

הטמעת שיקולים סביבתיים בחוק התכנון והבניה

ולרי ברכיה ומנחם זלוצקי

תקציר

המאמר שלפנינו מציג את דרכי הטמעת שיקולים סביבתיים בחוק התכנון והבניה. הדאגה לשמירת איכות הסביבה כפי שאנו מבינים אותה כיום החלה להופיע בעולם ובישראל בראשית שנות ה-70 של המאה העשרים, עם העליה במודעות הסביבתית בישראל של הציבור הרחב ואנשי אקדמיה, בעיקר לנושאים הקשורים לסיכונים בריאותיים (חוק כנוביץ) ומניעת זיהום מים וקרקע. הכנסת שיקולים אלו לחוק התכנון והבניה באה למימוש עם הקמת השירות לשמירת איכות הסביבה (EPS) ב-1973, בעקבות השתתפותה של ישראל בכינוס העולמי בשטוקהולם בנושא "האדם והסביבה" ב-1972. החלטת הממשלה שהקימה את השירות לשמירת איכות הסביבה כללה הגדרת מעמד של יועץ סביבתי ליד המועצה הארצית לתכנון ובניה, וכן הקמת מערכת מחייבת של תסקירי השפעה על הסביבה במסגרת חוק התכנון והבניה.

סדר היום הסביבתי התפתח מתוך דאגה מקצועית, מעורבות בינלאומית ומודעות ציבורית. מינהל התכנון הסכים לשלב שיקולים אלו, במיוחד לאור טענות על פגיעה באיכות הסביבה שהופיעו לעיתים קרובות בהתנגדויות לתכניות מוצעות. שילוב שיקולים סביבתיים במערכת התכנון קיבל תנופה עם ההחלטה להעביר את השירות לשמירת איכות הסביבה ממשרד ראש הממשלה למשרד הפנים. הטרנספורמציה של הדאגות הסביבתיות לזכויות וחובות חוקיות התרחשה מאוחר יותר, כאשר סוגיות התקבלו ונדונו בין אנשי מקצוע וזכו לאימון מקבלי החלטות.

הצורך הדחוף בשיפור תשתיות לאומיות עורר קונפליקטים חריפים בבחירת אתרים מתאימים. מתכנני סביבה נתקלו בצורך לאזן בין בדיקה מעמיקה של השפעות שליליות אפשריות לבין הדחיפות ביישום הפרויקטים. האחריות לבחינה הסביבתית הועברה מהמשרד להגנת הסביבה ליועץ סביבתי חיצוני של מינהל התכנון. שינוי זה שנראה טכני לכאורה היה למעשה שינוי פרדיגמה, שכן הוא שינה את תפיסת השיקולים הסביבתיים - מתפיסת היותם תרומה חיובית לקבלת החלטות ראויות ומקצועיות, לתפיסתם כמכשול לקבלת אישורי תכנון מהירים.

לסיכום דן המאמר בשאלת תפקידי חוק התכנון והבניה כיום, ובמידת המענה שהוא נותן לסוגיות סביבתיות ולתכנון עתיד בר-קיימא. המסקנות העולות הן כי למרות ההתקדמות הרבה בנושאי סביבה, מאז העשורים הראשונים למדינה, קיימות סוגיות סביבתיות משמעותיות שאינן משולבות עדיין בחוק התכנון והבניה במתכונתו הנוכחית.

מילות מפתח

שיקולים סביבתיים בחוק התו"ב
השירות לשמירת איכות הסביבה
תסקיר השפעה על הסביבה
חוק שמירת הסביבה החופית

ברכיה, ו', זלוצקי, מ'. (2025). הטמעת שיקולים סביבתיים בחוק התכנון והבניה. תכנון, 22 (2).

מבוא

תנאים נאותים למגורים מבחינת בריאות, התברואה ובריאות. סוגיות רבות שכיום היינו מחשיבים אותן כסביבתיות לא היו כלל בתפיסת התכנון בעולם ובישראל.

המיקוד בעשורים הראשונים בישראל היה בקידום פיתוח מהיר ובמתן הזדמנויות תעסוקה. התכנון היה הכלי להקצות קרקעות למגורים, לתעשייה ולשימושים אחרים באופן שיקדם מטרות לאומיות, כגון פיזור האוכלוסייה בפריפריה

שיקולים המוכרים כיום כסביבתיים נכללו בחוק התכנון והבניה משנת 1965 באופן חלקי בלבד. החוק המקורי התפתח על בסיס המערכת המנדטורית הבריטית, שהתייחסה לשמירת הנוף והטבע ולשמירה על תנאי מגורים נאותים. בחוק הישראלי נקבע שבתכנון מתאר ארציות יש לשמור על הטבע וערכי נוף ובתכנון מתאר מקומיות יש להבטיח

השפעות סביבתיות צפויות. תפקיד היועצים הסביבתיים בוועדות התכנון הארציות והמחוזיות היה לתרגם הערכות אלו לשפת התכנון באופן שניתן לשלב אותן בתהליך קבלת ההחלטות. הדבר בלט במיוחד בהחלטות הנוגעות לתשתיות ארציות נרחבות, כגון התקנות התפעוליות שהוטלו על תחנת הכוח בחדרה ואלו שהוטלו על מסלולי הטיסה להרחבת נמל התעופה בן-גוריון. המגבלות על הבניה והתפעול של תשתיות כאלה עוררו התנגדות מצד היזמים, אך ועדות התכנון אימצו במרבית המקרים חוות דעת מקצועיות מבוססות, שאיפשרו להן לספק תשובות מוצקות למתנגדים ולבתי המשפט.

