מדינת ישראל
ועדת ערר לתכנון ובניה
מחוז דרום

מס' תיק: אשק/8052/1125

<u>בפני:</u> **יו"ר הועדה:** עו"ד עמית אופק

חברי הועדה: מר זהר עירון, שמאי
גב' יוספה סופר, נציגת מתכננת המחוז

<u>העוררת:</u> **חברת החשמל לישראל בע"מ**
ע"י ב"כ עו"ד שרון פטל ועו"ד בן המאירי

-נגד-

<u>המשיבה:</u> **ועדה מקומית לתכנון ובניה אשקלון**
ע"י ב"כ עו"ד דוד גיט

<u>החלטה</u>

בפנינו ערר על שומת המשיבה מיום 4.2.25 בעניין השבחת המקרקעין בגוש 2529 חלקות 13- 22 – תחנת הכוח רוטנברג באשקלון, בעקבות אישורה של תוכנית תמ"א 37 ואישור תוכנית עבודה 604-0928457 ביום 26.4.22 ומימוש בדרך של הרשאה שניתנה להקמת מערכת החלוקה אל המקרקעין.

תמ"א 37 היא תוכנית מתאר ארצית שפורסמה ביום 21.3.01 ועניינה הכנסת הגז הטבעי כמקור אנרגיה למדינה. התוכנית מייעדת שטחים לתשתיות של משק הגז, קביעת תוואי מערכת ההולכה והנחיות לעריכת תוכניות מפורטות עבור מערכת ההולכה.

תוכנית העבודה היא תוכנית להזנת תחנת הכוח בגז טבעי ממערכת ההולכה הארצית בתחנת הקבלה באשקלון לתחנת הכוח.

היטל ההשבחה על פי שומת המשיבה עומד על סך של 117,317,504 ₪ ועל פי שומת העוררת לא חלה השבחה.

טענות העוררת:

1. תמ"א 37 ותיקוניה לא חלות על המקרקעין ואינה גובלת בהם. גבול התוכנית מרוחק כ-330 מ' מהמקרקעין. צינורות הגז עוברים בסמוך למגרשים רבים ברחבי הארץ ולא נגבה היטל השבחה. מגרשים רבים שאינם צמודי דופן למערכת ההובלה יהנו ממנה ואין הגיון לגבות היטל השבחה רק ממקרקעין שנמצאים בצמוד למערכת ההובלה.
2. ההשפעה של מערכת ההובלה אינה ייחודית לתחנת הכוח אלא היא חלה באופן כללי על אזורים נרחבים שיכולים לקבל גז טבעי. העוררת צרכנית קטנה יחסית של הגז הטבעי (כשליש).
3. תוכנית העבודה אינה מצויה בתחומי תמ"א 37. והיא אינה מהווה קונקרטיזציה של תמ"א 37 שמסמנת באופן מפורט את מיקום התשתיות על פיה. תמ"א 37/א/2 היא תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרים. התוכנית מסמנת את תחנת הקליטה ואת תוואי הצנרת. בכך נבדלת התוכנית ממקרה אופל קרדן בו נקבע, כי במקרים בהם מדובר בתוכנית המרחפת מעל שטח המדינה ומקנה זכויות ערטילאיות בלבד המועד הקובע יחול במועד הקונקרטיזציה של התוכנית - בעת מתן ההיתר.
4. תוכנית העבודה נוגעת למערכת החלוקה ולא למערכת ההולכה והיא חורגת מסמכותה של תמ"א 37 על כן אינה יכולה להיות כלל קונקרטיזציה של תמ"א 37.
5. המשיבה לא קיימה את דרישת סעיף 4(2) לתוספת השלישית ולא יידעה את העוררת תוך חצי שנה מתחילת התוכניות המשביחות על החבות בהיטל השבחה. העוררת לא יכלה לכלכל את צעדיה ולגלגל עלויות היטל השבחה צפוי על הצרכנים אם היתה מקבלת הודעה כאמור על ידי עדכון תעריפי החשמל.
6. המימוש על פי שומת המשיבה הוא בדרך של הרשאה שניתנה למערכת החלוקה. לא מדובר במימוש על פי התוספת השלישית. המימוש הנטען גם הוא לא במקרקעי העוררת אלא הוא מערכת ההובלה אל המקרקעין. מערכת חלוקה פנימית ויחידות ייצור בגז ניתן היה להקים כבר מכוחה של תמ"א 10/א/2/2 משנת 1996. גז טבעי הוא חלק מהגדרת נפט בחוק הנפט ועל כן כל הפעילות באמצעות גז בתחנת הכוח היתה מותרת גם לפני תמ"א 37.
7. הקמת מערכת ההולכה לא מחייבת כלל קבלת היתר בהתאם לסעיף 261(ד), כך שגם אם נדרשת הרשאה לא מדובר במימוש זכויות כמשמעו בתוספת השלישית.
8. אם ייקבע כי היה מימוש זכויות במקרקעין, הרי שהמימוש לא מתייחס לכל שטח התחנה שברובו כלל אינו מיועד לייצור חשמל אלא לשימושים אחרים ועל כן לא ניתן היה לחשב את ההשבחה על פי התרומה לכל שטח התחנה. חלק משמעותי בתחנת הכוח מיועד לאתר פחם ואחסון אפר וודאי שאינו מושבח מהנחת צינורות הובלה של גז.
9. ביחס למתחם הלוגיסטי ממזרח לתחנת הכוח בשטח של 282 דונם לא ניתן לגבות היטל השבחה מפני שבמועד אישור תמ"א 37 ותיקוניה המאוחרים הרלוונטיים לא היתה

העוררת בעלת זכויות בהם. תוכנית העבודה משנת 2022 אינה קונקרטיזציה של תמ"א 37/א/2 שהיא תוכנית מפורטת.

10. שומת המשיבה מניחה כי המעבר לייצור בגז מעלה את ערך המקרקעין ב-10% ללא בסיס כלשהו. לא הוצגו עסקאות השוואה ולא חוות דעת מומחים שיבססו נתון זה. חוות הדעת המקצועית מטעם העוררת מראה כי בחינה של עלויות הסבת יחידות הייצור, התנודתיות במחירי התשומות, סיכונים תפעוליים ורגולאטוריים וגיל יחידות הייצור מעלה כי לא חלה השבחה.
11. המשיבה העלתה את ההשבחה בכך שמשכה את המועד הקובע מהמועד האחרון של אישור התיקונים הרלוונטיים לתמ"א 37 ועד למועד אישור תוכנית העבודה. קביעת המועד הקובע נעשתה בהתאם לעמדת היועצת המשפטית למשיבה ולא צורפה חוות דעת בעניין לשומה.
12. תמ"א 37 ותיקוניה לא שינו את המצב התכנוני שקדם להן במקרקעין. על פי המצב הקודם ניתן היה להקים תחנת כוח המונעת בגז ומערכת חלוקה פנימית. היתרי הבנייה ליחידות המופעלות בגז ניתנו לפני תוכנית העבודה. מכאן שלא חל שינוי תכנוני כלשהו במגרש עצמו.
13. השינוי הטכנולוגי במעבר לגז שהוביל להטבה עם הסביבה והציבור, אינו שינוי משביח ואין בו בהכרח יתרון כלכלי. מחיר הגז מושפע ממגוון נושאים ומשתנה באופן תדיר. העוררת לא יכולה לבחור את סוג הדלק בו היא משתמשת ועל כן אין כל וודאות לעליית ערך.
14. השומות המכריעות עליהן מתבסס שמאי המשיבה אינן רלוונטיות. השומה בעניין פי גלילות עסקה בתוכנית להקמת מתקן לדחיסת גז טבעי. מדובר בנושא אחר לגמרי שלא ניתן ללמוד ממנו להשבחה של המעבר לשימוש בגז ביחידות לייצור חשמל. השומה באשדוד עניינה בהוספת שימוש לתחנת כוח של מכירה לצדדים נוספים מלבד מתקן ההתפלה וחיבור לגז טבעי כאשר החלק של החיבור לגז נמוך בהרבה מכלל ההשבחה.
15. המשיבה לא התחשבה בעלויות ההסבה של יחידות הייצור הקיימות מפחם לגז.
16. שומת המשיבה לא בחנה את שווי תחנת הכוח אלא קבעה שרירותית תוספת של 10% משווי לתעשייה. לא נעשו התאמות כלשהן בין ייעוד תעשייה לייעוד של תחנת הכוח.
17. העוררת לא התעשרה מהתוכניות ולא נוצר לה רווח מהשינוי התכנוני שבהן. עריף החשמל נקבע על ידי רשות החשמל בהתאם לעלויות הייצור ורווח נאות ועל כן אין בשינוי בעלויות הייצור כדי לייצר רווח עודף מזה שנקבע על ידי רשות החשמל.

