

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין מס' תכנית 304-0207985 –

רמת גוראל חפ/2169/א חיפה

מצ"ב פרסום החלטה בעררים: 17/23, 34/23, 35/23, 36/23, 37/23

הערר נידון, בהיוועדות חזותית ובנוכחות הצדדים, ביום ד' כסלו תשפ"ה
(05.12.2024).

1.

להלן חברי הוועדה:

מר מורן בראון, נציג שר המשפטים (יו"ר)
גב' זינה פרפליצין, נציגת מנכ"ל מינהל התכנון.
מר יהודה רייך, נציג מנכ"לית רשות הטבע והגנים.
גב' שולמית גרטל, נציגת בעל הכשרה בשיכון.

2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה:

גב' נילי אהרון, ראשת המועצה המקומית ירוחם, נציגת שלטון מקומי.
מר אלי ברכה, ראש המועצה האזורית חוף השרון, נציג שלטון מקומי.

בכבוד רב,

שולמית בראון-פריד

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

מדינת ישראל

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדת המשנה לעררים

ערר 17-23

ערר 34-23

ערר 35-23

ערר 36-23

ערר 37-23

1. נתיב אברהם בע"מ
2. נוף יהוד בישראל בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד שגב פלץ ורות ליפסקי

ע ר ר

17-23

עו"ד עדנה ויצמן-מינץ

ע ר ר

34-23

מיכאל ברנשטין

ע ר ר

35-23

1. שבתי גלברט

2. אביבה גלברט

ע ר ר

36-23

איזנברד יעקב וטובי חברה לבנין ועבודות ציבוריות בע"מ
ע"י פרופ' אמרי משה איזנברג, מנהל החברה

ע ר ר

37-23

ה ע ו ר ר י ם

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה

ע"י ב"כ יועמ"ש הוועדה עוה"ד ירון לנדאו ; עיז אלדין דאהר – נציג לשכת התכנון המחוזית

2. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה

ע"י ב"כ עוה"ד קרן גולשמיט – השרות המשפטי לעירייה ; אדר' דורון צוריאל לובשסקי – צוות התכנון עיריית חיפה

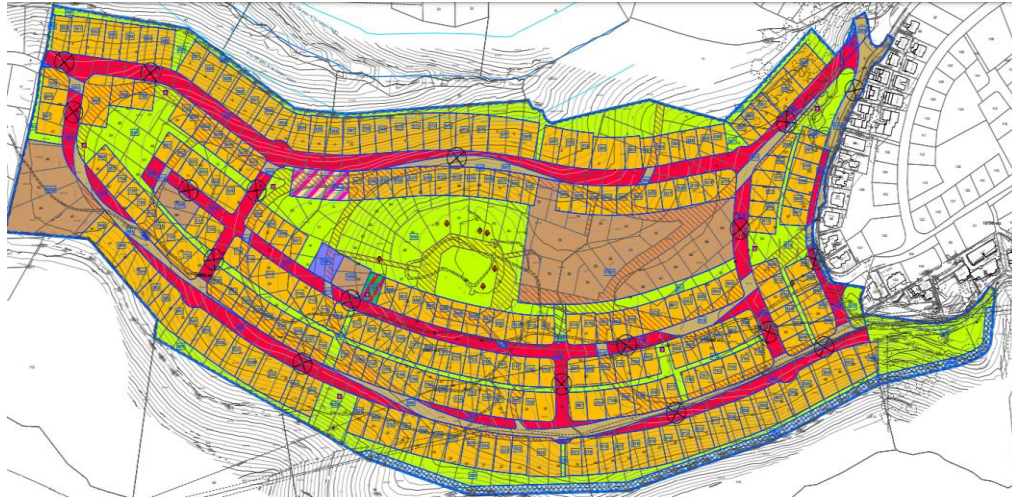
ה מ ש י ב ו ת

דיון בעררים התקיים ביום 05.12.2024 לפני ועדת המשנה לעררים :
זינה פרפליצין, יהודה רייד, שולמית גרטל ומורן בראון (יו"ר)

ה ח ל ט ה

1. לפנינו עררים שהוגשו בעניינן של החלטות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (להלן: **הוועדה המחוזית**) בעניין אישור תכנית מס' 304-0207985 חפ/2169/א **רמת גוראל** (להלן: "**התכנית**" או "**תכנית רמת גוראל**"). העררים הוגשו לאחר שבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה קיבל סעדים חלופיים במסגרת עתירות שהוגשו לו בעניינה של ההחלטה האמורה, והורה על מתן רשות ערר לעוררים (שם, העותרים) בכמה סוגיות. להלן יובאו החלקים הרלבנטיים מפסקי הדין.
2. מדובר בחטיבת קרקע שמסומנת לבניה מזה עשורים, למיטב הידיעה משנות ה-30 של המאה הקודמת, להקמת שכונת מגורים חדשה בשטח שכונה בעבר "גבעת העיזים" וכיום מכונה "רמת גוראל" מערבה מרחוב בני ברית בחיפה, בין שכונת דניה לשכונת רמת אשכול. התכנית כיום משתרעת על שטח של כ-430 דונם, ומתוכננת לכ- 2,000 יחידות דיור.
3. להלן תצלום אוויר להתמצאות כללית של שטח התכנית וכן תשריט המצב המוצע (מתוך מצגת הוועדה המחוזית בדיון בערר):





4. העררים שלפנינו מעלים לדיון 2 סוגיות מרכזיות. ערר 17-23 מטעם החברות "נתיב אברהם" ו"נוף יהוד" (ולהלן ביחד: **העוררות**) עוסק בטענות בעניין שטחי קרקע שנתרו מחוץ לגבולות הקו הכחול של התכנית הנוכחית אף כי לשיטתן התכנית קובעת לגביהם הוראות ובכל מקרה ראוי לצרף שטחים אלה לשטח התכנית על יסוד מכלול של טענות שיובאו ויידונו להלן. יתר העררים עניינם בהוראת שלביות בנוגע לתחבורה, באשר נקבע בהחלטת הוועדה המחוזית כי ניתן יהיה לפתח בשלב הראשון עד 30% מיחידות הדיור, ומעבר לכך יהיה צורך בפיתוח כביש חדש היורד מהכרמל מערבה לכיוון כביש החוף או באישור לאחר בחינה תחבורתית נוספת.

5. לאחר עיון במכלול כתבי הטענות שהוגשו, שמיעת טענות נציגי העוררים בדיון שהתקיים בתאריך 05.12.2024, ושמיעת טענות נציגי הוועדה המחוזית והמקומית, **הגענו למסקנה כי יש לדחות את הערר מטעם נוף יהוד ונתיב אברהם כלומר שאין מקום להתערבות בהחלטת הוועדה המחוזית שלא לכלול את השטחים הרלבנטיים בשטח הקו הכחול של התכנית**. באשר לעררים הנוספים בסוגיית התחבורה, מצאנו לנכון לקבלם באופן חלקי ולשנות מהוראות השלביות שנקבעה.

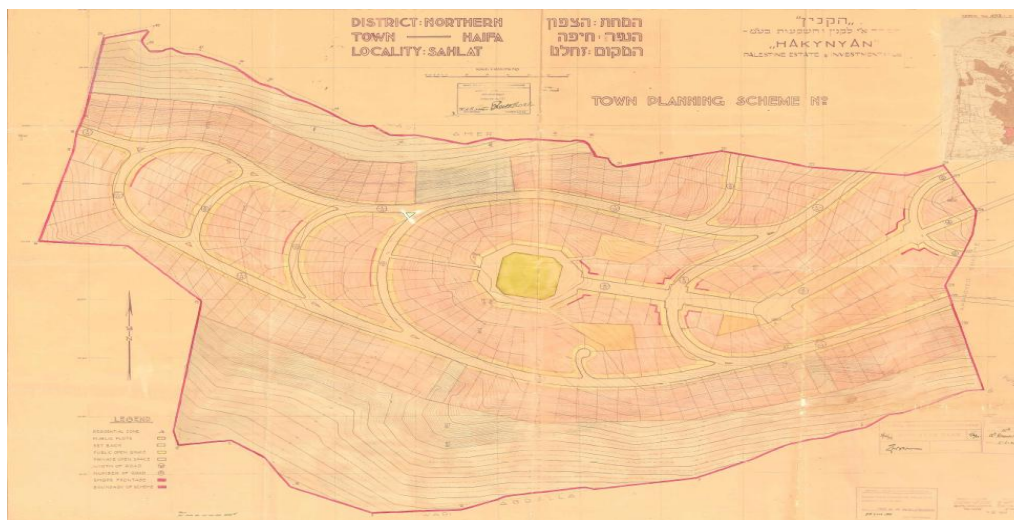
6. כלל הנימוקים להחלטות האמורות יפורטו להלן. תחילה נפרט את הרקע התכנוני ההיסטורי והעכשווי הנוגע לתכנית ואת עיקר הליכי קידומה של תכנית רמת גוראל עצמה. לאחר מכן נדון בערר נתיב אברהם. בחלק הנוסף של החלטה זו נדון בעררים בסוגיית התחבורה.

רקע משפטי ותכנוני

7. שטח התכנית שהיה ידוע בעבר גם כ"גבעת העיזים" מסומן לבנייה מזה עשורים, עוד בתכניות המנדטוריות אשר יפורטו להלן.

8. **חפ/181**: בשנת 1935 אושרה התכנית המנדטורית חפ/181 (להלן גם: **תכנית 181**) אשר קבעה ייעודים למגורים, שטחים פתוחים ודרכים. בכל הנוגע לשטח התכנית כיום, אשר היה ונותר גם בתכנית הנוכחית בייעוד למגורים, אין מחלוקת של ממש בין הצדדים בדבר הצורך לממש ייעוד היסטורי זה גם בהווה ובעתיד, אם כי העוררים מפנים לתכנית חפ/181

כאינדיקציה לעיכוב הרב שחל באפשרות מימוש השטח בתכנית מפורטת למגורים וחלקם
לכך שלשיטתם התכנית המנדטורית היה "טוב יותר". ראו להלן תשריט תכנית חפ/181 :



9. חפ/2169 "גבעת העיזים": בערר עוה"ד ויצמן-מינץ (23-34) פורט על תכנית חפ/2169 אשר הוגשה בעבר. נטען כי הרקע ללידת התכנית הוא המצב שבו במשך עשרות שנים לא קודמה מטעם מוסדות התכנון תכנית למימוש הזכויות בקרקע בהתאם לייעוד שנקבע עוד בתכניות המנדטוריות. לפיכך התאגדו חלק מבעלי המגרשים באמצעות "החברה לפיתוח גבעת העיזים בע"מ" לפעולה משותפת, ויזמו את תכנית חפ/2169 אשר נטען כי בשלב הראשון נתמכה על-ידי הועדה המקומית אולם בשלב מסוים חזרה בה הועדה המקומית מתמיכתה בתכנית והוועדה המחוזית סירבה לקבלה בטענה שלא התמלאו דרישות הסף. על כך הוגשה עתירה מנהלית לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה – עת"מ 11-06-53350. בפסק הדין שניתן ביום 12.12.2012 נקבע על-ידי כבוד השופטת יעל וילנר, בתחילה, כך: **"בדרום מערב העיר חיפה מצוי מתחם מקרקעין גדול הידוע בכינויו "גבעת העיזים". שטחו הכולל של המתחם הוא כ- 630 דונם (להלן: "המתחם" או "גבעת העיזים"). בשנת 1935 אושרה תוכנית בניין עיר חפ/181 אשר ייעדה את המתחם כולו למגורים. התוכנית כללה 274 מגרשים בבעלות פרטית של יחידים או תאגידים בבעלות פרטית. על פי התוכנית הנ"ל יועדו רוב המגרשים למגורים וחלקם לשטחים למבני ציבור ולשטח ציבורי פתוח. מאז שנת 1935 לא קודם מהלך תכנוני שיאפשר לבעלי המגרשים במתחם לממש את זכויותיהם הקנייניות על הקרקע".** פסק הדין דן בשאלת 'בעל העניין בקרקע' הזכאי להגיש תכנית. נקבע כי יש לאמץ את הפרשנות לפיה העותרת דאז, חברת גבעת העיזים אשר בהתאם לפסק הדין איגדה כ- 140 בעלי קרקע, היא בעלת עניין בקרקע וזכאית להגיש תכנית. בשים לב לכך הורה בית המשפט לוועדה המחוזית "לדון בתוכנית שהוגשה על ידי העותרת. הועדה תהיה רשאית לדרוש את חתימת כל בעלי הקרקע המאוגדים באמצעות העותרת, כתנאי לדיון בתוכנית, או המצאת כל ראייה אחרת להוכחת היות העותרת נציגת/שלוחת בעלי הקרקע".

על פסק הדין האמור הוגש ערעור – עע"מ 13-269. פסק הדין בערעור ניתן בהסכמה אם כי יש מחלוקת בין הצדדים על הציפיות המדויקות שאפפו את ההסכמה האמורה. מכל מקום, הברור הוא כי בתום דיון שהתקיים בערעור המדינה מיום 30.12.2013 ניתנה החלטה לפיה **"(א) בתוך שישה חודשים מהיום – יעשו המשיבות 2 ו-3 מאמץ כדי להשלים את הכנת**

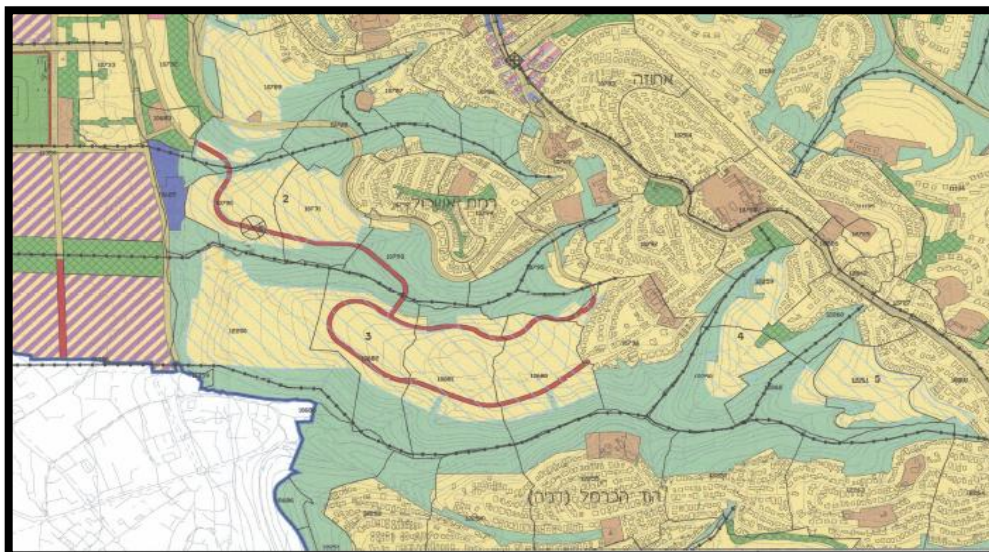
התוכנית למתחם מושא הערעור, והמשיבה 3 תגיש אותה מטעמה למערערת לשם קליטה. (ב) היה והמשיבות 2 ו-3 [עיריית חיפה והוועדה המקומית – הח"מ] לא תעמודנה במטלה הנזכרת בס"ק (א) שלעיל במועד הנ"ל – הועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה תתמוך בתכנית שהגישה המשיבה 1 [החברה לפיתוח גבעת העיזים בע"מ – הח"מ] לצורך קליטה, לאחר שזו תתוקן על ידי המשיבה 1 על פי ההערות שקיבלה מלשכת התכנון המחוזית. (ג) המערערת [הוועדה המחוזית – הח"מ] מתחייבת לדון באחת מהתכניות הנ"ל מיד לאחר הגשתן ואולם מובן כי אין באמור כדי לפגוע או לגרוע משיקול דעתה הסטטוטורית של המערערת לגבי התכנית לגופה, או לגבי דרך הטיפול בה – על פי כל אמות המידה הרלבנטיות".

10. בהמשך להחלטה הנ"ל בע"מ 269-13 הוגשה על-ידי הוועדה המקומית התכנית שלפנינו ולכן גם סומנה כ- חפ/2169/א. ביום 27.10.2014 ניתן פסק הדין בערעור בזו הלשון: "בהמשך להחלטתנו מתאריך 30.12.2013 ובשים לב לכך שהצדדים פעלו על פיה, והתכנית שיוזמה על ידי המשיבה 3 הופקדה בתנאים – המצב התכנוני החדש יבוא חלף פסק הדין מושא הערעור, למעט בנושא ההוצאות שנפסקו. במובן זה הערעור מתקבל – ללא צו להוצאות בהליך שבפנינו".

11. טרם נפנה להליכי קידומה של התכנית נושא העררים, נפנה לרקע תכנוני נדרש נוסף לעניינינו בהיררכיה התכנונית – תכנית המתאר המחוזית ותכנית המתאר הכוללנית בחיפה.

12. תכנית המתאר המחוזית – תמ"מ/6: תכנית המתאר המחוזית מסמנת את מרבית שטח התכנית לפיתוח, אולם את שטחי הוואדיות של נחל עמירם בצפון שטח התכנית, ונחל עובדיה בדרומה כ"גיא (ואדי) שמור" והוראות רלבנטיות בסעיף 6.6 לתמ"מ. אלו הם שטחים אשר העוררות הן בעלות הזכויות בחלקם ומבקשות לצרפם לשטח התכנית.

13. תכנית המתאר הכוללנית לחיפה (חפ/2000): התכנית הכוללנית לעיר חיפה אושרה במרץ 2019, ומסמנת את שטח התכנית בחלוקה למגורים (צהוב) ואת המורדות ושטחי הוואדי כשטחים ירוקים וזאת בהלימה לתמ"מ. כמו-כן מסמנת התכנית הכוללנית תוואי דרך היורד משטח רמת גוראל לכיוון מערב. בהתאם לתשריט מדובר ב"דרך מוצעת". להלן החלק הרלבנטי מתשריט התכנית הכוללנית (מתוך מצגת הוועדה המחוזית):



14. יש להוסיף כי תשריט נספח התחבורה של התכנית הכוללנית מסמן את הדרך המוצעת הנ"ל המסומנת בתשריט התכנית כ"דרך מאספת מתוכננת" (קו תכלת מקוקו) :



15. **תכנית רמת גוראל הנוכחית** : התכנית מציעה תכנון מחדש של שכונת מגורים שכאמור מאושרת לבנייה על-פי תכנית 181 המנדטורית, התמ"מ והתכנית הכוללנית.

16. התכנית התקבלה בלשכת התכנון המחוזית בתאריך 24.06.2014 ועברה בדיקת תנאי סף בתאריך 23.07.2014. כאמור לעיל מועדים אלה של הגשת התכנית היו בהלימה להחלטת בית המשפט העליון בעע"מ 269-13 הנ"ל. בדברי ההסבר בתכנית נכתב כך : "השטח הנדון נמצא מערבה מרח' בני ברית, בין שכונת דניה לשכונת רמת אשכול. על השטח הנ"ל חלות תכניות מנדטוריות מאושרות שקבעו תכנון לשכונת מגורים הכוללת שטחים מסווגים כאזור מגורים א' (חלקם עם חזית מסחרית), מערכת דרכים שאינה תואמת את הסטנדרטים התחבורתיים הנדרשים היום, שטחים לצורכי ציבור (שטחים ציבוריים פתוחים ואתרים למבני ציבור בבעלות פרטית) שאינם נותנים מענה לדרישות העדכניות ושטחים פרטיים פתוחים. חלק ממגרשי הבניה בדרום השטח נחצים היום ע"י קו הדלק הלבן וקו חשמל מתח גבוה. השטחים הנ"ל נועדו לרפרצלציה על פי תכנית חפ/ 1400, תכנית מתאר של חיפה שהופקדה בשנת 1980 אשר דבר הפקדתה בוטל בינתיים, וכן על פי תכנית חפ/2000, תכנית מתאר חדשה של חיפה שפורסמה למתן תוקף במרץ 2019. תכנית חפ/2169 א' הינה תכנית איחוד וחלוקה חדשה ללא הסכמת בעלים על פי פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה. תכנית זו מציעה הקמת שכונת מגורים בת 2039 יחידות דיור בצפיפות של כ- 10 יח"ד/ד', הכוללת מערכת דרכים חדשה, אתרים למבני ציבור, אתר מגורים מסחר ותעסוקה, שטחים ציבוריים פתוחים ואתר למתקנים הנדסיים. לתכנית הוכנה פרוגרמה לצורכי ציבור אשר התייחסה לשכונה עצמה ולשכונות הגובלות. הפרוגרמה עודכנה ומצורפת לתכנית כנספח רקע. במסגרת התכנית יועתק תוואי קו הדלק לשולי השכונה וכן יועתק ויוטמן קו החשמל הקיים העובר בתחומה".

17. ביום 20.10.2014 קיימה הוועדה המחוזית דיון בהפקדת התכנית ובסיומו החליטה להפקיד את התכנית בתנאים (להלן : דיון והחלטת ההפקדה בהתאמה). בין היתר ציינה הוועדה המחוזית בהחלטת ההפקדה "כי מאחר ששטח התכנית נועד לפיתוח ע"י פרטיים בהתאם

לתכניות מופקדות/מאושרות תהיה לתכנית זו תרומה משמעותית למשיכת תוספת אוכלוסייה הרצויה והחיונית לצמיחתה הדמוגרפית של העיר חיפה תוך הצעת שכונת מגורים איכותית ובכך לתרום לפיתוח האורבני של העיר חיפה ומבואותיה הדרומיים. הועדה סבורה כי התכנית מציעה תפיסה תכנונית מגובשת, מותאמת לשלוחת רכס הכרמל המתחברת לרקמת המגורים הקיימת כהמשך לשכונת רמת בגין, המתאפיינת בטופוגרפיה קשה המחייבת התחשבות במופע הנופי הנצפה מקרוב ומרחוק תוך שמירה על אופי בנייה מרקמית, מדורגת בהתאמה לפני השטח. אופי הבינוי המדורג מצדיק הפחתה מהצפיפות המומלצת בתמ"א 35, כך שבנייה בצפיפויות גבוהות בשטחים בהם השיפועים נוחים, מאזנת את הבנייה בצפיפויות נמוכות בתנאי טופוגרפיה קשים. זאת בהתאם גם לתכנית המתאר של חיפה חפ/2000". קיום כל תנאי ההפקדה כאמור בהחלטת ההפקדה ככל הנראה ארך זמן רב כך שהתכנית פורסמה לבסוף להפקדה בחודש ינואר 2016 ולאחר מכן נקבעה כלא טעונה אישור השר לפי סעיף 109 לחוק.

18. במהלך תקופת ההפקדה הוגשו 748 התנגדויות לתכנית במגוון של נושאים.

19. ביום 12.09.2016 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית דיון בהתנגדויות אולם למעשה החליטה ועדת המשנה לעצור את הדיון, וכך נומק בהחלטה: "במהלך הדיון הראשון בהתנגדויות, הוצג בידי המתנגדים מסמך של מנהל התכנון, אשר מפרט את ההתנגדויות לתכנית ואף נכתבה בו המילה "החלטה", אשר לאחריה ישנה התייחסות ראשונית לתכנית, אשר נכתבה ע"י עובדת לשכת התכנון המחוזית. הועדה הבהירה, כי מדובר בטיוטה בלבד, של עובדת לשכת התכנון, ובה רישום טענות המתנגדים מראש וזאת על מנת לקדם ולייעל את מתן החלטה. על אף שחברי הוועדה הבהירו בדיון, כי המסמך לא היה בידי חברי הוועדה ובכלל זה יו"ר הוועדה ומתכנת המחוז, הועדה הבינה כי יש תחושה של חוסר אמון בקרב המתנגדים, אשר העלו טענות כי המסמך מעיד לדעתם על כך שהוועדה הכינה החלטה כתובה המאשרת את התכנית ודוחה את ההתנגדויות וזאת עוד בטרם שמעה את המתנגדים. לפיכך, הועדה מחליטה, כי יהיה זה נכון למנות חוקר לפי סעיף 107 לחוק, אשר ישמע את ההתנגדויות ויעביר את המלצותיו ביחס להתנגדויות להכרעה. ככל הנוגע לדיון בהמלצות החוקר והטענה כי הועדה כולה הינה "פגומה", היועץ המשפטי לועדה יעביר את הסוגיה לבדיקה עם היועץ המשפטי לממשלה והוועדה תפעל בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

20. בהמשך לאמור, ביום 30.01.2017 מינתה הוועדה המחוזית את אדו"א אבי חנקיס כחוקר לשמיעת ההתנגדויות בתכנית. בתאריכים 05.02.2017 ו-06.02.2017 נשמעו המתנגדים על-ידי החוקר. ביום 26.05.2017 הגיש החוקר את המלצותיו הסופיות לוועדה המחוזית. ביום 18.09.2017 ועדת המשנה להתנגדויות קיימה דיון בהמלצות החוקר וקיבלה החלטת ביניים לפיה ייערכו לתכנית תיקונים, והוועדה תחזור ותדון בתכנית ותכריע בהתנגדויות ובהשגות לאחר שיתקיים הליך לפי סעיף 106(ב) לחוק (להלן: **הדיון בהמלצות החוקר**). בכל הנוגע לנושאים העולים לדיון בעררים שלפנינו נקבע כך בדיון בהמלצות החוקר בעניין סוגיית השלבויות התחבורתית בתכנית: "מסקנת החוקר, כי התכנית ראויה ויש לתת לה תוקף, לאחר תיקונה בהתאם למספר שינויים נדרשים. בין יתר השינויים ממליץ החוקר לבטל את השלבויות להוצאת היתר בניה למגורים כלהלן: "תנאי למתן היתר בניה ראשון-גמר ביצוע

חיבור תחבורתי למערב לדרך 11 וממנו לכביש 4 או כל חיבור אחר מערבה". הועדה שוקלת לקבל חלק מהמלצות החוקר ביחס להתנגדויות שהוגשו נגד התכנית. עם זאת, סבורה הוועדה כי ביטול השלביות כפי שממליץ החוקר מותיר תכנית אשר מימושה ידחה בהעדף פתרון תחבורתי מאושר, ואין כל הגיון באישורה של תכנית ללא יישום חלקי. מימוש 30% מיח"ד הנסמכות תחבורתית על תשתית הדרכים הקיימת והמאושרת תאפשר הנעת תהליכים בקידום פתרונות תחבורתיים נוספים מציר הרכס לכיוון מערב. המלצת החוקר לביטול השלביות ודחיית מימוש תכנית לאחר אישור מערכת דרכים לא ידועה, משמעה ביטול התכנית. מבחינה ציבורית מדובר בשטחים מתוכננים ובעלויות פרטיות ועל כן לא ניתן להתעלם מהיכולת לממש את התכנית גם אם באופן חלקי בהסתמך על המצב הקיים והמאושר. יצוין, כי סוגיה תחבורתית זו וקביעת השלביות במימוש התכנית נבחנה ותואמה עם משרד התחבורה ויועץ התנועה של הוועדה המחוזית בהתבסס על בה"ת שהוכנה כרקע לתכנית, ואשר איפשרה מימוש של חלק מיח"ד תוך השענות על תשתית תחבורתית קיימת ומאושרת. יובהר, כי המלצת החוקר לא נבעה מהיבטים תחבורתיים, אלא משיקולים שמאיים הנובעים מנושא שיויוניות לכל המגרשים, מבלי לקחת בחשבון את מקדם הדחיה, והרצון ליצור איזון בין כל המגרשים. לאחר שהתקיימה הצבעה בנושא השלביות בתכנית, לא שוכנעה הועדה כי ההיבט התחבורתי נבחן בצורה מספקת בהמלצת החוקר ולכן בשלב זה היא אינה מוצאת לנכון לקבל את המלצת החוקר לשנות את שלביות התכנית מהשלביות שנקבעה בתכנית המופקדת". ובהמשך נקבע כך בנוגע לשטחים שלא הוכנסו לשטח התכנית: "בנוסף, המליץ החוקר בעניין גבולות הקו הכחול של התכנית להותירן בהתאם לתכנית המופקדת, מכיוון שהשטחים שלא נכללו בתכנית הינם שטחים ירוקים, אשר לא היו להם זכויות בניה והיו למעשה מחוץ לתחומי המגורים ולא כחלק מהם, וכי מטרת התכנית לאפשר מימוש הבניה של מגרשי בניה ללא כוונה להרחיב את הבניה לכיוון הוואדיות". הוועדה החליטה אפוא: "לאור האמור לעיל שוקלת הוועדה לקבל חלק מהמלצות החוקר ואשר אם תתקבלנה, תהיה בכך השפעה על בעלי הזכויות במקרקעין בתחום התכנית ועל כן, מחליטה בשלב זה לקבל החלטת ביניים בלבד בתכנית, ולשוב ולדון בתכנית ובהתנגדויות לאחר שהתכנית וטבלאות האיזון והקצאה יתוקנו כלהלן ויתבצע הליך לפי סעיף 106(ב) לחוק: [...]".

21. ביום 15.01.2018 ועדת המשנה להתנגדויות החליטה להאריך את המועד להשלמת התיקונים. בחודש אפריל 2019 נשלחו הודעות אישיות לבעלים כנדרש בתנאים שנקבעו בדיון בהמלצות החוקר, וביום 07.06.2019 התכנית פורסמה בעיתונים לפי סעיף 106(ב) לחוק. בתקופת פרסום התכנית לפי סעיף 106(ב) הוגשו ונקלטו בלשכת התכנון 49 התנגדויות נוספות. ביום 10.06.2020 התקיים דיון בהתנגדויות שאינן שמאיות במהותן, לרבות טענות משפטיות ופרוצדורליות של העוררות דכאן. ביום 24.06.2020 התקיים דיון נוסף פנימי בתכנית ובסיומו נדחו חלק מטענותיהן של העוררות אך הוסף כי "[...] טענותיו התכנוניות של ער"ד פלץ להכללת מלוא שטחי המתנגדות בשטח התכנית יידונו יחדיו עם ההשגות שהוגשו במסגרת ההליך לפי סעיף 106(ב) לחוק, וההחלטה והמענה בעניינם יינתנו יחדיו עם המענים שיינתנו לכל ההתנגדויות [...]". על ההחלטה האמורה הוגשה עת"מ 7099-11-19 נתיב אברהם בע"מ ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה.

בהתאם להצעת בית המשפט הגיעו הצדדים להסכמה בדיון ביום 14.09.2020 שקיבלה תוקף של פסק דין, שעיקרה כי ימונה הרכב חדש של ועדת משנה להתנגדויות שחבריה לא ישבו בדיוני הוועדה שדנה בתכנית. הוועדה בהרכבה החדש תקיים דיון מחדש (דה-נובו) בהתנגדות העותרות, תוכל לזמן לדיון את מי שתמצא לנכון, ותקבל החלטה בעניינה. לאחר שתקבל החלטה כאמור, תעביר החלטתה לוועדת המשנה להתנגדויות שדנה בתכנית, והאחרונה תחליט על המשך הטיפול בתכנית בשים לב להחלטה שקיבלה הראשונה. בהתאם לפסק-דינו של בית המשפט, הוועדה בהרכבה החדש קיימה דיון פומבי בו שמעה את עוה"ד פלץ ביום 19.01.2021. ביום 31.01.2021 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות בהרכבה החדש כדלהלן: "[...] לאחר שהוועדה קיימה דיון מעמיק בכל הטענות שהעלו המתנגדות, הוועדה מחליטה לדחות את ההתנגדויות לגבי החלקות שאינן כלולות בתכנית. בכל הנוגע לטענות השמאיות הנוגעות לחלקה 9 שבשטח התכנית מחליטה הוועדה כי טענות אלו יידונו בהמשך הליך לפי ס' 106(ב)". אם כן, בהחלטה מיום 31.01.2021 נדחו טענות העוררות ביחס להכללת שטחים בבעלותה בשטח התכנית. לנימוקי ההחלטה נתייחס להלן עת הדיון בערר.

22. אחר ההחלטה האמורה, בימים בתאריך 17.3.2021 ו- 22.4.2021 שמעה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית את יתר ההתנגדויות שהוגשו לאחר הפרסום לפי סעיף 106(ב) לחוק. ולאחר מכן התקבלה החלטה בדיון בהתנגדויות שהתקיים בתאריך 29.07.2021 (להלן: **ההחלטה בהתנגדויות**). ראו להלן הנמקתה הכללית של הוועדה המחוזית בנימוקיה לאשר את התכנית במתכונת שנידונה על-ידה לאחר הפרסום והשמיעה הנוספת של המתנגדים:

"התכנית המוצעת תואמת לתפיסה התכנונית בתכנון העירוני בעיר מאז שנות השלושים ועד לימינו, לפיו שטחי הוואדיות נשמרים כחלק מהטבע העירוני ופנויים מכל בנייה. כאמור בהחלטת הוועדה המיוחדת שהכריעה בהתנגדויות בתאריך 31.1.2021 אשר הרחיבה בנושא זה: "וואדיות חיפה הינם חלק מסימני ההיכר ומאפייני הנוף והמורפולוגיה הייחודית של העיר חיפה, וחשוב לשמרם ככאלו וכמייחדים את חיפה. לאור כך מדיניות הוועדה הינה לשמר על שטחים אלה מסביב לוואדיות כשטחים פתוחים....". לעומת שטחי הוואדיות שלהם יש טופוגרפיה משופעת באופן ניכר, השטחים בציר הרכס ובשכונות המהוות שלוחות היוצאות מהרכס הינם שטחים מבונים העוטפים את שטחי הוואדיות. הקו הכחול של התכנית נקבע בהתאם לגבולות הבינוי של התכנית המנדטורית כך שהתכנית המוצעת לא מרחיבה את השטחים שהיו מיועדים לפיתוח ממילא ואף מצמצמת את גבולות הבנייה מכיוון הוואדיות. בנוסף לעקרונות אלה, התכנית מייעדת את השטח האיכותי ביותר בתחום התכנית, שטח מישורי בראש הגבעה ובו נטועים עצים בוגרים, לשטחים ציבוריים שיאפשרו לכלל תושבי השכונה ומבקריה ליהנות משטח זה ולנצלו באופן מיטבי. בהתנגדויות עלו טענות בעניין שיפור התכנון המוצע. הוועדה בחנה טענות אלה בהתייחס להמלצות החוקר, תשובות המתנגדים והתייחסות העירייה. התכנית המעודכנת כפי שפורסמה במסגרת ההליך לפי סעיף 106(ב) לחוק, שופרה בנושאים תכנוניים שונים כפי שיפורט במענה לטענות כמפורט בהמשך.

התכנון שהתגבש מציע איזון ראוי בין שמירת שטחים איכותיים בתחום התכנית לבין קידום תכנון עדכני בשטח המאושר לבנייה, תוך שמירת

חלוקת המגרשים לבעלי הזכויות כפי שהייתה בתכנית המאושרת הקודמת. הרצון לשמור על חלוקה דומה בהתאם למגרשי הבנייה המאושרים, שמטרתו העיקרית להקל על היתכנות של יישום התכנית, חייבה שילוב של המישור התכנוני והמישור השמאי, דבר שיצר מורכבות והביא להליך תכנוני ממושך מהרגיל עד לאישור התכנית. הוועדה סבורה כי בכל תכנית מורכבת נדרש לאזן בין שיקולים ואינטרסים שונים ולא ניתן לתת מענה מושלם לכל הצרכים והאילוצים. היתרונות הגלומים בתכנית המוצעת, הכוללת חלוקה למגרשים קטנים עם מספר בעלים קטן בכל מגרש, הם משמעותיים מאד ובפרט יצירת תכנית בת מימוש מבחינה קניינית”

בהמשך קבעה הוועדה המחוזית כי יש לתקן את הוראות התכנית כך בנוגע לשלבויות התחבורה: **”שלביות מימוש: יירשם בהוראות התכנית שלאחר הליך פרסום לציבור בדומה לפרסום לפי 149 לחוק ניתן יהיה באישור הוועדה המקומית לאשר מימוש של יותר מ-30%, בשיעור שתקבע הוועדה המקומית בהחלטתה, לאחר ששוכנעה כי אין פגיעה בתפקוד המערכת התחבורתית”**.

23. ביום 16.11.2021 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות דיון פנימי נוסף בתכנית ובין היתר בשל טענות שעלו לניגוד עניינים של יועצת התנועה של הוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית סברה כי עבודת יועצת התנועה מטעמה במסגרת הוועדה המקומית בעבר גם לגבי תכנית רמת גוראל אינה נגועה בניגוד עניינים אך למען הסדר הטוב ביקשה לקבל התייחסות של נציגת שרת התחבורה בוועדה המחוזית ביחס לטענות התחבורתיות לרבות הוראות השלבויות. עמדת נציגת משרד התחבורה הוצגה בהחלטה כדלהלן: **”בבדיקת היתכנות תחבורתית שנערכה לתכנית המבואות דרומיים מס’ 304-0086512 שאושרה בשנת 2018 נכללה התייחסות לשכונות הדרום מערביות בחיפה כולל לשכונת רמת גוראל אשר בחנה את השלכת תוספת התנועות בשכונות אלה על מערך הדרכים באזור כולל בחינת השפעתם למערך הדרכים הקיים. בדיקה זו מהווה בסיס לפיתוח אורבני של כל השכונות בדרום מערב חיפה ונותנת בסיס לשלבי ביצוע של מערך תשתיות לרבות בנושא מערך הדרכים. בהתאם למסקנות הבה”ת המעודכנת לשנת 2017 שהתייחס לקיבולת מקסימלית לפיתוח כלל השכונות הדרום המערביות בחיפה ובטירת כרמל (כולל הפרויקט שבנדון) אפשר לבצע כ-30% מקיבולת הפרויקט בהתבסס על מערך הדרכים הקיימות. אציין שהבה”ת נעשתה טרם גיבוש המדיניות הנוכחית לעידוד שימוש בתחבורה ציבורית על חשבון רכב פרטי, דבר שמחזק את מסקנות הבה”ת בדבר האפשרות למימוש חלקי של יחידות הדיור המאושרות בהתבסס על מערך הדרכים הקיימות. כמו כן, לאור המדיניות הנוכחית כאמור, מוצע אף לבחון אפשרות למימוש של יותר מ-30% מזכויות הבניה בשכונה בכפוף לבדיקה מעודכנת של תפקוד מערך הדרכים בשכונה לאחר מימוש של כ-30% מקיבולת הפרויקט ובכפוף לכך שאין בתוספת כדי לפגוע בתפקוד מערך הדרכים בשכונה”**. בהינתן עמדה זו הוועדה המחוזית מצאה שלא לשנות באופן מהותי מהחלטתה מיום 29.07.2021.

