

מדינת ישראל
מחוז מרכז
ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה

בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד מאיה אשכנזי
חברות הוועדה: גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין
גב' אינה קינן, נציגת מתכנתת המחוז

העוררות:
בערר חמ/8018/0326: לוזי שטילמן
ע"י ב"כ עו"ד רם מוסרי, עו"ד כרמל מיכאלי

בערר דה/8004/0126: הידי הדסה לוי
באמצעות בנה, מר דותן לוי

-נגד-

המשיבות:
בערר חמ/8018/0326: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל מודיעין
ע"י ב"כ עו"ד אריאל שיין, עו"ד עידו בלוך ועו"ד רונזה
סויטאת

בערר דה/8004/0126: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון
ע"י ב"כ עו"ד גדי טל

המקרקעין: גוש 6309 חלקה 29 – נחלה 52 בני עטרות
גוש 4049 חלקה 83 - הדקלים 3 כפר סירקין

תאריך הדיון: 5 במאי 2026

החלטה

רקע כללי

1. לפנינו שני עררים שהדיון בהם אוחד, המכוונים כנגד שומות היטל השבחה שהוצאו בעקבות מימוש זכויות בדרך של אישור בקשה להיתר בנייה להקמת מערכת פוטו-וולטאית קרקעית (להלן: "**מתקן פוטו-וולטאי**") בשטח בייעוד חקלאי המצוי בתחום חלקה א' של נחלה. שני העררים מעלים שאלה משפטית משותפת, ולפיכך אוחד הדיון בהם.

- 1 השאלה המשותפת העומדת לפנינו היא, האם כמה חבות בתשלום היטל השבחה של החוכר בגין
2 הקמת מתקן פוטו-וולטאי (לעתים כזה הכולל מתקן אגירת חשמל) בחלק החקלאי של חלקה א'
3 בנחלה, או שמא חל סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן: **"החוק"** ו**"התוספת השלישית"**), שעניינו "הסכם מיוחד לגבי מקרקעי ישראל", ולפיו ישולם לרשות
4 המקומית "חלף היטל השבחה" מאת רשות מקרקעי ישראל (להלן: **"רמ"י"**) במקום היטל השבחה.
5
6 3. שני העררים מכוונים כנגד עצם החבות בהיטל השבחה בלבד, ולא כנגד גובה השומות.
7
8 4. ערר חמ/8018/0326 (להלן: **"ערר שטילמן"**) מכוון כנגד שומת היטל השבחה שנערכה מטעם הוועדה
9 המקומית לתכנון ולבנייה חבל מודיעין (להלן: **"הוועדה המקומית חבל מודיעין"**) ביום 10.12.2025
10 בעקבות אישור בקשה להיתר להקמת מתקן פוטו-וולטאי בהספק של 211 קילו-וואט ובשטח 1 דונם
11 (להלן: **"מתקן שטילמן"**), בקרקע המיועדת לחקלאות בתחום חלקה א' של נחלה מס' 52 במושב בני
12 עטרות, גוש 6309 חלק מחלקה 29 (להלן: **"נחלת שטילמן"**). הבקשה כוללת גם מתקן אגירת חשמל
13 בשטח של כ- 5 מ"ר, המונח על משטח בטון בשטח 12 מ"ר.
14
15 ההשבחה הועמדה על סך של 230,183 ₪ והיטל ההשבחה על סך של 115,091 ₪ נכון למועד הקובע
16 ביום 1.7.2025 (מועד החלטת הוועדה המקומית המתקנת תנאי בהחלטה לאשר את הבקשה להיתר).
17 תחשיב ההשבחה התבסס על הצעות מחיר שקיבלו בעלי נחלות באזור להשכרת דונם חקלאי ריק
18 למטרת הקמת מיתקן פוטו וולטאי ומיתקן אגירה קטן.
19
20 5. ערר דה/8004/0126 (להלן: **"ערר לוי"**) מכוון כנגד שומת היטל השבחה שנערכה מטעם הוועדה
21 המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון (להלן: **"הוועדה המקומית דרום השרון"**) ביום 12.11.2025
22 בעקבות אישור בקשה להיתר להקמת מתקן פוטו-וולטאי בהספק של כ-130 קילו-וואט על שטח של
23 677 מ"ר בייעוד חקלאי בחלקה א' של נחלה ברחוב הדקלים 3 בכפר סירקין, גוש 4049 חלק מחלקה
24 83 (להלן: **"נחלת לוי"**).
25
26 ההשבחה הועמדה על סך של 51,063 ₪ והיטל ההשבחה על סך של 25,531.5 ₪ נכון למועד הקובע
27 ביום 11.5.2025 (מועד אישור הבקשה להיתר). תחשיב ההשבחה התבסס על ההכנסות הצפויות
28 מהמתקן, בניכוי עלויות הקמתו.
29
30 למען הפשטות, נחלת שטילמן ונחלת לוי ייקראו להלן גם בשם: **"המקרקעין"** או **"הנחלות"**.
31
32 6. בשני המקרים חלו על המקרקעין, במצב התכנוני הקודם, תוכניות מפורטות, שהתירו שימושים
33 חקלאיים בחלק החקלאי של הנחלות.
34
35 על נחלת שטילמן חלו במצב הקודם, בין השאר, התוכניות הבאות:
36
37 6.1. תוכנית משמ/54/גז – תוכנית מפורטת לצרכי הסדר רישום, שפורסמה למתן תוקף ביום
38 27.9.1987 (להלן: **"משמ/54"**). בתוכנית משמ/54 חולקו חלקות א' לשני אזורי משנה: האחד
39 – צבוע בצהוב - יועד למבני משק, עיבודים חקלאיים ומגורים; השני – צבוע פסים ירוקים
40 אלכסוניים - יועד למבני משק חקלאיים ועיבודים חקלאיים בלבד, ובניית מגורים בו אסורה.
41
42
43
44 סעיף 23 למשמ/54 קובע, כי:

- 1 "באזור חקלאי מותר יהיה שימוש אך ורק לפי ייעודו, כמפורט בתוספת הראשונה לחוק."
- 2 סעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק קובע כך :
- 3 "א) לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה
- 4 לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם
- 5 הסכימה לכך הועדה.
- 6 (ב) "מטרה לא חקלאית", בסעיף זה – בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים
- 7 במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים."
- 8 תוכנית גז/1000, שפורסמה למתן תוקף ביום 28.11.2005 (להלן: "תוכנית גז/1000"),
- 9 ומאפשרת מתן היתרי בנייה לפעילות לא חקלאית (להלן: "פל"ח") בשטח של עד 3 דונמים
- 10 הכולל את אזור המגורים בחלקה א' בנחלה, ולפי הצורך – שטח חקלאי נוסף רצוף וצמוד דופן
- 11 לאזור המגורים.
- 12 "פל"ח" מוגדר בתוכנית גז/1000 כדלקמן :
- 13 "פעילות לא חקלאית למטרות אחסנה (למעט אחסנה גלויה), משרדים, גני ילדים,
- 14 מעונות יום, מועדון קשישים, מלאכה, תעשיה זעירה, וארוח כפרי."
- 15 על נחלת לוי חלו במצב הקודם, בין השאר, התוכניות הבאות :
- 16 6.2. תוכנית מפורטת שד/969 – כפר סירקין, שפורסמה למתן תוקף ביום 12.7.1979 (להלן:
- 17 "תוכנית שד/969"). תוכנית שד/969 סיווגה את החלק הדרומי של חלקה א' בנחלת לוי –
- 18 הצבוע צהוב עם פסים אלכסוניים בירוק - בייעוד מגורים חקלאיים, ואת החלק הצפוני שלה
- 19 – הצבוע בפסים אלכסוניים בירוק - בייעוד אזור חקלאי.
- 20 בסעיף 10 לתוכנית שד/969 נקבע, כי באזור חקלאי "תותר בנייה של מבנים הקשורים בחקלאות
- 21 בלבד".
- 22 6.3. תוכנית שד/969 ג', שפורסמה למתן תוקף ביום 19.5.2013 (להלן: "תוכנית שד/969 ג'"), אשר
- 23 סיווגה את החלק הצפוני של חלקה א' בנחלת לוי כאזור חקלאי מיוחד, שבו מותרים עיבוד
- 24 חקלאי ומבני משק חקלאיים.
- 25 6.4. תוכנית 417-0961110 – שינוי צורת אזור המגורים בנחלה, כפר סירקין – שד/מק/969/30,
- 26 שפורסמה למתן תוקף ביום 23.12.2021 (להלן: "תוכנית נחלה 83") שינתה את צורת אזור
- 27 מגורים בנחלה 83, ללא שינוי בשטח.
- 28 בסעיף 4.2 לתוכנית נחלה 83 נקבע, כי בקרקע חקלאית יותרו שימושים אלו :
- 29 "עיבוד חקלאי ומבנים הקשורים בחקלאות בלבד, הכל בהתאם לתוספת הראשונה
- 30 לחוק לאחר התייחסות ועד המושב ואישור הועדה המקומית."
- 31 7. במצב התכנוני החדש חלות על המקרקעין התוכניות הבאות, שעל מהותן נעמוד ביתר הרחבה
- 32 בהמשך :

- 1 7.1. תמ"א/10/ד/10 — תוכנית מתאר ארצית למתקנים פוטו-וולטאים, שאושרה ביום 26.12.2010 (להלן: "תמ"א 10/ד/10"), ומאפשרת הוצאת היתרי בנייה למתקנים פוטו וולטאיים בתחום חלקה א' בנחלה. תמ"א 10/ד/10 עוגנה בתמ"א 1 - תוכנית המתאר הארצית המשולבת, שאושרה ביום 30.1.2020.
- 5 7.2. תיקון מס' 19/1 לתמ"א 1, שאושר ביום 9.11.2023 ומאפשר הוצאת היתרי בנייה למתקני אגירה קטנים בשטח של עד 30 מ"ר.
- 7 8. העוררות הן בעלות זכויות של בני-רשות במקרקעין, מכוח הסכמי משבצת שנחתמו בין האגודות לבין רמ"י.
- 9 9. בהסכם המשבצת של מושב בני עטרות שצורף לערר שטילמן נקבע בין השאר כך:
- 10 "3. מטרת השכירות היא:
- 11 א. ניצול השטח העליון של הקרקע לצרכי חקלאות;
- 12 ב. הקמת מבנים משקיים ושימוש בהם למטרה חקלאית בלבד;
- 13 ג. הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן;
- 14 ד. והקמת מבני ציבור ושימוש בהם;
- 15 [...]
- 16 21. א. אם ישתנה יעודה של המשבצת או של חלק ממנה, על-ידי תכנית על פי חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 או על פי כל דין, תהיה המשכירה רשאית להביא לידי סיום מוקדם את תקופת השכירות של המשבצת או של אותו חלק ממנה אשר לגביו שונה הייעוד, ולהחזיר לעצמה את החזקה במשבצת או באותו חלק ממנה אשר לגביו שונה ייעוד, לאחר מתן הודעה מוקדמת של 6 חודשים, לאגודה, על סיום מוקדם של תקופת השכירות והחזרת החזקה כאמור.
- 22 לענין סעיף זה, מתן היתר על-פי דין להקמת מתקן בטחוני כמוהו כשינוי יעוד."
- 23 10. בשני המקרים התנתה רמ"י את הסכמתה לשימוש במקרקעין עבור מתקן פוטו-וולטאי בחתימת העוררות על הסכם חדש, המתיר את השימוש במקרקעין למטרת הקמת המתקן, לתקופה של 24 שנים.
- 26 11. העוררות נדרשו לשלם לרמ"י דמי הרשאה מהוונים, שחושבו על בסיס מחיר אחד שנקבע להקצאת קרקע להקמת מתקן פוטו-וולטאי קרקעי:
- 28 9.1 ביום 9.6.2025 נחתם הסכם בין שטילמן לבין רמ"י, שלפיו תשולם לרמ"י תמורה בסך של 41,480 ₪ עבור דמי שימוש שנתיים מהוונים עבור השימוש במגרש לתקופת השימוש.
- 30 9.2 ביום 19.5.2025 או בסמוך לכך נחתם הסכם בין לוי לבין רמ"י, שלפיו תשולם לרמ"י תמורה בסך של 26,108 ₪ עבור דמי שימוש שנתיים מהוונים עבור השימוש במגרש לתקופת השימוש.
- 32 12. לאחר הוצאת שומות היטל ההשבחה ניתנה, ביום 4.1.2026 חוות דעתה של היועצת המשפטית של מינהל התכנון, עו"ד אפרת ברנד, שלפיה לא חלה חבות בהיטל השבחה על הקמת מתקן פוטו-וולטאי בייעוד חקלאי בתחום חלקה א' בנחלה (להלן: "חוות דעת ברנד"). חוות דעת ברנד התבססה על

