

## היבטים סביבתיים בחוק התכנון והבנייה החדש

### איריס האן

בימים אלו מקודמת רפורמה מקיפה בתחום התכנון ובנייה. בשונה מתשעים השינויים שנעשו בחוק לאורך השנים מאז חוקק החוק, בשנת 1965 - הפעם מדובר בחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש לחלוטין, אשר יחליף את קודמו.

לעת כתיבת שורות אלו, אין בידינו עדיין את תזכיר החוק. לפיכך הדברים שלהלן יתייחסו לעקרונות החוק החדש כפי שהם מתבטאים ב-3 החלטות וועדת השרים שהוקמה לקידום הנושא, וכן ממידע שנמסר לנו במהלך פגישות עבודה עם משרדי הממשלה המקדמים את הרפורמה, בראשם משרד ראש הממשלה. טרם ידוע לנו האם וכיצד הוטמעו בחוק החדש עקרונות חשובים כמו שיתוף הציבור בתכנון, ביטול תכניות ישנות ועוד.

מערכת התכנון היא זירה מרכזית בכל הנוגע לקבלת החלטות בתחום הסביבה. במוסדות התכנון מתקבלות החלטות משמעותיות הנוגעות לאופן השימוש והחלוקה בכל אחד ממשאבי הסביבה: אופן השימוש והניצול של משאב הקרקע באמצעות קביעת ייעודים ושימושים בשטחים השונים; ההשפעה על איכות האוויר נקבעת באמצעות מדיניות תחבורה הנדונה במוסדות התכנון ומדיניות האנרגיה; שורה ארוכה של תכניות עוסקות בהסדרה של מקורות המים השונים. להחלטות המתקבלות במערכת התכנון השפעה מהותית על היכולת לשמר את משאבי החי והצומח, את המגוון הביולוגי – באמצעות שימור שטחים רגישים ובתי גידול חשובים לשימור ושמירה על חייצים סביבם, שמירה על רצפים של שטחים פתוחים ועוד.

מסיבות אלו ואחרות, להסדרים שייקבעו בחוק התכנון והבנייה החדש תהיה השפעה מכרעת על הסביבה בישראל.

עיון בהחלטת וועדת השרים מיום 20.1.10, מעורר תמונה מעוררת דאגה באשר לעתידה של מערכת התכנון. המבנה המצטייר של מערכת התכנון הוא מבנה מפורר ומפורד, המעניק סמכויות רחבות ובלעדיות ל-116 וועדות מקומיות מצד אחד, ול-21 וועדות משנה – ארציות ומחוזיות – מצד שני. בצד הפירוד והפירור של סמכויות הוועדות, מחלישה הרפורמה מאוד את מה שאמור להיות ה"דבק" של מערכת התכנון: התכניות המחוזיות יבוטלו, והתוכניות הארציות יוגמשו מאוד עד לכדי איחודן לתכנית ארצית כוללת אחת. צירופן של שתי מגמות אלו – פירור סמכויות, בצד החלשה עד ביטול התכנון המחוזי והארצי – מעורר חשש אמיתי באשר לגורל התכנון בישראל. ייתכן והמערכת תהיה מהירה ויעילה, אך איכות התוצרים אינה מובטחת כלל ועיקר, וכך גם איכות חיינו.

להלן העקרונות העיקריים המנחים את הכנת החוק החדש, על המשמעויות הסביבתיות העולות מהם.

### העיקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת"

זהו עקרון בסיסי, שככל הידוע לנו מקורו במסמך שהוכן על ידי התאחדות הקבלנים, ובכדי ליישמו נדרשים שינויים מרחיקי לכת בחוק. על פי עקרון זה,

כל תכנית תידון ותוכרע בוועדה אחת בלבד, למעט זכות ערר שתינתן במקרים מסוימים.

כנובע מעקרון זה, בוטלה הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, וועדה שכיום מהווה אינסטנציה נוספת לגבי תכניות המשנות ייעוד של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. לאחר התנגדות ציבורית ומאמצים שהשקיע השר להגנת הסביבה בוטלה הכוונה לבטל גם את הולחוף.

