

## ועדת ערר לענייני ארנונה

שליד המועצה האזורית מנשה

עו"ד יעקב דרומי (יו"ר הוועדה); אריק טוויל (חבר); שלמה אבישי (חבר)

[ כן נכח חבר ועדה נוסף: סוהיל כבהא ]

בעניין: ערר ארנונה – 2019 (חלק) - 2020

נכס:	300818
מיקום:	גן שמואל
שטח:	4,583.23
חיוב	מבנה תעשייה

העורר: קיבוץ גן שמואל (אגש"ח)

נגד

המשיב: מנהל הארנונה מועצה אזורית מנשה

### החלטה

1. העוררת מפעילה מערך לגידול קנביס רפואי, בנכס נשוא השומה, ובקשתה היא לסווג את הנכס לצרכי ארנונה כ"מבנה חקלאי", אותו סיווג מנהל הארנונה כ"מבנה תעשייה" סיווג 148.

1.1. העוררת, יש לציין, מחזיקה, באמצעות חברות שונות, בשני מבנים סמוכים, האחד המשמש לייצור קנאביס ("מפעל") והשני לגביו טוענת העוררת שהוא חממה לגידול קנאביס, כלומר: היא עושה בו שימוש חקלאי.

1.2. הערר מופנה לגבי הנכס המשמש לגידול צמחי הקנאביס, והמחלוקת כפי שכבר עולה מבין פרחי הקנאביס היא אם אכן שיטת הגידול "המודרנית" שאינה נעשית דווקא ב"חממה הקלאסית" בין קירות ניילון במבנה של קשתות, בין הרפת ללול, היא שעושה את ההבדל בין "מבנה תעשייה" ל"מבנה חקלאי".

1.3. רק לצורך התיאור הגרפי – במפעל "הייצורי" הסמוך (שלגביו אין מחלוקת אשר לסיווגו) - נעשה שימוש, בין היתר, בתפרוחות של הקנאביס המגיעות מהמבנה בו מתרחש גידול הצמחים (העוררת אף טונת כי הינה עושה שימוש בתפרוחות מגידולים נוספים).

1.4. משרד החקלאות 'שותף' לאירוע ואישוריו לתהליכי הגידול והייצור ניתנו והוצגו בפני הוועדה.

2. השגתה של העוררת נדחתה בידי מנהל הארנונה. בנימוקיו הוא ציין כי המבחן העיקרי לצורך החיוב בארנונה הוא מבחן השימוש בפועל, לייעוד התכנוני ("תעשייה קלה ומלאכה") ולהוראות הסכם הפיתוח בין רמ"י לעוררת ("הקמת מפעל לייצור קנאביס רפואי"). לגישתו, מדובר ב"מפעל לייצור קנאביס רפואי". הוא תומך עמדתו גם במבחן נוסף, אם השימוש בחלק מסויים הכרחי למהות התכליתית של "הארגון העיקרי" המחזיק בנכס.

3. העוררת הדגישה כי חוזה הפיתוח נוגע למפעל הקנאביס ולא לחממות, שיעודן מבני משק ולא תעשייה (כפי שסבר מנהל הארנונה), והוא עושה בנכס שימוש חקלאי מובהק, דהיינו: גידול קנאביס רפואי. לשיטתו, לפי סעיף 269 לפקודת העיריות: קרקע שאינה בניין שמשמשת בפועל לשימוש חקלאי במבנה חקלאי - צריכה להיות מסווגת כמבנה חקלאי לצורכי ארנונה.

4. בהתאם להיתר הבנייה לנכס שמספרו 5299 (הוצג לוועדה) - ניתן להקים בנכס נשוא השומה: "מבנה משק לגידול קנאביס רפואי ובית אריזה מבניה קלה, כולל גידור ואמצעי אבטחה ומיגון עפ"י תקנים של משרד החקלאות והבריאות כולל ממ"מ, והריסת מבנים קיימים

היתר זה אינו ניתן להעברה אלא באישור הוועדה המקומית.

על פי אישור הוועדה המקומית האמורה: ועדה מקומית - מנשה אלונה בישיבה מספר: 206 בתאריך: 26/04/18  
מותר: **הקמת מבנה משק לגידול קנאביס רפואי ובית אריזה מבניה קלה כולל גידור ואמצעי אבטחה ומיגון עפ"י תקנים של משרד החקלאות והבריאות כולל ממ"מ, והריסת מבנים קיימים**

חממות מוצעות: 3769.56 מ"ר  
מבנה אריזה לטיפול בתוצרת החקלאית: 771.61 מ"ר  
ממ"מ: 24.57 מ"ר  
מתקנים ומערכות טכניות: 18.49 מ"ר  
גדרות: 485.0 מ"א

4.1. בהתאם לתוכנית המתאר – השימושים המותרים (הוצג לנו במסגרת תצהיר העורר – כחלק מחוות דעת של שמאית שצורפה לערר, ואשר הוצגה ללא התנגדות – ומצורפת בהמשך) נוגעים "למבנים הקשורים לענפי המשק של הקיבוץ".

4.2. אמור מעתה: הוועדה המקומית, לפי היעוד התכנוני של הקרקע הנדונה, התירה הקמת מבנה משק לגידול קנאביס רפואי (המבנה נשוא הערר) וכן בית אריזה.

4.3. בשאלה אם הקרקע שמסומנת ביעוד "מבנה משק", עליה ממוקם המבנה לגידול הקנאביס – צריכה להיות "קרקע חקלאית" כדי לזכות את העוררת בסיווג "מבנה חקלאי" – נדון בהמשך.