טענות המשיבה:

18. בהתאם לחקיקה הרלוונטית ולתוכניות העוסקות ברשת הגז, תוכנית העבודה מהווה תוכנית מפורטת ועל פיה ניתנים היתרי בנייה. תוכנית העבודה שיזמה העוררת נועדה

להקים רשת חלוקה מתחנת הקבלה באשקלון עד לתחנת הכוח. התוכנית קבעה כי היא חלה גם על מקרקעי התחנה. התוכנית עברה הליך סדור של פרסום להפקדה, התנגדויות והכרעה בהן.

19. בין קצא"א לבין העוררת ישנו הסכם המקנה לעוררת שליטה בשטחים בהם עוברת תשתית החלוקה והעוררת גם ראתה בעצמה בעלת שליטה, תנאי להגדרת מתקן גז טבעי שהקמתו התבקשה בתוכנית העבודה.
20. המשיבה סברה כי התקבלה הרשאה להקמת רשת החלוקה אולם העוררת ציינה בערר כי לא התקבלה הרשאה. בנסיבות אלה יש לראות כמימוש את תחילת השימוש בפועל.
21. המועד הקובע נקבע על פי מועד אישור תוכנית העבודה שמהווה תחליף לתוכנית מפורטת. תוכנית העבודה יצרה קונקרטיזציה לתמ"א 37 וזאת בהתאם לפסק הדין בבר"מ 505/15 אופל קרדן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון.
22. המשיבה שומרת לעצמה את הזכות להכין שומה נוספת למימוש תוכנית תמ"א 37/א/2 המאפשרת הקמת תשתית צנרת גז בתחנת הכוח עצמה.
23. סעיף 3 לתקנון תמ"א 37 קובע כי התוכנית חלה על כל שטח מדינת ישראל. על כן יש לדחות את הטענה כי התוכנית לא חלה על המקרקעין של העוררת.
24. תמ"א 37 יצרה את המסגרת התכנונית של רשת החלוקה שמאפשרת את חיבור התחנה לגז.
25. תיקוני תמ"א 37 אליהן מפנה העוררת (תמ"א 37/א/1 ו- תמ"א 37/א/2) עוסקות במערכת ההולכה ומתקני הקבלה ולא ברשת החלוקה.
26. אם ייקבע כי תמ"א 37 לא חלה על המקרקעין של העוררת יש לקבוע כי תיקוני התמ"א גובלים במקרקעין. העוררת היא שיזמה את תוכנית העבודה, היא נהנית מהחיבור למערכת ההולכה ויש לה שליטה במקרקעין בהם עוברת הצנרת ועל כן יש לדחות את הטענה כי המקרקעין לא גובלים בתוכנית. יש לפרש באופן מהותי את המונח גובל לעניין היטל השבחה כך שישרת את התכלית של הטלת היטל השבחה על מי שהתעשר מהפעולה התכנונית ובמקרה זה העוררת. יש להחיל פרשנות למונח גובל בדומה לפרשנות שניתנה למונח רחוב גובל לצורך הטלת היטל סלילה.
27. אי מסירת הודעה לפי סעיף 4(2) לתוספת השלישית לא מקימה מחסום מהותי או שוללת סמכות לגבות היטל השבחה בהיעדר הוראה מפורשת על כך. כך נקבע גם בהקשר לסוגיית היטלי פיתוח. העוררת היא שיזמה את תוכנית העבודה ועל כן אין לקבל את הטענה בעניין אי מסירת הודעה.
28. היתר מוגדר בחוק כהיתר לרבות הרשאה ועל כן יש בהרשאה חלופה להיתר והיא מהווה מימוש בהתאם לתוספת השלישית. המשיבה סברה כי ניתנה הרשאה לביצוע העבודות אך כפי הנראה נוכח סעיף 261(ד) לא ניתנה הרשאה. בנסיבות אלה יש לראות במימוש כמועד תחילת השימוש בפועל.

29. אין לראות בתמ"א 10/א/2/2 כמקור התכנוני להוצאת היתר הבנייה להקמת הצנרת הפנימית בתחנת הכוח מפני שהיא לא איפשרה שימוש בגז. ההפנייה לחוק הנפט לצורך פירוש המונח נפט בתמ"א מלאכותי ושגוי. התמ"א לא מפנה לחוק הנפט שהינו חוק המסדיר את החיפוש ומציאת מאגרים והוא אינו חל על תחום הגז. מכל מקום ההשבחה אינה ההסדרה של הצנרת הפנים מפעלית אלא ההסדרה של הצנרת אל תחנת הכוח.
30. הניסיון להפריד בין חלקי המקרקעין מלאכותי. המקרקעין מיועדים לתחנת כוח והשימושים השונים הם שימושים הקשורים להפעלת התחנה.
31. בכל הנוגע לשטח הלוגיסטי – במועד הקובע על פי השומה, שהוא מועד אישורה של תוכנית העבודה, העוררת המועד זה היתה חוכרת של המקרקעין. העוררת גם נמנעה מלפרט מה היה מעמדה לפני הסכם החכירה.
32. שומת המשיבה מבוססת ועומדת בהלימה להחלטות של ועדות ערר ושומות מכריעות.
33. את הטענות השמאיות יש להעביר לשמאי מייעץ לצורך הכרעה בהן, ובכלל זאת את הטענות הנוגעות לשומות עליהן הסתמכה המשיבה בשומתה.

השלמת טיעון:

34. לאחר שקיימנו דיון בערר ביקשנו מהמשיבה להבהיר האם יש בתחומי הוועדה המקומית אשקלון מגרשים נוספים שייעודם לתעשייה אשר חוברו לרשת החלוקה באמצעות תוכנית עבודה דומה, ואם כן האם חויבו בהיטל השבחה בגין התוכנית.

