

לשכת סמנכ"ל בכיר
פיתוח תשתיות והשקעות
ד' תשרי תשע"ב
2 אוקטובר 2011

סימוכין: 2011-0025-906

אל: מר אבי הלר, יו"ר הוועדה המחוזית דרום, משרד הפנים
אדר' אליסיה סיבר, מתכנתת המחוז, משרד הפנים
חברי הוועדה המחוזית דרום

שלום רב,

הנדון: מלון בבקעת תמנע
שיקולים תיירותיים בבחינת החלופות שהוצעו במסגרת מסמך נופי-סביבתי

בתאריך 14.3.2011 התקיים דיון מליאה של הוועדה המחוזית דרום, במסגרתו הוצג ונדון מסמך נופי סביבתי, שהוכן עבור אתר תיירות ונופש - בקעת תמנע. המסמך מציג תשע חלופות בנוסף לאתר המקורי, בתוך מרחב תמנע, שאת היתכנותן התיירותית נתבקשנו לבחון על ידי הוועדה המחוזית דרום, כגורמים בעלי ידע וניסיון בתיירות.

בפתח הדברים, ברצוננו להדגיש כי עצם קיומה של תכנית מאושרת למלונאות איננה ערובה להקמת מלון. תכנית תקפה מהווה תנאי הכרחי אך לא מספיק להקמת מיזם מלונאי. מיקום השטח המיועד לתיירות בתכנית מתאר שמספרה 2/112/02/12 (תוקף 1996), הינו תוצאה של הליך תכנוני ממושך, שהתחשב באיזונים הרלבנטיים שאליהם ניתן היה להגיע בעת אישור התכנית. מבחינת התיירות, מדובר במיקום אטרקטיבי ביותר והראיה לכך היא שהמיקום הנוכחי הצליח למשוך יזם אל השטח, בניגוד לאתרים אחרים באזור, בהם חלות תכניות מאושרות למלונאות, שנתרו בגדר תכניות בלבד.

יחסי הגומלין בין סביבה לבין תיירות מייצרים קונפליקטים. על כן יש להתייחס למכלול הרחב ביותר של השיקולים ולבחון את התכנית בראיה כוללת, שמשמעותה הוספת שיקולים הנוגעים לתחום הרחב של התכנון כפי שיפורט בהמשך. חלק מהשיקולים שהוגדרו במסמך הנופי סביבתי כקריטריונים להערכת החלופות; צמידות דופן, ריחוק מאתרי עתיקות וריחוק מתצורות גיאולוגיות ייחודיות, הם בבחינת יתרונות לנוף ולסביבה אך בגדר חסרונות למתקן האכסון המתוכנן. הדו"ח הסביבתי מציג מספר אתרים כחלופות פוטנציאליות. בניגוד לאמור בדו"ח איננו רואים כל סיכוי להקמת מלון בשלושה מאתרים האמורים, בשל היעדר עניין או ביקוש לתיירות. להלן הפירוט:

טלפון: 02-6664377 0ק9: 02-6664445 דואר אלקטרוני: ShaiW@tourism.gov.il

חלופת הקיבוצים – בהתאם לדו"ח, מדובר באזור בעל גיוון ונדירות נמוכים, נטול ערך תרבותי ו/או תיירותי. התיירות ובפרט התיירות המדברית, המבקרת באזור שאיננו מבונה, שואפת מעצם טבעה להתמקם בקרבה מרבית לנוף מרשים ולסביבה הטבעית, שהיא האטרקציה המרכזית עבורה. היות שכך, איננו צופים היתכנות סבירה להתפתחות ביקוש ללינות במלון המצוי באזור שאין בו את המאפיינים הנדרשים למשיכת תיירים ואף הדו"ח קובע כי הוא "איננו אטרקטיבי מבחינה תיירותית".

חלופת האגם - מעבר לעובדה כי באזור הרלוונטי לחלופה האמורה מקודמת תכנית אחרת, אין באתר מספיק מרחב פיזי לפיתוח מלונאי כמוצע. ישימות החלופה האמורה נפסלה על ידי עורכי המסמך הנופי-סביבתי עצמם, לאחר שהגיעו למסקנה כי אין באתר די מרחב פיזי לפיתוח פרויקט מלונאי כמוצע.