הטמעת היבטים סביבתיים וקיבועם בשיקולים עיקריים במדיניות התכנון קיבלה תנופה ממשית בשנות ה-90 עם הגעת גלי העלייה הגדולים ממדינות ברית המועצות לשעבר. מינהל התכנון במשרד הפנים לקח על עצמו להנהיג את התהליך מול פעולות אקראיות של משרד הבינוי והשיכון והוביל גישה אסטרטגית להקצאה דחופה של קרקעות לקליטת מיליון תושבים נוספים (ראו מאמרה של אדר' דינה רצ'בסקי ראשת מנהל התכנון דאז, בגליון זה). גופים סביבתיים, בתוך הממשלה ומחוצה לה ספקו נתונים וניתוחים על אזורים החשופים לסיכונים סביבתיים גבוהים ועל אזורים בעלי ערך אקולוגי ונופי גבוה המוגבלים לפיתוח. צוות התכנון האסטרטגי הארצי אימץ שיקולים אלו כהנחיות סביבתיות ושילב מומחה סביבתי כחלק אינטגרלי בצוות, על בסיס שווה עם מומחים כלכליים ואחרים. התכנית האסטרטגית קצרת הטווח (תמ"א 31) ותכנית האב האסטרטגית ארוכת הטווח שהוביל אדר' אדם מזור - "תכנית אב לישראל לשנות האלפים ישראל 2020" (שאינה סטטוטורית, פורסמה ב-1997), לקחו בחשבון את מגמת אذילת השטחים הפתוחים ובעקבות זאת המלצות לשימוש יעיל בקרקע כמשאב בסיסי, נוף ומגוון ביולוגי כערכים שיש להגן עליהם, הימנעות מאזורים החשופים לסיכונים בריאות וזיהום, ודרשו הקמת תשתיות לטיפול בשפכים למניעת זיהום מים. גישה הוליסטית זו התבססה עוד יותר בתכנית המתאר הארצית ארוכת הטווח תמ"א 35 (אושרה ב-2005), ובהמשך בתמ"א אחת (אושרה ב-2020).

הצורך הדחוף בשיפור תשתיות לאומיות עורר קונפליקטים חריפים בבחירת אתרים וצירים מתאימים. מתכנני סביבה נתקלו בצורך לאזן בין בדיקה מעמיקה של השפעות שליליות אפשריות לבין הדחיפות ביישום הפרויקטים. מגבלות זמן על הכנת הנחיות לתסקירי השפעה על הסביבה ועל בדיקתם הוטלו במסגרת חקיקה להקמת ועדה חדשה, "הועדה לתשתיות לאומיות" (הות"ל) שהוקמה ב-2002. האחריות לבחינה הסביבתית הועברה מהמשרד להגנת הסביבה לייעוץ סביבתי חיצוני של מינהל התכנון. שינוי זה שנראה טכני לכאורה היה למעשה שינוי פרדיגמה, שכן

של צפון הארץ ודרומה. כמו כן, בחוק המקורי ניתן דגש חזק על חקלאות לצורכי תעסוקה, אספקת מזון ומטרות חברתיות ותרבותיות בכך שנקבעה הגנה משמעותית על הקרקע החקלאית בחוק המקורי (התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה).

הדאגה לשמירת איכות הסביבה כפי שאנו מבינים אותה כיום החלה להופיע בעולם ובישראל בראשית שנות ה-70 של המאה העשרים, עם העליה במודעות הסביבתית בישראל של הציבור הרחב ואנשי אקדמיה, בעיקר לנושאים הקשורים לסיכונים בריאותיים (חוק בנוביץ) ומניעת זיהום מים וקרקע. הכנסת שיקולים אלו לחוק התכנון והבניה באה למימוש עם הקמת השירות לשמירת איכות הסביבה (EPS) ב-1973, בעקבות השתתפותה של ישראל בכינוס העולמי בשטוקהולם בנושא "האדם והסביבה" ב-1972. החלטת הממשלה שהקימה את השירות לשמירת איכות הסביבה כללה הגדרת מעמד של יועץ סביבתי ליד המועצה הארצית לתכנון ובניה, וכן הקמת מערכת מחייבת של תסקירי השפעה על הסביבה במסגרת חוק התכנון והבניה.

