

אורית ניר

ראש צוות סביבה בוועדה לתכנון תשתיות לאומיות, אורית ניר יעוץ סביבתי

ציטוט מומלץ

ניר א. 2024. כיצד (לעיתים) תורמת הוועדה לתשתיות לאומיות לשמירה על השטחים הפתוחים? *אקולוגיה וסביבה* 15(2).



אתר נחל יצחק, המקודם בת"ל 122 לצורך מניעת הצפות באמצעות ויסות נגר. צילום מצפון למתקן המתוכנן, במבט לכיוון דרום. כיום נמצאות באתר בריכות דגים נטושות, המוצפות באופן טבעי. צמוד לאתר זורם נחל יצחק – נחל איתן שהוא יובל עיקרי של נחל חדרה. בשל הרגישות האקולוגית הגבוהה של השטח הוא מיועד להכרזה כשמורת טבע. החיצים מסמנים את מיקום הסוללה המתוכננת לקום עבור מתקן הוויסות. השטח מתוכנן לקלוט כמויות גדולות של נגר באירועי גשם חריגים, בהסתברות של מעל לעשר שנים, שיגיעו ממעלה האגן, ולשחררם באופן איטי למורד במשך כיום וחצי. באופן כזה יצומצמו אירועי ההצפה במורד בסביבות העיר חדרה. בשאר הזמן האתר יוכל לשמש שמורת טבע קולטת קהל. מתוך נספח בינוי ונוף לת"ל 122 | באדיבות: אדריכלות נוף טוך סרגוסי בע"מ

כיצד (לעיתים) תורמת הוועדה לתשתיות לאומיות לשמירה על השטחים הפתוחים?

27 באוגוסט, 2024

גיליון קיץ 2024 / כרך 15(2)

נקודת מבט

לאחרונה אושרו בוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל), שתי תוכניות תשתית לאומית בעלות חשיבות גדולה, שבאופן חסר תקדים כוללות בתחומן שטחים פתוחים נרחבים: תוכנית לשדות קידוחי מים שקודמה על-ידי מקורות (תת"ל 100), ותוכנית למניעת הצפות בחדרה וביישובים נוספים בעזרת אתרי ויסות נגר, שמקודמת על-ידי רשות ניקוז ונחלים שרון ואושרה להעברה להערות ולהשגות (תת"ל 122). התוכניות האלה עוסקות במתקנים בנויים של תשתיות מים, התופסים כשלעצמם שטח מצומצם ביותר. עם זאת, הן נשענות על שטחים פתוחים נרחבים. במקרים כאלה **השטח הפתוח הוא חלק בלתי נפרד מהתשתית**. לדוגמה, כדי להגן על מי התהום שנשאבים בקידוח מים דרוש אזור חלחול נקי מגורמי זיהום. בתת"ל 100 נדרש שטח שגודלו כ-117,000 דונם כדי להגן על מעל ל-100 קידוחי מים ושני אתרי החדרת מים. בתת"ל 122 מוצעים שישה אתרים שמיועדים לקלוט ולווסת מי שיטפונות בעת אירועי קיצון. כל אתר ויסות מורכב מסוללה עם מעביר מים, ששטחה אחוזים בודדים משטח האתר, ובעורף הסוללה שטח פתוח נרחב שיוצף בעת שיטפון. המים יהו בשטח הפתוח פרק זמן של מספר שעות ועד יומיים, ובמהלכו יזרמו בקצב איטי למורד. במקרה זה נדרשים כ-8,000 דונם כדי להבטיח שטחי הצפה מספקים שימנעו הצפת אזורי מגורים ותשתיות.