24. נציין כי לאחר ההחלטה על אישור התכנית כאמור לעיל התקיימו דיונים נוספים בוועדת המשנה להתנגדויות המחוזית (בימים 13.03.2023 ו-18.07.2023) בסוגיה שמאית (עניין “מקדם החשמלי”) לאור הליכים בבית המשפט לעניינים מנהליים. הליכים והחלטות אלה אינם נושא לדיון בעררים שלפנינו ולכן לא נפרט אודותיהם.

25. ביני לביני, ובשל ההחלטה לדחות את ההתנגדויות בסוגיית השלכיות והקו הכחול של התכנית, הוגשו בקשות ליו"ר הוועדה המחוזית למתן רשות ערר. בקשות אלו נדחו והוגשו עתירות בעניינן וכן כנגד ההחלטה לאשר את התכנית לבית המשפט לעניינים מינהליים.

26. עת"מ 2200-01-22: הוגשה מטעם "נתיב אברהם בע"מ" ו"נוף יהוד בישראל בע"מ" והתמקדה בשאלת הוראות התכנית שמשפיעות על שטח העותרות וזאת ביחס לגבולות הקו הכחול של התכנית (להלן: **עתירת נתיב אברהם השנייה**). עיקר הטענה הייתה הדרישה להכללת שטחי העוררות בתחום התכנית במסגרת איחוד וחלוקה, בין היתר כדי למנוע מצב בו העותרים "תורמים" קרקע לתשתית ציבורית מחוץ לתכנית ללא תמורה או זכויות. עוד נטען בעתירה כי יש להתערב בהחלטת יו"ר הוועדה המחוזית שלא ליתן בידי העותרות רשות ערר למועצה הארצית. בפסק הדין שניתן ביום 26.03.2023 התקבל הסעד החלופי שעניינו במתן רשות ערר למועצה הארצית ונקבע כי "בענייננו, ומבלי לקבוע מסמרות באשר לסיכויי הליך ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה, סבורני כי הנסיבות שתוארו בכתבי הטענות וחלק מטענות העותרות מצדיקות מתן רשות ערר למועצה הארצית על החלטת הוועדה המחוזית לדחות את התנגדות העותרות ולאשר את התכנית במתכונת בה אושרה. הערר יוגבל לשאלות העקרוניות שיפורטו בהמשך להבדיל מטענות נקודתיות שאינן בעלות משמעות עקרונית או בעלות השלכה רחבה" (פסקה 54). בהמשך לכך נקבע בפסק הדין "כי מן הראוי שסוגיה זו [הכוונה למחלוקת בין טענת העותרות כי על מקרקעיהן חל סעיף 18 בתכנית חפ/229 שמאפשר לפי הטענה בנייה חקלאית ובין טענת הוועדה המחוזית והמקומית כי על מקרקעי העותרות חל סעיף 20 בתכנית חפ/229 שלכאורה אינו מתיר בנייה בשטחים אלה – הח"מ] שנוגעת ליחס בין תכניות תידון ותוכרע על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שכן הכרעה בסוגיה זו בוודאי תהיה לה השפעה תכנונית אשר עשויה לחרוג מעניינם של העותרים, זאת הגם שמקובלת עלי עמדת המשיבים 1-3 כי אין לעותרות זכות קנויה שמקרקעיהן יכללו במסגרת תכנית איחוד וחלוקה" (פסקה 55). בהמשך הוסף כך (פסקאות 56-57): "כך גם סבורני כי ראוי להעביר להכרעת המועצה הארצית לתכנון ובנייה את הסוגיה אם ניתן להחיל הוראות תכנית על תחומי מקרקעין שאינם כלולים בתחום הקו הכחול של אותה התכנית אם לאו. אין מחלוקת כי התכנית במתכונת בה אושרה קובעת הוראות שחלות על מקרקעין שאינם כלולים בתחום הקו הכחול של התכנית. בהתאם להוראות התכנית נקבע כי מוצאי הניקוז של השכונה החדשה המתוכננת צפויים להיות מחוץ לקו הכחול של התכנית ובשטחן של העותרות. כך גם עולה כי קווי הביוב המאסף של השכונה המתוכננת יעברו על פי הוראות התכנית מחוץ לקו הכחול של התכנית, בשטח הפרטי של העותרות. בנוסף, נראה על פניו מעיון בתמליל הדיון שהתקיים בפני הוועדה המחוזית ביום 31/01/23 כי הוועדה המחוזית מסתמכת על שטחי העותרות גם בהקשר למדרונות הוואדיות וקובעת צירי גישה בהמשכיות לשטחי העותרות שמחוץ לקו הכחול של התכנית, ובאופן שעשוי להסב נזק משמעותי הן לעותרות והן לציבור בשל זכותן של העותרות למנוע גישה משטחן הפרטי של העותרות לשטחי הוואדיות. ערה אני לטענת הוועדה המחוזית והמשיבות 2-3 כי תכנית חפ/181 מאפשרת מעבר של קווי ניקוז וביוב בשטחי העותרות, ואולם באותה תכנית מקרקעי העותרות כלולות בתחום הקו הכחול. בנסיבות אלה, סבורני כי ראוי שסוגיה זו, תלובן ותוכרע על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. עוד ערה אני לטענת הוועדה המחוזית והמשיבות 2-3 לפיה נספח התשתיות שנכלל בתכנית הינו נספח מנחה בלבד ולא

נספח מחייב, ואולם טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם האמור בדיוני הוועדה המחוזית מהם עולה כי זהו הפתרון היחיד האפשרי שניתן לביצוע מבחינת קווי הביוב והניקוז. מכל מקום, סבורני כי הסוגיה אם מותר לקבוע בתכנית הוראות שחלות על שטחים מחוץ לתחום הקו הכחול של התכנית הינה סוגיה עקרונית בעלת חשיבות ציבורית שמצדיקה מתן רשות ערר למועצה הארצית". בעקבות כך הוגש ערר נתיב אברהם ונוף יהוד.

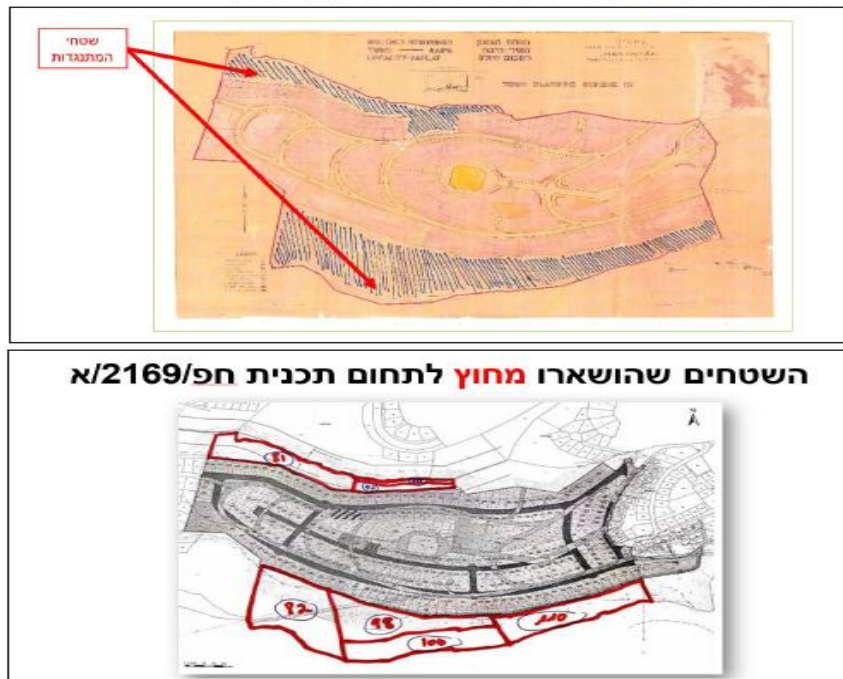
27. עת"מ 1425-01-22: הוגשה על-ידי שבתאי ואביבה גלברט, חברת "איזנברג יעקב וטובי חב' לבניין ועבודות ציבוריות בע"מ", עוה"ד עדנה ויצמן ומיכאל ברנשטיין. בעתירה עלו טענות כנגד ההחלטה לאשר את התכנית לרבות הטענה כי הוועדה המחוזית אישרה תכנית עם סעיפי שלביות בלתי ישימים הפוגעים בזכויות הקניין של בעלי הקרקע, ולרבות הטענה כי יש לכלול את הכביש שסומן בתכנית הכוללנית לכיוון מערב בשטח התכנית. בית המשפט קבע בפסק הדין מיום 13.05.2023 כי יש לתת רשות ערר למועצה הארצית בכמה סוגיות: "בענייננו בהינתן חוות דעת סותרת של החוקר, ותוך שאני ערה לפסיקה לפיה חוות דעתו של החוקר הינה בגדר המלצה בלבד וכי שיקול הדעת הסופי נתון למוסד התכנוני שאינו חייב לתת זכות טיעון נוספת למתנגדים, ראה: בג"צ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח' (14/06/04), סבורני כי כאשר ההחלטה על החיבורים התחבורתיים הביאה להולדתו של סעיף שלביות הביצוע של התכנית, ללא יכולת לדעת במסגרת זו מי מבין בעלי החלקות ייכלל בקבוצת ה-30% שתזכה בקבלת היתרי בנייה מכוח התכנית; תוך חיוב קבוצת ה-70% שלא תוכל לקבל היתר בנייה כאמור עד להשלמת חיבור תחבורתי להשתתף בעלויות הפיתוח של השכונה; בהעדר ביטוי בטבלת האיזון לפערים הכספיים בשווי המגרשים בין קבוצת ה-30% לבין קבוצת ה-70% בשל אי צביעה של קבוצת ה-30%; ובהעדר יכולת של בית המשפט לבוא בנעלי מי ממוסדות התכנון בשקילת השיקולים התכנוניים, דומה כי נדרשת בחינה נוספת של נושא שלביות הביצוע על כל היבטיו על ידי מוסד תכנון בכיר יותר, במקרה זה, המועצה הארצית לתכנון ובנייה" (פסקה 42). בית המשפט הבהיר בפסק הדין כי הערר יידון ב"סוגיית סעיף השלביות והחיבור התחבורתי" (פסקה 45); וכן בטענות "כי חלק ניכר משתית הביוב של התכנית וכן דרך גלווית לצורך תחזוקה ותיקונים של תשתית הביוב, שהתכנית נשענת עליהם ובלעדיהם אינה ברת ביצוע בשל העדר תשתית ביוב, מצויים מחוץ לקו הכחול של התכנית, ולכן ככל ששטחים אלה לא יכללו בקו הכחול של התכנית, יש לבטל את התכנית" (פסקה 26). בית המשפט הבהיר כי טענות אחרות שהעלו העוררים שם נדחות (פסקאות 46-47 ו-50) לרבות היבט ההפרשות לצרכי ציבור. עוד נציין כי במסגרת פסק הדין בערעור שהוגש על פסק הדין (עע"מ 5299-23 שבתאי גלברט נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה (11.02.2024)) נקבע כך: "לפי המפורט בפרוטוקול הדיון בנושא אי הכללת כביש החיבור לחוף יעמוד אף הוא לדיון לפני המועצה הארצית ביחד עם נושא השלביות, והצדדים יוכלו להשלים טיעונים בנושא זה, במידת הצורך, לפני המועצה הארצית. בנושאים האחרים הוסכם לאחר שמיעת הטיעונים ובעקבות הערות בית המשפט, כי הערעור ידחה, וכך אנו מחליטים". בהינתן פסקי הדין הנ"ל הוגשו העררים הנוספים שלפנינו, העוררים הם כאמור מי שניתנה בידם הרשות להגשת ערר כאמור בפסקי הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים הנ"ל, ובסוגיות שנקבעו בהם.

עניין נתיב אברהם ונוף יהוד - סוגיית הכללת השטחים הפתוחים בשטח התכנית

עיקר טענות הצדדים

28. כאמור הערר הוגש מטעם העוררות "חברת נתיב אברהם בע"מ" ו"חברת נוף יהוד בישראל בע"מ" בהתאם לפסק הדין בעתירת נתיב אברהם השנייה הנ"ל.
29. העוררות הן בעלות הזכויות במקרקעין אשר נכללו בתכנית חפ/181 כאשר התכנית המוצעת מהווה שינוי לתכנית חפ/181, ומחריגה ממנה את רצועת מקרקעי העוררות. נתיב אברהם הינה הבעלים של חלק מחלקה 9 בגוש 10681 שחלקים ממנה מצויים בתוך תחום התכנית לאיחוד וחלוקה (להלן גם: **שטח השן**). בנוסף שתי העוררות הינן בעלים של חלק מן המקרקעין הגובלים בתחום התכנית כדלקמן: נתיב אברהם הינה בעלים של חלק מחלקה 97 גוש 10681 וחלק מחלקה 81 בגוש 10682 הגובלות בתחום התוכנית מצפון. נוף יהוד הינה בעלים של חלק מחלקות 98 ו-100 בגוש 10681, חלקה 110 בגוש 10680 וחלק מחלקה בגוש 10682 הגובלות בתחום התוכנית מדרום. להלן מתוך כתב הערר:

מקרקעי העוררות על רקע התכנית המנדטורית (בכו כחול מקוקו):



30. **טענות בדבר הפרת עקרון היסוד בדיני התכנון – התכנית קובעת הוראות אשר חורגות מתחומה:** העוררות טוענות כי התכנית מפרה עקרון יסוד בדיני התכנון והבנייה בקובעה בנספחיה הוראות החלות על שטחים מחוץ לתחום הקו הכחול, עובדה שאושרה לטענתן הן על-ידי הוועדה המחוזית והן בפסיקת בית המשפט המחוזי בפסק הדין בעתירת נתיב אברהם השנייה (פסקה 55 רישא שצוטטה לעיל). לשיטתן, הוועדה המחוזית פעלה בניגוד לדין בהסתמכה על מקרקעין שהוצאו מתחום התכנית לצורך הקמת מרבית מתקני מוצאי הניקוז וקווי הביוב המאסף של השכונה המתוכננת, תוך הפיכת מקרקעיהן ל"מרכז תשתיות" שכונתי. לטענת העוררות, ניסיון המשיבות לטעון כי מדובר ב"נספחים מנחים"

מהווה ניסיון פסול "לתרץ" את מתן ההוראות בתכנית לגבי שטחים שמחוץ לתכנית. ראשית, בעתירת נתיב אברהם השנייה, בית המשפט דחה את הטענה כי מדובר "רק בנספחים מנחים", והיות ומדובר בפתרון הכרחי ובלעדי לעניין הביוב והניקוז של התכנית כולה, ללא חלופות ביצוע אחרות, הרי שקביעתה כמנחה הינה "מלאכותית". נוסף על כך, הפסיקה קבעה כי לא ניתן להסתמך במסגרת תכנית על שטחים חיצוניים, ואף, בהתאם לסעיף 2 וסעיף 4.2.1 לנוהל מבא"ת 2020 (מהדורה 1.3), קביעת הוראות ביחס למגרשים שמחוץ לקו הכחול של התכנית מנוגדת לעקרונות התכנון, הינה נטולת סמכות, ודינה להתבטל. זאת ועוד, טענת המשיבות כי תכנית חפ/181 מאפשרת את קביעת מוצאי המים והביוב במקרקעי העוררות אינה יכולה לעמוד לעמדת העוררות, שכן ההוראה המתירה מעבר תשתיות מתייחסת בהוראות התכנית ל-'plot' (מגרש בנייה) ולא ל-'parcel' (חלקה), ולשיטת המשיבות עצמן, מגרשי העוררות אינם מגרשי בנייה לכן ממילא אין הוראה בתכנית 181 הקובעת את האפשרות של מעבר התשתיות במקרקעי העוררות. העוררות מוסיפות כי גם אם הייתה חלה הוראת סעיף b בתכנית חפ/181 היא נועדה למעבר מצומצם של תשתיות בין מגרשי מגורים סמוכים ולא לריכוז כלל תשתיות השכונה. לפיכך, טוענות העוררות כי המתווה המוצע מהווה הפקעה דה-פקטו של מקרקעיהן והפיכתם לרצועת תשתיות, תוך איון אפשרויות השימוש בהם כיעודם המקורי, ומשכך, על הוועדה לבחור בין צירוף המגרשים לתחום הקו הכחול לבין מחיקת ההוראות החורגות מתחום התכנית.

31. הוועדה המחוזית משיבה כי אין בטענות העוררות בדבר הוראות התכנית המתייחסות לשטחים שמחוץ לקו הכחול כדי להצדיק את הכללת שטחיהן בתכנית. ראשית, נספח התשתיות המציג את מוצאי הניקוז בשטח העוררות הינו נספח מנחה בלבד, אשר ניתן למקם את המוצאים המוצעים בו בתחום השצ"פים שבתחום התכנית או אף לבטלו. שנית, התכנית המפורטת המנדטורית קבעה מפורשות את שטח העוררות כשטח המיועד לניקוז השטחים שמעליו, ואף ללא הסדרה סטטוטורית, מעצם טבעם וטופוגרפית השטח, שטחי ואדיות ומורדות משמשים לניקוז טבעי של השטחים שמעליהם. גם ללא מוצא כזה המים יתנקזו לשטחי הוואדיות כבכל מקום אחר בו קיים ואדי. באשר לקו הביוב ונספח התשתיות, הרי שמדובר בנספח מנחה, ואין מניעה לסטות ממנו ככל שיידרש לעת מימוש התכנית. כמו-כן, הנספח המציג חלופה להעתקת הקו "במידה ויידרש", כאשר חלק מהקו הקיים ממילא מצוי כבר כיום בשטח העוררות, ומשכך אין נפקות תכנונית להסתות המינורית בתחום אותו שטח. הוועדה מדגישה כי התכנית המנדטורית המפורטת קובעת כי ניתן יהיה לעשות בשטחים אלו שטחי ניקוז וביוב לטובת השטחים שמעל ובכל מקרה השטח של העוררות נקבע סטטוטורית כשטח ניקוזי וכשטח המבייב את השטחים שמעליו. טענת העוררות, כי מגרשי הבניה בתכנית המפורטת המנדטורית הם אלה הכפופים להוראה שמגרש נמוך יאפשר העברה של ניקוז וביוב בשטחו למגרש שמעליו, אך לא שטחי העוררות שמחוץ לשטח התכנית, היא פרשנות מצמצמת, ופרשנות תכליתית וסבירה של ההוראה מחייבת החלטה על כל שטח נמוך, קל וחומר כאשר מדובר בשטחים שאינם מיועדים לבנייה ומצויים במורדות המובילים לוואדיות. טענת העוררות בדבר פגיעה ביכולת ניצול השפ"פ בשל "רצועת התשתיות" נעדרת כל בסיס, שכן קו הביוב קיים בשטח כבר כיום, והחלופה המוצעת מצויה על אותו תוואי בשינויים מינוריים, כאשר ממילא אפשרויות הניצול של שטח השפ"פ במדרונות מוגבלות מטבען. מכל מקום, ככל שיידרש, רשאית

הוועדה המקומית להפקיע את השטחים הנדרשים מכוח סמכותה לפי סעיף 188 לחוק, בין אם מכוח התכנית המנדטורית ובין אם לאחר הכללת השטח בקו הכחול של התכנית, וזאת מבלי שתידרש הכללתו בהליך האיחוד והחלוקה.

32. הוועדה המקומית משיבה כי אין בטענות העוררות בדבר קביעת הוראות מחוץ לקו הכחול ביחס לקווי ביוב, מתקני מוצא ניקוז ומעבר לוואדיות כדי להצדיק את ביטול התכנית. ראשית, בהתאם לתכנית המאושרת חפ/181 החלה על המקרקעין, מאושרים כבר כיום קווי ביוב ומתוכנן מעבר הניקוז בשטח זה, כך שמדובר בהוראות מכוח תכנית מאושרת ולא בהוראות חדשות. שנית, נספח התשתיות אליו מפנות העוררות הינו נספח מנחה בלבד, כקבוע בסעיף 1.7 להוראות התכנית. שלישית, מדובר בפרקטיקה תכנונית מקובלת לפיה תכניות המציעות בינוי ופיתוח כוללות קווי תשתית המשכיים אל ומחוץ לתחום התכנית, כאשר הנספחים המנחים מציגים את הקישור וההמשך האפשרי של התשתיות מבלי לקבוע הוראות מחייבות מחוץ לתחום הקו הכחול.

33. לא קיימת מניעה או הצדקה שלא לכלול את שטחי העוררות בתחום התכנית:
העוררות טוענות כי החלטת הוועדה המחוזית להותיר את מקרקעיהן מחוץ לתחום התכנית, תוך הסתמכות בלתי חוקית לשיטתן על שימוש עתידי במקרקעין אלו, בעוד שטחים פרטיים פתוחים אחרים נכללו בה, לוקה בחוסר סבירות קיצוני ובחוסר עקביות. לשיטתן, עמדת מתכנת המחוז, לפיה שטחים ירוקים הנדרשים לצורך התכנית הוכנסו לגבולותיה, מצדיקה דווקא את הכללת מקרקעיהן בתחום הקו הכחול, שכן הם נדרשים הן לצורכי תשתיות והן לצורך מימוש עקרונות תכנית חפ/2000 בדבר קווי השקה ועקרונות של שילוב השטחים שבין האזורים בנויים לשטחי המדרונות והוואדיות לצורכי הציבור לפניאי ונופש ברמה השכונתית ופיתוח קשר פיזי בין השכונה לוואדיות או למדרונות. העוררות מדגישות כי מדיוני הוועדה עולה הסתמכות בלתי חוקית על שטחיהן כמעבר לוואדיות ולטבע, תוך התעלמות מהעובדה כי מדובר בקניין פרטי אשר אין כל זכות קנויה להישען עליו. לעמדתן, הותרת התכנית במתכונתה הנוכחית עלולה להוביל לנזק בלתי הפיך לציבור, שכן העוררות רשאיות למנוע גישה משטחן הפרטי לשטחי הוואדיות, ובכך תיחסם הגישה לנחל עמירם ונחל עובדיה - מהנחלים הערכיים ביותר במדרונות המערביים של חיפה. בנוסף, אי-הכללת השטחים בתחום התכנית מונעת את האפשרות לקבוע הוראות ליצירת זיקה בין השטחים הכלולים בתכנית לוואדיות, כנדרש בהוראות תכנית חפ/2000 וכן מונעת את יישום הוראת סעיף 4.9(15) לתכנית רמת גוראל בדבר תחזוקת תוואי הגישה לקווי הביוב כאזור חיץ אש שאינו יכול לחול על שטחים שמחוץ לתחום התכנית. העוררות מוסיפות כי החלטת המשיבות להוציא את מקרקעיהן מתחום התכנית נבעה משיקולים זרים, ובפרט מהרצון להציג מצג שווא של צפיפות גבוהה יותר, וזאת בהיעדר כל הצדקה תכנונית. בטענה זו תומכות העוררות בחוות-דעת מקצועיות מטעם אינג' נחום פרמינגר, אשר הצביע על קיומן של זכויות בנייה למקרקעי העוררות מכוח תכנית חפ/229; ואדריכל חזי ברקוביץ, אשר הדגיש כי הקו הכחול במתכונתו הנוכחית מנתק את השכונה מסביבתה הטבעית. העוררות מוסיפות כי חיזוק משמעותי לעמדתן ניתן למצוא בדברי נציג לשכת התכנון, מר עיז אלעדן-דאהר, בדיון מיום 31.01.2021 לפיהן לשכת התכנון והוועדה המחוזית סברו שניתן להוסיף זכויות ויחידות דיור נוספות. העוררות מדגישות כי הצפיפות המוצעת בתכנית נמוכה מהצפיפות המינימלית שנקבעה לעיר חיפה במסגרת תמ"א 35 (11)

יח"ד לדונם) ומגמות התכנון המעודדות ציפוף בשטחים עירוניים, כפי שבאות לידי ביטוי בתכנית הכוללנית.

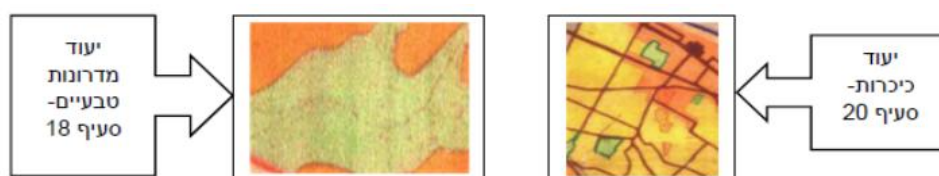
34. הוועדה המחוזית: משיבה כי כאשר שטח העוררות אינו משנה את ייעודו ואת שימושו המאושרים אין עילה להכללתו בשטח התכנית לאיחוד וחלוקה. וזאת גם אם ייעודים ושימושים אלו מסייעים לתכנון החדש. בענייננו, בעוד ש"שטח השן" הירוקה, שהיה מיועד כשטח פרטי פתוח (שפ"פ) בתכנית המפורטת המנדטורית ובתכנית הכוללנית, נכלל בתחום האיחוד והחלוקה בשל היותו חלק אינטגרלי מרצף הבינוי המוצע, הרי ששטחי העוררות נותרו בייעודם המקורי כשטח פרטי פתוח, ואינם מהווים חלק מהרצף הבינוי אלא דווקא המשך טבעי לשטחי הוואדיות והמורדות, בהתאם לתפיסה התכנונית שנקבעה כבר בתכנית הכוללנית, ואין כל סיבה לשנות עמדה תכנונית מוצהרת וברורה זו. כמו-כן, אין בטענת העוררות כי אי-הכללת שטחיהן תמנע מעבר ציבורי לוואדיות כדי להצדיק את הכללתם, שכן במבחנים שקבעה הפסיקה להכללת שטח באיחוד וחלוקה, נימוק מעין זה לא מצדיק הכללת שטח באיחוד וחלוקה, ומכל מקום ניתן להפקיע שטח זה, ככל שיוחלט על כך בהתאם לסמכויות הקבועות בדין. הוועדה טוענת כי טענת העוררות לפיה סעיף 4.9(15) בהוראות התכנית מתייחסת לשטח שמחוץ לקו הכחול של התכנית שגויה הואיל ומשמעות הסעיף היא כי יש לתחזק את שטחי הגישה לטיפול בקווי הביוב שבתוך שטח התכנית כאזור חייץ לאש. אין הכוונה שיש לתחזק שטחים המצויים מחוץ לשטח התכנית כאזורי חייץ מפני אש, באשר לא ניתן לקבוע הוראות הנוגעות לשטח שמחוץ לתכנית. באשר לטענה בדבר הוראות התכנית הכוללנית המחייבות קשר פיזי בין השכונה לוואדיות והמדרונות, הוועדה מבהירה כי אין הכוונה לחיבור המחייב הכללת השטחים בתכנית אחת, אלא ליצירת שכונה המוקפת בשטחים פתוחים המאפשרים מעבר לוואדיות.

35. הוועדה המקומית: משיבה כי החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית התבססה על העיקרון המנחה של העדפת קידום בנייה באזורים המיועדים לכך על פני שטחים בייעוד חקלאי או פתוח, תוך שמירה על שטחי הוואדיות ללא בינוי או פיתוח כחלק מהטבע העירוני. התכנית לא רק שאינה מרחיבה את השטח המיועד לבנייה ופיתוח מעבר לגבולות הבינוי של התכנית המנדטורית המאושרת, אלא אף מצמצמת אותו, כאשר היא מייעדת חטיבת שטח איכותית מישורית במרכז השלוחה למטרות ציבוריות, בעוד ששטחי העוררות, המצויים במדרונות הוואדיות המקיפים את שטח התכנית, אינם ניתנים לפיתוח לרווחת הציבור. הוועדה המקומית הוסיפה כי התנגדות העוררות נדחתה בנימוק לפיו אין הצדקה לכלול את חלקותיהן, המצויות בייעוד שטח פרטי פתוח בהתאם לתכנית המנדטורית חפ/181, בתחום התכנית, שכן שטחים אלו, הצמודים לשטח בייעוד 'גיא (ואדי) שמור' לפי תמ"מ 6, מהווים חלק מרצף השטחים הפתוחים סביב הוואדיות בחיפה, אשר הינם בעלי ערכיות וחשיבות כלל עירונית ומחוזית כחלק מסימני ההיכר והמאפיינים הייחודיים של העיר. בהתאם למדיניות הוועדה, המעוגנת גם בתכנית הכוללנית, יש לשמור על שטחים אלה כפתוחים ואף לצמצם את תחומי הבינוי במקרים המצדיקים הרחקת אזורי הבינוי מציר הוואדי. הוועדה המקומית מוסיפה כי אין לעוררות זכות קנויה להיכלל בתכנית איחוד וחלוקה רק בשל היותן בעלות חלקות סמוכות; שיקולי הכללת שטחים בתכנית הינם תכנוניים גרידא, ובענייננו לא נמצאה כל הצדקה להטיל על הציבור את נטל הפיצוי עבור שטחים שאינם נחוצים לתכנית ואינם דרושים לקיומה של השכונה המוצעת.

36. **טענה בדבר חסימת מקרקעי העוררות בפני שימוש במקרקעיהן:** העוררות טוענות כי התכנית המוצעת גורמת לפגיעה מהותית בזכויותיהן בכך שהיא חוסמת את אפשרות הגישה הרכובה למקרקעיהן, אשר הייתה קיימת עד כה דרך חלקה 9. חומרת הפגיעה קיבלה לטענתן משנה תוקף בדבריו המפורשים של נציג לשכת התכנון בדיון מיום 31.01.2021, אשר אישר כי ל"מגרשים שהוצאו מחוץ לתכנית אין אפשרות לתכנן גישה, וכי תכנון גישה כזו יהווה פגיעה חמורה במיוחד...". העותרות סבורות כי על אף המודעות לסוגיה מהותית זו, הוועדה נמנעה ממתן מענה ענייני והסתפקה בטענה בדבר אפשרות לגישה רגלית שתורחב בעתיד, תוך התעלמות מהפגיעה המשמעותית הכרוכה בביטול הגישה הרכובה. עוד נטען כי חומרת הפגם בהתנהלות הוועדה אף זכתה להתייחסות ביקורתית מצד בית המשפט המחוזי במסגרת הדיון בעתירת העותרות אשר הביע תמיחה על היעדר מענה הולם לסוגיה זו.

37. **הוועדה המקומית משיבה כי קרקעות העוררות אינן מיועדות לבנייה וגם במצב התכנוני המאושר, שלא מומש מעולם, לא נהנו מקישור חופשי לדרכים, בשים לב להיקפן ולתוואי הקרקע המדרוני.** תכנית רמת גוראל מאפשרת גישה למקרקעי העוררות מכיוונים שונים ודרך מעבר ציבורי ואין לומר כי נחסמה הגישה.

38. **טענות בדבר טעויות בפרשנות המשפטית:** העוררות טוענות כי בבסיס החלטת הוועדה המחוזית לדחות את התנגדותן נפלו טעויות מהותיות בפרשנות המשפטית של התכניות המאושרות. הטעות המרכזית, לשיטתן, נובעת מפרשנות שגויה של יעוד המקרקעין בתכנית חפ/229. בעוד שמקרקעיהן מסומנים בתשריט התכנית בצבע ירוק בהיר, המתאים ל"מדרונות טבעיים" (לפי סעיף 18 בתכנית חפ/229), הוועדה שגתה בסיווגם כ"כיכרות פתוחות" (לפי סעיף 20 בתכנית חפ/229) המסומנים בצבע ירוק בהיר עם מסגרת ירוקה כהה. להלן מכתב הערר:



לטענת העוררות, להבחנה זו חשיבות מכרעת, שכן בהתאם לנוסח התרגום בעברית, קובע סעיף 18 כי ניתן לבנות במקרקעין ביעוד זה בניינים: **"הקשורים בשימוש הקרקעי לחקלאות או גננות; הקשורים בשימוש הקרקע לשם מקום מרגוע ושעשועים; בניינים אחרים אשר הועדה המרכזית תאשר"**. העוררות מוסיפות כי תכנית חפ/181, שייעדה את המקרקעין כשפ"פ (private open space) לא באה לשלול את הזכויות שהוקנו בתכנית חפ/229, אלא להוסיף עליהן (הדיבור "and also" בסעיף התנאים בתכנית חפ/181). בהקשר לכך העוררות מפנות לכתב התשובה שהוגש מטעם הוועדה המחוזית בעתירת נתיב אברהם השנייה בו לעמדתן הודתה הוועדה לראשונה כי בשטחי העוררות מותר "בינוי אינהרנט" לשימוש חקלאי ולשימוש כשטח פתוח וכך גם בדיון שהתקיים בעתירה במהלכו הכירה הוועדה במפורש בקיומן של זכויות בנייה במקרקעי העוררות, תוך שהסתייגה מהיקפן ביחס לזכויות באזור מגורים. לאור האמור, טוענות העוררות כי ההחלטה להוציא את מקרקעיהן

מתחום התכנית התבססה על הנחת מוצא שגויה בדבר היעדר זכויות בנייה במקרקעין. משנמצא כי קיימות זכויות בנייה משמעותיות במקרקעין, ובהתחשב בכך שהתכנית נשוא הערר מהווה שינוי לתכנית מנדטורית שכללה את מקרקעיהן, מתחייב לתקן את ההחלטה תוך הרחבת תחום התכנית כך שיכלול את מקרקעי העוררות, באופן שיאפשר תכנון כולל והרמוני של המתחם.

39. הוועדה המחוזית טוענת כי התכנית המנדטורית המתארית מגבילה את אפשרויות הבינוי לכאלו הקשורות במישרין לחקלאות, גננות, שעשועים או לבינוי אחר שיאושר על-ידי הוועדה המחוזית, קרי - בינוי התואם את אופיים של השטחים הפתוחים ושומר על מהותם ככאלה. בינוי זה שונה מהותית מהבינוי המוצע בייעוד מגורים ב' בתכנית הנדונה, ומשכך אין בסיס לעמדתה לטענת העוררות בדבר הצורך בהכללת שטחיהן בתכנית. לכן, באשר לטענת העוררות בעניין זכויות בנייה מכוח סעיף 18 להוראות תכנית חפ/229, נטען כי גם בהנחה שסעיף זה חל בענייננו, הבינוי המותר מכוחו אינו בינוי סחיר אלא בינוי מוגבל הקשור לאופיים של השטחים הפתוחים בלבד, אשר משמעותו הכלכלית זניחה עד חסרת משמעות, והוא שונה בתכלית מהבינוי המוצע בייעוד מגורים ב'.

40. הוועדה המקומית דוחה אף היא את טענת העוררות בדבר זכויות הבנייה המוקנות להן מכוח תכנית חפ/229. נטען כי אף שבתשריט התכנית סומנו שטחי העוררות, בדומה ליתר שטחי הוואדיות העוטפים את השלוחות בייעוד "natural slopes & reservations", הרי שהתכנית המפורטת חפ/181, קבעה לשטחים אלו ייעוד תכנוני שונה של private open space. על-כן, קבעה הוועדה המחוזית כי השימושים המותרים לייעוד תכנוני זה (שפ"פ) אכן קבועים בסעיף 20 בתכנית חפ/229 המגדיר את המותר בשטח בייעוד תכנוני זה, ואילו הפניית העוררות לסעיף 18, הקובע הוראות לגבי שטח בייעוד תכנוני אחר (nature reserve) היא שגויה. הוסף כי בהתאם להלכה הפסוקה, יש לראות את התכנית הכוללת חפ/229 כתכנית שהוראותיה מיוחדות, ואין לשאוב ממנה מונחים ביחס למקרקעין שחלה עליהם תכנית מפורטת המגבילה או אוסרת שימושים כאמור. משכך, ההוראות החלות על חלקות העוררות הן אלו שנקבעו בתכנית המפורטת חפ/181, אשר אינה קובעת כל הוראות בנייה עבור ייעוד "private open space", וכל פעולה בשטחים אלו כפופה לאישור תכנית מתאר מפורטת בהתאם לסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה. למעלה מן הצורך נטען כי אף אם תתקבל עמדת העוררות, הרי ששני ייעודי הקרקע עליהם הן מצביעות - "private open space" ו-"nature reserve" - אינם מאפשרים הלכה למעשה בנייה בקרקע, שכן מימי ראשית התכנון המודרני בעיר חיפה נועדו שטחים אלו לשימוש כשטח פתוח וטבעי בעיקרו, כאשר לכל היותר היה מותר בהם בינוי טפל ואגבי לשימוש חקלאי ולא בנייה עיקרית, וגם זאת בכפוף לאישור תכנית מפורטת שתקבע הוראות בנייה ביחס לכך, אשר מעולם לא אושרה.