**ת.ב.ע 0113175-351, אשר פורסמה למתן תוקף בי.פ. 7640 מיום 13.12.2017.**

מטרת התכנית הוספת שימושים, הרחבתם, הסדרת מצב קיים והרחבת תחום הפיתוח של קיבוץ גן שמואל הקיים וסביבתו הקרובה.

בהתאם לתשריט התכנית הנכס הנדון מסומן ביעוד "מבני משק" בתחום מגרש 42.

להלן הוראות וזכויות הבניה בהתאם לתקנון התכנית:

שימושים: מבנים ותקנים הקשורים ישירות לענפי המשק של הקיבוץ הכוללים: ייצור, טיפול, עיבוד, ניהול, אחסון, שינוע, שיווק תוצרת חקלאית, מתקנים לייצור מזון לבעלי חיים ולאחזקת בעלי חיים. כמו-כן, יותר מבנים ומתקנים לשירות הקיבוץ, כגון: מתקנים הנדסיים, שטח לפינוי גזם חקלאי, מתקנים להספקת מים, מבני חשמל, שטחי חניה, נגריה, מסגריה, אחסנה, מוסך המיועד לטיפול ברכבי הקיבוץ ורכבים חקלאיים בלבד.

גודל מגרש מיני: 3,000 מ"ר

שטחי בניה: 80% (70% עיקרי + 10% שירות)

תכסית: 80%

גובה: 14 מ' (לא כולל מעי טכניות על גג המבנה)

מסי קומות: 2

קווי בניין: צידי, אחורי וקדמי – 5 מ'

	<b>שטחים עיקריים מבוקשים :</b>
מ"ר 771.61	<b>מבנה לטיפול בתוצרת מקומית :</b>
<u>מ"ר 3,769.56</u>	<b>חממות :</b>
מ"ר 4,541.17	<b>סה"כ :</b>
	<b>שטחי שירות מבוקשים :</b>
מ"ר 24.57	<b>ממ"מ :</b>
<u>מ"ר 18.49</u>	<b>מתקנים ומערכות טכניות :</b>
מ"ר 43.06	<b>סה"כ</b>
מ"ר 4,584.23	<b>סה"כ שטחים מבוקשים (עיקרי + שירות) :</b>

5. ועדת הערר ביקרה במבנה, ומצאה כי -

- 5.1. המתחם מגודר עם שמירה קפדנית, שכניסה אליו מוגבלת ונעשית לפי היתרים, וחתימה דיגיטלית על כתבי שמירת סוד.
- 5.2. המתחם כולו, לרבות החצר, סלול.
- 5.3. המבנה משתרע על פני רוב המתחם. זהו מבנה חד קומתי גבוה (למעלה מ-7 מטרים).
- 5.4. בכניסה קיים חדר בקרה עם מסכים לשליטה על כלל המבנה. בצד ימין קיים חדר משרדים, בהמשך בצד שמואל ממוקם חדר אוכל. לאחריו, חדר עם מערכות מים/דישון. מימין מצויים חדרי הלבשה, שירותים, רחצה וחדר גדול עם מסועים.
- 5.5. הכניסה לאיזור בו מתצבע גידול הצמחים היא בנוהל של חדרים נקיים ("רפואיים"), המחייב שימוש בבגדי מגן, כיסוי על הבגד. כן קיימים שם מקלחות וכד'.
- 5.6. בהמשך קיים חדר לכל רוחב הקומה הכולל איחסון, מערכות סינון מים, מסועים. משם מתפצל המבנה לשתי חלקים: בצד השמאלי מסוע לאורך כל המבנה. בצד הימני שלושה חדרי חממות: הראשון לייחורים, השני לגידול והשלישי להפרחה.
- 5.7. הסיור נעשה בחממת הגידולים וההפרחה בלבד.
- 5.8. החממות ממוקמות במבנה קשיח (כולל הגג השקוף) עם שליטה ובקרה על מים/ אור/איכות האויר/מזיקים וכד'.
- 5.9. כסיור השלמה נעשה ביקור במתחם הסמוך (מופרד על ידי גדר ושער כניסה נפרד ללא מעבר ישיר).

## 6. השלמות נוספות והתייחסות טכנית לפרוצדורה -

- 6.1. צורפו גם מסמכים הנוגעים לחלקה סמוכה ואישורים שונים של משרד החקלאות שאינם נוגעים לערר זה, למעט העובדה שמשרד החקלאות מכיר בפעילות כ"חקלאית".
- 6.2. במסגרת הדיון נחקר המצהיר מטעם העוררת וחזר על עיקרי הדברים .
- 6.3. במסגרת היתר הבניה שהוגש - החממה היא בשטח 3769 מ"ר והיתר לשימושים נוספים ובסה"כ 4,584.23 מ"ר. (לכאורה, אין התאמה מלאה בין הנבנה בפועל לבין הסיור שנעשה בשטח, אך לא מצאנו שיש בכך השפעה על הגודל הסופי של השטחים).
- 6.4. הצדדים העלו טענות אשר לבעלות אחרת על הנכסים (חברות וכד); לגבי בעלות נפרדת בין המפעל לחממה; לגבי פיצול סטוטורי בגין הגידול ליצור; לגבי התשריט בתב"ע.
- 6.5. העוררת נענתה להחלטת ועדת הערר שנמסרה לצדדים, והצהירה לגבי העובדות ששימשו אותה בערר.