- 1 ניתוח תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, והגיעה למסקנה כי שלושת התנאים מתקיימים
- 2 במקרה של היתר בנייה למתקן פוטו-וולטאי בחלק החקלאי של חלקה א' בנחלה :
- 3 (1) מחזיק הנחלה הוא בר רשות במקרקעין, שלפי הפסיקה יש לראותו כחוכר לדורות לעניין
- 4 התוספת השלישית לחוק ;
- 5 (2) ייעוד המקרקעין שונה בתמ"א 1 מחקלאות - לחקלאות ומתקן פוטו-וולטאי, ואין מדובר
- 6 בתוספת שימוש בלבד ;
- 7 (3) על פי תנאי ההתקשרות עם רמ"י, בעל הנחלה אינו רשאי לנצל את הקרקע בייעודה החדש ללא
- 8 עדכון החוזה שלו.
- 9 חוות דעת ברנד הבהירה, כי אין היא עוסקת בחבות בהיטל השבחה בשל שימושים בחלקת המגורים,
- 10 לרבות שימושי פל"ח.
- 11 13. העררים הוגשו לאחר חוות דעת ברנד, כאשר במקרה של ערר לוי ניתנה גם הארכת מועד קלה
- 12 שהתבקשה לנוכח בקשת העוררת להמתין לקבלת חוות הדעת. משהוגשו העררים, הם נדונו, כאמור,
- 13 במאוחד, ביום 5 במאי 2026.
- 14
- 15 **טענות הצדדים**
- 16 **עיקר טענות העוררות**
- 17 14. לשיטת העוררות, מתמלאים בעניינם שלושת התנאים המצטברים הקבועים בסעיף 21 לתוספת
- 18 השלישית לחוק, ולכן חל ההסכם בדבר תשלום "חלף היטל השבחה" מאת רמ"י לרשות המקומית
- 19 במקום תשלום היטל השבחה :
- 20 15. מתקיים התנאי הראשון, שלפיו מדובר במקרקעי ישראל שהוחכרו לשימוש חקלאי בחכירה לדורות,
- 21 שכן המקרקעין הוקצו לעוררים לשימוש חקלאי בלבד, הן במישור הקנייני-הסכמי (הסכמי
- 22 המשבצת) והן במישור התכנוני (התוכניות המפורטות החלות על המקרקעין).
- 23 16. מתקיים התנאי השני, שלפיו ייעוד המקרקעין שונה לייעוד אחר, שכן השימוש למתקן פוטו-וולטאי
- 24 התאפשר רק מכוח תמ"א/10/ד/10 ותמ"א 1, ולא התאפשר מכוח התוכניות המפורטות. מדובר
- 25 בשינוי ייעוד ולא בתוספת שימוש בלבד, לנוכח כל אלו :
- 26 16.1. ההבחנה בין ייעוד לשימוש הינה בכך שבכל ייעוד ייתכנו שימושים מסוגים שונים. השימוש
- 27 למתקן פוטו-וולטאי אינו שימוש שנכלל בייעוד חקלאי מכוח התוכניות המפורטות.
- 28 16.2. מתן האפשרות להוצאת היתרים למתקנים פוטו וולטאים מכוח תוכנית מתאר ארצית
- 29 מפורטת נועדה ליעל הליכי הוצאת היתרים כאמור, בשל חשיבותם הרבה של המתקנים הללו.
- 30 משטר של שימושים וייעודים חדשים מרחף מעל הקרקעות הרלוונטיות כל העת לאחר
- 31 אישורן, והוא בא לידי ביטוי בדרך של הוצאת היתר על בסיס הייעוד החדש. מצב שבו תוכנית
- 32 מתאר ארצית, בוודאי מפורטת, משנה ייעוד קרקע הוא מצב דברים אפשרי, ידוע ומוכר
- 33 בשורה של מצבים.

17. לחלופין, יש לפרש את המונח "שינוי ייעוד" בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק לפי משמעותו בדיני
מקרקעי ישראל, היינו: שינוי ייעוד הכולל תוספת שימוש החורגת ממטרות הסכם המשבצת.
פרשנות זו נתמכת בהגדרת "שינוי ייעוד" שבקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, בכך שסעיף 21
עוסק כולו ביחסים שבין החוכר לבין רמ"י, ולשימוש שנעשה בו הן במונח "שימוש" והן במונח
"ייעוד". בהתאם לפסיקה, המונח "שימוש חקלאי" רחב יותר מהמונח "ייעוד חקלאי", ואינו מכונן
רק לייעוד התכנוני אלא לשימוש העומד בבסיס הסכם המשבצת. הקמת מתקן פוטו-וולטאי אינה
חוסה תחת השימושים החקלאיים המותרים בהסכם המשבצת, או משרתת אותם, אלא מהווה
שינוי ביחס אליהם.
18. פרשנות לשונית זו נתמכת גם בתכלית האובייקטיבית של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. מנגנון
היטל ההשבחה נועד לממן את הפיתוח הנלווה בדרך כלל לכל תוכנית המשנה ייעוד ומשיקולי צדק
חלוקתי. מנגנון החלף משקף, בין השאר, הצדקה זו במצבים שבהם רמ"י היא הנהנית העיקרית מן
ההשבחה, והיא זו שתחלוק את התעשרותה עם הציבור המקומי בדרך של תשלום חלף היטל
השבחה. זהו גם המבחן שבו נעשה שימוש בפסיקה.
19. במקרה זה, החוכר אינו רשאי לנצל את הקרקע לייעוד או לשימוש החדש ללא תיקון חוזה החכירה
או חתימה על חוזה חדש, אשר כרוך אף בתשלום תמורה נוספת לרמ"י. לכן החוכר אינו הנהנה
העיקרי מההשבחה.
20. גם במקרים שבהם מוקמים מתקנים פוטו-וולטאים בחלקות ב' וג' מכוח תוכניות מפורטות
נקודתיות הכוללת תשריט מתנה רמ"ע את השימוש בקרקע לטובת הקמת המתקנים בחתימה על
חוזה חדש ותשלום תמורה נוספת; והפרקטיקה הרווחת היא שלא משולם היטל השבחה אלא חל
סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. פרקטיקה זו צריכה לחול גם במקרה כזה, אין מקום לאבחן בין
המקרים ואין ליחס חשיבות של ממש למונחים שבהם נעשה שימוש בתוכניות, כגון: שינוי יעוד,
הוספת יעוד, הוספת שימוש וכדומה.
21. לנוכח האמור לעיל, מתקיים התנאי השלישי, שלפיו אין החוכר יכול לנצל את הקרקע בייעודה החדש
אלא בתיקון חוזה החכירה המקורי או חתימת חוזה חדש. רמ"י התנתה את הסכמתה לשימוש
למתקן פוטו-וולטאי בחתימת הסכם חדש ובתשלום תמורה נוספת. לפי סעיף 21 להסכם המשבצת
קמה לרמ"י בשינוי ייעוד הזכות לדרוש את השבת הקרקע.
22. לחלופין, טוענות העוררות כי הם זכאים לפטור מהיטל השבחה בגין מתקן האגירה, מכוח סעיפים
19(ב)(11א) ו-19(ב)(4ב) לתוספת השלישית לחוק, ולחלופין כי אף הוא חוסה תחת הסדר החלף
שבסעיף 21.
23. בניגוד לטענת המשיבות, אין המדובר בבקשת פטור לפי סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק, אלא
בשאלת עצם החבות, לאור מנגנון חלף היטל ההשבחה הקבוע בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק,
שבהתקיים תנאיו אין קמה חבות בהיטל מלכתחילה.
24. בדיון הוסיפו העוררות וטענו, כי מנגנון חלף היטל ההשבחה הינו נדבך אחד ממערכת יחסים רחבה
בין רמ"י לבין השלטון המקומי: רמ"י מעבירה תשלומי חלף בגין כל תקבולי שיווק, אף בהיעדר
השבחה; היא נושאת בהוצאות תכנון ומקדמת הליכי תכנון (לרבות תוכניות המש"מ) במקום

- 1 הוועדות המקומיות ; היא נמנעת מתביעת פיצויי הפקעה בגין ייעוד קרקעות מדינה לצורכי ציבור ;
- 2 ובאזורי עדיפות היא אף אינה גובה את מלוא ערך הקרקע. משכך, לטענתם, אין ממש בטענת הפגיעה
- 3 התקציבית, ואת ההסדר יש לבחון במבט כולל.
- 4 25. טענות המשיבות לצפי הכנסות של מיליוני ₪ לאורך השנים מהשימוש מתייחסות לסכום בלתי
- 5 מהוון, שאף אינו מביא בחשבון עלויות והשקעות. בנוסף, מבחן הנהנה מההשבחה אינו רלוונטי
- 6 לשאלת עצם התקיימות תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק.
- 7 26. העוררות סומכות ידיהן על חוות דעת ברנד, כעמדה אובייקטיבית של הגורם המשפטי הבכיר במינהל
- 8 התכנון, שמשקפת את עמדת מינהל התכנון לאחר התייעצות עם רמ"י. לחוות דעת ברנד יש ליתן לה
- 9 משקל משמעותי בשל מעמדה המוסדי. העוררות הפנו גם לנייר עמדה מטעם משרד האנרגיה
- 10 והתשתיות, התומך בעמדת מינהל התכנון, בשל חשיבותם של מיזמים למתקנים פוטו-וולטאים
- 11 בחלקות א' למשק החשמל והצורך בהפחתת חסמים להקמתם.
- 12
- 13 **עיקר טענות המשיבות**
- 14 27. לערר השפעות רוחב כלכליות משמעותיות עבור הוועדות המקומיות במגזר הכפרי. אלו צופות, כי
- 15 בקשות מסוג זה יהפכו בשנים הקרובות לנפוצות יותר מאשר בקשות להיתר למגורים.
- 16 28. אין בתוספת השלישית לחוק פטור מפורש בגין מתקן פוטו-וולטאי קרקעי בנחלה. המחוקק קבע
- 17 פטורים ספציפיים למתקנים פוטו-וולטאים מסוימים בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק, אך לא
- 18 כלל בהם מתקן קרקעי בחלקה א' של נחלה. לו ביקש המחוקק לפטור הקמת מתקן פוטו-וולטאי
- 19 מהיטל השבחה, היה עושה כן במפורש, ויש מקום שמתן פטור מסוג זה ייעשה על ידי המחוקק.
- 20 29. יש רגליים לסברה, שהפטור מהיטל השבחה לבנייה על גג מבנה נועד לתמריץ שמירה על השטח הפתוח
- 21 וניצול מיטבי של מבנים קיימים.
- 22 30. סעיפים 1 ו-2(א) לתוספת השלישית לחוק קובעים באופן ברור, כי בעל המקרקעין או החוכר לדורות
- 23 הוא החייב בהיטל ההשבחה בעת עליית שווי המקרקעין. העוררות הן בנות-רשות, שמעמדם כשל
- 24 חוכרים לדורות, ולגביהם התקיים אירוע המס. לכן העוררות חבות בהיטל השבחה, ועל המשיבות
- 25 מוטלת חובה לדרוש את תשלום היטל ההשבחה בכל מקום שבו אושרה תוכנית משביחה.
- 26 31. תנאי שינוי הייעוד בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מתייחס לשינוי סטטוטורי מובהק של ייעוד
- 27 הקרקע במסגרת תוכנית, ולא לכל מקרה של תוספת שימושים מכוח הוראות תכנוניות כלליות. נדרש
- 28 שיהיה מדובר בהליך תכנוני הכולל שיתוף ציבור ומתן אפשרות להתנגדות.
- 29 32. אין חולק כי מתקיים התנאי הראשון (מקרקעין שהוכרו לשימוש חקלאי); המחלוקת מתמקדת
- 30 בתנאים השני והשלישי, ודי באי-התקיימות אחד מהם כדי לשלול את תחולת סעיף 21 לתוספת
- 31 השלישית לחוק.
- 32 33. הוספת שימוש למתקן פוטו-וולטאי אינה סותרת את הייעוד החקלאי לנחלה ואינה משנה אותו.
- 33 "נחלה" היא יחידה תכנונית דינמית, שנוצקו לתוכה במרוצת השנים שימושים וזכויות נוספים
- 34 (יחידות דיור נוספות, 500 מ"ר לפל"ח ועוד). גם החקלאות עצמה הפכה מודרנית ומתועשת, וכוללת

- 1 שימושים מסחריים נלווים (החלטה 1316 של רמ"י). בהלכת סטולרו נקבעו תבחינים שמאפשרים
- 2 הקמת מבנים גדולים בשטח ובהיקפי פעילות. מכאן שהוספת שימוש למתקן פוטו וולטאי אין
- 3 משמעה בהכרח שינוי ייעוד של נחלה.
- 4 34. לא מתקיים התנאי של שינוי ייעוד המקרקעין. ייעוד המקרקעין היה ונותר חקלאי. תמ"א/10/ד/10
- 5 ותמ"א 1 אבחנו בין ייעוד לשימוש, וקבעו שמתקן פוטו-וולטאי מתווסף לייעוד החקלאי הקיים של
- 6 הנחלה (סעיף 5.2.8).
- 7 35. בתמ"א 1 מצויינת במפורש האפשרות להקמת מתקנים פוטו וולטאיים בשימושים הבאים : על גדר
- 8 היקפית של יישוב כפרי, על שביל אופנים, בחניון, מגרש חנייה, מאגר, מחלף ועוד, ובייעודים של
- 9 מתקן הנדסי, בית עלמין, אתר הטמנת פסולת, אחסנה/מרלוג/מבני משק,
- 10 ותעשייה/מלאכה/תעסוקה.
- 11 36. השימוש במילים "ייעודים ושימושים שונים" מלמד שהתמ"א לא משנה ייעוד אלא מוסיפה שימוש
- 12 במגוון רחב של אפשרויות. הדבר דומה לתמ"א 36, שלא משנה ייעוד של נחלה או מגרש לייעוד
- 13 למתקן תקשורת..
- 14 37. חיזוק נוסף לכך שלא מדובר בשינוי ייעוד נלמד מסעיף 5.1 לתמ"א 1, לפיו בהליך הרישוי לא ניתן
- 15 לדרוס תוכניות מאושרות, והשימוש ייאסר עם התוכנית המפורטת אוסרת על הקמת מתקן פוטו
- 16 וולטאי או שהמתקן יפגע בשימוש המאושר.
- 17 38. מאז שנת 2014 לא נמצאה ולו תוכנית אחת שלגבי דרשו מוסדות התכנון שהחלק החקלאי בנחלה
- 18 יסומן בייעוד חקלאי / מתקנים הנדסיים.
- 19 39. חוק התכנון והבנייה מבחין בין המונח "ייעוד" (Zoning) לבין המונח "שימוש" (Land use), כגון :
- 20 בסעיף 62 לחוק. לא בכדי מבחין החוק בין שימוש חורג מתוכנית לשימוש חורג מהיתר שתואם
- 21 תוכנית. ייתכנו שימושים זהים בייעודים שונים (כמו שימוש לחניון בייעוד תעסוקה, שצ"פ ודרך),
- 22 או שימושים שונים באותו ייעוד.
- 23 40. לא ניתן לקבל פרשנות, שלפיה הוספת שימוש משמעה שינוי ייעוד. שינוי ייעוד טעון הליך תכנוני
- 24 סטטוטורי מלא, ולא יכול להתבצע בדרך של הוצאת היתר.
- 25 41. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק דורש קיומו של שינוי ייעוד כתוצאה מהליך תכנוני, שההסדרה
- 26 הקניינית נלווית לו, ולא להיפך. אם נדרשים עדכון או התאמה של ההסכם מול רמ"י, מדובר
- 27 בהתאמה להסדרת שימוש נוסף במקרקעין, ולא שינוי ייעוד תכנוני. קבלת עמדת העורר משמשה
- 28 שכל שינוי חוזי מול רמ"י יקים תחולה לסעיף 21, גם ללא שינוי תכנוני, דבר שאינו מתיישב עם לשון
- 29 החוק ותכליתו.
- 30 42. בבר"ס 7560/22 קיבוץ שדה נחמיה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון (פורסם בנבו,
- 31 12.2.2025) (להלן: "עניין שדה נחמיה"), הכיר בית המשפט בקיום התנאי השני למרות שהשימוש
- 32 למגורים שהותר במקרקעין ערב אישור התוכנית לא השתנה. ביהמ"ש קבע שהתנאי השני של סעיף
- 33 21 מתקיים ככל שאושרו תוכניות שמשנות את הייעוד ויוצרות שינוי תכנוני ממשי בדמות מגרשים