35. המשיבה השיבה כי ביום 22.6.15 אושרה תוכנית עבודה לרשת חלוקת הגז הטבעי דר/4/גזחל/114 שמכוחה מוזנים בגז מספר מפעלים, ומבדיקה שנערכה עולה כי המגרשים שחוברו על ידי התוכנית לא חויבו בהיטל השבחה.

הכרעה:

36. החלטנו לקבל את הערר ולבטל את שומת המשיבה.

37. קביעותינו מבוססות על שני היבטים מרכזיים – ההיבט הנורמטיבי וההיבט השמאי. כל אחד מההיבטים מצדיק בנפרד את קבלת הערר וביטול השומה, ודאי שני ההיבטים במצטבר.

ההיבט הנורמטיבי:

38. האם תוכנית העבודה היא תוכנית משביחה כהגדרתה בתוספת השלישית – תוכנית המחייבת בהשבחה בהתאם לסעיף 1 לתוספת השלישית מוגדרת כך:

"תכנית" – תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולמעט תכנית כוללנית או תכנית כוללת להתחדשות עירונית כהגדרתה בסעיף 64(ב) לעניין מגרשים שלגביהם היא לא מאפשרת מתן היתר בנייה או ביצוע עבודות לפיה ללא אישור תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה."

בענייננו, התוכנית שלעמדת המשיבה הציתה את ההשבחה היא תוכנית העבודה 604-0928457. מדובר בתוכנית עבודה ל-"לרשת חלוקה מתחנת הקבלה באשקלון לתחנת הכח רוטנברג". תוכנית זו אושרה בהתאם לסעיף 25 לחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 ובהתאמה הגורם שאישרה היא רשות הרישוי למיתקני גז טבעי שהוקמה בהתאם לסעיף 119ו לחוק התכנון והבניה. מובן כי לא מדובר בתוכנית כהגדרתה בתוספת השלישית המחייבת בהיטל השבחה. הליך אישור התוכנית מוסדר בחוק משק הגז והאישור נעשה על ידי רשות רישוי ולא על ידי מוסד תכנון. אמנם מבחינה ויזואלית מסמכי התוכנית נראים כתוכנית, אך אין בכך כדי לשנות את המהות המשפטית שהתוכנית הותקנה מכוחה שעליה לא חלה התוספת השלישית.

לא למותר לציין, כי בדברי ההסדר להצעת החוק בעניין סעיף 25 לחוק משק הגז, שתוקן בשנת 2015, הובהרו מטרות הסעיף:

> מוצע לתקן את סעיף 25 לחוק משק הגז הטבעי כך שיוסדר בו הליך הדיון והאישור של תכנית עבודה לרשת
>
> החלוקה כמפורט להלן. רשות הרישוי תפרסם תכנית עבודה להשגות הציבור, וזאת בתוך 30 ימים מהמועד שבו הוגשה לה התכנית. מי שרואה את עצמו נפגע מהתכנית יהיה רשאי להעביר את השגותיו אל רשות הרישוי בתוך 30 ימים מיום פרסומה להשגות. לרשות הרישוי יהיו בתום המועד האמור 30 ימים נוספים כדי לקבל את החלטתה לעניין התכנית – לאשרה, לאשרה בתנאים או לדחותה. על סדרי הדיון והפרסום יחולו ההוראות הרלוונטיות מתוך חוק התכנון והבנייה.
>
> במטרה להבטיח את קידומה המהיר של התכנית, מוצע לקבוע כי רשות הרישוי לא תוכל להתנות את פרסום התכנית או את אישורה בתנאים שלא ניתן לקיימם בפרק

> זמן של 30 ימים. בנוסף, מוצע לקבוע כי אם לא הוגשו השגות לתכנית, יראו בתכנית כמאושרת אלא אם כן החליטה רשות הרישוי אחרת בתוך עשרה ימים מתום המועד להעברת השגות הציבור.
>
> כדי למנוע מצבים שבהם אין הכרעה בתכנית ולהבטיח את סופיות הדיון, מוצע כי במקרה שבו רשות הרישוי לא קיבלה את החלטתה בתוך פרק הזמן המוצע בחוק, יהיה רשאי מגיש התכנית להעביר את הדיון בתכנית לוועדת משנה של המועצה הארצית שהרכבה ייקבע בתיקון המוצע לחוק התכנון והבנייה, בסעיף 19 להצעת החוק, אשר תהיה מוסמכת לדון ולהחליט בתכניות עבודה שהועברו אליה. לוועדה האמורה יועברו כל הסמכויות
>
> של רשות הרישוי ויחולו עליה ההסדרים ולוחות הזמנים המפורטים בהצעת החוק.
>
> הצעות חוק הממשלה – 951, ט"ז באלול התשע"ה, 31.8.2015

כפי שניתן לראות, הכוונה היתה ליצור הסדר בו מועברת תוכנית העבודה להקמת רשת החלוקה לטיפול רשות רישוי, בהליך שאינו הליך תכנוני על פי חוק התכנון והבנייה אלא בהליך חלופי שהוסדר בחוק משק הגז הטבעי. לא ניתן לראות בתוכנית העבודה כתוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת. ואם לא די בכך, סעיף 25(יד) לחוק משק הגז הטבעי קובע מפורשות כי "תכנית עבודה שאושרה לפי סעיף זה תבוא במקום אישור תכנית לפי חוק התכנון והבנייה." ועל כן קשה לראות כיצד ניתן לראות בתוכנית העבודה כתוכנית המחייבת בהיטל השבחה כמשמעותה בתוספת השלישית.

39. בעמ"נ 56823-04-21 ועדה מקומית לתכנון ובנייה אשקלון נ' רכבת ישראל בע"מ התקבל ערעור על החלטת ועדת הערר ונקבע כי יש לבחון את התוכניות על פי תוכן המהותי ולא על פי שמן במטרה לקבוע האם מדובר בהליך תכנוני המחייב בהיטל השבחה. וכך נקבע בפסק הדין:

> 19. הוועדה המחוזית, בשיתוף פעולה של המשיבה, יצרה מעין יצור כלאיים – ראתה בתכנית 1958, פורמאלית, כתכנית מפורטת, הממלאת אחר דרישת תכנית 1974 לקיומה של תכנית מפורטת לצורך הוצאת היתר. ולצד זה לא הוציאה היתר מכח תכנית 1958 ישירות, אלא דרשה תכנית נפרדת, שכונתה "תכנית בינוי", שבמהותה היא תכנית מפורטת, וקיימה תהליך אישור מפורט הדומה בעיקרו לתהליך המתקיים בנוגע לאישור תכנית מפורטת, שרק לאחריו הוצא ההיתר.

20. כאמור, תכניות נבחנות על פי תוכנן המהותי ולא על פי שמן הפורמאלי, ומבחינה זו, יש לראות בתכנית 1958 בכל הנוגע למקרקעין, כתכנית שאיננה מפורטת, ולראות ב"תכנית הבינוי" שהמשיבה הגישה, כתכנית מפורטת.