## 7. על חקלאות שמתקיימת "על קרקע חקלאית"

- 7.1. יותר מפעם אחת פסקו בתי המשפט כי "החקלאות המודרנית" שונה בתכלית השינוי מ"החקלאות הקלאסית טרם המהפכה התעשייתית", והרכב זה של הוועדה, כמו-גם הרכבים קודמים של ועדת הערר שליד המועצה האזורית מנשה, שעיקר המקרקעין בתחומה הם חקלאים דן לא אחת בשאלות בהן באה לידי ביטוי "חקלאות מודרנית" (ורק נזכיר את הסוגיות של גידול אלמוגים במכלי זכוכית, מדגרות לאפרוחים ועוד).
- 7.2. באחד מתיקי הערר דחתה הוועדה את עמדת מנהל הארנונה לפיה חקלאות ניתן לקיים רק על קרקע חקלאית.
- 7.3. יפים לענייננו הדברים שאמרנו שם –

"אין דעתנו, כדעת מנהל הארנונה. נסביר את עמדתנו –

1. ההגדרה לגבי "אדמה חקלאית", אינה נלמדת מלשון התקנות, אלא מסעיף 269 לפקודת העיריות (אליה מפנות התקנות הללו).
2. לפי פקודת העיריות, כאמור - "אדמה חקלאית" – היא :

"כל קרקע שבתחום העיריה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים; אלא שקרקע כזאת, אם היא נמצאת באזור מגורים או באזור מסחרי ואינה עולה בשטחה על חמישה דונם, רשאית המועצה לראותה שלא כאדמה חקלאית, בשים לב לדרגת התפתחותו של אותו אזור;

3. המשמעות היא כי איננו מקבלים את הטענה שהקרקע צריכה להיות "חקלאית", לפי דיני התכנון והבנייה או תוכניות המתאר למיניהן, שכן הגדרת "אדמה חקלאית", 'הולכת' לפי מבחן השימוש.

4. "הגדרת "קרקע חקלאית" לעניין ארנונה אינה זהה להגדרתה בחוק התכנון והבנייה" – (ראו עמנ (ב"ש) 16/05 מצפה תת ימי ים סוף בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת; השווה גם בר"ע 139/74 וייסברג נ' מנהל מס רכוש פד"י כ"ח(2) 784 ממנו עולה ש"קרקע חקלאית" יש לה משמעויות שונות לעניין חוקים שונים.

5. סיווג נכס, קבע בית המשפט העליון, נעשה בהתאם לשימוש הספציפי בנכס ועל פי צו הארנונה הספציפי" (ראו גם בר"ם 1375/09, שירותי בריאות כללית נגד עיריית רמת השרון).

6. סיווגו של נכס לצורכי ארנונה כרוך, אפוא, בקביעת השימוש הנעשה בו; במילים אחרות, "סיווג הקרקע לצורך הטלת ארנונה נקבע על פי השימוש שנעשה בקרקע";

ראו גם עמנ (ב"ש) 16/05 מצפה תת ימי ים סוף בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת; ראו ע"א 7975/98 אחוזת ראשונים נ' עיריית ראשון לציון, תק-על (1478 (1)2003

7. ברי כי לצורך השאלה אם קרקע מסוימת באה בגדר "אדמה חקלאית", יש חשיבות לקביעה אם נעשה באותה קרקע שימוש למטרה ממטרות הנקובות בהגדרה.

(ראו גם ע"א 635/66 ס' פ' יהודה נ' ועדת השומה שליד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כא(1) 330, 333; נמדר, בספרו הנ"ל, בעמ' 409; ע"ש (חיפה) 5907/98 עץ ועצה תעשיות ומסחר בע"מ נ' עיריית חדרה; ברם 5045/02 מלק סלומון נ' מנהל הארנונה שליד עיריית חדרה (פורסם בנבו, 14.07.2003)

7.4. באופן דומה פסקנו גם בעניין רמית (מדגרה).

## 7.5. זאת גם עמדתו של המלומד הנריק רוסטוביץ (ארנונה עירונית)

זוהי הגדרה פונקציונלית. קרקע המשמשת כמטע, כמשתלה, כמשק בעלי חיים, לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים חייבת בארנונה, שכן אף קרקע זו נהנית משירותי הרשות המקומית. בע"א 65/65 פלוטניצקי נ' מועצה מקומית רמת השרון<sup>19</sup> נקבע, כי אם הקרקע מוגדרת כאדמה חקלאית על פי תכנית בניין עיר, אזי אין בסמכותה של ועדת השומה לראותה שלא כאדמה חקלאית, גם אם האזור משמש בפועל למגורים. לדעתי, המבחן הקובע הוא השימוש בפועל שנעשה בקרקע, ולא המצב התכנוני.<sup>20</sup>

מועצת הרשות המקומית רשאית לקבוע, כי קרקע חקלאית כמשמעה ברישא להגדרה, המצויה באזור מגורים או באזור מסחרי, ושטחה אינו עולה על חמישה דונם, אינה "קרקע חקלאית". לצורך קביעה זו יש להתחשב בדרגת ההתפתחות העירונית של אותו אזור.<sup>21</sup>

### ד. קרקע תפוסה

בסעיף 269 לפקודת העיריות נקבע -

**269. "קרקע תפוסה" - כל קרקע שבתחום העיריה שאינה אדמה חקלאית,**

**שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין;**

על מנת שקרקע תיחשב כ"קרקע תפוסה", ותהיה נשוא לחיוב בארנונה,

צריכים להתקיים בה שלושה תנאים מצטברים.

<sup>19</sup> פ"מ מח 307.

<sup>20</sup> ראה המ" 460/63 לש נ' ועדת השומה שליד עיריית נהריה, פ"ד יח(1) 319. ע"א 635/66 פטאל

נ' ועדת השומה שליד עיריית תל אביב, פ"ד כא(1) 330.