- 1 חדשים ועצמאיים בייעוד מגורים בלבד, הנפרדים משטח המשבצת. מכאן שהמבחן הוא אישור
- 2 תוכנית חדשה ולא תוספת שימוש שלא נכלל בהסכם החכירה המקורי.
- 3 43. המונח ייעוד אחר בסעיף 21 מכוון למצבים שבהם נוצרה מציאות תכנונית חדשה השוללת את הייעוד
- 4 הקודם ומכוננת ייעוד חדש ושונה מהותית, כמו שינוי מחקלאות למגורים. במקרה זה, הייעוד של
- 5 היחידה התכנונית (נחלה) נותר בעינו, ובפרט החלק החקלאי בה.
- 6 44. אף מן התוספת להסכם החכירה שחתמו העוררות עם רמ"י עולה, כי לא מדובר בשינוי ייעוד, שכן
- 7 נקבע בה כי בתום תקופת השימוש תושב הקרקע לפעילות חקלאית בהתאם להסכם החכירה של
- 8 הנחלה.
- 9 45. הפרקטיקה הנטענת בדבר אי-גביית היטל השבחה במתקנים שהוקמו בחלקות ב' וג' לא הוכחה,
- 10 ואינה מהווה מקור נורמטיבי היכול לגבור על הוראות הדין ולהקים פטור מתשלום היטל השבחה.
- 11 46. העוררות מפרשות שלא כדין את הפסיקה, שעסקה בתנאי הראשון ("שימוש חקלאי") ולא בתנאי
- 12 השני (שינוי ייעוד). בית המשפט הבחין בין המונחים "שימוש" ל"ייעוד" ולא טשטש ביניהם, וכן
- 13 נדרש הליך תכנוני פורמלי של שינוי ייעוד.
- 14 47. לוועדה מקומית נגרמות עלויות לא מבוטלות מתשומות המושקעות בהליך הרישוי, ובממשק
- 15 הבדיקה מול חברת החשמל והצורך בהתקנת שנאים חדשים לעיתים. גם לרשות המקומית ישנן
- 16 תשומות הנובעות מטיפול בעבודות התשתית במרחב הציבורי – מדרכות וכבישים.
- 17 48. התנאי השלישי, בדבר היעדר יכולת לנצל את הקרקע ללא תיקון חוזה או חתימת חוזה חדש, אינו
- 18 מתקיים אף הוא. לא חלה על העוררות חובת השבה של הקרקע.
- 19 49. ההסכמים עליהם חתמו העוררות לעניין המתקן הפוטו וולטאי הם הסכמי הרשאה ולא הסכמי
- 20 חכירה, וצוין בהם שהחבות בהיטל השבחה תושבת על העוררות. כמו כן נקבע חובת השבה אם יישתנה
- 21 ייעוד המקרקעין.
- 22 50. מתקן פוטו וולטאי בשטח של 1 דונם יכול לספק כ- 200 קילו-וואט מותקן. לכן, בהתאם לנוהל רמ"י,
- 23 מחיר העסקה נע בין 25 אלף ₪ ל- 45 אלף ₪ לכל התקופה. על פי המודלים הכלכליים שניתן למצוא
- 24 באתרים של חברות העוסקות בתחום, ההכנסה לעורר לכלל התקופה עשויה להגיע ל- 3,000,000 ₪
- 25 לכל התקופה. דמי העסקה שגובה רמ"י אינם משקפים את השווי הריאלי ואת כלכליות העסקה,
- 26 ככל הנראה כדי לעודד הליכים אלו.
- 27 51. זו הסיבה שבהסכם ההרשאה נקבע, שהחבות בהיטל השבחה תושבת על העורר ללא אפשרות קיזוז.
- 28 בשונה מכך, בעסקאות פל"ח משולמים לרמ"י 91% ויש זכות קיזוז מסוימת של היטל השבחה
- 29 ששולם.
- 30 52. כספי חלף היטל השבחה, כ- 12% מההכנסות, מסתכמים ב- 3,000 ש"ח – 5,000 ₪ לכל מתקן.
- 31 53. היטל ההשבחה שנקבע על ידי המשיבה הוא מזערי ומגיע לכדי כ- 4% בלבד מההכנסה הצפויה
- 32 לתושב לתקופה של 25 שנים.

- 1 54. במישור הצדק החלוקתי, העוררות הן הנהנות העיקריות מן ההשבחה ולא רמ"י. לפיכך תחולת
- 2 הסדר החלף חותרת תחת תכלית היטל ההשבחה ועקרונות הצדק החלוקתי שביסודה. מבחן ההנאה
- 3 מן ההשבחה הוא מסלול עצמאי לבחינת תחולת תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק ולא מבחן
- 4 עזר לפרשנות תנאי סעיף זה.
- 5 55. הפרשנות המרחיבה לסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, שמוצעת ע"י העוררות ובחנות דעת ברנד,
- 6 שגויה, חורגת מלשון החוק וממבנהו, ואינה מבוססת בפסיקה. חוות דעת ברנד היא עמדה פרשנית
- 7 שאינה מחייבת ואף אינה מנחה את ועדת הערר, שהיא ערכאה עצמאית מעין-שיפוטית המחויבת
- 8 לפסוק לפי הדין ולפי שיקול דעתה.
- 9 56. לחוות דעת ברנד השלכות רחב לעתיד ולעבר ביחס לחיובים שהוציאה הוועדה המקומית במשך
- 10 עשרות שנים בגין השבחה מכוח תוכנית שד/1000 שאפשרה מתן היתרים לפל"ח. לעניין היטל
- 11 השבחה אין הבדל מהותי בין בקשה להיתר להקמת מתקן פוטו וולטאי בנחלה לבין בקשה להיתר
- 12 לשימוש פל"ח או קייט בנחלה. הא ראייה ששני ההליכים מוסדרים באותו נוהל של רמ"י שכותרתו
- 13 "תעסוקה לא חקלאית ושימוש נלווה בנחלות" ומתייחס לתשלום היטל השבחה.
- 14 57. המשיבות הפנו להתייחסות מרכז השלטון האזורי שלפיה אין לאמץ את חוות דעת ברנד, ובה נטענו
- 15 טענות דומות לטענות המשיבות. בהתייחסות זו הוצע לשקול אימוץ שומה אחידה לכלל המועצות
- 16 האזוריות, שתעניק ודאות ובהירות לכלל הגורמים המעורבים ולא תציב את היטל ההשבחה כחסם
- 17 לקידום פרויקטים מבורכים של אנרגיה מתחדשת והענקת אפיקי הכנסה נוספים לבעלי הנחלות.
- 18 58. אשר למתקן האגירה - סעיפים 19(ב)(11א) ו-19(ב)(4ב) לתוספת השלישית לחוק מקנים לוועדה
- 19 המקומית שיקול דעת להפחית או לבטל את החבות, אולם לא התקבלה החלטה כאמור, ומשכך אין
- 20 העוררות זכאות לפטור מכוחם.
- 21
- 22 **דיון והכרעה**
- 23 **עקרונות החיוב בהיטל השבחה**
- 24 59. הבסיס הנורמטיבי לגביית היטל השבחה מצוי בסעיף 196א לחוק, המפנה לתנאים ולדרכים שנקבעו
- 25 בתוספת השלישית ועל פיה. על התכלית המונחת ביסוד החיוב עמדה ועדת הערר המחוזית בראשות
- 26 הח"מ בערר (מרכז) 8071-10-23 שלמה ליכטנשטיין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל
- 27 מודיעין (פורסם בנבו, 22.4.2025) (להלן: "עניין ליכטנשטיין") ואביא את עיקרי הדברים בתמצית.
- 28 60. בפסיקה ותיקה של בית המשפט העליון נקבע, שביסוד החיוב בהיטל השבחה מונח רעיון של צדק
- 29 חברתי, שלפיו מי שהתעשר עקב פעולות התכנון והפיתוח של הרשות הציבורית ראוי שישתף את
- 30 הציבור בהתעשרותו.
- 31 ראו: פסקי דינו של כב' הנשיא א' ברק בע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה
- 32 המקומית לתכנון ובנייה תל אביב יפו (פורסם בנבו, 4.1.1999), פסקה 7; פסק דינה של כב' השי
- 33 חיות ברע"א 4217/04 ציון פמיני נ' הוועדה המקומית לתו"ב ירושלים (פורסם בנבו, 22.10.2006).

- 1 פסיקה מאוחרת נטתה לזהות עיקרון זה כעקרון של צדק חלוקתי, המתמקד בהקצאה הוגנת של משאבים וסיכונים. 61 1
- 2 62. לצד זאת, גם כיום ניתן למצוא עיגון בפסיקה לתפיסה הרחבה יותר, התומכת את גביית היטל ההשבחה בעקרון של צדק חברתי. ראו: עניין שדה נחמיה, פסקה 66. 62 7
- 3 63. להבחנה בין צדק חלוקתי לצדק חברתי נפנה להחלטה בעניין ליכטנשטיין, פסקה 47. באותה החלטה אומצה התפיסה המשתיתת את החיוב בהיטל השבחה על המושג צדק חברתי – מושג רחב יותר מצדק חלוקתי, הבוחן את חלוקת המשאבים במקור. כך נעשה גם בהחלטה זו. 63 9
- 4 64. מקובל לראות בהיטל השבחה סוג של מס. ראו: אהרון נמדר היטל השבחה (2011) (להלן: "נמדר"), עמ' 45; עניין ליכטנשטיין והאסמכתאות הנזכרות שם. 64 12
- 5 65. הדגש בהיטל השבחה הוא על גביית מס אמת, שמשקף הנאה ממשית שהפיק בעל המקרקעין מכך שהרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח והביאה לעליית ערכם של המקרקעין. עמדה על כך כבי' הש' ע' ארבל בפסק דינה ברע"א 725/05 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון נ' עוזי ועופרה בלוח (פורסם בנבו, 3.9.2014) (להלן: "עניין בלוח"), פסקה 77: 65 14
- 6 18 "מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי היסוד הרעיוני להטלת המס נעוץ בדיני עשיית עושר ולא במשפט. הוטעם כי מקום בו הרשות הציבורית משקיעה בתכנון ובפיתוח, ועל-ידי כך מביאה לעלייה בערכם של נכסים, ראוי כי אותם בעלי נכסים יישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח (ה"ח תיקון מס' 18, בעמ' 55). עוד הובהר כי החידוש "הבולט" בתיקון האמור מקורו בקביעת העיקרון של חיוב בתשלום בשל מימוש הנאה מתכנית חדשה. דהיינו, הדגש שניתן הוא על כך שמדובר במס אמת, המוטל מקום בו ניתן להצביע על הנאה ממשית שהפיק בעל הנכס כתוצאה מפעולת הרשות." 18 24
- 7 25 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.) 25 25
- 8 66. בהתאם להגדרת "השבחה" ו"תכנית" בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, אירוע המס המקים את החבות בהיטל השבחה הוא עליית שווי מקרקעין בעקבות אישורה של תוכנית לפי פרק ג' לחוק. 66 26
- 9 27 ראו: ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז (פורסם בנבו, 26.5.2003) (להלן: "עניין נוה בנין") והאסמכתאות שם; נמדר, עמ' 89 - 91. 27 29
- 10 30 31 החבות בהיטל השבחה וחלף היטל השבחה במקרקעי ישראל 31 31
- 11 32 בעל זכות חכירה לדורות החייב בהיטל השבחה 32 32
- 12 67. בהתאם לסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, הנושא בתשלום היטל השבחה הוא בעל הזכויות במקרקעין או חוכר לדורות. 67 33
- 13 34 35