הוועדה לתשתיות לאומיות שבה, כאמור, קודמו התוכניות, הוקמה במטרה למסד גוף תכנון ייחודי, שמתמחה בקידום ובתכנון מהיר של תוכניות תשתית בעלות חשיבות לאומית. הוועדה פועלת בהיררכיית תכנון גבוהה, המקבילה למועצה הארצית, והתוכניות המאושרות בה נחשבות "חזקות", כלומר הן אינן מושפעות מיוזמות פיתוח מקומיות ומחוזיות. הוועדה הוקמה, בין השאר, כדי להתמודד עם תופעת הנִמְבִּי (נגד מיקום בחצרי, מאנגלית: NIMBY – Not In My Back Yard), וזאת על-ידי הרכב חברים שיש בו משקל משמעותי לנציגי הממשלה. בוועדה ניתן לקדם רק תוכניות לתשתיות, מתוך רשימה סגורה של שימושים המוגדרת בחוק, כגון מתקני מים, נמלים, תשתיות תחבורה ותחנות כוח, וכן יש רשימה סגורה של גורמים שיכולים להגיש תוכנית בות"ל, כדוגמת חברות תשתיות, משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות (אך לא רשויות מקומיות). הדי-אן-איי של הות"ל מכווון לדיון בתשתיות פיזיות מסיביות, שלחלק מהן (למשל שדות תעופה, תחנות כוח, כבישים ומסילות) יש השפעות סביבתיות, כמו רעש או פגיעה באיכות האוויר, ואישורן נוטה ליצור התנגדות ציבורית. בדרך כלל, כשחושבים על תשתית לאומית לא מדמיינים שמורת טבע של ביצה, יער או מטעי אבוקדו. אם כן, **מדוע תוכניות הכוללות שטחים פתוחים החלו להגיע בשנים האחרונות לוועדה לתשתיות לאומיות?** כמי שמלווה את התוכניות בות"ל כראש צוות סביבה בוועדה, כחלק מצוות תכנון (בראשות מתכנתת הוועדה נאוה אלינסקי רדאעי), אציע את נקודת המבט והפרשנות האישית שלי לשאלה זו.



בתוכנית לשדות קידוחי מים, תת"ל 100, נכלל אתר החדרת מים מנשה, בין חדרה לאור עקיבא, וסביבו שדה של 30 קידוחים השואבים ממי אקוות החוף. זהו המקום הצפוני ביותר בארץ שיש בו דיונות חול שחדרו ליבשה. הצומח והחי ייחודיים לאותו כתם חול, וחוצה אותו מסדרון אקולוגי חשוב בכיוון צפון-דרום. בגלל שילוב האתר בתוכנית הוגשה עתירה לבג"ץ, וזאת מאחר שהתוכנית עלולה למנוע את האפשרות לפתח שכונה נוספת לאור עקיבא על חלק משטח האתר.

המוטיבציה הראשונית לקידום התוכניות האלה היא הפיתוח המואץ, שמוביל לצמצום השטחים הפתוחים. לדוגמה, קידוחי מים היו קיימים עוד לפני קום המדינה, ושטחים פתוחים הוצפו מאז ומעולם בעת שיטפונות ומיתנו באופן טבעי את הספיקות המגיעות לאזורים הבנויים. עם התרחבות השטחים הבנויים והתמעטות השטחים הפתוחים נוכחו חברת מקורות ורשויות הניקוז כי התשתיות מאוימות, ועל כן נדרש להגן עליהן. הדרך הרגולטורית המתאימה לקבע שימוש של שטח בישראל ולהגן עליו היא על-ידי תוכנית. לפי חוק התכנון והבנייה ניתן לקדם תוכנית מסוג זה בשני מסלולים אחרים: בוועדת התכנון המחוזית או במועצה הארצית, שגם בהן קודמו ומקודמות תוכניות ניהול נגר הדומות לתת"ל 122. למרות זאת, חברת מקורות ורשות הניקוז בחרו לקדם את התוכניות שלהן דווקא בוועדה לתשתיות לאומיות. מדוע? מנקודת מבטי, באזורים מסוימים השטחים הפתוחים נעשו נמב"י. רשויות מקומיות, גורמי פיתוח ובעלי קרקע מעוניינים להרחיב את הפיתוח בשטחים הפתוחים האלה ללא מגבלות בינוי, בוודאי ללא מגבלות "חזקות" כמו אלה שמטילה התוכנית לתשתית לאומית. משום כך ובאופן פרדוקסלי, החליטו מקורות ורשות הניקוז לקדם את התוכניות שלהן בות"ל. איך שהגלגל מסתובב – אותה ות"ל שהוקמה, בין השאר, כדי לאפשר פיתוח הכרחי בשטחים פתוחים, פועלת כיום להגן על אותם שטחים פתוחים מתוך ראייה שניהול נכון שלהם הוא חלק בלתי נפרד מתפקודן התקין של תשתיות מסוימות. מצד שני, לא אתיימר להציג את הות"ל כמגינת השטחים הפתוחים, הות"ל מקדמת תשתיות ואת כל הנדרש לתפקודן, וכך גם במקרה זה.



