

על מעורבות ארגוני הסביבה במערכת התכנון – מבט לאחור והרהורים על העתיד

כתבה: איריס האן, מכון דש"א.
המאמר התפרסם בעיתון "מבנים".

כבר שנים ארוכות שארגוני הסביבה, בראשם החברה להגנת הטבע, רואים במערכת התכנון זירה מרכזית להשגת יעדים סביבתיים. כתבה זו מתארת את מעורבות של גופי הסביבה במערכת התכנון: את חשיבותה של מערכת התכנון בכל הנוגע לנושאים סביבתיים, את שיטות הפעולה העיקריות, ואת יתרונות ומגבלות הזירה התכנונית - תוך הדגמה באמצעות מספר תכניות שנדונו בעת האחרונה.

מערכת התכנון בהקשר הסביבתי

קשה להפריז בחשיבותה של מערכת התכנון בהקשר הסביבתי. כמעט לכל נושא בעל משמעות סביבתית יש ביטוי במערכת התכנון, המהווה זירה מרכזית, אם כי לא יחידה, בה מתקבלות החלטות בעלות משמעות סביבתית רבה. שפת התכנון היא אמנם שפה של ייעודים ושימושי קרקע, אך בפועל נדרשות וועדות התכנון לדון בשאלות כוללניות שהביטוי הקרקעי שלהן הוא רק חלק קטן מהתמונה כולה. כך למשל, דיון במועצה הארצית על תחנת כח נוספת, הוא למעשה דיון בנושא מדיניות משק האנרגיה, על מכלול ההשפעות הסביבתיות הכרוכות בכך, בראשן זיהום אוויר. דיון על כביש חדש הוא למעשה דיון על מערכת התחבורה ועל הקשר בין תחבורה לשימושי קרקע אחרים, ודיון על מתקן התפלה עוסק בשאלות של משק המים. דרך מערכת התכנון, משתקפות למעשה, השאלות הסביבתיות העיקריות הנוגעות לכל משאבי הטבע: איכות אוויר, מים, פסולת, מגוון ביולוגי ושימור מערכות טבעיות וכן הלאה.

נושא סביבתי שיש לו קשר מובהק למערכת התכנון הוא המאבק לשימור השטחים הפתוחים. בראשית הדרך, עם הקמת החברה להגנת הטבע בשנת 1953, והקמת רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים בשנת 1964 התמקדו גופי שמירת הטבע בשמירת שטחים מוגדרים כשמורות טבע וגנים לאומיים. בשנות השמונים החל להסתמן מפנה בגישה – ובתחילת שנות התשעים הוקם ביוזמת החברה להגנת הטבע צוות החשיבה דש"א (דמותה של ארץ) שגיבש ופרסם מספר מסמכי עמדה על החשיבות והדרכים לשמירת השטח הפתוח באשר הוא, ובכלל זה גם שטחים שאינם מוגנים. לרצף השטח הפתוח ערכים רבים: ערך נופי רב, שימור דמות הארץ ונופי העבר לדורותיהם, ערך אקולוגי – שכן יש קשר ישיר בין רצף השטח הפתוח לבין היכולת לשמור על מגוון המינים ומגוון בתי הגידול, ועוד. שמירת רצף השטחים הפתוחים קיבלה משנה חשיבות עם קליטת גלי העלייה ותנופת הפיתוח בשנות

התשעים. אז הוטבע לראשונה המונח "נוף כפרי פתוח" בתכנית המתאר הארצית, תמ"א 31, על ההוראות הייחודיות להגנתו ככזה. מונח זה הלך והשתרש בתכניות המחוזיות מאוחר יותר, וכיום היעד של שמירת רצף השטח הפתוח מוטמע בכל התכניות הארציות והמחוזיות. מבלי להקל בחומרת הפגיעה בכל משאב טבעי באשר הוא, יש לזכור כי לגבי משאב הקרקע - כל פעולת פיתוח, ובמידה רבה גם כל החלטה על שינוי ייעוד - היא בלתי הפיכה. עובדת היותו של משאב הקרקע משאב מוגבל וסופי מגבירה את חובתנו להימנע מפגיעה מיותרת במשאב ההולך ומתכלה. דברים אלו מקבלים משנה תוקף לאור העובדה כי מדינת ישראל צועדת להיות המדינה הצפופה ביותר בעולם המערבי, מה שמחייב תכנון לאומי ברור ומחייב.