<sup>21</sup> ראה המ" 271/63 וינברג נ' ועדת השומה כפר סבא, פ"ד יז 2232. המ" 2051/64 ולט נ' ועדת

השומה שליד עיריית נהריה, פ"מ מז 303.

## 8. חקלאות מודרנית ומבחן השכל הישר

8.1. במקרה אחד אימצה ועדה זו את מבחן "השכל הישר", לפיו "מה שגדל בטבע

כצמח - יחשב לגידול חקלאי".

עמנ (באר-שבע) 37926-05-12 - עיריית אילת נ' נייטשר בטה טכנולוגיות - נ.ב.ט בעמ,

תק-מח(2)2013, 11676(07/04/2013)

השאלה היא האם גידול האצות על ידי המשיבה הוא פעילות חקלאית כטענתה או שמדובר ביצור אצות תעשייתי, כטענת המערער. את החלטתה, כי מדובר בגידול חקלאי ביססה וועדת הערר על ביקור שערכה בשטח וכן על חוות דעתו המקצועית של פרופ' פיק, לפיה בדומה לשיטות גידול מקבילות בעולם - יש לסווג את פעילות המשיבה כפעילות חקלאית.

מבחן ה"שכל הישר" יפה גם לעניין זה ככל שעסק מקיים פעילות מרוכזת אחת שעיקרה בתחום מסוים - הרי שלא נכון יהיה ולא ניתן יהיה להפריד את אופי פעילותו העיקרית של העסק מסיווג המבנים והשטחים עליהם מתקיימת אותה הפעילות. כך

גם בענייננו- ככל שהמערערות בחרה #לשתוק# ולא לסתור הממצא העובדתי שקבע פרופ) פיק בחוות דעתו כי עסקינן בפעילות חקלאית – הרי שלא מן הנמנע לסווג את חבריכות והשטח עליו חוקמו חבריכות כשטח חקלאי- משהאצה - זו שמגדלת חמשיבה - גדלה בטבע כצמח- כך גידולה בחווה אינו משנה מיעודה - בחיותה צמח.

## 9. על "שימוש חקלאי" במממדים שונים -

9.1. "השאלה מהו "שימוש חקלאי", נדונה בפסיקה בשלושה מישורים: דיני המיסים, ההסכמים שבין החוכר לבין רשות מקרקעי ישראל, דיני התכנון – מוסדות התכנון והבנייה.

9.2. מעיון בדברי החקיקה השונים נדמה כי כל חוק נתן "לבוש" שונה ל"לקרקע חקלאית". עדיין אין הגדרות מדוייקות אימתי "שימוש" של מחזיק בנכס מהווה שימוש חקלאי. עיון בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 מלמד על כך שהוא הגדיר בסעיף 1 קרקע חקלאית כקרקע המעובדת לחקלאות או שיעודה בתכנית בניין עיר הוא חקלאי, ולא התייחס לשימושים האפשריים במסגרת העיבוד החקלאי.

9.3. **בחוק ההתיישבות החקלאית** (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 הוגדרה קרקע חקלאית, (סעיף 1), כדלקמן:

9.3.1. "קרקע חקלאית - קרקע שנועדה לשמש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול פרחים, למשתלה, לגידול בעלי חיים או להחזקתם או למרעה להם, או להחזקת ציוד חקלאי או מלאי חקלאי";

## 9.4. ההוראות הסטנדרטיות של חוזה המשבצת -

9.4.1. הוראות סעיף 3(א) לחוזה המשבצת, סעיף 3(ב) ו41(ג) יחד עם סעיף 22(א) לחוזה מלמדים שמטרת החוזה היא ב"עיקר לצרכי חקלאות" או "למטרה חקלאית" וכל זאת במטרה לבסס את הישוב, לגרום להמשך איכלוס הישוב על ידי מתיישבים חקלאים, להקים מבנים למשקים.

9.4.2. החוזה שבין הצדדים וגם החלטות מנהל מקרקעי ישראל אינן מגדירות מהי "חקלאות" או "בעיקר למטרה חקלאית" או "שימוש חורג".

9.4.3. בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל נקבע כי "קרקע חקלאית" תימסר בדרך של חכירה לייצור מוצרים חקלאיים, ולהקמת מבני ומיתקנים הדרושים .... לצרכי הייצור החקלאי".

9.5. **חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א-1980** הגדיר כי "יצרן חקלאי" הוא מי שמגדל תוצרת חקלאית; בעל מערכות ומיתקנים המשמשים, כולם או בעיקרם, לטיפול בתוצרת חקלאית בצורתה הטבעית, לרבות מיון, אריזה, קילוף וקירור; וכן הוגדרה "תוצרת חקלאית": מוצרים מן החי או מן הצומח שנוצרו בתהליך הגידול, לרבות חמרי ריבוי המיועדים בעיקרם ליצוא.

9.6. **בצו ההרחבה בענף החקלאות**, ניתן למצוא הגדרה רחבה, ולפיה: "משק" – כל משק או מקום עבודה בענפי החקלאות לכל סוגיה, לרבות עבודות אדמה, בעלי חיים מכל הסוגים, גננות לסוגיה, משתלות, טיפול, מיון, אריזה, או אחסנה של מוצרים טרקטוראים וציוד מכני חקלאי כבד, תנובת משקים וכל עבודה או עיסוק הקשורים באלה;"

9.7. **בע"פ (חיפה) 2508/07 - מדינת ישראל נ' קיבוץ יגור ואח'**. תק-מח 2007(4), 6375, עמ' 6378, קבעה הוועדה לשמירה על קרקעות חקלאיות כי שיווק של תוצרת חקלאית – אותה מגדל המשווק היא שימוש חקלאי. קביעה זו אושרה בבית משפט השלום וגם בבית המשפט המחוזי.

