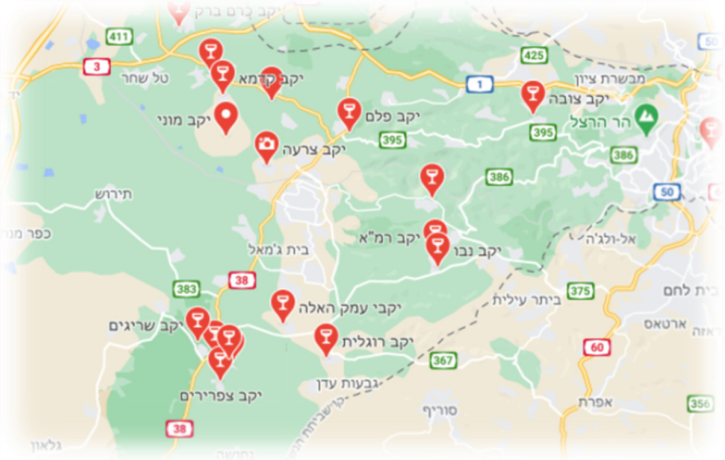
מועצה אזורית
מטה יהודה
בלב המדינה

ה' אב, תשפ"ה
30יולי, 2025

מדיניות אכיפה
עבירות תכנון ובניה - ענף היקב

(שאינם באזור תעשיה)

ועדה מקומית לתכנון ולבניה "מטה יהודה"



<u>פרטי צוות הוועדה:</u>

יו"ר הוועדה: מר אבישי כהן

מהנדסת המועצה: אדר' מיכל נאור ורניק

תובע הוועדה: עו"ד אבשלום אשואל

פתח דבר:

מרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "מטה יהודה" מתאפיין בהתיישבות כפרית קהילתית. מרחב זה משתרע על פני מאות אלפי דונם וכולל שטחים חקלאיים נרחבים.

נוכח מאפייניה הייחודיים של הקרקע והטופוגרפיה המקומית, ידוע אזור זה בשבח גפניו משכבר הימים ובשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר היקבים הפועלים במרחב התכנון.

לצד ההכרה בחשיבות התפתחות ענף היקב כמשלח יד של תושבי המועצה וכאבן דרך משמעותית לסגסוג הולך וגובר של התיירות באזור, נודעת חשיבות רבה לכך שפעילות זו תתבצע בהתאם להוראות הדין.

על אחת כמה וכמה, כאשר עסקינן ביקבים אשר מקבלים קהל במבנה היקב במסגרת סדנאות, סיורים וכיוצא בזה, מבלי שבוצע כל פיקוח הנדסי וקונסטרוקטיבי ביחס למבני היקבים ואין כל ארובה לביטחונם של הבאים בשעריהם.

לאור האמור, יזמה המועצה האזורית "מטה יהודה" תכנית מתאר מקומית אשר מכוחה ניתן יהיה להסדיר את מרבית היקבים הקיימים במרחב התכנון ולקבל היתר להקמת יקבים חדשים. תכנית זו, אשר מספרה 151-0387068 אושרה ופורסמה לתוקף ביום 27.12.18 (להלן: "**תוכנית המתאר**").

חזון תוכנית זו הינו: "**מיצוב מרחב מטה יהודה על מפת התיירות של ישראל כ"לב ירוק", מוקד תיירות נופש ופנאי של המרחב הבין-מטרופוליני ירושלים תל אביב.**". חזון זה, אשר נחרט על דגלה של המועצה, אינו בר מימוש בהיעדר הענות ונכונות להסדרה מצד בעלי היקבים ומחזיקי הקרקע.

מציאות החיים מלמדת כי ללא ביצוע אכיפה אקטיבית לצד נתיב ההסדרה התכנונית אשר נסלל בעבור היקבים כאמור לעיל, תהיה תוכנית מתאר זו בבחינת ברכה לבטלה.