על דרכי הפעולה של ארגוני הסביבה בזירת התכנון

לאחר שסקרנו את מקומו וחשיבותו של התכנון בסדר היום הסביבתי, נתאר את אופני המעורבות של ארגוני הסביבה במערכת התכנון. מעורבות זו מתאפיינת בדואליות בולטת - מצד אחד נציגי ארגוני הסביבה הם חלק אינטרגלי ממערכת התכנון הסטטוטורית, ומהווים לכן במידה מסוימת חלק מהמימסד. מצד שני, בהיותם גופים בלתי ממשלתיים - הם פועלים כ"כלב שמירה" חיצוני של המערכת, הנאבק להשפיע ולשנות "מבחוץ" וחותר להביא לשינוי יסודי בתוכן ההחלטות.

במסגרת הסטטוטורית: לארגון הגג של הגופים שעניינם איכות סביבה ישנו ייצוג במועצה הארצית לתכנון ובנייה מאז שנות השבעים, וממנו נגזרת גם השתתפות בוועדות המשנה של המועצה הארצית, וועדות היגוי של תכניות מתאר ארציות שונות, ומאז חוק ההסדרים (2002) - גם בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל).

הייצוג הסטטוטורי בוועדות הורחב עם אישורו של חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות סביבה (התשס"ג - 2002), שמכוחו נוספו נציגים גופים ציבוריים שעניינם איכות סביבה לכל אחת מהוועדות המחוזיות לתכנון ובניה, בוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, במועצת מקרקעי ישראל, ובוועדות סטטוטוריות נוספות. על פי חוק השמירה על הסביבה החופית (תשס"ד - 2004), המוכר כ"חוק החופים", נציג הגופים שעניינם איכות סביבה יהיה חבר בוועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחוף).

המעורבות בהליך הסטטוטורי מאפשרת, מלבד זכות ההצבעה, גם נגישות מלאה למידע שקשה להפריז בחשיבותה, היא מאפשרת ליזום הצעות החלטה, להגיש שאילתות, להגיש בקשות לערר בזכות, להשתתף ולהשפיע בכל מהלכי ההכנה לישיבות ועוד ועוד.

ככל שחולף הזמן מסתבר כי הדרך הנכונה והיעילה ביותר להטמיע נושאים סביבתיים בהליך התכנון אינה מתמצה בהתנגדות ובמאבק (מעין תפקיד של דובי לא-לא), ויש חשיבות באמירה ברורה של "אז מה כן", כלומר - הצעה של תכנון חלופי. כמובן כי ככל שתוקדם, על ציר הזמן, הצגת החלופה המיטבית - כך תגדל היכולת להשפיע. ואכן, בשנים האחרונות

הוכנו על ידי ארגוני הסביבה מספר עבודות המציעות מדיניות ו/או תכנון סביבתי חלופי. להלן כמה דוגמאות: תכנון חלופי של עמק הצבאים בירושלים (שהוכן ביוזמה משותפת של ארגוני סביבה ותושבי האזור), תכנון חלופי לחופי חיפה שהוכן ע"י החברה להגנת הטבע ומנחה את המאבק נגד תכניות הפיתוח שקודמו לחופים אלו, תכנון אזור צפון תל אביב שהוכן בהובלת החברה להגנת הטבע ועקרונותיו הוטמעו בתכנון הסטטוטורי, ועבודה הנעשית בעצם ימים אלו בנושא פארקים מטרופוליניים – המציגה מדיניות תכנון כללית, בצד תכנון פיזי עקרוני למספר אזורי נופש מטרופוליניים. אלו רק מספר קטן של דוגמאות למגמה ברוכה ההולכת ומתרחבת ככל שמשאבי הזמן והמימון מאפשרים.

במסגרת התכנון היוזם יש מקום נכבד לסקרי הטבע והנוף שבהכנת יחידת הסקרים של מכון דש"א (דמותה של ארץ), המניחים תשתית של מצאי ערכי הטבע והנוף, והערכה שלהם, כבסיס לכל תכנון עתידי.

כיוון נוסף ההולך ומתפתח – עוסק בכלים משלימים למערכת התכנון, שמטרתם גיבוש מדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים, במקומות בהם מערכת התכנון אינה יכולה לתת את המענה במלואו. כאלו הם למשל כלים קרקעיים וכלים משפטיים להשגת יעדי התכנון. נושא מרכזי נוסף הוא הקשר בין חקלאות וסביבה, ההולך ונבנה בעת האחרונה, מתוך תובנה כי מדובר בשני אינטרסים שלמעשה חד הם, וכי שיתוף פעולה בין השניים יוביל לתועלות לכל הצדדים. (להפנות למסמך הכלים).