9.8. **ע"פ (חיפה) 4328-10-09 - קיבוץ יגור נ' מדינת ישראל**. תק-מח 2010(1), 9043, עמ' 9047: נאסר לפי הצו לבצע במרכול המופעל ע"י המערערים בכניסה לקיבוץ יגור מכירה של תוצרת שאינה בגדר של מוצר מאותם יבולים מהקרקע או החי, פרי הטבע ועבודת החקלאי, מוצרים שאינם בגדר של מוצר טרי שלכל היותר עבר עיבוד ראשוני.

9.9. **ע"פ (נצרת) 2256-09-11 - מדינת ישראל/הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נ' יחיעם אוחנה ואח'**. תק-מח 2012(1), 8221, עמ' 8230, קיבל בית המשפט את הערעור אך הסכים עם העיקרון כי הקמת מבנה למגורי הרועה היא חלק מהשימוש החקלאי.

9.10. **4475/04 מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה נ' גרינברג דניאל, חקלאי בת שלמה כפר שיתופי להתישבות חקלאית בע"מ, נאמר כי:**

"הטעם היחיד שאותו מוצאת המשיבה נגד הכללתה של הפעילות הנעשית במבנה במונח "שימוש חקלאי" היא העובדה כי מרכז המיון

אינו נמצא בסמוך ללולים ולפיכך יש בכך כדי לנתק את רצף השימוש החקלאי.

פני החקלאות המודרנית שונים בתכלית השינוי מפני החקלאות הקלאסית טרם המהפכה התעשייתית וההתקדמות שחלה במדעי החיים. החקלאות כיום מתועשת ברובה ופעמים רבות מביאה לשינוי פיזי, לפעמים שינוי מסיבי, בפני הנוף. טיפוח חיות משק וגידולם מסתמכים על יישום שיטות מתקדמות לרבייה והשבחת מינים. תיעוש ויישום שיטות גידול מתקדמות אינם בהכרח סימן שאין מדובר בייצור חקלאי במישרין.

9.11 במקרה "הפוך", בו קבע בית המשפט העליון, שמפעל מיון ואריזה של ביצים אינו מהווה שימוש חקלאי (עע"מ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון (פורסם בנבו, 09.10.2013), אמר בית המשפט -

"בענייננו התכנית אינה כוללת הגדרה של התיבה "שימוש לחקלאות", ולכן יש לפרש תיבה זו בהתאם לעקרונות פרשניים מקובלים.

"נפנה אפוא לבחון את הגדרת המונח "שימוש חקלאי" המופיעה בחוק התכנון והבניה. סעיף 156(א) לחוק זה קובע: "לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה". סעיף 7(א) לתוספת הראשונה קובע: "לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא-חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך []. סעיף 7(ב) לתוספת הראשונה לחוק מגדיר את התיבה "מטרה לא-חקלאית" כ"בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים".

מההגדרה מהו שימוש שאינו חקלאי יש להסיק מהו שימוש חקלאי: "שימוש חקלאי" הוא שימוש בקרקע הדרוש במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים. התיבה "שימוש לחקלאות" – כמשמעותה בתכנית – תפורש אפוא באופן שעולה בקנה אחד עם הפרשנות שניתנה בפסיקתו של בית משפט זה למונח "שימוש חקלאי" כמשמעותו בתוספת הראשונה לחוק. "שימוש בקרקע

חקלאית" באופן מצמצם, "כדי שרק שימוש הקשור בטבורו אל מלאכת הייצור החקלאי, ייחשב שימוש הדרוש במישרין לייצור" (שם).

"אכן, עם התפתחות הטכנולוגיה חל גם שינוי משמעותי גם במאפייניה של החקלאות, ולא מן הנמנע כי שימושים מסוימים במקרקעין ישנו את אופיים וייחשבו בעת הנוכחית כשימושים הדרושים במישרין לייצור חקלאי. ...השאלה אם מדובר ב"שימוש לחקלאות" כהגדרתו בתכנית שלפנינו תוכרע לפי שני תנאים מצטברים: האחד נוגע לאופי הפעילות – זו נדרשת לקיים זיקה ישירה והדוקה לפעילות החקלאית; השני נוגע להיקף הפעילות ולהשלכתה על הסביבה החקלאית – ככל שמדובר בהיקף רחב יותר שעשויות להיות לו השלכות תכנוניות, הכף תיטה לקבוע שאין מדובר בשימוש חקלאי."

9.12. במקרה אחר, ע"פ (מחוזי ב"ש) 5294/08 בר עידן ייצור ופיתוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה שקמים (פורסם בנבו, 14.10.2009), ציין בית המשפט כי –

*"חשיבותה של חקלאות מודרנית תהליך הייצור החקלאי בימינו אינו דומה לתהליך לפני שנות דור. לא עוד חריש במחרשה, לא עוד הובלת התוצרת עם סוס ועגלה, או זריעת זרעים על פי עונות השנה דווקא. החקלאות המודרנית מבוססת על מיכון, ידע מקצועי ושימוש בדשנים ובחומרי הדברה"*

## 10. המבחן הנגטיבי (המבחן השלילי): הניתן להגדיר את השימוש כלא חקלאי?

10.1. עפ"א (מחוזי חי') 49572-05-18 מרדכי דגני נ' הועדה מקומית לתכנון חדרה (פורסם בנבו, 18.10.2018)