מגוון מופעי קידוחי מים בתצורות נוף שונות. תת"ל 100, תוכנית לשדות קידוחי מים, תאפשר הקמה של קידוחים במגוון שטחים פתוחים בתחומי התוכנית, לרבות יערות ושמורות טבע. איכות מי התהום הנשאבים בקידוחים בשטחים הפתוחים טובה, מכיוון שאין על פני השטח שימושים מזהמים שמחלחלים למי התהום או מזהמים את הקידוח עצמו, אבל נדרש תיאום עם מנהלי השטח – קק"ל או רשות הטבע והגנים | מתוך נספח נופי-סביבתי לתת"ל 100. באדיבות מוטי קפלן מתכננים בע"מ

סיבה נוספת לקידום תוכניות מסוג זה בות"ל, שנובעת גם היא מהתחרות ההולכת והגדלה על משאב הקרקע, היא הצורך לשלב מספר שימושים בשטח נתון. לדוגמה, הקמת מרכז מסחרי מעל לתחנת רכבת או תוכנית "בית משותף לתשתיות" שמקדמת הות"ל, לעידוד הקמת תשתיות מרובות בחצר אחת. גם השטחים הפתוחים נדרשים להיכנס תחת אלונקת הציפוף: בתת"ל 100 יער קק"ל ישמש גם שדה קידוחי מים, בתת"ל 122 שמורת טבע של ביצה תשמש גם שטח הצפה. וכמו בבית משותף, כל השותפים נדרשים לפשרות, שכן רשות הטבע והגנים הייתה מעדיפה ששמורת נחל יצחק, שמקודמת בוועדת התכנון המחוזית, תהיה רק ביצה, בלי שטח הצפה עם מעברי מים מבטון. מהנדסי רשות הניקוז היו מעדיפים לתכנן את שטח ההצפה בתת"ל 122 בהתייחס בראש ובראשונה לשיקולי ניקוז, בלי הצורך להתחשב גם באופן ביצוע הקישוריות האקוויטית לאורך הנחל. באופן דומה, קק"ל הייתה מעדיפה שביער בן שמן לא יהיו קידוחי מים מתוקף תת"ל 100, עם דרך גישה ותוואי צינור מים שיוצא מהקידוח, וחברת מקורות הייתה רוצה לפעול ללא צורך בתיאום עם קק"ל על כל צעד ושעל בתכנון, בהקמה ובתחזוקה של קידוחי המים. אבל אין ברירה. את חוסר הברירה הזה יכולה הוועדה לתשתיות לאומיות לכפות על השחקנים השונים, עם הבונס – תוכנית הות"ל, על מגבלותיה, היא תוכנית "חזקה", ותוכניות פיתוח מקומיות אינן יכולות לבטל אותה או לצמצם את המגבלות שהיא מטילה, ועל כן כתוצר לוואי היא מגינה על השטח הפתוח. במדינה קטנה כמו שלנו, שמשאב הקרקע בה מוגבל מאוד, נדרשת חשיבה איך מקיימים יחד ערכים, שימושים ותפקודים שונים על אותו מרחב באופן מקיים. שיתוף כזה דורש מאמץ משמעותי ביצירת התיאום בין השחקנים השונים, וכן בשל הפשרות שכל שחקן נדרש אליהן. חשוב לאתר את ההזדמנויות שתוכניות כאלה יכולות להביא. מדובר על אתגר, אך גם בהזדמנות לקדם תשתיות ושמירת טבע, ביחד.



אתר ויסות נחל מצר, המקודם בתת"ל 122. מבט מרחוב השותפות בחריש לכיוון צפון.
למעלה: המצב הקיים; **באמצע:** הדמיית הסוללה המתוכננת במרכז הערוץ; **למטה:** הדמיית המצב המתוכנן כאשר האתר מלא במים.
אתר הוויסות יכול את ערוץ הנחל הטבעי, שמאופיין בבית גידול של בתה וחורש ים תיכוני. הסוללה מתוכננת להיבנות במרכז הערוץ, ועליה מוצע שביל טיול שיחבר בין חריש ומצפה אילן. הסוללה עלולה לקטוע תנועת בעלי החיים לאורך הערוץ, אך בתכנון נכון, כדוגמת שיפועים מתונים ושתילת צמחייה מתאימה, בעלי החיים האופייניים לבית הגידול יוכלו לעבור מעליה. לאחר אירוע שיטפון ישהו המים באתר הוויסות כיום וחצי בלבד, אך האיגום הקצר יצמצם אירועי הצפה במורד – בכפר מייסר, בבית חולים שער מנשה ובאזורים מבוזרים נוספים. מתוך נספח בינוי ונוף לתת"ל 122 | באדיבות: אדריכלות נוף טוך סרגוסי בע"מ