ובהמשך:

23. הסדר הנכון של הדברים חייב שרשויות התכנון ידרשו מהרכבת להכין תכנית מפורטת על כל פרטיה ודקדוקיה. אולם, בהתחשב, ברקע לבחירת המתווה שעל פיו פעלו הצדדים, באינטרסים הראויים שהוא נועד לקדם, במעורבות הרכבת בכל השלבים המהותיים ובהסכמתה למתווה שהתקבל, באופי תכנית הבינוי שהוגשה – שכללה את מכלול העניינים הדרושים בנסיבות - ובתהליכי בחינת התכנית ואישורה, ובמיוחד פרסומה להתנגדויות לציבור ודיון בה בוועדות המקומית והמחוזית, וכן בהתחשב באינטרס הציבורי העומד מאחורי החיוב בהיטל השבחה ובכך שהרכבת קיבלה את מבוקשה, הפיקה את התועלת מהיתר הבניה שהתקבל עם אישור התכנית ובנתה את המבנים שביקשה לבנות, כך שלא ניתן להחזיר את הגלגל לאחור, מסקנתי הינה שפרשנות תכליתית של ההוראות החלות בנסיבות, ועקרונות של צדק והגינות, מחייבים קבלת הערעור וחיוב המשיבה בהיטל השבחה.

אנו סבורים כי המקרה דנן אינו דומה לאותו עניין מפני שבאותו מקרה נדונו תוכניות שכולן היו בדלת אמות חוק התכנון והבניה, בעוד במקרה דנן לא יכולה להיות מחלוקת כי תוכנית העבודה היא תוכנית שלא נוצרה מכוחו של חוק התכנון והבנייה אלא מכוחו של חוק משק הגז הטבעי. מבחינה מהותית, הבחירה של המחוקק להוציא את תוכנית העבודה מגדרו של חוק התכנון והבנייה אינה הכרעה טכנית אלא הכרעה מהותית ולפיה לא מדובר בהליך תכנוני רגיל אלא בהליך המחליף את ההליך התכנוני ואת הליכי הרישוי, על כל המשתמע מכך, ובכלל זאת החיוב בהיטל השבחה.

40. המשיבה הביאה כתמיכה בטענה שתוכנית העבודה היא למעשה תוכנית מפורטת את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בעתמ (נצ') 33455-12-22 ועד מקומי גניגר נ' רשות רישוי גז מחוז צפון בו הביע בית המשפט את עמדתו מבלי להכריע בסוגיה, כי "הכף נוטה לראות בתכנית עבודה כאמור כמקבילה במעמדה לתכנית מתאר מקומית עם הוראות של תכנית מפורטת, כגישת המדינה". ראשית, מדובר בעמדה שהובעה כהערת אגב כפי שקבע במפורש בית המשפט בפסק הדין ואף המליץ על תיקון חקיקה בו תהיה "הגדרה ברורה ומפורשת של היחס בין תכניות קיימות לפי חוק התכנון והבניה, לבין תכנית עבודה מכוח חוק משק הגז הטבעי...".

שנית ולגופו של עניין, באותו עניין נדונה טענה כי תוכנית העבודה עומדת בסתירה לתוכנית אחרת שחלה במקום (ג/201281), ואגב כך נטען גם לעניין מיקומה של תוכנית העבודה לפי חוק משק הגז הטבעי בהיראכיה התכנונית. בית המשפט קבע כי אין סתירה בין תוכנית העבודה לתוכנית המפורטת שחלה במקום ועל כן אין מקום להכריע ביתר הטענות שהן הרלוונטיות לענייננו. יתרה מכך, מדובר בפסק דין שעניינו תכנוני וממילא לא נבחנה בו השאלה האם תוכנית העבודה היא תוכנית החייבת בהיטל השבחה, כך שגם אם היה נקבע כי מבחינת ההיראכיה התכנונית כי תוכנית העבודה זהה במעמדה לתוכנית מפורטת הרי שאין להסיק מכך שמדובר בתוכנית החייבת בהיטל השבחה.

ולבסוף, דווקא הניתוח שבפסק הדין מחזק את עמדתנו כי תוכנית העבודה אינה תוכנית בהתאם לחוק התכנון והבנייה החייבת בהיטל השבחה:

> 18. הינה-כי-כן, לצורך הקמת רשת חלוקה של גז טבעי, לא מתחייב אישור תכנית לפי חוק התכנון והבניה, אלא ניתן לעשות כן על-פי תכנית עבודה שאושרה על-ידי רשות רישוי גז. תכנית כאמור, באה במקום תכנית לפי חוק התכנון והבניה, שהיתה נדרשת במצב הרגיל לצורך התרת ביצוע עבודות ושימוש במקרקעין למטרה האמורה. להשלמת התמונה נציין כי המחוקק אף פטר עבודות להקמת רשת חלוקה לפי תכנית עבודה מאושרת, מהצורך בקבלת היתר בניה (סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבניה, בתנאים המפורטים בו).
>
> 19. ההסדר הסטטוטורי האמור משקף את כוונת המחוקק ליצר מסלול אישור ספציפי עבור הקמת רשת חלוקת גז טבעי, המאופיין בפישוט הליכים ובלוחות-זמנים קצרים, במובחן מהליכים תכנוניים והליכי רישוי רגילים לפי חוק התכנון והבניה. זאת, על רקע האינטרס הציבורי הרחב בקידום ועידוד הנחת תשתיות גז טבעי, מתוך תפיסת מדיניות בדבר התועלות הטמונות בשימוש בגז למטרות רחבות, ובהינתן המהות המוגבלת של התשתית בה מדובר. לצד זאת, נקבע כי המסלול האמור ייחודי לרשת חלוקה (דהיינו – צינורות להעברת גז טבעי בלחץ נמוך ומתקנים הקשורים אליהם), להבדיל ממתקני גז אחרים, ובכלל זה "מתקני קצה" אליהם מוזרם הגז, הכפופים לדיני התכנון והבניה ולהליכי הרישוי הרגילים. וכך הובעו הדברים בעת הדיון במליאת הכנסת בהצעת חוק משק הגז הטבעי, מפי יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת דאז, ח"כ אברהם פורז:
>
> **"ביוזמת הוועדה – ואני דחפתי את זה בכל כוחי – החלטנו לפשט את כל נושא הרישוי בנושא תכנון ובנייה והלנו הרבה יותר רחוק מהצעת החוק הממשלתית. למעשה בעיני, התשתית התת-קרקעית צריכה לעבור הליך מאוד מאוד קצר, ולא הליך מסורבל וארוך, כאילו זה היה empire state building או מגדל שלום. לעומת זאת**

כאשר מדובר במבנים-מבנים – במובן הברור והידוע – הם צריכים לעבור הליכי רישוי, כפי שמקובל אצלינו לגבי מבנים.
והפירוט הוא כזה: לגבי רשת חלוקה – אין צורך באישור תכני לפי חוק התכנון והבניה, וניתן להסתפק באישור 'תכנית עבודה' לפי חוק הגז וברשות רישי מיוחדת, המוקמת לצורך העניין באמצעות תיקון עקיף לחוק התכנון והבניה".
(דברי הכנסת, ישיבה מס' 258, מיום 11.12.2001).

20. נסכם אפוא ונאמר, כי המחוקק קבע מסלול ספציפי וייחודי לאישור הקמת רשת חלוקת גז טבעי, שנועד לייעל ולזרז את ההליך התכנוני המיועד לתשתית ייחודית זו. לצורך כך הוקם גוף מעין תכנוני ספציפי שבסמכותו לאשר במסלול שהותווה וגודר בחקיקה בלוחות-זמנים, הקמת תשתית כאמור במסגרת תכנית עבודה כהגדרתה בחוק.