"בכל מקרה ואף אם נאמץ פירוש מצמצם למונח "שימוש חקלאי", עדיין כל שימוש שיש בו כדי לשרת במישרין את מלאכת הייצור החקלאי, לא ייחשב כשימוש חורג האסור בקרקע שיעודה חקלאי (ראו: עע"מ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה דרום השרון [פורסם בנבו] (9.10.13) (להלן: "עניין סטולרו") וכן ראו: ר"ע 30/86 פ.א.ב שירותים בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מ(1), 249 (1986) וראו גם סעיף 7 ב' לתוספת הראשונה לחוק אשר מגדיר "מטרה לא חקלאית" כ"בניה או שימוש בקרקע חקלאית שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי". בעניין זה, אף בית משפט קמא הפנה לפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"פ 577/93 מרדכי דגני נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (1.6.95), שם היה נכון בית המשפט להכיר

בהקמתו של מבנה המיועד להלנתו של שומר בתוך שטח חקלאי של כ- 100 דונם כשימוש היכול להיות למטרה חקלאית".

10.2. ר"ע 30/86 פ.א.ב שירותים בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מ(1), 249 (1986)

"וראו גם סעיף 7 ב' לתוספת הראשונה לחוק אשר מגדיר "מטרה לא חקלאית" כ"בניה או שימוש בקרקע חקלאית שאינם דרושים במישרין ליצור חקלאי

" עסק של הדברה אינו דרוש במישרין לייצור החקלאי. מה שדרוש לייצור החקלאי הוא ההדברה עצמה, אך לא ניהול עסק של הדברה. בדומה, מה שדרוש לחקלאות ולייצור החקלאי זהו החריש והדיסקוס והזריעה והקציר, אך מכאן אין ללמוד, כי ניהול עסק של מכירת טרקטורים או מכונות חקלאיות הוא שימוש, הדרוש במישרין לייצור חקלאי. יש אף יסוד להניח, שהשימוש בסעיף 7 הנ"ל בתיבה "במישרין" בא להרחיק ספקות, שהרי בלעדיו ייתכן שהיה נמצא מי שנוטה לקבלת התיזה, שעסק פלוני בנושאים חקלאיים דרוש לייצור, ותו לא. על-כן באה המלה "במישרין" וסייגה סייג נוסף, כי יש בה כדי לחדד את האיסור ולהבליטו ולצמצם כל שימוש לפעולות הקשורות מניה וביה בייצור"

## 11. תעשייה מול חקלאות

11.1. ההחלטה אם המדובר בחקלאות או תעשייה אינה רק במישור ההגדרתי אלא אף במשור הפרקטי/עובדתי בשטח.

11.2. בית המשפט היה ער לשאלה האם יתכן מדרון שבו תעשייה תהפוך לחקלאות ולהיפך, כפי שעולה מהפסיקה בהמשך.

ע"מ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון (פורסם בנבו, 09.10.2013)

"כפועל יוצא של שיקולים פרשניים אלה, השאלה אם מדובר ב"שימוש לחקלאות" כהגדרתו בתכנית שלפנינו תוכרע לפי שני תנאים מצטברים: האחד נוגע לאופי הפעילות – זו נדרשת לקיים זיקה ישירה והדוקה לפעילות החקלאית; השני נוגע להיקף הפעילות ולהשלכתה על הסביבה החקלאית – ככל שמדובר בהיקף רחב יותר שעשויות להיות לו השלכות תכנוניות, הכף תיטה לקבוע שאין מדובר בשימוש חקלאי. ודוקו: **בחינה זו אינה מתעלמת מהעובדה שהחקלאות המודרנית שונה באופייה מהחקלאות המסורתית שנהגה בעבר**"

**בר"מ 3058/16 מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה - גבעת עדה נ' אפרת**  
**שותפות ליצור ושיווק אפרוחי פיטום (פורסם בנבו, 28.03.2017)**

"ואולם, אין לכחד, כי החקלאות היום שינתה פניה, כך שבהחלט ייתכן כי חלקים ממנה יישאו מאפיינים של פעילות תעשייתית (ראו: עניין סטולרו, בפסקה 15); ואין מקום לשלול, כי אף גידול בעלי חיים יישא, בנסיבות מסוימות, אופי תעשייתי דווקא, או לפחות אופי דומה לכך. לעניין זה יפים הדברים שנאמרו בהקשר אחר: "[בחקלאות תעשייתית] הכוונה לגידולם של בעלי חיים במסגרות תעשייתיות לשם ייצור מזון לבני-אדם. אין מדובר עוד במשק חקלאי משפחתי, ובו תרנגולות משוטטות באופן חופשי בחצר, פרות רועות באחו, וכבשים תרות לתומן בחיפוש אחר מזון. כאשר מדובר כיום על גידול תרנגולות לשם ייצור ביצים, או כמזון על שולחנו של האדם, הרי הדבר נעשה בצורה שונה לחלוטין. אלפי בעלי חיים מוחזקים יחדיו בצפיפות רבה מאוד, אפשרות התנועה שלהם מוגבלת ביותר, והמזון הניתן להם אינו טבעי, אלא מיועד להביא לתוצאה הטובה ביותר מבחינת איכות המזון והמחיר שיושג עבורו (בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי ח"

11.4. עולה ברורות כי "חקלאות מודרנית" אין פרושה ממברנה חד כיוונית (לפיה הרחבת המונח "חקלאות" יוליך להקטנות ההכנסות מארנונה) אלא הליך דו כיווני שבה חקלאות תהפוך לתעשייה או להיפך.