וכמה מילים על הפעילות החוץ ממסדית

חוק התכנון והבנייה קובע חלון זמן מוגבל מאוד למעורבות של הציבור בהליכי קבלת ההחלטות. זאת בשונה מהנעשה במדינות מערביות אחרות, בהן השתתפות הציבור נעשית כדרך קבע מן הצעדים הראשונים. למרבה הפלא, גישה זו אינה מאריכה את ההליכים – נהפוך הוא. בישראל לעומת זאת, כאשר אדם מן היישוב מעוניין להביע את עמדתו כלפי תכנית כלשהי, להעביר הערה או להציע הצעה (ולו גם הצעה לשינוי קטן בתכנית) – עושה זאת על תקן של "מתנגד", על כל המשמעות הנובעת מכך. בשנים האחרונות הוצעו במסגרת חוק הסדרים לפחות שתי הצעות לצמצום מעמד ההתנגדויות: הצעה אחת, שלא צלחה את הליך החקיקה, היתה להטיל אגרה על כל מתנגד, במטרה להפחית את מספר ההתנגדויות ה"משוכפלות" המוגשות ע"י אזרחים, והצעה השניה שקיבלה תוקף חוקי היא צמצום משך זמן ההתנגדויות מ-60 יום ל-30 יום בתכניות של תשתית לאומית הנדונות בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות.

החברה להגנת הטבע ושאר ארגוני הסביבה וכן ציבור הולך וגובר עושים שימוש נרחב במכשיר ההתנגדויות כך נעשה במאבקים המוצלחים לשמירה על הכרמל, על מי הדן בשנות

השישים והשבעים ובמאבקים רבים נוספים. לאחרונה נדונו מספר תכניות שהוגשו כנגדן, בין השאר בזכות פעילות ציבורית ערה, מספר גבוה במיוחד של התנגדויות. כזאת היא תכנית מגדל התצפית ברכס ארמון הנציב שבירושלים שהוגשו כנגדה למעלה מ-4,000 התנגדויות. לאחר מסלול דיונים ארוך בוועדה המחוזית, בוועדת הערר ובמועצה הארצית – החליטה המועצה למעשה לקבל את ההתנגדויות ולא לאשר את תכנית המגדל כפי שהוגשה. תכנית נוספת שהתקבלה לגביה החלטה לא מכבר – היא תכנית הכרייה בשדה חצבה מערב שבנגב. כנגד תכנית זו הוגשו למעלה מ-80 התנגדויות של ארגוני סביבה, ארגון סוכני הנסיעות, תושבי הערבה, פרופסורים ועוד. וועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בדרום החליטה לקבל את ההתנגדויות, ולדחות את תכנית הכרייה – תוך העדפת שיקולים של שמירת משאבי הטבע והנוף (קניין הציבור) ועידוד התיירות - על פני שיקולים כלכליים לטווח קצר. שתי תכניות משמעותיות נוספות שטרם הוכרעו הן תכנית ספדי לבנייה במערב ירושלים שהוגשו כנגדה כ-16,000 התנגדויות של חברי כנסת, מדענים, ארגוני סביבה, תושבים, פרופסורים לכלכלה, ורבים נוספים, ותכנית להקמת יישוב חדש בגלבע – היישוב מיכל – שעל התנגדות לה חתמו למעלה מ 15,000 אנשים.

הפעילות הציבורית היא דרך אחת להשפעה "מבחוץ" על מערכת התכנון. אליה נלווית הפעילות המשפטית שהביאה להישגים רבים, בעיקר בעצירה של תכניות שקודמו בהליך לא תקין. יש לזכור כי בית המשפט נמנע מלהיכנס לנעליהם של מוסדות התכנון, כך שגם מאבק משפטי "מוצלח" מבחינת ארגוני הסביבה – חוזר פעמים רבות אל שולחן התכנון.

עשור למאבק על חופי חיפה

בחודש נובמבר 2005 התקבלה בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית, במסגרת דיון על שינוי תמ"א 13 לחופי חיפה, החלטה שלא לסמן מעגנה מול חופי בת גלים וראש הכרמל. החלטה זו, אף שאינה סוף ההליך הסטוטוטורי, היא אבן דרך מרכזית במאבק בן למעלה מ-10 שנים שהובילה החברה להגנת הטבע על עתיד חופי חיפה, אשר מדגים היטב את דרכי הפעולה השונות של הציבור ושל אירגוני הסביבה כנגד תכנית רובע המרינה.

להזכיר, בנובמבר 1996 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית המרינה (חפ/1900). במתכונתה המקורית היה היקפה של התכנית 1,300 דונם (בערך פי 3 ממרינה הרצליה!), כללה כחצי מיליון מ"ר בינוי - למגורים, תיירות ועוד, ברצועת חוף שאורכה 2 ק"מ, לאורך כל ראש הכרמל ושכללה ייבוש עצום של שטחי ים, עד למרחק של 600 מ' מהחוף. למעשה היתה זו תכנית לרובע מרינה, שהמעגנה (600 סירות) היה חלק קטן ממנה. המבנים התנשאו עד לגובה של 60 מ'.