41. המשיבה טענה כי תוכנית העבודה מהווה למעשה את הקונקרטיזציה של תמ"א 37 על תיקוניה, ובמיוחד תמ"א 37/א/1. על פי הטענה מדובר במקרה שיש לבחון אותו על פי אותו מנגנון שנקבע בפסק הדין בברמ 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אשקלון. המשיבה הפנתה גם לפסק הדין בברמ 168/20 אליה ברקול נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון. בתמצית, הטענה היא כי יש לראות בתוכנית העבודה כקונקרטיזציה של תמ"א 37 והוצאה לפועל שלה.

איננו מקבלים את ההשוואה שטוענת לה המשיבה בין המקרה דנן למקרים שנדונו בפסיקות אליהן הפנתה. בעניין אופל קרדן נדונה השבחה בעקבות קבלת היתר בנייה להקמת תחנת תדלוק על פי תמ"א 18/4. בית המשפט נדרש לשאלה, מהו המועד הקובע לעניין השבחה שהתאפשרה בתוכנית מתאר ארצית כללית. בית המשפט הכריע כי המועד הקובע הוא המועד בו התוכנית הכללית קיבלה קונקרטיזציה בהיתר בנייה. אין בכך כדי להשליך על עניינו. תוכנית העבודה אינה מהווה מימוש קונקרטי של זכויות או שימושים שנקבעו בתמ"א 37. תמ"א 37 התוותה את העקרונות להקמת מערכת הולכת הגז הטבעי, אך היא לא שינתה תוכניות מפורטות תקפות.

פסק הדין בעניין ברקול דן בהחלטה על הוספת שטחי שירות על פי הסמכות שנקבעה בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992. מדובר בנושא שונה לחלוטין שלא ברור כלל כיצד ניתן להסיק ממנו לענייננו.

בפרשנות הנטענת על ידי המשיבה יש כדי לעקוף את ההוראה הברורה בחוק לגבי מהי תוכנית שמחייבת בהיטל השבחה – תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת. על פי הפרשנות כל תוכנית, יהא מדרגה אשר יהא, יכולה להיות תוכנית משביחה, גם אם אינה

עונה להגדרה הברורה בחוק. אמנם בית המשפט הרחיב את תחולת התוספת השלישית גם לתוכניות שאינן תוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מפורטות, אך זאת כאשר מדובר בתוכניות ששינו תוכניות מפורטות או הסירו את חסם בתוכנית המפורטת ואיפשרו לקבל היתר בנייה (ר' רע"א 384/99 מועש בע"מ נ' הוועדה המקומית טבריה [פורסם בנבו]. פסקי הדין שדנו בנושאים אלה דנו בתוכניות החורגות מההיראכיה התכנונית הרגילה, המשנות נורמות בתוכניות מפורטות תקפות ומאפשרות מתן היתר בנייה על פי אותן הנורמות (כגון תמ"א 38, תמ"א 18/4, תמ"א 36), ואין ללמוד ממקרים חריגים אלה על הכלל.

בענייננו תמ"א 37 לא שינתה תוכניות מפורטות שחלות על המקרקעין אלא יצרה תשתית כללית להולכת הגז הטבעי וכן קבעה את התשתית הנורמטיבית להקמת מערכת ההולכה והחלוקה. אין דמיון בין תמ"א 37 לבין תמ"א 18 שמשנה בפועל תוכניות מפורטות ומאפשרת קבלת היתר בנייה על פי הכללים שנקבעו בה. תמ"א 37 לא קובעת זכויות ולא מתירה שימושים באופן קונקרטי אלא מתווה עקרונות כלליים ועל כן אין לראות בהליכי התכנון שקודמו בעקבותיה כגיבוש קונקרטי שלה, אלא כהמשך ההליך התכנוני הרגיל.

הליכה בדרך הפרשנית שמוצעת על ידי המשיבה מובילה למסקנה כי כל תוכנית מתאר ארצית עשויה להימצא כתוכנית משביחה, והתוכניות הנמוכות יותר בהיראכיה מהוות קונקרטיזציה שלה. כך לדוגמא, תוכנית מפורטת לסלילת כביש, שהותווה עקרונית בתוכנית מתאר ארצית מהווה, על פי אותו הגיון, קונקרטיזציה של תמ"א 3 ומשביחה את המקרקעין הסמוכים עקב הגברת הנגישות, כאשר המועד הקובע הוא מועד אישורה של תמ"א 3. מובן שמדובר בתוצאה בלתי סבירה לחלוטין העומדת בסתירה מוחלטת לעקרונות יסוד בהיטל השבחה.

42. נוכח האמור אנו קובעים כי תוכנית העבודה אינה תוכנית כמשמעותה בתוספת השלישית ועל כן אינה מהווה אירוע משביח שבגינו רשאית המשיבה לגבות היטל השבחה. בנוסף, תמ"א 37 אינה תוכנית משביחה ואין לגזור ממנה קונקרטיזציה במובן של פסק הדין בעניין אופל קרדן.

43. המימוש – גם אם נראה בתוכנית העבודה כתוכנית המחייבת בהיטל השבחה הרי שלא אירע מימוש. אין מחלוקת כי לא חל מימוש במכר או בהוצאת היתר. המשיבה טוענת כיום, לאחר שהעוררת הבהירה את הליך הרישוי, כי המימוש הינו תחילת שימוש בפועל ומפנה לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין רות נקר. באותו פסק דין נקבעו הדברים הבאים:

50. כזכור, נוסחה של החלופה השנייה למימוש זכויות מתייחס ל"התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה". כמו בית המשפט המחוזי, אף אני סבורה כי השימוש במונח "הותר", בהקשר הנוכחי, מלמד כבר מן הבחינה המילולית הפשוטה על כך שכוונת הסעיף לחול בנסיבות שבהן די באישור התכנית כשלעצמו כדי להתיר את השימוש, דהיינו שאין צורך בהוצאת היתר לשם הוצאתו אל הפועל. זאת, בשונה מנסיבות שבהן יש בתכנית כדי "להכשיר", או "לאשר" ברמה התכנונית את השימוש, אך נדרש היתר לצורך ביצועו בפועל. הדברים אמורים ביתר שאת בשים לב לכך שנוסח החלופה הראשונה אכן מתייחס ל"קבלת היתר", "שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית". מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מובנו הפשוט של המונח "היתר" בהקשרו של חוק התכנון והבניה, המבטא את השלב הסופי המאפשר להוציא מן הכוח אל הפועל את התכנון המקומי (ראו למשל: ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבנים הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2003); בג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 68 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (22.12.2015)).

51. תימוכין לקריאה זו בחוק ניתן למצוא בעובדה שפרשנותה ארוכת השנים של הוועדה המקומית הייתה זו. מפסק דינו של בית המשפט המחוזי אף עולה כי כך סברו גם מרבית הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה ברחבי הארץ. אכן, אין מניעה לחזור ולבחון שמא פרשנות שהייתה מקובלת בעבר אינה נכונה. אולם, העקביות ביישומה של הפרשנות הנוגדת לאורך זמן מהווה תנא דמסייע להתרשמות כי זוהי פרשנותה הפשוטה והברורה של החלופה השנייה, כפי שזו עולה מלשון החוק.