12. אין לשכוח שהתעריף הנמוך שניתן לאדמה חקלאית מקורו גם בשטחים הנרחבים עליהם חל החיוב. על דרך ההשוואה - ראו את שנפסק לגבי מסדרונות התשתיות:

**12.1. עע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל**  
**בע"מ (פורסם בנבו, 01.12.2011)**

"אשר לתכליתו של הסעיף, כבר נקבע בעבר על-ידי בית המשפט העליון כי: תכליתו של סעיף 274ב(ג)... היא לפטור מארנונה קווי תשתית שאינם תופסים שטחי קרקע ניכרים ומשמעותיים ובאופן כזה למנוע העלאת המחירים לצרכן. הרציונל שמאחרי הפטור הוא להטיל ארנונה רק על קווים התופסים שטחי קרקע משמעותיים על-מנת שלא להעמיס על גבם של תושבי אזור מסוים את נטל הארנונה שלא נגבתה מגורם המספק שירות לכלל הציבור ולפטור מארנונה את מספק השירות לגבי קווי תשתית שאינם תופסים שטח קרקע משמעותי. הימנעות מחיוב בארנונה בגין נכסים שאינם תופסים שטחי

קרקע משמעותיים נובעת מהרציונל שבבסיס רעיון הארנונה, שהוא – גביית תשלום ממי שמשמש בפועל בקרקע שבתחום שיפוט הרשות המקומית ובשימוש זה מונע הוא מאחרים לעשות כן ונהנה משירותי המועצה, הממומנים חלקית על-ידי הארנונה... (ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד(2) 433, 448 (2000) (להלן: ע"א 975/97 בעניין עילבון). לנוכח תכלית זו, קבע בית המשפט העליון, בהמשך הפרשה, כי "יש לפרש את סעיף הפטור בצמצום ואין להחילו על נכסים התופסים שטחים משמעותיים" (שם) (ראו גם: ע"ם 5166/09 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קרית טבעון, פס' 7 (פורסם בנבו), 17.7.2011)).

לצורך העניין מפעילה הוועדה את כללי הפרשנות כפי שנקבעו בפסיקה.

**ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם בנבו), 12.2 (30.08.2006)**

"כבר נקבע, כי "ארנונה הינה מס במהותה" (בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793, 805 (השופט ד' לוי) (להלן – "עניין דשנים")); ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 164 (השופט דורנר) (להלן – "עניין מליסרון")), וכי על ההוראות השונות בעניינה להתפרש במסגרת תכלית דבר החקיקה, המלמדת על פרשנותו הראויה של דבר החקיקה מבין האפשרויות הלשוניות השונות (עניין שקם, בעמ' 491, וכן עניין מליסרון, בעמ' 163; על פרשנות תכליתית בדיני המיסים ראו: ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70 (הנשיא ברק) (להלן – "עניין חצור")); א' ברק "פרשנות דיני המיסים" משפטים כח (תשנ"ז) 425 (להלן – "ברק, 'פרשנות דיני המיסים'"); ע' גרנות "פרשנות תכליתית בדיני המס: מהצהרת עקרונות לפרקטיקה מעשית" מיסים יח(2) א-79. עוד ראו על פרשנות דיני המס במשפט הישראלי ובמשפט העברי בדברי השופט טירקל בע"א 460/00 ממן מסופי מטען וניטול בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נז"

**13. אשר לנכס נשוא הערר – מבחני משנה נוספים ששקלה הוועדה**

- 13.1 האם הנכס משרת ישירות את הגידול החקלאי,
- 13.2 האם הנכס משרת את החקלאות במקום או ממקורות אחרים,
- 13.3 מה החלק של ההליך החקלאי ברצף הפעולת.
- 13.4 מה סוג הנכס/ התשתיות/ וכד'.

## 14. סיווג כתעשייה

- 14.1. הלכה למעשה, הטענה העיקרית שהעלה מנהל הארנונה מדוע יש לחייב את הכנס כתעשייה היא היותו סמוך למפעל המצוי ב"משבצת הסמוכה". עובדתית לא מצאה הוועדה כי הטענה הזו נכונה.
- 14.2. אכן, במקרים מסוימים ראו בתי המשפט גם בפעילות שאינה יצורית בפועל כדי "תעשייה", אך בית המשפט הדגיש כי לעניין ארנונה "מבחן התעשייה" הוא לעולם – "שאלת היצור":

עת"מ (מינהליים י-ם) 1330/09 אליהו זהר נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 05.02.2013)