- 1 68. לאורך השנים נדרש בית המשפט העליון לשאלת החבות בהיטל השבחה של בעלי זכות כלכלית משמעותית במקרקעי ישראל, שאינה חכירה לדורות. התפתחות הפסיקה והתפיסה המשפטית בעניין זה פורטה בפיסקאות 65 – 72 להחלטה בעניין ליכטשטיין, ונביא כאן רק את עיקרי הדברים.
- 2
3
- 4 69. ברע"א 85/88 "קנית" – ניהול השקעות ומימון בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת-גן (פורסם בנבו, 23.2.1989) (להלן: "עניין קנית"). נדונה חבות בהיטל השבחה של צד להסכם פיתוח עם המינהל (שמו הקודם של רמ"י). בית המשפט העליון קבע בדעת רוב, כי צד להסכם פיתוח עם המינהל אינו חוכר לדורות עדיין, ולכן אינו חייב בהיטל השבחה.
- 5
6
7
- 8 70. בפסק הדין בעניין נוה בנין משנת 2003 - שדן ככלל במועד מימוש הזכויות ולא במהות הזכות הקניינית - הסביר בית המשפט העליון את הצורך לבחון את המהות הכלכלית של הזכות לעניין החיוב בהיטל השבחה.
- 9
10
- 11 71. בספרו של נמדר, שפורסם בשנת 2011, נמתחה ביקורת על פסק הדין בעניין קנית, בנימוק שצד להסכם פיתוח עם המינהל הוא בעל הזכות הכלכלית העיקרית בקרקע, יוזם תוכנית משביחה ונהנה ממנה. אולם, לאחר כריתת הסכם הפיתוח מנוע המינהל מלהעלות את דמי החכירה, ולכן הוועדה המקומית לא זוכה לחלף היטל השבחה בסכום גבוה יותר בשל התוכנית המשביחה, ואי גביית היטל השבחה מותירה את הוועדות המקומיות קירחות מכאן ומכאן.
- 12
13
14
15
- 16 72. פסק הדין בעניין בלוך משנת 2014 סימן נקודת תפנית מובהקת בפסיקה. בפסק דינה של כב' הש' ארבל נקבע, כי יש להתחקות אחר המהות הכלכלית של העסקה, בין היתר בשל שיקולי צדק ושוויון בדיני המס; וכי מבחינה לשונית, המונח חוכר לדורות בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק עשוי לכלול גם מי שמחזיק במקרקעין, מבחינה מהותית, כמו חוכר לדורות. בית המשפט ציין שורה של אינדיקציות פנימיות וחיצוניות שתומכות בפרשנות המרחיבה, בהן: הטווח הארוך של ההתקשרות, הדמיון בין ההסכמים השונים, העדר אבחנה בשווי השוק והזכאות בפועל של בני רשות לפיצוי מכוח סעיף 197 לחוק.
- 17
18
19
20
21
22
- 23 73. בפסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון (פורסם בנבו, 10.5.2016) בוטלה סופית ההלכה שנקבעה בעניין קנית. בפסק דינה של כב' הש' ברק-ארז, הושם דגש על תכלית היטל השבחה לחייב את המתעשר בפועל מהפעולה התכנונית, על החשיבות כי הבעלים יחלוק את ההשבחה עם הקהילה המקומית דווקא, ועל החתירה לוודאות משפטית, לפשטות וליעילות ביישום כעקרון פרשני בדיני המס.
- 24
25
26
27
- 28
- 29 חלף היטל השבחה
- 30 74. ראינו אם כן, כי היטל השבחה חל על בעלים של המקרקעין, על חוכר לדורות או על בעל זכות במקרקעי ישראל השקולה לחכירה לדורות.
- 31
- 32 75. על מנת למנוע כפל חיוב בהיטל השבחה, קובע סעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק, כי חוכר לדורות זכאי לשיפוי מבעל המקרקעין בגין סכום היטל השבחה ששילם מעבר לסכום שהיה חל על השבחת החכירה לדורות בלבד.
- 33
34

76. בכל הנוגע לחוכר לדורות של מקרקעי ישראל נקבע, כי הוא יהיה זכאי לשיפוי מרמ"י על היטל השבחה ששילם בגין זכויות שאינו יכול לנצל, מאחר שהמקרקעין הושבו לרמ"י, או שזכות החכירה הועברה לאחר בהסכמתה (סעיפים 2(ב) ו- 2(ג) לתוספת השלישית לחוק וסעיפים 259(ד) ו- (2) ו- (3) לחוק). ראו גם: **עניין ליכטנשטיין**, פסקאות 56 – 59; ערר (מרכז) 8064-07-22 **רות נשרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון** (פורסם בנבו, 22.8.2023) (להלן: "**עניין נשרי**"), והאסמכתאות הנזכרות שם.
77. הדין מסדיר, אם כן, את חובתו של חוכר לדורות לשלם את היטל השבחה; ואת זכותו של החוכר אל מול הבעלים להחזר בגין סכום היטל השבחה ששילם החוכר, החורג מהיקף זכויותיו במקרקעין.
78. הסדר זה אינו חל כפשוטו בכל הנוגע לקרקעות המדינה. ביחס למקרקעי ישראל קובע סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, כי יחול הסדר אחר שעליו סוכם בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות.
79. מקורו של הסדר זה בהסכם שנחתם בשנת 1973, בין המינהל, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, שבו נקבע שהרשויות המקומיות יקבלו 10% מתקבוליו השנתיים של המינהל בכל רשות, כ"חלף היטל השבחה". ראו: גדעון ויתקון **דיני מקרקעי ישראל** (מהדורה רביעית, 2009), עמ' 838. שיעור התשלום המגיע לרשויות המקומיות לפי הסכם זה עודכן והועלה ל-12% בעקבות פשרה שהושגה בין הצדדים וקיבלה תוקף של פסק דין של בית המשפט העליון.¹
80. בשנת 1986 קיבל ההסכם תוקף חוקי בתיקון מס' 24 לחוק משנת 1986, שהוסיף את סעיף 21 לחוק.
81. בתיקון 48 לחוק משנת 1999 נוספה התייחסות למקרקעין שייעודם שונה לייעוד אחר שהחוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפיו. בדברי ההסבר לתיקון 48 משנת 1999² נכתב:
- 19 "אין חולק כי היטל ההשבחה נועד לחייב בתשלום את הנהנה העיקרי מהשבחת הקרקע.
- 20 בקרקע אשר חוכר לדורות מוגבל להשתמש בה לצרכים חקלאיים בלבד ומיד עם שינוי
- 21 ייעודה עליו להשיבה לידי המינהל, המינהל הוא נהנה העיקרי מההשבחה. כמו כן,
- 22 קרקע כזו מרגע שנשתבחה אינה נבדלת מהותית מקרקע שלא הוחכרה בחכירה לדורות,
- 23 ובסופו של דבר המינהל הוא זה שעשוי לשאת בהיטל ההשבחה בגינה. כיוון שכן, ראוי
- 24 להחיל אף לגבי קרקע כזו את הסכם התשלומים הרגיל בין המינהל לרשויות המקומיות
- 25 כאמור."
82. כיום קובע סעיף 21 לחוק כך:
- 27 "לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה
- 28 לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר,
- 29 והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע
- 30 על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה
- 31 חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים
- 32 מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק
- 33 התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981."
83. כלומר, היטל השבחה לא ישולם אם המקרקעין אינם מוכרכים לדורות, או אם המקרקעין מוכרכים לדורות לשימוש חקלאי, וייעודם שונה לייעוד שאינו נכלל בחוזה החכירה של החוכר לדורות. ההנחה היא שבמקרים כאלו, מי שנחנה מהתוכנית המשביחה אינו החוכר לדורות של מקרקעי ישראל, אלא

¹ ע"א 2841/07 **מינהל מקרקעי ישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו** (פורסם בנבו, 7.2.2013).
² הצעות חוק מס' 2785 (29.12.1998), עמ' 237.

- 1 הבעלים בלבד, דהיינו: המדינה, ולכן ישולם חלף היטל השבחה בהתאם להסדר שאליו הגיעו רמ"י
- 2 והרשויות המקומיות.
- 3 84. יובהר, כי חלף היטל ההשבחה משולם לרשויות המקומיות ללא קשר לקיומה של השבחה בקרקע.
- 4 על כן, ההסדר עשוי, לכאורה, להיטיב עם הרשויות המקומיות, במובן זה שהן זכאיות לחלק
- 5 מתקבולי רמ"י אף במקרים שבהם לא הייתה השבחה בקרקע. עם זאת, במקרה של תוכנית
- 6 משביחה, הסכום שמשולם כחלף היטל השבחה ונגזרת מתקבולי רמ"י נתפס כנמוך משמעותית מזה
- 7 שהוועדה המקומית עשויה הייתה לקבל כהיטל השבחה.
- 8 85. לפירוט השתלשלות הארועים ולביקורת על הסדר זה, כמקפח את הרשויות המקומיות, ראו: **נמדר**,
- 9 עמ' 244 - 247; רות חננאל ורחל אלתרמן **נטורי קרקע - הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות**
- 10 **הקרקעית בישראל** (2015) (להלן: "**חננאל ואלתרמן**"), עמ' 429 - 431.³ כן ראו דבריה של רחל
- 11 אלתרמן בפרוטוקול דיון מס' 54 בוועדת הפנים והכלכלה של הכנסת ה-18 מיום 14.2.2012 בהצעת
- 12 חוק התכנון והבנייה, התש"ע 2010.
- 13 לניתוח הפערים בהכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה בשנים 2008 -
- 14 2010 ראו: תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל ההשבחה בהצעת חוק התכנון
- 15 והבנייה, התש"ע - 2010" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8.2.2012).
- 16 86. על רקע זה, מובן היטב הרקע למחלוקות המתעוררות תדיר בדבר היקף פרשנותו של סעיף 21
- 17 לתוספת השלישית לחוק. מטבע הדברים, חותרות הוועדות המקומית לאימוץ פרשנות מצמצמת של
- 18 ההסדר, אשר לשיטתן גורע משמעותית מסכומי היטל ההשבחה שהן יכולות לגבות; ואילו החוכרים
- 19 לדורות טוענים לפרשנות רחבה, שתותיר אותם מחוץ לקהל החייבים בהיטל השבחה, בפרט כאשר
- 20 הם משלמים סכומים נוספים לרמ"י בגין הרחבת ניצול הזכויות.
- 21 87. בתי המשפט מצאו עצמם נדרשים לפרשנות סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק בשורה של מקרים,
- 22 אליהם הפנו גם הצדדים לעררים דנא, ונעמוד על קביעות המרכזיים שבהם כעת.
- 23 88. בעע"מ 1953/13 **עיריית רמת השרון נ' אס.ג'י.אס חברה לבניין בע"מ** (פורסם בנבו, 6.8.2018)
- 24 (להלן: "**עניין אס.ג'י.אס**") נדון שינוי ייעוד קרקע חקלאית לייעוד של תעשייה עתירת ידע ומסחר.
- 25 בעקבות זאת בוטל הסכם החכירה לדורות והקרקע הושבה למינהל. תמורת השבת הזכויות למינהל
- 26 הוסכם על פיצוי המשיבות בזכויות ב-1/3 מהקרקע ששונה ייעודה, לאחר אישור תוכנית מפורטת
- 27 לגביה. הוועדה המקומית דרשה תשלום היטל השבחה בגין התוכנית ששינתה את ייעוד המקרקעין.
- 28 בפסק דינו של כב' הש' ח' מלצר נקבע, כי תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התקיימו, שכן
- 29 המשיבות אינן יכולות לנצל את המקרקעין בייעודם החדש, אלא באותו חלק שהועבר להן כפיצוי,
- 30 ובכפוף לחתימת הסכם חדש בינן לבין המינהל. המבחן הוא זהות הנהנה העיקרי מן ההשבחה;
- 31 ומקום שהמינהל מקבל לרשותו 2/3 מהמקרקעין בייעודם החדש - הוא הנהנה העיקרי.

³ יובהר, כי בסוגיה זו מדובר בעמדתה של אלתרמן, שנכללה בפרק בספר שנכתב על ידה, בנפרד מפרק אחר שנכתב על ידי חננאל.

- 1 בית המשפט הפנה לביקורת שנמתחה בפסק הדין בבג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש – למען השיח**
- 2 **הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות** (פורסם בנבו, 29.8.2002) (להלן: "**עניין שיח חדש**") על
- 3 החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל שקשרה בין הפיצוי לבין ערך הקרקע לאחר שינוי הייעוד,
- 4 אך הבהיר, כי שיעור חריג של פיצוי, כשלעצמו, אינו מקים חבות בתשלום היטל השבחה.
- 5 89. בבר"מ 8432/18 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא נ' מעונה מושב עובדים**
- 6 **להתיישבות שיתופית בע"מ** (פורסם בנבו, 4.12.2019) (להלן: "**עניין מעונה**") נדון שינוי ייעוד
- 7 מקרקעין, שבהם החזיק המושב כבר רשות, משטח ציבורי פתוח לתחנת תדלוק ושירותי דרך.
- 8 בעקבות שינוי הייעוד השיב המושב את המקרקעין לרמ"י, וזו התקשרה עם תאגיד שבשליטת
- 9 המושב. לטענת הוועדה המקומית, לא חל סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מאחר שלא התקיים
- 10 התנאי הראשון שלפיו מדובר במקרקעין "שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי", שכן הייעוד
- 11 התכנוני של הקרקע לא היה חקלאי.
- 12 בפסק דינו של כב' הש' פוגלמן נקבע, בין השאר, כי בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק נקט המחוקק
- 13 הן בלשון "ייעוד" והן בלשון "שימוש", והדבר נעשה במכוון: לשון "שימוש" רחבה יותר ואינה
- 14 מוגבלת רק לתכנון התקף. גם בהתאם לחוזה החכירה, השימושים למגורים, מבני משק ושטחי
- 15 ציבור נלווים לשימוש החקלאי שעומד בבסיס הקצאת הקרקע למושב.
- 16 90. עמ"נ 28273-11-22 **ועדה מקומית לתכנון ובניה גזר נ' יצחקי תעשיות גזר בע"מ** (פורסם בנבו,
- 17 12.3.2024) (להלן: "**עניין גזר**") עסק בשינוי ייעוד חלק ממשבצת הקיבוץ. הסכם המשבצת התייחס
- 18 ל"ניהול ישוב חקלאי" ו"שימוש חקלאי בלבד", ובתוכנית שונה ייעוד הקרקע מ"אזור מלאכה
- 19 המשמש לצרכי האוכלוסייה המקומית" ל"תעשייה, אחסנה ומשרדים". בעקבות שינוי הייעוד
- 20 הושבו המקרקעין לרמ"י ונחתם חוזה חכירה עם החברה, שאף שילמה דמי היוון לרמ"י בשיעור
- 21 91%. רמ"י שילמה לוועדה המקומית חלף היטל השבחה, אך הוועדה המקומית דרשה היטל השבחה.
- 22 בפסק דינו של כב' הש' ד' ארד איילון יושם פסק הדין **בעניין מעונה**. נקבע, כי יש להבחין בין השימוש
- 23 בקרקע לבין ייעודה התכנוני, וכי הביטוי "מלאכה לאוכלוסייה המקומית" משתלב בשימוש החקלאי
- 24 שבבסיס הסכם המשבצת. על פי הסכם המשבצת, הקיבוץ לא היה רשאי להשתמש במקרקעין
- 25 לייעודים שנקבעו בתוכנית ומתקיימים תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. בקשת רשות ערעור
- 26 לבית המשפט העליון על פסק הדין בעניין גזר נדחתה (בר"מ 4091/24 **הוועדה המקומית לתכנון**
- 27 **ובניה גזר נ' יצחקי תעשיות גזר בע"מ** (פורסם בנבו, 18.7.2024).
- 28 91. בעניין **נשרי** נדון חיוב בהיטל השבחה בגין תוכנית פל"ח ("פעילות לא חקלאית"), בעקבות מכר
- 29 זכויות חכירה לדורות למטרת משק עזר במקרקעין. בהחלטת ועדת הערר בראשות הח"מ נקבע, כי
- 30 בעל זכויות במשק עזר, להבדיל מנחלה, אינו מתעשר מתוכנית הפל"ח, שכן רמ"י אינה מאפשרת
- 31 לבעל חוזה למשק עזר לעשות שימושי פל"ח. ועדת הערר ציינה כי ההבחנה בין משק עזר לנחלה היא
- 32 עקרונית, ונובעת ממדיניות קרקעית כוללת ולא ממגבלה חוזית-ספציפית, הניתנת לשינוי בהסכמת
- 33 הצדדים. לכן לא חלה השבחה מכוח תוכנית הפל"ח, ואין לחייב את העוררות בהיטל השבחה בגינה.