52. זאת ועוד, כמו בית המשפט המחוזי אף אני סבורה, כי הפרשנות האמורה מתיישבת עם מבנה הסעיף והגיונו הפנימי. בהקשר זה, יש טעם בטענה כי קיימת זיקה בין החלופות השונות, במובן זה שאלו נועדו להוסיף האחת על השנייה. כך, בעוד החלופה הראשונה מתוחמת למקרים בהם ניתן להוציא היתר לבניה או לשימוש, החלופה השנייה נועדה לתת מענה למקרים, אף אם מצומצמים, שבהם אין צורך בקבלת היתר, ועל כן ממילא אין תחולה לחלופה הראשונה." **ברמ 6526/19 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' רות נקר**

בענייננו, לא מדובר בתחילת שימוש מותר במקרקעין שאין צורך בקלת היתר לתחילתו. התחלת שימוש בפועל בהתאם לפסק הדין הוא כאשר מדובר בתוכנית המתירה שימוש נוסף שאינו מחייב קבלת היתר. כפי שנקבע מדובר במקרים מצומצמים בהם השימוש החדש אינו מחייב קבלת היתר. בענייננו, אין שימוש חדש שמותר במקרקעין המושבחים. לא חל כל שינוי תכנוני במקרקעין המתיר שימושים חדשים והם נותרו כפי שהיו מבחינה תכנונית. די בכך כדי לדחות את הטענה לתחילת שימוש בפועל.

בנוסף, גם אם נראה בחיבור לרשת החלוקה כשימוש חדש במקרקעין, וכאמור זה אינו המצב בענייננו, הרי שלצורך התחלת הנחת צינורות החלוקה ודאי שנדרש היתר בנייה. במקרה זה נקבע בחוק משק הגז הטבעי הסדר ייחודי שמכוחו אושרה תוכנית העבודה וניתן להתחיל לבצע את העבודות תחת הוצאת היתר לפי חוק התכנון והבניה, ולא מדובר בתחילת שימוש כמובנו בפסק הדין.

ניתן לטעון בהקשר זה שיש לראות בהסדר החלופי שנקבע בחוק משק הגז הטבעי כתחליף להיתר ועל כן המימוש הוא מימוש בהיתר. טענה זו לא עלתה על ידי המשיבה, אך מכל מקום איננו מקבלים אותה. הוראות התוספת השלישית מפורשות בהקשר זה:

> "מימוש זכויות", במקרקעין – אחת מאלה:
> (1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה;

היתר המהווה מימוש זכויות הוא היתר לפי חוק התכנון והבניה ולא היתר אחר לפי הסדרים שנקבעו בחוקים אחרים ועל כן לא ניתן לראות באישור תוכנית עבודה לפי חוק משק הגז הטבעי כהיתר לפי חוק התכנון והבניה.

44. אי מסירת הודעה – טענת העוררת כי משלא נמסרה הודעה על אישור התוכנית לא ניתן לגבות בגינה היטל השבחה. טרם הוכרעה השאלה מהי התוצאה של אי מסירת הודעה כאשר מדובר בהשבחה מתוכנית החלה על מקרקעין גובלים. בעמנ (ת"א) 21-05-918 הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה נ' ריאלטי קרן השקעות בנדל"ן נקבעו הדברים הבאים:

> מדובר בהשבחה שנובעת מתוכנית שחלה על מקרקעין גובלים. סעיף 4(2) לתוספת השלישית קובע כי "החליטה הועדה המקומית על דחיית שומה עד למימוש הזכויות, לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתכנית, תודיע הועדה לבעל המקרקעין, תוך חצי שנה מיום תחילת התכנית, על חבותו בהיטל".
> בהתאם לאמור לעיל, אני סבורה כי המקרקעין של המשיבות אינם כלולים בתוכנית, שכן מדובר בשטח פרטי, ולא במקום בו נדרש היתר להעמדת כסאות. בהתאם, היה על המערערת להודיע למחזיקות המקרקעין במועד אישור התוכנית, בתוך חצי שנה, על חבותן בהיטל. משאין מחלוקת שלא נעשה כך ומשלא הובא טעם לדחייה במתן ההודעה, הרי שהשומה התיישנה.

כלומר בית המשפט קבע כי אי העמידה בהוראת סעיף 4(2) לתוספת השלישית משמעה התיישנות החיוב. למרות קביעה זו, בערעור שהוגש על פסק הדין בברם 814/22 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' ריאליטי קרן השקעות בנדל"ן, נקבע כי מקובלת על בית המשפט העליון עמדת היועצת המשפטית לממשלה שהוגשה בהליך ובעמדה זו צוין בהקשר לנפקות אי מסירת הודעה:

> בפסק הדין, קבע בית המשפט קמא כי התוכנית אינה חלה על המקרקעין הפרטיים, ועל כן מדובר במקרקעין גובלים. בהתאם נקבע, כי לפי סעיף 4(2) לתוספת השלישית לחוק, היה על הוועדה המקומית להודיע למשיבות בתוך חצי שנה מיום תחילתה של התוכנית על חבותן בהיטל, וכי משלא עשו כן, אין מקום להותיר את שומת ההשבחה על כנה. בעניין זה יצוין כי הדברים, על פניהם, אינם פשוטים. בסעיף 4(2) לתוספת השלישית אכן נקבעה חובת יידוע בדבר חיוב בהיטל לבעלי מקרקעין גובלים. עם זאת, מהוראות החוק לא ניתן ללמוד כי מקום שבו לא נמסרה הודעה כאמור, לא ניתן לגבות את ההיטל. מדובר בשאלה פרשנית, שיש לבוחנה בשים לב לתכליתה של ההוראה בחוק מחד ופגיעתה בקופה הציבורית מאידך. מכל מקום, בעניינו, משאין מדובר במקרקעין גובלים אלא במקרקעין המצויים בשטח התכנית, ומשהצדדים לא העלו טענות בעניין זה, הכרעה בסוגיה זו תיוותר לעת מצוא.

מכאן שאין כיום הכרעה בסוגייה. אנו סבורים כי לא ניתן לראות בהוראת הסעיף כ-"הסדר דיוני מנהלי" כהגדרת המשיבה, אשר לאי עמידה בו אין נפקות של ממש. עמדתנו היא כי מדובר בסעיף מהותי שנועד ליידע בעל מקרקעין גובלים בתוכנית, אשר ככלל אינו צפוי להיות מחויב בהיטל השבחה בגינה, כי הוועדה המקומית רואה בתוכנית שלא חלה על המקרקעין כתוכנית משביחה. היידוע נועד לאפשר לבעל הזכויות לעמוד על זכויותיו ולבקש הכנת שומה. כפי הנראה ניתן לקבוע, כי בחלוף תקופת התיישנות מתום חצי השנה קמה טענת התיישנות (תקופה זו לא חלפה בעניינו), ויתכן כי אף תקופות קצרות יותר.

גם אנו לא מצאנו מקום לקבוע מסמרות בהקשר זה נוכח כלל קביעותינו וכן נוכח העובדה כי במקרה זה צודקת המשיבה כי לא ניתן לראות בעוררת כמי שלא היתה מודעת לתוכנית העבודה מפני שהיא זו אשר קידמה אותה. עם זאת, ולמרות שלא מצאנו מקום לקבוע שאי מסירת ההודעה מובילה לביטול החיוב, אי מסירת ההודעה מהווה אינדיקציה לכך שהמשיבה לא ראתה בזמן אמת באישור תוכנית העבודה כאקט משביח המחייב שליחת הודעה בהתאם לתוספת השלישית, וכפי הנראה הרעיון לחייב בגינה בהיטל השבחה התגבש מאוחר יותר ובלי קשר להליך התכנוני.