ראשית המאבק היה בהתארגנות מקומית של תושבי חיפה בהובלת הסניף החיפאי של החברה להגנת הטבע כנגד התכנית. הצעד השני היה שימוש בכלי המשפטי - כנגד הפקדת התכנית הוגשה עתירה ע"י אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע, בעקבותיה הגיעה התכנית לדיון במועצה הארצית, שנתנה בשנת 1999 הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית לחופי חיפה, כיוון שלפי חו"ד משפטית לא ניתן לקדם את התכנית הספציפית בדרך של הקלה. מרגע זה עברה התכנית לזירה התכנונית, בה לקחנו חלק פעיל בכל שלב ושלב, כחברי מוסד התכנון שדן בתכנית (המועצה הארצית וועדת המשנה של המועצה הארצית - הולנת"ע). בשנת 2003 הצטרפו למאבק ארגוני הגולשים, ולקראת הרגע המכריע, בנובמבר 2005, התגבשה קואליציה רחבה של ארגונים - ארגוני סביבה, נציגי האקדמיה, ארגוני תושבים, גולשים, מדענים ומומחים - כנגד תכנית המרינה בבת גלים. עוצמת המאבק הציבורי, סייעה להכריע את הכף, לאחר 10 שנים של מאבק, כנגד התכנית המקורית לבניית המרינה.

חולות ניצנים – שני עשורים של מאבק

אחת הדוגמאות מהעת האחרונה היא היוזמה ליישב את מתיישיבי גוש קטיף בחולות ניצנים. כמה חדשים לפני יישום תכנית ההתנתקות נזרקה לחלל האויר הצעה להקים על גבי חולות ניצנים 11 יישובים חדשים לטובת המפונים, בניסיון ליצור חבל התיישבות דומה במאפייניו לזה שבגוש קטיף. עם פרסום היוזמה התגבשה במהירות קואליציה סביבתית רחבה בהובלת החברה להגנת הטבע, שפעלה בכל דרך אפשרית בכדי למנוע פגיעה במרחב החולות. פעילות זו כללה מאבק ציבורי בראשות מגמה ירוקה והחברה להגנת הטבע, מאבק משפטי בדמות עתירות שהוגשו כנגד הבנייה הזמנית בניצן ע"י החברה להגנת הטבע ואדם טבע ודין, וכן מעורבות פעילה בכל הליכי התכנון והאישור של התכנית, לובי פוליטי, ושימוש באמצעי התקשורת.

התוצאה היא כי בתכנית שאושרה על ידי הממשלה כמעט כל שטחי החולות בתחומי המועצה האזורית חוף אשקלון, באר טוביה ואשקלון הוגדרו כשמורת טבע (כ-18,000 דונם), וכך גם שדרת השקמים התוחמת אותם ממזרח. שטחי החקלאות הוגדו כחקלאות לשימור. בתחומי התכנית נותרו כמה אלמנטים של פיתוח שההתנגדות הסביבתית לא הצליחה לגרוע: כפרי נופש בעורף חוף ניצנים ומרכז מסחרי בקירבת מחלף ניצנים המתוכנן. יש לזכור כי המאבק וההצלחה לא צצו יש מאין. הם פרי פעילות חינוכית וציבורית עקבית ועיקשת בצירוף תכנון יזם להקמת פארק חולות באזור, בת כשני עשורים, שמובילה החברה להגנת הטבע ובי"ס שדה שקמים בניצנים, להכרה בחשיבות שימור מרחבי החולות. עוד יש לזכור בכל הנוגע לחולות שבתחום המוניציפלי של אשדוד (ובהם הדיונה הגדולה ופארק השקמים שבקירבתה) – המאבק עוד לא תם.

לסיכום - עם הפנים לעתיד

עם חלוף השנים מתרבים צרכי הפיתוח של מדינת ישראל, ומערכת התכנון נדרשת לתת תשובות לשאלות הנעשות מורכבות וקשות מיום ליום. מורכבות הנושאים עימם יש להתמודד מורגשת גם על ידי ארגוני הסביבה, הנדרשים לתשובות שיסייעו בשמירה על עקרונות של פיתוח בר קיימא. עם הזמן התחרות על משאבים גוברת, ובכלל זה על משאב הקרקע. בהנחה כי לכולנו, "ירוקים" וגורמי פיתוח גם יחד, אינטרס משותף ליצור סביבה בריאה ובת קיימא - הרי שהמפתח להשגת יעד זה אינו מצוי רק במאבקי כח והורדת ידיים מעברי שולחנות התכנון, אלא בחשיבה ובפעולה משותפת להטמעה של עקרונות סביבתיים קודם לכל פעולת פיתוח - לטובת עתיד טוב יותר לכולנו.