חלופת המרחב הפתוח – כפי שציינו בחלופת הקיבוצים, ספק רב אם יוקם אי פעם מלון כלשהו באזור המוגדר בעל גיוון ונדירות נמוכים, נטול ערך תרבותי ו/או תיירותי. מה גם, שהאתר המוצע נמצא בקרבה גדולה מדי למתחם הלינה הסמוך לאגם (מלון במיקום האמור יפגע בחוויית הבידוד של נופשי הקמפינג).

נוסף על האמור, איננו רואים כיצד יוכלו שש החלופות הנוספות להתממש מסיבות שאינן קשורות לכך שמדובר במיקום שאינו ראוי מבחינה תיירותית, אלא מסיבות אחרות, כפי שנפרט להלן:

חלופת המבואה הצפונית - החלופה האמורה מציעה להקים את המלון בשטח חשוף ובכך להפכו למפגע חזותי בנוף המדברי של הפארק. עורכי המסמך הנופי-סביבתי עצמם מציינים כי על סמך עובדה זו "התאמתו לפיתוח אינה מתאימה לסביבה". נוסף על כך, האתר עצמו אינו מתאים לבינוי עקב הימצאותו בתוך תוואי הנחל, אשר עתידה ליצור בעיית ניקוז בעת שיטפון.

חלופת נחל מנגן - מעבר לעובדה כי האתר נמצא בתחומה של שמורת טבע מוכרזת, צמוד לשביל ישראל והוא בעל ערכיות אקולוגית גבוהה ומוקף במחשופים ניכרים של תצורות תמנע ושחורת, הקמת מלון במיקום האמור אינה אפשרית מאחר שהאתר ממוקם בתוך תוואי נחל מנגן וקיימת סכנת הצפה וסחיפה בעת שיטפון.

חלופת המבואה המיועדת - האתר המוצע ממוקם בכניסה לפארק תמנע, מתוכננים במקום שירותי מבקרים ומרכז מידע ואין מקום להקמת מלון במיקום האמור, שהוא בעל נצפות מלאה משביל ישראל. יתרה מכך, בשל אפיה הסלעי של הקרקע, לשם יצירת התשתית הנדרשת לבניה, ידרשו עבודות פיתוח נרחבות שיגרמו לסביבה נזק רב.

חלופת המבואה הדרומית - רוב השטח הרלוונטי בחלופה האמורה נמצא בשמורת טבע מוכרזת. לצורך הקמת מלון במיקום האמור, יהא צורך בשינויים סטטוטוריים מורכבים אשר משך אישורם צפוי להתפרש על פני זמן רב (אם בכלל). האתר

טלפון: 02-6664377 079: 02-6664445 דואר אלקטרוני: ShaiW@tourism.gov.il

האמור הנו בעל נצפות מלאה משביל ישראל ונוסף על כך, תוואי הקרקע התלול צפוי לייקר מאוד את עלויות הפיתוח ולפגוע בהיתכנות הכלכלית של הפרויקט. בשל האופי הסלעי של הקרקע, לשם יצירת התשתית הנדרשת לבניה, ידרשו עבודות פיתוח נרחבות שיגרמו לסביבה נזק רב.

חלופת האגם הנעלם - אזור מופר, שיועד בתכנית המתאר לשימושים אחרים, כגון פארק אטרקציות הכולל מתחם אתגרי וחניון קמפינג. יזמה קודמת להקמת כפר נופש באתר נדחתה על ידי מוסדות התכנון, עובדה שממחישה באופן כללי את הקושי באישור מתקני אכסון מלונאי בשטח פתוח (על אף היותו מופר) ומעידה על ההיתכנות התכנונית הקלושה של חלופות אחרות המציעות בינוי בשטח הפתוח. נבקש לציין כי משרד התיירות רואה חשיבות בפיתוח אתר אכסון בשטח זה ללא קשר למתחם האתר המקורי.

