



קרן קיימת לישראל

המשרד לאיכות הסביבה
وزارة البيئة
Ministry of the Environment



שלוש עם הסביבה



ת-1

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

כלים בתחום המנהלי-תכנוני

מסמך מנחה למערך השטחים הפתוחים

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 

סדן לובנטל בע"מ 

לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - מסמך מנחה למערך השטחים הפתוחים

רקע ומטרה

תהליכי התכנון ברמות השונות - תכנון מחוזי עירוני ותכניות מפורטות - מחייבים את הגופים הירוקים לגבש עמדה ברורה ביחס לשטחים הפתוחים. עמדה זו נחוצה במיוחד כאשר מגיעים לדיון בשטחים חקלאיים או שטחים פתוחים שאינם נכללים באזורים "מוגנים" סטטוטורית. (שמורות טבע וגנים לאומיים - בתמ"א 8 או שטחים מוכרזים, שטחי ייעור מכוח תמ"א 22. לחץ שימושי הקרקע מוליד תכניות בניה ופיתוח כמעט לכל שטח פתוח באזורי הביקוש. קיימת התנגדות לעריכת תכנית מתאר סטטוטורית ברמה ארצית לשטחים הפתוחים. לפיכך עריכת "מסמך מנחה" מיועדת לתת ביטוי פסיכולוגי ומפורט למדיניות שטחים פתוחים ארצית, הנשענת על מאגר נתונים מבוססים, ניתוח תכונות הנוף, ערכי הטבע והערכים הנקודתיים של אזורי הארץ השונים.

המסמך יבטא היראכיה בחשיבות וערכיות השטחים הפתוחים ויהווה כלי אופרטיבי בדיון התכנוני המתמשך. עצם קיומו של מסמך מדיניות ברור, מנומק וידוע בציבור, יהווה גורם מרסן ליזמות שונות גם כאשר לתוכנית זו אין מעמד סטטוטורי.

לאור ההתנגדות לעריכת תוכנית מתאר סטטוטורית לשטחים פתוחים, חשוב איפוא לתת ביטוי פסיכולוגי למדיניות השטחים הפתוחים המקובלת על הארגונים הירוקים, שיהווה כלי אופרטיבי בדיון התכנוני המתמשך. לפיכך, מטרת הכלי היא ליצור התייחסות ואחריות ברורה לשטחים הפתוחים של הגופים השונים העוסקים בתחום. המסמך יועיל בעצם תהליך הכנתו, בגיבוש מדיניות כוללת משותפת לגופים וולונטריים וממסדיים, ביצירת דעת קהל תומכת וחדירה למודעות הפוליטית, תבטא עצמאות רעיונית וכח ציבורי הולך וגדל לאורך הזמן.

תיאור הכלי המוצע

הכלי מהווה מסמך מנחה לסיווג השטחים הפתוחים, לזיהוי תהליכי פגיעה בהם ולהתווית קווי מדיניות בדיון התכנוני. עצם קיומו של מסמך רעיוני כולל זה יצביע על אפשרויות פיתוח אלטרנטיביות כאשר מדובר בפרוייקטים הפולשים ללא התחשבות לשטח הפתוח. קביעת מדרג השטחים הפתוחים תסייע בויכוחים על תוואי מערכות תשתית ואופן הטיפול הנופי בהן. הניתוח הנופי ברמה המקומית והמחוזית ישפיע על קביעות תכנוניות של אלמנטים דומיננטיים בנוף הפתוח. להלן עיקרי הכלי.

1. מרכיבים ועקרונות

1.א הכנה ותכולה

- גיבוש גישה שיטתית למערך השטחים הפתוחים, ניתוח ערכיותם, מהבחינה הנופית, הסביבתית, ערכי טבע, מורשת, רציפות, מימדים וכיו"ב.
- סיווג השטחים הפתוחים מבחינת רמת ההגנה הסטטוטורית הקיימת עליהם.
- סיווג השטחים הפתוחים מבחינת הערכת מגמות התפשטות השטח הבנוי לתוכם (עפ"י מגמות, מעבר לתכנון הסטטוטורי התקף).
- זיהוי אזורי עזובה מתפתחים.
- זיהוי אזורי פלישת שימושי קרקע בלתי חוקיים.
- זיהוי אזורים מופרים ופגועים.
- קביעת מדיניות ארצית, מחוזית ומקומית ביחס למערך השטחים הפתוחים הנשענת על ניתוח ערכיות השטחים, חשיבותם לאוכלוסייה הארצית והמקומית, רמת ההגנה הסטטוטורית הקיימת עליהם. מגמות התפתחות השטח הבנוי ובנית רציונל תכנוני, כלכלי, ערכי וארגוני למערך השטחים הפתוחים בהווה ובעתיד.

1.ב. מדיניות תכנון ברורה

- המסמך ישמש כלי בדיון התכנוני המציג עמדה ברורה, מנומקת, מגובשת וידועה בציבור ביחס לשטחים הפתוחים.
- המסמך ישמש כלי ביצירת דעת קהל המבוססת על מידע, ניתוח מגמות והסברים רציונליים וסייע בשיתוף הציבור בדיון התכנוני וכן בקידום הנושא בתקשורת וברמות הפוליטיות.

1.ג. עצמאות רעיונית

- המסמך יוכן ביוזמת אירגוני הסביבה הוולונטריים, רט"ג והמשרד לאיכות הסביבה בהתייעצות עם גורמים ממשלתיים אך ללא תלות בהם. בכך יבטא עמדה עצמאית, שאינה מותנית באישור המימסד הממשלתי והפוליטי או מוסדות התכנון.
- המסמך יהיה במתכונת תכנית אב ארצית, המבוססת על ידיעת הארץ לעומקה ועל הכרת הצרכים הקרקעיים הדרושים לפיתוחה היעיל בעתיד. הנושא המרכזי במסמך - איכות החיים ואיכות הסביבה בארץ שתגובש ותוגש בצורה למודה ומנומקת. הכנת המסמך וקיומו וההנמקות העומדות בבסיסו ייצרו כוח ציבורי ובהמשך גם פוליטי אשר ישפיע בצורה הממשית ביותר על כיווני הפיתוח בעתיד.

2. מסגרת הביצוע

הכנת מסמך מסוג זה אינה זקוקה לשום אישור ממסדי. היוזמה לכך יכולה לצמוח מהחברה להגנת הטבע או צוות דש"א.

הכנת המסמך תיעשה ע"י צוות תכנון מקצועי מלווה בועדת היגוי מטעם הגופים המזמינים. כדי להבטיח עצמאות מירבית לתכנית רצוי לקבוע צוות היגוי מצומצם יחסית. צוות התכנון המקצועי צריך להתייחס אל מירב ההיבטים התכנוניים, כולל היבטים עירוניים כלכליים ותשתיתיים.