הדיון בערר והשלמות הטיעון לאחריו

41. במסגרת הדיון שהתקיים בערר ביום 05.12.2024, חזר בא-כוח העוררות על הטענות המרכזיות והשיב גם לטענות שהועלו במסגרת התשובות לערר, כמו-כן השיב לשאלות חברי

הוועדה. נטען כי הוועדה המחוזית הוציאה את שטחי העוררות מתחום התוכנית, אך ממשיכה להסתמך עליהם לצורך פתרונות ביוב וניקוז של השכונה החדשה. תוצאת החלטה זו לפי טענת העוררות היא הפקעה דה-פקטו ופגיעה בקרקע, בשל ריכוז כל מי הנגר של השכונה והזרמתם דרך מתקן מוצא אל מרכז השטח שלהן, שעשויה למנוע מהעוררות לעשות כל שימוש חוקי בשטח. לגבי קו הביוב, נטען כי חוק הביוב אינו מתיר קביעת קו ללא תוכנית ביוב מוסדרת, וכי לא ניתן להשתמש ב"נספח מנחה" כדי לעקוף את הצורך בהכללת השטח בקו הכחול. עוד נטען בדבר חסימת גישה וניתוק מהוואדיות, כאשר לטענת העוררות, התכנון החדש חוסם את הגישה שהייתה לחלקותיהן בעבר. בנוסף, אי-הכללת המקרקעין בתכנית תאפשר להם להציב גדרות בשטחם הפרטי, מה שימנע את חיבור השכונה החדשה לוואדיות ולטבע, בניגוד לעקרונות תוכנית המתאר הכוללת. עוד טענו העוררות שהוועדה בחרה להכניס לקו הכחול חלקות אחרות (כגון חלקה 73 בבעלות המדינה/קק"ל), לשנות את ייעודן לשצ"פ ולתת בגיבן זכויות למגורים, בעוד שאת שטח העוררות – שנושא בנטל התשתיות – השאירו בחוץ. העוררות דחו את טענות המשיבות בסוגיית זכויות הבנייה בשטחן, וחזרו על הטענה כי חל עליהם סעיף 18 לתוכנית המנדטורית המתיר בנייה מסוים. הפתרון שהוצע לכלל האמור הוא להרחיב את הקו הכחול, לכלול את שטח העוררות, ולפצות אותן על-ידי ציפוף הבנייה בשכונה (שמתוכננת לפי הטענה בצפיפות נמוכה של 9.5 יח"ד לדונם), מה שיפתור את הבעיה מבלי לפגוע באיזון הכלכלי של יתר הבעלים.

מנגד, באי-כוח המשיבות השיבו כי אי-הכללת שטחי העוררות נבעה משיקולים תכנוניים של שימור ואדיות, והתכנית עושה הבחנה ברורה בין השטח המיועד לפיתוח (בראש הגבעה) לבין השטחים התלולים המהווים חלק מרצף הוואדיות של חיפה (נחל עמירם ונחל עובדיה), שאמורים להישאר פתוחים. הודגש כי אין לבעל קרקע זכות קנויה להיכלל בתוכנית איחוד וחלוקה רק בגלל סמיכות גיאוגרפית. לטענת המשיבות, על פי התכנית המנדטוריות (חפ/181 בצירוף חפ/229), שטחי העוררות מוגדרים כ"שטח פרטי פתוח" הכפוף לסעיף 20 (ולא 18), אשר אוסר על פיתוח ובנייה ללא אישור מיוחד. לפיכך, אין לעוררים ציפייה לזכויות בנייה או קבלת תמורת מגורים. באשר להעברת התשתיות בשטחי העוררות, נטען, באשר לקו הביוב, כי מדובר בקו ביוב עירוני שקיים בשטח עשרות שנים, וכי חוק הרשויות המקומיות (ביוב) מתיר לרשות להעביר ולתחזק קווים בתוך קרקע פרטית, ולכן אין חובה סטטוטורית לכלול את הקרקע בתוך הקו הכחול רק בשל כך. ביחס לניקוז, הושב כי זרימת המים אל שטחי העוררות נובעת מחוקי הגרביטציה, שכן הם ממוקמים במורד ההר. עוד צוין כי בניגוד למצב כיום שבו הנגר זורם לשטחים הפתוחים "בלי שליטה", התוכנית החדשה דווקא מסדירה את הניקוז ומכילה אמצעים להקטנת הנגר העילי. התוכנית מחייבת השתייה והחדרה של רוב מי הגשמים לתוך הקרקע בתוך תחום מגרשי הבנייה, כך שרק העודפים יופנו למערכת הניקוז החיצונית. בנוסף, התוכנית קובעת הוראות המחייבות מתן פתרונות למניעת פגיעה בוואדיות וחירוץ המדרונות, ודורשת כי תכנון מוצאי הניקוז יאושר על-ידי רשות הניקוז. באשר למוצאי הניקוז המוצעים בנספח התשתיות, הוסבר מטעם נציגי המשיבות כי "זו תעלה מבטון שיש לה פתחים מבטון" – מערכת הניקוז אוספת את מי הנגר מהחלקות והכבישים לתוך צינור (שהיקפו נקבע בהתאם לנפח המים שמועבר בו), ובנקודת הסיום של הצינור בוואדי יוקם

מתקן ניקוז בעל "כנפיים קטנות מבטון ובתוכן יש צינור". ביחס לטענות בדבר חסימת הגישה, הושב כי גם בעבר לא הייתה לחלקות אלו גישה ממונעת אמיתית בשל הטופוגרפיה התלולה (הפרשי גובה של עשרות מטרים), והתכנית אינה מרעה את המצב מהבחינה הזו.

42. בשל טענות העוררות על כך שכתב התשובה מטעם הוועדה המקומית הוגש באיחור ואין לקבלו, ודחיית בקשה זו על-ידי הח"מ, נקבע בהחלטה מיום 01.12.2024 כי במידת הצורך יתאפשר לעוררות להשלים טיעון בכתב. ואכן, בהשלמת טיעון שהוגשה מטעם העוררות לאחר הדיון נטען בנוסף כי קיימות בענייננו קביעות חלוטות של בית המשפט המחוזי שכבר קבע פוזיטיבית כי "נספחי התשתיות" (הביוב והניקוז) אינם מסמכים מנחים בלבד, אלא הם קובעים בפועל הוראות שחלות על מקרקעין מחוץ לקו הכחול של התכנית. מכיוון שהמשיבות לא ערערו על פסק דין זה, מדובר בקביעה עובדתית וחלוטה המחייבת את כל הצדדים ואת ועדת הערר. בית המשפט קבע שבהעדר פתרון ביוב אחר בתוכנית, נספח הביוב אינו יכול להיות רק "מנחה". לכן, קביעת הוראות מחוץ לתוכנית מהווה חריגה מסמכות, ויש לתקן את התוכנית. ביחס הסתמכות המשיבות בדיון על "חוק הביוב" שלפיה טענה בדיון מתיר לרשות להניח מתקני ביוב בשטח הפרטי של העוררות גם ללא קו כחול נטען כי סמכויות העירייה בכל הנוגע לביוב הופקעו ממנה עם חקיקת חוק תאגידי מים וביוב ב-2001, כמו-כן נטען כי חוק התכנון והבניה קובע כי פטור מהיתר להתקנת תשתית תת-קרקעית מותנה בקיומה של תוכנית מפורטת המאשרת זאת. במקרה זה, המשיבות לא הציגו שום תכנית ביוב תקפה למקרקעין. העוררות טענו בנוסף שבהליכים משפטיים אחרים העירייה עצמה טענה את ההפך הגמור – שכאשר מדובר בשכונה חדשה ובקווי ביוב חדשים, לא ניתן להסתפק בתוואי הקיים, אלא חובה להגיש תוכנית חדשה הכוללת את קו הביוב. הודגש כי בניגוד לניסיון המשיבות להציג זאת כשינוי קל של תוואי קיים, הנספח מראה כי מדובר בהנחת מאות מטרים של קווי ביוב חדשים וחיבורים חדשים בתוך מקרקעי העוררות, שאי אפשר לבצעם ללא תוכנית. מכל מקום, צוין כי גם אם המשיבות ינסו לפעול מכוח חוק תאגידי מים וביוב, החוק (סעיף 43) דורש את הסכמת בעלי הקרקע לכניסה לשטחם. העוררות הצהירו במסמך באופן חד-משמעי כי הן אינן מסכימות ולא יתנו כל הרשאה לכניסה למקרקעיהן. באשר לטענות שעלו בדיון ביחס לתכנית הכוללנית ולפיהן התכנית הכוללנית מאפשרת שימוש בתוואי שבילים קיימים לטובת קווי ביוב מחוץ לתוכנית, העוררות טענו כי התכנית הכוללנית דורשת במפורש שעבור אזורי "קו ההשקה" (החיבור בין הבינוי לוואדיות) תוכנה תכנית מפורטת. סעיף 6.7.1.4 בתכנית הכוללנית קובע במפורש כי תכנית שתוגש תכלול גם את תחום המעבר אל קו הביוב. לכן לשיטתן הוראות התכנית הכוללנית דווקא מוכיחות שלא ניתן לקבוע פתרונות ביוב, ותנאי גישה לתחזוקתם, מבלי להרחיב את תחום התוכנית ולהכניס את מקרקעי העוררות לקו הכחול.

דיון והכרעה

43. בהתאם לפסק הדין בעתירת נתיב אברהם השנייה, מדובר בערר שיש לדון ולהכריע בעניינו בסוגיות הבאות והמשמעות שלהם לעניין הסעד המבוקש על-ידי העוררות – הכנסת החלקות בבעלותן לתחום הקו הכחול והאיחוד והחלוקה שבתכנית:

א. השימושים המותרים בחלקות העוררות – סעיף 18 בתכנית חפ/229 ("בנייה חקלאית") או שמא סעיף 20 (עם מגבלות משמעותיות יותר על פיתוח) – פסקה 55 בפסק הדין;

ב. החלת הוראות תכנית על מקרקעין שאינם כלולים בקו הכחול שלה, ובמקרה הנוכחי מוצאי הניקוז שסומנו בשטח העוררות, קווי ביוב מאסף שיעברו בחלקם בשטח העוררות, קביעת צירי גישה לוואדיות בהמשכיות לשטחי העוררות שעשויות לחסום את הגישה - פסקה 56 בפסק הדין.

44. העוררות סבורות כי היה על הוועדה המחוזית לקבוע כי שטחים פתוחים המקיפים את התכנית מצפון ומדרום, שטחי ואדי, שיש לצרפם לשטח התכנית. הסיבות לכך לשיטת העוררות, בראשי פרקים: בשל כך שהתכנית קובעת הוראות על שטחי העוררות מחוץ לקו הכחול שלה (באמצעות נספחיה); בשל ההיסטוריה התכנונית והנורמטיבית העולה מהתכניות המנדטוריות אשר בין היתר קובעות בשטח זכויות בנייה; בשל חסימת המעבר.

45. מסקנתנו, לאחר עיון במכלול טענות הצדדים והחומר הרב שהונח לפתחנו, היא כי קיים ספק רב אם ניתן לראות במקרקעי העוררות ככאלו "הטעונות" בזכויות בנייה מוקנות בהתאם לתכנון המנדטורי. בכל מקרה, אף בהנחה שקיימות במקרקעין זכויות, קשה לומר שהן לבנייני מגורים דווקא, ואף אם כן – ניתוח המצב התכנוני מוביל למסקנה ברורה כי אין מדובר במקרקעין שמהווים חלק מהיחידה התכנונית הנדרשת לתכנית רמת גוראל. לכן, גם אם ניתן לפעול למימוש זה או אחר של מקרקעי העוררות – אין כל הצדקה תכנונית לכלול את אלו בתכנית רמת גוראל. כך הדברים ביחס לשאלה הנבחנת באופן נקי. מובן שבחנו את הסוגייה גם בראי הסימונים בנספח התשתיות ביחס למוצאי הניקוז וקו הביוב. כפי שיובא להלן אנו סבורים שמדובר בסימונים המצביעים על אפשרות של חיבור התכנית לסביבתה ובוודאי שאין הם מהווים הוראה סטטוטורית מחייבת בתכנית – בין אם מכוח נספח מנחה ובין אם היה נקבע כמחייב. לכן גם מהפן הזה, ואף בשים לב לטענות העוררות בעניין חסימת הגישה שגם אותה נבחן להלן, לא מצאנו שיש כדי לשנות את ההכרעה בדבר "היחידה התכנונית" הנדרשת לתכנית רמת גוראל.

46. זאת ועוד, גם אם ניתן להגיע למסקנה אחרת ותימצא ההצדקה התכנונית או המשפטית להכללת שטח העוררות – שהוא ודאי לא מלוא השטח הנטען אלא זה הנוגע למעבר תשתיות – לא נכון לכלול שטח זה בתחום האיחוד וחלוקה שבתכנית, אלא לכל היותר לקבוע לגביו הוראת הפקעה. הפקעה מהסוג האמור (הפקעה תכנונית על יסוד סעיף 188 לחוק), לפי טענת המשיבות, ניתנת לביצוע גם על יסוד התכנון התקף במקרקעי העוררות כיום (בעיקר הכוונה לתכנית 181).

47. כעת לניתוח ופירוט. ניתוח הסוגיות שמנינו לעיל – שבכללן נבחן כמובן את הסוגיות הנדרשות לדיון כמצוות בית המשפט לעניינים מנהליים – צריך להיעשות בשים לב למבחנים המקובלים באשר לתכניות בכלל – זיהוי היחידה התכנונית, ובמידה ועסקינן בתכניות לאיחוד וחלוקה, בחינת השאלה האם יש לכלול תשתיות שלא משרתות באופן מובהק אך ורק את התכנית, בשטח התכנית או המתחום לאיחוד וחלוקה.

48. ואכן, תכנית רמת גוראל היא תכנית לאיחוד וחלוקה. הלכה למעשה, אף שהנושא לא חודד על-ידי הצדדים, מדובר לפנינו בשאלה שנדונה תדיר במוסדות התכנון ונוגעת לאפשרות לכלול שטח זה או אחר במסגרת קו-כחול של תכנית ובפרט במתחם איחוד וחלוקה. אף במקרה הנוכחי, ככל שהיינו קובעים שיש לקבל חלק מטיעוני העוררת ולצרף את המקרקעין הנדונים – כולם או חלקם – לשטח התכנית אך לא למתחם איחוד וחלוקה – לא היה בכך משום מענה לעוררת, אשר מעוניינת בקבלת זכויות בנייה בתכנית. כך למשל לא נטען שיש להכליל את המקרקעין או חלקם בתכנית כפוף להוראת הפקעה. בנסיבות אלה ניתן לנתח את טענות העוררת והתשובות על יסוד המבחנים המוכרים בנושא, ונעשה זאת תוך התייחסות גם לטענות הממוקדות שעלו.

49. באופן כללי, במסגרת של תכנית לאיחוד וחלוקה, כאמור בפרק ג' סימן ז' (סעיפים 128-120) בחוק התכנון והבנייה, מוסמך מוסד התכנון להורות על איחודם של מספר מגרשים וחלוקתם מחדש לבעליהם, בין בהסכמת הבעלים ובין שלא בהסכמתם. זאת, לאחר שבוצעו בהם התאמות ושינויים בהתאם למטרות התוכנית, לרבות הפרשות לצורכי ציבור, שינויי ייעוד, שינויים בגבולות החלקות, בזהות בעליהן ובגודלן (ראו: ע"א 4595-06 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה נצרת נ' סבן (17.07.2011), בפסקה 84; ע"א 6805-99 תלמוד תורה הכללי והישיבה נ' הועדה המקומית (02.07.2003), בפסקה 20; שרית דנה, שלום זינגר, תכנון ובנייה, עמ' 1111 (להלן: דנה וזינגר)).

50. השיקול המרכזי הנבחן במוסד התכנון הוא התכנוני ולא הקנייני. בעע"מ 8748-03 ועדת ערר מחוז תל אביב נ' סילבנה לוי פואה (20.06.2005) צוטטו הדברים הבאים: "תכנון, ככלל, אינו מודרך על פי בעלויות; הוא הליך פונקציונלי הנגזר מהצרכים התכנוניים, ולא אחת הוא נקבע במנותק מהבעלות" (צ' אילוז "מעמד המשפטי של בעל מגרש והבעלים הרשום במגרש שנוצר בתכנית לחלוקה חדשה" מקרקעין א (4) (2002) 62, 63).

51. לכן, גם השיקולים לצורך הכללת חלקה זו או אחרת בשטח תכנית, לרבות במתחם לאיחוד וחלוקה, הם שיקולים תכנוניים ולא שיקולי פיצוי וכדומה. בבג"ץ 6942-15 בן משה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומית (20.11.2016; להלן: עניין בן משה) קבע כבוד השופט מ' מזוז כך: "מכשיר האיחוד וחלוקה, בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם, [...] הוא אמצעי תכנוני שנועד לאפשר ולהקל על ביצוע תכנון של חטיבת קרקע נתונה לייעודים שהוגדרו, ואין לעשות שימוש באמצעי זה למטרות פיצוי גרידא שאינן נובעות מצרכי התכנון של אותו מתחם קרקע. בהתאם לכך, ההחלטה בדבר הכללתן או אי הכללתן של חלקות קרקע במסגרת תכנית האיחוד וחלוקה צריכה להיות מעוגנת בצרכי התכנון של חטיבת הקרקע בה מדובר ולא בשיקולים חיצוניים הזרים לעניין" (פסקה 19). לאחר מכן חודד כי "מדובר אפוא במנגנון שתכליתו העיקרית היא תכנונית, והוא נועד לקדם אופטימיזציה של התכנון ולהקל על יישומו, תוך שחרור התכנון מאילוצים הנובעים מסוגיית הבעלות בקרקע (דנה וזינגר, עמ' 1120). בנוסף, לצד התכלית התכנונית העומדת ביסודו, מנגנון האיחוד וחלוקה מאפשר פיזור של הנזק וחלוקה צודקת של ההשבחה בין בעלי הקרקעות בתחום התכנית (עניין בוכניק, פס' 16; אך ראו אצל דנה וזינגר, הסבורים כי תכלית זו של "חלוקה צודקת של העושר" מהווה אמנם "תוצר לוואי" רצוי של השימוש במכשיר זה, אך אין מדובר בתכלית או בהצדקה לקיומו של מנגנון האיחוד וחלוקה). בהינתן

מאפייניו של מנגנון האיחוד וחלוקה ותכליתו התכנונית, ההחלטה על אופן השימוש בו מסורה בידי רשויות התכנון, ואלה רשאיות לבחור בדרך העשויה לקדם באופן היעיל ביותר את מטרותיה התכנוניות של התכנית הרלוונטית. בהקשר זה נפסק בעבר, כי החלטה בדבר הכללת מקרקעין בתחום המיועד לאיחוד וחלוקה, צריכה להתקבל על בסיס שיקולי תכנון וקידום יעדי התכנית, ואין הרשות רשאית לעשות כן מטעמים של פיצוי בעלי המקרקעין (עניין בן משה, פס' 19-22). מכאן, שאין לו לאזרח זכות קנויה שהתכנון המחודש של מקרקעין ייעשה דווקא באמצעות הכלי של איחוד וחלוקה העתיד להשביח את המקרקעין, על פני המנגנון של ייעוד מקרקעין לצורכי ציבור והפקעתם (דנה וזינגר בעמ' 1136, 1139) " (עע"מ 9403-17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' אלון צבי כרמלי (26.06.2019), פסקאות 54-55; להלן: עניין אפולוניה).

52. בכל הנוגע להיקף התפרסותה של תכנית לאיחוד וחלוקה, קבעה הפסיקה שהשיקול הוא תכנוני ובראש ובראשונה הוא נתון לקביעת "היחידה התכנונית" שבה מקודם שינוי הייעוד התכנוני ובה נקבע "הקו הכחול", גבולה של תכנית: "מנגנון האיחוד והחלוקה נועד לשמש שתי תכליות מרכזיות: ראשית, בא מנגנון זה לשרת צרכים תכנוניים במצבים בהם נדרש לבצע חלוקה יעילה יותר של החלקות בתוך מרחב מסוים על מנת להתאים את החלוקה לצרכים התכנוניים [...] תכלית שניה של מנגנון זה היא חלוקה צודקת של הנזק וההשבחה בין בעלי מקרקעין בתחומיה של תכנית [...] טענתם של העותרים היא כי משהחליטה רשות התכנון להשביח קרקעות מסוימות במסגרת תכנית [...] חובה עליה 'לשתף' בהשבחה זו גם את שכניהם של בעלי הקרקע המושבחת בדרך של איחוד וחלוקה מחדש ללא קשר לשאלה האם שכנים אלה נמצאים בתחום התכנית או מחוצה לה [...] טענה זו אין בידי לקבל. דיני התכנון והבניה מגדירים מעגלים תחומים של פרטים שזיקתם לתכנית מסוימת מקנה להם זכויות ומטילה עליהם חובות ביחס לתכנית. מי שתוכנית השביחה מקרקעין שברשותו אמור לשלם היטל השבחה ובכך לשתף את כלל הציבור, ובכללו את אותם פרטים שנפגעו מן התכנית, בהטבה שהוענקה לו [...] אולם מנגנון שיתוף זה תחום בגדרי החוק. אם נאמר כי יש 'לשתף' ברווחי ההשבחה מי שלא זכה לה בתכנית גם בדרך של איחוד וחלוקה נמצא כי אין לדבר סוף ויש מקום 'לאחד ולחלק' את הארץ כולה במסגרת תכנון כולל בו יחולקו רווחי ההשבחה בין כל בעלי הקרקעות בארץ, ולא רק בין שכנים. הזכות לפיצוי בגין נזקים עקיפים מתכנית אינה זכות המשתרעת עד אין גבול" (בג"ץ 9402-03 בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 16 (18.03.2007)). על יסוד דברים אלה, שצוטטו כך בפסקה 22 בעניין בן משה, נקבע שם בהמשך כי: "הכללת חלקות בתחומי תכנית איחוד וחלוקה שלא משיקולי תכנון וקידום יעדי התכנית אלא למטרות פיצוי בלבד, לא רק שאינה מוצדקת מבחינה תכנונית ועלולה לפגוע ביעילות התכנון ובעקרונות של צדק חלוקתי, אלא היא עלולה לעלות גם כדי שיקול זר ופסול".

53. בפסיקה התגבשו מבחני עזר לאורם ככלל מוסד התכנון יוכל להחליט האם להפעיל את סמכותו ולקבוע אבחנה בין מתחמים שונים של איחוד וחלוקה או קרקע אשר תיוותר מחוץ למתחם כאמור. בפסק הדין בעת"מ (מרכז) 9190-02-23 אגסים בניה והשקעות בע"מ נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (31.12.2023); להלן: עניין תמ"ל 3003) נדונה תכנית של הוותמ"ל ברחובות ואגב כן דן בית המשפט בטענות שעלו

לעניין אי-הכללת חלק מדרך בתחום האיחוד והחלוקה כמו-גם הכללתו החלקית בלבד של "שטח פתוח מיוחד" שהוגדר בתכנית (בהינתן הוראות תמ"א 35) במתחם האיחוד והחלוקה. בבוחנו סוגיות אלה, הפנה בית המשפט למבחנים שהתגבשו בפסיקה: "המבחן שנקבע בהלכה הפסוקה לצורך הכרעה בשאלה אם לכלול שטח ציבורי בתחום הוראות האיחוד וחלוקה הוא מבחן הזיקה התכנונית [ראו: עניין בן משה, פסקה 23; עניין כרמלי, פסקה 56; עניין אביוב, פסקה 12]. מבחן הזיקה התכנונית מתחלק לשניים: האחד – "תנאי בלעדיו אין" – האם השימוש הציבורי נדרש לצורך ביצוע התכנית (תנאי חיובי). השני – "תנאי הקשר ההדוק" – האם השימוש הציבורי קיימת זיקה מובהקת וישירה על התכנית (תנאי שלילי)" (פסקה 61). פסק-דין זה אושר לאחרונה בבית המשפט העליון בעע"מ 1291-24 ציפורה גלר נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (30.01.2025). בין היתר נקבע בהליך בעליון כי בית המשפט בחן "את החלטת הותמ"ל בעניין אי-הכללת כל דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה, וזאת בראי ההלכה לפיה עצם העובדה שמקרקעין מסוימים מצויים בשטחה של תכנית הכוללת איחוד וחלוקה, אין פירושה כי יש לכלול את אותם מקרקעין בתחום האיחוד והחלוקה. בפרט יישם בית המשפט את "מבחן הזיקה התכנונית" שנקבע בפסיקה, לפיו כדי לכלול שימוש ציבורי בתחום איחוד וחלוקה נדרשת התקיימותם של שני תנאים: הראשון, השימוש הציבורי נדרש לצורך ביצוע התכנית; השני, לשימוש הציבורי קיימת זיקה מובהקת וישירה לתכנית. בית המשפט קבע שהתנאי הראשון מתקיים ביחס לדרך 423, מאחר שאין חולק שהסטת הדרך נדרשת לצרכי השכונה ומסיבות תכנוניות מובהקות, שכן בלעדית תישאר דרך בגין הקיימת (שכאמור משמשת כיום דרך אזורית) כאזור חיץ המנתק את השכונה החדשה מהעיר. עם זאת, לא מתקיימת זיקה הדוקה ומשמעותית בין הדרך לבין שטחי המגורים המיועדים לאיחוד וחלוקה. דרך 423 נועדה ליצור חיבור בין רשת כבישים ארצית ולא תשמש רק את תושבי השכונה. מה גם שהליכי התכנון שקדמו להפקדת התכנית מלמדים כי מיקומה של הדרך בצמוד לשכונה (ולא, למשל, מזרחה יותר) הושפע מהרצון למנוע פגיעה בשטחים פתוחים ולא מהזיקה המובהקת לשימוש השכונתי. לפיכך, אין מקום לכלול את דרך 423 בתחומי האיחוד והחלוקה" (פסקה 21).

54. אם כן, ההלכה הפסוקה קבעה, פעם אחר פעם, כי תכליתו העיקרית של מכשיר האיחוד והחלוקה היא תכנונית, כי הכללת מקרקעין בתחום המיועד לאיחוד וחלוקה צריכה להתקבל על בסיס שיקולים תכנוניים ולא מטעמים של פיצוי בעלי המקרקעין וכי ככל שבמקרה מסוים לא נדרש תכנון מחדש של הקרקע או שינוי של מערך הבעלויות על מנת לאפשר מימושה של תכנית – הרי שאין להחיל על הקרקע הוראות של איחוד וחלוקה. זהו "מבחן היחידה התכנונית" או המבחן הראשון – 'החיובי' – הנזכר לעיל. כמו-כן, נקבע כי צריך להתקיים קשר תכנוני מובהק וספציפי בין הקרקעות כדי להצדיק את צירופן של מגרש למתחם איחוד וחלוקה. זהו "מבחן המובהקות" או המבחן השני – 'השלילי' הנ"ל.

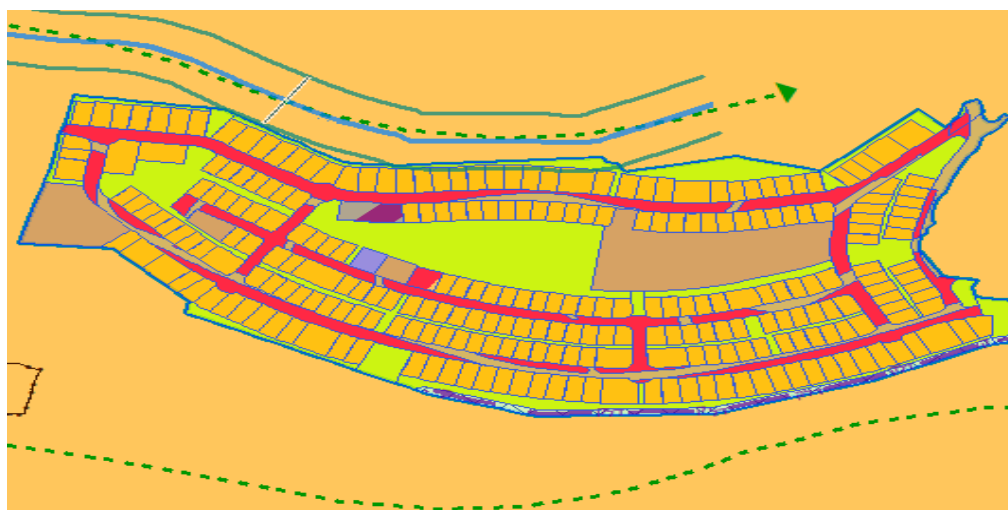
55. יישום לענייננו והכרעה בטענות העוררת.

56. לאחר בחינת מכלול החומר שהונח לפנינו וטענות הצדדים הגענו לכלל מסקנה כי שטחי העוררת – הן מצפון והן מדרום – אינם חלק נדרש, ודאי לא הכרחי, בשטח התכנית. כלומר,

הקו הכחול של תחום התכנית אינו מצוי בחסר והשטחים הללו אינם חלק נדרש בתכנון שכונת רמת גוראל.

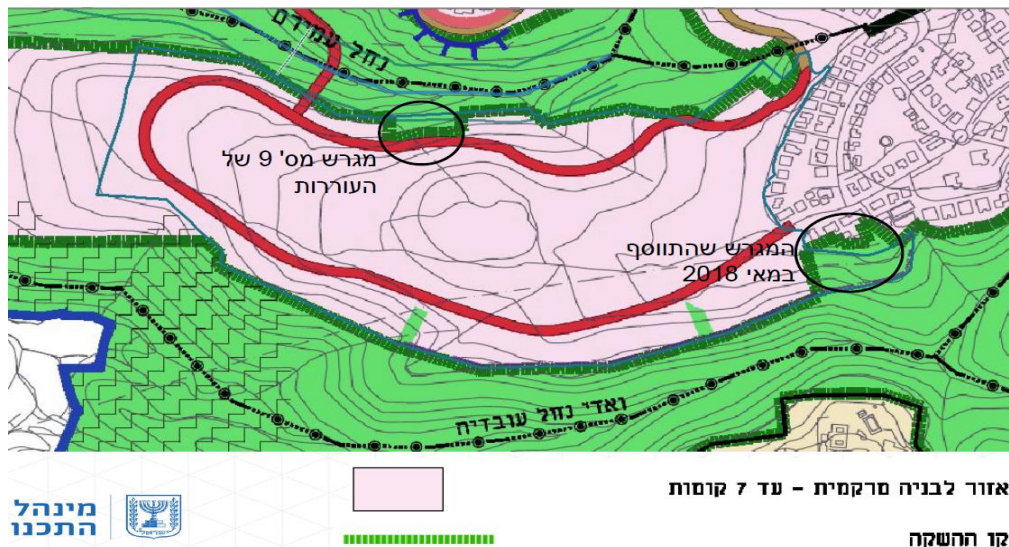
57. בהתאם לכל היררכיית התכנון הרלבנטית – תכנון מחוזי, כוללני-מתארי ואף מפורט קודם כפי שיובא להלן, שטחי הוואדיות מצפון ומדרום לשטח התכנית היו, ולדעתנו יש להותירם, כשטחים פתוחים. התפקוד של שטחים אלה, כמורדות וערוצי ואדי, בצפון נחל עמירם ובדרום התכנית נחל עובדיה, אינו בעל מאפיין שכונתי, אלא כלל עירוני, בהתאם לתבנית הפיתוח הנגזרת מתממ/6 והתכנית הכוללנית – ולכן יש מקום להותרת שטחי הוואדי כפתוחים. למעשה על כך אין כל מחלוקת. בנתונים אלה, הוספת השטח הפתוח בו עסקינן לתכנית היא מאולצת לכל הפחות, ולמעשה אין לה הנמקה תכנונית משמעותית, עניין שמותר את הדרישה להוספת שטחים אלה לשטחי האיחוד והחלוקה בתכנית, ככזו התלויה על צרכי פיצוי גרידא, וכאמור לעיל אין לעשות כן.

58. לגבי תממ/6: תשריט התמ"מ מסמן את מרבית שטח העיר חיפה בכתום – "אזור פיתוח עירוני" – אך הוואדיות מסומנות על גבי התשריט בסימון של חץ ירוק מקווקו וסעיף 6.6 בהוראות התמ"מ מכווין לשמירה על רציפות השטח הפתוח. ראו להלן קומפילציה שהציגה הוועדה המחוזית של שטח התכנית והסימון בתמ"מ:



59. כאמור, בין הצדדים לא היה ויכוח של ממש באשר לכך ששטחי הוואדי יוותרו כפתוחים "במצב היוצא". והרי גם העותרת מבקשת "להמיר" שטחים אלה בזכויות בנייה סחירות בשטח התכנית (ואף הציגה בדיון בערר מגרשים אפשריים לכך), תוך שהוסף כי שטחים פתוחים אלה יש כדי להוסיף למאזן השטחים הפתוחים בתכנית. מכאן שאין קשר תכנוני משמעותי ומחויב המציאות, ברמת התמ"מ, בין שטחי העוררת ושטח התכנית.

60. תכנית כוללנית: כפי שהובא לעיל, התכנית הכוללנית הגדירה באופן מובהק למדי כי שטחי הוואדיות ושטחים פתוחים במורדות הסמוכים להם, שטחי העוררת לענייננו, אינם חלק מהתכנון למגורים ואף קיימת הוראה מפורשת לגבי מתחם "גבעת העיזים" – רמת גוראל כי במסגרת התכנון המפורט "תבחן האפשרות להרחיק הבינוי ממצוק עובדיה ככל הניתן". ראו להלן מתשריט נספח המבנה העירוני בתכנית הכוללנית שהציגה הוועדה המחוזית בדיון בערר, שם גם צוינו מגרשים בבעלות העוררת שלמרות סימונם ב"ירוק" הוחלט בכל זאת להכניסם לתכנית:



61. כלומר, הוועדה המחוזית יישמה את התכנית הכוללנית אך לא נמנעה מבחינה נקודתית לגבי שטחים במעטפת הירוקה, שאמנם סומנו כשטחים פתוחים בתכנית הכוללנית אך נמצאה לגביהם עילה תכנונית לשלבם בשטח התכנית המפורטת, כך שאמנם יוותרו כשטחים פתוחים, אך הם חלק מהאיחוד והחלוקה ויינתנו כנגדם זכויות בנייה.

62. תכניות מפורטות מנדטוריות: טרם נתייחס למשמעות הוראות התכניות המנדטוריות נבהיר כי להן משקל מוגבל ביחס למסקנה התכנונית הנדרשת בעינינו, בנסיבות בהן התמ"מ והתכנית הכוללנית אמרו את שלהן בכל הנוגע לשטחים הפתוחים שעוטפים את שטחי המגורים ברמת גוראל ואינם מתחייבים כחלק מקו כחול של שכונה. בכל מקרה, גם עיון בתכניות המנדטוריות לא מלמד על תמונה ומסקנה שונות להבנתנו.

63. חפ/181 ו- חפ/229: אין חולק כי תשריט תכנית חפ/181 אכן כלל גם את שטחי העוררות.

64. אלא שבין הצדדים ניטשת מחלוקת על משמעות הוראות תכנית חפ/181 יחד עם מה שנקבע בתכנית חפ/229. בית המשפט קבע בעתירת נתיב אברהם השנייה שיש להכריע בטיב הזכויות הנטענות והאם הן לפי סעיף 18 או 20 בתכנית 229, שמשיעו, כך לטענת העוררות, על טיב הזכויות הנלמדות גם מתכנית 181.

65. כאמור, השטחים המסומנים לעיל, שטחי העוררות בתשריט תכנית 181, מוגדרים בתשריט "PRIVATE OPEN SPACES". תכנית 181 קובעת לגבי קרקעות אלה את ההוראה הבאה:

CONDITIONS.
 a. - According to the conditions of the Haifa Outline Scheme and any published additions and amendments which may be made thereto and also the following: -

66. כלומר הוראות תכנית חפ/181 מפנות בתורן להוראות תכנית מנדטורית אחרת – "HAIFA OUTLINE SCHEME" והצדדים אינם חלוקים כי מדובר בתכנית מנדטורית 'כוללנית' - שהיא תכנית חפ/229 שאושרה בשנת 1934, טרם אושרה תכנית 181. גם תכנית חפ/229 סימנה את מקרקעי נתיב אברהם כפתוחים, בייעוד של "PRIVATE OPEN SPACES" אליו מתייחס סעיף 20 בתכנית 229 או כמדורנות טבעיים כנטען על-ידי העוררות – "NATURAL

RESERVES”, אליו מתייחס סעיף 18 בתכנית 229. נעיר כבר כאן – העורות שבו וחזרו על הטענה כי הוועדה המקומית מייחסת להן ייעוד של “כיכרות” על-פי תכנית 229, ייעוד שאינו רלבנטי כלל ועיקר לענייננו. אלא שמתשובת הוועדה המקומית עולה כי מדובר בהבדל בין הנוסח האנגלי המאושר לבין הנוסח המתורגם (שאינו הרשמי). כך, המונח “PRIVATE OPEN SPACES” מופיע בנוסח העברי של סעיף 20 כ”ככרים פתוחים של היחיד”. בהגדרות התכנית, בנוסח העברי, נכתב כי “ככר פתוחה של היחיד” פרושה “קרקע פרטית המשמשת כעת לתענוג, משחק, מקום מרגוע, לשם נוי ושעשועים, ואשר הרשות לבעלה לפתחה באשור הוועדה המרכזית לבניין ערים”. ובנוסח האנגלי המחייב:

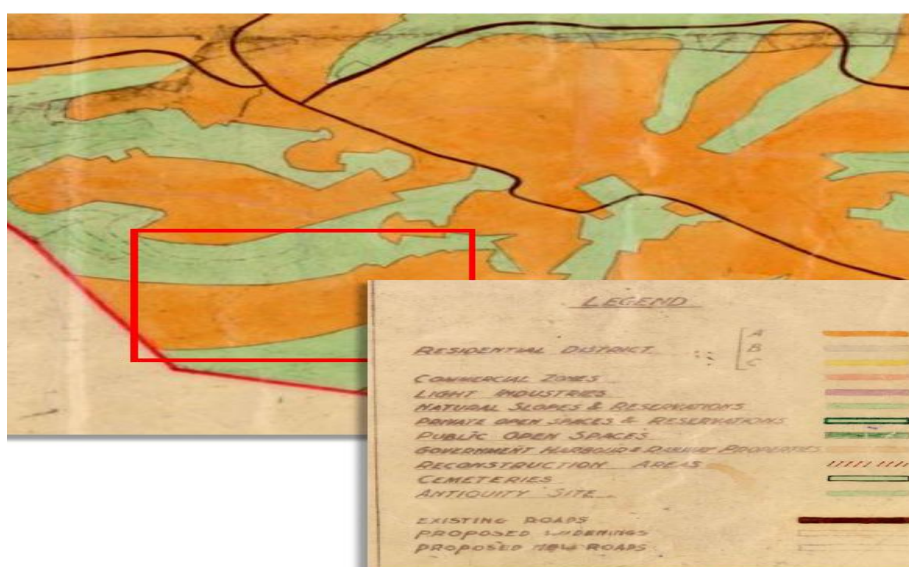
“Private Open Spaces” means private land at present used for pleasure, play, rest, ornament or recreation but may be developed by an owner and subject to the approval of the Central Town Planning Commission.