חלופת גן עדן נופי - מדובר באתר מרשים ביופיו, בעל ערך תיירותי רב ומגוון מבחינה גיאולוגית. האתר נמצא בליבו של הפארק, על שביל טיול שהוגדר "היפה ביותר בפארק". לעמדת עורכי הדו"ח הסביבתי הקמת מלון במיקום האמור תגרום להפרעה ולנזק מהותיים ביותר, עקב עבודות תשתית נרחבות שידרשו לשם התמודדות עם הטופוגרפיה הקשה לבניה במקום. ללא ספק, הפגיעה במקרה הנדון תהיה גדולה הרבה יותר מהפגיעה הצפויה במיקום המקורי, מאחר שמדובר באתר בעל ערכיות טבע ונוף גבוהות הרבה יותר וכן בשל סמיכותו הרבה לאתר העתיקות. נבקש לציין כי לו ניתן היה לאשר תכנית לתיירות במיקום זה תוך מזעור הנזק לסביבה, עשוי היה האתר האמור לקבל עדיפות על פני המיקום המקורי, אולם המחיר הסביבתי הכבד הכרוך בהקמת אתר מלונאי במיקום האמור, בשילוב חוסר הוודאות הכרוך במשך ועצם האישור של אתר מלונאי במיקום זה, מבטלים למעשה את ישימות החלופה האמורה.

בהמשך לאמור, אנו פונים לוועדה המחוזית לתכנון ובניה של מחוז דרום, בבקשה לאשר את חלופת "האתר המקורי" להקמת מלון בפארק תמנע מהטעמים הבאים:

כפי שצוין ברקע, המסמך הנופי סביבתי שהוכן סוקר מגוון חלופות למיקום מתקן אכסון מלונאי בתחום פארק תמנע ובשוליו, בעיקר על בסיס פרמטרים סביבתיים-נופיים. מבלי לפקפק במקצועיות עבודתו של הצוות בהיבט הסביבתי, קיימים שיקולים כבדי משקל נוספים, אשר אינם בתחום עיסוקו הישיר של המסמך הנופי סביבתי ולכן לא נכללו בו, או שקיימים בו בחלקם ולא קיבלו את המשקל הראוי, בהתחשב בכך שמושא העבודה הנו אתר מלונאי-תיירותי;

1. זמינות הפרויקט - אנו סבורים כי המסמך הנופי סביבתי חטא לפרויקט בכך שלא נתן משקל ראוי להיבט הזמינות. אין ספק כי "האתר המקורי" הוא בעל הזמינות הגבוהה ביותר למימוש הפרויקט. היבט הזמינות הנו משמעותי ביותר בפרט בתחום המלונאות, שבו משך הזמן מרגע הכנתה של תכנית ועד לגמר הבנייה של הפרויקט הוא ארוך מאוד, בשל גורמים חיצוניים שונים.

טלפון: 02-6664377 079: 02-6664445 דואר אלקטרוני: ShaiW@tourism.gov.il

נבקש להדגיש כי אישור סטטוטורי הוא רק חוליה אחת בשרשרת האישורים שנדרשים על מנת להקים מלון. אישור התכנית, קיומה של יזמה פרטית, ההליך הקנייני להשגת הקרקע על כל תנאיו, הוצאת ההיתר וההקמה, כל אלה מהווים תהליך רב שנים. ככל שיתארך הזמן, כך תקטן הסבירות שהתכנית תצא אל הפועל, בין היתר כתוצאה מטענות עתידיות של חוסר התאמת התכנית למדיניות תכנונית מעודכנת. טיעוננו מקבל משנה תוקף נוכח הזמן הרב שארך עד לאישור תכנית המתאר ובהמשך לכך עד לסיום ההליך הקנייני של הקצאת הקרקע ועד לאישור התכנון המפורט.

2. **דחיקת יזם מלונאי מוכר** - דחיית חלופת האתר המקורי אינה מהווה "רק" דחייה של תכנית. מדובר בדחייה של יזמה שהבשילה כשמאחוריה עומד יזם מלונאי, בעל הוכחות ביצוע ברמת ודאות גבוהה. ביטול התכנית באופן מנותק מכל יתר ההליכים הכרוכים בהוצאת המיזם אל הפועל, דוחקת את היזמה הנוכחית ואינה מבטיחה כי היזם האמור הוא זה שיקבל לידי בעתיד כל שטח אחר בתחום הפארק. בנסיבות שנוצרו, קיים ספק אם ימצא יזם אשר תהיה לו המוטיבציה לתכנן שטח חלופי. בהקשר זה ולאור האמור בסעיף 1 לעיל, בחירה בחלופה אחרת משמעותה בפועל בחירה בחלופת ה-0 (ללא מלון).