על פי תפיסתנו, הכלל של "תכנית אחת בוועדה אחת" אינו מתאים לכל תכנית. ישנן תכניות, שמעצם טיבן אינן מתאימות להכרעה בוועדה אחת בלבד, שכן יש לשקול בהן שיקולים מסוג וממדרג שונה, בעיקר במקרים התכנית פוגעת בעקרונות בעלי חשיבות ארצית. כפי שוועדה ייחודית בוחנת את התאמתן של תכניות לסביבה החופית (הולחוף) כך ראוי שוועדה ארצית תבחן את מידת התאמתן של תכניות העלולות לפגוע בנכסים בעלי חשיבות ארצית כגון רצף שטחים פתוחים, ושטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה.

בנוסף, אין להקל ראש בבעיית השחיתות העשויה להתגבר. כיום, בהיררכיה הקיימת, כל רמה מבקרת את זו שתחתיה, וכך מצטמצמת הסכנה למקרי שחיתות. יישום העקרון של תכנית אחת בוועדה אחת יחמיר מאוד את הסכנה לשחיתות.

#### הקמתן של "וועדות משנה" ברמה הארצית והמחוזית

בהתאם לעקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת", ובכדי להעניק יתרון לתכניות ביוזמה ממשלתית, מוצע ברפורמה להקים "וועדות משנה", שהן בעצם וועדות סוברניות לדון ולהכריע באופן עצמאי בתכניות המובאות אליהן (מסיבה זו השם "וועדות משנה" הוא מטעה), ללא צורך באישור מוסד התכנון במסגרתו הן פועלות. הרכבן של וועדות אלו ייקבע בחוק (ולא על ידי המליאה כפי שנהוג כיום), ולא ניתן יהיה להביא לדיון במליאה תכניות שנדונו בהן (סעיף 6 ב הקיים כיום לגבי המועצה הארצית, ו-11 ד בוועדות המחוזיות, המאפשרים להביא להכרעת המליאה נושאים מסוימים).

ברמה הארצית מדובר בוועדה ארצית לתשתיות לאומיות – לכאורה הפיכת הות"ל לוועדת משנה, אך למעשה מדובר בקיבוע נוסף של מעמדה כוועדה עצמאית; וועדה למתקנים בטחוניים – שהפיכתה לוועדה כזו ישפר מנקודת ראשות ציבורית וסביבתית את המצב הקיים כיום, וכן וועדת משנה לערים.

ברמה המחוזית מדובר על וועדת משנה לתשתיות, וועדת משנה לרישום שיכונים ציבוריים, וכן "וועדת משנה לפרויקטים מחוזיים" אשר תדון בתכניות מפורטות גדולות ביוזמה ממשלתית לרבות תוכניות למגורים. כל אלו – בכל אחת מהוועדות המחוזיות.

בסך הכל מדובר ב-21 וועדות! (3 וועדות ארציות, ו-18 ברמה המחוזית – 6 מחוזות, בכל אחד מהן 3 וועדות משנה), אלו וועדות דמויות ות"ל או ול"ל, שכל אחת מהן עצמאית להחליט לגבי התכניות שבסמכותה! קשה להבין כיצד מבנה מבוזר כזה, הנותן עדיפות לפרויקטים ממשלתיים לא יפגע במערכת התכנון. למעשה, הצעה זו הופכת את מערכת התכנון ממערכת היררכית ומתואמת – לאוסף של וועדות עצמאיות.

אם ערב הרפורמה קבע החוק וועדה נפרדת אחת – הות"ל, הרי שלמחרת הרפורמה, תישאר הות"ל במתכונת דומה, ו"נתברך" בתוספת של 6 ות"לים במחוזות לתשתית, ועוד 6 ול"לים למגורים!

להזכיר, בחוק ההסדרים האחרון (קיץ 2009) נדחתה הצעת משרד הבינוי והשיכון להרחיב את סמכויות הות"ל גם לתוכניות המיועדות למגורים. והנה, במסגרת הרפורמה, הוקמו 6 ועדות שזו סמכותן!

כוונתם המקורית של מקדמי הרפורמה היתה לבטל את הוועדות המחוזיות. יוזמה זו ירדה מעל הפרק בעקבות ההתנגדות העזה שהיא עוררה, אך יישום ההצעה להקים את ועדות המשנה – משמעותה ביטול בפועל של הוועדה המחוזית, שכמעט כל סמכויותיה (למעט אישור תכניות כוללניות) יהיה בסמכות ועדות המשנה!