ואילו ההגדרה של “מדרונות טבעיים” היא:

“Nature Reserves” means and includes all lands to be preserved in their state of development at the time of the passing of this scheme.

בנוסח העברי נכתב, בסעיף 20 (ייעוד של ככר פתוחה של היחיד - PRIVATE OPEN SPACES) – כי מדובר בקרקעות המסומנות בתשריט בצבע ירוק בהיר והמוקפות קו ירוק. בסעיף 18 – ייעוד של “NATURAL RESERVES” או בנוסח העברי “שמירה על מקומות טבעיים” – אלו קרקעות המסומנות בצבע ירוק “אפיקי-ואדי”.

67. ההבדל התשריטי בין הייעודים האמורים, נעוץ בקו התוחם את הייעוד. שני הייעודים של שפ”פ ומדרונות סומנו בירוק בהיר אך השפ”פ נתחם בקו ירוק כהה יותר. העוררות טוענת כי על-פי תשריט תכנית 229, מקרקעיהן צבועים בירוק בהיר ללא מסגרת, ולכן חל עליהן סעיף 18 המאפשר בנייה לחקלאות ונופש, ולא סעיף 20 המחמיר החל על “כיכרות פתוחים של היחיד”. ולהלן מתוך מצגת הוועדה המקומית שהוצגה בדיון בערר תשריט תכנית חפ/229 וסימון מיקום מקרקעי העוררת (צפון ודרום):



68. עיון בהוראות התכניות ותשריט תכנית 229 בכללותו מלמד לשיטתנו כי הצדק בכל הנוגע לקביעת ייעוד המקרקעין שלהן בתכנית 229 עצמה – עם העוררות. נכון והגיוני יותר להסיק שמרבית השטחים המסומנים בצבע ירוק בהיר במפה הם בגדר "מדרונות טבעיים" – בתרגום אולי נכון ומדויק יותר כיום – ולא כשפ"פ. מרבית תשריט 229 צבוע בכתום ובירוק בהיר ונראה שהירוק הבהיר השולט בתשריט אכן מסמן את מדרונות הרכסים בחיפה – והכיפות באופן כללי מסומנות לבנייה בכתום. זוהי כידוע גם התיזה המרכזית של המשיבות באופן מהותי. ואף הוועדה המקומית ציינה בתשובתה לערר כי בתכנית 229 סומנו השטחים כפי שמסומנים מרבית שטחי הוואדיות ללא אבחנה ובידול. יוער כי תשריט 229 כולל גם כמה אזורים של ירוק בהיר וקו ירוק כהה – כפי שהציגה העוררות וציינו לעיל – וזהו נראה לנו ה"שפ"פ" אליו כיוונה תכנית 229. גם מבחינת ההוראות – הגיוני יותר שסעיף 20 בתכנית 229, שמצמצם מאוד את אפשרויות הפיתוח בקרקעות אלה – הוחל על שטחים ספציפיים מסוימים ונקודתיים באותה תכנית, שהמתכנן המנדטורי ראה שהם מצויים כבר באזורים מפותחים או מיועדים לכאלה ורצה לשמר את ייעודם הפתוח כגינות ומרחבים פתוחים כמעין "סף בית" המוכר לנו כיום.

69. לעומת זאת, ייעוד ה"מדרונות" שולט בתשריט תכנית 229 ולכן אף ההגדרה בנוסח העברי "שמירה על מקומות טבעיים" נכונה יותר שכן המתכנן המנדטורי אכן ביקש, כך אז כמו-גם המתכנן הישראלי כיום – לשמר את מרבית המדרונות במצבם הטבעי בעת אישורה של התכנית, בדיוק כפי שנכתב בהגדרה גם בנוסח הרשמי האנגלי. אם כן, יש לראות את שטחי העוררות ככאלה הכפופות למשטר של סעיף 18 בתכנית 229.

70. אלא שנכון לקבוע כבר כאן כי גם בהנחה כי שטחי העוררות הם בגדר מדרונות טבעיים, וחל סעיף 18 בתכנית 229, הרי שגם הוא אינו מוליד מסקנה שונה ביחס למקרקעי העוררות בנסיבות העניין. סעיף 18 בתכנית 229 קובע כך:

18. - All lands coloured light green on Map No. 2 forming beds of Nature reserves wadies, are hereby declared to be nature reserves and no building shall be erected on such land save :-

a) buildings incidental to the agricultural or horticultural use of the land.

b) buildings incidental to the use of the land for recreation and pleasure.

c) such buildings as may be approved by the Central Commission.

71. בשלב זה, די בהוראות לעיל כדי ללמד כי גם התכנון המנדטורי לא ראה את השטחים הירוקים המקיפים את שטח התכנית כחלק הכרחי מתכנון עתידי של שכונת מגורים. "זכויות הבנייה" שקיימות בשטח זה, גם בהנחה שניתן לכנותן ככאלה, הן "אינצינדטליות" לשימוש החקלאי או לנופש ושעשועים בשטח, כלומר, די ברור כי אין ולא צפוי להיות בשטח זה בנייני מגורים. מדובר בשטחים בעלי אופי פתוח והקמת מבני מגורים מכוונת לכל היותר ל"בית לחקלאי" הדומה לתכניות מנדטוריות אחרות כגון תכנית 5-RJ באזור ירושלים. גם יתר האפשרויות בסעיף 18 האמור, שנוגעות לבניינים הקשורים בשימוש הקרקע לשם מרגוע ושעשועים או אחרים אשר תאשר הוועדה המרכזית – כאמור בנוסח בעברית אליו הפנו העוררות - לא מלמדות שמדובר בייעוד שרלבנטי או מהווה המשך

לשכונת מגורים. בכל מקרה, מובן מהוראות סעיף 18 שאלו אינן זכויות בנייה מוקנות ויש צורך במהלך תכנוני נוסף, באישור הוועדה המחוזית. לא ניתן לפרש סעיף זה אלא כצורך בהכנת תכנית מפורטת בשטח.

72. אם כן, הבינוי שעשוי להיות מותר מכוח סעיף 18 – שכפוף בכל מקרה למהלך תכנוני נוסף – מוגבל לשימושים שוליים ואינהרנטיים לשטח הפתוח (חקלאות, גנות או שעשועים). מובן כי בינוי כזה שונה בתכלית מבינוי של שכונת מגורים מודרנית. הרציונל התכנוני היה ברור: שטחי המורדות והוואדיות מיועדים להישאר כטבעם כחלק מרצף השטחים הפתוחים של חיפה, בעוד שתכנית רמת גוראל המפורטת מתמקדת כיום אך ורק בשטחים המיועדים לפיתוח אינטנסיבי של מגורים. העובדה התיאורטית שמותר להקים מבנה חקלאי שולי בשטח הפתוח הסמוך במורדות ובערוצי הוואדי, אף בהנחה שאפשרויות בנייה מותנות אלה הן בעלות שווי כלכלי זה או אחר, ואין לנו צורך להכריע בכך, אינה הופכת את הקרקע לחלק מ"מתחם התכנון" של שכונת המגורים, ואינה מייצרת הצדקה תכנונית להכניס את מקרקעי העוררות אל תוך גבולות הקו הכחול ולטבלאות האיחוד והחלוקה.

73. יתירה מכך, בכל הנוגע למסקנה הנדרשת בערר זה וטענות העוררת, תכנית 229 אינה עומדת לבדה. תכנית 229 היא כאמור כוללנית ומעט אחריה אושרה תכנית 181 המפורטת. נשאלת השאלה האם יש ללמוד עוד מסעיף 18 בתכנית הכוללנית המנדטורית בהינתן שזמן קצר לאחריה אושרה התכנית המפורטת 181 **שקבעה את מקרקעי העוררת כשפ"פ**. כלומר, תכנית 229 היא תכנית מתאר כוללנית המהווה "מטרייה רחבה", בעוד שתכנית חפ/181 (משנת 1935) היא מפורטת שקבעה תכנון ספציפי לאזור זה. באה תכנית 181 ושינתה או דייקה את ייעוד הקרקע והגדירה אותו מפורשות כ"שטח פרטי פתוח" (Private Open Space), ייעוד התואם במהותו למגבלות של סעיף 20 בתכנית 229 האוסר על פיתוח ובנייה. כידוע, בהיררכיה התכנונית, התוכנית המפורטת היא זו שמייחדת את תא השטח וקובעת את ייעודו הספציפי.

74. העוררות טוענות כי תנאי תכנית 181 באו להוסיף מהוראות התכנית הכוללנית 229 ולא לגרוע מהן, היינו שניתן להקים במקרקעין בניינים. אין אנו מקבלים טענות אלה. ראשית, גישת העוררות כי מדובר ב"תכניות משלימות ולא סותרות" (סעי' 59 בכתב הערר) אינה מובנת מאליה. על-פני הדברים, תכנית מפורטת מאוחרת יכולה לגבור, לשנות ואף לסתור תכנית כוללנית. כך לפחות זהו המצב כיום (עת"מ (ירושלים) 70723-11-20 **שומרים על דניה עמותת "שומרים על דניה" נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (21.06.2021)). שנית, ההוראה שצוטטה לעיל מפנה ברישא שלה להוראות תכנית "229: According to the conditions of the Haifa Outline Scheme and any published additions and amendments which may be made thereto and also the following [...]" להוראות 229 ולא לתשריט. רוצה לומר, שטענת המשיבות שלפיה לאור הייעוד שקבעה התכנית מפורטת 181 ששינה את ייעוד המדרונות שנקבע בתכנית 229 לייעוד שפ"פ, יש ללכת לפי סעיף 20 בתכנית 229, מתקבלת על הדעת. עיון בתקנון תכנית 181 מלמד כי זו מבקשת להסתמך על **הוראות** תכנית 229 ביחס לייעודים שנקבעו בה ומוסיפה בעצמה הוראות מסוימות שאינן רלבנטיות לענייננו. כלומר תכנית 181 נחזית כמגדירה ייעודים ומסתמכת על הפירוט שנקבע לייעודים אלה בטקסט של תכנית 229. שלישית, ובאשר

לדיבור "and also" עליו מסתמכות העוררות – הרי שלשיטתנו כאמור ההפניה היא לטקסט ולא לייעוד התשריט של תכנית 229 אשר השתנה בתכנית 181 ובכל מקרה חלות ההוראות שנקבעו ביחס לשפ"פ בסעיף 20. כלומר גם בפריזמה התשריטית – בשים לב להוראת תכנית 181 יש לראות את שטח העוררות המדובר כאילו סומן בירוק בהיר תחום בקו ירוק כהה = שפ"פ. רביעית, כפי שצינו לעיל, גם אם לאחר תכנית 181 עדיין חל סעיף 18 בתכנית 229 על מקרקעי העוררות, אין ללמוד ממנו שקיימות בו זכויות בנייה מוקנות של ממש.

75. רוצה לומר, כי שילוב התכניות המנדטוריות אינו מוליד את המסקנה כי מקרקעי העוררות "טעונות" בזכויות בנייה, ודאי שהיקפן גם אם עוד חל סעיף 18 בתכנית 229 לא נקבע והוא לא מוקנה אלא מותנה באישור תכנית בוועדה המחוזית, ובכל מקרה הראינו כי המשטר כיום הוא לפי סעיף 20 ולא היה חולק שהוא מגביל ביותר את אפשרויות הפיתוח, אם בכלל. בנתונים אלה, ואף אם נקבל מהלך הטיעון של העוררות כי הדיונים בוועדה המחוזית החילו על העוררות סעיפים שגויים מתכנית 229 ביחס ל"כיכרות", אין בכך כדי לשנות מהתוצאה לפיה הוראות תכנית רמת גוראל לא "זנחו" את מקרקעי העוררות ואלו בתורן, גם לפי התכניות המנדטוריות, היו ונתרו להלכה שטחים פתוחים שאין לפתחם לשכונת מגורים, ואין נימוק מדוע יש לשלבן במסגרת מתחם איחוד וחלוקה של שכונת המגורים במעלה ההר, בשטחים שגם בתכנון המנדטורי יועדו באופן מובהק למגורים.

76. כמו-כן יודגש כי העוררים לא הניחו תשתית לכך שתכנית רמת גוראל סובלת ממחסור בשטחים פתוחים לפי התדריכים הרלבנטיים כך שנכון להסתמך על שטחים אלה כשטחי סף בית וכדומה. להיפך, טענות בעררים נוספים מעלות שהשכונה המתוכננת רוויה בשטחים פתוחים וניתן לצופף אותה באופן דרמטי.

77. הנה כי כן, גם בהנחה שיש ללמוד מהתכניות המנדטוריות כי קיימות זכויות בנייה מסוימות, ואף אם היינו מקבלים טיעון העוררות במלואו – וכאמור אין זה כך – לא היה בכך כדי לשנות מהמסקנה לפיה אין לצרף את שטח העוררות הנדון לשטח התכנית.

78. ועוד נבהיר כי לשיטתנו, בסופו של יום, כוחו של הטיעון המבוסס על ההיסטוריה התכנונית המנדטורית – מוגבל מאוד בהיקפו. זאת מן הטעם שהתכנון המודרני המגולם בתמ"מ, ובתכנית הכללית מעלה כי מדובר בשטחים שיש להותירם כפתוחים.

79. זאת ועוד, כאשר מדובר בתכנית שאין בה כל חוסר בשטחים פתוחים בהתאם לכלל הגישות המקצועיות המקובלות, ואף עלולות טענות כי היא מייצרת שטחים פתוחים "עודפים", אין צורך תכנוני בהוספת שטחי העוררות לתכנית; כך שכל שנתר הוא הטענה כי יש לפצותן, בהינתן זכויות הבנייה (המותנות) הנטענות, וליתן בידן שטחים סחירים בשטח התכנית. כאמור, **כאשר אין בבסיס הטענות נימוק תכנוני וכל שנתר הוא שיקולי פיצוי כלכלי גרידא – צירוף השטחים הללו למעשה מנוגד לדין**. בכל מקרה אין כל רציונל תכנוני הראוי להגנה ולכן תוצאת הדיון בהתאם ל"מבחן הראשון" והיישום בנסיבות העניין מובילה למסקנה כי יש לדחות את טענות העוררות.

80. אלא שזהו רק נדבך אחד בטענות העוררות. החלק הראשון של הטענות בו דנו לעיל עסק בהגדרת 'היחידה התכנונית' של שטח תכנית רמת גוראל וטענת העוררות כי הן חלק ממנה. כאמור לעיל דחינו טענות אלה. העוררות טוענות כנדבך נוסף שקיים צורך תכנוני לכלול את

שטחי העוררות כחלק מהתכנית, כאשר סט נוסף של טענות העוררות נובע מהוראות שונות בתכנית אשר לשיטת העוררות מבססות את הקשר התכנוני בין השטחים בבעלותן לשטחי התכנית ומצדיקות אם לא מחייבות לשיטתן את הכללתן בתכנית. כלומר בהיבט זה טענת העוררות היא כי התכנית למעשה נסמכת באופן מובהק על מקרקעי העוררות (במובן זה שלשיטת העוררת ביצוע התכנית כלל אינו אפשרי מבלי להסתמך על שטח) – ובעיקר בהיבטים של ניקוז, נגר וביוב ולכן נטען שיש לכלול אותם בשטח התכנית. נציין כי היבט זה, ובעיקר הוראות נספחי התכנית ביחס לקו הביוב, קיבל דגש גם במסגרת פסק הדין בעתירה ולכן היא התקבלה ביחס לסעד הנוגע למתן רשות לערור.

81. לאחר עיון במכלול הטענות שוכנענו כי אף טענות אלה אינן מקימות צורך תכנוני לכלול את מקרקעי העוררות בשטח התכנית, ונסביר להלן מדוע.

82. ראשית לכל מצאנו לנכון להדגיש, כפי שציינו לפנינו גם הוועדה המחוזית וגם הוועדה המקומית – וזאת הייתה נקודת המוצא גם לעמדתן והחלטותיהן אגב התכנית – כמו-גם שמדובר בנקודת המוצא שלנו: **אין בכוחה של תכנית לקבוע הוראות מחוץ לתחומי 'הקו הכחול' של התכנית שלה עצמה**. הוראה מעין זו על-פניה אינה כדן. כיוון שהדבר מוסכם על כל הצדדים לערר נראה שאין צורך לפרט על כך. נציין כי גם מהוראות סעיפים 63 ו-69 לחוק עולה כי תכנית מסדירה באמצעות הוראות תכנוניות את הקבוע בתחומה בלבד. נוסף על כך סעיף 83(א) לחוק קובע כי **"לכל תכנית יצורף תשריט של השטח שעליו היא חלה (להלן - תחום התכנית) [...]"**. שילוב הסעיפים האמורים מלמד כי תכנית הכוללת סט הוראות כתובות (שלעיתים מכונה כידוע "תקנון") ותשריט, יכולה לקבוע שינויים אופרטיביים בהתאם להוראותיה ובהתאם לתחום התכנית כפי שנקבע בתשריט.

83. לכן, צודקות העוררות שאם התכנית קובעת הוראה תכנונית אופרטיבית כזו או אחרת בשטח שאינו חלק מהקו הכחול הרי שמדובר בהוראה בטלה. לא ייתכן מצב בו תכנית רמת גוראל תאפשר להוציא מכוחה היתר בניה מעבר לתחום הקו הכחול שלה עצמה. ככל שהתכנית מבקשת לקבוע היתר בנייה וביצוע פעולות מכוחה, האפשרות היא או צירוף השטח לתחום הקו הכחול של התכנית (תוך בחינה נפרדת האם זהו שטח שיש לצרפו לתחום האיחוד והחלוקה בשטח התכנית כפי שנבחר להלן) או שמא מתן פתרון תכנוני הנסמך על שטח התכנית עצמו.

84. בפסק הדין בעתירת נתיב אברהם השנייה נפסק כי אין מחלוקת שהתכנית קובעת הוראות מחוץ לתחומה. העוררות אכן מפנות ומסמכות על קביעתה זו של בית המשפט הנכבד כעילה לקבלת הערר והוספת השטחים לקו הכחול של התכנית. לאחר שבחנו את מכלול טענות הצדדים מצאנו לקבל את עמדת הוועדה המחוזית והוועדה המקומית ולקבוע כי אין מקום לצרף את שטח העוררות לקו הכחול של התכנית אף בהינתן הסימונים בנספחים המנחים ביחס למוצאי הניקוז ולקו הביוב המאסף, ונסביר.

85. אנו סבורים כי הוראות התכנית לא קובעות הוראות תכנוניות אופרטיביות ומשפטיות מעבר לתחום הקו הכחול, אלא שתשריט נספח התשתיות כולל סימון חיבורים אפשריים למערכת התשתיות העירוניות, כמו-גם הצגת האפשרות לביצוע פעולות שעשויות לנבוע מביצועה של תכנית רמת גוראל בתשתיות הסמוכות, אם כי מכוח דינים אחרים. במובן זה התכנית אינה חורגת מסמכות הוועדה המחוזית כאמור בסעיפים 63, 69 ו-83(א) הנ"ל תוך

שהמידע והסימונים במסמכי הלוואי שנוספים לה (הנספחים), שמצורפים בהתאם לסמכות הקיימת בסעיף 83א שכפי שיובהר להלן מאפשר להציג התממשקות התכנית עם סביבתה, אינו בבחינת קביעת הוראה לא חוקית מעבר לתחום התכנית.

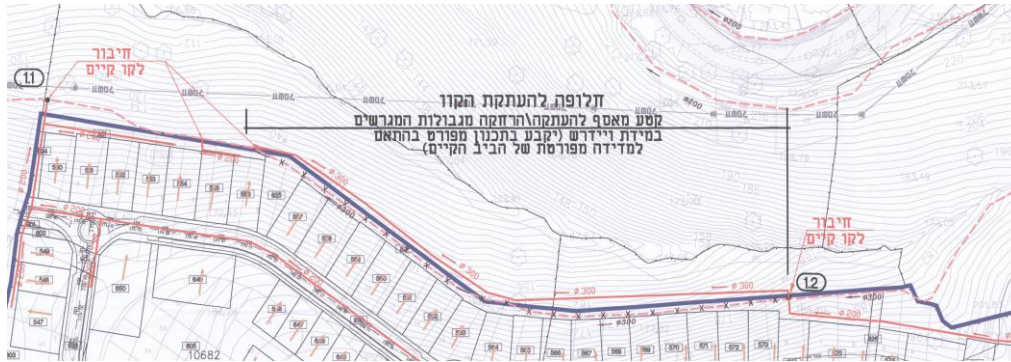
86. כידוע, סימון של "מוצאי ניקוז מוצעים" כמו-גם קווי ביוב מאסף הם על-גבי נספח התשתיות שסעיף 1.7 בהוראות התכנית קובע אותו כ"מנחה". אם כי כאמור עצם ההגדרה כ"מנחה" אינה משנה. לא ניתן היה להגדיר את נספח התשתיות כמחייב לגבי שטח מחוץ לקו הכחול של התכנית, כאמור לעיל, ולגזור ממנו הוראות אשר יאפשרו הוצאת היתר בנייה מכוח התכנית לביצוע פעולות שלא בתחום הקו הכחול שלה. זאת ועוד, מדובר בסימונים שפרוסים על שטח קטן משטח העוררות הכולל. זה המצוי בקרבה לקו הכחול של התכנית. לכן, גם אם היה למצוא שהתכנית קובעת בנספח הוראות אופרטיביות לנוכח סימונים אלה, היינו בוחנים תוספת השטחים האמורים בלבד, לשטח התכנית. וראו להלן מנספח התשתיות הניקוז, גליון מס' 1, בדרום מערב התכנית, לכיוון נחל עובדיה:



קיימים גם סימונים דומים בשטחי העוררות בצפון התכנית, לכיוון נחל עמירם, למשל בצפון מערב:



87. באשר לקווי הביוב, מגיליונות 3-4 בנספח התשתיות שמסמנים את קווי הביוב עולה כי הקו הכחול של התכנית מונח על קווי-ביוב קיימים כאשר הנספח מסמן כאמור קווים קיימים, קווים מוצעים ובמידה ואלו יבוצעו מסומן גם הקו לביטול. אכן, חלק מסימון הקווים המוצעים הוא בשטח העוררות (מצפון ומדרום לתכנית כאשר מדיוני התכנית עולה שהרצון הוא לבחון הרחקה של קו הביוב שמצוי במגרשי הבנייה בתכנית מחוץ להם). ראו למשל מצפון התכנית:



88. על-פני הדברים, והוועדה המחוזית אף ציינה זאת בתשובתה לערר (סעי' 23), את אותם מוצאי ניקוז ניתן היה לסמן בתוך הקו הכחול של התכנית וההחלטה על מיקומם הסופי תהיה אגב הליכי הרישוי תוך שאין מניעה למקמם בשטח התכנית (למשל בשצ"פים). יוער שנספח הניקוז המילולי לא קובע היכן יבוצעו מוצאי הניקוז אלא שזה ייקבע בשלב הביצוע בתיאום עם רשות הניקוז (ראו גם להלן). למעשה כך גם ביחס לקווי הביוב. מדובר בקווי ביוב מוצעים בלבד שיוחלט בעתיד, אגב התכנון המפורט לביצוע והיתרי הבנייה, האם לבצעם ואיפה. הדבר גם נכתב מפורשות בתשריט הנ"ל. וראו במפורש בהקשרים אלה סעיף 6.17 להוראות התכנית אשר מבהיר, בין היתר, כי תכנון הניקוז והביוב של השכונה ייעשה בשלב היתרי הבנייה. ככל שיוחלט על ביצוע העתקה של קו הביוב, באופן שיחרוג מהקו הכחול של התכנית, הרי שביצוע העבודה לא יכול להיות מבוסס על היתר בנייה שיופק מכוח תכנית רמת גוראל אלא מכוח דינים אחרים או תכניות אחרות שבתוקף בשטחים המצויים מחוץ לקו הכחול.

89. בהקשר זה יש להדגיש כי תכנית במרחב האורבני (ובכלל) אינה בבחינת "stand alone". רוצה לומר – שהתכנית צריכה להצביע על חיבורים אפשריים לתשתיות העירוניות שיוליכו אל ומחוץ לקו הכחול של התכנית, במגוון של היבטים – למשל מערכת הכבישים (חיבור לגריד העירוני), חיבור לקווי חשמל, הולכת המים, וכמובן גם ביוב וניקוז. סעיף 83א(א) לחוק קובע בעניין זה מפורשות כי "מגיש תכנית יגיש למוסד תכנון יחד עם התכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון; מוסד התכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתיחסו גם לשטח שהוא מחוץ לתחום התכנית כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות של התכנית והשטח זה על זה" (ההדגשה הוספה – הח"מ). כלומר עצם הצגת חיבור מעין זה אינו משמיע כי התכנית מתפרסת או קובעת הוראות אופרטיביות מעבר לתחומה.

90. וראו בהקשר זה גם סעיף 63(8) בחוק לפיו ניתן לקבוע בתכנית הוראה בעניין "חיוב בעלי קרקע או בנין, או בעלי זכות בהם, להעניק לציבור, או לבעלי קרקע או בנין גובלים, או לבעלי זכות בהם, או לרשות מקומית, או לרשות הפועלת על פי דין, זכות מעבר או הזכות להעביר בקרקע או בבנין מי ניקוז או ביוב, צינורות להספקת מים או תעלות מים עליונים, רשת ומיתקנים להספקת חשמל, נפט, דלק, גז, ותקשורת ולהתקין בקרקע עוגני קרקע זמניים, וקביעת התנאים להענקת זכות כאמור". אין ספק שהוראה זו חלה בתחום התכנית בהתאם לתשריט בלבד, היינו היא מכוונת כלפי פנים. אך עולה ממנה העקרון הברור שתכנית צריכה להתממשק עם סביבתה הקרובה ודאי זו הגובלת בה. סעיף 63(8) מהווה

בסיס להסדרת מעבר של השטחים הגובלים בתכנית חדשה וכך גם התשתיות האזוריות, שאינם כלולים וכלולות בה, בתחום התכנית.

91. בהמשך לכך, ובהעדר האפשרות לקבוע הוראות בתכנית מפורטת מעבר לתחומה כנקבע בתשריט, סעיף 83א הנ"ל מאפשר לסמן את התממשקות התכנית עם סביבתה הגובלת והקרובה, בנספחים. מובן שככל שמוצגים סימונים כאמור, ובמקרה הנוכחי מוצגים סימונים **מוצעים** בלבד, היינו טרם נקבע כלל האם יבוצעו והיכן, מעמד נספח מעין זה חייב להיות מנחה למצער לגבי הסימונים הללו. הנספח, שהוא כאמור "מסמך לוואי" לתכנית, לא יכול לחייב את מבצעי התכנית, כתנאי לביצועה ומכוחה, לבצע עבודות החורגות מתחומה.

92. אכן, פעמים עולה הצורך בהתאמת מערכות תשתית עירוניות אלו ואחרות בשים לב לתכנית זו או אחרת. כך למשל הצורך בהרחבה או התאמה של קווי ניקוז וביוב, מערכת כבישים, קווי חשמל וכו'. כאשר מדובר בהתאמה של תשתיות קיימות, שממילא משרתות את המרחב העירוני ואינן נדרשות אך ורק לצרכי התכנית, ככלל אותן התאמות או אף שינויים במערכות התשתיות יבוצעו בתכניות נפרדות ולא אגב התכנית החדשה, וזאת במסגרת התכניות הקיימות לאותן מערכות תשתית ובמידת הצורך תכניות חדשות ונפרדות. הווה אומר – אם בשל הקמתה של תכנית מסוימת מגיעים גורמי המקצוע למסקנה כי יש להרחיב קו-ביוב קיים או תעלות ביוב, או לשדרג את מערכת החשמל או הכבישים באזור – יעשו כן. אין הדבר משמעו שיהיה עלינו בהכרח "למתוח" את גבול הקו הכחול של התכנית לצורך שדרוג תשתיות כלל-עירוניות מעין אלה.

93. למעשה, ככל שנדרש אכן שדרוג או התאמה של תשתיות עירוניות או אף אזוריות בשל תכנית, ואלו מצויות מחוץ לגבול התכנית והיחידה התכנונית הנדרשת בתכנית, לעיתים נמצא המקום להתנות את ביצועה בשלבים. זוהי סוגיה העולה גם בהקשר של התכנית דן כידוע – שלביות הנובעת מהצורך בשדרוג אם לא הקמה של מערך הכבישים סביב התכנית. בהקשר לכך קובע סעיף 145(ג) לחוק: **"נקבעו בתכנית, החלה על קרקע או על בנין, שלבי ביצוע שונים, לא תיתן רשות הרישוי המקומית היתר לעבודה או לשימוש, אם העבודה או השימוש אינם תואמים את השלב שאליו הגיעו, אלא באישור מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית"**. נציין כי כשם שברור כי שדרוג או הקמת כבישים חדשים שביצועה של התכנית לעיתים תלוי בהם לא מביא למסקנה כי יש בהכרח להכניס את כל תוואי הכביש, אף בחלקים הסמוכים לקו הכחול, לשטחה של התכנית, הוא הדין גם ביחס לחיבור לקווי הביוב והניקוז הקיימים או אף אם צריך הקמה של חדשים שמשרתים את המרחב העירוני כולו, וגם את שכונת גוראל העתידית. ממשיך וקובע סעיף 145(ג)(1) בחוק: **"נקבעו בתכנית החלה על קרקע או על בניין תנאים למתן היתר הנוגעים לביצועה לעניין התניית ביצועה בסלילת דרכים או בהקמת תשתיות או נקבעו בתכנית למגורים החלה על קרקע או על בניין תנאים כאמור או תנאים אחרים למתן היתר הנוגעים לביצועה, לא תיתן רשות רישוי מקומית היתר לעבודה או לשימוש אם לא מולאו התנאים האמורים, אלא אם כן אישר זאת מוסד התכנון המוסמך לבקשת מי שרשאי להגיש את התכנית לגבי הקרקע או הבניין הנוגעים בדבר, ובלבד ששוכנע כי ניתן להשיג את המטרות שבשלהן נקבעו התנאים האמורים גם בלא מילוי אותם תנאים, ולעניין תנאים הנוגעים לסלילת דרכים או**

הקמת תשתיות – גם אם שוכנע כי השירות התשתיתי הנדרש יינתן באופן סביר, גם בלא מילוי אותם תנאים, והכול בשים לב לזמן שחלף ממועד אישור התכנית ולשינוי הנסיבות; [...]”סוגיות אלה של שלביות ביצוע בהקמת תשתיות נדרשות לביצועה של תכנית פעמים רבות הלכה למעשה מתייחס לתשתיות מחוץ לתחומה של התכנית. אין בכך כדי ללמד על קשר המחייב את הכנסת התשתיות הללו לתחום התכנית אף שביצועה של התכנית או חלק ממנה תלוי בהקמתן.

94. יש לחדד שרצונן של העוררות הוא כי השטחים יוכנסו לא רק לתחומי הקו הכחול של התכנית אלא גם ולמעשה **בעיקר** לתחום האיחוד והחלוקה של התכנית כך שתמורתם יינתנו בידי העוררות זכויות בנייה, כפי שנעשה לגבי שטח השן וכו'. יודגש כי העוררות לא טענו כי למצער יש להכניס את השטחים הרלבנטיים לתכנית ולקבוע אותן להפקעה (שהיא החלופה לאיחוד וחלוקה כידוע). מכל מקום, מחמת העקרונות אליהם הפננו לעיל, גם אם היינו אומרים שקיים צורך לסמן וגם לבצע פתרונות מוצאי ניקוז והסטת קו ביוב בשל הקמת שכונת רמת גוראל בשטח העוררות, לא היה בכך לשכנע אותנו לצרף את השטחים הללו לתחום האיחוד והחלוקה.

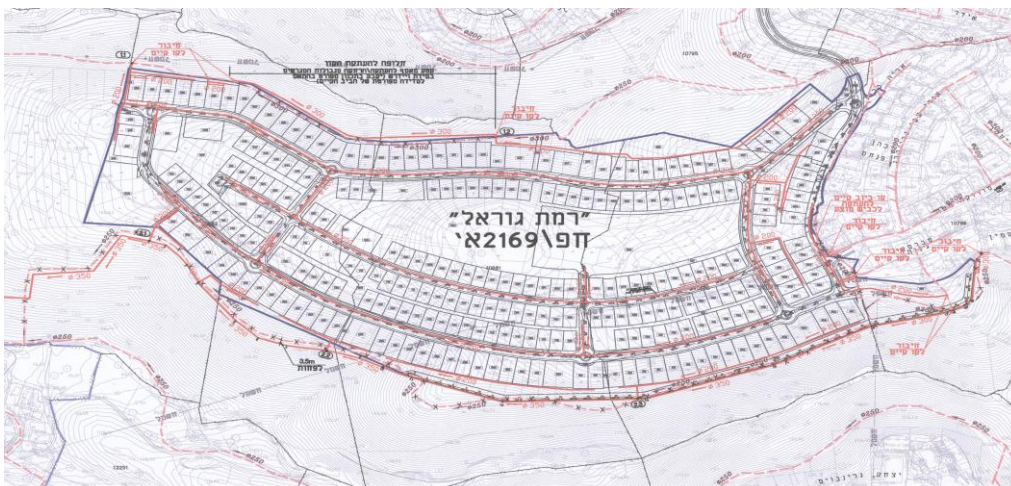
95. זהו ההיבט הנוסף של מבחני האיחוד והחלוקה שהזכרנו לעיל, המבחן השני שנוגע לצורך כי בין התשתית המוקמת מכוח התכנית קיימת זיקה מובהקת וישירה לתכנית. לאחרונה דנה בסוגיה דומה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה לתשתיות לאומיות (שהח"מ חבר בה למען הגילוי הנאות) במסגרת תכנית תתל/65/א לאחר שבג"ץ הורה לקיים דיון חוזר (ההחלטה פורסמה תחת מסמכי תכנית התת"ל הנ"ל). בהקשר לכך ציינה הוות"ל, בין היתר, כי תכנית צריכה להתכתב לא רק עם כל חלקיה, אלא גם עם השטחים שגובלים בה ואף עם תכניות מאושרות או עתידיות בסביבתה. בחינה כאמור נעשית בכל תכנית באשר היא, בהיבטים רבים, סביבתיים, תחבורתיים ואחרים. המשמעות של מתחם אחד לאיחוד וחלוקה מבחינה תכנונית הינה, כי מדובר במתחם אחד הקשור בקשר הדוק בכל חלקיו, כך שניתן לראות את כולו כחטיבת קרקע שמתקיימים בה יחסי גומלין ממשיים, באופן שמצדיק את כפיית השיתוף הקנייני של כלל בעלי הזכויות בה, איחוד החלקות וחלוקה שוויונית של העושר שנוצר במתחם כולו. מדובר בחטיבת קרקע שהיעודים והשימושים הכלולים בה, נובעים וקשורים זה בזה. הדוגמה המובהקת למבחן זה, מתקיימת שעה שמקודמת תכנית להקמת שכונה חדשה, במסגרתה נבחנים כלל הצרכים של תושבי ובאי השכונה, מגורים ושירותים נלווים למגורים, דרכים ומתן מענים תחבורתיים, תשתיות, שטחים לצורכי ציבור בנויים ופתוחים, מסחר וכלל הצרכים לטובת השכונה החדשה בראיה מקומית. במצב זה כל שטח התכנית, מהווה באופן מובהק יחידה שמתקיימים בה יחסים שמצדיקים את מנגנון האיחוד והחלוקה: השטחים הסחירים זקוקים לשטחים הציבוריים, שמשרתים בתורם, בעיקר ובאופן מובהק את השטחים הסחירים. כך בדיוק גם נעשה בהקשר של שכונת רמת גוראל. אלא שבכל הנוגע לשאלת הכללתם של שטחים המיועדים לצורכי ציבור, כחלק מהמתחם לאיחוד וחלוקה, נוהגים מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, לבחון האם השטח המיועד לצורכי הציבור, במקרה שלנו מדובר על תשתיות ביוב וניקוז, נועד לשרת, בעיקר או באופן מובהק, את המתחם לאיחוד וחלוקה.