בטרם נביא סקירה מעמיקה של השיקולים הסביבתיים בחוק, חשוב להציב את השינויים בהקשרם. החקיקה לא הובילה את קידום סדר היום הסביבתי בישראל - ההיפך הוא הנכון. סדר היום הסביבתי התפתח מתוך דאגה מקצועית, מעורבות בינלאומית ומודעות ציבורית. מינהל התכנון הסכים לשלב שיקולים אלו, במיוחד לאור טענות על פגיעה באיכות הסביבה שהופיעו לעיתים קרובות בהתנגדויות לתכניות מוצעות. שילוב שיקולים סביבתיים במערכת התכנון קיבל תנופה משמעותית תחת הנהגתו של חיים קוברסקי - מנכ"ל משרד הפנים ויו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה דאז, עם החלטתו להעביר את השירות לשמירת איכות הסביבה ממשרד ראש הממשלה למשרד הפנים. הטרנספורמציה (התמרה) של הדאגות הסביבתיות לזכויות וחובות חוקיות התרחשה מאוחר יותר, כאשר סוגיות התקבלו ונדונו בין אנשי מקצוע וזכו לאימון מקבלי החלטות.

סוגיות סביבתיות בתכנון בשנות ה-70 וה-80 נחשבו בעיקר כ"השפעות חיצוניות שליליות". הן לא נשקלו בהתייחסות לצורך בפיתוח, אלא כהשפעות מטרידות ומזיקות, כולל זיהום אוויר, רעש, חומרים מסוכנים וטיפול בפסולת. תפקיד היועץ הסביבתי בוועדות התכנון היה לאפשר את אישור תכנית הפיתוח המוצעת תוך הטלת דרישות למניעה, צמצום או טיפול בזיהום או בסיכונים בריאות צפויים. בין הסיבות להתנגדות לפיתוח היו רמת נזק או סיכון בלתי סביר לבריאות האדם או למשאבים טבעיים חיוניים (בראשם איכות המים). השירות לשמירת איכות הסביבה כלל מספר מצומצם של מומחים בכל התחומים הסביבתיים הרלוונטיים (אוויר, רעש, חומרים מסוכנים, איכות מים ועוד) אשר העבירו לוועדות התכנון הערכות מדעיות של

והבניה. במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבניה משנת 1995 הורחבו סמכויות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח) גם לשטחים פתוחים. הכוונה לשטחים המיועדים לשמירה על הנוף הפתוח. גם שם הועדה שונה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ). במקור, חוק התכנון והבניה התייחס לשיקולים סביבתיים כחלק מתחום אחריותן של ועדות התכנון המקומיות, לשמירה על תנאי מגורים נאותים ומניעת חשיפה לזיהום (סעיף 61(2)):

"הבטחת תנאים נאותים מבחינת בריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, התחבורה והנוחות, ומניעת מפגעים, שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי תוך הימנעות ככל שאפשר מפגיעה בצמחיה, בערכי טבע, בנוף ובשמורות..."

ייחוד שטחים ציבוריים פתוחים לרבות לפארקים, לגנים ולגינות הנותנים מענה לצורכי האוכלוסיה החזויה במרחב התכנון המקומי באופן הולם..."

למרות שבמהלך השנים הצליח המשרד לאיכות הסביבה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, לשלב את היועצים הסביבתיים בוועדות המקומיות, הם מעולם לא קיבלו מעמד וסמכות מלאים. בשנת 2014 הם קיבלו מעמד חלקי בתיקון 101 לחוק, במסגרתו כמה משרדים הוזמנו לישיבות הוועדות ויכלו להשתתף בישיבות במעמד של יועצים.

וועדות תכנון חדשות, כגון הועדה לתשתיות לאומיות (שקמה ב-2002), שהוקמו במסגרת תיקונים לחוק לאחר 1988, כללו תמיד נציגים של המשרד להגנת הסביבה כמקבלי החלטות.

ארגונים סביבתיים לא-ממשלתיים קיבלו מעמד במועצה הארצית לתכנון ובניה, בוועדות המחוזיות וכן בוועדת התשתיות הלאומיות. במועצה הארצית הם קיבלו מעמד כבר ב-1976 תחת המטרייה של "חיים וסביבה", ארגון הגג של ארגוני הסביבה.

בשנת 1998 קיבלה רשות הטבע והגנים מעמד של חברה במועצה הארצית. מאוחר יותר, בשנת 2002, קיבלה הרשות ייצוג ברמה המחוזית, בעקבות החוק שהעניק מעמד וייצוג רשמי לארגונים סביבתיים לא ממשלתיים.

תכניות מתאר ארציות

הנוסח המקורי של חוק התכנון והבניה הגדיר מספר מועט של נושאים שחל עליהם חובה להכנת תכנית מתאר ארצית, אך תכניות רבות נוספות הוכנו בהתאם לדירקטיבות שהוצאו על ידי המועצה הארצית, ותיקונים מאוחרים לחוק כללו רשימה ארוכה של תכניות. להלן סקירה של מספר תכניות מתאר ארציות והתייחסותן לנושאי סביבה:

תכניות מתאר ארציות שהוזכרו בחוק, כללו תכניות

הוא שינה את תפיסת השיקולים הסביבתיים - מתפיסת היותם תרומה חיובית לקבלת החלטות ראויות ומקצועיות, לתפיסתם כמכשול לקבלת אישורי תכנון מהירים (ראו בהרחבה מאמרו של אסף זנזורי בגליון זה). הסעיפים הבאים מתמקדים בשלב או בנושא מסוים הקשור להיבטים סביבתיים בחוק התכנון והבניה.