סיבות לאופטימיות – תגובת רשות הטבע והגנים

רשות הטבע והגנים (רט"ג) מברכת על פרסום מאמר הדעה ועל התהליכים שקורים בוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל). אנחנו רואים עצמנו שותפים לקידום תהליכים סביבתיים בות"ל. לדוגמה, לפני מספר שנים ערכנו יחדיו השתלמות שיוחדה להתפתחות בידע הסביבתי, בנושאים כגון השפעות תאורה, מינים פולשים ומעברי בעלי חיים.

במדינה הקטנה והמצטופפת שלנו יש חשיבות רבה לתכנון בדו-שימוש. עם זאת, חוק הות"ל אינו מאפשר סימטריות – בשמורות טבע מותר להעביר ולהקים תשתיות, אבל ההפך אינו אפשרי. ניקח לדוגמה את תת"ל 100 (תוכנית לשדות קידוחי מי שתייה): לא ניתן לייעד בה שטחים רלוונטיים כשמורת טבע, אף על פי שמדובר גם בשטחי חולות, כלומר במערכת אקולוגית שנמצאת בתת-ייצוג בשטחים מוגנים. הדברים הגיעו לידי אבסורד בתוכנית שקודמה בות"ל לכביש החוף: התוכנית כללה שינוי של תוואי הכביש לשטח טבעי בתחום גן לאומי נחל אלכסנדר, אך לא אפשרה לקבוע את ייעוד תוואי הכביש המתבטל כגן לאומי.

בתכנון תשתיות הדבר החשוב ביותר הוא המיקום. במקרים רבים הות"ל מקבלת כהכתבה את המיקום של

התוכניות המיועדות בשל דרישות שונות, כמו למשל זיקה של מגיש התוכנית לקרקע, וכך נמנעת בחינת חלופות. הדבר השני בחשיבותו הוא אופן ההקמה, וכאן לוח"ל יש השפעה חשובה בצמצום ההשפעות הסביבתיות. אחת הדוגמאות המצוינות לכך היא הגשרים הגדולים מעל נחל עמוד ונחל עכברה, שהוח"ל אישרה בעת תכנון הרחבת כביש 85. הגשרים האלה החליפו סוללות, והשינוי הקטין באופן מהותי את הפגיעה בנוף, ושיפר באופן מהותי את הקישוריות האקולוגית בין הגליל העליון לגליל התחתון.

בהשוואה שערכנו לאחרונה בין תהליכי תכנון במועצה הארצית לבין הוח"ל, ראינו שלכל אחד מהמסלולים יתרונות וחסרונות. אחד היתרונות המובהקים בתהליך דרך הוח"ל הוא קיומו של תפקיד ראש צוות סביבה, שתורם לתכנון מיטבי ולצמצום קונפליקטים. לפיכך, פנינו למועצה הארצית בבקשה למנות יועץ סביבתי (או ראש צוות סביבה) לתוכנית להנחת כבל חשמל בים, כפי שקיים בוח"ל.

חובה נעימה היא להזכיר את חלקם של יזמים שונים בתהליכי התכנון ובהטמעת הנושאים הסביבתיים בתוכניות הוח"ל וגם בתוכניות העוברות במסלול מנהל התכנון. לרוב היזמים וחברות התשתית יש כיום מודעות סביבתית שמאפשרת התקדמות תוך שיתוף פעולה.

לאחרונה נקבע בשינוי לחוק התכנון והבנייה כי נציג של רט"ג יצורף לוח"ל כמשקיף. רט"ג מינתה אדריכל נוף להיות נציגה, ואנו מקווים שהדבר יסייע עוד יותר להטמעת האינטרסים הסביבתיים.