- 1 92. בהחלטת ועדת הערר המחוזית בערר (דרום) 8029-06-25 אליה קדוש נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה
- 2 בני שמעון (פורסם בנבו, 9.3.2026) (להלן: "עניין אליה קדוש") נדונה שאלת החבות בהיטל השבחה
- 3 בגין תוכנית המאפשרת שימושי פל"ח בנחלות חקלאיות.
- 4 ועדת הערר בראשות עו"ד עמית אופק קבעה, כי התוכניות המוסיפות שימושי פל"ח אינן תוכניות
- 5 המוסיפות שימוש מאותו סוג לשימושים מותרים, אלא תוכניות המקנות אפשרות לשימוש לא
- 6 חקלאי בקרקע חקלאית. תוכניות כאלו יוצרות שינוי מהותי ביעוד התכנוני של הקרקע. לגבי הנהנה
- 7 מההשבחה, מבחן כלכלי מהותי מחייב את המסקנה כי רמ"י היא שנהנית מתוכניות הפל"ח ולא
- 8 החוכר, שמשלם לרמ"י מעל 90% משווי הקרקע לפעילות לא חקלאית. סעיף 21 לתוספת השלישית
- 9 לחוק אינו קובע את חובת השבת הקרקע כתנאי לתחולתו, אלא מכיר גם באפשרות החתימה על
- 10 חוזה חדש.
- 11 93. בפסק הדין בעניין שדה נחמיה משנת 2025 נקבע, מפי כב' הש' ברק-ארז, כי על-פי הגישה המהותית-
- 12 כלכלית להוראות החוק, אין להטיל חבות בהיטל השבחה על מי שאינו נהנה מהשבחת המקרקעין.
- 13 במקרה של שיוך זכויות במקרקעין לחברי קיבוצים, מי שנהנה באופן ישיר מההשבחה הכלכלית
- 14 היא רמ"י, שגבתה מחברי הקיבוץ דמי חכירה ששיעורם נגזר גם מהתוכניות. הקיבוצים, שויתרו על
- 15 קרקעות ללא תמורה ממשית, לא נהנו מהשבחת המקרקעין. תועלת דמוגרפית וחברתית אינה
- 16 תחליף להתעשרות קונקרטית מן הסוג שנבחן בשומות היטל השבחה
- 17
- 18 **המדיניות הלאומית לקידום אנרגיות מתחדשות**
- 19 **היעדים שהוגדרו**
- 20 94. במהלך שני העשורים האחרונים גיבשה ממשלת ישראל מדיניות עקבית לקידום פעילותם של יצרני
- 21 חשמל פרטיים בכלל, ולקידום ייצור חשמל ממקורות אנרגיה מתחדשים בפרט.
- 22 95. מדיניות זו עוגנה כבר בהחלטת הממשלה מס' 2664 מיום 4.11.2002, ובאותו מועד נקבעו לראשונה
- 23 יעדים, מצומצמים עדיין, לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות (מתן שחק "אנרגיה מתחדשת בישראל
- 24 – רקע וסוגיות לדיון" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19.10.2020) (להלן: "שחק"), עמ' 16;
- 25 הילית כץ "רפורמת החשמל 2018" מחקרי רגולציה ד' 199, עמ' 237 (2018)).
- 26 96. בהמשך לכך התקבלו החלטות ממשלה נוספות שעניינן קידום אנרגיות מתחדשות, ובהן נקבעו יעדים
- 27 הולכים וגדלים לייצור חשמל ממקורות מתחדשים. בהחלטת הממשלה מס' 465 מיום 25.10.2020
- 28 בנושא "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל" נקבע יעד של 30% ייצור חשמל מאנרגיות
- 29 מתחדשות עד שנת 2030, לצד יעד ביניים של 20% עד שנת 2025 (אלחי רואי בן או"ן פלד "הבית
- 30 המשותף ככלי לפתרון בר-קיימא למשבר החשמל הישראלי" חוקים יט' 213, עמ' 215 (צפוי
- 31 להתפרסם).
- 32 97. בחודש מאי 2026 פרסם משרד האנרגיה והתשתיות טיוטה להערות הציבור של "תוכנית אסטרטגית
- 33 לאומית לאנרגיות מתחדשות בישראל לשנת 2035". על פי התוכנית האסטרטגית, בשנת 2035 היקף
- 34 של 35% - 40% מהחשמל ייוצר באמצעות אנרגיות מתחדשות. מדובר בתוספת של 14 גיגה וואט

- 1 להספק המותקן של מתקני אנרגיה מתחדשת בישראל (כ-8 ג'יגה-וואט נכון לסוף שנת 2025),
- 2 שלמעלה ממחצית ממנה תגיע ממתקנים פוטו וולטאיים (כ-4.5 ג'יגה-וואט ממתקנים פוטו
- 3 וולטאיים קרקעיים, וכ-4 ג'יגה-וואט ממתקנים פוטו וולטאיים המאפשרים דו-שימוש).
- 4 98. הבחירה האסטרטגית של ישראל לקדם ייצור אנרגיה מתחדשת מבוזרת, ובפרט מתקנים פוטו-
- 5 וולטאיים על גבי גגות, במרחב הבנוי ובשטחים חקלאיים, נובעת בראש ובראשונה ממחסור חמור
- 6 במשאב הקרקע וממגבלות קשות של עומס ברשת ההולכה והחלוקה הארצית. ראו: Aviad Navon,
- 7 Pavel Kulbekov, Shahar Dolev, Gil Yehuda, Yoash Levron "Integration of distributed
- 8 renewable energy sources in Israel: Transmission congestion challenges and policy
- 9 recommendations" **Energy Policy** Vol. 140 (2020), P. 2 – 6.
- 10 99. לנוכח אילוצים אלו, פריסת מתקנים מבוזרים, לרבות בנחלות חקלאיות, הופכת לכלי הכרחי
- 11 לעמידה ביעדי האקלים והאנרגיה הלאומיים במדינה צפופה כישראל. ראו: Yuval Dagan Chudner,
- 12 Ram Fishman & Ravit Hananel "Decentralized Renewable Energy and Socioeconomic
- 13 Disparities" **Urban Science** Vol. 9 (2025), 403.
- 14 100. הצורך האסטרטגי התמקד במעבר מחוות סולאריות קרקעיות קונבנציונליות אל עבר מתקני "דו-
- 15 שימוש" (מתקנים המוקמים על גבי מבנים, מאגרים ותשתיות) ומתקנים אגרו-וולטאים (מתקנים
- 16 המוקמים מעל חקלאות פעילה). מתקני דו-שימוש ומתקנים אגרו-וולטאיים מאפשרים ייצור
- 17 סולארי מבוזר בסמוך לאזורי הצריכה, מפחיתים את העומס על רשת החשמל, ושומרים על עתודות
- 18 הקרקע והשטחים הפתוחים. ראו: Alexander Kraysberg and Yair Ein-Eli "The State of Israel:
- 19 Toward a Renewable Low-Carbon Energy Production" **Energy Technology** 10 (2022), P. 2 –
- 20 3;
- 21 101. על תרומתם הפוטנציאלית החשובה של מתקנים פוטו וולטאיים בשטחי חלקות א' בנחלות חקלאיות
- 22 עמדה גב' כנרת דהן – גרנית, מנהלת אגף בכיר אנרגיות מתחדשות במשרד האנרגיה והתשתיות,
- 23 בנייר עמדה מטעמה מיום 26.4.2026 (להלן: "התייחסות משרד האנרגיה והתשתיות"), שבו צוין,
- 24 בין השאר כך:
- 25 "בימים אלו אנו נמצאים בתקופת חירום, העובדה שהחשמל המשיך לעבוד כסדרו אינה
- 26 ברורה מאליה. [...] האנרגיות המתחדשות, אשר בחלק משעות המלחמה האחרונה
- 27 סיפקו למעלה מ-40 אחוז מצריכת האנרגיה הישראלית הן נדבך חשוב במאמץ זה.
- 28 [...]
- 29 לאור תנאיה הייחודיים נשענת מדינת ישראל באופן כמעט בלעדי על אנרגיה סולארית
- 30 כמקור לאנרגיות מתחדשות [...] לכן כל סגמנט של אנרגיה מתחדשת (קרקעי, חלקות
- 31 א', גגות, קירויים, מעל פעילות חקלאית, מעל מאגרי מים וכו') נדרש לצורך עמידה
- 32 ביעדי האנרגיה המתחדשת של ישראל.
- 33 [...]
- 34 ניתוח פוטנציאל סולארי מעמיק שנערך באגף בכיר אנרגיות מתחדשות העלה כי
- 35 הפוטנציאל הגלום בחלקות א' עומד על הספק פוטנציאלי בהיקף של כ-4 GW. היקף
- 36 זה יכול להטות את הכף מבחינה אנרגטית בישראל."
- 37

1	
2	<u>הכלים למימוש היעדים</u>
3	102. החלטות הממשלה שזכרו לעיל לא קבעו את כל פרטי יישומן, אלא הותירו אותם לשיקול דעתן של
4	הרשויות השונות - כל אחת בגדרי תחומי אחריותה וסמכותה, כגון רשות החשמל, מוסדות התכנון
5	ורשות מקרקעי ישראל. ראו: שחק , עמ' 23 – 24.
6	103. רשויות שלטוניות שונות הרימו את הכפפה, ופיתחו שורה של כלים שנועדו להקל ולתמרץ את
7	הקמתם של מתקנים לייצור חשמל באנרגיה מתחדשת. נעמוד להלן על העיקריים שבהם, תוך
8	התמקדות בכלים הרלוונטיים למתקנים הפוטו וולטאיים, ובפרט הקרקעיים שבהם.
9	
10	<u>במישור התכנוני והרישוי</u>
11	104. ביום 26.12.2010 אושרה תוכנית מתאר ארצית למתקנים פוטו-וולטאים, תמ"א 10/ד/10, שהסדירה
12	את האפשרות לאישור תוכניות למתקנים פוטו-וולטאים, כמו גם את האפשרות לקבלת היתרי בנייה
13	למתקנים סולאריים בדו-שימוש ישירות מכוחה, ללא צורך באישור תוכנית מפורטת נוספת.
14	בסעיף 9.8 לתמ"א 10/ד/10 הוסדרה האפשרות להקמת מתקן פוטו וולטאי בייעוד חקלאי בתחום
15	חלקה א' בנחלה, בשטח של עד 1 דונם, בנוסח הבא:
16	"מקום שתכנית הכוללת הוראות מפורטות חלה בישוב כפרי, ומייעדת שטח לשימושים
17	חקלאיים בתחום חלקות א' של הנחלות שהוקצו למתיישבים, תותר בשטח שאינו מיועד
18	למגורים בתחום חלקות א' הקמת מתקן פוטו וולטאי בכפוף לאמור בסעיפים 9.1 ו-
19	9.2 שלעיל ובלבד שמתקיימים התנאים הבאים:
20	א. המתקן פוטו וולטאי מצוי בשטח הצמוד למבנה המגורים או למבנה משק
21	שמיקומו צמוד לשטח המגורים.
22	ב. שטח המתקן הפוטו וולטאי יהיה עד 1 דונם, ומתקנים על גגות וחזיתות בחלקה א'
23	לא יבואו בחישוב שטח זה.
24	ג. יועדף השימוש בעמודים או בטרקרים, על מנת למנוע ככל הניתן פגיעה
25	בשימושים החקלאיים."
26	בסעיף 9.1 לתמ"א 10/ד/10 נקבע, כי:
27	"מקום שתכנית הכוללת הוראות מפורטות חלה בייעודים או בשימושים המפורטים
28	בסעיפים 9.3 עד 9.8 להלן, תותר הקמת מתקן פוטו וולטאי בתנאים הבאים:
29	א. המתקן הפוטו וולטאי יהיה על עמודים, על טרקרים ו/או על הקרקע, לאחר
30	ששוכנע מוסד תכנון כי לא ניתן להקימו על גג מבנה או חזיתו;
31	ב. הדבר לא נאסר בתכנית האמורה;
32	ג. ההיתר יהיה תואם לשטחי הבניה ולמגבלות הבניה קבועות בתכנית;
33	ד. נשמרה הגישה למבנה ולתשתיותיו ואין בהקמת המתקן הפוטו וולטאי כדי לפגוע
34	בשימוש המותר;
35	ה. על מתקן פוטו וולטאי שיוקם על גגות מבנים וחזיתות בייעודים ובשימושים
36	האמורים יחולו הוראות סעיף 8 ובמקום הוראות סעיף 8.2 יבואו הוראות סעיף
37	9.2."