ההיבט השמאי:

45. אם נניח כי תוכנית העבודה היא תוכנית המחייבת בהיטל השבחה וכי ההסדר הקבוע בחוק משק הגז הטבעי לאישור תוכנית העבודה מהווה קונקרטיזציה של תמ"א 37 ותיקוניה, וכי מדובר בתחילת שימוש בפועל המהווה מימוש בהתאם לתוספת השלישית, הרי שבכל זאת לא הוכחה קיומה של השבחה במקרה זה מבחינה שמאית.

46. המשיבה לא הצליחה להציג דוגמא כלשהי ברחבי המדינה בה הוטל חיוב בהיטל השבחה בגין אישורה של תוכנית עבודה להקמת מערכת חלוקה. אכן, כפי שציינה בפנינו המשיבה, אנו רשאים לקבוע לראשונה כי יש לחייב בהיטל השבחה בגין אישור התוכנית, אך נדמה כי העובדה שלאורך כל השנים בהם הורחבה רשת ההובלה והחלוקה של הגז הטבעי נדרש היטל השבחה בגין אישור תוכנית עבודה לחלוקת גז מדברת בעד עצמה.

המשיבה גם השיבה לשאלתנו כי במקרים אחרים בעיר אשקלון בהם חוברו מפעלי תעשייה לרשת הגז לא הוטל חיוב בהיטל השבחה. כלומר, גם המשיבה עצמה לא ראתה בנושא זה כנושא שהיטל ההשבחה חל עליו.

47. המשיבה הצביעה על שתי שומות, האחת מייעצת והאחת מכריעה, בהן נדונה ההשבחה במקרים דומים. ראשית יש לומר כי שומות מכריעות במקרים אחרים לא מחייבות את ועדת הערר במקרה זה. שנית, עיון בשומות שעליהן מתבססת המשיבה מעלה כי קיימים הבדלים מהותיים ביניהן לבין המקרה דנן ולא ניתן להתבסס עליהן.

47.1. שומה מייעצת מיום 30.4.15 בעניין גוש 2452 חלקה 102 – מדובר בשומה מייעצת לבחינת ההשבחה מתוכנית תת"ל 23 שהיא תוכנית החלה על המקרקעין שנדונו בשומה ותכליותיה, בין היתר הן "ליעד שטח לתחנת כוח בקוגניציה שתוסק בגז טבעי בלבד, אשר תחליף שריפת דלק כבד במפעל סולבר." ו-"לאפשר מעבר למערכת הגז הטבעי בין תחנת הקבלה לגז בין תחנת הכוח". השמאי המייעץ קבע מקדם השבחה של 10% בגין "תוספת למימוש תחנת כוח במגרש וקו הולכת הגז".

לא מצאנו כי ניתן להסיק משומה זו לענייננו וזאת ממספר נימוקים:

47.1.1. ההשבחה בשומה אינה מתוכנית חלוקת גז אלא מתוכנית תת"ל 23 שתכליתה היא הקמת תחנת כוח לטובת מפעל תעשייתי והיא מתירה מכירת חשמל לצדדי ג' ובנוסף מאפשרת הנחת צינור גז להזנת התחנה. ההשבחה שנבחנה היא לוודאות להקמת תחנת כוח שמותרת מכירת חשמל לצדדי ג' והיא מוזנת בגז ולא כפי שנטען בעניינו – השבחה בגין המעבר מדלק מוצג לגז. השוני הוא מהותי והמשיבה כלל לא התייחסה אליו ולא ניסתה לבחון האם וכיצד אותו שיעור השבחה מתאים לענייננו.

47.1.2. ועדת הערר בהחלטתה על מינוי השמאי המייעץ קבעה –

"58. כלומר, אנו סבורים כי גם במצב הקודם ניתן היה להקים תחנת כוח אשר מתבססת על גז טבעי כמבוקש בבקשה להיתר, אולם זאת כשימוש **נלווה בלבד** לשימוש התעשייה במקרקעין, כלומר כאשר תפוקת המתקן אינה עולה על תצרוכת המפעל וללא אפשרות למכירת החשמל המיוצר לצד ג'."

קביעה זו עומדת בסתירה לגישת המשיבה בענייננו, כי השימוש בגז לייצור חשמל התאפשר רק בעקבות אישורה של תמ"א 37 (ר' סעיפים 151-164 לתשובה ועמ' 8 ש' 28 בפרוטוקול הדיון). כלומר מדובר בשוני מהותי במצב הקודם וממילא לא ניתן ללמוד מהשומה על הפער לבין המצב הקודם למצב החדש בענייננו.

47.1.3. השומה לא בחנה כלל את התועלת הכלכלית בהפקת חשמל בגז לעומת הפקת חשמל באמצעי ייצור אחרים. השמאי המייעץ החליט שלא להעריך את שווי המקרקעין במצב החדש על פי גישה כלכלית אלא לפי שווי תעשייתי, תוך מתן מקדם דחייה להכנת תוכנית מפורטת לתחנת כוח במצב הקודם ומתן מקדם השבחה במצב החדש. תחשיב זה אינו רלוונטי לענייננו ולא ניתן ללמוד ממנו על ההשבחה שקיימת, לטענת המשיבה. בענייננו, כזכור, ההשבחה הנטענת היא בפער בין ייצור חשמל באמצעות דלקים שונים לבין ייצור חשמל באותו הספק באמצעות גז טבעי. השבחה זו מחייבת בחינה מקצועית של עלויות הייצור, העלויות העודפות ומכלול הנושאים המשפיעים על רווחיות הייצור במצב החדש.

47.2. שומה מכרעת מיום 16.12.15 בעניין גוש 2040 חלק מחלקה 1 – מדובר בשומה מכרעת לבחינת ההשבחה מתוכנית 603-0203364 שהיא תוכנית שתכליתה להסדיר גישה לרכב והולכי רגל למתחם פי גלילות וכן להנחת צינור גז לחיבור המתחם. השמאי המכריע קבע, כי עליית הערך בחיבור המגרש למערכת הולכת הגז היא בשיעור של 12.5%. השמאי המכריע קבע, כי עליית ערך המקרקעין מבוססת על ההנחה כי קונה סביר היה מוכן לשלם יותר עבור מגרש תעשייתי בו קיים חיבור לגז וזאת "לאור העובדה כי התחברות לרשת ההולכה ואפשרות שימוש בגז במקום אמצעי אנרגיה אחר תוזיל את עלויות התפעול ותגדיל את הרווח התפעולי". השמאי המכריע לא הסביר מדוע מדובר בעליית ערך של 12.5% דווקא ומה בסיס הנתונים עליו התבסס בהערכת עליית השווי. מכל מקום קביעה זו רלוונטית במקרים בהם עלות הייצור משפיעה על הרווחיות, אך כפי שיפורט בהמשך, אין זה המקרה בענייננו. בענייננו תעריפי החשמל לא נקבעים על ידי העוררת אלא על ידי רשות

החשמל ועל כן אין יחס ישר בין הוזלת עלויות הייצור לרווחיות שמפיקה העוררת. מכל מקום, מדובר בשומה לא מנומקת שעניינה שונה מענייננו מפני שהיא עוסקת בהשבחת מגרש תעשייתי רגיל (שהמפעל הפועל בו משמש למתקן לדחיסת גז) בעקבות חיבורו לגז, ולא בחיבור לגז של מגרש המיועד לייצור חשמל.