הכנסת היבטים סביבתיים לחוק התכנון ולמינהל התכנון

לאחר הכינוס העולמי בשטוקהולם בנושא "האדם והסביבה" ב-1972, הצעדים הראשונים בישראל ברמה הפוליטית, בהובלת יגאל אלון, אז שר החינוך וסגן ראש הממשלה, עסקו בהקמת מנגנון של מינהל סביבתי ברמה הארצית. המנכ"ל של משרד המשפטים ומשרד הפנים, (צבי טרלו וחיים קוברסקי) גיבשו החלטת ממשלה, שהתקבלה במרץ 1973, להקמת השירות לשמירת איכות הסביבה כיחידת תיאום במשרד ראש הממשלה. חיים קוברסקי זיהה את חשיבות הקשר בין סוגיות סביבתיות לתכנון שימושי קרקע ושילב סעיפים בהתאם לכך בהחלטת הממשלה:

- מנהל השירות לשמירת איכות הסביבה ימונה כיועץ למועצה הארצית לתכנון ובניה
- 'השירות', יגבש ויקדם הכנת תסקירי השפעה על הסביבה

ד"ר אורי מרינוב, שמונה כמנהל הראשון של השירות לשמירת איכות הסביבה ציין באוטוביוגרפיה שלו כי "אפילו אני עדיין לא ידעתי עד כמה הוא (קוברסקי) צדק. רק שנים לאחר מכן למדתי עד כמה יעיל באמת הקשר בין תכנון שימושי קרקע לסביבה".

וועדות תכנון

הסביבה נחשבה כגורם צדדי, אך כיו"ר המועצה הארצית, קוברסקי העניק ליועץ הסביבתי את האפשרות להציג שיקולים סביבתיים בפני מקבלי ההחלטות במועצה הארצית ובוועדות המשנה שלה. מערכת ייעוץ זו, שהייתה בתחילה מוגבלת לרמה הארצית, הורחבה מאוחר יותר למינוי יועצים סביבתיים לכל שש הוועדות המחוזיות.

כאשר הוקם המשרד לאיכות הסביבה במסגרת הקמת ממשלה חדשה ב-1988, השתנה מעמד היועץ הסביבתי והפך לאחד מנציגי משרדי הממשלה במועצה הארצית, מבלי שנדרש לכך שינוי בחוק התכנון והבניה.

אולם, שינוי מעמד זה לא ניתן לרמה המחוזית. חוק התכנון והבניה קובע לאילו משרדים יהיו נציגים בוועדות המחוזיות, והכללת נציג המשרד לאיכות הסביבה הייתה אפשרית רק באמצעות תיקון לחוק. רק בשנת 1995 הפכו היועצים הסביבתיים המחוזיים לנציגי המשרד לאיכות הסביבה בוועדות המחוזיות באמצעות תיקון 43 לחוק התכנון

השאלה היכן למקם תחנת כוח פחמית לאורך החוף (שנדרשה לצורך קירור באמצעות שאיבת מי ים) הביאה את ייצור החשמל לתשומת לב המועצה הארצית (תמ"א 10) בימים הראשונים, אף על פי שלא צוין במפורש בחוק, ייצור חשמל וכל סוגי אספקת האנרגיה הפכו לנושאי דיון ומחלוקת מרכזיים במועצה הארצית, וכללו דרישות סביבתיות משמעותיות, מגבלות ומעקב אחר השפעות, שנכללו בתכנון התחנות ובתפעולם. הדרישות נוסחו על בסיס תסקיר השפעה על הסביבה ושולבו מאוחר יותר בחוק הנוגע לתשתיות לאומיות.

נושא נוסף שקודם במועצה הארצית היה הרחבה והפעלת נמל התעופה נתב"ג (תמ"א 4/2). שדות תעופה זהו בחוק בנושאים לאומיים וכללו גם הכרה בהשפעות סביבתיות שליליות במסגרת מסלולי הטיסה. במקור השימוש בחוק במונח "מניעת מפגעים" התייחס רק למסלולי טיסה.

במהלך השנים, דירקטיבות של המועצה הארצית להכנת תכניות מתאר ארציות הייתה המסגרת המרכזית לשילוב שיקולים סביבתיים בתכנון. לכל תכנית מתאר ארצית – הוכנו הוראות משלה, אשר אוחדו בתוכנית מאוחדת תמ"א אחת.

תוכניות מתאר מחוזיות

על פי החוק נדרש כי התכניות המחוזיות יהיו מקיפות מבחינת הנושאים לכל אחד מששת המחוזות וכי עליהן לכלול בין היתר הגנה על שמורות טבע, גנים לאומיים, עתיקות ואזורי חוף. השיקולים הסביבתיים שנכללו בכל אחת מתכניות המתאר המחוזיות היו תלויים במאפייני האזור ובאופן שבו הם השתלבו עם מטרות של פיתוח כלכלי.

התכנית למחוז הצפון התמודדה עם קונפליקטים בין הגנה על טבע ונוף לבין פיתוח מחצבות לאספקת חומרי בנייה. תוכנית המתאר למחוז הדרום ביקשה למשוך אוכלוסייה ותעסוקה והקצתה שטחים נרחבים למחצבות ולמכרות. היא גם הקצתה אזורים לתעשיות מזהמות ומזיקות, שנועדו להעביר תעשיות מהמרכז ולאפשר להן לפעול ללא מגבלות בדרום כדי לספק תעסוקה. הדרום נחשב באותה עת כשטח ריק שיעודו הוא ניצול משאבי המחצבים שבו, וללא חשיבה על שמירת השטחים הפתוחים.