- 1 בסעיף 9.2 נקבע גובהו המרבי של מתקן פוטו וולטאי בחלקה א' בנחלה, בהתאם ליעודים
- 2 ולשימושים של המקרקעין.
- 3 105. כפי שהזכרנו קודם לכן, תמ"א 1 קלטה את הוראות תמ"א 10/ד/10 אל תוך פרק המתקנים הפוטו-
- 4 וולטאים שבה, והסדר זה עוגן בסעיף 5.2.8 להוראותיה.
- 5 106. בשנת 2021 אושר שינוי מס' 10 לתמ"א 1, שבמסגרתו תוקן פרק מתקנים פוטו וולטאים (תמ"א
- 6 10/ד/10/2 (להלן: "תמ"א 10/1"). התיקון לתמ"א כלל שינויים בהוראות של פרק ההיתרים, לרבות
- 7 הרחבת האפשרות למתן היתרים למתקנים פוטו וולטאיים בשימושים כפולים, ביעודים ובשימושי
- 8 קרקע נוספים על אלה הקבועים בתכנית המאושרת.
- 9 107. ביום 9.11.2023 אושר שינוי מס' 19 לתמ"א 1 (להלן: "תמ"א 19/1"), שהסדיר את הקמתם של
- 10 מתקני אגירת אנרגיה. בהתאם להוראות תמ"א 19/1, ניתן להוציא היתר בנייה למתקן אגירה קטן
- 11 בשטח שבו חלה תוכנית מפורטת, לרבות שטח בייעוד חקלאי.
- 12 108. לצד אלו קבעה תקנה 24 לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-
- 13 2014, פטור להתקנת מיתקן פוטו-וולטאי על גג מבנה. תקרת ההספק של המתקן הורחבה בהדרגה
- 14 עד ל-700 קילו-וואט, וסוגי המבנים שעליהם ניתן להקים את המתקן הורחבו אף הם במהלך השנים.
- 15
- 16 *במישור אסדרת משק החשמל*
- 17 109. לאורך השנים, גיבשה רשות החשמל שורת אסדרות ייחודיות ודינמיות המותאמות לשלבי
- 18 ההתפתחות והבשלות של שוק המערכות הפוטו-וולטאיות בישראל. בתחילה (2008 - 2011) הונהגו
- 19 תעריפי הזנה מובטחים ל-20 שנה בכדי לתמרץ את השוק, וב-2012 אושרה הסדרת "מונה נטו"
- 20 המאפשרת ייצור חשמל לצריכה עצמית תוך קיזוז עודפים מול הרשת. החל משנת 2017, עם הוזלת
- 21 הטכנולוגיה, עברה הרשות למודל של מכרזים תחרותיים למתקנים גדולים, והותירה תעריף קבוע
- 22 בעיקר לגגות קטנים. בשנים 2019 – 2020, לאור מצוקת הקרקע ועומסי הרשת, הורחבו האסדרות
- 23 באופן ייעודי לקידום מתארי "דו-שימוש", כגון מתקנים על מאגרי מים, ולמכרזים המשלבים ייצור
- 24 סולארי עם אגירת אנרגיה. ראו: **שחק**, עמ' 21, 23, 40, 45 ו-49.
- 25
- 26
- 27
- 28
- 29 *במישור הקנייני*
- 30 110. הקצאת קרקע למיזם אנרגיה מתחדשת סולארית מוסדרת בפרק 7.3 לקובץ החלטות מועצת
- 31 מקרקעי ישראל. הקמתו של מתקן פוטו-וולטאי בתחום חלקה א' של נחלה מחייבת חתימה על
- 32 הסכם חכירה ייעודי למטרת המיזם עם רשות מקרקעי ישראל (סעיף 7.3.2) וזאת למשך תקופת
- 33 המיזם (סעיף 7.3.3).

111. בסעיף 7.3.9 (7) לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבע, כי השימוש למתקן פוטו וולטאי יותר בשטח של עד 1 דונם בחלקה א' של הנחלה, וזאת במסגרת עסקת תעסוקה לא חקלאית לפי פרק משנה 8.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. עסקה זו לא תיכלל במסגרת מכסת הקרקע למיזם סולארי או למיזם אגרו- וולטאי של משבצת ישוב חקלאי.
112. בניגוד למתקנים המוקמים על גבי גגות של מבנים קיימים כדון, אשר בגינם לא נגבה תשלום מהחוכרים בהתאם לסעיף 7.3.7, הסכם הרשאה להקמת מתקן קרקעי בחלקה א' של נחלה כרוך בתשלום מחיר אחיד לקרקע לתקופת ההתקשרות, שייקבע מראש על ידי רשות מקרקעי ישראל בהיוועצות עם רשות החשמל ובתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר (סעיף 7.3.4).
113. נוהל 37.04B "תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה" של רמ"י מיום 21.7.2024 (להלן: **"נוהל 37.04B"**) קובע בין השאר כך:
- 113.1. הקמת מיזם אנרגיה מתחדשת סולארי בחלקה א' של נחלה תתאפשר במספר מסלולים, בהם: (1) בחלק המגורים בנחלה, במסגרת עסקת פל"ח כמפורט בנוהל זה; (2) בשטח החקלאי של חלקה א' עד לשטח של 1 דונם שלא במסגרת מכסת הפל"ח (סעיף 6.1 לנוהל 37.04B).
- 113.2. בעד הקצאת קרקע למיזם ישולם מחיר אחיד לקרקע תקופת המיזם כמפורט בסעיף 10.3 (סעיף 6.3 לנוהל 37.04B).
- 113.3. מחיר אחיד למיזם סולארי קרקעי יהיה 200,000 ₪ למגה מותקן (DC) שייקבע על בסיס הצהרת מהנדס חשמל מטעם המבקש. מחיר אחיד למיזם אגרו וולטאי (שבו מתאפשר דו- שימוש) יהיה 60,000 ₪ למגה מותקן.
- במישור הפיסקלי**
114. נקבעו פטורים והקלות במיסוי ובהיטלים, שנועדו להגדיל את הכדאיות הכלכלית של הקמת מתקנים סולאריים, ובפרט מתקנים בדו-שימוש, כגון: החוק לעידוד השקעה באנרגיות מתחדשות (הטבות מס בשל הפקת חשמל מאנרגיה מתחדשת), התשע"ז-2016 ותיקון מס' 153 לפקודת העיריות. ראו: חיים זנדברג "חשמל זורם בגגות ביתך – המהפכה הסולארית על הגגות" **משפט וארץ** (2020), עמ' 2.
115. בסעיפים 19(ב)(11) ו- 19(ב)(12) - 19(ב)(14) לתוספת השלישית לחוק נקבעו, בהוראת שעה, פטורים לסוגים מסוימים של מתקנים פוטו-וולטאיים הפועלים בדו-שימוש.
116. הנה כי כן, המסלול המאפשר הקמתם של מתקנים פוטו וולטאיים בחלקה א' בנחלה הינו נדבך במערך כולל של כלים תכנוניים, קנייניים ופיסקליים, שתכליתם המשותפת היא הסרת חסמים ועידוד הקמתם של מתקני ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת בהיקפים הנדרשים לעמידה ביעדי המשק הישראלי. כפי שצויין לעניין זה בהתייחסות משרד האנרגיה והתשתיות:
- "מדינת ישראל עושה מאמצים בכדי לעמוד ביעדי האנרגיות המתחדשות שהציבה, אך לאנרגיות מתחדשות רגולטורים רבים המחייבים שיתוף פעולה והרתמות של כלל

- 1 הגופים להסרת חסמי התחום [...] רשות החשמל משלמת ליצרנים במתח נמוך תעריפים
2 נדיבים, משרד האנרגיה מקצה תקציבים, מנהל תכנון עוסק באישור עשרות תכניות,
3 רמ"י משנה נהלים ומקצה קרקעות ליזמים, משרד האוצר עוסק בנושא באופן שוטף
4 וכנסת ישראל יוזמת ומאשרת חקיקה נרחבת לקידום והסרת החסמים תחום.
5 [...]
- 6 מדיניות הממשלה לאורך השנים הייתה עקבית וברורה, רוב המתקנים סולאריים אינם
7 אמורים לשאת בהיטל השבחה, כאשר יודגש שהרשויות לרוב מקבלות תמורה
8 לפרוייקט דרך מנגנון חלף ההיתר של רמ"י [כך במקור]. החרגת חלקה א' ממדיניות זו
9 חותרת תחת ההיגיון שביסוד ההסדרים הקיימים. זו מדיניות הממשלה והכנסת לאורך
10 שנים, שנקבעה בהחלטות ממשלה וחקיקה מתוך מחשבה והסכמה, ולא כלאחר יד או
11 כבדרך אגב.
- 12
- 13 **הזכויות שהוענקו מכוח תמ"א 10/ד/10**
- 14 **ההבחנה המושגית בין "ייעוד" לבין "שימוש" בעולם התכנון**
- 15 117. בעולם התכנון קיימת הבחנה ברורה בין המושג "ייעוד" לבין המושג "שימוש": המושג "ייעוד"
16 משמש לאפיון כללי של תא שטח מסוים, מעין "כותרת", שתחתיה ייתכנו סוגים שונים של
17 "שימושים". תחת אותו ייעוד ניתן לקבוע גם שימושים שבמקום אחר היו מהווים ייעוד בפני עצמו,
18 כגון: מסחר, דרכים או שצ"פ בייעוד של מגורים. רשימת השימושים בכל ייעוד נקבעת בתוכנית,
19 והיא אינה בהכרח זהה לזו שנקבע עבור ייעודים דומים בתוכניות אחרות.
- 20 כפי שצוין בהחלטת ועדת הערר בראשות עו"ד חגית דרורי גרנות בערר (צפון) 897/14 רפא"ל מערכות
21 לחימה מתקדמות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה מטה אשר (פורסם בנבו, 19.4.2015)
22 (להלן: "עניין רפא"ל"):
- 23 "77. [...] ייעוד הקרקע הוא "הכותרת" והשימושים המותרים בו הם פירוט של מה
24 שמותר לעשות תחת אותה "כותרת". אין זהות בין השניים. כך, יכול השואל לתהות
25 כיצד מוסדות או מבנים לתיירות תואמים שימוש חקלאי/נוף כפרי פתוח? אין זאת אלא
26 שהתכנית היא שמגדירה וקובעת את תוכנו המהותי של כל ייעוד קרקע, באמצעות
27 פירוט שימושים המותרים באותו ייעוד. אותו ייעוד יכול לקבל תוכן ומשמעות שונים
28 בתכניות שונות. מסקנתו היא אפוא כי שימוש אינו ייעוד, אלא אלה הם מושג והגדרתו."
- 29 118. בסעיף 49(1) לחוק נכתב, כי תוכנית מתאר ארצית תקבע את "ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על
30 ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך".
- 31 בספרם של שרית דנה ושלוש זינגר דיני התכנון והבנייה (נבו, 2015) (להלן: "דנה וזינגר"), עמ' 203
32 הובעה העמדה הבאה:
- 33 "על פי סעיף 49(1) תעסוק תכנית מתאר ארצית ב"ייעוד הקרקע ושימושה". כוונתו של
34 סעיף קטן זה לחלוקת שטח המדינה לקטגוריות של ייעודים, בתכנית של תכנית כתיים.
35 כל ייעוד קרקע יכיל מגוון שימושים אפשריים שיוגדרו וימולאו בתוכן בתכנית במדרג
36 נמוך יותר. על סוג זה של תכניות מתאר ארציות נמנות תמ"א 31 שבוטלה ותמ"א 35
37 שהחליפה אותה. מטרתן של תכניות מתאר ארציות אלה אינה לקבוע שימוש קרקע
38 מסויים למטרה מוגדרת אלא ליצור Zoning ("איזור", כלומר סימון אזורים שונים
39 כשבכל אחד מהם תותר בנייה ושימוש מסוימים מוגדרים) בשטח המדינה כולה."
40 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)

119. כאשר תוכנית מאפשרת שימושים שונים בייעוד מסוים, תיקבע התאמת ייעוד הקרקע להוראות החוק לפי מבחן השימוש העיקרי המותר בו (דנה וזינגר, עמ' 878).
120. כמו כן, קיימת הבחנה בין שימוש עצמאי לשימוש נלווה. שימוש עצמאי חייב לתאום את ייעוד הקרקע, בעוד שימוש נלווה אינו חייב לעשות כן, ובלבד שהוא משרת את השימוש הקיים בתוכנית ותואם את הייעוד שנקבע בה. ראו: החלטת ועדת הערר המחוזית בראשות עו"ד גלעד הס (כתוארו דאז) בערר (דרום) 86009/12 **ביג מרכזי קניות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה באר טוביה** (פורסם בנבו, 23.5.2012) (להלן: "**עניין ביג מרכזי קניות**") ; דנה וזינגר, עמ' 939.
121. מקובל להבחין בין שינוי ייעוד לבין הוספת שימוש. שינוי ייעוד משמעו ביטול הייעוד הקודם והמרתו בייעוד אחר, תוך מניעת האפשרות לעשות בו שימוש לייעודו הקודם. לעומת זאת, הוספת שימוש למגרש, אינה משנה את ייעודו הקודם ואינה מונעת את האפשרות להמשיך ולעשות באותו מגרש את השימושים שהיו מותרים בו לפי התכנית התקפה ערב השינוי. ראו: דנה וזינגר עמ' 975.
122. בעשורים האחרונים אושרו תוכניות מתאר ארציות המאפשרות שימושים מסוגים שונים במסגרת ייעודי קרקע מסויימים, או בכלל ייעודי הקרקע. דוגמאות בולטות לתוכניות כאלו הן תמ"א 36 – תוכנית מתאר ארצית למתקני תקשורת קטנים משנת 2002, שאפשרה הקמת אנטנות סלולאריות בכל שטחי המדינה; תמ"א 18/2 לתחנות תדלוק משנת 1996 שאפשרה הקמת תחנות דלק בייעוד לתעשייה; תמ"א 18/4 לתחנות תדלוק משנת 2006, שאפשרה הקמת תחנות תדלוק בכל המגרשים ברחבי המדינה שייעודם "תעשייה" או "שימוש משולב הכולל תעשייה". ותמ"א 5/ב/34 למערכות הפקה והולכה של מים משנת 2009, שאפשרה הקמת מתקני מים מסוגים מסוימים בייעודים כמו תעשייה, תעסוקה, מלאכה, מתקנים הנדסיים ומתקני מים.
123. עיון בתוכניות הללו מלמד על כך, שתכליתן לא הייתה לשנות את ייעוד הקרקע, אלא להוסיף שימוש במסגרת הייעוד הקיים של הקרקע. כך למשל:
- 123.1. בתמ"א 36 א' נקבע, כי אין בה כדי למנוע מכל תוכנית לשנות ייעודי קרקע רק בשל קיומם של מתקני שידור שהוקמו מכוחה.
- 123.2. בתמ"א 18/2 נקבע, כי מקום שבתכנית מקומית ייעודו מקרקעין לתעשייה או לתעשייה - משרדים, או לתעשייה משרדים ומסחר, או למרכזי תחבורה, יהיו גם תחנות דלק במשמע.
- 123.3. בתמ"א 18/4 נקבע, כי ניתן להקים תחנות תדלוק מדרגה ג' באזור בנוי שיועד בתכנית מקומית לתעשייה לסוגיה.
- 123.4. בתמ"א 5/ב/34 נקבע, כי מקום שבתכנית יועדו או הותרו מקרקעין לתכליות ולשימושים של תעשייה לסוגיה, תעסוקה, מלאכה, מתקנים הנדסיים או מתקני מים, יראו כנכללים או מותרים בייעודים האמורים גם באר ומתקניה, תחנת שאיבה, בריכה או מאגר מי שתיה.
124. שאלת אפיון המדויק של תוכניות אלו עלתה לא אחת בהקשר של אפשרות החיוב בהיטל השבחה מחד גיסא, ושל הזכות להגשת תביעה מכוח סעיף 197 לחוק מאידך גיסא. בפסיקת בית המשפט העליון לאורך השנים נקבע, כי תוכניות מסוג זה מרחיבות את דרכי השימוש המותרות על פי