"בית המשפט העליון הכיר לפחות בשתי הזדמנויות בהיותה של מכבסה בגדר "תעשיית שירותים" (ע"א 307/72 מוך נ' פקיד השומה ירושלים, פ"ד כח(1) 414; ע"א 788/82 חברת בנין פרי בע"מ נ' "קשת" ניקוי יבש בע"מ, פ"ד לו(4) 76). עצם השימוש במושג "תעשיית שירותים" מוכיח כי פסקי הדין האמורים לא הכירו בכך שמכבסה מקיימת פעילות רגילה של תעשייה, ומה שנפסק בהם מוגבל לחקיקה הספציפית שנדונה שם (שאינה מתחום הארנונה) ולנסיבות המיוחדות שהתקיימו לאורה של אותה חקיקה. כפי שהבהיר השופט י' כהן: "במקרה דנא המפעל אינו מייצר דבר, אף לפי הפירוש הרחב של 'ייצור'... ונסיונותיו של בא-כוח המערער למצוא סממני 'ייצור' בפעולות המכבסה אינם יכולים להצליח" (ע"א 307/72 הנ"ל, בעמ' 418); והשופט אשר הוסיף אחריו כי חרף קבלת הערעור, נוכח כוונתו המיוחדת של החוק הנדון, הוא מסכים לקביעת בית המשפט המחוזי "שאין תעשייה ללא ייצור, ושמפעל שאין בו ייצור אינו יכול להיחשב כמפעל תעשייתי... מפעל, שכל כולו אספקת שירותים ואינו יוצר דברים מוחשיים, אינו עוסק בתעשייה במובנה המקובל" (שם, בעמ' 419). "תעשיית שירותים" הנה "פעולה של שירות... שהיא ניתנת בקנה מידה גדול באמצעות מכונות שהוכשרו לכך" (עמ"ה (ת"א) 177/83, לעיל, בעמ' 300; ראו עוד ע"א 798/85, לעיל, בעמ' 174-175). ברי כי קטגוריה ייחודית זו של "תעשיית שירותים", אף שהוחלה בשני הקשרים על מכבסות, אינה רלוונטית לתחום הארנונה, בו קיימת הבחנה חדה ומפורשת, בתקנות ההסדרים ובצו הארנונה כאחד, בין "תעשייה" לבין "שירותים" (השוו ע"ש (ת"א) 4/73 הנ"ל, בעמ' 451-450). מאחר שלכל הדעות מכבסה אינה מקיימת פעילות ייצורית (ראו גם השופטת בן-פורת בע"א 788/82 הנ"ל, בעמ' 84), הרי סיווגה הנכון לצורך הארנונה הנו "שירותים" ולא "תעשייה" (השוו ע"ש (ת"א) 127/95 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' מנהל הארנונה עיריית ת"א-יפו, [פורסם

בנבו] מיום 5.1.97; ע"ש (י-ם) 11/95 חברת אמנון יושע בע"מ נ' מנהל הארנונה – עיריית ירושלים, [פורסם בנבו] פ"מ תשנ"ו(2) 309; עמ"נ (ת"א) 186/07 גאו דע ניהול ומידע מקרקעין ונכסים בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית ת"א-יפו, [פורסם בנבו] מיום (15.11.07)."

## 15. סיווג כחקלאות

15.1. העוררת טוענת כי במקום נעשים גידולים חקלאים ועל כן יש לראות במקום "מבנה חקלאות", במקרה דנן חממות, זאת בהתאם לתב"ע להיתר ולשימוש בפועל.

## 16. מסקנות בדרך להכרעה

- 16.1. צו הארנונה של מנשה אינו מגדיר מהו "מבנה חקלאי" או "קרקע חקלאית". לצורך חלותו של הצו ולקיום "מבנה חקלאי" – אין צורך שיהיה בנוי על "אדמה חקלאית".
- 16.2. משכך, גם קרקע ביעוד מבנה משק יכולה לשמש "אדמה חקלאית".
- 16.3. והשאלה שנתרה אם כן, היא אם השימוש שעושה בה העוררת הוא אכן "שימוש חקלאי", בשים לב לשימושי "החקלאות המודרנית".
- 16.4. בהתאם לסיוור שערכנו במקום, אנו סבורים כי ניתן להעביר בנכס "עיפרון כחול" ולהפריד בין רכיבי הנכס שהן בתחום היצרני לבין החקלאי.

## 17. החלטה


17.1. לאחר שוועדת הערר שקלה את הדברים, בחנה את הנתונים שהוצגו לה, ראתה את דוחות הפיקוח והתמונות שצולמו במקום, ולאחר ששמעה את טענות הצדדים בדיון שהתקיים, ובחנה את המבחנים השונים ל"שימוש חקלאי" נחה דעת הוועדה כי –

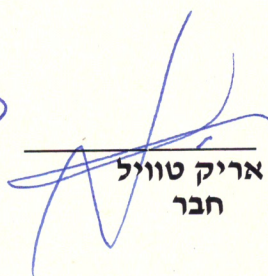
- 17.1.1. השימוש אשר נעשה בחלקים של המבנה, כמתואר בהמשך, הוא "שימוש חקלאי", וכי זה הסיווג המתאים ביותר, בנסיבות העניין, מבין כלל הסיווגים הקיימים בצו המועצה (שסיווגה את הנכס כ"תעשייה"), והוא מקיים את הוראות התקנות, לאור המצב התכנוני של המקרקעין.
- 17.1.2. בחלקים אחרים של המבנה אנו מציעים לקבוע סיווג של מבנה תעשייה, כמוסבר כאן. לדעתנו, בנכס רכיבים מסויימים, שאינם נדרשים לצורך גידול הקנאביס, אלא לצורך עמידה בהוראות החוק והרגולציה, לצרכי

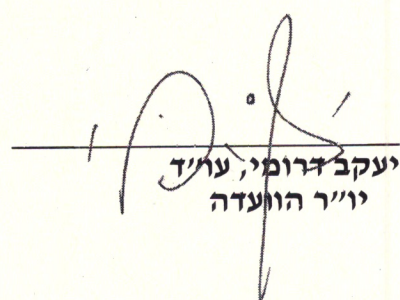
אבטחה, תעשיית התרופות ועוד, ולא ניתן לראות בחלק זה של הפעילות  
כחלק מהגידול החקלאי;

17.2. משכך, אנו נצמדים להוראות היתר הבניה וקובעים כי 771.61 מ"ר הם  
לתעשייה ויתרת המבנה והשטח יסווג כמבנה חקלאי.

17.3. החלטת הוועדה נתונה לעירעור לפני בית המשפט לעניינים מינהליים  
שבאזור שיפוטו מצוי מקום מושבה, בתוך 45 ימים ממועד המצאת  
ההחלטה לצדדים.

  
שלמה אבינש  
חבר

  
אריק טוויל  
חבר

  
יעקב דרומי, עו"ד  
יו"ר הוועדה

ניתנה היום, 19/07/2021