ודוק, שתי השומות מתייחסות למועדים קובעים מוקדמים לתיקון 7 לחוק משק הגז, כך שממילא בשתיהן לא נדון ההסדר הייחודי של אישור תוכניות העבודה להנחת צינורות לרשת החלוקה.

48. הקביעה על בסיס השומות המכריעות לפיה ההשבחה הינה 10% ביחס למצב הקודם, היא קביעה שרירותית לחלוטין. אין כל בסיס, בשומות המכריעות ולא כל שכן בשומת המשיבה, לקביעה כי ערך הקרקע עלה בשיעור של 10%. אין כל בדיקה מקצועית לגבי הפערים בעלויות הייצור, העלויות העודפות במעבר בין אמצעי הייצור בפחם לאמצעי הייצור בגז, ועוד ועוד סוגיות מקצועיות שאינן בתחום המומחיות השמאי. שומת המשיבה הסתמכה על שומות מכריעות שעיון בהן מגלה כי שיעור ההשבחה לא נקבע על פי חוות דעת מקצועיות בתחום.

יתרה מכך, תחשיב ההשבחה שנעשה עבור כל המקרקעין המוחכרים לעוררת. מדובר השבחה שרירותית הנקבעת לפי גודל המקרקעין המוחכרים שלא בהכרח משמשים את העוררת לייצור חשמל. העוררת מחכירה חטיבת קרקע שמיועדת לייצור חשמל מתוך צפי להיקף פעילות הייצור כיום ומתן עתודה להגדלת הייצור בעתיד. עם זאת במועד הקובע, לא בהכרח נעשה שימוש בכל חטיבת הקרקע המוחכרת. המשיבה כלל לא בדקה את היקף המקרקעין הדרוש לייצור במועד הקובע וכן לא בדקה האם יש לערוך הבחנה בין המקרקעין המשמשים כיום לייצור חשמל ובין המקרקעין המשמשים לעתודה לייצור חשמל בעתיד ביחס להשבחה הנטענת. כל שעשתה המשיבה הוא לחשב את ההשבחה בהתאם לשטח הכולל המוחכר ותחשיב זה, כמובן, שאינו מספק לבחינת ההשבחה במקרה זה.

49. בנוסף, מבחינה נורמטיבית העוררת לא התעשרה מהעברת אמצעי הייצור מפחם לגז. עלויות החשמל נקבעות על ידי רשות החשמל בהתאם לסמכותה לפי חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996. תעריף החשמל אינו בשליטת העוררת כך שהנחה באמצעי הייצור משפיעה על רווחיותה כפי שקיים בחברות מסחריות רגילות. כאשר מדובר במשק החשמל שמצוי תחת רגולציה של רשות החשמל, תעריף החשמל נקבע על ידי גורם רגולטיבי חיצוני, רשות החשמל, אשר בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק משק החשמל קובעת את תעריף החשמל תוך התחשבות במתן "שיעור תשואה נאות על ההון, בהתחשב בזכויותיו ובחובותיו של

בעל רשיון ספק שירות חיוני". המשמעות היא שהוזלת עלויות הייצור לא בהכרח מעשירה את קופת העוררת אלא, יכולה בהתאם להחלטת רשות החשמל להוזיל עלויות לצרכנים.
המשמעות היא כי חיבור תחנת הכוח לגז לא בהכרח מגדילה את הרווחיות של העוררת, והעניין תלוי בהחלטה של רשות החשמל. נראה כי ההוזלה מיטיבה עם הצרכנים והעוררת אדישה סוג אמצעי הייצור, מבחינת רווחיותה. מכאן גם שלא מדובר בהתעשרות במובן של היטל השבחה, ודאי שלא התעשרות אפריורית כפי שטוענת המשיבה.

משמעות חיוב העוררת בהיטל השבחה במקרה זה היא כי מחצית מהחיסכון בעלויות הייצור, שזוהי למעשה ההשבחה הנטענת, יועברו מרשות הציבור כולו לרשות המשיבה. ודאי שאין זו כוונת חוק משק החשמל. אם היתה כוונה כי הוזלה בעלויות הייצור תחוייב בהיטל השבחה בשיעור של מחצית מהתועלת שיש בהוזלה, הרי שניתן היה לצפות כי חוק משק החשמל ייתן לכך ביטוי שהרי מדובר בחיוב שיש לו השפעה מכריעה על קביעת תעריפי החשמל.

אכן, הוראות חוק משק החשמל חיצוניות לחוק התכנון והבנייה ועל כן ניתן לטעון כי אין להביאן בחשבון בעת קביעת ההשבחה החלה על המקרקעין. עם זאת, בעניינו לא מדובר בבחינה שמאית רגילה של מחירי שוק אלא בבחינה כלכלית תיאורטית וזאת מפני שמדובר במקרקעין המשמשים חברות תשתית שבמקרים רבים אינן חברות מסחריות רגילות ואין שווי שוק ממשי לאותם מקרקעין. במקרים אלה קביעת שווי המקרקעין היא מלאכותית ונעשית על פי רוב בהשוואה לקרקעות בייעוד תעשייתי, למרות שאינם כאלה. במקרים מסוג זה, כאשר מדובר בקביעה תיאורטית של שווי המקרקעין וההשבחה מוערכת על פי תחשיבי רווח כלכלי, לא ניתן להתעלם מהשפעת הרגולציה החלה על אותם תחומים.

נוכח כל האמור, אנו מוצאים כי לא הונח כל בסיס לחיוב בהיטל השבחה. התוכנית המשביחה אינה תוכנית כהגדרתה בתוספת השלישית. גם אם היתה תוכנית המחייבת בהיטל השבחה, הרי שהמבנה המשפטי לפיו מדובר בתוכנית קונקרטיזציה של תמ"א 37 ותיקוניה אינו נכון. לא חל מימוש כלשהו. לא הוכח שמאית כי התוכנית אכן השביחה את המקרקעין ולא קיימת התעשרות כתוצאה מאישור תוכנית העבודה. בנסיבות אלה אנו קובעים כי לא הוכח כי חלה השבחה בעקבות אישור תוכנית העבודה והשומה מבוטלת.

יודגש, כי הכרעתנו שלא חלה השבחה היא הכרעה המבוססת על הפן הנורמטיבי ועל הפן השמאי. לא מדובר במקרה בו השלמת חוות דעת מטעם המשיבה יועילו להוכחת ההשבחה ועל כן שונה מקרה זה מהמקרה שנדון בברמ 4507/24 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה נ' המתייצבת להליך חברת החשמל לישראל בע"מ.

נוכח העובדה שהוצאה שומה חסרת בסיס נורמטיבי ושמאי על סך למעלה ממאה מיליון ₪, שהעמידה את העוררת בסיטואציה בלתי סבירה שהיא נאלצת להתגונן בפניה, מצאנו לנכון להטיל על המשיבה הוצאות בסכום משמעותי של 50,000 ₪ שישולמו לעוררת תוך 30 ימים מהיום.

נתנה היום, ב' בכסלו תשפ"ז, 12 בנובמבר 2026.

שני שטרול, עו"ד	**עמית אופק, עו"ד**
מזכירת ועדת ערר	**יו"ר ועדת ערר**
מחוז דרום	**מחוז דרום**