- 1 התוכניות התקפות; וכי ניתן לראותן כ"מרחפות" מעל ייעודי קרקע שנקבעו בתוכניות מתאר
- 2 אחרות, ומקבלות קונקרטיזציה בעת החלטה על הוצאת היתר מכוחן.
- 3 ראו: רע"א 384/99 מועש בע"מ נ' הוועדה המקומית טבריה (פורסם בנבו, 19.10.1999); בר"מ
- 4 1560/13 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' מגן אינטרנשיונל יזמות והשקעות בע"מ
- 5 (פורסם בנבו, 22.7.2014); בר"מ 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון
- 6 ובניה אשקלון (פורסם בנבו, 20.4.2016).
- 7
- 8 יישום האבחנה בין ייעוד לשימוש על הזכויות שהוענקו מכוחה של תמ"א 10/ד/10
- 9 125. הוראותיה של תמ"א 10/ד/10 קובעות, בין השאר, כי:
- 10 125.1. מטרתה של תמ"א 10/ד/10 הינה ליצור אפשרות וליתן הוראות למתן היתרים למתקנים
- 11 פוטו וולטאיים ב"מקרים" של ייעוד לאחסנה ו/או למבני משק, ייעוד לתעשייה וייעוד
- 12 למתקנים הנדסיים, וכן במקרים של מאגרים ובריכות דגים, חניונים ו"חלקות א' בנחלות
- 13 במושבים, בשטח שייעודו חקלאי והצמוד למגורים." (סעיף 5 לתמ"א 10/ד/10).
- 14 125.2. סעיף 9 לתמ"א 10/ד/10 מסדיר את האפשרות לקבלת היתר להקמת מתקן פוטו וולטאי
- 15 "בייעודים ושימושים שונים", כדלקמן:
- 16 "9.1 הוראות למתן היתרים על פי סעיפים 9.3 עד 9.8
- 17 מקום שתכנית הכוללת הוראות מפורטות חלה בייעודים או בשימושים
- 18 המפורטים בסעיפים 9.3 עד 9.8 להלן, תותר הקמת מתקן פוטו וולטאי
- 19 בתנאים הבאים:
- 20 "[...]"
- 21 125.3. סעיף 9.8 לתמ"א 10/ד/10 מסדיר את האפשרות לקבלת היתר להקמת מתקן פוטו
- 22 וולטאי:
- 23 "מקום שתכנית הכוללת הוראות מפורטות חלה בישוב כפרי, ומייעדת שטח
- 24 לשימושים חקלאיים בתחום חלקות א' של הנחלות שהוקצו למתיישבים."
- 25 126. ניסוחים אלו דומים לניסוחים שנקבעו בתוכניות המתאר הארציות האחרות שסקרנו מעלה,
- 26 ומתיישבים עם הניתוח העקרוני שמבחין בין קביעת ייעוד תכנוני לבין שימושים שמתאפשרים
- 27 במסגרת אותו ייעוד.
- 28 127. ועדות הערר הביעו אף הן את העמדה, שתמ"א 10/ד/10 הינה תוכנית מתאר ארצית שמאפשרת
- 29 שימושים נוספים במסגרת ייעודי קרקע שנקבעו בתוכניות מתאר תקפות.
- 30 128. בהחלטת ועדת הערר בעניין **ביג מרכזי קניות** נדון חיוב בהיטל השבחה בעקבות החלטה לאשר בקשה
- 31 להיתר מכוח תמ"א 10/ד/10, למתקן פוטו וולטאי על גג מתחם מסחרי, בקרקע בבעלות פרטית.
- 32 ועדת הערר קבעה כך:
- 33 "3. בשנת 2010 אושרה תכנית מתאר ארצית 10/ד/10 (להלן ולשם הנוחות
- 34 "תמ"א"), אשר הינה תכנית מתאר ברמה ארצית הקובעת כללים להכנת

- 1 תכניות למתקנים פוטו וולטאיים וסולאריים וכן מאפשרת הוצאת היתרי בניה
2 למתקנים שכאלו בייעודים קיימים.
3 [...]
4 80. במצב החדש חלה כאמור תמא 10/ד/10.
5 81. תכנית זו מרחיבה את ייעוד המסחר הקיים כך שזה יכלול גם מערכות פוטו
6 וולטאיות.
7 82. כלומר, לאחר אישור תמא 10/ד/10 ניתן להקים במקרקעין מערכות פוטו
8 וולטאיות עצמאיות אשר מייצרות חשמל בסך העולה על הצריכה הנדרשת
9 למרכז המסחרי וחשוב מכך מוכרות את החשמל המיוצר בהן לצדדי ג'.
10 83. כלומר, במקרים בהם ייעוד המקרקעין במצב הקודם היה למסחר, השינוי
11 שערכה תמ"א 10/ד/10 הינו במתן האפשרות להקמת מערכות פוטו וולטאיות
12 המייצרות חשמל בהיקף גדול יותר מההיקף הנדרש על ידי השימוש המסחרי
13 (או הפוטנציאל לשימוש שכזה). חשוב מכך תמ"א 10/ד/10 אפשרה את
14 מכירת החשמל המיוצר במערכות המותקנות בייעוד המסחר לגורם כלשהו.
15 129. בהחלטת ועדת הערר בעניין רפא"ל, שדנה בשימוש למתקן בטחוני, התייחסה ועדת הערר בהערת
16 אגב להוראות תמ"א 10/ד/10, וציינה לגביהן:
17 "מתקנים פוטו וולטאיים המותרים מכוח תמ"א 10/ד/10 "מהווים "הוראה
18 חיצונית להגדרת הייעוד".
19 130. אף אנו שותפות לדעה, כי תמ"א 10/ד/10 מוסיפה את השימוש של מתקן פוטו וולטאי לייעוד
20 החקלאי הקיים של חלקה א' בנחלה, ואינה משנה את ייעוד הקרקע לייעוד למתקן פוטו וולטאי.
21 המשמעות היא, כי מבחינה תכנונית, ייעוד הקרקע לא שונה, אלא נוספו שימושים בייעוד הקיים.
22
23 **פרשנות סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק ויישומו בענייננו**
24 **אופיו ההסכמי - קנייני של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק**
25 131. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה מצוי אמנם בחוק התכנון והבנייה, אולם מדובר
26 בסעיף בעל אופי הסכמי - קנייני מובהק; סעיף שהוא חלק ממערכת הוראות שנקבעו בחוק התכנון
27 והבנייה ומסדירות את הממשק בין המערכת התכנונית לרמ"י - הרשות הממשלתית המנהלת את
28 מקרקעי ישראל.
29 132. הדבר עולה גם מכותרת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק: "הסכם מיוחד לגבי מקרקעי ישראל".
30 133. סעיף זה נועד להטיל את נטל תשלום המס על מי שנהנה מההשבחה שנוצרה מכוח התוכנית. השאלה
31 מי נהנה מהתוכנית המשביחה תלויה בהוראות ההסכם שנחתם בין החוכר לבין רמ"י. הסכם זה
32 עשוי להגביל את היקף השימושים במקרקעין, ביחס לגלגל השימושים שמתאפשרים מכוח התוכנית.
33 אם החוכר אינו רשאי לנצל את הזכויות התכנוניות החדשות שהעניקה התוכנית המשביחה - והוא
34 אף חייב להשיב את הקרקע במקרה זה לרמ"י או לחתום עמה על הסכם חדש - מי שנהנית
35 מההשבחה היא רמ"י. במקרה כזה, קובע סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק כי יחול ההסדר שנחתם
36 בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות לתשלום חלף היטל השבחה.

134. על מנת לזהות את הנהנה העיקרי מתוכנית משביחה קובע סעיף 21 לתוספת השלישית שלושה תנאים מצטברים לתחולת ההסדר בין רמ"י לרשויות המקומיות שמכוחו משולם חלף היטל השבחה. נעמוד עליהן לפי סדרם ונבחן את התקיימותם במקרים שלפנינו.
- 4
- 5 התנאי הראשון – מקרקעי ישראל שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי
135. התנאי הראשון נוגע לכך שהמקרקעין הם מקרקעי ישראל "שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי".
136. כפי שנקבע בעניין **מעונה** ובעניין **גזר**, במסגרת תנאי זה נבחן השימוש שעבורו הוחכרו המקרקעין במסגרת ההסכם עם רמ"י.
137. במקרה שלפנינו עיון בהסכם המשבצת של מושב בני עטרות מעלה, כי מטרת השכירות היא ניצול הקרקע לחקלאות, הקמת מבנים משקיים ושימוש בהם למטרה חקלאית, הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן והקמת מבני ציבור ושימוש בהם. מדובר בשימוש חקלאי מובהק, כפי שנקבע גם בפסיקה שעסקה בכך, ועל כן התנאי הראשון מתקיים בעניינו.
138. הסכם המשבצת של כפר סירקין לא הוצג בפנינו, אך לא נטען על ידי מי מהצדדים כי הוראותיו שונות בהקשר זה מאלו של הסכם המשבצת של מושב בני עטרות.
- 16 התנאי השני – ייעוד המקרקעין שונה לייעוד אחר
139. תנאי זה מצוי בלב המחלוקת בין הצדדים בעניינו, שכן העוררות סבורות שייעוד המקרקעין שונה לייעוד אחר, ואילו המשיבות טוענות שהייעוד של המקרקעין נותר בעינו ותמ"א 10/ד/10 הוסיפה שימושים בלבד.
140. כפי שצינו קודם לכן, אנו מקבלים את עמדת המשיבות, כי תמ"א 10/ד/10 לא שינתה את הייעוד התכנוני של המקרקעין, אלא רק הוסיפה שימוש למתקן פוטו וולטאי. אלא, שמכך לא נובע בהכרח, כי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מותנה בשינוי ייעוד המקרקעין במובן התכנוני.
141. כפי שצינו קודם לכן, מהותו של סעיף 21 הינה הסכמית – קניינית, ולא תכנונית. העובדה שסעיף זה מצוי בחוק התכנון והבנייה אין משמעה, שמובנם של המונחים שנקטו בו הינו בהכרח תכנוני, ולא מובנם במישור ההסכמי – קנייני מול רמ"י.
142. על פי תורת הפרשנות, חוק אינו יצירה חד-פעמית העומדת בבדידותה, אלא הוא מהווה חלק ממערך חקיקה כולל ומקיף אשר מונח ביסודו עקרון של "הרמוניה חקיקתית". מטרת עקרון זה היא ליצור תיאום וסינכרוניזציה בין הסדרים שונים בשיטת המשפט, תוך הסתכלות על החקיקה כולה כרשת של כלים שלובים. ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט כרך ב – פרשנות החקיקה**, עמ' 327, 339–340 (1993).
143. ההנחה היא, כי יוצר הנורמה ראה לנגד עיניו את שיטת המשפט כולה. האמצעי השיטתי-הגיוני מבקש להעניק משקל לאופציות הלשוניות השונות מזווית ראייה שיטתית-הגיונית. מכאן ההנחה, שלמושגים משפטיים המופיעים בדברי חקיקה שונים יש משמעות דומה לזו הנגזרת מדברי החקיקה