כאמור לעיל מבחן זה אומץ בהלכה הפסוקה, וראו בעניין **בן משה הנ"ל**. כך גם נפסק בעניין **אפולוניה הנ"ל**, בהתייחס להכללת מחלף בתחום איחוד וחלוקה של התכנית: **"אין חולק כי המחלף עתיד לשרת את תושבי השכונה שתוקם במתחם, ואף המדינה מסכימה כי הוא חיוני לשם ביצוע התכנית. ברם, כפי שעולה מטענות המדינה, אין מדובר במחלף שכל כולו נועד לשרת את תושבי השכונה העתידית, אלא במחלף שמהווה חלק מהמארג התחבורתי הכולל של כביש מס' 2. כך, המחלף המדובר הופיע כבר בתשריט המקורי של תכנית המתאר הארצית לדרכים [...]".** בעע"מ 2279-19 הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) נ' ישראל נוימן (24.07.2019), בהתייחס להכללתה של בריכת מים בתחום איחוד וחלוקה, נקבע כך: **"מערעורה של המדינה גם עולה כי רק כשליש מהמים שעתידה לספק בריכת המים ישמשו את השכונה המתוכננת בתכנית, ויתר ההספק מיועד לחלקים אחרים בעיר רמת גן. אם כן, בריכת המים דרושה לצורך עירוני ומרחבי, ולא נועדה לשרת באופן מובהק את מתחם המגורים המתוכנן בתכנית. [...] אינני סבור כי החלטת גורמי התכנון הביאה לתוצאה שאינה צודקת. לא במובן של אי צדק חלוקתי ולא "במובן הבסיסי" של המונח צדק (פסקאות 33-34 לפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים). כפי שהובהר לעיל, התפיסה הבסיסית שוללת שימוש בכלי של איחוד וחלוקה רק לשם פיצוי בעלי הזכויות בקרקע, והוא איננו מנגנון לחלוקת העושר בין בעלי הקרקעות בתחומה ובין מי שקרקעותיהם אינן נדרשות באופן מובהק למהלך התכנוני [...]"**. וגם בענייננו – בקו הביוב העירוני הקיים לא ישתמשו תושבי שכונת רמת גוראל בלבד. הקו – בין אם ישודרג ובין אם לאו – הוא **קו עירוני קיים**, וישרת בעתיד גם את תושבי השכונה כמו-כן את יתר המרחב העירוני הגובל. אין מקום למתוח את שטח התכנית גם על קו הביוב הקיים.

בהקשר זה נפנה, כפי שהפנתה הוועדה המחוזית בתשובתה, לספרם של דנה וזינגר, בעמ' 1129: **"המכשיר הקנייני שעניינו התערבות בזכויות בקרקע, נטילתן מאחד והענקתן לאחר, יכול שיופעל רק ככל שהוא נדרש לצורך יצירתו של תכנון חדש, מושכל ונטול אילוצי בעלויות שיוכל גם להיות תכנון ישים. משכך יחולו הוראות איחוד וחלוקה ברגיל על שטח המתוכנן מחדש ולא יהיה ככלל מקום לכלול בו שטח שלא מתוכנן בו שינוי תכנוני כלשהו ושאינו צורך בשינוי מערך הבעלויות על מנת לאפשר את מימושה של התכנית התקפה בו. עיקרון זה יחול גם במקרים שבהם קרקע הגובלת בשטח המיועד לתכנון מחדש, או נמצאת בסמיכות לו, מיועדת, על פי תכנית תקפה, לשימושים העתידיים לשרת את התכנון החדש וייעודי הקרקע שבו. המבחן אותו יפעיל מוסד התכנון בקביעת גבולותיו של שטח עליו יחולו הוראות איחוד וחלוקה הוא בראש ובראשונה, מבחן הצורך בשינוי תכנוני באותה קרקע. ככל ששינויים כאלה אינם נדרשים, לא יצורף שטח קרקע לתחום איחוד וחלוקה אף אם כאמור מימושם של ייעודי הקרקע המאושרים בו נחוצים לצורך התכנון החדש. מטעמים דומים אף לא יכללו בשטח שיוחלו עליו הוראות איחוד וחלוקה קרקעות גובלות או סמוכות למתחם שיש לתכננו מחדש, וזאת אף אם אישורה של התכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה עשויה לגרום לפגיעה עקיפה באותם מקרקעין, כל עוד לא נדרש בהם שינוי תכנון כלשהו".** ובמקרה הנוכחי – שטחי העוררות נותרים בייעודם התקף כשטח פתוח בהתאם לתכנון המחוזי והכוללני. לא מתוכנן בהם כל שינוי תכנוני. זאת אף בהנחה כי שטחי העוררת "יחוו" שינוי במצב הקיים אצלן כתוצאה מהקמת השכונה כגון

שינוי במשטר הנגר, שדרוג, התחברות או העתקה מסוימת של הקו הביוב הקיים ממילא וכו'.

98. בענייננו, לפי הטענה, את קו הביוב ואת ביצוע מוצאי הניקוז ניתן לבצע על יסוד תכניות קיימות ומאושרות. באשר לקו הביוב – המשיבות הפנו לתכנית חפ/181. בדיון הפנתה באת-כוח הוועדה המקומית גם לחוק הרשויות המקומיות ביוב. בהשלמת הטיעון השיב בא-כוח העוררות כי בהתאם להוראות החוק והמצב שלפיו בקיימה קיים תאגיד מים ("כרמלי") אין הרשות המקומית יכולה לפעול מכוח חוק הביוב להתקנת קו ביוב חדש בשטח העוררות או שדרוגו. אנו סבורים כי האפשרות שיווצר צורך בהעתקה מסוימת של קו הביוב הקיים או שדרוגו, כמו-גם ההתחברות אליו בשטח העוררות, אינה מצדיקה צירוף שטחי קו הביוב לשטח התכנית בנסיבות העניין, ודאי שאין עילה לצרפו לאיחוד והחלוקה בשטח התכנית. מדובר בקו ביוב קיים. הנחת העבודה שהוא הוקם כדין ומתוחזק כדין לאורך השנים. יתירה מכך, עיון בנספח התשתיות מעלה שכלל הקווי הביוב בשטח התכנית ובסביבתה הם קיימים (קוו כתום מקווקו) – כלומר מדובר במערכת עירונית שתכנית גוראל צריכה להתחבר אליה ואין היא מקימה אותה מחדש.



99. בהינתן קיומו בפועל של קו הביוב שעובר גם במקרקעי העוררות, כמו-גם בקווים אחרים בסביבה, הגם שהוועדה המקומית לא הציגה תכנית מפורטת מכוחה הוקם הקו, עלינו להניח כי בין אם מכוח תכנית חפ/181 בין אם אחרת ובין אם בהסדרה חוקית נוספת, ניתן להמשיך לפתח את מערכת הביוב העירונית, לתחזקה, לתקנה ולשדרגה. ודאי במסגרת זו ניתן גם לבצע אליה חיבורים נוספים שהרי זהו ייעודה. העובדה כי כעת תחובר למערכת זו שכונה חדשה, תוך שתוקם בה מן הסתם מערכת ניקוז וביוב חדשה, אינה מלמדת על הצורך להכניס את קו הביוב שמצוי בשטחי העוררות או קווים אחרים שייתכן שהתכנית ומערכת הביוב החדשה בשכונה תתחבר אליהם במרוצת הקו, לשטח התכנית.

100. באשר למוצאי הניקוז, הצדדים פנו להוראות התכניות המנדטוריות ביחס לאפשרות להסתמך עליהן כמאפשרות ביצוע הסדרי ניקוז בשטח העוררות. אכן, הסתמכות הוועדה המקומית על הוראות תכנית 181 כמאפשרת ביצוע ניקוב וביוב בין "PLOTS" מעוררת אי-אילו ספקות. בניגוד לנטען בערר העוררות, תכנית 181 אינה מבחינה בין "PLOT" כמגרש לבנייה לפי הטענה ובין "PARCEL" שהיא חלקה לפי העוררות. התכנית אינה נוקטת במונח

"PARCEL" כלל ונכון דייק מר פרמינגר מטעם העוררות בדיון שהפנה לכך שאם כבר אזי הוראות תכנית 181, כאשר מפנות לשטחים הפתוחים סביב שטחי הבנייה, מגדירות "AREA". יחד עם זאת, סעיף a בחלק ההוראות של תכנית 181 מדבר על ניקוז, כך גם לשיטת מר פרמינגר (ראו בתמליל עמ' 134), והקביעה היא שהניקוז יחובר למערכת העירונית. מתשריט נספח התשתיות נלמד כי הניקוז של שכונת רמת גוראל יתחבר לניקוז העירוני על-ידי הזרמת הנגר באמצעות תיעול ובשטח הפתוח באופן גרביטציוני (כאמור מדובר בניקוז נגר ולא ביוב שמוכן כי מטופל במערכת ביוב נפרדת בצינורות), עד לערוצי הנחלים. להלן מנספח הניקוז:

מערכת מוצעת במתחם חפ/2169א' - "רמת גוראל"

3.3.1 כללי

שטח המתחם מתנקז לשני כיוונים:

- א. מערכת דרומית מוצעת - מערכת ניקוז מוצעת בחלק הדרומי במתחם מתנקזת לכיוון נחל עובדיה.
- ב. מערכת צפונית מוצעת - מערכת ניקוז מוצעת בחלק הצפוני במתחם מתנקזת לכיוון נחל עמירם.

3.3.2 מצב מוצע

מערכת הניקוז במתחם תהיה מופרדת לחלוטין ממערכת הביוב. המתחם ינוקז עם קווי ניקוז מתוכננים בקטרים של 600 מ"מ. לנחל עמירם ונחל עובדיה. הקוטר של הנקזים המתוכננים מחושב לפי הסתברות 20% (אחת ל-5 שנים). חישוב ספיקת מי הנגר ראה בטבלאות המצ"ב (בנספח א'). מערכת הניקוז המתוכננת תעבור לאורך כבישים מתוכננים במתחם ותכלול אלמנטים של קליטת מים וקולטנים לסוגיהם השונים, בהתאם לתוכניות הכבישים והפיתוח. מיקום מוצאי הניקוז בהתחברם לנחל עמירם ונחל עובדיה ייקבע בתכנון המפורט של המתחם ובתיאום עם רשות ניקוז ועיריית חיפה.

101. בענייננו, אין כל ספק שתכנית הניקוז של השכונה החדשה, לאחר איסוף הנגר בשטח הפיתוח, תפנה נגר עילי לשטחים הנמוכים יותר ובכלל הדבר מובן באשר מדובר בשטחי ואדיות. ועוד מובן כי טענה שלפיה יש לסמן כחלק משטח תכנית את כל השטחים בהם צפוי לזרום הנגר של התכנית על-פני השטח היא כמובן מרחיקת לכת שאז משמעותה שיש לסמן את כל שטחי הוואדי והנחלים המנקזים כחלק משטח התכנית, אולי עד הים. כאמור, עיון בנספח הניקוז המילולי מלמד שכל פתרונות הניקוז יבוצעו בתחום "המתחם" כלומר תחום התכנית ומוצאי הניקוז, שהם הפתחים לכיוון השטח הפתוח, לכיוון נחל עובדיה ונחל עמירם, ייקבעו בשלב התכנון המפורט ובתיאום עם רשות הניקוז והעירייה. כלומר אין הוראה המאפשרת, ודאי לא מחייבת, ביצוע מוצאי ניקוז מעבר לקו הכחול חרף סימון תיאורטי אפשרי בתשריט הנספח. גם סעיף 6.17(4) בתכנית קובע כי "התכנון המפורט של ניקוז השכונה יכלול סימון מוצאות הניקוז ופתרונות למניעת חרוץ מדרונות הוואדי בזרימה לכיוון אפיקי הנחלים ויועבר לאישור רשות הניקוז". כפי שצינו לעיל, כל בנייה הטעונה היתר לפי חוק התכנון והבנייה בשטחי העוררות יכולה להיעשות מכוחה של תכנית תקיפה בשטח – כלומר תכנית רמת גוראל מאפשרת ביצוע מוצאי הניקוז בשטח בלבד, בהתאם להוראותיה הברורות של התכנית. הסימון בנספח למוצאי ניקוז מעבר לקו הכחול של התכנית מהווה לכן חלופה אופציונאלית שתיתכן מכוחה של תכנית או דין אחרים. ככל שהרשות המקומית סבורה כי הוראות תכנית 181 מאפשרות ביצוע עבודות בשטח העוררות

לרבות ביצוע מוצאי ביוב, אנו מניחים שתפעל להוצאת היתר כדין מכוח חוק התכנון והבנייה או להיתר או הרשאה מכוח דין אחר. בכל מקרה הדבר לא מתאפשר משפטית ותכנונית מכוחה של תכנית רמת גוראל.

102. לכן, עצם האפשרות, כי יהיה צורך בביצוע עבודות לצורך פתרונות ביוב וניקוז בחלק מצומצם משטח העוררות אינה מביאה למסקנה כי יש לצרף שטחים אלה לתכנית או לשטחי האיחוד והחלוקה בתכנית. ועל האמור לעיל נוסיף את הדברים הבאים:

103. ראשית, הטענה כי הדיונים בתכנית מלמדים כי מדובר בפתרונות היחידים האפשריים לביצוע התכנית לא משכנעת בעינינו. תשריטי הנספחים עצמם קובעים את הסימונים הללו כמוצעים וככאלה שצריך לבחנם. נעיר בהקשר זה כי אף אם היינו מגיעים למסקנה כי הקמת התשתיות הללו הוא תנאי הכרחי להקמת השכונה החדשה, עדיין לא היה בכך להכריע כי יש לצרף תשתיות אלה לתחום האיחוד והחלוקה בתכנית. כך למשל, מעניין **כרמלי** וכן עניין **נוימן** הנ"ל עולה שללא הקמת מחלף אפולוניה או בריכת המים ככל הנראה לא ניתן יהיה להקים את השכונות המתוכננות שם. אלא שבית המשפט קבע כי חרף כך הדבר לא עולה כדי להצדקה לצרף מתחמים אלה לתחום האיחוד והחלוקה בתכנית הואיל והן לא משרתות במובהק את התכנית וישרתו ציבור רחב הרבה יותר. במקרה הנוכחי, ממילא לא ראינו קביעה במסגרת הוראות התכנית, התשריט שלה או אחד מנספחיה כי מדובר בפתרון הקצה הבלבדי. זוהי אפשרות. יתירה מכך, בתשובות כמו-גם בדיון בערר שבו וציינו נציגי המשיבות כי ניתן לבצע פתרונות במסגרת תחום התכנית. כך למשל לגבי קו הביוב ציינו נציגי המשיבות (עמ' 91-92 בתמליל): "[...] שבתשריט קיימת רצועת תשתית מתחת, [...] רצועת תשתיות ירוקה בקצה של התוכנית, שהיא שצ"פית. תשריט, זה המצב המאושר הנוכחי, כן? מצב מוצע. יש לי רצועת תשתיות בקצה המגרשים, שאני יכולה להכניס לשם את הביוב, [...] אבל מכיוון שיש לי קו קיים וגם חפ / 2000 מדברת על זה, שבמידת האפשר, אנחנו הולכים עם קווים כבר קיימים, כי זה בכל זאת מייצר איזה נזק, או - קיי? אני צריכה לבוא עכשיו, לעקור ביוב קיים ולהכניס אותו למקום אחר, אני מייצרת נזק סביבתי נוסף. אז כתוב בחפ / 2000 שאני, רצוי ללכת עם התשתיות הקיימות. זה, אני לא חושבת שהטיעון הזה הוביל את, שהקרקות שלכם ייכנסו, כי לנו יש פתרון, או - קיי? יש לו רצועת תשתית. [...] לא אלמן ישראל, יש לנו רצועה". סעיף 6.17(א) בהוראות התכנית שעוסק בביוב ממחיש כי הקמת השכונה כרוכה או תלויה בשדרוג חלקים ממערכת הביוב בעיר חיפה בכלל. מובן כי שדרוג נדרש זה, בכל אחת מהחלופות שתיבחר כאמור בסעיף 6.17(3) בתכנית לרבות חיבור קו הביוב הסופי לשכונה – בין אם יהיה זה על בסיס הקו הקיים, בין אם על בסיס הקו המוצע או קו אחר, הוא אירוע שקשור לשכונה החדשה אך לא רק לה, ואין מקום להוסיף לקו הכחול את כלל השטח העירוני הנדרש בשדרוג. כפי שצינו לעיל, לכך יוגשו תכניות נפרדות או יקודמו הליכים בהתאם לתכניות קיימות או כל הוראת דין חוקית אחרת.

104. שנית, כך גם באשר למוצאי הניקוז שסומנו בנספח כאופציה בלבד. הדברים ייקבעו במסגרת התכנון המפורט של התכנית כפי שקבוע גם בסעיף 6.17(4) בהוראותיה. לא שוכנענו כי התכנית אינה ישימה אף מבלי הצורך לבצע מוצאי ניקוז בשטח העוררות והוועדה המחוזית הבהירה כי ניתן להראות את המוצאים בשטח השצ"פים בתחום

התכנית. הסבר זה מניח את הדעת. כאמור, מובן כי אין בכוחו של הסימון בתשריט נספח התשתיות כדי לאפשר ביצוע עבודות, מכוחה של תכנית רמת גוראל, בשטחי העוררות – בין אם הדבר היה בנספח "מחייב" (שאז כאמור היה מדובר בהוראה שאינה כדין) וקל וחומר כאשר מדובר בסימון בנספח מנחה. כפי שסיכמה הוועדה המקומית בתשובתה, נספחי התכנית מציגים קישור והמשך אפשרי של התשתיות מחוץ לתחום התכנית אך אין בהם לקבוע הוראות מחייבות מחוץ לתחום הקו הכחול.

105. שלישית, ולמעשה על יסוד כל האמור עד כה, לא שוכנענו בטענה כי שטחי העוררות נותרות מחוץ לתחומי התכנית אך הפכו "למרכז תשתיות" מרוכז של התכנית. הנספחים מסמנים חיבורים אפשריים למערכת הביוב והניקוז העירונית בשטחים הגובלים. לעולם יהיו שטחים גובלים בשטחה של תכנית מתארית מקומית ומפורטת אליהם צריך לממשק את התשתיות. מדובר בחלק קטן משטחי העוררות שבשל שיקולים מקצועיים עשוי להידרש לשינוי בדמות שינוי תוואי קו ביוב והסדרת ניקוז על-מנת למנוע חירוף של מדרונות הוואדי. תשתיות אלה לא משרתות להבנתנו את התכנית באופן מובהק עד כדי ההצדקה למתיחת גבולותיה לשטחים הגובלים. אין הצדקה אפוא להוספת השטח לתכנית כפי שאין מקום להוסיף לשטח התכנית את כלל השטחים שדרכם עוברות תשתיות עירוניות שיחברו את השכונה אליהן.

106. חסימת הגישה למקרקעי העוררות: במסגרת החלק הכללי בהחלטה בהתנגדויות, בסעיף 3^י ציינה הוועדה המחוזית כי התכנית מסדירה גישה משטחה את השטחים הפתוחים הסמוכים: "בתכנית הוצעה מערכת שטחים פתוחים רציפה תוך התייחסות לשיקולי טופוגרפיה, נגישות, ותחזוקה. השבילים תוכננו במקומות שנמצאו כנדרשים וניתנים לביצוע. מדובר על שטחים בשיפועים גבוהים עם הפרשי מפלסים גבוה בין הכביש לבין השטחים הפתוחים הסובבים אותו, בתנאי טופוגרפיה אלה התכנית מציעה חיבור רציף במרחקים סבירים מתוך השכונה לשטחים הפתוחים [...] כמו כן, בתכנון המעודכן נעשו שיפורים נקודתיים שונים להבטחת המשכיות רציפה של חלק מהשבילים ככל הניתן. התכנית המוצעת מוסיפה צירי גישה לוואדיות הסובבים ולחלקות הגובלות במספר העולה על צירי הגישה שהיו בתכנית המאושרת חפ/ 181, ובכלל זה מוסיפה נקודות גישה לחלק מהחלקות שסמוכות לוואדיות שהיו ללא נגישות כלל לפי חפ/ 181". לא שוכנענו כי התכנית הנוכחית מבצעת חסימה של גישה ממונעת לשטחי העוררות שהייתה קיימת קודם לכן. ואף איננו סבורים שהאפשרות כי העוררות "יחסמו" את הגישה, הרגלית, משטח התכנית לשטחן ובהמשך לוואדי וערוצי הנחלים, מצדיקה את הכנסתן לשטח התכנית.

107. כפי שהובא לעיל, התכנית אינה חסרה בשטחים פתוחים. בעתירות שהוגשו טענו העוררים כי התכנית אף מייצרת הפרשה גבוהה מדי לצרכי ציבור. הרציונל של קישור בשבילי הליכה מהתכנית לשטחים הפתוחים מסביב עולה מהתכנית הכוללת ולמעשה מהגיונם של דברים. עצם העובדה כי העוררות יכולות "לחסום" את הגישה אינו מהווה עילה להכנסת השטח לגבולות התכנית. כמו-כן לא שוכנענו כי תכנית 181 הסדירה גישה ממונעת, באמצעות דרך, למקרקעי העוררות בוואדיות בהכרח. עמדת המשיבות היא שהתכנית אף משפרת את הגישה לשטחי העוררות ומסדירה שבילים באופן שלא היה קודם לכן. בכל מקרה מדובר בדרך שאף אם נקבעה, לא בוצעה מעולם. במצב בו תכנית מאוחרת פוגעת,

כך לפי הטענה, בגישה ממונעת למקרקעין גובלים שהייתה מוסדרת תכנונית קודם לכן, נדמה שהדבר עשוי להוות עילה לתביעה לפי סעיף 197 לחוק, אך לא כזו לצירוף המקרקעין לתכנית. הטענה כי נדרשת גישה ממונעת לשטחי העוררת, ולא דרך השצ"פים המתוכננים בתכנית, בכדי לאפשר עיבוד החלקות, נטענה באופן כללי ביותר. העוררות לא טענו כי מדובר בחלקות מעובדות בהווה או בעבר. יש לזכור כי מדובר בשטח המצוי בשיפועים מורכבים בפני עצמו (שטחי ואדי כזכור). הנה כי כן, המצב התכנוני הנוכחי ספק אם כלל פוגע בהיבטי הנגישות לשטחי העוררות הסובבים. ככל שכן, התשובה למצב זה היא באפשרות לתבוע פיצוי כספי.

108. לאור האמור לא מצאנו כי גם בטענה זו של העוררת יש לשנות מהמסקנות אליהם הגענו לעיל.

109. לנוכח כל המפורט לעיל, ערר נתיב אברהם ונוף יהוד – נדחה.

העררים הנוספים - סוגיית שלביות התחבורה

עיקרי טענות הצדדים

ערר 23-34 מטעם עוה"ד ויצמן-מינץ

110. העוררת היא הבעלים של מלוא הזכויות בשתי החלקות: חלקה 29 בגוש 10680 וחלקה 33 בגוש 10681 תמורתם הוקצו לעוררת מגרשי תמורה בשטח התכנית.

111. טענות בדבר ההיסטוריה התכנונית: העוררת טוענת כי קיים פער משמעותי בין הסיבה לדחיית התכנית המקורית (חפ/2169) לבין התכנית הנוכחית. בעוד שהתכנית המקורית שהוכנה על-ידי "החברה לפיתוח גבעת העיזים בע"מ" נדחתה בשל בעיה תכנונית מצומצמת שנגעה ל-7% בלבד מהמגרשים (18 מתוך 257 מגרשים), התכנית הנוכחית שיזמה הוועדה המקומית פוגעת באופן דרמטי ב-70% מבעלי המגרשים על-ידי שלילת אפשרות הבנייה בשל הוראת השלביות. יתרה מכך, נטען כי התחייבות המשיבות בפני בית המשפט העליון לתכנן תוכנית בתוך שישה חודשים הובילה לתכנון חפוז ובלתי ראוי, שתוצאותיו הקשות באות לידי ביטוי בפגיעה הנרחבת בזכויות הקנייניות של בעלי המגרשים.

112. סעיף השלביות: העוררת טוענת כי סעיף השלביות בתקנון התכנית מהווה מכשול משמעותי למימוש זכויות הבנייה, שכן הוא מתנה את המימוש של מעל 30% מהבנייה בביצוע חיבור תחבורתי נוסף מערב לדרך 11 וממנו לכביש 4. תנאי זה עומד בסתירה מהותית למטרת התכנית המקורית, אשר יועדה לבניית שכונה בת 2,000 יחידות דיור, כאשר בפועל התכנית הנוכחית מאפשרת בנייה של כ-600 יחידות דיור בלבד. משמעות הדבר היא כי 70% מבעלי המגרשים נדחקים לפינה ונשללת מהם היכולת לממש את זכויותיהם במשך עשרות שנים, וזאת כאשר מדובר בקרקע שייעודה למגורים נקבע עוד בשנת 1935.

113. היטלי השבחה ופגיעה כלכלית: העוררת טוענת כי המצב האבסורדי שנוצר מחייב את 70% מבעלי המגרשים, שאין להם אפשרות לממש את זכויות הבנייה שלהם, לשלם היטלי השבחה עבור ה-30% שכן יכולים לבנות. מצב זה מהווה תוצאה בלתי סבירה שיוצרת

אפליה וקיפוח קשה, אינה עומדת במבחן המשפטי ובעקרון היסוד בתוכנית איחוד וחלוקה שהוא "שמירה על זכויותיהם היחסיות של כל בעלי המגרשים", ויוצרת מצב קלאסי של "עשיית עושר ולא במשפט". חמור מכך, טבלאות האיזון אינן משקפות את אי-השוויון המהותי שנוצר, שכן הן מעניקות לכל בעלי המגרשים שווי לפי מקדם אחיד, מבלי להתחשב בדחיית המימוש הצפויה של כ-40 שנים. כתוצאה מכך, בעלי מגרשים רבים עלולים להיאלץ למכור את חלקותיהם בערך מופחת משמעותית, וזאת לאחר שלושה-ארבעה דורות של המתנה למימוש זכויות הבנייה. כמו-כן, בעל מגרש שיחפוץ למכור את המגרש, יחויב בהיטל השבחה שיוטל על-ידי הועדה המקומית ויחושב על-פי עליית שווי קרקע "מדומה" בהתאם לטבלאות האיזון. המצב שיווצר הוא הטלת היטל השבחה לפי תכנית שאין בה השבחה אלא פגיעה בלבד.

114. טענות בעניין הכביש המערבי: העוררת טוענת כי הוצאת 'הכביש המערבי' (שתוכנן ואושר בשנת 2019 בתכנית חפ/2000) מתכנית רמת גוראל מהווה סתירה מהותית לתכנית חפ/2000 ופוגעת באופן משמעותי בתכנון התחבורתי של האזור כולו. העוררת מדגישה כי מדובר בכביש חיוני שנועד להוות תוואי דרך נוסף מערבה, וכי ניתן היה לתכנן את מגרשי הבנייה שתוכננו במקומו באזור אחר בתחומי התכנית, במיוחד לאור השטחים הנרחבים שהופקעו לצרכי ציבור. הפגיעה אינה מתמצה רק בבעלי המגרשים אלא משפיעה על כלל תושבי רכס הכרמל, שכן הכביש היה אמור לשמש כעורק תחבורה משמעותי באזור, ואף, לא בנקל נקבע כי הוא היה אמור להוות "תוואי דרך נוסף מערבה" לכביש "בני ברית" שאושר בתכנית חפ/1584.ב. ולכן, התוואי שתוכנן ואושר בתכנית חפ/2000 ראוי להיות אותו תוואי.

115. טענות בעניין התשתית התחבורתית: העוררת טוענת כי מצב התשתית התחבורתית הקיים והמתוכנן מעורר חשש כבד לבטיחות התושבים, במיוחד בשעת חירום. השכונות על רכס הכרמל מתפקדות כ"שכונות כלואות" ללא יציאה מערבה, כאשר המוצא היחיד להגיע מערבה הוא יציאה דרך אחת משני הכבישים הקיימים. לטענתה, במצב חירום הכבישים הקיימים לא יעמדו בעומס התחבורתי, החשיבות לכך באה לידי ביטוי בנספח התחבורה בתכנית חפ/2000 ואף, פסיקה מלמדת על החשיבות של תשתית תחבורתית לצרכי מילוט. העוררת מוסיפה כי לאור הצורך בכבישים נוספים תוכננו ואושרו 2 כבישים מקשרים: דרך 2052 שמחבר בין רח' בני ברית שבשכונת רמת בגין לדרך פרויד שאושר בשנת 2007 בתוכנית חפ/1584.ב (להלן: **כביש בני ברית-פרויד**); ודרך נוספת שמחברת את שכונת כבביר עם דרך רח' מגורשי ספרד שסמוך לכביש 4 ושאושרה בשנת 2012 בתכנית חפ/2087 (להלן: **כביש כבביר**). מכיוון שהיה ברור למתכנני התכנית כי לא ניתן לממש את כביש בני ברית-פרויד ללא כביש נוסף מערבה נקבע בתקנון תכנית חפ/1584.ב (סעיף 24.5) כי "**חיבור דרך 2052 במתכונתה המלאה בין רח' בני ברית לדרך פרויד יבוצע לאחר אישור תכנית לתוואי דרך נוסף על הקיים, שינקז התנועה מהרכס מערבה**". לכן, במידה והמשיבות ינסו לטעון כי הפתרון, לפיו כביש כבביר ישמש כתחליף לכביש המערבי המתוכנן, לא ניתן לקבל זאת. כביש כבביר לא נועד להיות אותו "תוואי דרך נוסף מערבה" כי הוא תוכנן לתגבור שטחי הבניה בשכונת כבביר, ובמסגרתה תוכנן גם הכביש מערבה שיאפשר לתושבי השכונה ירידה לכביש החוף ללא צורך "לחזור" לכיוון מרכז הכרמל ומשם לרדת שוב בירידה הקיימת ב"דרך היס", לעומת הכביש שבתכנית שתואר ככביש שעולה מכיוון מערב אל תוך השכונה.

ואף, שכונת כבביר נמצאת הרחק משכונת רמת בגין ומכביש 2502 ויתר השכונות הדרומיות לפיכך ברור כי הוא לא ישמש תגבור לכביש בני ברית-פרויד.

116. טענות כנגד החלטת המשיבות: העוררת טוענת כי החלטת המשיבות לוקה בפגמים מהותיים, שכן היא ניתנה בניגוד לעמדתו הנחרצת של החוקר שמונה לבחון את התכנית. החוקר, לאחר ששמע את כל הצדדים ושקל את מכלול הטענות, הגיע למסקנות ברורות שנדחו על-ידי המשיבות ללא נימוק מספק. ההנמקה שניתנה לדחיית המלצותיו הייתה שטחית, נעדרת דיון מעמיק, וללא הצגת אלטרנטיבות ראויות לפתרון הבעיות שהועלו. התנהלות זו מעידה על פגם מהותי בהליך קבלת ההחלטות.

ערר 23-35 מטעם מר מיכאל ברנשטיין

117. העורר הינו הבעלים של חלקה 29 בגוש 10682 שתמורתה הוקצה לו מגרש מס' 535.
118. העורר טוען כי ההחלטה לתת אפשרות בניה בשלב ראשון רק ל- 30% מבעלי הקרקעות פוגעת ביתר הבעלים, שיצטרכו לשאת בהוצאות הפיתוח, אך לא יוכלו להנות מזכויותיהם בקרקע. כמ-כן, לא ברורה גישת הרשויות לגבי כבישים חדשים משכונות רכס הכרמל לכוון מערב. ישנה אי-בהירות בתכנון הכביש מרמת גוראל מערבה, דבר שמהווה מכשול לתוכנית כולה. העורר מוסיף כי נעשו הפקעות נרחבות ביותר של מעל 50% מהשטח על חשבון בעלי הקרקעות, ובנוסף לכך, לא ברורה מטרת חלק מההפקעות. כמו-כן, תקופת הטיפול הארוכה של התכנית נשוא הערר שנעשתה במשך עשרות שנים וממנה נובעת המשמעות הכלכלית והפוגענית של בעלי החלקות הנכללות בתוכנית.
119. לכתב הערר צורפה התנגדות העורר אליה צורפה חוות-דעתו של השמאי נחום פרמינגר מיום 09.07.2019. במסגרת זו נטען כי הנתונים עליהם התבסס שמאי התכנית שגויים וחסרים ומעודכנים לשנת 2015 בלבד וכך גם ההתייחסות למצב התכנוני. ביחס לשלביהם נטען כי המקדם שנקבע על-ידי שמאי התכנית – מקדם דחיה אחיד לכל מגרשי התכנית ל- 5 שנים לפי 6% לשנה – הוא שגוי.

ערר 23-36 מטעם מר שבתאי גלברט וגב' אביבה גלברט

120. העוררים הינם בעלי חלקה 44 בגוש 10681 הכלולים בתכנית. תמורת מקרקעיהם הוקצה במסגרת התכנית מגרש מס' 675.
121. טענות בנושא תכנון הכביש והתחבורה: העוררים טוענים כי ביטול הכביש המחבר בין רמת גוראל לנאות פרס (המתחבר לכביש 11 ומשם לכביש 4) נעשה באופן שרירותי וללא דיון מעמיק. לטענתם, הכביש עודנו קיים בתכנית המתאר הכוללת של חיפה (חפ/2000) ולא בוטל במסגרתה. הם מדגישים את חיוניותו של הכביש מבחינה בטיחותית, במיוחד במצבי חירום ובמקרי שריפות שתדירותן גבוהה באזור הכרמל. לחיזוק טענתם, הם מציינים מקרה תקדימי בו תוספת של כ-200 יחידות דיור בשכונת דניה בוטלה על-ידי בית המשפט המחוזי בשל העדר כביש מילוט במקרה שריפה.

122. טענות בנושא הליך התכנון: העוררים מצביעים על פגמים מהותיים בהליך התכנון. ראשית, התכנית הוכנה בחיפזון תוך שבעה חודשים בלבד, עקב אילוצי זמן שהוכתבו על-ידי בית המשפט העליון. שנית, הם מעלים תהיות לגבי כשירות המתכננת, שהינה הנדסאית ולא אדריכלית מוסמכת, דבר שלטענתם אינו ראוי לתכנון שכונה בסדר גודל של למעלה מ-2,000 יחידות דיור. בנוסף, הם מצביעים על ליקויים בטיחותיים בתכנון, כגון כבישים פנימיים ושבילי אופניים בשיפועים מסוכנים של 11.5%-11, המהווים לטענתם סכנת נפשות ממשית. בנוסף, הם טוענים לאפליה בסדר העדיפויות התכנוני, כאשר רמת גוראל, שאושרה כבר ב-1935 והוקפאה ב-1968, מדורגת אחרונה בבדיקת העומס בכבישים, אחרי שכונות שטרם תוכננו.

123. טענות בנושא שלביות וקיפוח: העוררים מתריעים על פגיעה כלכלית חמורה הנובעת ממנגנון השלכיות בתכנית. לטענתם, 70% מבעלי החלקות נדרשים להמתין כ-40 שנים למימוש זכויותיהם, עד להשלמת תכנון. בהסתמך על חוות-דעת שמאיות, הם מציינים כי כל שנת עיכוב גורמת להפסד של 5-6% מערך החלקות, המצטבר לכדי הפסד של 90% לאורך 40 שנים. העוררים מעריכים את הנזק הכולל בכמיליארד ש"ח ורואים בכך "שוד לאור היום" המחייב התערבות המועצה הארצית.

124. הפקעות: העוררים מפרטים שרשרת הפקעות של שטחים, החל מהתכנון המנדטורי משנת 1935 שבו הופקעו 25% מהשטחים לצורכי ציבור, דרך הפקעה נוספת של 40% על-ידי העירייה והוועדה המחוזית, המסתכמת בהפקעה כוללת של למעלה מ-55%. העוררים טוענים כי בהתאם להלכה הפסוקה, הפקעה מעל 40% מחייבת פיצוי לבעלי החלקות, פיצוי שלא ניתן במקרה זה.

ערר 23-37 מטעם חברת "איזנברג יעקב וטובי חברה לבנין ועבודות ציבוריות בע"מ"

125. העוררת הינה הבעלים של חלקה 34 בגוש 10681 הכלולה בתכנית ואשר תמורתה הוקצה לה מגרש מס' 523.

126. טענות בנושא תכנון השכונה וההליך התכנוני: נטען כי התכנית החדשה שהוכנה אינה שונה מהותית מהתכנית המנדטורית משנת 1935. התהליך התכנוני לקוי ומאופיין בהרחבה שערורייתית של הפקעות לצרכי ציבור (מעל 50% במצטבר), מעל ומעבר לנדרש על-פי הפרוגרמה שהכינה הוועדה המקומית (פי 2.5 מהנדרש). בעלי החלקות בתחום התוכנית המתווכן קרוב ל-90 שנה לתוכנית שתאפשר בניה בחלקותיהם. עוד הוסף, כי זכויות הבנייה של בעלי החלקות לא הוגדלו ביחס לתכנית הקודמת המאושרת משנות השלושים, ואותן זכויות בנייה ניתנות כעת לשטח חלקות קטן בלפחות שליש ביחס לחלקות הקודמות. הוועדה המקומית חייבת לפצות על הפקעה מעל 40% במצטבר, אך לא עשתה זאת.