למרות הקשיים בעבודה עם ווח"ל, כמו אלה שצינו למעלה, השורה התחתונה חיובית, בפרט כשראשת צוות סביבה קואופרטיבית ומגלה הבנה ונכונות לקיים את מטרות ווח"ל תוך ניסיון כן ויעיל לצמצם את הפגיעה בטבע ואף אולי להשיג רווח סביבתי.

בברכה,

ניר אנגרט, ראש אגף שטחים פתוחים, חטיבת התכנון, רשות הטבע והגנים

הגנה בעירבון מוגבל – תגובת הקרן הקימת לישראל

הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות הוקמה במסגרת תיקון מספר 60 לחוק התכנון והבנייה במטרה למסד גוף תכנון ייחודי, שיתמחה בקידום סטטוטורי של תוכניות מפורטות בלוח זמנים קצר עבור תוכניות תשתית בעלות חשיבות לאומית. כוונת המחוקק הייתה ליצור תהליך תכנון מהיר של תוכניות לתשתיות לאומיות נדרשות, ולשם כך ניתנו לוועדה כלים חוקיים דורסניים, שעקפו את ההיררכיה התכנונית הקיימת. עמדתה של קק"ל, כבר עם הקמת הוועדה, הייתה כי כל פגיעה בהליך התכנון המלא הנדרש תביא לכך שתוצאותיו יובילו לתכנון חלקי שאינו יודע לתת את המענה השלם על כלל הצרכים, וזאת ללא קשר למקצועיות הגורמים העוסקים בהליך במסגרת הוועדה שהוקמה.

ועדה זו אינה יחידה בעיוות כוונות חוק התכנון והבנייה ובעקיפת שדרת התכנון המרכזית. קדם לה הוח"ל, והצטרפה אליה הוח"מ"ל. המגמה של הקמת מנגנון עוקף למערכת התכנון כאשר נוצרת בעיה בקידום רצונות תכנון ארעיים, הגוברים על התכנון ארוך-הטווח, היא רעה חולה תכנונית, ואת תוצאותיה אנו חווים בכל תחום – משמירת טבע והשטחים הפתוחים ועד הגודש בכבישי ישראל.

אין ויכוח לגבי המעטה השמור הנוסף שנותנת תת"ל 100 ליער בן שמן, אך עם זאת, חשוב לזכור כי מצב עניינים זה לא היה נדרש אילו התכנון היה שומר על עקביות, ובעקבות זאת היה שומר גם על הנדרש לצורכי הפקת מי תהום. ביטוי לצורך בהגנה על הפקת מי תהום קיים בתמ"א 1 ובתמ"א 35, וכן מוכר לכל מוסדות התכנון. צורך זה לא כובד, אלא הופר והוגמש באופן שהוביל אותנו למצב העגום כיום.

אנו רואים צורך לציין כי במקביל לתת"ל 100 שהשפעותיה על היער מצומצמות, מקודמות ביער בן שמן תוכניות ות"ליות נוספות – בהן הקמת מתקן שהיית נגר בנחל נטוף הזורם ביער, והרחבת כביש 443. התוכניות האלה צפויות לפגוע בשטחי יער ובשטחים פתוחים נרחבים, כך שהטענה העולה, גם אם היא נכונה לתת"ל 100, היא מקרה יוצא מהכלל המעיד על הכלל.

גם כיום, קרוב לשני עשורים לאחר הקמתה – הוח"ל עדיין מנועה מלייעד שטח בדיון לשטח מוגן, מה שמקשה על התכנון באזורים רגישים סביבתיים, ומקטין את הפיצוי הסביבתי ואת ההגנה שהוועדה צריכה לספק.

סיכומו של דבר – ההגנה הסטטוטורית שמעניקה תת"ל לשטח שכבר מוגדר כמוגן, נדרשת בשל אי-כיבוד ההיררכיה התכנונית הקיימת ועקב אי-כיבוד ערכיותם של השטחים הפתוחים מלכתחילה, אף על פי שהם אבן היסוד לקיומנו כאן ולאיכות החיים שלנו. אומנם תת"ל 100 אכן יכולה לסייע לשמירת יער בן שמן, אבל ההגנה היא בעירבון מוגבל – עד לצורך התשתית הבא ולמנגנון התכנוני העוקף שיגיע עימו.

בברכה,

נעה טל, עינת ברונשטיין וינאי שני

אגף התכנון, מנהל פיתוח קרקע, קק"ל