3. **אמינות המערכת התכנונית, ודאות תכנונית ויזמות** - המסמך הנופי סביבתי אינו לוקח בחשבון השלכות כלל ארציות וכלל מערכתיות של ביטול התכנית בתצורתה הקיימת על היזמות הפרטית והציבורית. ביטול התכנית צפוי לגרום נזק רב, הואיל והוא עלול לעכב ואף למנוע יזמות, אשר תיווכח שגם בתכניות מאושרות קיים גורם של סיכון והן עלולות להידחות. אי ודאות וחוסר אמינות מהווים מכשול משמעותי ביותר בדרך למימוש תכניות מהסוג הנדון. מפאת חשיבותו, חייב השיקול האמור להילקח בחשבון בקרב מוסדות התכנון.

מיקום האתר המקורי אושר בתכנית מתאר שמספרה 2/112/02/12 (תוקף 1996) והבשיל למצב של יזמה פרטית. בנוסף להליך התכנוני, התקיים הליך קנייני להקצאת הקרקע באמצעות הועדה המשותפת למינהל מקרקעי ישראל ולמשרד התיירות, שבו אושרה ההקצאה בפטור ממכרז. לאחר קבלת ההקצאה ביצע היזם תכנון מפורט בתכנית שמספרה 177/03/12 (בתוקף 2006), אשר אושרה על ידי הועדה המחוזית. אישור התכנון המפורט ניתן על ידי הועדה המחוזית, אשר מרבית חבריה הנוכחיים הם אלו שעמדו מאחורי אותה החלטה. בהתאם לכך, לעמדת הועדה המחוזית קיימת מידה רבה של אחריות מוסדית וגם מידה לא מבוטלת של אחריות אישית, לכל הפחות במישור האתי.

4. **תמ"א 12/1** - המשמעות של המלצות המסמך הנופי סביבתי היא ביטול תכנית המתאר התקפה. ביטול תכנית המתאר מהווה הליך סטטוטורי הכפוף, בין היתר, להוראות תמ"א 12/1 (בתוקף 2010). תמ"א 12/1 קובעת בסעיף 7.2 כדלקמן:

טלפון: 02-6664377 פקס: 02-6664445 דואר אלקטרוני: ShaiW@tourism.gov.il

7.2 שטח חלופי

7.2.1 תכנית המצמצמת או המבטלת ייעודו של שטח למלונאות תופקד רק אם כללה שטח חלופי למלונאות העומד בתנאים הבאים:

1. שטחו של השטח החלופי לא יפחת מהיקף השטח שייעודו שונה ומיקומו יהיה ככל הניתן בשטח המיועד לבינוי.
2. מאפייני השטח החלופי ותכונותיו תואמים ככל הניתן לשטח שייעודו שונה, ובכלל זה סוג האזור, מידת קרבתו וחשיפתו לחוף ים, לערכי טבע, נוף ומורשת, וכן הנגישות אליו.
3. נשמר, ככל האפשר, מספר יחידות האירוח.

7.2.2 על אף האמור בסעיף 7.2.1 לעיל, רשאי מוסד תכנון לשנות את ייעודו של שטח למלונאות בהתקיים כל התנאים הבאים:

1. שוכנע כי ניתן לספק את צרכי האכסון המלונאי במקום אחר או לצמצם את שטחו, לאחר שעמדה בפניו המלצתו של נציג שר התיירות בוועדה המחוזית, באם הוגשה על ידו תוך פרק זמן שלא יעלה על 21 יום מעת שהתבקשה.
2. קבע מוסד התכנון בהחלטתו כי התכנית מיועדת למטרה בעלת חשיבות מיוחדת אחרת.
3. נימק מוסד התכנון את החלטתו.
4. התקבל אישורה של המועצה הארצית או ועדת משנה שלה. תכנית הטעונה אישור הועדה לשמירה על הסביבה החופית לא תידרש לאישור המועצה הארצית מכוח הוראה זו.