127. טענות בנושא סעיף השלכיות: העוררות טוענת כי סעיף השלכיות בתוכנית הוא בעל השלכות דרקוניות – שכן אין אפשרות לדעת מי יוכל לממש את הזכויות במסגרת התכנית ומי לא. כמו-כן, אין לשלכיות התייחסות בטבלאות האיזון, ומכאן שהטבלאות אינן מאוזנות. הפגיעה היא ברוב המוחלט של בעלי החלקות (70% לעומת 30%). הגדרה ברורה בתכנית מי נכלל בקבוצת ה-30% ומי בקבוצת ה-70% הייתה מאפשרת איזון בין בעלי

החלקות בעזרת תשלומי איזון ; אולם ככל שזו מטלה כמעט בלתי אפשרית למימוש, הרי שמוטב שכל נושא השלביות יבוטל כהמלצת החוקר. עוד נטען כי ההתניה הראשונה לתחילת עבודות תשתית כלשהן היא "גמר ביצוע כביש בגין-סבידור" – אך 20 שנה מאז אישור התוכנית לא ננקפה אצבע ליישומה, אין לכך היתכנות אמיתית, ומכך ניתן לראות לשיטת העוררת את הסממן הראשון לכך שאין בכוונת העיריה לאפשר את מימוש הבניה ברמת גוראל. נטען כי שלבי התוכנית אינם משיגים את המטרה של התכנית. שכן, המטרה: כל שלבי סלילת הדרכים, עבודות הפיתוח לביוב, אספקת מים, הטמנת קו החשמל, והעתקת קו הדלק וטיפול בהשלכותיו, יעשו דרך 2 הכניסות לשכונה שהן הכניסה לאורך רחוב בני ברית ובסוף רחוב סורוקה. למרות ההמלצות של יועצי התחבורה, הכניסה דרך רחוב בני ברית משמעה העברת כל הכלים הכבדים והחומרים אל השכונה וממנה דרך רחוב פרויד העמוס כבר קיום מעל ומעבר. החלופה ההגיונית, ללא השפעות כלל על תושבי השכונות ממזרח ומצפון לרמת גוראל, כלומר הכניסה מכיוון מערב של השכונה, אותה דווקא התכנית מבטלת. לעמדת העוררת, סלילת הדרך הזו, הרחק מהשכונות המאוכלסות והכלולה בחפ/2000 ואשר דו"ח החוקר המליץ עליה, נזנחה על-ידי עורכי התוכנית וועדות התכנון אך שלפי דברי עובדי הוועדה המחוזית חיבור הדרך ממערב לא יבוצע גם בעוד עשרות שנים, 40 שנה לדבריהם. עיכוב של 40 שנים מביא לכך ששווי החלקות הוא 8.5% משווי חלקה דומה שיהיה ניתן לבנות בה מיד. עיכוב אפשרות המימוש של הבניה של 70% מהחלקות מוחקת למעלה מ-90% מערכן. לכך יש להוסיף גם את הטלת כל עלויות הפיתוח של השכונה ללא צפי להנאה מן הפיתוח. העוררת טוענת כי התכנון הוא כושל ויש לשפרו שאחרת יוגשו תביעות ממינים שונים כנגד הוועדה המקומית על הפגיעה מהתכנית של עשרות בעלי חלקות שייתבעו לשלם עבור עלויות הפיתוח ללא תוחלת ושל מי שיממש את רכושו באמצעות מכר ויידרש לשלם היטלי השבחה מופרכים, כך לפי הטענה, וכמובן שרוכשי הקרקע יידעו שאין צפי לבניה ולכן זה יתבטא בשווי ולכן פגיעה נוספת בבעלים.

128. טענות נוספות בנושא החיבור המערבי: בתוכנית המתאר של חיפה (חפ/2000) ישנו כביש המחבר בין שכונת רמת גוראל לכבישים ממערב לשכונה. בתוכנית המאושרת "בוטלה דה פקטו" יציאה זו מהשכונה כיוון שבמקום החיבור המיועד תוכננו מגרשי בנייה. ביטול זה לא נעשה כחוק ופוגע בתכנון התחבורתי הכולל ואף הוביל לתוצאה המעוותת של השלביות בתכנית שתוצאתה היא פגיעה ב-70% מבעלי החלקות בתחום התוכנית.

129. הצעה העוררות לתיקון התכנית: העוררת מציעה לתקן את התוכנית באופן שיגדיל את מספר יחידות הדיור בכל תחום התוכנית ב-25% לכל החלקות, להגדיל את מספר הקומות בהתאמה, ולהחזיר את כביש היציאה המערבי שאושר בתוכנית חפ/2000. העוררת טוענת שיש להגדיל את מספר היחידות בתוכנית ל-3,000 יח"ד כמו שהוקצה בחפ/2000, כדי להגיע לצפיפות סבירה של 15 יח"ד לדונם, ולהצדיק את היקף ההפקעות.

התשובות

הוועדה המחוזית

130. הוועדה המחוזית הגישה כתב תשובה אחוד לעררים בעיקרו על דרך הפנייה לעיקרי כתב התשובה שהוגש מטעמה בעתירות בעניין התכנית. כן הפנתה להחלטות ועדת המשנה להתנגדויות. כמו-כן הסתמכה על תשובת הוועדה המקומית לעררים. להלן נפרט את עיקר תשובת הוועדה המחוזית ביחס לטענות בעררים כפי שעולה מהמסמכים האמורים.
131. במסגרת החלטה בהתנגדויות הובאה המלצת החוקר והכרעת הוועדה בסוגיית שלביות התחבורה, בזו הלשון:

"המלצת החוקר: לקבל את ההתנגדות, מומלץ לאסור (באמצעות תמרורים מתאימים) על כניסת רכב כבד לשכונת רמת בגין, מומלץ לשנות בסעיף 7.1 "שלבי ביצוע":

1. תנאי היתר בניה לעבודות תשתית – גמר ביצוע כביש בגין-סבידור.
2. תנאי למתן היתר בניה ראשון – גמר ביצוע חיבור תחבורתי למערב לדרך 11 וממנו לכביש 4 או כל חיבור אחר מערבה.

החלטה: לקבל את הטענה בחלקה כמפורט להלן:

מדובר בשכונה שתשתלב במערכת הכבישים העירונית בנוסף לחיבורים מתוכננים לכיוון ציר הרכס והמבואות הדרומיים של חיפה. לעניין המלצת החוקר לקבוע תנאי למתן היתר בניה ראשון – גמר ביצוע חיבור תחבורתי למערב לדרך 11 וממנו לכביש 4 או כל חיבור אחר מערבה. כפי שנאמר בהחלטת הוועדה מיום 18.9.2017 הוועדה סבורה כי ביטול השלביות כפי שממליץ החוקר מותיר תכנית אשר מימושה ידחה בהעדר פתרון תחבורתי מאושר, ואין כל הגיון בעיכוב יישום התכנית אף ללא מתן אפשרות ליישום חלקי כשאין מניעה תכנונית לכך. מימוש חלק מיחידות הדיור הנסמכות תחבורתית על תשתית הדרכים הקיימת והמאושרת תאפשר הנעת תהליכים בקידום פתרונות תחבורתיים נוספים מציר הרכס לכיוון מערב. המלצת החוקר לביטול השלביות ודחיית מימוש תכנית לאחר אישור מערכת דרכים לא ידועה, משמעה ביטול התכנית. יש לזכור כי מדובר בשטחים מתוכננים המצויים בבעלות פרטית ועל כן יש מקום לאפשר לממש את התכנית גם אם באופן חלקי בהסתמך על המצב הקיים והמאושר. יצוין, כי סוגיה תחבורתית זו וקביעת השלביות במימוש התכנית נבחנה ותואמה עם משרד התחבורה ויועץ התנועה של הוועדה המחוזית בהתבסס על בה"ת שהוכנה כרקע לתכנית, ואשר איפשרה מימוש של חלק מיח"ד תוך השענות על תשתית תחבורתית קיימת ומאושרת. יובהר, כי המלצת החוקר לא נבעה מהיבטים תחבורתיים, אלא משיקולים שמאיים הנובעים מנושא שוויוניות לכל המגרשים, מבלי לקחת בחשבון את מקדם הדחיה, והרצון ליצור איזון בין כל המגרשים.

הוועדה לא שוכנעה כי ההיבט התחבורתי נבחן בצורה מספקת בהמלצת החוקר ולכן בשלב

זה היא אינה מוצאת לנכון לקבל את המלצת החוקר לשנות את שלביות התכנית מהשלביות שנקבעה בתכנית המופקדת לפיה מתן היתר בניה למגורים מעבר ל- 30% מסה"כ יח"ד בתכנית יותנה בביצוע חיבור תחבורתי נוסף לכיוון מערב לדרך 11 וממנו לכביש 4 או כל חיבור אחר מערבה. [...]

התקבלה התייחסות יועצת התנועה של הוועדה המחוזית לפיה ניתן לאשר יותר מ 30% מיחידות הדיור בהסתמך על מערכת התחבורה הקיימת. לאור זאת, הוועדה מחליטה כי יירשם בהוראות התכנית שלאחר הליך פרסום לציבור בדומה לפרסום לפי 149 לחוק ניתן יהיה באישור הוועדה המקומית לאשר מימוש של יותר מ- 30%, בשיעור שתקבע הוועדה

המקומית בהחלטתה, לאחר ששוכנעה כי אין פגיעה בתפקוד מערכת התחבורתית."

132. בכתב התשובה שהוגש בעת"מ 1425-01-22 ועת"מ 2234-01-22 הוסף, כי ההחלטה האמורה לדחות את המלצת החוקר ולקבוע שלביות מימוש של יחידות הדיור היא סבירה וקביעת תנאי, כמבוקש על-ידי העותרים (שם), לפיו לא ניתן יהיה לתת היתרים כלל טרם השלמת דרך גישה מערבה פוגעת עוד יותר בבעלי הקרקע שכן היא מנועת מימוש קרקע בבעלות פרטית לגמרי והוועדה המחוזית סבורה שיש לאפשר "בנייה חלקית בתחום התכנית בהיקף לא מבוטל". עוד הודגש כי התכנית לא ביטלה את דרך הגישה מערבה שסומנה בתכנית הכוללנית. מדובר בדרך שהוצעה במסגרת התכנית הכוללנית ככזו המחברת את רמת גוראל למורדות רמת אשכול אך היא אינה ברזולוציה של תכנית מפורטת. במסגרת תכנית גוראל הדרך הוסטה מערבה כך שהיא תחבר לשכונת "טוסקנה". מערך כבישים זה הוצג לפני הוועדה המחוזית אגב תכנית אחרת, תכנית "מורדות גולדה" (304-0278424) שלבסוף נסגרה בשל אי-עמידה במועדים להשלמת תנאים להפקדה. עוד צוין כי הוראת השלביות שנותרה בתכנית נוגעת לכביש מערב בתוואי עדכני שיחבר את שכונת רמת גוראל למערב לכביש 11 דרך שכונת טוסקנה או כל חיבור אחר למערב, והדבר גמיש יותר לעומת תוואי שסומן בתכנית הכוללנית. עוד צוין כי תנאי השלביות רוכך בהחלטות הוועדה המחוזית כך שכלל שיתברר כי ניתן לבנות יותר מ-30% מיחידות הדיור הוועדה המקומית תהא מוסמכת לעשות כן בהתבסס על נתונים עדכניים.

133. עוד התייחסה הוועדה בכתב התשובה לטענות שעלו ביחס להוראות השלביות ועקרון "כל הקודם זוכה". בכלל זאת נכתב כי בעלי הקרקע יגישו בקשות להיתרים לפי יכולתם וניתנה הזדמנות שווה לכל המגרשים להיות מבין המגרשים שיכולו לקבל היתר בנייה בשלב הראשון וכי מדובר בכלל מקובל ורווח בתכניות בעליות תנאים ושלביות למימוש.

134. על האמור לעיל הוסיפה הוועדה המחוזית בתשובתה לעררים, כי ללשכת התכנון הוגשה תכנית למורדות רמת גוראל/טוסקנה – זוהי תכנית שעתידה לחבר את שטח תכנית רמת גוראל מערבה. התכנית נכון למועד הגשת התשובה הייתה מצויה בשלבי קליטה. הוועדה המחוזית הציגה בתשובה קומפילציה של תכניות בשלבים שונים של קידום בסביבת התכנית והוסיפה כי בעוד שהעוררים סבורים שעדיף היה להותיר על כנו את הכביש ששורטט בתכנית הכוללנית, הרי ברור שמעבר לכך שלעמדת הוועדה התכנית הכוללנית לא התיימרה אלא להראות חיבור עקרוני של השכונה מערבה, מבחינה הנדסית וכלכלית נכון יותר לבצע חיבור מרמת גוראל לכיוון תכנית מורדות רמת גוראל/טוסקנה ואז צפונה לשכונת רמת אשכול ומשם למערב, או לחלופין מהמורדות מערב. הקמת הכביש ששורטט בתכנית הכוללנית גם תצריך הקמת גשר ארוך ביותר מעל לשטח ערכי ופתוח.

הוועדה המקומית

135. הוועדה המקומית טוענת כי התכנית אושרה לאחר מלאכת מחשבת תכנונית מעמיקה ועבודת מטה רחבת היקף, ומציינת כי חיבורי התנועה המוצעים בתכנית הם כולם חיבורים מאושרים, חלקם קיימים (הקישור לשכונת רמת בגין) וחלקם עתידיים. באשר לשלבויות למערב, הוועדה המקומית מדגישה כי אמנם קבועה שלביות אך התכנית מאפשרת סטייה

מכלל זה ומימוש יותר מ-30% מיחידות הדיור בכפוף לבדיקה עדכנית. עוד ציינה הוועדה המקומית שקיימת אפשרות לשינוי השלבויות בהתאם לסעיף 145(ג) בחוק. לכן מציינת הוועדה המקומית כי ניתן יהיה לבנות את מלוא יחידות הדיור הכלולות בתכנית אף בטרם יבוצע החיבור המערבי.

136. הוועדה המקומית מבקשת לדחות טענת העוררים כי יש לבצע את הכביש המערבי כפי שסומן בתכנית הכוללנית. שכן, הוראות התכנית הכוללנית (סעיף 4.27.1) קובעות שתוואי הדרך ייקבע במסגרת תכנית מפורטת ולכן אין בסיס לטענת העוררים שתכנית רמת גוראל "מבטלת" את הכביש המערבי שסומן בתכנית הכוללנית.

137. מוסיפה הוועדה המקומית כי החיבור המערבי העתידי טרם תוכנן בתכנית מפורטת מהטעם שלא ניתן עדיין לעשות כן שכן מדובר בדרך שעתידה לחבר מספר שכונות מערביות שמצויות בשלבי תכנון מקודמים – "רמת אשכול ב'", "טוסקנה" (שמות זמניים) ולרדת כלפי מערב באופן שרשורי בין שכונת רמת גוראל ושכונות עתידיות נוספות במורד ההר למערב בואכה דרך מס' 4. אלא שטרם ניתן לדעת מה יהא התוואי המדויק של כביש זה, באלו נקודות וגבהים יתחבר וכו' בהינתן שהשכונות במורד טרם תוכננו. הוועדה המקומית טוענת כי תכנון כללי של הכביש המערבי מתעלם בהכרח מכל תכנון עתידי ועלול להביא לסיכולו שכן ייקבע ייעודי קרקע ומפלסים. לכן גם התכנית הכוללנית הציעה תוואי כללי שיאושר בתכנית מפורטת לאחר בדיקת חלופות, רוחב הדרך והחתכים.

138. הוועדה המקומית מציינת כי החלטת הוועדה המחוזית בסוגיית התנועה והשלבויות מבוססת על בחינה מקצועית בידי מומחי תנועה שבחנו את מכלול מערך התנועה במורדות המערביים והמבואות הדרומיים ודווקא ביטול השלבויות כפי שהומלצה על-ידי החוקר והסתמכות על גמר ביצוע הכביש המערבי יגרום לעיכוב משמעותי במימוש התכנית כולה אף שיש התכנות תכנונית ותחבורתית למימוש חלקי.

מהלך הדיון בעררים

139. במסגרת הדיון טענו העוררים ונציגים מטעמם וחזרו על עיקרי הטענות כמו-גם השיבו לתשובות שהוגשו מטעם הוועדה המחוזית והוועדה המקומית. העוררים הדגישו את טענות בעניין פגיעה כלכלית ועיוות בטבלאות האיזון ולשיטתם הגבלת הוצאת היתרי הבנייה ל-30% עד לסלילת כביש מערבה פוגעת אנושות ב-70% מבעלי הקרקע, שזכויותיהם מעוכבות לעשרות שנים. הדבר מוחק כ-90% משווי חלקותיהם, אך פגיעה זו אינה מקבלת שום ביטוי בטבלאות האיזון, שנערכו כאילו כל החלקות זמינות לבנייה מיידית. עוד הפנו העוררים לסוגייה של כשל הנדסי ותחבורתי בנוגע לחיבור המערבי ובעיקר תקפו את אי-ביצוע הכביש המערבי שסומן בתכנית חפ/2000. לטענתם, הפתרון המוצע בתכנית – ירידה דרך השכונה העתידיה "טוסקנה" – נשען על תוכנית שכלל אינה קיימת או מופקדת. בנוסף, חלק העוררים התריעו כי השיפוע שתוכנן ליציאה זו הוא "קטסטרופלי" ועולה על 12%, דבר שאינו תקני ואינו מאפשר נסיעה באופניים. המשיבות הבהירו כי אי אפשר לבנות שכונה ללא תשתיות וללא מוצא. מגבלת ה-30% נסמכת על בדיקה תחבורתית (בה"ת) ותואמה עם משרד התחבורה, כך שגורמי המקצוע מצאו שזהו הקיבולת המקסימלית

שניתן להעמיס על מערך הדרכים הקיים כיום. עם זאת, הודגש כי למעשה ההוראה גמישה – התוכנית מתירה לוועדה המקומית לאשר בנייה מעבר ל-30% כפוף להכנת בה"ת עדכנית שתוכיח כי אין פגיעה במערך הדרכים. כמו-כן, ובהמשך לטענות שעלו בעררים, שמאי הוועדה המקומית הציג נתונים מהשטח המוכיחים לעמדתו כי מאז אישור התוכנית, נמכרו מגרשים ונקבעו שומות מכריעות המעידות כי הקרקעות הושבחו משמעותית ובעלי הקרקע מרוויחים. זאת למרות קיומה של "עננת השלביות" והדחייה, ששוקללו בערכי השומות. המשיבות שבו ודחו את הטענה להסתמכות על התוואי הסכמטי מתכנית חפ/2000. נטען כי אותו תוואי ישן היה מצריך הקמת גשר ענק ויקר מעל הוואדי, והחלופה התכנונית העדכנית וההגיונית יותר היא "להשתרשר" מערבה עם הטופוגרפיה, דרך שכונת "טוסקנה" (שנמצאת כיום בהליכי תכנון מתקדמים ומוגשת לוועדה), ומשם לרדת למורדות ולכביש 11 שמחבר לדרך מס' 4.

דיון והכרעה

140. לאחר עיון בכלל החומר העומד לרשותנו, ולאחר ששמענו את טענות בצדדים בדיון בעררים, וקיימנו התייעצות פנימית, אנו סבורים שיש לקבל את העררים בחלקם ולשנות את סעיף השלביות בתכנית (סעיף 7.2). לצורך העניין נציג כבר התחילה את נוסח הסעיף כפי שנקבע בתכנית וכן את החלק שמצאנו לנכון לשנות, ולאחר מכן נפרט את הסיבות בגינן הגענו לתוצאה זו.

141. **המצב הקיים:** להלן נוסח סעיף 7.1 בהוראות התכנית (סעיף השלביות):

מספר שלב	תאור שלב	התנייה
1	היתר בניה לעבודות תשתית, העתקת קו הדלק, פריצת דרכים והנחת תשתיות כולל הטמנת קו החשמל, ביצוע קוי הביוב והניקוז.	גמר ביצוע כביש בגין - סבידור, אישור תשריט חלוקה, אישור משרד הבריאות להיתר הביוב, האישרים הנדרשים לשאר התשתיות, תכנית פעולה לטיפול בבע"ח, תכנון מפורט של מיקום העצים המועתקים בתחום התכנית והכשרת השטח והתנאים להעתקת וקליטתם. תשתיות לא יבוצעו בשכונה החדשה טרם
		השלמת כניסה מצפון ומילוי התנאים הרלוונטים לעבודות אלו כפי שנקבעו בסעיף 6.1
3	מתן היתר בניה למגרשי הבניה	1. העתקת והטמנת קו הדלק הלבן 2. פריצת דרכים והנחת תשתיות כולל העתקת והטמנת קו החשמל. 3. מילוי כל התנאים למתן היתר כמפורט בסעיף 6.1
4	מתן היתר בניה למגורים מעבר ל- 30% מסה"כ יח"ד בתכנית	מימוש של יותר מ-30% בשיעור שתקבע הוועדה המקומית מותנה בפרסום לציבור בדומה לפרסום לפי ס' 149 לחוק. בכפוף לבדיקה מעודכנת של תפקוד מערך הדרכים בשכונה שתבצע לאחר השלמת המימוש של כ-30% מקיבולת הפרויקט ובכפוף לכך שאין בתוספת כדי לפגוע בתפקוד מערך הדרכים בשכונה ובהתחברות למערך הכבישים העירוני. מימוש של יותר מ-30%, או יותר משיעור אחר שנקבע בוועדה המקומית כאמור, מיחידות הדיר, מותנה בביצוע חיבור תחבורתי נוסף לכיוון מערב לדרך 11 וממנו לכביש 4.
5	פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ומבני ציבור העיר.	בהתאם לקצב פיתוח השכונה ובאישור מהנדס העיר.

142. החלטת הוועדה: במקום נוסח התנאי הקבוע בסעיף 7.1 בתכנית המופקדת, בנוגע לשלב-

ביצוע מספר 3 (בנוסח המופקד קיימת כנראה טעות סופר וסומן "4"), יבוא הנוסח שלהלן:

תחת "תאור השלב" יבוא: "מתן היתרי בניה מעבר ל- 50% מסה"כ יח"ד בתכנית".

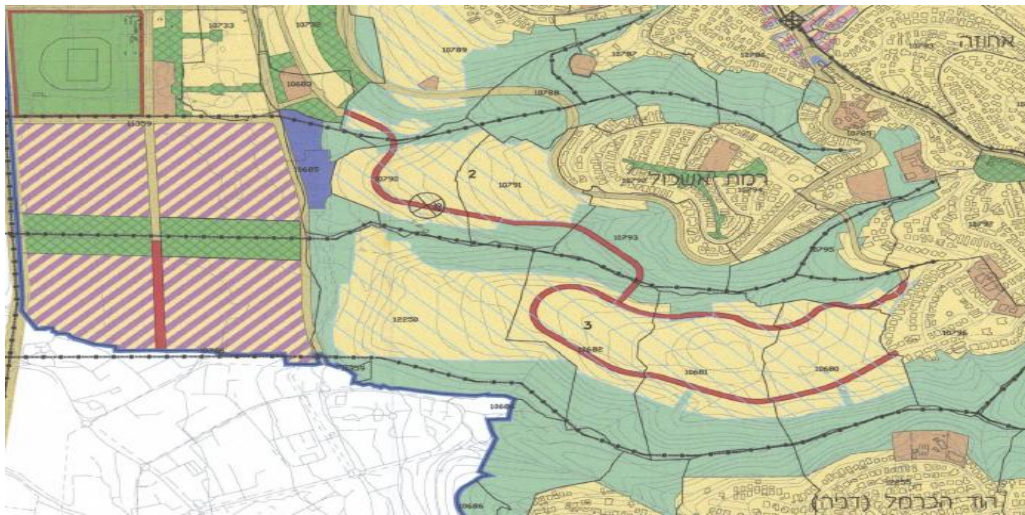
תחת ההתנייה יבוא הנוסח שלהלן:

"1. גמר ביצוע חיבור תחבורתי נוסף לכיוון מערב לדרך 11 וממנה לדרך מס' 4.

2. בהעדר ביצוע לכיוון מערב כאמור בס"ק 1, היתרי בנייה מעל 50% מיחידות הדיור בתכנית יינתנו בכפוף לבדיקה תחבורתית עדכנית. תוצאות בדיקה זו יובאו לאישור משרד התחבורה ומתן פתרונות בהתאם לממצאי הבדיקה. ככל שהבדיקה תמצא כשל תחבורתי משמעותי בתפקוד מערך הדרכים בשכונה ובהתחברות למערך הכבישים העירוני, יובא הנושא לדיון בוועדה המחזית לצורך בחינת פתרונות אפשריים."

143. תחילה נברר את עצם טענות העוררים כי אותו "כביש מערבי" הוא מחויב המציאות כפי שהוגדר וסומן בתכנית הכוללנית, ולכן שגתה לטענתם הוועדה המחוזית כאשר לא סימנה את הכביש כאמור בתכנית הכוללנית. בחלק מהטענות עלה גם כי היה צורך לסמן את התוואי למערב כחלק משטח תכנית רמת גוראל. לא מצאנו לקבל טענות אלה.

144. אין מחלוקת כי התכנית הכוללנית סימנה כביש חדש מוצע נוסף מהרכס למערב. להלן מתשריט התכנית הכוללנית:



145. בדברי ההסבר בתכנית הכוללנית נכתב בנוסף כך:

קיימת חשיבות רבה בחיבור תחבורתי בין רכס הכרמל למישור המערבי. תכנית המתאר מציעה דרך מקומית, המחברת בין הרכס למישור ועוברת בשכונות בדדום העיר. תוואי אפשרי לירידה נוספת יבחן במסגרת הכנת תכנית מכוח תכנית זו.

146. נספח התחבורה המילולי של התכנית הכוללנית מבהיר לנו את הצורך באותה "דרך מערבית" (להלן צילום חלקי מסעיף 3.1 בנספח הרלבנטי לענייננו):

3.1. מערכת הדרכים

על מנת להפחית את גודש התחבורה הקיים בצירים שונים בעיר דרושים חיבורים נוספים של הכרמל עם החלקים המישוריים של העיר והשכונות. להלן מספר פרויקטים מתוכננים המיועדים לשפר את מערכת הדרכים העירונית ובייחוד את החיבור בין רכס הכרמל למישור:

- דרך מקשרת בין רמת בגין לנאות פרס ואזור מת"ם.
- חיבור נוסף בין שכונות כרמליה ואחוזת אשר מהווה חלופה מערבית לציר הרכס.
- דרך מקשרת בין שכונת כבאביר לרחוב מגורשי ספרד.

147. בהמשך נספח התחבורה צוין כך:

ירידות נוספות משלוחות ציר הרכס מערבה, כגון ירידות משכונת דניה ורמת גוראל, תקבענה במסגרת תכניות מפורטות. כמו כן, פיתוח הפרזות מפלסיות נוספות בדרכים ישפר את רמת

148. כלומר שעל-פני הדברים, אותו "כביש מערבי" אינו תולדה בהכרח של תכנון שכונת רמת גוראל, ונראה כי הסימון הוא באופן עקרוני מרמת בגין הסמוכה לכיוון מערב לשכונת נאות פרס, וזאת כצורך כללי בדבר ביצוע קישורים נוספים, לבד ממה שידוע כ"ציר פרויד", בין רכס הכרמל ומישור החוף. מכל מקום, הוראות התכנית הכוללת (סעיף 4.26.2) מבהירות כי באשר לדרך מוצעת, מדובר בכזו שתאושר בתכנית מפורטת:

הנחיות להכנת תכנית

התוואי המדויק של הדרך ורוחבה יקבעו בתכנית מפורטת.

10. דרכים נוספות - הנגישות מציר הרכס מערבה תסתמך על ירידות נפרדות מכל אחת מהשלוחות, ותקבע במסגרת תכנית מפורטת.

וכן ראו בעניין סימון "רצועה לתכנון" בסעיף 4.27.1 בתכנית הכוללת:

כמסומן בתשריט יעודי הקרקע בתכנית זו.

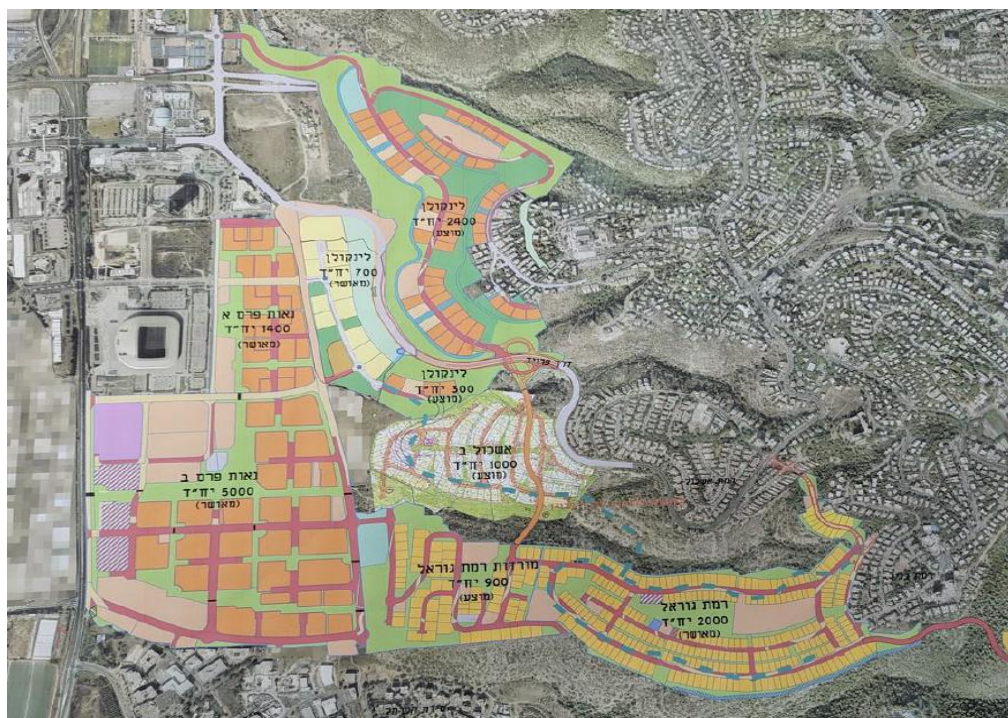
1. תוואי דרך- במסגרת תכנית יקבע התוואי המדויק של הדרך, רוחב הדרך והחתכים לאורך ולרוחב, לרבות בדיקת חלופות. התכנית תלווה בתסקיר או דו"ח סביבתי על פי דרישת מוסד תכנון, וקבלת חוות דעת הגורם הסביבתי המוסמך.

149. כך גם כאשר מתחם "רמת גוראל" מצוין במפורש בתכנית הכוללת, בסעיף 6.1.8 – שכונה מס' 3 במתחם מס' 8 – כל שנכתב הוא שככל הניתן תבחן האפשרות להרחיק את הבינוי ממצוק עובדיה.

150. אם כן, שילוב הוראות התכנית הכוללת, נספחיה והתשריטים, מלמדים שהדרך המוצעת שסומנה בתשריט היא נדרשת המציאות אך הסימון שלה הוא עקרוני-סכמטי בלבד ויש לקדם את ביצועה בין אם מקודמת תכנית רמת גוראל ובין אם לאו. בהקשר הממוקד של תכנית רמת גוראל, בהתאם לממצאי הבדיקות התחבורתיות, יש צורך בפתרון מעין זה – בין אם כמסומן בתכנית הכוללת ובין אם בתוואי אחר, לצורך ירידה למערב.

151. לכן, טענות העוררים כאילו תכנית רמת גוראל "מבטלת" את "הכביש המערבי" שסומן בתכנית הכוללת, אין להן על מה לסמוך. יתירה מכך, הוראת השלבויות עצמה גורסת שכביש מערבי אכן נדרש. אלא שלעמדת המשיבות – שאנו מוצאים אותה כסבירה בנסיבות העניין – אותו פתרון תחבורה לכיוון מערב יכול להתבסס על הקמת כביש סינרגי לפיתוח השכונות במורד ההר, עד למתחם "המבואות הדרומיים" שמסומן כעתודת קרקע משמעותית לבנייה, לרבות בנייה לגובה, גם בתכנית הכוללת (מתחם מס' 6.2 בכוללת, ראו גם בנספח 5 "מתחמי תכנון" ובנספח 4 "המבנה העירוני").

152. ודוק: איננו מכריעים האם מדובר בחלף "הכביש המערבי" שסומן בתכנית הכוללת אם לאו. כפי שראינו, התכנית הכוללת ציינה שמכיוון שכונת רמת גוראל ייתכן גם חיבור נוסף למערב. בהיבט זה, הכביש שמכוונת אליו המשיבות, כזה שיקשר בין שכונת "רמת גולדה" ככל שתקודם, דרך שכונת רמת גוראל, דרך מורדות רמת גוראל או שמא "טוסקנה", ועד לכיוון שכונות המורדות המערביים וכביש מס' 11, הוא הגיוני. וראו התכנון שהציגה הוועדה המקומית באשר לשכונות המתוכננות ברכס ובמורדות:



153. נציין, באשר לכביש מס' 11, הלא הוא כיום רחוב "י"א הספורטאים" הקיים באזור שכונת נאות פרס א' – שהיא כאמור שכונה מאושרת – ועתיד להמשיך דרומה לכיוון שכונת נאות פרס ב', שאף היא מאושרת – תכנית המבואות הדרומיים ב' (304-0086512); כי מכביש זה (כביש 11/י"א הספורטאים") יהיה חיבור למערב לדרך מס' 4. פירט על כך מר דאהר, נציג לשכת התכנון, בדיון (עמ' 7 בתמליל): " [...] כל התוכניות על הגבעה, 3 אלה, מורדות, אחת מורדות גולדה, שתיים רמת גוראל, שלוש מורדות רמת אשכול, אפשר להגיד גם ... שכונה רביעית. אלה שכונות שהן אושרו בשנות ה-30, מנדטוריות והן תוכניות שלא מומשו בפועל [...] תוכנית מורדות גולדה, בזמנו הוגשה לוועדה המחוזית, הייתה החלטה להפקדה ובגלל שלא עמדה בזמנים אז התוכנית הזאת בוטלה ואמורה להיות, אמורים להגיש אותה שוב פעם מתישהו [...] בגדול, רמת גוראל צריכה תחבורתית, הכי נכון, בשביל להקים את כל השכונה, צריך לחבר אותה איכשהו מערבה עד כביש 4, דרך כביש 11 שהוא הכביש הזה, שהוא בין ... לטוסקנה, זה כביש 11. [...] קיים חלקי, הוא מתפקד, אבל בשביל להקים את כל השכונה הזאת הוא צריך לקבל גם מטרונית, הרחבה, הארכה [...] הערת הח"מ: זה כביש שהוא עושה צפון דרום, מנגיד החלק המפותח של פרס עד אזור טירת הכרמל [...] בדיוק, הוא נכנס לתוך טירת הכרמל, יש שם מטרונית, זה רחוב שאמור להכפיל את עצמו, להיות רחוב משמעותי יותר, אבל בעיקר הוא גם ינקז את התנועה דרך 2 או 3 גישות באזור הזה לתוך כביש 4, שזה עיקר הניקוז החוצה ופנימה לתוך השכונה [...]".

154. ניתן להיווכח כי הוועדה המקומית והמחוזית סבורות ומתכננות, כי ייסלל רחוב נוסף מאזור שכונת רמת בגין ורמת גוראל, דרך השכונות החדשות במורד ההר (מורדות רמת גוראל, או בחלק מהמקומות "טוסקנה") ומשם לכביש 11 שיוארך עד לנאות פרס ב'. יוער כי מעיון בתשריט התכנית הכוללת ובסקיצה הנ"ל של הוועדה המקומית עולה כי לבד הדרך למערב הנ"ל שתיווצר באמצעות חיבור השכונות הקיימות במעלה הרכס והעתידיות במורדות, יקודם כחלק מהפיתוח כביש גישה נוסף לכיוון צפון-מערב כלומר מכיוון רמת גוראל, דרך המורדות, ל"רמת אשכול" ושכונת לינקולן המתוכננות. והדברים עולים גם מהחלטות להפקדה של התכניות הסמוכות שקיבלה הוועדה המחוזית:

155. כך, מתכנית 304-0278424 (חפ/2330/א) "מורדות גולדה" הנ"ל, שכאמור נסגרה בשל אי-מילוי תנאים להפקדה אך הייתה בשלה מספיק בכדי שהוועדה המחוזית תחליט על הפקדתה, עולה כי זו נסמכת על חיבור למערך הכבישים בתכנית רמת גוראל וכן על חיבור נוסף למערב. וכך נכתב, בין היתר, בהחלטת ההפקדה מיום 27.11.2017: "**התכנית משתרעת על 3 גבעות המחוברות ע"י כביש הכולל שלושה גשרים והמתחבר אל שכונת "רמת גוראל", המצויה בשלב התנגדויות [...] עמדת עיריית חיפה הינה לחבר את השכונות ברכס אל כביש 11 וממנו לכביש מס' 4, על ידי חיבור השלוחות בכבישים פנימיים. התכנית הנדונה מתחברת לשכונת "רמת גוראל", וממנה אל שכונת טוסקנה הנמצאת בשלבי הכנה, וממנה חיבור לכביש מס' 11 ו-כביש מס' 4 במערב". עוד נכון לציין בהחלטת ההפקדה הזו נקבע כי שלב ב' של תכנית גולדה, בין 400 ל-800 יחידות דיור, יותנה בביצוע החיבור לשכונת רמת גוראל וכן חיבור למערב בדומה לזה שנקבע בתכנית רמת גוראל.**

כמו-כן, החל משנת 2024 נדונה לפני הוועדה המחוזית תכנית 304-1267202 (חפ/2185/ט) "מורדות לינקולן ותל אהרון" שגם היא מסומנת בתשריט הנ"ל שהציגה הוועדה המקומית. בהתאם לחוות הדעת התכנונית של מתכנן המחוז מיום 30.12.2024 "**התכנית מציעה 3 חיבורים לשכונה: במחלף על דרך פרויד, חיבור לרח' מגורשי ספרד בחלק הצפוני בסמוך למוצא מנהרות הכרמל וחיבור לרח' הרופא בחלק המזרחי לשכונת אחוזה".** כלומר אותו מחלף מתוכנן על דרך פרויד עשוי לשלב בתוכו גם דרך נוספת היורדת מהרכס, מכיוון שכונת רמת בגין, רמת גוראל דרך שכונת "אשכול".