עוד יצוין כי בהעדר הסדרה תכנונית, תעמוד בפני בעלי היקבים תקרת זכוכית בדרך לקבלת רישיון עסק. אף עובדה זו, עלולה להיות לרועץ להמשך פיתוח התיירות הכפרית וסגסוג הענף באזור.

מדיניות זו, קובעת מסגרת סדורה לביצוע אכיפה יזומה ביחס ליקבים הפועלים במרחב התכנון ללא היתר לבניה ו/או לשימוש, בשים לב לנסיבות ביצוע העבירה, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

הגדרות:

"**החוק**" - חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.
"**יקב חדש**" – יקב אשר החל פעילותו עד שנה טרם מועד גילוי השימוש על ידי הוועדה.
"**תיירות כפרית**" – פעילות עסקית במרחב הכפרי, הקשורה לחקלאות כפעילות נלווית ושלימה.

תכלית מדיניות האכיפה:

נוכח עליית שכיחות ביצוע עבירות בניה ו/או שימוש אסור ליקבים במרחב התכנון המקומי ומיעוט הליכי ההסדרה שנפתחו מכוח תוכנית המתאר דלעיל, נמצא כי קיים צורך במיגור התופעה על דרך תיעול משאבי פיקוח והגברת אכיפתן הפלילית.

מטרת הגברת האכיפה כנגד פעילות יקבים בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, הינה עידוד וזירוז הסדרת היקבים הקיימים (במרבית המקרים קיימת ייתכנות תכנונית לכך) ומניעת הקמת יקבים חדשים ללא היתר.

בהיעדר אכיפה משמעותית, תופעה זו, דהיינו, הקמה והפעלת יקבים ללא הליך הסדרה, תהפוך לחזון נפרץ אשר בטווח הארוך, עלול לפגוע בערכי התכנון ובאיכות חייהם של תושבי המועצה.

מסמך מדניות זה, נכתב במטרה להתאים סדרי עדיפות לאכיפת עבירות מסוג זה לנסיבות ביצוע העבירה ולקבוע קווי יסוד לנקיטת הליכים פלילים בגין עבירות אלו באופן סדור ומושכל.

בנוסף, קיימת חשיבות רבה לפרסום המסמך לידיעת התושבים ובעלי היקבים. מדיניות אכיפה נהירה ומפורסמת מגבירה את השקיפות של הרשות ויוצרת אחידות ושוויון. כמו כן, פרסום ההחלטה בדבר הגברת האכיפה הוא בבחינת "אין עונשין אלא אם כן מזהירין".

לאחר מכן, תפעל הוועדה המקומית ביתר שאת לאכיפת עבירות בניה ושימוש אסור ליקבים.

בחירת אפיק האכיפה המתאים:

<u>סמכות אכיפה מנהלית</u> - ככלל, יינתן צו הפסקת שימוש מנהלי כנגד כל שימוש ליקב חדש אשר דבר פתיחתו נודע לוועדה פחות משישה חודשים ממועד תחילת השימוש האסור. כמו כן, **במקרים המתאים תשקול הוועדה מתן צו הריסה מנהלי כנגד בניה ללא היתר של יקב. צו ההריסה יבוצע לאלתר על ידי הוועדה על חשבון מבצע העבירה.**

<u>סמכות אכיפה פלילית</u> – בין אם ניתן צו מנהלי ובין אם לאו, לאחר גיבוש חומר הראיות על ידי הפיקוח יועבר תיק הפיקוח לתביעה לצורך שקילת האפשרות לנקיטת הליך פלילי. לתביעה נתונה סמכות להפעלת שיקול דעת פרטני ביחס לכל תיק אשר יובא לפתחה, בשים לב לנסיבותיו הפרטניות של התיק, בהתחשב במדרג העבירות המפורט להלן ובמידת העניין לציבור בהגשת כתב אישום ובהרשעת החשוד בביצוע העבירות נשוא החשד.
יצוין כי במרבית המקרים, לא יהיה מקום להפעלת הסמכות לעריכת הסדרים מותנים, נוכח מאפייני העבירה ובעיקר, היקף העבירה.