### הרחבת סמכויות של הוועדות המקומיות

הרפורמה מציעה הרחבת משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות, כך שחלק ניכר מן התוכניות יידון ויוכרע בוועדה המקומית בלבד ("תכנית אחת בוועדה אחת"). עקרון זה אינו פסול מיסודו ואף מבורך, אילו יתקיימו כמה תנאים, שכרגע אין וודאות שאכן החוק מבטיח את קיומם באופן מספק:

- תכנית כוללת לכל יישוב: הרפורמה עומדת על הכוונה להכין תוכנית כוללת לכל יישוב ואף מקצה, ככל הנראה, משאבים לשם כך. זהו מהלך ראוי וחשוב, אך יש לוודא כי תוכן התכנית הכוללת יהיה כזה שיגן על אינטרסים ציבוריים כראוי (כדוגמת היקף מינימלי של שטחים ציבוריים פתוחים בעיר, והגנה על שטחים רגישים במרחבים שמחוץ לערים). לו יועברו סמכויות לוועדות המקומיות על בסיס תוכניות גמישות ופלאידיות – יש סכנה מוחשית לערכים חשובים אלו.
- הרכב הוועדות המקומיות: כיום, הוועדה המקומית מורכבת מנבחר ציבור בלבד. בצד היתרונות בכך שחברי הוועדה נבחרים על ידי הציבור המקומי ומכירים את צרכיו ורצונותיו – יש לזכור כי הם נתונים יותר ללחצים מקומיים, ואין להם תמריץ לקדם מטרות חברתיות חשובות שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרס הצר של הרשות כמו שילוב אוכלוסיות מוחלשות. לכן, כבר כעת יש צורך בשינוי הרכב הוועדות המקומיות, ועל אחת כמה וכמה לו יורחבו סמכויותיהן. הרפורמה מציעה להוסיף 3 נציגים מקצועיים בלתי תלויים לוועדות המקומיות. ישנו ספק אם תוספת זו תספיק בכדי לשנות את התנהלות הוועדות המקומיות. מעניין לראות, כי הצורך בקביעת הרכב מקצועי של הוועדות המקומיות עמדה גם התאחדות הקבלנים. אף הם מלינים על המבנה הפוליטי, שאינו תמיד מקצועי, של הוועדות המקומיות – ועל הנזק שנגרד עקב כך.
- הכשרה מקצועית, פיקוח ובקרה: בכדי לאפשר את הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות יש להבטיח כי המכהנים בהן יהיו בעלי הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובנייה, מה שאינן קיים כיום. כמו כן יש להבטיח הנחיה ובקרה של מינהל התכנון על עבודת הוועדות.
- מניעת פער בין רשויות חזקות למוחלשות: הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות תחריף את הפער, הקיים ממילא, בין רשויות חזקות לרשויות בעלות אמצעים מוגבלים.

יש לקוות כי עקרונות אלו אכן ימולאו, וכי לא תתאפשר הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות מבלי להבטיח את מכלול התנאים הנחוצים להרחבת הסמכויות. גם מציעי הרפורמה מודעים לסכנות שבהרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, ולפיכך מציעים להקים יחידה משטרתית ייעודית למלחמה בשחיתות בוועדות המקומיות. אנו מציעים למנוע סכנה זו מראש.

### ביטול התכניות המחוזיות והחלשת התכניות הארציות

הרפורמה מציעה לבטל את התכניות המחוזיות, ולהטמיע את עקרונותיהן בתכניות הארציות. לגבי התכניות הארציות: נקבע כי תוכן "תכנית מתאר ארצית אשר תביא להסדרת סעיפי הגמישות הקיימים כיום בתכניות המתאר הארציות כך שלא יידרש אישורה של המועצה הארצית בכל הנוגע לתכנית שאינה בסמכותה" (סעיף 18 א' להחלטת וועדת השרים).

יישום שתי המלצות אלו, במצטבר, יגרום לריסוק התכנון הכולל, הארצי והמחוזי, ולפגיעה של ממש בראייה המרחבית הכוללת. התכנון הכולל הוא זה המבטיח יותר מכל את השמירה על הערכים הסביבתיים ומבטיח ראייה רחבה מבחינה מרחבית, וארוכת טווח.

### הליכי הבחינה הסביבתית: תסקירי השפעה על הסביבה

גם בתחום זה מציעה הרפורמה מספר שינויים מרחיקי לכת:

- היועץ הסביבתי לא יהיה עוד המשרד להגנת הסביבה. את התפקיד יבצעו יועצים עצמאיים חיצוניים. זו למעשה הפרטה של מערכת הבחינה הסביבתית של תסקירים.
- תיקבע רשימה סגורה של תוכניות להן תידרש הכנת תסקיר, ולא יהיה עוד שיקול דעת למוסד התכנון לדרוש תסקיר.
- ההנחיות לתסקיר ייקבעו מראש, ולא יוכנו בהתאם לתכניות הנדונה, אלא כתבנית קבועה לכל סוג של תסקיר.

הסדרים אלו אמורים להיקבע בתקנות.

**הצעה זו חמורה ביותר לתפיסתנו:** ראשית, אין לתפיסתנו להפריט את הליכי הבחינה הסביבתית. זהו פתח מסוכן לניגודי עניינים – שכן נוצר מצב בו אותו יועץ מקצועי אמור לחוות דעה על פרויקט של יזם שאולי יידרש לשירותיו בעתיד. כמו כן הוא חושף את המערכת לחוסר מקצועיות, שכן לבחינה של תשתיות לאומיות נדרשת מומחיות מתחומים שונים ומורכבים. במשרד להגנת הסביבה ישנם בעלי מקצוע מתחומים רבים, מה שאינו קיים אצל יועץ סביבתי יחיד.

שנית, קביעת רשימה סגורה של תכניות הטעונות תסקיר, תביא למצב בו יוכנו תסקירים בלתי נחוצים מצד אחד, ולא יוכנו תסקירים במקומות בהם הם נחוצים, אך הצורך בהכנתם לא נחזתה מראש! מצב דומה יקרה גם לגבי תוכן ההנחיות. בכדי למנוע לקונות, רשימת ההנחיות שתיקבע מראש עשויה לכלול בחינות בלתי נחוצות מצד אחד, אך סעיפים ייחודיים לאותה תכנית – עשויים להיות חסרים ולהביא לבחינה בלתי שלמה של תכנית.

**אנו סבורים כי את המשאבים שיופנו לפי ההסדרים החדשים ליועצים**



## הרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה

חיצוניים – יש להפנות למשרד להגנת הסביבה, מה שיבטיח בחינה מקצועית ובלתי תלויה. אין כמוכן לקבוע רשימה סגורה – לא של תכניות ולא של הנחיות, אלא להתאים את התסקיר לתכנית הנדונה.

במסגרת הרפורמה ראוי היה לתקן מציאות פגומה לפיה היזם הוא המעסיק את עורך התסקיר, מה שמונע פעמים רבות בחינה סביבתית אמיתית. רצוי היה לשנות בחקיקה מציאות זו, ולקבוע כי היזם ישלם אגרה למשרד להגנת הסביבה, והוא אשר ישכור את שירותיו של עורך התסקיר.

### הליך קידום הרפורמה

הרפורמה במתגבשת, היא כאמור, המשמעותית ביותר שנערכה אי פעם בחוק התכנון והבניה, וצפויות לה השלכות מרחיקות לכת על כל תחומי החיים – השלכות חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

ראוי היה כי קודם לניסוחו של תזכיר החוק, תוקם וועדה ציבורית אשר תשמע בעלי עניין ובעלי מקצוע שונים מתחומים שונים הקשורים בתחום התכנון והבניה, תמפה את הבעיות העיקריות המאפיינות את המערכת הקיימת, ותציע קווים לפתרון. מהלך כזה לא נעשה. תחת זאת, הושלם תזכיר הצעת החוק אף מבלי שכל חברי וועדת השרים השותפים למהלך – ראו אותו והעירו על תוכנו.

בישיבת וועדת השרים האחרונה, הציג ראש הממשלה את השקיפות כאחד מעקרונות היסוד של הרפורמה. שקיפות כזו נעדרה לחלוטין מהליך קידום הצעת החוק.

אך עדיין לא מאוחר לתקן את המעוות. ראוי כי עם פרסום תזכיר החוק, הוא יפורסם במלואו לציבור, וייערך הליך של חשיפה והתייעצות, קודם הנחת התזכיר על שולחן הכנסת.