156. רוצה לומר, שהתכנון המפורט הנגזר מהתכנון הכוללני, קורם עור וגידים. כמובן בהתאם ללוח זמנים הנובע מפיתוח של מרחב כה גדול על אלפי יחידות דיור. זה לא עניין של יום או יומיים – לא בתכנון ובוודאי לא במימוש, אך התכניות המצויות על המדוכה ממחישות כי עמדת המשיבות לפיה יש לחבר את מערך הדרכים בתכנית רמת גוראל לכיוון מערב על בסיס השכונות החדשות שיוקמו, אינה קלוטה מן האוויר כלל ועיקר. עמידת העוררים על אותו "כביש מערבי" כ"סטנד אלון", אפשרית ככל הנראה במישור התכנוני, אך אינה מחויבת המציאות בהינתן התכנון המפורט המתהווה באזור.

157. טרם סיכום חלק זה נתייחס גם לטענות העוררים בדבר שיפועי הדרכים בתכנית וחוסר היישומות, לשיטתם, לבצע את חיבור השכונה למערב. לא מצאנו להתערב בעמדת המשיבות בהיבטים אלה. בדוח החוקר הוצגה עמדת המתכננים כי "מערך התנועה אושר ע"י גורמי המקצוע בעירייה וגם ע"י משרד התחבורה. המדובר בשטח המיועד לבניה אולם בטופוגרפיה קשה, ולא רצוי להאריך כבישים ללא צורך - דבר שיהפוך את הקמת השכונה

לבלתי ישימה עקב עלויות הסלילה, תוך בזבוז שטחים (שירדו משטחי המגרשים). יועץ התנועה התייחס לכך בהרחבה בתשובתו בעת הדיון. בחלק מהמקומות הוגדלו השיפועים כדי להימנע מקירות תומכים גבוהים מידי וממילוי גבוה מידי". החוקר קיבל עמדה זו והמליץ לדחות את ההתנגדות תוך שנימק כי "בניה בשיפועי קרקע כמו בתכנית המוצעת אינה מאפשרת לשמור על שיפועים נוחים בכל התכנית, התכנון המוצע מתייחס באופן מקצועי לפתרון מערך התנועה, נתוני השיפוע, ושיקול הנגישות יהיה אחד השיקולים בעת ההחלטה על רכישת דיור במקום". בהמשך לכך ניתנה ההחלטה בהתנגדויות (סעיף ב.1.3):

"קביעת השיפועים הינה תוצאה של איזון בין מספר שיקולים: שיפועים יותר נוחים בתנאי טופוגרפיה קשה המחייבים הארכת הכבישים על חשבון שטח למגרשי בנייה, או ע"י הגבהת קירות תומכים והגברת הצורך במילוי עפר. שיפועי הכבישים בתכנית כפי שהופקדה נבדק ע"י יועץ התנועה של הוועדה המחוזית ומשרד התחבורה. נספחי התנועה תוקנו בהתאם ואושרו ע"י הגורמים המוסמכים. יצוין כי מפלסי פיתוח סופיים ובהתאם לכך שיפוע הכבישים ייקבעו בתכנון המפורט וביצוע תשתיות השכונה. בהתאם לעמדת יועצת התנועה של הוועדה המחוזית, כל השכונה תוכננה בהתאם להנחיות לתכנון רחובות בעיר – בהתאם לשטח הררי וגבעי. בהתאם להנחיות, ניתן למקם תחנות אוטובוס באזורים עם שיפוע עד 8%. נסיעת תחבורה ציבורית ניתן לתכנן בשיפועים עד 12%. יצוין שבחיפה עוברת תחבורה ציבורית בשיפועים יותר חדים כמו ברח' בלפור ליד צומת רח' ארלוזורוב בחיפה שבו אוטובוסים נוסעים בשיפוע של 18%. חניות לאורך כבישים. ניתן לתכנן בשיפוע של עד 8% הנחיות התכנון אף כוללות הקלות לשטח הררי. שכונה רמת גוראל המוצעת תוכננה בשיפועים מתונים יחסית עבור שטח הררי". גם מהדיון שהתקיים עם נציגת שר התחבורה ביום 16.11.2021 בוועדה המחוזית עלה כי שיפועים שמגיעים אפילו עד כדי 11-12 אחוז מצויים בהלימה להנחיות משרד התחבורה לתכנון כבישים, ודאי בטופוגרפיה הררית. למעשה עולה כי לא מדובר בעניין כה נדיר. כמו-כן העוררים טענו כי גם המוצא של התכנית למערב, החיבור של כביש מס' 1 בתכנית הוא בשיפוע שלא מאפשר חיבור לטוסקנה. גם היבט זה נדחה על-ידי נציגי המשיבות במהלך הדיון (ראו למשל בעמוד 106 בתמליל) וכאמור השיפועים בשכונה גבוהים יחסית, נובעים מהטופוגרפיה שלה, אך הם מאפשרים את ביצוע החיבורים בהמשך מה עוד שהדברים עוד ייקבעו באופן מדוקדק בשלב התכנון המפורט.

158. לאור האמור לנו דוחים את מכלול טענות העוררים בנוגע לסטייה ממערך הדרכים המוצע בתכנית הכוללת. ודאי שאין כאן "ביטול" של דרך. עוד שוכנענו כי גישת העוררים לפיה את פריצת הדרכים מערבה יש לעשות על-בסיס מערך הדרכים בשכונות החדשות וחיבורן אחת לשנייה היא ראויה. בוודאי שתכנית רמת גוראל, שאינה אלא אחת מהתכניות על מורדות הרכס ולכיוון מערב, במרחב שבו מתוכננות אלפי יחידות דיור חדשות בכמה שכונות, אינה יכול להכתיב לכל המרחב חיבור לכיוון מערב שלעמדת הוועדה המקומית והמחוזית אינו ישים ואינו משתלב בעת הזו בתכנון.

159. לאחר שהסרנו את סט הטענות האמור, נותר לבחון את הוראת השלבויות עצמה. כאמור, אין חולק שיש לבצע חיבור נוסף מכיוון שכונת רמת גוראל למערב. השאלה העולה היא היבט השלבויות עליו הוחלט בוועדה המחוזית בתכנית המופקדת, כאשר החוקר סבר שיש

לשנותה אך המלצה זו לא אומצה על-ידי הוועדה המחוזית שלמעשה הותירה על-כנו את הנוסח המופקד אך הגמישה אותו באשר לאפשרות של הוועדה המקומית "לפרוץ" את מגבלת 30 האחוזים.

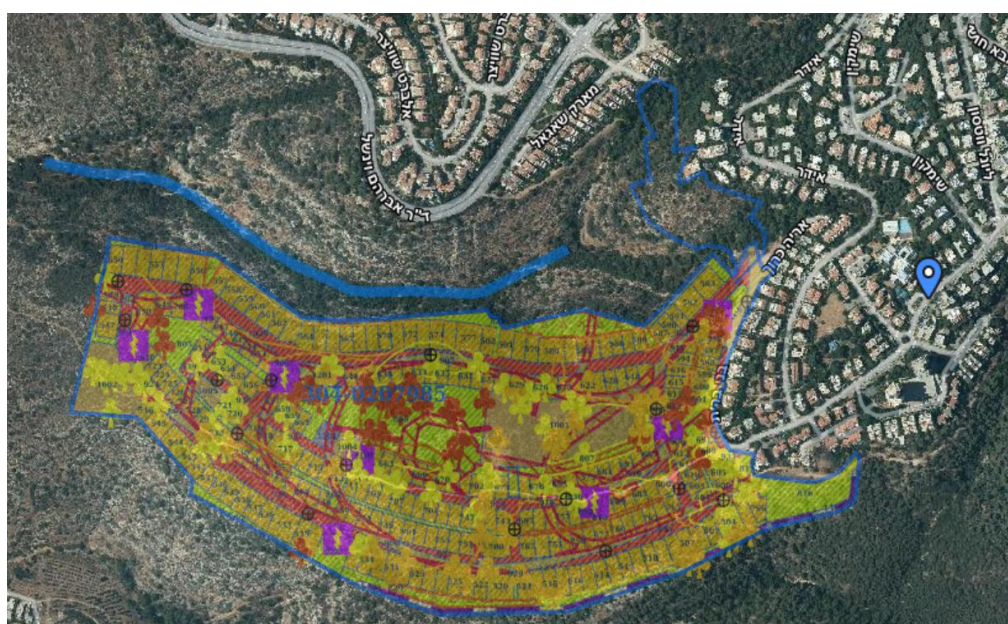
160. בהקשר זה לא מצאנו להעמיק בטענות חלק מהעוררים בדבר היעדר אימוץ המלצות החוקר. נבהיר כי אין למעשה מחלוקת כי ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית סוברנית שלא לאמץ את המלצות חוקר שמונה לתכנית, כולן או חלקן. במקרה הנוכחי הוועדה המחוזית אימצה את מרבית דוח החקירה של אדר' חנקיס אך בסוגיית השלבויות סברה שיש להיוותר עם הנוסח המופקד שכאמור בהמשך הוגמש. החלטה זו נומקה על-ידי הוועדה המחוזית ולא נפל בה לכשעצמה פגם. בין היתר ציינה ועדת המשנה להתנגדויות כי משמעות קבלת המלצת החוקר לפיה תנאי להוצאת היתרים במגרשי המגורים הוא קיומו של כביש גישה למערב משמעו, הלכה למעשה, ביטול התכנית הואיל ואין בנמצא כביש כזה, בעוד שקיימת גישה לשכונה ממזרח, ודאי עם בניית גשר "בגין-סבידור" (אליו נתייחס בהמשך). בנסיבות העניין אף העוררים, כולם למעשה, לא מבקשים "לחזור" להמלצות החוקר. לא מצאנו כל טענה של העוררים כי יש לקבוע שהתנאי להיתר ראשון הוא כביש מערבי בלבד. נדמה שבכך אף העוררים סבורים כי גישת הוועדה המחוזית שלא לאמץ המלצות החוקר היא נכונה. המחלוקת היא על השלבויות הנובעת מכך שתחילת העבודות יכול להיעשות על בסיס הגישה לשכונת רמת גוראל ממזרח. לנוכח האמור, תניית שלבויות שלפיה תנאי להיתר ראשון במגרשי המגורים היא קיומו של כביש גישה מהשכונה למערב – כלל לא על הפרק. אלא שמה שנוותר על הפרק היא השאלה עד כמה ניתן "להעמיס" על הכניסות המתוכננות לשכונה ממזרח, והאם גישת "כל הקודם זוכה" שהעוררים טוענים שתניית השלבויות הנוכחית מכתיבה, מחויבת המציאות.

161. בהקשר לכך נבהיר, כי אין אנו מוצאים לרדת לעומקן של הטענות השמאיות שהעלו העוררים, למעט העמדה הראשונית כי על-פני הדברים גישת המשיבות שלפיה מדובר במקדם דחייה שבשלב זה לא ניתן להטיל אותו על מגרש זה או אחר ולכן יש להחילו על כלל המגרשים, כפי שנעשה על-ידי שמאי התכנית, נראית לנו נכונה יותר. שכן, לא ניתן לדעת אילו מגרשים יהיו בקבוצת 30 האחוזים הראשונים שיהיו ערוכים מבחינת יזמית-קבלנית ומימונית להגשת בקשות להיתרי בנייה (יוער כי אין מדובר ב"שכונת וילות". הצפיפות, אף שאינה גבוהה מאד, עודנה על כ-10 יחידות דיור לדונם במבנים של כ-7 קומות); קבוצה זו ממילא אינה קשיחה בהתאם להוראה המרוככת הקיימת כיום כך שהיא עשויה לגדול ולמעשה בהתאם לעמדת המשיבות עד ל-100% בכפוף לבדיקה תחבורתית עדכנית שתתקיים; וככל שתבוצע היציאה הנוספת למערב ממילא הוראה זו חודלת לחלוטין (בהקשר זה מימוש השכונה, אשר מחלוקת לעשרות מגרשים ומאות בעלים, בהיקף של כ-2,000 יחידות דיור, לא יהיה בהינף אחד יש להניח אלא במשך שנים). יש לזכור בהקשר זה כי הוראת השלבויות קשורה בטבורה לכך שהשלב הראשון של ביצוע התכנית, הוא בניית גשר בני ברית-סבידור ולאחר מכן ביצוע הפיתוח של כל השכונה. במובן זה, כלל מגרשי המגורים בשכונה יהיו בנקודת מוצא זהה לבקש היתרים. כפי שהסביר זאת מר דאהר, בצורה קולחת למדי, בדיון הפנימי של ועדת המשנה להתנגדויות מיום 13.06.2021 (עמ' 14-15): "זו ההחלטה. קודם - כל בני ברית ואחרי זה לעשות את הפיתוח בשכונה. למה? בשביל הנושא של השוויוניות. את לא יכולה לתת לאלה להתחיל לבנות כי

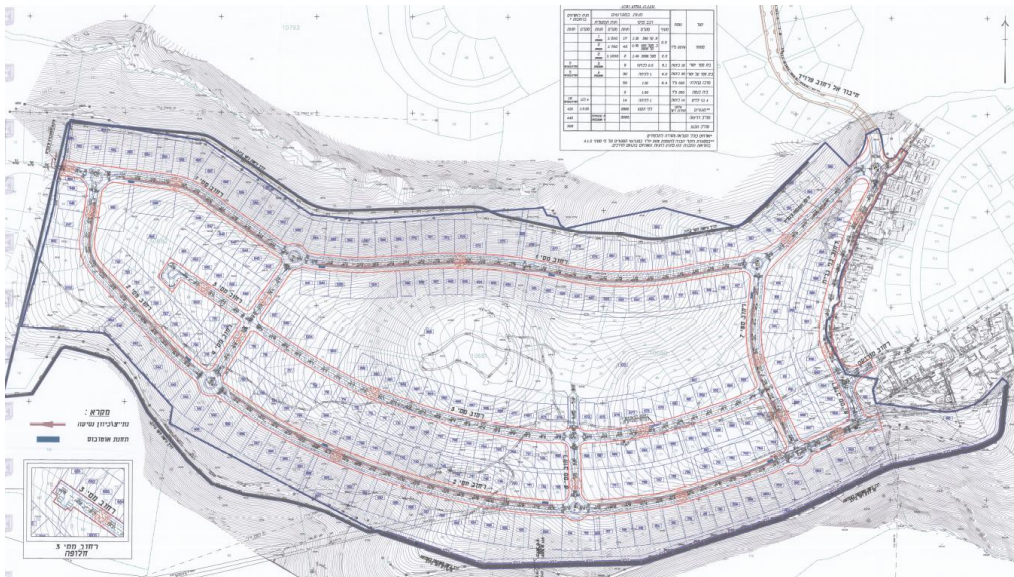
הם קרובים, ולא לה יחכו. אז גם העקרון של 30 אחוז, אז אלה מצד מזרח יתחילו לבנות, ואלה מצד מערב, נמצאים במקום מאוד מאוד נמוך [...] ביצוע הכבישים לפחות. לא מבניה ציבור ולא השצ"פ, אבל הכבישים, בשביל שיוכלו להגיע למגרש שלהם, ואז ההזדמנות לבנות בהתחלה, היא שווה". לכן, בהינתן אופיין של הטענות שמדמות דחיית האפשרות לבנות במגרשים מבלי כל יכולת להעריך אילו מהם יעוכבו (אם בכלל), וכאשר לא נטען שתנאי הפתיחה בין המגרשים אינם שווים או למצער שונים מהותית, הגישה של הטלת מקדם כללי, כפי שבוטאה בעמדת שמאי הוועדה המחוזית מר שיחור בדיונים בתכנית (ובפרט בדיונים הפנימיים בשנת 2021), סבירה בעינינו.

162. מכל מקום, גם אם לא היה כך, יש לזכור שעסקינן בתכנית, ולכן כפופה לעקרון "התכנון מוביל". רוצה לומר, שאם יש צורך תכנוני אקוטי בקביעת שלביות זו או אחרת, כך ייעשה, והנסיבות שבהן התכנון ייסוג לחלוטין מפני טענות כלכליות, שמאיות וכו', הן אם בכלל החרג ולא הכלל. לכן, מכלול הטענות הכלכליות של העוררים – כבודן במקומם מונח – אך נבחן ראשית את עצם הצורך בשלביות. הואיל וכפי שיפורט להלן מצאנו לשנות מהשלביות כך שלא תהיה בתכנית מגבלה מובנית של רף מימוש, נדמה שטענות העוררים במישורים הנ"ל, רובן ככולן, מתייתרות.

163. כפי שמפורט בהחלטות הוועדה המחוזית, סוגיית השלביות היא תוצאה של בה"ת שנערכה במסגרת תכנית המבואות הדרומיים, ובחנה את האזור באופן כללי. יצוין כי הבה"ת המדוברת לא הוצגה לנו במסגרת העררים על-ידי מי מהצדדים. היא גם לא צורפה כנספח לתכנית. במהלך הדיון שלח מר אילן בורנשטיין, שסייע בשלב הדיון בעררים בייצוג העורר בערר 23-35 מר בורנשטיין, את הבה"ת. כידוע, אחת הנגזרות של אותה בה"ת, שהוכנה בשנת 2014 יש לציין ותוקפה במהלך השנים שלאחר מכן, הובילה לקביעת שלביות של 30% מימוש במגרשי המגורים כבר בדיון ההפקדה של התכנית. נגזרת נוספת היא קביעת שלביות להיתר בנייה ראשון בשטח התכנית המותנה בביצוע בפועל של תכנית חפ/1584/ב – גשר בני ברית-סבידור. ראו להלן קומפילציה של התכנית עם הקו הכחול של תכנית חפ/1584/ב:



164. ובהמשך לכך ראו נספח התנועה של התכנית אשר מסמן את החיבורים של השכונה לרחוב סורוקה בשכונת בגין, לכיוון רחוב פרויד – הווה אומר חיבור לגשר בני ברית-סבידור, וכן המוצא העירוני למערב לצד מגרש 802 :



165. עיון בבה"ת תכנית המבואות הדרומיים מעלה כי אכן, מדובר בה"ת הכוללת מרחב רחב של תכנון, חרף כך שמדובר בתכנית שהוכנה לקרקע המצויה במישור (דרומית לאצטדיון סמי עופר). בתוך כך תכנית רמת גוראל נזכרת במסמך זה כחלק משטח התכנון שנבחן אך יש לציין כי התכנית במורדות הרכס בסביבת התכנית, שטח שהבה"ת מגדירה כחלק מ"מתחם מבואות חיפה" (ראו שם, טבלה 3) כגון רמת גולדה ומורדות אשכול, ואף מורדות רמת גוראל (טוסקנה) מצויים בשלבים תכנוניים מוקדמים הרבה יותר (באשר לתכנית מורדות אשכול כלל לא הוצג שהיא בשלבי תכנון מוקדמים אלו ואחרים). מהבה"ת עולה כי תכנון רשת הדרכים לשנת 2030 כוללת כמה שיפורים בכדי להקל על צומת פרויד-חורב. כמו-כן מצוין "חיבור רמת גולדה לשכונות החדשות העתידות להיבנות במבואות חיפה" (סעיף 4.5). להלן תשריט רשת הדרכים-מצב עתידי מהבה"ת :



מסמך הבה"ת האמור מציין את הצורך במעבר למתן משקל לשימוש מוטו תחבורה ציבורית, ראו שם בסעיף 6.5: "על פי המדיניות שגובשה במשרדי הממשלה שמטרתה להגדיל את רמת הפיצול לטובת התחבורה הציבורית, בתרחיש הרקע הונח שצפויה הגדלת ההשקעות בתשתית התחבורה הציבורית בשילוב עם מדיניות התומכת (תוספת היצע, מגבלות/אילוץ חניה, הרחבת מדיניות תעריפים בתחבורה ציבורית, שיפור ברמת שרות ותנאים נוחים/טובים לשילוביות בין אמצעים וטכנולוגיות הסעה). בנוסף לאמור לעיל ועל רקע שיעור הפיצול הקיים במרחב העיר חיפה העומד מעל 30% במוצע. בתחזית הונח המשך פיתוח התחבורה הציבורית הנשען על מדיניות תומכת, כשרמת הפיצול אל וממוקדי תעסוקה בקנה מידע אזורי/מטרופוליני תהיה בשיעור מעל הממוצע במרחב".

לא הוצג לפנינו המעבר מנתוני הבה"ת של תכנית המבואות הדרומיים ועד למסקנה שהוכנסה כבר בתכנית המופקדת של רמת גוראל לפיה יש להגביל היתרים בשכונה מעל ל-30% ממגרשי הבנייה. ייתכן כי מדובר בחישובים מאוחרים שנעשו על יסוד ספירות התנועה שמבססות את אותה הבה"ת ותרחיש המצב העתידי שפורט בה. אלא שעיון בסעיף 4.2 בבה"ת והטבלה שם מעלה כי בשנת יעד שנבחנה שהיא 2030 נלקחו בחשבון ביצוע של 680 יחידות דיור בשכונת רמת גוראל. נוסף כי אחוז דומה נלקח לגבי ביצוע שכונות מורדות אשכול, רמת גולדה ו"טוסקנה" שבשלב זה הליך קידומן ואישורן לא ידוע. על-פני הדברים הבה"ת מסתמך על תמונת מצב מחמירה באופן יחסי בהינתן השלב התכנוני בו מצוי האזור. עוד נציין כי הבה"ת – כבדיקה שנעשתה אגב תכנית המבואות הדרומיים – נסמך במידה רבה על תוספת תנועה בהינתן כביש 11 העתידי ושדרוג צומת מת"מ (וראו להלן בדיוק בהקשר זה דברי נציגת שר התחבורה בדיון שהתקיים ביום 16.11.2021). כלומר, דווקא שני היבטים אלה מצויים במסגרת תכנית המבואות הדרומיים המאושרת ודבר ביצועם מצוי ברמת ודאות גבוהה יחסית בעתיד הנראה לעין.

166. מכל מקום, מאז אותה בה"ת עברו שנים וחלו שינויים. בין היתר, אגב דיוני ההתנגדויות בוועדה המחוזית, לאחר שהועבר דוח החוקר שהמליץ לשנות בצורה ניכרת את נוסח הוראת השלביות של התכנית המופקדת, ביקשה הוועדה "לתקן" את ממצאי התשתית התחבורתית. יש להוסיף שתכנית המבואות הדרומיים אושרה לבסוף בשנת 2018.

167. בדיון הפנימי שהתקיים בוועדת המשנה להתנגדויות ביום 13.06.2021 לא נכחה יועצת התנועה של הוועדה המחוזית אך הדיון נערך לאחר בדיקה עימה. עיון בתמליל דיון זה, שבמסגרתו נוסחה ההחלטה בהתנגדויות בסוגיית התחבורה, מעלה כי חברי הוועדה דנו באפשרות להגמיש את הוראת השלביות כך שיתאפשר לוועדה המקומית להקל ממנה. חברי הוועדה סברו כי בהינתן שתכנית רמת גוראל למעשה מבוססת על תכנית מאושרת – ככה"נ הכוונה לתכנית 181 – הרי שניתן לכאורה לממשה במצב הקיים ללא התניות. לכן חברי הוועדה סברו כי שינוי והגמשת השלביות בתכנית המופקדת לא מהווה פגיעה בתושבי שכונת רמת בגין (ראו עמ' 39-40 בתמליל). כך מתכנת המחוז ציינה את גישת יועצת התנועה של הוועדה: "מימוש התוכנית הזאת, לפי הוראות התוכנית, והבה"ת שנערכה לפני הרבה זמן, דיברו על 30 אחוז מימוש, בהסתמך רק על בגין. אם בעתיד ימצא שהחיבור של בני ברית - בגין, הוא מספיק ביותר, כמו שאומרת כאן מרינה, אז אפשר לאפשר את זה בסמכות מקומית. ובהחלטת ועדה מקומית. במקום שיעשו 145 ג', הם יעשו סמכות

מקומית, לאשר את השינוי בשלבויות" (שם). עוד עולה כי חברי הוועדה דנו באפשרות להגביל את הגמישות שתינתן לוועדה המקומית עד ל-50% מהיתרי הבנייה אך סברו שאין צורך בכך.

168. בדיון מיום 16.11.2021, שנערך לאחר שהועלו טענות בדבר ניגוד עניינים בו הייתה מצויה [לכאורה] יועצת התנועה בשל עבודתה הקודמת בעיריית חיפה, פירטה נציגת שר התחבורה בוועדה אינג' אנה אובסטרובסקי את ממצאי בדיקתה. התמונה העולה מדיון זו היא מעט מורכבת. נציגת שר התחבורה פירטה את החישוב שערכה (עמ' 27 בתמליל): "בה"ת גם לקחה את הקיבולת המקסימלית של פיתוח כל השכונות [...] אפשר לבצע כ - 30 אחוז מקיבולת השכונות, לא רק השכונה הזאת, שכונות בהתבסס על מערכת כבישים קיימת. עכשיו אני רוצה פה לסגור את הפרשה ולהגיד מה קרה מ - 2017 עד 2022. המדיניות של משרד התחבורה וכל משרדי הממשלה וכל מי שנוסע היום בכבישים, אנחנו יודעים שאי אפשר כל הזמן להעמיס ולהרחיב את הכבישים. לא יעזור לנו שום דבר. אנחנו צריכים לפתח את מערך התחבורה הציבורית הציבורית. אז בה"ת של 2017 לקח בחשבון שפיצול שימוש בתחבורה הציבורית זה עד 30 אחוז, וזה היה האתגר שלנו. היום האתגר הוא שונה. אנחנו מדברים עד 50 אחוז. יש מקומות שזה כבר עד 70 אחוז או 60 אחוז, זה באזור מישורי קרוב, היה דיון על שכונות בבת גלים. רוצים שם בכלל 70 אחוז. פה אני מאוד סלחנית. ואז יש לנו את הדלתא הזאת. [...] ואז אני פה עשיתי איזשהו חשבו ומה אמרת? או.קי, יש 2000 יחידות דיור, 30 אחוז זה 600 יחידות 30 אחוז אני נותנת לתחבורה ציבורית, דיור. עם 600 יחידות דיור, 30 אחוז, לא 50 למרות שאנחנו ממליצים פה על 50. אנחנו מגיעים ל - 120 תנועת. ל 120 בשעלת שיא, אני לוקחת את זה, זה שני חיבורים, זה כלום. אין השפעה גדולה על מערכת כבישים קיימת. [...] אחוז כן אפשר לבצע, ללא שדרוג, על מערך כבישים". לאחר מכן, במענה לאמירת מתכנת המחוז, אישרה שבאותה העת הסטנדרט למעשה כבר היה שונה: "כן, היינו אומרים לא 30 אחוז, היינו אומרים 50 אחוז"; ולאחר מכן (עמ' 28): "יש את שכונת המבואות הדרומיים, שזו קרקע של רשות מקרקעי - ישראל ויש את המחלוק של תמ"מ. שאר הדברים זה מאזן את עצמו. אנחנו בעיר השלישית בגודלה, לא בכפר ליד גבול הלבנון. אנחנו בעיר מרכזית, עיר מטרופולינית. אין מה לעשות, זה מקום אורבני ומתייחסים בהתאם לאורבנטיקרה. אז לגבי צומת מת"מ אני חושבת שמבואות דרומיים פותרים את הבעיה, בגלל שזו קרקע פרטית ושם זו קרקע של רשות מקרקעי - ישראל, בסופו של דבר מחלף מת"מ היה לפני מימוש השכונה. זה מה שאני יכולה להגיד".

169. אם כן, בדיון שהתקיים בוועדה המחוזית בחודש נובמבר 2021 בעמדה שהוגשה מטעם נציגת שר התחבורה, נאמר שאין לשנות מהשלבויות בתכנית המוקדמת וזאת על בסיס הנתונים של הבה"ת העדכנית משנת 2017. יחד עם זאת, גם מהחלטה עולה שעמדת נציגת משרד התחבורה הייתה שהמגבלה של 30% אינה קשיחה, בין היתר בשל שינויי מדיניות שהיו מאז לרבות יעדי הפיצול של משרד התחבורה שמשמעם מתן דגש על מעבר לשימוש בתחבורה ציבורית על-פני הרכב הפרטי. יש לציין כי עקרון זה, של שימוש נרחב יותר גם בעיר חיפה בתחבורה ציבורית עולה במובהק מנספח התחבורה של התכנית הכוללנית, וכך נרשם שם:

אמצעים מוצעים לחיזוק מערך התחבורה בעיר :

- המשך פיתוח דרכים נוספות והפרדות מפלסיות לגמישות הנסיעות במרחב העיר.
- המשך פיתוח מערכת תחבורה ציבורית בדגש על מתע"ן וצירי העדפה, בעיקר בין הכרמל ומישור החוף.
- המשך פיתוח מרכז בקרת רמזורים.
- שימוש יעיל בתשתית התחבורה הקיימת (דרכים, חניונים, מסילות) על ידי מערכות בקרת תנועה חכמות (Intelligent Transport Systems ITS) ובדגש על מתן עדיפות לתחבורה ציבורית ברמזורים.
- המשך טיפוח מרחב להולכי הרגל המאפשר שילוב בין אמצעי תחבורה שונים.
- המשך פיתוח שבילי אופניים ואמצעים למעבר בין אמצעי תחבורה שונים.
- פיתוח מדיניות חניה תואמת לפיתוח השכונות ולמרכזי המסחר והתעסוקה.

ובהמשך :

3.3. תחבורה ציבורית ומתע"ן

פיתוח מערכת הדרכים לבד לא מסוגל לענות על הביקושים העתידיים. פיתוח מערך התחבורה בחיפה חייב להתבסס על מערכת הסעת המונים עם זכויות דרך והעדפה ברורה לתח"צ ואמצעי תחבורה לא ממונעים. המשך פיתוח מערכת תחבורה עתירת נוסעים (מתע"ן) יתרום לשיפור הנגישות למוקדי הפעילות, תהווה נגישות טובה למע"ר ולכלל האוכלוסייה. תכניות המתע"ן כוללות כאמור חיבורה של הכרמלית לרשת הקווים, ובכך הופכות את הכרמלית לחלק בלתי נפרד ממנה.

170. במהלך הדיון בעררים שנערך לפנינו ניתנו עוד מספר הבהרות מטעם נציגי המשיבות בעיקר: באת-כוח הוועדה המקומית שמה דגש על כך שיש צורך בהוראת שלביות בתכנית כדי לאפשר אותה ולוודא שלא נוצרת שכונה כלואה (עמ' 110-111): "להבנתי הרצון של העוררים כאן, הוא בעצם שתהיה איזשהי תוכנית כזאת שמראה ציור של שכונה ואולי הם חושבים שזה, שאם יסירו את אותם זנבות עודפים האלה של כל מיני דרישות מוקדמות מהתוכנית, אז כביכול יהיה אפשר או לממש אותה מהר יותר או להשביח על הנייר את הקרקעות שלהם, כי כביכול לא יהיה איזשהו משהו שמעכב, על הנייר לפחות, משהו שמעכב את הפיתוח. ואז אני בעצם משיבה ואומרת, שמבחינתנו המטרה שלנו היא מטרה תכנונית, לא לייצר כאן איזשהי תוכנית שהיא בלי תשתיות מתאימות, נטולת מחויבות, בלי זנבות ולא להסתכל על זה באיזשהי צורה פשטנית, בואו נוריד את כל התנאים המוקדמים האלה ונישאר רק אנחנו עם האי הקטן שלנו בלב ים [...] ולא בכדי לאורך השנים, העשורים האחרונים, כבר יש תובנה שלא מתכננים יותר שכונות כלואות, כבר אין יותר דבר כזה. [...] תוכנית מורדות לינקולן החדשה שמתוכננת, גם לה יש מספר מוצאים. וגם השכונה הזאת, היא צריכה לקבל כביש מוצא מערבה, זה לא עומד בשום סטנדרט עדכני היום להשאיר את זה בלי מוצא. עכשיו, זה לא יתאפשר לכלול כביש כזה במסגרת התוכנית, הסברתי את זה באריכות". ולאחר מכן הציגה את מסקנת העירייה כי הכביש שסומן בתכנית הכוללנית אינו ישים כפי שסומן ולעמדתם מערך הכבישים משכונה מערב צריך להיבנות באופן "משורשר" עם השכונות שייבנו לכיוון מערב: "הכביש הזה הוא מתחבר בנקודה מסוימת, אבל הוא אמור להמשיך ולצאת מערבה, והוא לא יצא מערבה בוואקום, הוא לא איזשהו מן אי בודד, הוא אמור להשתרש ולשרת עוד שכונה או שכונות נוספות. באופציה הישנה שהם הראו הוא עובר דרך רמת גוראל, סליחה רמת אשכול ב'

ויורד בכביש אחר. ובאופציה העדכנית יותר שנציג אותה, הוא משתרשר לשכונה שהיא בהמשך השלוחה ונמצאת מעט מתחתיה, שהיא בשם זמני טוסקנה. ועובר באותה שכונה, משרת אותה ומשם השכונה הזאת בעצם יורדת לכביש 11, שהוא כבר היום בחלקו סלול ומשרת שכונה וההמשך שלו כבר היום נמצא בביצוע [...] אז יש פה איזשהי מן מלאכת מחשבת כזאת, כמו איזשהו מן פאזל, שלאט לאט החלקים הולכים ונבנים ומסתדרים, וזה צריך את הזמן שלו. [...] אז אותו כביש שבעצם טוענים ארוכות לגביו בערר, זה בעצם היה עיקר הטיעון, של למה לא עשיתם אותו, או הטענה הראשית שעלתה, כביכול שביטלנו אותו. אז לא ביטלנו אותו, אבל הוא היה מתוכנן ברמה מתארית כוללנית. אמרו כן, הוא נבדק ותוכנן על ידי חברה כזאת וכזאת. זה לחלוטין ברמה כוללנית, אין שם איזשהו תכנון מפורט, הוא לא ישב על מפלסים ועל חיבורים והוא היה יותר ברמת ציור. וכשבאו ותכננו את רמת גוראל עצמה, אז כבר היום עם איזשהי תובנה שכנראה שתהיה איזשהי חלופה שהיא עדיפה על פני להוציא את הכביש הזה, שהוא אמור לעבור עם איזשהו גשר מאד ארוך מעל הוואדי ולהתחבר לאיזשהי שכונה שהיא עדיין לא בשלבי תכנון, אותה רמת אשכול ב' ומשם לרדת לעוד איזשהו חיבור. כלומר, הגיעו לאיזשהי תובנה שאולי באמת עדיף איזשהו חיבור אחר. אז הכביש לא בוטל, לא ביטלנו אותו מתוך התוכנית הכוללנית. מצד שני, הוא לא נכלל מעולם בתכנון המפורט של התוכנית דנן [...]. אדר' לובשסקי, מצוות התכנון בעירייה, חידדה בהיבט זה (עמ' 114-118): "כביש נחל עובדיה היה אמור לנקז את כל השכונות גם בשלוחה הזאת וגם בשתי השלוחות הסמוכות, דניה, רמת גולדה, בגין, רמת גוראל וטוסקנה, כולם להתחבר כאן לכביש 11, ליד טירת כרמל והייתה לזה התנגדות מאד עזה מבחינה ציבורית, היו לזה גם השלכות סביבתיות, השלכות אקוסטיות. והחליטו בעצם ללכת לכיוון אחר לגמרי, אחרי הכישלון של הדבר הזה. כשבעצם הגיעו כבר לרמה שהיה תכנון קרוב לתכנון לביצוע, עם מנהור וכל מיני דברים, חלופות, זה נפל. אז החליטו ללכת על חיבורים שרשוריים בין השכונות, שזה חיבורים הרבה יותר רכים ומשם נולד הכביש הזה, שבעצם מחבר בין רמת גוראל, דרך רמת אשכול ב' ומשם למה שאנחנו קוראים היום מורדות פרויד [...] כשזה נבדק לעומק במסגרת רמת גוראל, ראו שעדיף בהרבה, בגלל שמורדות לינקולן כל הזמן גם כן במקביל וכאן היה צורך במחלף גדול על פרויד, היה הרבה יותר הגיוני לעשות את החיבור דרך טוסקנה ובגלל זה בעצם אנחנו לא רואים את החיבור ברמת גוראל [...] בגלל שיש לנו בעצם רצף של תוכניות, כל התוכניות האלה, גם רמת גוראל אושרה, אבל גם מורדות גולדה וטוסקנה כרגע בתכנון וגם לינקולן, אז יש לנו פה תוספת מאד משמעותית של יחידות דיור [...]."