הגברת האכיפה – גיבוש מדרג העבירות לפי חומרה:

הגברת אכיפה ונקיטת הליכים פליליים בעבירות בניה ו/או שימוש אסור ליקבים נעשה על ידי הוועדה המקומית והתביעה תוך שקילת האלמנטים הבאים:

1. <u>מצב תכנוני - כללי</u> – יעוד הקרקע והמצב התכנוני החל עליה. במסגרת אלמנט זה, יש לבחון האם העבירה מבוצעת בתוך חלקת המגורים או בשטח חקלאי.
2. <u>היקף העבירה</u> – גודל המבנה והיקף השימוש.

פעילות היקב מוכרת כשימוש נלווה לחקלאות כחלק ממגמה המשלבת בין חקלאות לפיתוח הכפר, בין היתר, נוכח השפעת מרחק היקב ממקום הבציר על איכות התוצר. עם זאת, כפי העולה מתוכנית המתאר דנן, ממדיניות משרד החקלאות[1] ומנוהל רשות מקרקעי ישראל בנושא[2], מדובר בהפעלת יקב קטן ממדים בסמוך לחלקת הגידול ולא תותר הקמת יקב תעשייתי בקרקע חקלאית. כנגזרת מכך, הלכה למעשה, **<u>הוגבל היקף מבנה היקב ויקבים אשר שטחם אינו עומד בהגבלה זו, אינם ברי הסדרה וכלל, נודעת חשיבות רבה יותר לאכיפתם</u>**.

ראו מדיניות משרד החקלאות לעניין זה:

מבנים לעיבוד של תוצרת חקלאית בהיקף קטן	401	יקב	יקב משפחתי במשק החקלאי הוא מבנה המשמש לייצור יין ואחסנתו בחביות או בבקבוקים. היקף פעילותו מצומצם יחסית, ייצור של בין אלפי בקבוקים בודדים ועד עשרות אלפים.
	402	בית בד	מבנה המשמש לייצור שמן זית, עיבודו ואחסנתו בחביות או בבקבוקים.
	403	מחלבה	מתקן לעיבוד חלב בעלי חיים

מימדים	
תכסית קרקע	שטח תכסית הקרקע לא יעלה על 350 מ"ר.
גודל מבנה	מבנה יקב בשטח תכסית קרקע של עד 350 מ"ר, ייחשב מבנה חקלאי. מבנה יקב בשטח תכסית קרקע העולה על 350 מ"ר ייחשב מבנה תעשייתי. שטח המבנה יכול לכלול מרכז מבקרים וחנות ממכר כנגזר מחכנית.
גובה המבנה	עד 6.6 מטר מעל פני הקרקע, ועוד מרחף.

[1] "**מדיניות. הנחיות וקריטריונים לתכנון מבנים חקלאיים**", משרד החקלאות ופיתוח הכפר – דצמבר 2013.
[2] "**תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה**", רשות מקרקעי ישראל, נוהל מס' 37.04 מיום 3.6.2019

אף תוכנית המתאר מגבילה את היקף השימוש המותר ליקב כדלקמן:



תכנית מס': 151-0387068 - שם התכנית: תכנית להקמת מבנים חקלאיים ותיירות כפרית במטה יהודה