- 1 המרכזיים המגדירים אותם. האמצעי השיטתי הגיוני חל בעיקר בתחום פרשנות החקיקה, שהיא
2 תהליך נמשך, המבוסס על שיטתיות ועל הגיון פנימי. ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט כרך א** –
3 **תורת הפרשנות הכללית**, עמ' 154 – 155 (1992).
- 4 144. והנה, בעולם של דיני מקרקעי ישראל, ההבחנה בין "ייעוד" לבין "שימוש" אינה דיכוטומית כמו
5 בעולם התכנון. המונח "ייעוד" מתייחס בעולם זה למטרת ההתקשרות בהסכם החכירה - מטרה
6 שעשויה להיות מצומצמת מן הייעוד התכנוני.
- 7 145. בפרק 1 לקובץ החלטות רשות מקרקעי ישראל מוגדר הצירוף "שינוי ייעוד" כך:
8 "שינוי ייעוד" - ייעודה של הקרקע, כפי שהוגדר בהסכם החכירה, שונה
9 במוסדות התכנון ואושרה תוכנית חדשה המתירה ייעודים נוספים בקרקע או
10 שינוי שימוש ממטרת החכירה בהסכם בהתאם לתוכנית התקיפה במועד
11 ההקצאה."
12 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 13 146. במילים אחרות: "שינוי ייעוד" בעולם של דיני מקרקעי ישראל כולל כל תוכנית שמוסיפה ייעודים
14 לקרקע או אף משנה שימוש ביחס למה שהוגדר במטרת החכירה בהסכם, ללא שינוי ייעוד תכנוני.
- 15 ראו גם: ת"א (ת"א) 58995-11-19 נכסי חלקות 26 – 27 בגוש 7096 בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל
16 (פורסם בבנו, 6.1.2026);
- 17 147. למעשה, עיגון לכך מצוי גם בלשונו של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק גופו. התנאי השלישי
18 שבסעיף בוחן האם החוכר זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש ללא תיקון חוזה החכירה
19 המקורי או חתימה על חוזה חכירה חדש. הסעיף עצמו מציב, אפוא, את חוזה החכירה כאמת המידה
20 שאל מולה נבחן "הייעוד החדש". קריאת תנאי הסעיף כמקשה אחת מלמדת, כי המונח "ייעוד"
21 הנקוט בו נמדד ביחס למערכת ההסכמית שבין החוכר לבין רמ"י, ולא ביחס לסיווג התכנוני בלבד.
- 22 148. ערות אנו לטענת המשיבות, שלפיה בעניין **מעונה** ובעניין **גזר** נדונה פרשנות התנאי הראשון, שעניינו
23 "שימוש חקלאי", ולא פרשנות התנאי השני. אלא שההיגיון שביסוד פסיקה זו - קריאת מונחיו של
24 סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק על רקע מערכת היחסים ההסכמית שבין החוכר לבין רמ"י - יפה
25 להסדר כולו, בהינתן אופיו ההסכמי-קנייני, שעליו עמדנו לעיל.
- 26 149. תמ"א 10/ד/10 אפשרה את השימוש למתקן פוטו וולטאי למטרת ייצור חשמל ומכירתו - שימוש
27 שלא התאפשר מכוח התוכניות שקדמו לה. בכך שונה הייעוד של הקרקע כפי שהוגדר בהסכם
28 המשבצת, שהיה חקלאי בלבד.
- 29 150. על כן, מתקיים גם התנאי השני שבסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק.
30
- 31 התנאי השלישי - החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה
32 החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה חדש
- 33 151. התקיימותו של תנאי זה בנסיבות העניין שנויה אף היא במחלוקת עזה בין הצדדים. העוררות מפנות
34 להסכם ההרשאה החדש שנחתם בין העוררות לבין רמ"י, ולעובדה שהיה עליהן לשלם לרמ"י תשלום

- 1 בגין השימוש הנוסף; ואילו המשיבות טוענות, שאין מדובר בהסכם חכירה חדש, אלא בהסכם
2 הרשאה לתוספת שימוש בלבד, וכי מי שנהנה ומתעשר כתוצאה מתמ"א 10/ד/10 הן העוררות, ולא
3 רמ"י, שהתשלום שהיא מקבלת נמוך בשיעור ניכר מההכנסות הצפויות לעוררות בעקבות מימוש
4 התוכנית.
- 5 152. אנו סבורות כי גם התנאי השלישי בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מתקיים במקרה דנא.
- 6 153. מבחינה עובדתית, ברור שהעוררות לא היו יכולות לנצל את הקרקע בייעודה החדש אלא בתיקון
7 חוזה החכירה המקורי או חתימת חוזה חדש, כנדרש לפי לשונו הברורה של סעיף 21 לתוספת
8 השלישית לחוק.
- 9 154. הסכם המשבצת של בני עטרות לא אפשר הקמת מתקן פוטו וולטאי, וחייב מפורשות את השבת
10 הקרקע במקרה של שינוי ייעוד.⁴ עצם העובדה, שבפועל הקרקע לא הושבה, אלא נחתם הסכם חדש,
11 אין משמעה כי התנאי השלישי לא מתקיים. לא בכדי, נוספה לסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק גם
12 האפשרות של עדכון ההסכם או חתימה על הסכם חדש.
- 13 155. פרשנות לשונית זו נתמכת גם בתכלית החקיקה, הסובייקטיבית והאובייקטיבית כאחד.
- 14 156. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק נועד, כאמור, להטיל את החבות בהיטל השבחה על מי שנהנה
15 ממנה.
- 16 157. העובדה שרמ"י קבעה תשלום אחיד בגין האפשרות לעשות שימוש במקרקעין למטרת מתקן פוטו-
17 וולטאי בשיעור כספי נמוך יחסית, אין משמעה שהנהנה לצורך מבחני סעיף 21 לתוספת השלישית
18 לחוק הוא החוכר, ולא רמ"י.
- 19 158. כפי שעולה מן הסקירה שערכנו לעיל, על אודות המדיניות הלאומית לקידום אנרגיות מתחדשות
20 בישראל, היעדים והכלים שאומצו להשגת יעדים אלו, הרציונל שמאחורי כלל ההסדרים שנקבעו
21 להקמת מתקן פוטו וולטאי הינו תמרוץ של הקמתם. אחת הדרכים לתמרוץ הקמה של מתקן פוטו
22 וולטאי בשטח קרקע קטן יחסית ומופר, בתחום חלקה א' של נחלה, הינה לגבות תשלום נמוך עבור
23 ניצול הזכות על ידי החוכר – נמוך מכפי ערכה האמיתי.
- 24 159. במילים אחרות: אם רמ"י אינה מתעשרת בעת מימוש הזכויות מכוח תמ"א 10/ד/10, נובע הדבר
25 מהסכמתה של רמ"י לוותר על עיקר התעשרותה, ולא מזכותו של החוכר לנצל את תמ"א 10/ד/10
26 בהתאם להסכם הקודם.
- 27 160. פרשנות אחרת תחתור תחת המאמצים של כלל הרשויות הרגולטוריות לעודד הקמת מתקנים פוטו
28 וולטאיים, על מנת לעמוד ביעדים הלאומיים שנקבעו לקידום אנרגיות מתחדשות.
- 29 161. לטעמנו אין ליחס משקל להגדרת ההסכמים החדשים שנחתמו בין העוררות לבין רמ"י כ"הסכם
30 הרשאה", ולא כהסכם חכירה. מדובר בעדכון של הסכם המשבצת, שהקנה לעוררות את הזכות

⁴ כאמור, הסכם המשבצת של כפר סירקין לא הוצג בפנינו, אך הוועדה המקומית דרום השרון לא טענה כי הוראותיו אפשרו הקמת מתקן פוטו וולטאי.

- 1 לעשות במקרקעין שימוש למתקנים פוטו-וולטאים שלא התאפשר מכוח ההסכמים הקודמים. בכך
2 מתקיימת המהות של התנאי השלישי בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק.
- 3 162. לצד זאת נעיר, כי גם אם נדרש הסכם חכירה חדש ואין די בהסכם הרשאה לתוספת שימוש למתקן
4 פוטו-וולטאי, סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו בוחן את השאלה אם נחתם הסכם חכירה חדש,
5 אלא אם צריך היה להיחתם הסכם שכזה. על כן, סוג ההסכם שנחתם בסופו של דבר אינו רלוונטי,
6 אלא עצם הצורך בחתימת הסכם חדש כאמור, דבר שמתחייב מהסכם המשבצת ומקובץ החלטות
7 רמ"י ונהליה.
- 8 163. איננו מקבלות את טענת המשיבות, כי התניה בהסכם ההרשאה, שלפיה החבות בהיטל ההשבחה
9 תוטל על העוררים, מצביעה על אי-התקיימות תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. שאלת החבות
10 בהיטל השבחה מוכרעת על פי הדין. תניה חוזית בין רמ"י לבין החוכר אינה יכולה להקים חבות במס
11 שהדין אינו מקים, כשם שאין בכוחה לפטור מחבות המוטלת על פי דין. לכל היותר, יש לראות בתניה
12 זו הסדר לחלוקת הסיכון בין הצדדים להסכם, למקרה שבו תיקבע חבות כאמור.
- 13 164. זאת ועוד, אין ללמוד על אי תחולת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מאי קיומו של פטור מהיטל
14 השבחה למתקנים בחלקה א' של נחלה חקלאית. בהתאם לתמ"א 10/ד/10 ניתן להקים מתקנים
15 פוטו-וולטאיים במגוון של ייעודים תכנוניים, ללא קשר לבעלות בקרקע – פרטית או ציבורית. כפי
16 שתיארנו קודם לכן, הרשויות נקטו בכלים שונים על מנת לתמרץ הקמתם של מתקנים פוטו-
17 וולטאיים כאמור, בפרט מתקנים בדו-שימוש, שאינם מונעים את המשך השימוש במקרקעין
18 וחוסכים במשאב הקרקע המוגבל.
- 19 165. במסגרת זאת נקבעו הוראות הפטורות הקמת מתקנים כאמור מהיטל השבחה. צעד דומה ננקט על
20 ידי המחוקק גם ביחס ליעדים לאומיים אחרים, כגון: הקמת מרחבים מוגנים, או חיזוק מבנים מפני
21 רעידות אדמה, שזכו לפטור מסוים מהיטל השבחה.
- 22 166. אין קשר בין תחולתו של פטור מהיטל השבחה ביחס לתוכנית משביחה מסויימת לבין התקיימות
23 תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, שעשויים לחול במקביל לתחולת הפטור מהיטל השבחה, או
24 במקום שבו הפטור אינו חל.
- 25 167. להיפך, העובדה שהמחוקק מצא לנכון לעשות שימוש במנגנון הפטור מהיטל השבחה על מנת לתמרץ
26 את השגת היעד הלאומי של הקמת מתקנים פוטו-וולטאים תומכת בפרשנות רחבה גם של סעיף 21
27 לתוספת השלישית לחוק - כזו שלא תעקר את המוטיבציה של חוכרים להקים מתקנים פוטו-
28 וולטאים בתחום חלקה א' של נחלה תמורת תשלום נמוך לרמ"י.
- 29 168. במישור התכלית האובייקטיבית ניתן לבחון את התוצאה שאליה הגענו גם במשקפיים של צדק
30 חלוקתי, או צדק חברתי, המונח כאמור לעיל בבסיס גביית היטל השבחה.
- 31 169. בספרות המחקרית נמתחה ביקורת על כך שהקהילות הכפריות, אשר קיבלו בעבר אדמות בסבסוד
32 משמעותי, מפיקות כיום ממיזמים פוטו-וולטאיים תועלת כלכלית בלתי פרופורציונלית בהשוואה
33 למרחב העירוני, עובדה המעוררת קשיים בראי עקרונות של צדק חלוקתי. ראו: **Dagan Chudner**
34 **et al.**, pp. 17-18.

170. ברם, ספרות מחקרית אחרת מצביעה על כך, שעקרון הצדק החלוקתי נותר עמום וערטילאי גם לאחר פסק הדין **בעניין שיח חדש**, והחלתו על המגזר החקלאי מתעלמת מן המשבר המבני העמוק שחוזה החקלאות הישראלית בעשורים האחרונים. על פי גישה זו, היתר לשימושים מניבי הכנסה במשק החקלאי אינו בבחינת הענקה לא-שוויונית מאוצר המדינה או התעשרות גרידא, אלא אמצעי הכרחי ומאוזן להבטחת ההישרדות הכלכלית של המרחב הכפרי. פעילות זו מסייעת לסבסד ולשמר את המשך הפעילות החקלאית, אשר משרתת אינטרסים לאומיים של ביטחון מזון ושמירה על שטחים פתוחים עבור כלל הציבור. ראו: מיכל בוסל **מושבי העובדים בעידן של שינויים** (2026) (להלן: **"בוסל"**), בעמ' 184 – 197.
171. עמדה זו עולה בקנה אחד גם עם העמדה שהביעה אלתרמן, הרואה את ההסדרים החלים על בעלי זכויות במקרקעי ישראל כפוגעים ומחלישים את המגזר הכפרי ומובילים כשלעצמם לאי צדק חלוקתי, ראו: **חננאל ואלתרמן**, עמ' 428 – 431 ו- 444 – 446.
172. על כן, איננו סבורים שישום עקרונות של צדק חלוקתי אמורים להוביל למסקנה אחרת במקרה שלפנינו.
173. עוד נציין, כי **בעניין אס.ג'י.אס** דחה בית המשפט העליון את הניסיון לקשור במישורין בין הפקת תועלת כלכלית או פיצוי בשיעור חריג משינוי ייעוד, בראי ההלכה שנקבעה **בעניין שיח חדש**, לבין החבות בהיטל השבחה.
174. לקראת סיום נוסף, כי עניינו של החיוב בהיטל השבחה בגין תוכניות לפעילות לא חקלאית (פל"ח) אינו מונח לפנינו במסגרת החלטה זו. יחד עם זאת, על פני הדברים, ומבלי לקבוע מסמרות, אין בדינו לקבל את טענת המשיבות, כי דין בקשה למתקן פוטו-וולטאי כדין בקשה לשימוש פל"ח.
175. מן הספרות המחקרית העוסקת בהסדרת שימושי פל"ח במושבים עולה, כי הסדרים אלו כרוכים בתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91%, ובהגבלת הפעילות לחלקת המגורים בלבד. הגבלות נוקשות אלו נועדו למנוע באופן מובהק תופעות של "פרבור", קרי: זליגת עסקים ומשרדים מהערים אל הכפר ויצירת תחרות בלתי הוגנת מול הרשויות העירוניות. בניגוד לעסקי מסחר, מתקן פוטו-וולטאי קרקעי אינו קולט קהל, אינו מייצר עומסי תנועה או בעיות תחבורה, ואינו שואב פעילות כלכלית מסחרית ממרכזי הערים. לפיכך, הרציונל התכנוני והכלכלי שהוביל להטלת חיובים מחמירים על עסקאות פל"ח לשם הגנה על הערים, אינו מתקיים בעניינם של מתקנים סולאריים. ראו: **בוסל**, עמ' 207 – 209.
176. על כן, ומבלי שאנו מחוויים דעה לעניין היותו של ההסדר בדבר חלף היטל השבחה, בגדר נקודת האיזון הראויה בין האינטרסים של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי, אין מנוס מקבלת העררים שבפנינו.
- סיכום**
177. אשר על כן, העררים מתקבלים בזאת.

178. בשל החשיבות שמצאנו בהבהרת הסוגיות שנדונו בהחלטה זו לא מצאנו מקום לחייב את המשיבות בהוצאות העוררות, וכל צד יישא בהוצאותיו בגין הליכים אלו.

ההחלטה ניתנה פה אחד: ה' אב תשפ"ו, 19/07/26.

מאיה אשכנזי, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז

נורית גור
מזכירת ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז