

19/07/2026

תשלום חלף היטל השבחה בגין הקמת מתקן פוטו-וולטאי בחלקה א' בנחלה

יניב בירנבאום וחרות הלוי¹



לקוחות יקרים,

אנו שמחים להביא בפניכם עדכון בתחום האנרגיה בהתיישבות החקלאית, המהווה בשורה ליזמים, מושבים ובעלי נחלות המבקשים לקדם מתקנים פוטו-וולטאיים בחלקה א'.

ביום 19.7.2026 ניתנה החלטת ועדת הערר המחוזית לפיצויים והיטל השבחה – מחוז מרכז (בתיקים מאוחדים של תושבי מושב בני עטרות וכפר סירקין, ערר מס' חמ/8018/0326 ו- דה/8004/0126, אשר הוגשו כנגד שומת היטלי ההשבחה שהוצאו בעקבות מימוש זכויות בדרך של אישור בקשה להיתר בנייה להקמת מערכת פוטו-וולטאית קרקעית).

במסגרת ההחלטה נקבע, כי **הקמת מתקן פוטו-וולטאי בחלק החקלאי של חלקה א' בנחלה אינה מקימה חבות בהיטל השבחה לחוכר**, אלא חוסה תחת הסדר ה"חלף תשלום היטל השבחה" מול רשות מקרקעי ישראל (רמ"י).

ועדת הערר ציינה, כי הטלת היטל השבחה על חוכרים תהווה חסם כלכלי שיחתור תחת היעדים הלאומיים למעבר לאנרגיות מתחדשות ודו-שימוש בקרקע.

להלן ביתר פירוט:

הוראות סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה

במוקד הדיון עמדה פרשנות סעיף 21 לתוספת השלישית שכותרתו "הסכם מיוחד לגבי מקרקעי ישראל (תיקון מס' 24) תשמ"ו-1986 (תיקון מס' 48) תשנ"ט-1999", הקבוע כי במקרקעי ישראל המוכרים לשימוש חקלאי שייעודם שונה, והחוכר אינו זכאי לנצל את הייעוד החדש ללא הסכם חדש מול רמ"י – יושלם "חלף היטל השבחה" (על ידי רמ"י לרשות) במקום היטל השבחה (על ידי החוכר).

¹ אין במידע המפורט במסגרת מסמך זה כדי לשמש או להיחשב כיעוץ משפטי ו/או המלצה משפטית ו/או חוות דעת משפטית ו/או תחליף ליעוץ משפטי ותכנוני קונקרטי ואין להסתמך על המידע המפורט בו בכל צורה שהיא. יובהר כי כל פעולה שתעשה על פי המידע המוצג הינה על אחריות הקורא בלבד.

להלן הוראות סעיף 21 :

21. לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד : מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981.

נדרשים שלושה תנאים מצטברים לעמידה בתנאי סעיף 21 :

1. מדובר במקרקעי ישראל שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי - כלומר, נקודת המוצא היא קרקע מדינה שהוקצתה מלכתחילה לשימוש חקלאי.
2. ייעוד המקרקעין שונה לייעוד אחר : היינו קיימת תוכנית מאפשרת ייעוד חדש שלא נכלל במטרת החכירה המקורית.
3. החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי הייעוד החדש אלא אם יתוקן ההסכם המקורי או יחתם הסכם חדש - זהו תנאי מהותי שנועד לברר האם החוכר יכול לממש את הזכויות החדשות מכוח ההסכם הקיים, או שמא הוא חייב הסדרה חדשה מול רמ"י.

השאלה המשפטית

במוקד העררים עמדה השאלה האם בנסיבות שבהן הוצאו שומות היטל השבחה בעקבות אישור בקשה להיתר בנייה להקמת מתקן פוטו-וולטאי קרקעי בחלק החקלאי של חלקה א' בנחלה, יש לחייב את בעל הזכויות בהיטל השבחה - או שמא חל סעיף 21 לתוספת השלישית, כך שבמקום היטל השבחה יחול מנגנון חלף היטל השבחה המשולם על ידי רמ"י.

בנסיבות המקרה, לא הייתה מחלוקת של ממש כי מדובר במקרקעי ישראל שהוקצו לשימוש חקלאי, והמחלוקת התמקדה בשני תנאים בלבד : האחד, האם האפשרות להקים מתקן פוטו-וולטאי מכוח תמ"א 10/ד/10, כפי שעוגנה בתמ"א 1, עולה כדי "שינוי ייעוד" לעניין סעיף 21, למרות שבמישור התכנוני מדובר בהוספת שימוש במסגרת ייעוד חקלאי קיים ולא שינוי ייעוד ;

והשני, האם בעל הזכויות רשאי לנצל את הקרקע לצורך השימוש החדש מכוח הסכם המשבצת הקיים, או שמא השימוש החדש מחייב, לפי הסדרת רמ"י, חתימה על הסכם חדש ותשלום נוסף לרמ"י.

יישום תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית

ועדת הערר קבעה כי במקרה שנדון בפניה מתקיימים שלושת התנאים המצטברים של סעיף 21. **באשר לתנאי הראשון**, מדובר במקרקעי ישראל שהוקצו לשימוש חקלאי, כאשר זכויות בעלי הנחלות הן זכויות של בני רשות שמעמדן לעניין התוספת השלישית שקול לחכירה לדורות. **באשר לתנאי השני**, ועדת הערר קבעה תחילה כי במישור התכנוני, תמ"א 10/ד/10 ותמ"א 1 אינן משנות את הייעוד הסטטוטורי של הקרקע החקלאית לייעוד חדש של מתקן פוטו-וולטאי, אלא

מוסיפות שימוש מותר במסגרת הייעוד החקלאי הקיים. כלומר, מבחינה תכנונית, אין בהכרח שינוי ייעוד קלאסי אלא הוספת שימוש.

עם זאת, ועדת הערר הדגישה כי לצורך פרשנות סעיף 21 אין להסתפק בבחינה תכנונית צרה בלבד. לשיטתה, סעיף 21 הוא סעיף בעל אופי הסכמי-קנייני מובהק, שנועד לבחון מי הוא הנהנה מן ההשבחה בפועל - החוכר או רמ"י - ולכן יש לפרש את תנאיו גם על רקע מערכת היחסים ההסכמית שבין בעל הזכויות לבין רמ"י.

בהתאם לכך, קבעה הוועדה כי גם אם מבחינה תכנונית לא חל שינוי ייעוד במובנו הקלאסי, עדיין ייתכן שלצורך סעיף 21 מדובר בשינוי ייעוד רלוונטי, מקום שבו התוכנית מתירה שימוש חדש שאינו נכלל במטרת החכירה או בהסכם המשבצת המקורי, ואשר אינו ניתן לניצול ללא הסדרה חוזית חדשה מול רמ"י.

ועדת הערר נסמכה, בין היתר, גם על האופן שבו דיני המקרקעין תופסים את המונח "שינוי ייעוד", כמונח רחב יותר שאינו זהה בהכרח למשמעותו הצרה בדיני התכנון והבנייה.

באשר לתנאי השלישי, בפועל לא ניתן לנצל את הקרקע לצורך הקמת המתקן ללא הסדרה חדשה מול רמ"י. בשני המקרים שנדונו, רמ"י התנתה את הסכמתה לשימוש במקרקעין עבור המתקן הפוטו-וולטאי בחתימה על הסכם חדש לתקופה של 24 שנים, וכן בתשלום דמי הרשאה מהוונים, וזאת בהתאם לפרק 7.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ולנוהל רמ"י B37.04 - "תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה", הקובעים כי הקמת מתקן פוטו-וולטאי בחלקה א' של נחלה טעונה חתימה על הסכם ייעודי חדש ותשלום נוסף לרמ"י לתקופת המיזם.

ועדת הערר קבעה כי בכך מתקיים התנאי שלפיו החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש אלא אם יתוקן ההסכם המקורי או יחתם הסכם חדש.

בהקשר זה הוסיפה ועדת הערר כי אין לייחס משקל מכריע לכך שההסכם החדש שהוצע על ידי רמ"י הוגדר כהסכם הרשאה ולא כהסכם חכירה. המבחן הוא מבחן מהותי: האם מימוש השימוש החדש חייב הסדרה חוזית חדשה מול רמ"י. אם התשובה לכך חיובית, מתקיים התנאי השלישי של סעיף 21.

החלטת ועדת הערר ויישומה הלכה למעשה

על יסוד ניתוח זה, קבעה ועדת הערר כי לא קמה בנסיבות אלו חבות בהיטל השבחה על בעל הזכויות בנחלה, וכי חל תחתיה מנגנון חלף היטל השבחה לפי סעיף 21 לתוספת השלישית. לפיכך, העררים התקבלו.

להחלטה זו, עשויה להיות משמעות רחבה ביחס למיזמים סולאריים בחלקה א' של נחלות חקלאיות, מיזמים אגרו וולטאים בחלקה א' בנחלות וגם לפרויקטים אגרו וולטאים בהיקפים גדולים יותר במשבצות ישובים חקלאיים, שכן גם במקרים אלו מדובר במקרקעי ישראל שהוקצו לשימוש חקלאי, השימוש הסולארי אינו נכלל במטרות ההתקשרות המקורית, ונדרשת הסדרה חוזית חדשה מול רמ"י לצורך מימוש. במקרים מסוג זה, ועדת הערר קבעה כי אין לחייב את בעל הזכויות בהיטל השבחה, וכי יש להחיל את ההסדר הקבוע בסעיף 21.

לצד זאת, חשוב לזכור כי מדובר בהחלטה של ועדת ערר, וכי יש לבחון כל מקרה לגופו בהתאם למאפייני הזכויות, להסכמים מול רמ"י, למסלול התכנוני, ולמבנה העסקה הקניינית והרגולטורית הנלווה למיזם.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה בעניין זה.

אנו מודים לדותן לוי, מגיש הערר הראשון בכפר סירקין שהביא לידיעתנו את ההחלטה בערר.

יניב בירנבאום, עו"ד, חרות הלוי, עו"ד