6.12	זכויות בניה מאושרות
	מימוש זכויות, יחס לתכניות קיימות: 1.תכנית זו אינה פוגעת בזכויות בניה, תכליות ושימושים מכוח תכניות שהיו בתוקפן לפני יום תחילתה (להלן: "תכנית תקפה" או "תכנית מאושרת") אלא אם נאמר במפורש אחרת בהוראות תכנית זו. 2.היקף זכויות הבניה, התכליות והשימושים אשר הותרו במסגרת התכניות המאושרות אינו נפגע. תכנית זו מוסיפה שימושים נוספים לפעילות לא חקלאית, בהקשר של תיירות כפרית ובהיקף בניה מרבי של 350 מ"ר כמפורט לעיל ובאופן הבא: (א) קיימת תכנית מאושרת המתירה פעילות לא חקלאית בהיקף העולה על 350 מ"ר, יתווספו אל השימושים המותרים מכוחה גם השימושים המותרים במסגרת תכנית זו. אולם, סך כל השטחים לא יעלה על השטח המאושר מכוח תכניות קודמות. (ב) קיימת תכנית מאושרת המתירה שימוש של פעילות לא חקלאית בהיקף הנמוך מ- 350 מ"ר, יתווספו אל השימושים המותרים מכוחה גם השימושים המותרים מכוח תכנית זו. במקרה זה, תתאפשר תוספת זכויות בניה ושטחי בנייה מכוח תכנית זו בהיקף שלא יעלה על 350 מ"ר.

וראו גם הגבלת היקף השימוש ליקב אשר יוכר כשימוש חקלאי נלווה על פי החלטת רמ"י:

עיבוד ראשוני של תוצרת חקלאית **א.** ייצור שמן מזיתים - בית בד. **ב.** ייצור יין מענבים – יקב. **ג.** ייצור גבינות מחלב – מגבנה. **ד.** ייצור בשמים וסבונים מצמחי תבלין ובושם. **ה.** יבוש תבלינים ופרחים. **ו.** ייצור ריבות מפירות, פירות מיובשים, מיצים, תמציות.	בתחום חלקת המגורים או בשטח החקלאי הצמוד לה, בתחום חלקה א'.	**בתחום חלקת המגורים** עד 500 מ"ר או **מחוץ לחלקת המגורים** בתחום חלקה א' עד 350 מ"ר.	אם השימוש הנלווה הוקם **מחוץ לחלקת המגורים**: - **החנות** תמוקם **בתוך המבנה** המשמש לשימוש הנלווה. - **החנות** תמוקם מחוץ לחלקת המגורים. - היקף בניה – עד 50 מ"ר ובלבד שהיקף הבניה של השימוש הנלווה כולל **חנות** הממכר לא יעלו על 350 מ"ר.		30% משטח השימוש הנלווה ו- 100% משטח **חנות** הממכר

3. אופי השימוש – שימושים בזיקה לפעילות חקלאית כגון יצור היין, קיום סיורים וטעימות ומכירת תוצרת היקב, לעומת שימושים מסחריים אחרים שאינם בזיקה ישירה לפעילות החקלאית כגון - קיום אירועי שמחות, מכירת יין ומוצרים נוספים שאינם מיוצרים ביקב וכיוצא בזה (להלן: "**שימושים מסחריים**").
4. משך ביצוע העבירה
5. מטרדים וחשש לפגיעה בערכי סביבה – בכלל זה, חשש לשפיכת פסולת, מפגעי ריח, זיהום אויר, רעש חריג הפוגע בתושבים הסמוכים וכיוצא בזה.
6. אי כיבוד שלטון החוק – כגון המשך ביצוע העבירה תוך הפרת צווים מנהליים או שיפוטיים
7. חשש לפגיעה בשלום הציבור
8. נראות

כנגזרת מהעקרונות המפורטים לעיל, גיבשה הוועדה לתכנון ולבניה "מטה יהודה" שלושה דרגות חומרה בהתייחס לנסיבות ביצוע העבירות כמפורט להלן:

א. <u>עבירות במדרג הגבוה:</u>

ככלל, יינתן תיעדוף לאכיפה בהתקיים אחד או יותר מן המאפיינים הבאים:

1. <u>ביצוע **עבירת בניה** של יקב</u> – בנית מבנה יקב ללא היתר כדין אשר התגלתה בטרם חלפו 5 שנים ממועד סיום הבניה.
2. <u>עבירת שימוש אסור **ביקב חדש** אשר הוקם במבנה קיים</u>– שימוש אסור ליקב אשר נתגלה לכל היותר שנה ממועד התחלת השימוש, אולם לא בוצעה עבירת בניה. מקרה זה מתקיים בשני מצבים חלופיים:

<u>א.</u> המבנה בו מבוצע השימוש הינו מבנה ללא היתר, אולם חלה התיישנות על עבירת הבניה.