תכניות מחוזיות מאוחרות יותר החלו להכיר בחובות סביבתיות, במיוחד ביחס לטבע ונוף, נופש והגנה על שטחים פתוחים.

תסקירי השפעה על הסביבה (EIA)

המונח תסקיר השפעה על הסביבה והרעיון שפרויקט מוצע צריך להיבחן על השפעות סביבתיות צפויות התפתח בארצות הברית בתחילת שנות ה-70, עם הקמת המועצה לאיכות הסביבה CEQ והחקיקה הרלוונטית NEPA להגנת

לפיזור האוכלוסייה צפונה ודרומה והגדרת אזורי תעשייה לצורכי תעסוקה. אף אחת מהן לא התייחסה לשיקולים סביבתיים – ואף ההפך. ניסיון אחד להכנת תכנית מתאר ארצית לאזורי תעשייה, שלא אושר, הציע להעביר תעשיות מזהמות מהמרכז לדרום, כדי שיוכלו לפעול שם ללא מגבלות סביבתיות בתוך אזורים שיוגדרו כמיועדים ל"אזורי תעשייה מזהמת". מאוחר יותר, תפיסה זו שולבה בתכנית המתאר למחוז הדרום (תמ"א 4/מ) לקידום פיתוח בפריפריה ולאפשר ניצול משאבים טבעיים ליצירת תעסוקה ומקורות הכנסה. פרויקטים אושרו ללא התחשבות מספקת בשיקולים סביבתיים עד לשינוי התפיסה מהפרדה מרחבית למניעת זיהום במקור.

החוק קבע שחובה להכין תכנית מתאר ארצית למחצבות, אשר כמעט כולן פעלו באותן שנים באופן פיראטי וללא כל פיקוח ולכן גרמו לזיהום אבק ורעש על פני שטחים נרחבים והרסו נופים ללא כל חובת שיקום. משאבי הטבע, והקרקע והמחצבים בראשם, נתפסו באותה עת רק כאמצעי ליצור מקומות תעסוקה ולאספקת חומרי גלם לצורכי בנייה. זכויות שהוענקו על ידי המנדט הבריטי נותרו מחוץ לחוק התכנון והבניה (ים המלח עד 1995). פיקוח סביבתי משמעותי שולב בהדרגה בתכנית המתאר הארצית למחצבות תמ"א 14, ומגבלות סביבתיות הוטלו על הפעלתם במסגרת תסקירי השפעה על הסביבה לרבות שיקום נופי.

סעיפים מקוריים נוספים בחוק כללו חובת הכנת תכנית מתאר ארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים – תמ"א 8, אחת התכניות הראשונות שהוכנה במינהל התכנון של משרד הפנים על ידי אדר' אליעזר ברוצקוס. היא לא כללה יערות שנוהלו על ידי קק"ל והיו מחוץ לשליטת הממשלה. קק"ל עצמה הכירה בחשיבות ובתועלות של תוכנית מתאר ארציות רק מאוחר יותר והכינה את תכנית המתאר הארצית ליער וליערור – תמ"א 22. בדברי ההסבר לתכנית באו לידי ביטוי תרומותיה הסביבתיות והאקולוגיות.

שמירת החופים לא נכללה כחובה לפי החוק, והופיע רק בסעיפים שהתייחסו לתוכניות מתאר מחוזיות. עם זאת, המועצה הארצית הכירה בחשיבות הארצית של תכנון קו החוף, ויזמה כבר ב-1972 את תמ"א 13 – תכנית מתאר ארצית לחופים. שמירת החופים הפכה לנושא מוביל מאז לאורך השנים.

סעיף נוסף בחוק המקורי התייחס לדרכים (רכבות לא היו אז כלל על סדר היום התכנוני הלאומי) והתעלם לחלוטין מההשפעות הסביבתיות שהמערכת המורחבת של הכבישים תיצור. מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) הייתה כוח דומיננטי מאוד בממשלה וקידמה רק את מפת רשת הכבישים, מבלי להטיל מגבלות על אופן יישומה. הכנסת סעיפים סביבתיים לתמ"א 3 התבצעה מאוחר יותר, בעקבות המאבק הציבורי סביב כביש תפן כרמיאל, שהוביל לתיקון 7 בתכנית המתאר הארצית לדרכים.

לסביבה הסמוכה ומספק הערכת השפעות צפויות, כולל צעדים למניעה או הפחתת השפעות שליליות".

בשנת 2002, עם הקמת הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל), נקבע בחוק מכוחה היא קמה כי קיימת חובת הכנת תסקירים על כל התשתיות.

עידכון תקנות התסקירים ב-2003 שיקף את שינוי הפרדיגמה מהשפעות סביבתיות כ"חיצוניות" לשיקולים סביבתיים בהקשר רחב יותר, וביטא גם את הידע המקצועי הרב והנסיון הממשלתי והאזרחי שהצטבר בארץ מאז נכנסו לתוקף התקנות הראשונות ב-1982. התקנות דרשו לא רק לשקול חלופות אלא לבחון גם חלופת אי-ביצוע ("חלופת האפס") של הפרויקט בכלל. התקנות אפשרו גם להציב דרישה להכנת תסקיר באזורים החשופים למפגעים סביבתיים (ללא קשר לסוג התכנית עצמה), וכן הוכנסו שיקולים של שמירה על משאבי טבע.

תיקון משפטי נוסף לתסקירים נכנס לחוק ב-2002 אך מעולם לא יושם. רבים ביקרו את תהליך התסקירים בכך שהיזם שוכר את יועצי הסביבה האחראים להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה עבור הפרויקט. התיקון דרש הסמכה ליועצים סביבתיים כ"מומחים מקצועיים מוסמכים". המשרד להגנת הסביבה מעולם לא התקין תקנות ליישום, מאחר שהצוות המקצועי לא מצא דרך ישימה להגדיר את המיומנות הנדרשת. תיקונים מוצעים בזמנו להגדלת השתתפות הציבור בתהליך הכנת תסקירים נדחו על ידי מינהל התכנון. התסקיר נותר מסמך פנימי הזמין לציבור רק כאשר תכנית עוברת לשלב ההפקדה בו היא פתוחה לעיון והגשת השגות והתנגדויות.

תיקון ספציפי לחוק התכנון והבניה נכנס לתוקף ב-2008 כדי לקשר בין החלטות תכנון לדרישות להיתרי פליטה לפי חוק חדש לאוויר נקי.

תשתיות לאומיות

שיקולים סביבתיים שולבו בהדרגה בתיקונים לחוק התכנון והבניה הנוגעים לתשתיות לאומיות. מצד אחד, הוכר שיש לתת עדיפות לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות על פני הצעות פיתוח פרטיות. מצד שני, הוכר גם כי לתשתיות כאלה יש השפעות סביבתיות משמעותיות הדורשות התייחסות קפדנית. המהלך הרשמי התבצע בתיקון לחוק שהקים את הוועדה לתשתיות לאומיות.

בעוד שנציגי המשרד להגנת הסביבה והארגונים הסביבתיים הלא ממשלתיים הם חברים בעלי זכות הצבעה בוועדות התכנון הרי שהיועץ הסביבתי של הות"ל ומי שנותן הנחיות להכנת התסקיר עבור תכנית המקודמת בות"ל ממונה על ידי מינהל התכנון. מצד אחד, נוצרה מערכת כפולה באמצעות מיקור חוץ של יועצים סביבתיים פרטיים. מצד שני, היועצים הללו מרגישים מחויבים להבטיח שהיבטים סביבתיים

הסביבה. המערכת האמריקאית לא היתה קשורה לתכנון שימושי קרקע. היא קודמה כרגולציה עצמאית, שבה על יוזמי פיתוח ציבורי המבקשים לקבל מימון פדרלי חייבים לבדוק את ההשלכות הסביבתיות של הצעותיהם לפני קבלת אישורים או תקציבים.

ד"ר אורי מרינוב שהה מספר שנים בארצות הברית והכיר היטב את חשיבות החיזוי והערכה של השפעות סביבתיות ונקיטת צעדים למניעת השפעות שליליות או הפחתתן לפני הקמת הפרויקט והפעלתו. הוא העלה את הנושא בדיונים על הקמת השירות לשמירת איכות הסביבה ב-1973, והרעיון התקבל ושולב בהחלטת הממשלה. עם זאת, חובת הכנת תסקירים שולבה במערכת התכנון הישראלית, ולא הוקמה כמערכת עצמאית כמו בארצות הברית. שנים מאוחר יותר, הדירקטיבה האירופית לתסקירי השפעה על הסביבה מ-1988 קישרה אותה לתכנון שימושי קרקע, כפי שהתקיים במערכת הישראלית.

תסקירי השפעה על הסביבה נכנסו לתוקף עם קביעת תקנות יעודיות במסגרת חוק התכנון והבניה ב-1982. התסקירים התקבלו ככלי הכולל מידע ונתונים לשימוש של מוסדות התכנון, בעוד שקבלת ההחלטות לאישור הפרויקט נותרה בידי וועדות התכנון. מספר גורמי פיתוח התנגדו בתוקף להכנת תסקירי השפעה על הסביבה, בראשם מחלקת עבודות ציבוריות האחראית על סלילת כבישים, שקיבלה פטור מהתקנות המקוריות של הכנת תסקירי השפעה. עם זאת, ועדות התכנון יכלו להחליט לדרוש הכנת תסקיר עבור כל תכנית מוצעת – והן אכן עשו זאת לפי שיקול דעתן. תכניות רבות עברו הליך של הכנת תסקיר על פי דרישה של ועדות התכנון, במיוחד כבישים. בישראל נדרש על פי החוק להכין תסקיר השפעה על הסביבה למיזמי פיתוח גדולים בהם צפויות השפעות שליליות, והם מאפשרים למקבלי ההחלטות להבין כהלכה את הפרויקט המוצע, את ההשפעות הצפויות, את סוגיות ההתנגדות האפשריות ואת הצעדים שניתן לנקוט למניעה או הפחתת ההשפעות. על היזם להציג בתסקיר את החלופות שנבדקו. זה היה צעד חדש במערכת התכנון בארץ שעד אז התמקד רק בתוכנית שהוגשה על ידי היזם. נדרש תסקיר לפני החלטה על הפקדת תוכנית או פירסומו להתנגדויות הציבור, אך לא הייתה חובה לפרסם את ממצאי התסקיר לידיעת הציבור. עם השנים, הפך התסקיר לכלי מרכזי הן עבור מקבלי ההחלטות והן עבור הציבור, וככל הנראה עודד יזמים להגיש תכניות משופרות לאחר שהפיקו תועלת מייעוץ סביבתי במסגרת תהליך הכנת התכנית לפני הגשתו.

שילוב תסקירי ההשפעה על הסביבה בחוק התכנון והבניה (ולא רק בתקנות) נעשה מאוחר יותר, ב-1994 בתיקון 37 לחוק הנוגע לכבישים, שדרש הגשת "תכנית כבישים" ודרישות להכנת תסקיר עבור כבישים. המונח תסקיר נוסף אז לסעיף 1 והוגדר כ"מסמך הבוחן את הקשר בין תכנית

על פי חוק החופים, הועדה למימי חופין הוסבה לוועדה לשמירה על הסביבה החופית לפי חוק התכנון והבניה. החוק הגדיר את מיקום קו החוף הישראלי ואת השטח המיועד כחופי, וקבע קריטריונים לשיקול הצעות לפיתוח על החוף ובקרבתו. הוא גם העניק מעמד משפטי לעיקרון שלפיו לציבור יש זכות גישה לאורך החוף.

הדרישות עבור חופי הים התיכון הורחבו גם לחופי הכנרת ולמפרץ אילת.

ים המלח

ים המלח נכלל בהנחיית המועצה הארצית לתכנון ולבניה מ-1970 להכנת תכנית מתאר ארצית לחופים (תמ"א 13). מאחר שחוק התכנון והבניה מתייחס רק לחופי ים המלח בתוך הקו הירוק, רוב השטח נכלל למעשה בזיכרון למפעלי ים המלח, אשר הוחרג מהחוק. בתיקון לחוק התכנון והבניה מ-1995, מפעלי ים המלח הפכו לחלק אינטגרלי מתהליך התכנון ומאז הם כפופים לחובות סביבתיות כנדרש בחוק. עד כה תמ"א 13 לא יושמה בנוגע לים המלח.

מחשבות לעתיד

האם חוק התכנון והבניה כיום מספק בסיס טוב לסוגיות סביבתיות ולתכנון עתיד בר-קיימא?

למרות ההתקדמות הרבה בנושאי סביבה, מאז העשורים הראשונים למדינה, קיימות סוגיות סביבתיות משמעותיות שאינן משולבות בחוק התכנון והבניה הנוכחית:

1. האם יש צורך בתכנית?

חוק התכנון והבניה מניח כי אם הוגשה תכנית לאישור, היא מוצדקת אלא אם אינה עומדת בדרישות החוק ובמסמכי מדיניות מאושרים.

לדעת כותבי שורות אלה ברירת המחדל צריכה להיות הפוכה. אין סיבה להניח שהפיתוח "דרוש" אלא אם היזם ותהליך הביקורת מראה שהוא נותן מענה לצורך ציבורי. יש לדחות תכנית אם אינה ממלאת צורך ציבורי, שכן הן מבזבזות שטח ומשאבים ציבוריים, בעלי ערך כשטח פתוח שעדיף לשמור אותם לדורות הבאים. השימוש בטענה שקיים ביקוש אינו מהווה הצדקה לכך שהפיתוח דרוש למען הציבור ולמען הדורות הבאים.

2. האם התכנית תורמת לאיכות חיים וסביבה טובה?

מטרת מערכת התכנון ביסודה היא לספק איכות חיים וסביבה טובה להווה ולעתיד. על ועדת התכנון להיות מחויבת לבחון את התכנית בהיבטים אלו, קרי האם היא תורמת לאיכות חיים וסביבה טובה או פוגעת בהן.

מוטמעים בתכניות שמקודמות בות"ל, והתוצאה של חלוקת האחריות הייתה סבירה מבחינה מקצועית. התיקון לחוק מטיל על הות"ל מגבלות זמן לגבש הנחיות לתסקיר ולאחר מכן להעביר הערות ולבסוף להכין חוות דעת על התסקיר ולהבטיח שינקטו אמצעים לצמצום ההשפעות השליליות. בהמשך יושמה שיטה זו גם לגבי הותמ"ל (הוועדה למתחמים מועדפים לדירור) שקמה בשנת 2014.

תכנון החופים

כפי שצוין לעיל, חוק התכנון והבניה הקצה את תכנון קו החוף לרמה המחוזית, אך בפועל תכנון החופים היה באחריות המועצה הארצית. ההתייחסות הראשונית במינהל התכנון ראו בקו החוף אזור בעל פוטנציאל לפיתוח, כולל אזורי תעשייה, אך רעיונות אלו נדחו על ידי המועצה הארצית. מצד שני המועצה הארצית הכירה בערך המשאבים החופיים כערכי נוף, טבע פנאי ונופש והגבילה את הפיתוח בו. תמ"א 13 לחופי הים התיכון הראשונה אושרה על ידי המועצה הארצית בשנת 1983 וכללה הגבלת מרחק של 100 מטר מקו החוף לכל סוג בניה, דבר שהשפיע משמעותית על שמירת החופים מפני פיתוח לא מבוקר ופוגעני.

סמכויות משפטיות בנוגע לפיתוח המרחב הימי היו במקור מחוץ לחוק התכנון והבניה. משרד התחבורה היה אחראי לפיתוח המרחב הימי, אך סמכויותיו לגבי פיתוח הועברו לחוק התכנון והבניה והפכו לנספח השני לחוק, שבו הוקמה הוועדה למימי חופין. ראשות הוועדה הועברה מאוחר יותר למשרד הפנים.

במקביל לאישור תמ"א 13, המועצה הארצית הוציאה הנחיה נוספת לתכנון ארצי מבוסס על גישה של ניהול משאבים, המשלבת בין משאבי החוף והים, ומגדירה רמות פיתוח של תיירות ונופש. תכנית מתאר ארצית נוספת לחוף הים התיכון לא הגיעה לאישור סטטוטורי ונותרה מסמך מדיניות, אך השפיעה רבות על מדיניות וקבלת ההחלטות לאורך חופי הים התיכון, הן בצד היבשתי והן בוועדת למימי חופין.

ככל שהגנת החופים הפכה לנושא ציבורי שנוי במחלוקת לאורך השנים, מערכת התכנון לא הצליחה להוכיח את יעילותה במניעת נזק למשאבי החוף, וננקטו צעדים נוספים על ידי המשרד להגנת הסביבה והארגונים הירוקים כדי למנוע אישור פרויקטים בעלי השפעות שליליות. המשרד להגנת הסביבה גיבש הצעת חוק ממשלתית להגנת הסביבה החופית, אך היא נדחתה בוועדה השרים לחקיקה. הארגונים הירוקים הציעו חוק דומה אך עם מגבלות תכנוניות נוספות כהצעת חוק פרטית בכנסת. הממשלה הסכימה לשקול את שתי הצעות החוק יחד, וכך אישרה הכנסת בסופו של דבר בשנת 2004 את חוק שמירת הסביבה החופית.

3. האם התכנית תורמת לאורח חיים בר-קיימא?

מטרות חוק התכנון והבניה דורשות עדכון לשילוב עקרונות הקיימות ולאפשר לאוכלוסייה לחיות אורח חיים מקיים.

מקורות

- המשרד לאיכות הסביבה. (1997). תסקירי השפעה על הסביבה - קובץ מאמרים. מרינוב, א. (2013). להיות או לא להיות: המסע לשמירת הסביבה של מדינת ישראל, הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי.
- פייטלסון, א. (2012). פרק בתחזית קיימות לישראל 2030. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- פירסט, ב. (2023). "תכנית אלון אקולוגית" - ראשיתו של המנהל הציבורי הסביבתי בישראל במלאת חמישים שנה להקמתו, אקולוגיה וסביבה 14(2).
- Brachya, V. (1993). Environmental assessment in land use planning in Israel. *Landscape and Urban Planning* 23(3-4), 167-181.
- Brachya, V., Lerman, E., Lerman, R., Bukler, N., Nir, Y., Pratt, I., ... & Green, R. (1984). Environmental management within the framework of land use planning along the Mediterranean coast of Israel. *Water Science and Technology*, 16(3-4), 505-516.
- Orenstein, D. E., Tal, A., & Miller, C. (Eds.). (2012). *Between ruin and restoration: an environmental history of Israel* (Vol. 66). University of Pittsburgh Pre.
- Rotenberg, R. (1992). A decade's experience in implementing a land-use environmental impact assessment system in Israel in view of the American and European experience.

ולרי ברכיה, בעלת תואר שני בתכנון עיר ואזור. ממקימות השרות לשמירת איכות הסביבה, ושימשה כסמנכ"לית בכירה למדיניות ותכנון במשרד להגנת הסביבה. ברכיה מרצה לשעבר לתכנון סביבתי באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב. קיבלה את פרס הגלובוס הירוק בשנת 2009 ואות איגוד המתכננים בשנת 2011. כיום משמשת חברת מועצת מנהלים של רשת בינלאומית של חוקרים ועוסקים בצריכה בת קיימא (SCORAI).

valbrachya@gmail.com

מנחם זלוצקי, מוסמך בגיאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, מנהל לשעבר של בית ספר שדה גולן, מנכ"ל לשעבר של החברה להגנת הטבע, ומנהל אגף שטחים פתוחים ומגוון ביולוגי במשרד להגנת הסביבה. נציג לשעבר של המשרד להגנת הסביבה במוסדות התכנון (המועצה הארצית לתכנון ובניה), יו"ר לשעבר של מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע. מרצה מן החוץ בפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית, בקורס מדיניות שטחים פתוחים, תכנון וחקיקה.

me.zalutski@gmail.com