במסמך הנופי סביבתי ניתנה התייחסות וסקירה של מספר תמ"אות, שכוון עוסקות בהיבטים שונים של סביבה. דווקא בהיבט התיירותי, המשמעותי בהקשר של הפרויקט המוצע, לא ניתנה כל התייחסות לתמ"א 12/1. המלצות המסמך הנופי עומדות בסתירה לתמ"א 12/1, שקבעה מספר תנאי סף כמפורט להלן:

- א. חלק מהחלופות המוצעות במסמך הנופי סביבתי אינן עונות לדרישה של "שטח המיועד לבינוי" כנדרש בסעיף 7.2.1 ס"ק 1.
- ב. המאפיינים התיירותיים של מרבית החלופות האחרות שנבחנו במסמך הנופי סביבתי, אינם בני השוואה למאפיינים התיירותיים של חלופת "האתר המקורי" ובפרט מאפייני הנגישות ומידת הקרבה לאיכויות טבע ונוף, כנדרש בסעיף 7.2.1 ס"ק 2.
- ג. בהתאם לסעיף 7.2.2 להוראות התמ"א, גם אם שוכנעה הועדה המחוזית בעניין זה, נדרשת עמדת משרד התיירות בעניין (כמתחייב בסעיף 7.2.2, ס"ק 1). עמדת משרד התיירות, כפי שהוצגה בדיון וכפי שמוצגת בחוות דעת זו היא בעד חלופת "האתר המקורי", בניגוד להמלצת הנספח הסביבתי נופי.
- ד. בכל מקרה נדרש אישור של המועצה הארצית, כנדרש בסעיף 7.2.2 ס"ק 4.

5. **נדירות וערכי טבע** - בניגוד לטענות שהושמעו לגבי היות האתר המקורי המקום היחיד בו ניתן למצוא מצבורי אבן חול ותצורות גיאולוגיות ייחודיות, הרי שסיור במקום מוכיח כי באתר עצמו אין כל תצורה גיאולוגית ייחודית וכי ברחבי פארק תמנע ניתן למצוא שפע של תצורות גיאולוגיות ייחודיות ומצבורים נוספים של אבן חול.

לסיכום

לחלופה המקורית יש יתרון מובהק על פני החלופות האחרות שעלו במסגרת המסמך הנופי-סביבתי מבחינה סטטוטורית, מבחינה נופית ומבחינה תיירותית. מיקומו המקורי של המלון הנו על צלע הר מכרות, בשטח מופר חלקית ובמיקום נסתר בעמק שבין הר מכרות ובין גבעת ססגון ועל כן הקמת המלון באתר הנוכחי (במידה שתיעשה בזהירות הראויה), ממזערת פגיעה בערכיות הטבע, וצפויה להשתלב בו. פארק תמנע משופע כולו בנקודות תצפית מרהיבות ובאתרים ייחודיים בעלי ערכיות נופית, תרבותית, גיאולוגית וארכיאולוגית רבה. המיקום הנוכחי, אינו צפוי ליצור פגיעה מהותית בערכים האמורים, וזאת בניגוד לאתרים חלופיים שהוצעו במסגרת הדו"ח הסביבתי.

להבנתנו, כאשר משקללים את מכלול השיקולים הסביבתיים/נופיים, השיקולים התיירותיים ושיקול הזמינות, המסקנה היא חד משמעית דהיינו **חשיבות עליונה באישור מהיר של החלופה המקורית, כפי שאושרה זה מכבר במסגרת הוועדה המחוזית.**

בברכה,

ליאל אסרף
ממונה כלכלה
משרד התיירות

ד"ר ירון ארגז
ממונה תכנון תיירותי
משרד התיירות

העתקים: נועז בר ניר – מנכ"ל המשרד
אודי גת – ראש המוא"ז חבל אילות
עו"ד דיאנה ירום – יועצת משפטית הוועדה המחוזית, מחוז הדרום
יוני פרג'ון – מהנדס מוא"ז חבל אילות
כרמית פינץ - רא"ג תכנון
לשכה משפטית – כאן

טלפון: 02-6664377 0קפ: 02-6664445 דואר אלקטרוני: ShaiW@tourism.gov.il