<u>ב.</u> מדובר במבנה חקלאי שנבנה על פי היתר, אולם השימוש ליקב אינו תואם את השימוש המותר על פי ההיתר למבנה.

במקרים מתאימים, יש לשקול הוצאת צו הפסקה מנהלי או שיפוטי. למען הסר ספק, יובהר כי שימוש בסמכות זו אינו גורע מסמכות הוועדה לנקוט הליך פלילי נוסף להוצאת הצו.

3. עבירת שימוש אסור ליקב המבוצעת במבנה אשר לא ניתן להסדירו על פי המצב התכנוני הקיים.
4. עבירת שימוש אסור ליקב המבוצע <u>העלול לגרימת מטרד ו/או פגיעה בערכי איכות הסביבה ו/או פגיעה בערכי טבע ונוף</u>. לעניין זה, יובא בחשבון מידת הקרבה למבנה מגורים, מקורות מים ואזורים בעלי רגישות סביבתית גבוה.
5. עבירת בניה ו/או שימוש אסור ליקב אשר בוצעו <u>תוך הפרת צו הפסקה מנהלי או שיפוטי</u>.
6. <u>שימושים מסחריים שאינם בזיקה לפעילות החקלאית</u> - עבירת שימוש אסור ליקב הכולל שימושים כגון – קיום אירועים (כגון ימי הולדת, בריתות, כנסים וכדומה). לעניין זה, יש לשקול לחומרה את מידת הנראות של העבירה.

הוועדה לתכנון ולבניה "מטה יהודה" רואה עבירות אלו בחומרה יתרה ותפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי למגרן, לרבות הגשת כתבי אישום.

ב. <u>עבירות במדרג הבינוני:</u>

עבירות אשר נסיבות ביצועה אינן נכללות במדרג חמור ולא נקבע כי יש חוסר עניין באכיפתן, יחשבו כעבירות במדרג הבינוני והוועדה תפעל לאכיפתן בהתאם למשאבים ולכוח האדם העומד לרשותה.

בכלל זה, שימוש אסור ליקב במבנה אשר **גודלו מעל 100** מ״ר אשר חלה **<u>התיישנות</u>** על בנייתו, **<u>לא מבוצעים בו שימושים מסחריים</u>** ולא קיימת מניעה תכנונית להסדרתו בדיעבד. כמו כן, במקרים מתאימים, בהם היקף העבירה גדול יותר, אולם <u>קיימת היתכנות תכנונית</u> ואף <u>הוגשה בקשה להיתר ומטופלת ע״י המגיש/ה בשקידה הראויה</u>, ישקול התובע מתן שהות קצרה לבחינת התקדמות ההליך התכנוני, טרם נקיטת הליך פלילי.

ג. <u>עבירות במדרג הנמוך:</u>

כלל, בהיעדר נסיבות מיוחדות, אין עניין לציבור בנקיטת הליך פלילי בגין ביצוע עבירות שימוש אסור ליקב בהתקיים התנאים המצטברים הבאים:

1. מדובר בשימוש שהתגלה על ידי הפיקוח לכל הפחות למעלה מחמש שנים ממועד תחילת ביצועו.
2. השימוש מבוצע במבנה קטן מ-100 מ״ר.
3. ככל שמדובר במבנה ללא היתר, חלה התיישנות על בנייתו.
4. מבוצע שימוש לייצור יין ואריזתו ללא שימושים מסחריים שאינם בזיקה לפעילות החקלאית.

<u>יודגש - ככל שיתגלו במקרקעין עבירות נוספות אשר בעיתיים תתקבל החלטה בדבר הגשת כתב אישום, תיכלל עבירת השימוש ביקב בכתב האישום חרף קיומם של התנאים המצטברים דלעיל.</u>