171. באשר להוראת השלבויות עצמה, ציינו נציגות הוועדה המקומית כי "אלה דברים שאנחנו לא יודעים לומר כעת. ההחלטה הזאת בעצם, ההוראה הזאת בתוכנית היא תולדה של בדיקות תכנוניות שנעשו בוועדה המחוזית ואלה הממצאים, אבל היא לא סוף פסוק והיא כן מאפשרת בהמשך, עם בדיקות מתאימות, לחרוג ממנה. עכשיו נורא התפלפלו פה מה זה יהיה מימוש, שוב, אין הגדרה בתוכנית, להבנתנו מימוש זה הוצאת היתרי בנייה. אבל גם בכך, אני חושבת שלא צריך לקבוע מסמרות, מכיוון שהחוק באמת מאפשר לנו, בסעיף 145 ג' 1 [...] מאפשר לוועדה המחוזית, סליחה, לפרסם ולפעול לשינוי שלביות. שינוי שלביות, אגב, זה גם במנותק מהנושא של המימוש, הוא יכול להיות מהיחידה הראשונה ובכפוף

לבדיקות המתאימות. אז אני חושבת שצריך להשאיר את האופציה הזאת, היא בהחלט מאפשרת את המשחק הזה ואנחנו בטוחים שאם יחליטו בהמשך שרוצים לנקוט בהליך הזה והוא נדרש, אז ידעו לעשות את הבדיקות המתאימות. ולא לבוא עכשיו ובלי בדיקה תכנונית עדכנית, לבוא ובעצם לבטל את ההוראה הזאת ולשלול את האפשרות הזאת. זה דווקא, לדעתי, יכול להיות סוג של תמריץ שלילי בכלל למימוש של התוכנית" (עמ' 112; ונציגי הוועדה המחוזית הוסיפו וחיזקו בעניין הגמישות הקיימת בשלביות: "המגבלה הזאת של 30 אחוז, פלוס, כן? זה לא 30 אחוז, כי יש, אפשר גם מעבר לזה, בדיון גם יועץ התחבורה דיבר על 40 אחוז. אבל המגבלה הזאת היא לא באה מהאוויר, הייתה, בסדר, אני אומר, הייתה פה עמדה של משרד התחבורה, שזה מבוסס, שזה מתבסס על זה והבה"ת שהיה, ועל הבסיס הזה ניתנה, ההבנה הייתה שמעבר לזה, שוב, שזה יבדק, אבל אם היה, כלומר אחרי 30 אחוז זה יבדק אם אפשר לתת עוד משהו מעבר לזה, אבל כל זה ישב על זה שבשביל לא להעמיס יותר מידי על השכונה, על בגין [...] אז לבטל את זה בהינף יד, כל עוד אין לנו מידע מוצק אחר שיתן לזה את, שיוכל לשנות את העמדה הזאת, אנחנו לא ממהרים לעשות את, הולכים למקום הזה" (עמ' 125). ובהמשך: "אז לכן התוכנית אומרת ואפשר להבהיר את זה, זה קודם - כל לגבי 30 אחוז, שבאמת 30 אחוז יכול לגדול לא משנה באיזה שלב, אין כוונה פה לבנות, לא כללס 30 ואז להתחיל לבדוק. עכשיו הוועדה המקומית אומרת היום כבר מבצעים בדיקה כזאת, אם בבדיקה שהיום מבצעים אותה יגיעו ל-50 אחוז, 60 אחוז, אז אפשר לממש. הסעיף הזה הוא ממש סעיף תכנוני של מה קיבולת מערך הכבישים, זה מה שנכון לעשות, יכול להיות שיש פה, מייצר איזשהן סוגיות שמאיות, אבל תכנונית זה מה שאפשר באמת לממש" (עמ' 127); ובהמשך: "היה חשוב כן שהתוכנית תתן ביטוי לנושא הזה, במיוחד כשאנחנו יודעים שכבר היום לפי בדיקה של נציגת משרד התחבורה על בסיס הבה"ת הלא עדכנית, שאפשר באמת לעלות את האחוזים. אבל אז נתנו את הסמכות לוועדה המקומית לעשות את הבדיקה לעומק ולצאת עם המסקנות" (עמ' 129).

172. על יסוד כלל החומר והטיעונים שהונחו לפנינו, אנו בדעה שהוראת השלביות התקבעה בשלב מוקדם יחסית של הדיונים בתכנית, שלב תאום התכנון, כך שבדיון ההפקדה הנושא כבר הוצג כמתואם, אך עצם הצורך בשלביות זו, בוודאי בעת הזו, לא הוברר לנו במלואו ולדעתנו יש לשנותו.

173. אכן, בתכניות אחרות במרחב העיר חיפה, ועיריית חיפה הפנתה לכך, נקבעות הוראות שלביות (הופנו לתכנית המבואות הדרומיים ב'. על כך נוסף שראינו כי גם בתכנית רמת גולדה שתוכננה, גם בתכנית "לינקולן" הני"ל ואף בתכניות אחרות במרחב כגון תוכנית-304 1319011 (חפ/1604/טז) "סביוני דניה" (שנזכרה אף היא בדיון לפנינו, ובגינה הוגש ערר מטעם הוועדה המקומית אך בהקשרים שונים יש לציין) נקבעו הוראות שלביות). עם זאת, מובן שכל תכנית לגופה ובהקשרה של תכנית רמת גוראל הצטברו כמה נתונים שמאפשרים לדעתנו לקבוע שינוי בהגדרת אחד השלבים בהוראת השלביות ולא ביטולה.

174. נבהיר – החלטתנו לשינוי השלביות היא תולדה מהנתונים התכנוניים – תחבורתיים שהוצג לפנינו ואינה נובעת באופן ישיר מנימוקי הטענות שהשמיעו העוררים בעניין רצונם בשינוי השלביות, טענות שמן הסתם התמקדו בהיבטים כלכליים, שיקולי שוויון בין בעלי הקרקע,

השפעות שמאיות וכיוצ"ב. הדגשנו זאת גם לעיל. לכן אין בכוונתנו לדון במכלול טענות העוררים בהיבטי הדחייה השמאית, הפגיעות הנטענות בקניין וכו'. לעמדתנו, הנתונים התכנוניים מצדיקים קביעת שלביות, בשלב 3 של מימוש התכנית, במתכונת שונה מזו שנקבעה, ודי בכך. ולהלן נפרט עמדתנו.

175. כמו מרבית הוראות השלביות, גם בענייננו הוראת השלביות הנדונה מורכבת משני היבטים – עיתוי והתנייה. **העיתוי** – נקבע על 30% ממגרשי הבנייה" (יוער כי לא ברור מלשון התכנית האם המגבלה כוונה להיתרים, יחידות דיור או מימוש, ונדון בכך להלן). כלומר עד 30% ממגרשי הבנייה ניתן לממש – לאחר ביצוע שלבים 1 ו-2 בסעיף 7.1, ללא כל מגבלה נוספת. **ההתנייה** – מימוש יתר יחידות הדיור מותנה בחיבור השכונה לכביש מערבי או בהחלטה של הוועדה המקומית לשנות את הוראת העיתוי, כלומר לקבוע כי ניתן יהיה לבצע יותר מ-30% ממגרשי הבנייה, בשיעור שתקבע הוועדה המקומית (שלמעשה יכול להגיע גם כדי 100% ולייתר לחלוטין את השלב המדובר).

176. כהקדמה נדרשת לגישתנו בנוגע לשינוי הוראות השלביות, נבקש לשוב ולהדגיש כי התכנית אינה חסרה בשלביות בכל מקרה. הלכה למעשה עוד הרבה לפני שניתן יהיה לעלות על הקרקע' במגרשי המגורים, יש לקיים כמה שלבים שביצועם המוקדם כאמור לא במחלוקת, ומשמעותם היא, בנתוני התכנית, דרמטית. כך, בהתאם להוראות סעיף 7.1 (בנוסח המופקד, שלא השתנה בהתנגדויות בהיבט זה), הוא כי **"היתר בניה לעבודות תשתית, העתקת קו הדלק, פריצת דרכים והנחת תשתיות כולל הטמנת קו החשמל, ביצוע קוי הביוב והניקוז"** יהיה **"גמר ביצוע כביש בגין - סבידור, אישור תשריט חלוקה, אישור משרד הבריאות להיתר הביוב, האישורים הנדרשים לשאר התשתיות, תכנית פעולה לטיפול בבע"ח, תכנון מפורט של מיקום העצים המועתקים בתחום התכנית והכשרת השטח והתנאים להעתקת וקליטתם. תשתיות לא יבוצעו בשכונה החדשה טרם השלמת כניסה מצפון ומילוי התנאים הרלוונטים לעבודות אלו כפי שנקבעו בסעיף 6.1"**. נציין כי התנאים שקובע אותו סעיף 6.1 בהוראות התכנית רבים ומפורטים אף הם וקצרה היריעה מלפרטם כאן. זאת ועוד, השלב השני בתכנית בסעיף 7.1 **"מתן היתר בניה למגרשי הבניה"** מותנה ב: **"העתקת והטמנת קו הדלק הלבן; פריצת דרכים והנחת תשתיות כולל העתקת והטמנת קו החשמל; מילוי כל התנאים למתן היתר כמפורט בסעיף 6"**. רק לאחר מכן מגיעה אותה מגבלה על מימוש יותר מ-30% ממגרשי הבנייה.

177. בהקשר זה נציין כי ביצוע **"כביש בגין-סבידור"** הוא **"גשר בני ברית-סבידור"** אליו הפננו לעיל, אושר כידוע בתכנית חפ/1584/ב עוד בשנת 2007, וטרם הוחל בביצועו. לפחות בשלב הדיון בערר – ולא נמסר לנו מידע חדש בהקשר זה לאחר מכן – גם אין היערכות להיתרי בנייה או הרשאות לביצועו. בין היתר ציינו נציגות העירייה כי הנושא למעשה טרם תוקצב. מטרתה של תכנית הגשר היא **"אישור מחדש של תוואי דרך שנקבעה בתכנית חפ / 1584 היוצרת מוצא נוסף משכונת רמת-בגין דרך רח' בני ברית אל רח' מנחם סבידור לכיוון דרך פרויד ואל רמת-אשכול"**. קביעת ביצוע הגשר כתנאי בשלב ביצוע 1 של תכנית רמת גוראל נותן ברובו מענה להתנגדויות של תושבי שכונת בגין שחששו מעומס בשל תנועת כלי הרכב **"בעיקר בשלב הבנייה"** יש לציין (ראו סעיף 4.1 בהחלטה בהתנגדויות). עוד נוסיף כי דוח החוקר דן בטענה שגם בהיתרן ביצוע כביש בני ברית-סבידור שכונת רמת בגין תנקז תנועה

מהשכונה לכיוון דרך אבא חושי. החוקר דחה התנגדות זו בין היתר על יסוד הוספת השלבויות בעניין ביצוע הגשר האמור וההגבלה במימוש יחידות הדיור, וכן על יסוד תשובת המתכנן לפיה "כל שטחי המורדות המערביים נמצאים היום בתכנון. יחד עם זאת, לתכנית הנדונה גישה ישירה מרח' בני ברית ואפשרות חיבור לדרך פרויד על פי תכנית מאושרת חפ/1584ב'. השלבויות שנקבעה בתכנית ע"י הועדה המחוזית מאפשרת התחלת פיתוח השכונה במקביל לקידום שכונות שנמצאות בשלבי תכנון" (ראו התנגדות 11 בדוח החוקר). עוד נוסף שהוועדה המחוזית קבעה מגדלות נוספות בהמשך להמלצת משרד התחבורה והחוקר בעניין כניסת כלי רכב כבדים לשכונת רמת בגין בעת הבנייה, בסעיף 6.8(9) בתכנית לפיו "תנאי לאישור תחילת עבודות יהיה נקיטת אמצעי בטיחות נדרשים ואמצעים לצמצום מטרדים מכניסת רכב כבד לשכונת רמת בגין כפי שתקבע רשות התמרון המקומית".

178. אנו סבורים שהטלת מגבלות שלבויות כבדות אלה, צריכה להתאזן בנסיבות העניין הפרטניות בהמשך הוראות השלבויות של התכנית. נזכור כי היתר לביצוע הגשר שמאז 2007 לא בוצע ואף מאז אישורה של התכנית בשנת 2021 (טרם ההליכים המשפטיים) לא קודם, הצורך בהקמת כל התשתיות למגרשים, העתקת קו דלק וקו חשמל – כל אלה שלבים שייקח זמן לבצעם, שאינו קצר. כלומר עד שתגיע העת להגשת ההיתרים הראשונים למגרשי המגורים ויחידות הדיור יחלפו שנים, בתקווה ששנים מעטות, אך מדובר בפרק זמן לא מבוטל שבמהלכו עשויים להתקדם שינויים במערך הדרכים המקומי, כמו-גם שינויים במערך התחבורה הציבורית, ואף ההשפעה של ביצוע גשר בני ברית-סבידור עשויה, כך לפי הוועדה המחוזית והחוקר, לפתור חלק מחששות תשובי השכונה הקיימת לעומסים כבדים. נזכור כי החשש שהועלה בהתנגדויות היה בעיקרו החשש מביצוע עבודות בשלב הבנייה ולכן התנאי הראשון הוא ביצוע הגשר אשר מזרים תנועה מכיוון רחוב פרויד לשטח השכונה. בתורה, השלבויות הזו מיטיבה יש להניח עם שכונת בגין באופן כללי בשל ביצוע קישור נוסף וישיר בין רחוב בני ברית לכיוון דרך פרויד. בהקשר לכך יש לציין כי בדיון שהתקיים בחודש נובמבר 2021 עמדה נציגת שר התחבורה על כך ששכונת בגין לא תיחסם כליל למעבר כלי רכב כבדים, תוך שיתאפשר, למי שימצא לנכון, להגיע לאזור דרך כביש 672 ושדרות אבא חושי ובכך גם עשויים לפזר עומסים מהגעת כל המשאיות בשלב הבנייה דרך רחוב פרויד, ובאופן שניתן לנהלו גם ביחס לשכונת רמת בגין. ראו דבריה מע' 22 בתמליל: "בתוך רמת בגין אפשר למצוא שעות מסוימות, הגבלת מהירות, גם דרך מסוימת. זה רק בדרך סורוקה, זה לא בדרכים ניצבות, יש שם כל מיני רחובות קטנים. זה רק בדרך ראשית, שזו דרך רחבה, להכנס [...] יש כאלה שמגיעים דרך מנהרות הכרמל ומגיעים דרך שמשון. יש כאלה שמגיעים מעוספיה ודליה. יש הרבה משאיות, לא כולם מגיעים מלמטה, מכביש מס' 2 ו - 4. יש כאלה שמגיעים 705 זה דרך משה. מ - 672, אני מדברת על אזור עוספיה. יש כאלה שמגיעים מ - 705 יוצאים בשינדלר וכמעט ישירות מגיעים לסורוקה". רוצה לומר, שהטלת השלבויות על מגרשי המגורים, בהינתן השלבים שקודמים לכך, ועצם החשש שהוביל לכך בשל "העמסה" על מערך הדרכים המקומי – עניין שגם הוא לדעתנו מוגבל בהיקפו לאור המפורט להלן – הוא מרוכך.

179. אם כן, במכלול נסיבות העניין אנו סבורים אפוא שנון לשנות מההוראה שנקבעה לשלב 3 על שני היבטיה – העיתוי וההתנייה: באשר לעיתוי – אנו בדעה שיש לשנות את הכמות כך

שתעמוד על 50% מיחידות הדיור בתכנית. באשר להתניה – אנו סבורים שכדי לממש מעבר ל-50% מיחידות הדיור, ניתן להסתפק בבדיקה תחבורתית עדכנית ובחינת פתרונות אפשריים. נפרט להלן.

180. עיתוי המגבלה.

181. די ברור כיום שהוראת שלביות למגבלה של 30% היא בכל מקרה מחמירה יתר על המידה. ה-ראייה, שהוועדה המחוזית קבעה לה הגמשה שמאפשרת אף את ביטולה לחלוטין. יתירה מכך, הוועדה המקומית שבה טענה והצהירה לפנינו (ובמופד נכתב בסעיף 23 לתשובתה לעררים כי "ככל שיידרש, לא תהא מניעה לנקוט בעתיד בהליך זה, ולבנות את מלוא יחידות הדיור הכלולות בתכנית אף אם בשלב זה טרם בוצע החיבור התחבורתי"). ונוסף על כך הודגש לפנינו גם המסלול "הישיר" המאפשר ביטול המגבלה מול הוועדה המחוזית על יסוד סעיף 145(ג1) בחוק.

182. אכן נכון כי לעיתים, הוראת שלביות הנקבעת בשלב תכנית אינה נזקקת או שעולה צורך אחר בשינוי ואף ביטולה בשלב הביצוע. סעיף 145(ג) לחוק קובע כך: "נקבעו בתכנית, החלה על קרקע או על בנין, שלבי ביצוע שונים, לא תיתן רשות הרישוי המקומית היתר לעבודה או לשימוש, אם העבודה או השימוש אינם תואמים את השלב שאליו הגיעו, אלא באישור מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית". על כך הוסיף סעיף 145(ג1) לחוק, שהורחב במסגרת תיקון 113, ותוקן שוב בחלקו במסגרת תיקון 132, ומאפשר למוסד התכנון המוסמך לאשר ביצוע תכנית גם מבלי שקיים תנאי שנוגע לסלילת כביש, וזאת בכפוף לבקשה שהוגשה אליו שתפורסם לעיון הציבור: "נקבעו בתכנית החלה על קרקע או על בניין תנאים למתן היתר הנוגעים לביצועה לעניין התניית ביצועה בסלילת דרכים או בהקמת תשתיות או נקבעו בתכנית למגורים החלה על קרקע או על בניין תנאים כאמור או תנאים אחרים למתן היתר הנוגעים לביצועה, לא תיתן רשות רישוי מקומית היתר לעבודה או לשימוש אם לא מולאו התנאים האמורים, אלא אם כן אישר זאת מוסד התכנון המוסמך לבקשת מי שרשאי להגיש את התכנית לגבי הקרקע או הבניין הנוגעים בדבר, ובלבד ששוכנע כי ניתן להשיג את המטרות שבשלהן נקבעו התנאים האמורים גם בלא מילוי אותם תנאים, ולעניין תנאים הנוגעים לסלילת דרכים או הקמת תשתיות – גם אם שוכנע כי השירות התשתיתי הנדרש יינתן באופן סביר, גם בלא מילוי אותם תנאים, והכול בשים לב לזמן שחלף ממועד אישור התכנית ולשינוי הנסיבות; מוסד התכנון המוסמך ייתן החלטה בבקשה לפי סעיף קטן זה בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לו הבקשה". בדברי ההסבר לתיקון 132 לחוק נכתב כך באשר להתניות הנוגעות לסלילת מערכת כבישים: "לעיתים, מוסדות התכנון קובעים בתכנית מפורטת תנאים למתן היתר כגון סלילת דרך או הקמת תשתית וכדי לממש את התכנית ולהוציא היתר בנייה בלא קיום התנאים, יש לקבל אישור ממוסד התכנון המוסמך. ישנם מקרים שבהם התנאים שנקבעו נמצאים, לאחר תקופה, כתנאים שאינם הכרחיים למימוש התכנית, כגון מקרים שבהם מתממשים פרויקטים מקבילים. כיום, מוסד התכנון המוסמך רשאי לאשר הוצאת היתר בלא קיום התנאי, אם שוכנע כי ניתן להשיג את המטרות שבשלהן נקבע התנאי האמור גם בלא מילוי אותו תנאי. כדי לצמצם עיכוב תכניות בשל תנאים אלה, מוצע לתקן את סעיף 145 לחוק התכנון

והבנייה ולאפשר הוצאת היתר אף בלא קיום התנאי, גם במקרה שבו מוסד התכנון שוכנע כי יינתן השירות התשתיתי הנדרש לתכנית באופן סביר גם אם לא ימולא התנאי [...]” (הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ”א-2021; ה”ח הממשלה תשפ”א מס’ 1443 עמ’ 1119). בהחלטת ועדה זו בערר 22-27 הוועדה המרחבית לתכנון ובניה שרונים נ’ הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז (20.09.2022) הסכמנו עם טענת הוועדה המחוזית (שם) כי ‘עולמן’ של תניות תחבורה בתכנית, בדומה לתניות אחרות שנקבעות על-ידי מוסד תכנון, הוא עולם מורכב וגם הוא אינו עולם של מדע מדויק. לעיתים מימושה של תכנית, וודאי תכנית בסדרי גודל של שכונת מגורים חדשה, נעשה שנים לאחר כניסתה לתוקף של התכנית, המציאות היא דינמית ומשתנה, וקביעת תנאי כזה או אחר היום יכול לאבד במידה רבה את הרלוונטיות שלו בעת מימושה וביצועה של התכנית.

183. אלא שהדגש הרב שניתן על-ידי המשיבות בהקשרים אלה – מבלי שהוצגו לנו נתונים תחבורתיים עדכניים מהותיים נוספים – מקשים לדעתנו על עמדתן לפיה יש להותיר בתוקפה את ההוראה האמורה. קשה בעינינו לעמוד על הצורך האקוטי בשלבויות ולהסביר במעין רמיזה או קריצה שבעתיד היא תבוטל. הדגש שניתן על אפשרות ההקלה בעתיד נובע לדעתנו גם מהעדר העדכניות של הבה”ת שחוללה את אותה מגבלת שלבויות. מעבר לכך שמדובר בבה”ת מלפני כעשור שנים, נציגי העוררים טענו שהיא לא לקחה עוד אלפי יחידות דיור במרחב (גם נציג הוועדה המחוזית אישר זאת, עמ’ 113 בתמליל) ובעיקר מדובר בבה”ת שלא עומדת בהנחיות משרד התחבורה העדכניות בכל הנוגע ליעדי פיצול נסיעות לתחבורה ציבורית כפי שעולה מהדיון שהתקיים עם נציגת שר התחבורה נובמבר 2011 אליו הפננו.

184. בכל מקרה – מהדיונים שנערכו בוועדה המחוזית עם נציגת משרד התחבורה והטיעונים שנשמעו לפנינו עולה שאין קושי לממש כמות גדולה הרבה יותר מיחידות הדיור בתכנית ללא מגבלה נוספת (כאמור, מדובר רק בשלב השלישי של ביצוע התכנית ממילא). בדיון בנובמבר 2021 דובר במפורש על 50% מימוש אם כי כפוף לבדיקה עדכנית.

185. כמו-כן, די בשינוי בהערכת יעד הפיצול כך שלא יעמוד על היעד השמרני שנקט בתכנית של 30% ויועלה לכיוון 50%, כדי לאפשר מימוש גבוה יותר מ-30% מיחידות הדיור בתכנית, וזאת בהתאם לגישה הנהוג מזה מספר שנים כמוסבר גם בדיון שהתקיים בנובמבר 2021 בוועדה המחוזית אליו הפננו לעיל.

186. המשך הסתמכות כמעט-בלבדית על תחבורה ברכב פרטי (כפי שנציגת העירייה ציינה כי רמת המינוע של תושבי הרכס גבוהה, עמ’ 127; והדבר בא לידי ביטוי גם בהמלצות החוקר בעניין הצורך בתוספת חניות בשכונה – גישה שלא התקבלה למעשה בהחלטה בהתנגדויות שם הדגישה הוועדה המחוזית כי “מדיניות מנהל התכנון הינה לצמצם את תקן החניה על מנת לאפשר תכנון מיטבי, הפחתת היקפי התנועה בכבישים ועידוד שימוש בתחבורה ציבורית [...]” (סעיף ב.4)), כפי שהוראת השלבויות הלכה למעשה משקפת, מבלי לקבוע את הצורך בשיפור הנגישות לשכונות הרכס באמצעות תחבורה ציבורית, מייצר בנסיבות העניין מעין מעגל שוטה. רוצה לומר, חיפה היא מרכז אורבני גדול ומשמעותי. העיר מרושתת באמצעי תחבורה ציבורית ארציים (קו הרכבת, לרבות השיפור הצפוי במסגרת תתל/65/א,

תחבורת אוטובוסים) ועירוניים מפותחים למדי (מטרונית, כרמלית, הרכבל, מערך האוטובוסים). גם לאחר כל אלה, ממצאי התכנית הכוללנית ואף הבה"ת עצמו כפי שהפננו לעיל ממחישים את הצורך בשיפור הנגישות באמצעות תחבורה ציבורית מהרכס, גם על יסוד מערכת הכבישים הקיימת. לכן, הותרת יעד פיצול של 30%, שהוביל להוראת השלכיות הנוכחית, חרף כך שאף לשיטת משרד התחבורה נכון לקבוע כ-50% אם לא יותר, אינה נדרשת. מובן שהעלאת יעד הפיצול מאפשר את שינוי עיתוי הוראת השלכיות.

187. נוסף כי כאשר הנתונים העובדתיים לא מלמדים על צורך מובהק בקביעת מגבלה כפי שנקבעה, יש לשאוף לשנותה גם מבחינת הצורך הלאומי הרחב בתוספת יחידות דיור. בהקשר לכך נציין כי על העוררים בכל העוררים נושא החלטה זו סברו כי ניתן לצופף את התכנית באופן משמעותי ולהגיע למעלה מ-3,000 יחידות דיור תוך שנטען כי מדיניות התכנון הנוכחית מנחה על צפיפות גבוהה יותר. אנו סבורים שבהינתן כי במסגרת פסקי הדין לא ניתנה זכות ערר בהקשרים אלה אין מקום לדיון בהיבט זה של ציפוף נוסף בשטח התכנית, מה גם שהן הוועדה המחוזית הן הוועדה המקומית סבורות כי בשל נתוני התכנון הכוללים אין מקום לציפוף נוסף. יחד עם זאת נראה כי גם נתון זה שלפיו התכנית אינה מתוכננת בצפיפות חריגה אולי אף מינורית, תומך גם הוא בהגמשת השלכיות.

188. לאור האמור, בסוגיית עיתוי ההתניה, נכון לדעתנו לקבוע אותה על 50% מיחידות הדיור חלף 30%. זאת בשל האפשרות לאמץ גישה שמרנית פחות מזו שיושמה בתכנית, אף לדעת גורמי המקצוע במשרד התחבורה, שמתעדפת את הצורך בהגברת השימוש בתחבורה ציבורית כפי שעולה גם מהתכנית הכוללנית; ובשל העובדה שגם הוועדה המחוזית סברה בעת הדיונים בתכנית כי מדובר ברף אפשרי. להלן נדון האם כלל יש צורך לשמר גם את אופי ההתנייה שנקבעה בתכנית היינו האם אכן נכון לקבוע מעצור של שלכיות תחבורתיות – גם אם גמיש וניתן לביטול כפי שציינו המשיבות – על ביצוע יחידות הדיור בתכנית.

189. אופי ההתניה.

190. מכל החומר שסקרנו לעיל עולה כי החשש הוא מיצירת עומס במערך הכבישים הקיים, כאשר העיקר הוא העמסה נוספת על ציר פרויד, וכן רמת בגין הקיימת. מכאן הצורך, שהלכה למעשה חורג מעניינה של שכונת רמת גוראל ורלבנטי לכל המרחב, בביצוע יציאה נוספת מרכס הכרמל לכיוון מערב.

191. באשר לשכונת רמת בגין, כאמור, נראה כי עם הקמת גשר בני ברית-סבידור, שהוא תנאי פתיחה לביצוע התכנית כידוע, האפשרות להגיע מציר פרויד לשטח השכונה יהיה יעיל יותר ולא יחייב מעבר דרך השכונה הקיימת באותו הנפת. הדבר נכון לשלב העתקת ופריצת התשתיות והפיתוח הראשוני וגם לשלב הבנייה והאכלוס של מגרשי המגורים. באשר להעמסה הנוספת על ציר פרויד, הרי שעד להקמתו של מוצא מערבי נוסף אכן כך יהיה – אם כי ראינו שיש חלופה גם מכיוון כביש 672 – אך בכל מקרה הבה"ת הנ"ל הציגה פתרונות נוספים במרחב ועל הציר עצמו, למשל ציר משכונת דניה לכיוון כביש 11 (דובר על כך גם בדיון בעררים לפנינו), ועד למימוש של התכנית שלפנינו בהיבט מגרשי המגורים עוד צפוי, בשל הוראות השלכיות שאינן במחלוקת (גשר בני ברית-סבידור, העתקת קו חשמל ודלק, ביצוע התשתיות וכו'), צפי לחלוף זמן נוסף.

192. בהיאסוף כל זאת, נראה לנו נכון שגם אם הבדיקות התחבורתיות העדכניות שעורכת הרשות המקומית כפי שציינה בדיון לפנינו יובילו למסקנה שיש קושי להעמיס כמות נוספת של יחידות דיור על ציר פרויד, ראוי שלא לכלול את שכונת רמת גוראל במגבלות אלה. רמת גוראל הגיעה ל"קו הגמר" התכנוני, בעוד שהשכונות הנוספות אותן ניתח הבה"ת – רמת גולדה, מורדות אשכול, טוסקנה, טרם תוכננו או התקדמו די הצורך. ככל שיש צורך להגביל בעתיד את התכניות העתידיות, לאחר שבדיקה עדכנית תחבורתית תציע זאת, כך ייעשה. כלומר אם המרחב יכול עקרונית לספוג תוספת של אלפי יחידות דיור נוספות, על-גבי ציר פרויד הקיים, ראוי שתכנית רמת גוראל בשל הנסיבות ההיסטוריות שלה – תזכה להיכלל בתוספת זו ללא מגבלה קשיחה יחסית בביצוע יחידות הדיור מכוחה, גם אם יש בכך לתת מעט משקל לנסיבות ההיסטוריות של הקמת שכונת רמת גוראל, שבהתאם לנתונים שהוצבו לפנינו בעלי הקרקע בה מחכים מזה עשרות שנים לתכנית אשר תאפשר את מימוש קניינם. זהו כמובן לא שיקול מכריע, אולי גם לא קרוב לכך שכן אם יש צורך תכנוני אקוטי בשלביה כן ייעשה. ברם, לא שוכנענו בדבר הצורך התכנוני.

193. כאמור, אנו מרוכזים אך ורק בשלב 3 של התכנית, היינו מימוש מגרשי הבנייה למגורים. במכלול נסיבות העניין, אין אנו סבורים כי נכון לקבל את מלוא הסעד לו עתרו העוררים – ביטול השלבויות, במקרה של העדר פתרון למערב, לחלוטין. מטענות כל הצדדים – הן העוררים, ודאי המשיבות, עולה שביצוע פתרון מוצא למערב הוא נדרש לשכונה ובעיקר כנראה למרחב. אגב, אין אנו סבורים כי שינוי השלבויות הקיימת מהווה יצירתה של "שכונה כלואה", כטענת הוועדה המקומית. לשכונת רמת גוראל מתוכננת 3 כניסות ויציאות ולא אחת בודדה. שתיים מהן לכיוון שכונת רמת בגין (רחוב סורוקה) וגשר בני ברית-פרויד ועוד אחת למערב. תיקון השלבויות לא מבטל את הגישה למערב אלא את ההתניה בביצוע. ודאי שהשכונה מתוכננת להתממשק עם כביש מערבי כפי שהוצג בהרחבה לעיל.

194. אם כן, בשלב זה לא השתכנענו כי ניתן לקבוע כי צפוי כשל תחבורתי או "קריסה" של מערך הדרכים נוכח ביצוע המלא של תכנית רמת גוראל, אך קיימת אי-ודאות מסוימת, שתעמוד בתוקפה לפחות כל עוד לא יבוצע חיבור למערב. לכן, כדי לאתר קושי תחבורתי זה או אחר עם ביצוע תכנית גוראל, כמו-גם תכניות אחרות במרחב, ככל שלא שתוסדר גישה נוספת על ציר פרויד לכיוון מערב, ובנסיבות בהן אופיו של אותו קושי קשה לחיזוי בשלב זה נוכח כל מה שציינו לעיל אנו סבורים, שניתן להסתפק בתנאי אשר דורש קיומה של בדיקה תחבורתית עדכנית למימוש מעל 50% מיחידות הדיור בתכנית. ביצועה של בדיקה זו תוכל לשקלל מצב בו כל יחידות הדיור הקבועות בתכנית תמומשנה, וגם תהא ודאית יותר לגבי תכניות שיקודמו בסביבה ולכן גם אפקטיבית הרבה יותר מהמסד הקיים בעת הזו.

195. נבהיר בהקשר זה כי ההתניה היא ביצועה של הבדיקה התחבורתית ומובן כי ניתן **לבצע** בדיקה זו בשלבים מוקדמים בהתאם לשיקול הדעת של הוועדה המקומית, טרם ביצוע התכנית או למצער לאחר תחילת מימוש יחידות הדיור בתכנית רמת גוראל, ואולי אף מוטב שכך. לא מצאנו לקבוע הוראה נוספת בהקשר זה כיוון שאנו סבורים שנוכח להותיר את סוגיית המועד לביצוע הבדיקה התחבורתית לשיקול דעתם המקצועי של הגורמים הרלבנטיים בעיריית חיפה ובוועדה המקומית.

196. עוד נציין כי במהלך הדיון טענו העוררים מחד והוועדה המקומית מאידך בנוגע ל"תמריץ" שיש בהוראת שלביות שמתנה חלק מיחידות הדיור בביצוע הכביש למערב. ניתן לחשוב כך או אחרת בנוגע לאילו הוראות יתמרצו יותר את קידום ביצוע הכביש למערב אך הדבר אינו ברגיל עילה להטלת שלביות זו או אחרת. השלביות היא תולדה של צורך תכנוני וככלל נראה שאין הצדקה לקבוע אותה כדי לתמרץ ביצועה של תכנית אחרת. במקרה דנן השתכנענו כאמור לעיל כי הנתונים התכנוניים והתחבורתיים לא מצדיקים קביעת שלביות כפי שהוחלט בשלב ההפקדה וההתנגדויות ובכל מקרה כל הצדדים הסכימו כי הכביש למערב הוא נדרש, ביצעו לא הוסר מהוראת השלביות כפי שתתוקן בעקבות החלטה זו, ויש לקוות כי יבוצע בהקדם התכנוני האפשרי.

197. בנתונים הכוללים הללו, נראה לנו שנכון לקבוע פתרון בדומה לזה שקבעה ועדה זו בערר ערר 21-80 מועצה אזורית חוף כרמל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה (31.08.2022) בעניינה של תכנית באזור התעסוקה עתלית. באותו מקרה ציינו: "אנו סבורים אפוא, כי הנמקת הוועדה המחוזית, כאמור גם בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות שלפיה "בכדי לא למנוע מימוש עתידי של התכנית, השלביות המוצעת בתכנית מאפשרת גמישות ובחינה חוזרת לעת המימוש"; כמו-גם דברי נציגי הוועדה המחוזית בעת הדיון בערר מוליכים למסקנה הבאה: נכון שהתכנית דנן – שמוסיפה זכויות בהיקף לא מבוטל ובדיקה תחבורתית העלתה שמימושה (יחד עם מימוש תכניות בסביבה) עשוי ליצור כשל תחבורתי – תורה על עריכת בה"ת נוסף; אך זאת לא כתנאי להוצאת היתר בנייה אלא כתשתית לבחינת האפשרויות להקל על התנועה בעתלית"; ולכן קבענו כי סעיף השלביות שם ישונה כך ש"תבוצע בדיקה תחבורתית נוספת בעת מימוש חלק הארי של התכנית אך הוצאת ההיתרים מכוחה של התכנית לא תותנה בתוצאת הבה"ת".

198. אכן, במקרה הנוכחי, אנו סבורים כי יש צורך בבחינה תחבורתית עדכנית עם התקדמות מימוש תכנית גוראל. למען האמת מתשובות העירייה במהלך הדיון עולה כי בשים לב לכיווני הפיתוח של האזור ממילא תיערך כזו. על יסוד כל האמור לעיל, לא קיים טעם להגביל באופן קשיח כבר בשלב זה את ביצוע מגרשי הבנייה בתכנית, אך נכון לקבוע כי מימוש של עד 50% מיחידות הדיור בתכנית יהיה נתון למגבלות הכלליות בשלבים 1-2 בסעיף 7.1 ומתן היתרים מעבר ל-50% מיחידות הדיור, יהיה בכפוף לקיומה של בדיקה התחבורתית עדכנית. בדיקה זו תאושר על-ידי משרד התחבורה ואנו מניחים כי בכך יוזנו אליה היעדים העדכניים בסוגיית הפיצול ומדיניות התחבורה הציבורית בכלל, וגורמי המקצוע בעיריית חיפה ובמשרד התחבורה יוכלו לספק פתרונות נקודתיים. עוד נקבע כי בהינתן ממצא של כשל תחבורתי משמעותית במערך הדרכים המוביל לשכונת רמת גוראל, הוועדה המקומית תעדכן בנושא את הוועדה המחוזית ויתקיים דיון בנושא בוועדה המחוזית לבחינת פתרונות אפשריים.

199. הנה כי כן, הגענו לכלל מסקנה כי דין העררים להתקבל בחלקם והוראת השלביות תשונה כאמור לעיל.

סיכום

200. לנוכח כלל המפורט מצאנו לדחות את ערר 17-23 ולקבל בחלקם את עררים 34-23 עד 37-23 כד שהוראות השלביות תשונה כאמור בסעיף 142 לעיל.
201. החלטה זו התקבלה פה-אחד.
202. טרם חתימה אציין כי פרסומה של החלטה זו התעכב יתר על המידה מטעמים שונים, והח"מ מצר על כך.


מורן בראון, עו"ד
יו"ר הוועדה

היום, יום ראשון כ' תמוז תשפ"ו, 05 יולי 2026