הקושי המרכזי בביצוע הוא השגת מקורות מימון שלא ישפיעו על התוצאה התכנונית. להלן הנחיות להכנת המסמך המנחה (TOR).

נוסח כללי מוצע (לדוגמא) של מסמך מנחה (תוכנית אב) למערך השטחים הפתוחים בישראל

פניה לקבלת הצעות תכנון

1. כללי

החברה להגנת הטבע מבקשת לקבל הצעות לעריכת מסמך מנחה - תוכנית אב - למערך השטחים הפתוחים בישראל.

מטרת העבודה:

גיבוש תוכנית אב ארצית למערך השטחים הפתוחים בישראל אשר תבטא באופן מרוכז ושיטתי את מדיניות הגופים הירוקים ביחס לשטחים הפתוחים.

המסמך מיועד לשמש כקו מנחה בדיון התכנוני המתמשך ברמות השונות, המבטא באופן ברור למקבלי החלטות ולציבור הרחב את עמדת הגופים הירוקים ביחס לשטחים הפתוחים לסוגיהם. המסמך יהפוך לכלי מסייע המשפיע על עיצוב דמותה ופיתוחה של הארץ באופן שוטף ויעיל.

2. רכיבי ושלבי העבודה

העבודה תערך בשני שלבים עיקריים:

2.1 שלב ראשון - יצירת בסיס נתונים

- א. ריכוז כל הנתונים הקיימים כיום (ומפוזרים בין גופים שונים) בנושא השטחים הפתוחים, **יצירת בסיס משותף לריכוז ועיבוד נתונים**.
- ב. ריכוז כל הנתונים התכנוניים-סטטוטוריים העוסקים בשטחים הפתוחים.
- ג. זיהוי האזורים הדורשים העמקת הידע והרחבתו.
- ד. זיהוי ראשוני של אזורים מופרים.

תוצר השלב הראשון

מערך מידע ארצי מלא ומעודכן בנושא השטחים הפתוחים הקושר בין תכונות הנוף וערכי הטבע ובין התכנון הסטטוטורי התקף והמתהווה. השלב הראשון יתבסס על נתונים קיימים במקורות המידע השונים ללא סקרי שדה נוספים.

2.2

שלב שני - העמקת הידע והפיכת המסמך לכלי תכנוני וציבורי אופרטיבי

- א. העמקת הידע והרחבתו באזורים שלא טופלו בשלב הראשון.
 ב. איתור, מיפוי ומעקב אחר התהליך התכנוני, זהו מגמות של גלישה לשטחים פתוחים.
 ג. ניסוח מדיניות ארצית, מחוזית ומקומית בנושא השטחים הפתוחים.

תהליך מעקב ובקרה מתמשך:

- ד. מעקב אחר החלטות ולקחש"פ, מעקב אחר תכנון וכוונות תכנוניות.
 ה. ייזום מהלכים תכנוניים שתכליתם צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים (הפניה לשטחים מופרים, ייזום "תוכניות קצה" וכיו"ב). נושאים אלה הנם כבר בחזקת תכנון ומעקב אחר תהליכי התכנון והבניה, אשר צריכים לעמוד כשלב או פרק נפרד בפני עצמו שמשמעותו פעילות המתבססת על המסמך ולא כחלק מן המסמך הבסיסי.

3. תהליך העבודה

3.1

שלב ראשון - יצירת בסיס נתונים.

3.1.1

ריכוז כל הנתונים הקיימים בנושא שטחים פתוחים:

- סקרי הנוף, משאבי הטבע וערכי מורשת שנערכו בחברה להגנת הטבע.
- סקר השטחים הפתוחים שנערך על ידי ד"ר ענת גונן עבור מינהל התכנון.
- ריכוז הנתונים בנושאי טבע ונוף שנערך על ידי מוטי קפלן.
- ריכוז הנתונים על שמורות טבע, גנים לאומיים, ערכי טבע ונוף המצויים ברשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.
- ריכוז הנתונים על שטחי הייעור – קק"ל.
- ריכוז הנתונים על קרקע חקלאית וקרקעות מעובדים הנמצא במשרד החקלאות.
- ריכוז הנתונים על שטחים פתוחים, הנמצא במשרד לאיכות הסביבה.
- ריכוז נתונים נוספים, במידה וקיימים, שנערכו על ידי גופים אחרים.
- זיהוי אזורים הדורשים עריכת סקרים נוספים.
- זיהוי ראשוני של אתרים פגועים ומופרים.

ריכוז הנתונים יתבסס על יצירת מבנה משותף לסקרים השונים ולהגדרות מוסכמות של ערכי טבע ונוף אשר ישמשו באופן אחיד במערך ריכוז הנתונים ובסקרים העתידיים.

3.1.2 ריכוז כל הנתונים הסטטוטוריים הקשורים לשטחים פתוחים:

העלאה על גבי מפת רקע אחת את נתוני התוכניות הארציות והמחוזיות התוחמות את השטח המיועד לבניה ביחס לשטח הפתוח. מקורות:

- ת/מ/א 8, ת/מ/א 22, ת/מ/א 31, ת/מ/א 35.
- תוכניות המתאר המחוזיות - המאושרות ואלה הנמצאות בשלבי תכנון מתקדם כיום.
- תוכניות מתאר מקומיות - ישובים עירוניים, מועצות אזוריות.
- תוכניות יחודיות לשטחים פתוחים.
- תוכניות מפורטות בהם קיימים שטחים פתוחים העולים על 1,000 דונם.

מקורות המידע:

- מינהל התכנון במשרד הפנים בירושלים.
- לשכות התכנון המחוזיות במשרד הפנים.
- אגפי הנדסה ותכנון בעיריות ובמועצות האזוריות.
- קק"ל.
- רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.
- המשרד לאיכות הסביבה.

4. עריכת המידע על השטחים הפתוחים

המידע ייאסף ויערך בשכבות הנתנות לשילוב והצלבה. בנוסף למיפוי ירוכזו כל הנתונים הכמותיים והתיאוריים שנאספו בסקרים השונים, במערכת GIS המאפשרת קישור נתונים אלפא-נומריים למיפוי.

המידע יכלול:

- גבולות הסקרים השונים המהווים בסיס למפה הכוללת.
- איפיון נוף האיזור - חלוקה ליחידות נוף.
- הגדרת יחידות הנוף השונות.
- תיאור יחידות הנוף, כולל תיאור המרכיבים המאפיינים הגדרת יחידות הנוף:
- מיפוי רקע גיאולוגי.
- מיפוי גיאומורפולוגי.
- מיפוי יחידות סלע.
- מיפוי גיאווה-הידרולוגי.
- מיפוי סוגי הקרקעות.
- הגדרה טופוגרפית של יחידות נוף על פי הנצפות.
- מיפוי טיפוס הצומח והתכסית הצמחית.
- מיפוי שטחי העיבוד החקלאיים.
- הגדרת ערכיות הצומח.
- מיפוי ערכיות הצומח.
- הגדרת בתי גידול לבעלי חיים (בדגש על יונקים, ציפרים).
- מצאי מיני היונקים והצפרים בבתי הגידול.
- מפת ערכיות בתי הגידול ליונקים וצפרים.
- מיפוי אתרי וערכי טבע יחודיים.

- מיפוי אתרי מורשת האדם בנוף.
- מיפוי עתיקות ואתרים הסטוריים.
- מיפוי אתרי התיישבות.
- הגדרת "ערכיות נופית".

5. מיפוי הנתונים הסטטוטוריים

יצירת מפה מרוכזת בשכבות הנתנות להפרדה, שילוב והצלבה, המכילה את ריכוז הנתונים הסטטוטוריים בשכבות על פי המקורות המפורטים בסעיף 3.1.2, כולל אבחנה בין סוגי השטחים הפתוחים השונים, זהו מקורות ההגדרה השונים על פי התוכניות הסטטוטוריות, ריכוז הנתונים יכלול את גבולות השטח על פי ייעודם, ההגדרות הסטטוטוריות המחייבות המתייחסות לשטחים אלה, נתונים כמותיים, במידה וישנם, במערכת GIS המאפשרת קישור המיפוי לנתונים אלפא-נומריים המתייחסים לכל שטח ואתר. הריכוז יכלול:

- שמורות טבע
- גנים לאומיים
- שטחים חקלאיים
- שטחי ייעור
- שמורות נוף
- אזורי משאבי טבע
- אזורי רגישות למשאבי מים
- מרקמים שמורים.
- מרקמים כפריים פתוחים
- פארקים מטרופוליניים.
- שטח ציבורי פתוח
- אזורי נחל וסביבותיו

הגדרות נוספות שיימצאו בתוכניות סטטוטוריות שונות.

6. שילוב המצאי הפיסי והתכנוני - סיכום השלב הראשון.

6.1 בניית מערך מידע ממוחשב במערכת GIS המאפשרת הצלבה ושילוב בין מקורות המידע השונים, מערכות התכנון השונות, המידע האלפא-נומרי המתייחס לאזורים השונים והמידע הסטטוטורי המלא לכל אחד מהאיזורים הנכללים במפה.

זיהוי רצפים של שטחים פתוחים וערכיים ובחינת מעמדם הסטטוטורי. הגדרת מסדרונות אקולוגיים על גבי המפה הנוצרים משילוב אזורי פתוחים בפועל, בשילוב עם אזורי פתוחים סטטוטורית.

6.2 בחינה וזהוי של אזורי אי התאמה: ריכוז הנתונים הסטטוטוריים ביחס למדרג ערכי הנוף והטבע עשוי להצביע אל אזורי אי התאמה בין המערכות השונות.

בשלב ראשון של עבודה זו יזוהו ויאותרו השטחים שבהם קיים קונפליקט בין מדרג ערכי טבע גבוה ובין הגדרות סטטוטוריות של שימושי קרקע מתוכננים.

7. גיבוש המסמך המנחה.

7.1 ריכוז הנתונים הפסיים והתכנונים על מסד גיאוגרפי משותף יאפשר עריכת מפות ברמות פירוט שונות. (עפ"י ממצאי הסקרים והנתונים התכנוניים שייאספו מהמקורות הקיימים). המפה תאפשר קביעת עקרונות מדיניות פיסית לשטחים פתוחים החל מרמה ארצית וכלה ברמה המקומית.

7.2 המסמך יגדיר בחלוקה למדרגי רגישות את הנושאים הבאים:

- גבולות השטח הבנוי.
- גבולות האזורים המוגנים (שמורות טבע, גנים לאומיים, שטחי ייעור, חופי ים, נחלים וכיו"ב).
- מסדרונות אקולוגיים.
- גבולות השטחים החקלאיים.
- יחידות נוף ואגני נוף.
- אזורי איכות מבחינת ערכי טבע.
- אזורי תפקוד סביבתי ייחודי.
- תחום "נופי מורשת".
- אזורי רגישות נופית לנוכחות השטח הבנוי.
- אזורי רגישות נופית להעברת תשתיות הנדסיות.
- אזורים ייחודיים מבחינה גיאולוגית, זואולוגית, בוטנית, ארכיאולוגית, מורשת, אתרי התיישבות וכיו"ב

7.3 ריכוז ועיבוד הנתונים יאפשר מעבר מקנה מידה כוללני לקנה מידה מפורט עפ"י שיטה שתפותח במסגרת העבודה. החלוקה הגיאוגרפית לאזורים השונים תלווה בנתונים כמותיים, ערכיים ודברי הסבר המיוחסים ליחידות השטח השונות ברזולוציות השונות הדרושות להליכים התכנוניים. לכל יחידת שטח ייערך ניתוח רציפות עם השטחים הפתוחים הגובלים ואתרים ייחודיים נוספים באיזור.

8. הקמת אתר אינטרנט

ריכוז כל הנתונים במסגרת אתר אינטרנט לשטחים פתוחים. האתר יאפשר לכל משתמש להגיע למסד הנתונים בחיתוכים שונים, וברמות תכנון שונות.

9. ביצוע השלב השני של העבודה

9.1 זיהוי אזורי חסר בסקרים ובמקורות המידע האחרים ביחס לאזורים פתוחים בכל חלקי הארץ.

9.2 ייזום ועריכת סקרי נוף וערכי טבע לאותם שטחים, במגמה להשלים את המיפוי הארצי. ניתן להעביר סעיף זה לשלב מוקדם כדי לקדם אפשרות לבצוע במקביל זיהוי פערי מידע מהותיים

9.3 העלאת נתונים גיאוגרפיים כולל איתור ותיחום ותיאור מילולי על אזורים מופרים ופגועים מבחינה נופית ומבחינת ערכי הטבע הכלולים בהם כגון: מחצבות, אזורי כריה מסוגים שונים, שטחי בניה נטושים, מזבלות חוקיות ובלתי חוקיות, אזורי השלכה של פסולת בנין, אזורי עזובה חקלאיים, אזורי התיישבות בלתי חוקית, אזורים פתוחים שנפלו בשימושים שונים כדוגמת אחסנה פתוחה, ריכוזי פסולת בשולי מפעלים או שולי ערים וכיו"ב.

9.4 בחינת מיקום האזורים המופרים¹ ביחס לאזורי התכנון הסטטוטוריים מבחינת הגדרת שימושי הקרקע וערכיות תכונות הנוף והטבע בסביבה.

9.5 ייזום שילוב האזורים המופרים בתהליכי התכנון והבניה באותה סביבה, במגמה להמיר בינוי בשטחים פתוחים בלתי מופרים בשטחים מופרים, או במגמה ליזום תוכניות לשיקום האזורים המופרים, כחלק מהליך תכנוני רחב יותר. לדוגמא: שימוש במחצבות נטושות לפיתוח מאגרי מים, קבורה בקומות, אזורי תעסוקה ואחסנה, אזורי מילוי פסולת בנין או אפר פחם, כחלק מהליך שיקום נופי וכיו"ב.

הפניית שימושי קרקע הפונים אל השטח הפתוח אל אזורים מופרים במגמה למזער את הנזקים הסביבתיים והנופיים. פרק נפרד של ייזום, מעורבות בתכנון ומעקב שהוא תוצאה של המסמך המנחה ומעורבים בו לעומק גורמי התכנון והפיתוח

9.6 קביעת הנחיות ונוהלים להתווית וסלילת מערכות תשתית ביחידות הנוף השונות.

9.7 קיום מעקב מתמיד אחר מערכות התכנון והבניה החל משלבי ייזום פרויקטים בשטח הפתוח, במהלך הדיון הציבורי, וכן מעקב אחר התוצאות לאחר הביצוע, על בסיס המלצות תסקיר ההשפעה על הסביבה ועל הנוף הפתוח, בפועל. כנ"ל

עדכון מתמיד של מאגרי הנתונים התכנוניים והנופיים בעזרת מעקב אחר יזמות והחלטות תכנוניות, ביצוע בפועל של פרויקטים, מעקב אחר התחייבויות סביבתיות ונופיות של יזמים בשלב התכנון. יצירת הכלים לשיתוף וידעת הציבור בכוונות, בהתחייבויות השונות בשלבי התכנון והאישור ובתוצאות בפועל של פעילות תכנון ובניה בשטחים הפתוחים.

10. הגשת הצעת העבודה

הצעת העבודה תוגש על ידי משרד או חברת תכנון המסוגלת להעמיד לרשות הפרוייקט ראש צוות תכנון, צוות תכנון שיכלול בין השאר, מומחים בתחומי טבע, נוף, אקולוגיה, כלכלה וחברה, צוות טכני, מערכת ארגונית ומערכת מחשוב המסוגלים לטפל במכלול הנושאים הדורשים המפורטים בפניה.

¹ הכוונה הנה להעדיף, לצרכי פיתוח, אזורים מופרים לעומת אזורים בלתי נגועים
 מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
 סביבות תכנון בע"מ
 סדן לובנטל בע"מ
 לרמן אדריכלים בע"מ

בראש הצוות יעמוד אדריכל, מתכנן סביבתי, אדריכל נוף, או מתכנן אורבני. ראש הצוות יתחייב להקדיש לפחות 40% מזמנו לקידום העבודה, על פי לוח הזמנים שייקבע עברה.

מגיש ההצעה יבנה תוכנית עבודה מפורטת לביצוע השלב הראשון של הפרוייקט, הכוללת הערכת התשומות ולוחות הזמנים הדרושים לריכוז הנתונים, עיבודם ועריכתם במתכונת הנדרשת לשימוש כמסמך מנחה.

ההצעה תתבסס על הנתונים הקיימים במקורות המידע השונים, התכנות שבהן נאגרו הנתונים, והיכולת לחבר את כל מערך הנתונים על בסיס תכנת GIS משותפת, המאפשרת קליטת נתונים, נגישות נוחה ועדכון מהיר של בסיס הנתונים.

מוצע כי העבודה תבוצע באופן התואם למערכת הנהוגה במינהל התכנון במשרד הפנים.

11. צוות ההגוי

העבודה תלווה במפגשים עם צוות הגוי מטעם המזמין, אשר יאשר את פרטי תוכנית העבודה, לוחות הזמנים, התשומות, וכן ילווה את ביצוע העבודה בשלביה השונים.

12. משך ביצוע משוער של שלב א'

השלב הראשון המבוסס על קליטת נתונים קיימים, ייעשה תוך פרק זמן קצר יחסית. הערכת הזמן הדרוש: כ- 6 חודשים.

מגיש ההצעה יבחן את אופן התארגנותו ואופן עיבוד המידע הקיים, ויפרט תהליך העבודה לשלביו, את לוח הזמנים לביצוע, במגמה להגיע לסיום השלב הראשון תוך פרק הזמן הנ"ל.

ביצוע השלב השני של העבודה, ייקבע לקראת סיום השלב הראשון. אין התחייבות מראש, לזוכה בביצוע השלב הראשון, לביצוע השלב השני.

דרכי פעולה

תחום	תכנוני
ייעוד	שמירה על שטחים פתוחים
שם	מסמך מנחה (תוכנית אב) לשטחים פתוחים
תיאור	מסמך מדיניות מפורט ומנחהברמה הארצית, המחוזית והמקומית.
ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	החברה להגנת הטבע/מכון דש"א בשיתוף עם רט"ג, מא"ס, קק"ל (היוזמים)
החלטות נדרשות	החלטה על עריכת התוכנית ואחרי אישורה החלטה על היותה מסמך מנחה לתכנון.
מקור מימון	קרנות, שותפים, ומקורות שונים בלתי תלויים
אישור התוכנית	
גורם מאשר	היוזמים
תיאור פעילות	קביעת צוות היגוי לתוכנית.
	גיבוש הצעה לעריכת התוכנית.
	קביעת המתכנן.
	עריכת התוכנית בשני שלבים – שלב ראשון כולל איגוד כל הנתוגים הקיימים וקביעת קווי מדיניות ברורים. זיהוי פערי מידע והכנת תכנית להשלמת סקרים בשלב השני העמקת, השלמת סקרים חסרים, השלמת נהלים ותהליכי תכנון בשטחים הפתוחים.
	החלטה על קבלת התוכנית כמסמך מנחה למדיניות שטחים פתוחים ארצית.
גיבוש גישה חיובית	הצגת התוכנית בפני מתכננים, מקבלי החלטות והציבור הרחב
מעקב	יוקם צוות מעקב ובקרה לליווי התוכנית וממצאיו יפורסמו בציבור
שונות	מעקב באתר אינטרנט אחרי התקדמות התוכנית ותהליך המעקב והבקרה.






ת-2

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

תסקיר השפעה נופי

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - תסקיר השפעה נופי

רקע ומטרה

תסקיר השפעה נופי כלול למעשה בדרישות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה המלווה מספר רב של פרוייקטים תכנוניים. ככזה התסקיר נועד להבטיח מסירת כל המידע הדרוש לצורך הכרה ובחינה של ההשפעות הנופיות הצפויות עקב הקמת פרוייקט והפעלתו. במקרה של הפרק העוסק בנוף, על התסקיר להציע את הדרכים הנדרשות כדי למזער את הפגיעה בנוף הנובעת מהקמת הפרוייקט וכן לציין את האמצעים הנדרשים לשם כך.

ההגדרה "תסקיר השפעה נופי" נועדה להרחיב את תחולת הפרוייקטים המחייבים הגשת תסקיר ההשפעה על הסביבה ולהדגיש את ההיבט הנופי בתוכו.

הבלטת ההיבט הנופי תוליך לכך שפרוייקטים שאינם נדרשים להכנת תסקיר השפעה סביבתי יידרשו לכך בעתיד, מתוקף השפעתו על הנוף הפתוח. כלי זה מביא גם בפני הציבור מידע בכל הקשור להשפעות הפרוייקט על הנוף הפתוח היכול לשמש את הציבור בהגשת התנגדויות. לכלי זה, תהיה השפעה על אופי הבינוי העירוני והכפרי הגובל או נצפה מהשטחים הפתוחים.

מטרת הכלי היא להתייחס באופן ברור וחד משמעי להשפעה הנופית שיש לפרוייקט נתון על הסביבה. נושא הנצפות והנראות של הפרוייקט למתבוננים מסביבתו הנם הנושאים העיקריים למענם נועד התסקיר. (בפועל ניתן להרחיב את התחולה ולהתייחס גם לאימפקט החזותי של פרוייקטים על הנוף העירוני הבנוי).

תיאור הכלי המוצע

הכלי המוצע מהווה הרחבה של תכולת ההוראות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. הוא מבוסס על בחינה מפורטת של הגדרות תסקירי ההשפעה על הסביבה ותוספת סעיפים המתייחסים במפורש לנושא הנופי. הסעיפים החדשים מהווים שינוי של ההנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. הסעיפים החדשים ומיקומם בתקנות הקיימות (התשס"ב 2002) מוצגים להלן (לאחר 'דרכי פעולה'), כנספח.

דרכי פעולה

שם:	תסקיר השפעה על הסביבה - הרחבת תחולת ההוראות להכנת התסקיר.
תיאור:	תוספת סעיפים בענין הנוף להנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה.
גורם יוזם:	המשרד לאיכות הסביבה, בתיאום עם מינהל התכנון במשרד הפנים.
החלטות נדרשות:	החלטה על הרחבת תחולת תסקיר ההשפעה על הסביבה.
ניסוח השינוי:	מצורף ניסוח מוצע לשינוי ההנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. הנוסח המקורי נדון במועצה הארצית לתכנון ובניה ב- 1.1.02. הנוסח המצורף כאן מחייב דיון מחודש במוסדות התכנון.

גורם מאשר:	משרדי הפנים, איכות הסביבה, המועצה הארצית לתכנון ובניה.
תיאור הפעילות:	<ul style="list-style-type: none"> • זהו התוכנית והפרוייקטים המחייבים עריכת תסקיר השפעה נופי. • ניסוח הנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה ע"י המשרד לאיכות הסביבה. • התסקיר מוגש לאישור המשרד לאיכות הסביבה ומוסדות התכנון. • עריכת התסקיר על ידי יוזם התוכנית, כחלק מהליך התכנון. • בדיקת התסקיר על ידי המשרד לאיכות הסביבה ומוסדות התכנון. • מסקנות התסקיר משולבות בתוכנית המוצעת כתנאי לאישורה.
פעילות ציבורית נלווית:	העלאת נושאים נופיים משמעותיים לדיון ציבורי (מעבר לטיפול המוסדי בפרוייקט).
שיתוף הציבור:	פרסום הכוונה לעריכת תסקיר בציבור, פירוט הנושאים המרכזיים בתסקיר ופרסום מסקנות.
מעקב:	בחינת הוראות התוכנית ובחינת היישום של הנחיות התסקיר בעת מימוש הפרוייקט בפועל.
מסקנות:	בחינת תוצאות הקמת הפרוייקט ביחס להנחיות התסקיר, מסקנות התסקיר והאימפקט הנופי בפועל ופרסומן ברבים.

מצורף: הצעה לשינויים בנוסח "תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה) התשס"ב 2002", ביחס למסמך שנדון במועצה הארצית ביום 1.1.02 וטרם נחתם על ידי השר.

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה) התשס"ב – 2002

נוסח לאחר דיון במועצה הארצית ביום 1.1.02

בתוקף סמכותי לפי סעיף 265 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 (להלן החוק) ולאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ובניה, אני מתקין התקנות אלה.

הגדרות	1.	בתקנות אלה-
	"דרך"	דרך הכלולה בתכנית מתאר ארצית.
	"הנחיות"	הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה שניתנו לפי תקנה 5.
	"הליך הערכת השפעה על הסביבה"	הליך הערכת השפעה הליך כמפורט בתקנה 3.
	"ועדה מחוזית"	ועדה מחוזית לתכנון ולבניה, שהוקמה לפי סעיף 7 לחוק, או מוסד תכנון אחר שהוקנו לו סמכויות של ועדה מחוזית.
	"חוות דעת סביבתית"	חוות דעת הבוחנת סוג מסוים של השפעה או השפעות על הסביבה על ידי תכנית או היתר, לרבות חוות דעת הבוחנת השפעתה של תכנית או היתר על התנאים הייחודיים של הסביבה בה אמורה להתבצע התכנית או היתר כאשר מכלול השפעותיה על הסביבה של הפעילות המוצעת בתכנית או היתר ידוע.
	"יועץ סביבתי"	נציג השר לאיכות הסביבה במוסד התכנון.
	"מוסד תכנון"	בתכנית מתאר מחוזית ובתכנית מתאר ארצית – המועצה הארצית. בתכנית בסמכות ועדה מחוזית כמשמעה בסעיף 61א(א) לחוק – הועדה המחוזית. בתכנית בסמכות ועדה מקומית כמשמעה בסעיף 61א(א) לחוק – הועדה המקומית.
	"מועצה ארצית"	המועצה הארצית לתכנון ולבניה שהוקמה לפי סעיף 2 לחוק.
	"מפגע סביבתי"	זיהום אויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

"השפעה על הנוף הפתוח"-

תכנית או מבנה אשר יש בביצועם השפעה חזותית על שטחי נוף פתוח.

"עורך תסקיר"- מי שהוא בעל ידע וניסיון בהערכת השפעות סביבתיות, ועורך את התסקיר בעצמו או בסיוע יועצים נוספים.

"תכנית מקומית"- תכנית הכוללת הוראות של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת.

"תסקיר השפעה על הסביבה" או "תסקיר"- כמשמעו בחוק.

חובת הגשת תסקיר 2. אלה סוגי התכניות שלגביהם חלה חובת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון:

(א) תכנית מקומית, תכנית מתאר מחוזית חלקית, עבור שטח מוגדר ותכנית מתאר ארצית חלקית, עבור שטח מוגדר, העוסקת האחד או יותר מהנושאים הבאים: תחנת כוח, שדה תעופה, נמל, מעגנה, בית זיקוק, אתר לטיפול או לסילוק פסולת מסוכנת, ייבוש שטחים בים או בימה.

(ב) תכנית אשר לדעת מוסד התכנון יש בביצועה כדי לגרום להשפעה סביבתית ניכרת והעוסקת באחד או יותר מהנושאים הבאים, או חלה באחד מהאזורים הבאים, או בחלק ממנו:

(1) אזורי חשמל המתירים פעילות העלולה לזהם את הסביבה, קו חשמל של מתח על או מתח עליון, מרכזי תחבורה עתירי פעילות, מקומות לאסיפות המוניות, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים, אתרי כריה או חציבה.

(2) אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע או נוף לרבות חוף, ים, ימה, נחל, אגן החדרה.

(3) אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המבוצעת בה.

(ג) (1) תכנית אשר לדעת מוסד תכנון, יש בביצועה השפעה ניכרת על הסביבה.

(2) תכנית אשר לדעת מוסד תכנון, יש בביצועה השפעה ניכרת על הנוף הפתוח בסביבתה או באזורים נצפים.

(ד) אל אף האמור בתקנת משנה (ב), אם התכנית היא תכנית שהוכנה בהתאם לתכנית מעליה בדרג, לפי סימן ח' בפרק ג' ובתכנית מעליה במדרג קיימות הוראות לעניין החובה לערוך תסקיר או פטור מחובת תסקיר, ינהגו על פי הקבוע בהוראות התכנית.

(ה) על אף האמור בתקנה זו רשאי מוסד תכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר אם התכנית היא תכנית מקומית שהוכנה בהתאם לתכנית מעליה במדרג, סביבותכנון בע"מ סדן לובנטל בע"מ לרמן אדריכלים בע"מ

לפי סימן ח' בפרק ג' לחוק, או שינוי לתכנית קודמת ולתכנית מעליה במדרג או הקודמת לה נערך תסקיר אשר בחן את ההשפעות הסביבתיות הנוגעות לעניין.

(i) על אף האמור בתקנה זו, רשאי מוסד תכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר, כולו או חלקו, אם רמת הפירוט, אופיה או מהותה של התכנית אינה מתאימה לביצוע הליך הערכת השפעה על הסביבה, ולא ניתן ליתן היתר בניה או הרשאה מכוחה, ובלבד שיקבע בתכנית חובה לערוך תסקיר לפי תקנות אלה, או להשלימו, כתנאי להפקדה של תכנית מאוחרת, שתערך על פיה ואשר מכוחה ניתן היתר בניה או ההרשאה.

(ז) מוסד התכנון יחליט אם יש בביצועה של תכנית, כאמור בהתקנת משנה (ב), כדי לגרום להשפעה סביבתית ניכרת או אם ניתן לפטור תכנית מחובת עריכתו של תסקיר לפי תקנות משנה ה' ו-ו', רק לאחר ששמע את עמדת היועץ הסביבתי בעניין, או שחלפו 21 ימים מהמועד שנתבקש היועץ הסביבתי לחוות את דעתו בעניין.

3. הליך הערכת השפעה על הסביבה (א)

- (1) אלה שלבי הליך הערכת השפעה על הסביבה: החלטה בדבר הכנת תסקיר ודרישה להכנת הנחיה - על ידי מוסד התכנון.
- (2) הכנת הצעת הנחיות - על ידי היועץ הסביבתי או לפי תקנה 5 מתן הנחיות - יל ידי מוסד התכנון.
- (3) עריכת התסקיר והגשתו - על ידי מגיש התכנית.
- (4) בדיקת התסקיר ומתן חוות דעת לגביו - על ידי היועץ הסביבתי.
- (5) דיון בתסקיר כחלק מהדיון בתכנית והחלטה לגביהם ולגבי חוות הדעת - על ידי מוסד התכנון.
- (6)

4. שלב הגשת התסקיר (א)

הוגשה למוסד תכנון תכנית אשר יש לערוך לה תסקיר בהתאם לתקנה 2, והתכנית לא נדחתה על ידי מוסד התכנון, לא יחליט מוסד התכנון על הפקדתה של התכנית בטרם נערך לתכנית הליך הערכת השפעה על הסביבה. לעניין תקנה זו יראו העברת תכנית מתאר ארצית להערות הועדות המחוזיות, בהתאם לסעיף 52 לחוק, כהפקדתה של התכנית.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאי מוסד התכנון להחליט, מטעמים מיוחדים שירשמו, כי תכנית שהוחלט לערוך לה תסקיר בהתאם לתקנה 2 (ב) או (ג), תופקד עוד בטרם נערך לה התסקיר ובלבד שבמוסד התכנון מצוי המידע הנדרש להפקדת התכנית ושלא ייתן מוסד התכנון אישור לתכנית, בטרם נערך התסקיר והושלמו ההליכים המפורטים בתקנה 3.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (א), תסקיר הנערך בהתאם להוראות תקנה 2 (ד) יערך במועד הקבוע בהוראות התכנית שמכוחה נערך התסקיר.

(ד) לא דרש מוסד התכנון ממגיש התכנית לערוך ולהגיש תסקיר עובר להפקדתה של התכנית, או פטר את מגיש התכנית מחובת עריכת תסקיר, לפי תקנה 2 (ד), (ה) או (ו), רשאי הוא, לדרוש ממגיש התכנית לערוך ולהגיש תסקיר, בכל שלב משלבי הטיפול בתכנית עד לאישורה, אם הובאו בפניו נתונים חדשים המחייבים זאת ובלבד שלמגיש התכנית ניתנה הזדמנות להשמיע את טענותיו בטרם יחליט מוסד התכנון בעניין.

(ה) רשאי מוסד התכנון, אם מצא כי יש צורך בכך, להורות כי התסקיר ייערך ויוגש בשני שלבים בהתאם להנחיות שיקבע באופן שבשלב הראשון תבחן החלופה העדיפה מבחינה סביבתית. השלב השני ייערך ויוגש לאחר החלטת מוסד התכנון בדבר החלופה העדיפה, השלב השני יכיר שיערך ויוגש כאותה תכנית או בתכנית מאוחרת שמכוחה ניתן ליתן היתר בינה כקבוע בתקנה 2 (ו).

(א) הנחיות להכנת 5. התסקיר
החליט מוסד התכנון בהתאם לתקנה 2, כי יש לערוך לתכנית תסקיר, יורה מוסד התכנון ליועץ הסביבתי להכין הצעת הנחיות לעריכת התסקיר וימציא ליועץ הסביבתי העתק ממסמכי התכנית, העתק מפניית מוסד התכנון ליועץ הסביבתי ישלח למגיש התכנית.

(ב) ההנחיות תקבענה בהתאם לסוג התכנית, רמתה, היקפה ופרוטה, ההנחיות גם תקבענה את הפרוט הנדרש בתסקיר ואת היקפו.

(ג) היועץ הסביבתי יגיש למוסד התכנון הצעת הנחיות לעריכת תסקיר תוך ארבעים וחמישה ימים מיום שהומצאה לו התכנית; לא הגיש היועץ הסביבתי את הצעת הנחיותיו במועד, רשאי מהנדס הועדה, מתכנן המחוז, או מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים לפי העניין, להציע את ההנחיות לאחר שהתייעץ עם גורם מקצועי כפי שימצא לנכון, וזאת תוך ארבעים וחמישה ימים נוספים.

(ד) מוסד התכנון ידון בהצעת הנחיות לעריכת התסקיר שהכין היועץ הסביבתי, מהנדס הועדה, מתכנן המחוז, או מנהל מינהל התכנון, לפי העניין ויחליט לאשרם, עם או בלי שינויים, או לדחותם וזאת תוך עשרים ימים מיום שהומצאה לו הצעת ההנחיות, כאמור, ובלבד שלדיון בהנחיות יזומנו גם נציג הועדה המקומית שבמרחבה חלה התכנית, היועץ הסביבתי ומגיש התכנית ותינתן להם ההזדמנות להשמיע את עמדתם ביחס להנחיות המוצעות.
מוסד התכנון גם יקבע בהנחיות למגיש התכנית, את המועד להגשת התסקיר, שלא יעלה על שלוש שנים ממועד אישור ההנחיות וזאת בהתחשב בסוג התכנית, רמתה, היקפה ופרוטה.

- (ה) מוסד התכנון ישלח העתק מההנחיות לעריכת תסקיר, כפי שאלו אושרו על ידו, למגיש התכנית וליועץ הסביבתי.
- תוכן התסקיר
6. (א) מגיש התכנית, שקיבל הנחייה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה יכין את התסקיר באופן מפורט ובקפידה בהתאם להנחיות.
- (ב) תסקיר יכלול מידע מקצועי מלא ומדויק בעניינים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לסוג התכנית, רמתה, היקפה, ופירוטה.
- (1) תאור הסביבה אליה מתייחסת התכנית כפי שזו הוגדרה בהנחיות; לעניין זה "סביבה" – הסביבה, לרבות החי והצומח שבה והנוף באזור, אשר לדעת היועץ הסביבתי עלולים להיות מושפעים, בעתיד הקרוב או הרחוק מביצוע התכנית.
- (2) בחינת היתרונות והחסרונות הסביבתיים של התכנית המוצעת וככל שנדרש בהנחיות, גם התייחסות סביבתית לחלופות מיקום, לחלופת אי-ביצוע, לחלופות טכנולוגיות וכן עניינים נוספים הנוגעים למיקום התכנית, להיקפה ולאופייה, הכל לפי העניין.
- (3) תאור הפעילות הנובעת מביצוע התכנית, אשר יתייחס לשלבי הבנייה וההקמה, תקופת הפעילות וסיומה, לרבות בעניינים הבאים:
- (1) סוג השימוש.
- (2) משאבי הטבע, כגון קרקע, מים ואנרגיה, שינוצלו לביצוע התכנית.
- (3) תשתיות שיידרשו לצורך ביצוע התכנית, כגון תחבורה, אספקת מים ואנרגיה, מתקני קליטה וטיפול בשפכים ובפסולת.
- (4) פירוט והערכה של ההשפעות הצפויות על הסביבה, **על הנוף הפתוח** ושל הסביבה על תחום התכנית, כתוצאה מביצוע התכנית, לרבות מהתשתיות הדרושות לביצועה. לעניין זה "השפעות צפויות על הסביבה" –
- (1) השפעות מצטברות של התכנית בפני עצמה וביחס לתכניות קיימות או מופקדות בקרבתה.
- (2) השפעות אזוריות.
- (3) **השפעות חזותיות על אזורי נוף פתוח.**
- (4)-(3) השפעות גאוטכניות של תת הקרקע.
- (4) (5) פירוט והערכה של השפעות חיוביות על הסביבה, כתוצאה מביצוע התכנית ובכלל זה שיקום משאבי טבע, הפסקה, הפחתה או צמצום של מפגעים סביבתיים קיימים.
- (6) **פירוט והערכה של ההופעה החזותית בנוף הפתוח כתוצאה מביצוע התכנית.**
- (6)(7) ממצאי התסקיר והצעות לאמצעים למניעת השפעות שליליות על הסביבה, שיכללו בהוראות התכנית לעניין זה "אמצעים למניעת השפעות שליליות על הסביבה" – אמצעים למניעת השפעות בלתי חדירות ומפגעים או הפחתתם, חסכון בניצול משאבי טבע, אמצעי ניטור או מעקב, או אמצעים אחרים שעניינם הונח על הסביבה.

הגשה 7. (א) מגיש התכנית, שנדרש להכין תסקיר כאמור בתקנת משנה 5 (ח) יגיש את התסקיר למוסד התכנון, לועדה המקומית שבמרחבה חלה התכנית וליועץ הסביבתי במספר עותקים שנקבע בהנחיות.

(ב) מגיש התכנית יגיש למוסד התכנון את התסקיר עד למועד שנקבע לכך בהנחיות, על ידי מוסד התכנון, מוסד התכנון יהיה מוסמך להאריך את המועד להגשת התסקיר, לבקשת מגיש התכנית ובלבד שהבקשה נומקה בכתב; אולם אם חלפו שלוש שנים ממועד אישור ההנחיות לא יאריך מוסד התכנון את המועד להגשת התסקיר בטרם נועץ ביועץ הסביבתי.

בדיקת התאמת התסקיר להנחיות 8. (א) יועץ סביבתי שהוגש לו תסקיר לפי תקנה 7, יודיע למגיש התכנית ולמוסד התכנון, תוך שלושים ימים מקבלת התסקיר, אחת מאלה:
(1) התסקיר שהוגש עונה על ההנחיות והאמור בו ייבדק לפיהן.

(2) התסקיר שהוגש אינו עונה על כל ההנחיות, או שיש צורך בתיקונים והשלמות, שיפורטו בגוף ההודעה.
(3) התסקיר שהוגש לקוי באופן המחייב הכנת תסקיר חדש והגשתו, בשל אחת או יותר מסיבות אלה:
(1) היעדר מידע מהותי.
(2) הצגת מידע מטעה.
(3) הסקת מסקנות שאינן נובעות מהמידע הכלול בתסקיר או בממצאיו.

(ב) מגיש התכנית שקיבל הודעת יועץ סביבתי כאמור בתקנת משנה א(2) (א) או (3), יגיש השלמות לתסקיר או תסקיר חדש, לגופים המנויים בתקנת משנה 7 (א) ויחולו הוראות תקנת משנה (א) כאילו הוגש תסקיר.

(ג) חלק מגיש התכנית על הודעתו של היועץ הסביבתי, כולה או חלקה, הוא יהיה רשאי לבקש לדון בכך בפני מוסד התכנון תוך שלושים ימים מקבלת ההודעה והחלטת מוסד התכנון תהיה סופית. מוסד התכנון לא יחליט בבקשה כאמור בטרם ניתנה ליועץ הסביבתי הזדמנות להגיב לבקשה, תוך שלושים ימים מקבלת הבקשה.

חוות דעת היועץ הסביבתי 9. (א) נוכח היועץ הסביבתי, או שקבע מוסד התכנון שדן בבקשה לפי היועץ תקנת משנה 8(ג), כי התסקיר שהוגש עונה על כל ההנחיות, יבדוק היועץ הסביבתי את התסקיר וימסור חוות דעתו והמלצותיו למוסד התכנון ולמגיש התכנית.

(ב) חוות דעת היועץ הסביבתי התייחס לעניינים שנכללו בתסקיר, בהתאם לשלבי התסקיר ולנושאים המפורטים בתקנת משנה 6(ב).

(ג) היועץ הסביבתי יגיש את חוות דעתו למוסד התכנון תוך שישים ימים מיום שבו הודיע למגיש התכנית כי התסקיר שלם כמשמע בתקנת משנה 8(א), (ב) או תוך שישים ימים מהיום שבו הודיע מוסד התכנון

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

ליועץ הסביבתי כי החליט לפי תקנת משנה 8(ג) כי התסקיר שלם, הכל לפי העניין.

- | | | |
|---|----------------|--|
| <p>מוסד תכנון שהוגשו לו תסקיר וחוות דעת היועץ הסביבתי לגביו, כאמור בתקנה 9, ידון בהם כחלק מהדיון בתכנית.</p> | <p>10. (א)</p> | <p>דיון מוסד תכנון בתסקיר</p> |
| <p>לא הגיש היועץ הסביבתי את חוות דעתו בתוך תשעים ימים מיום שהוגש לו תסקיר העונה על כל ההנחיות ולא האריך מוסד התכנון את המועד למתן חוות הדעת, רשאי מוסד התכנון לדון בתכנית או בתסקיר, ללא חוות דעת היועץ הסביבתי.</p> | <p>(ב)</p> | |
| <p>ועדה מחוזית, הדנה בתכנית שבסמכותה, כמשמעה בסעיף 61א (א) לחוק, לא תדון בתסקיר או בחוות דעת משהפ"נ היועץ הסביבתי, בטרם קיבלה את חוות דעתה של הועדה המקומית שבמרחבה התכנית, בנוגע לתסקיר ולחוות הדעת, או שחלפו 30 ימים מפנייתו לקבלת חוות הדעת, הכל לפי המוקדם.</p> | <p>(ג)</p> | <p>הצעת הלשכה המשפטית- במקום תקנה 11 שלהלן</p> |
| <p>ההנחיות לתסקיר, התסקיר, חוות דעתו של היועץ הסביבתי והחלטתו של מוסד התכנון בעניין יהוו מסמכי רקע לתכנית ויהיו פתוחים לעיון הציבור מעת הפקדת התכנית ובתכנית מתאר ארצית – עם העברתה לקבלת הערות הוועדות המחוזיות. ואם התסקיר נערך בשלב מאוחר יותר, בהתאם לתקנה 4(א) או (ב), לאחר שהתסקיר נדון על ידי מוסד התכנון, לפי תקנת משנה א (ב), (ג) או (ד).</p> | <p>(ד)</p> | |
| <p>הוגשה לוועדה מקומית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, כמשמעה בסעיף 61א (א) לחוק והתכנית היא מסוג התכניות המנויות בתקנה 2(א)-(ד) רשאית הועדה המקומית לדרוש ממגיש התכנית לערוך לה תסקיר.</p> | <p>11. (א)</p> | <p>תסקיר על</p> |
| <p>דרשה הועדה המקומית תסקיר לפי תקנת משנה (א) יחולו על דרישתו הוראות תקנות אלה בשינויים המחוייבים.</p> | <p>(ב)</p> | |
| <p>דרישת הועדה המקומית לערוך תסקיר לפי תקנת משנה (א) לא תפטור אותה מחובתה לדון בתכנית ולהעביר את המלצותיה לוועדה המחוזית, תוך שישים ימים מהיום שהתכנית הוגשה לה כקבוע בסעיף 62(א) לחוק.</p> | <p>(ג)</p> | |
| <p>נערך תסקיר לפי דרישת הועדה המקומית בהתאם לתקנה זו רשאית הועדה המחוזית לאמץ את ההנחיה לתסקיר ואת התסקיר ומסקנותיו כולם או חלקם, לדחות ההנחיות לתסקיר ואת התסקיר וליתן הנחיות חדשות או לדרוש תסקיר חדש במקום. לדרוש השלמות להנחיות או לתסקיר או לקבוע כי התכנית אינה טעונה תסקיר. נערך תסקיר חדש או הושלם התסקיר כאמור, תדון בו הועדה המחוזית לפי תקנה 10.</p> | <p>(ד)</p> | |
| <p>הוראות תקנה זו יחולו בשינויים המחוייבים גם על דיוני ועדה מחוזית בתכנית מתאר מחוזית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת ובמקום</p> | <p>(ה)</p> | |

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

"ועדה מקומית" תבוא "ועדה מחוזית" ובמקום "ועדה מחוזית" תבוא "המועצה הארצית".

- (א) 12. אחריות מגיש התסקיר
 התסקיר ייערך על ידי עורך תסקיר מטעם מגיש התכנית. עורך תסקיר אחראי להכנת התסקיר ולתוכנו, לרבות נתונים המופיעים בו ולהגשתו; מקרה בו נערכו חלקים מהתסקיר על ידי יועצים נוספים, יפורט הדבר בתסקיר, אותם יועצים נוספים יהיו אחראים לתוכנם של אותם חלקים שנערכו על ידם.
- (ב)
 עורך תסקיר יצרף לתסקיר תצהיר שלו, לפי טופס 1 שבתוספת, המאשר כי לפי מיטב ידיעתו המקצועית נתוני התסקיר שהגיש, מסקנותיו והמלצותיו נכונים ותואמים להנחיות וכן יצרף תצהיר, לפי טופס 2 שבתוספת, מאת כל בעל מקצוע שהיה מעורב בהכנת התסקיר, המאשר כי בכל הנוגע לנושאים שנערכו על ידו בתסקיר, הוא אחראי לתוכנם וכי הוא בעל המומחיות וההכשרה המתאימה לחוות בהם את דעתו המקצועית, וכי הנאמר בתסקיר משקף את חוות דעתו המקצועית.
- (א) 13. חוות דעת סביבתית שמירת דינים וסמכויות
 הוראות תקנות אלה אינן גורעות מסמכותו של מוסד תכנון לדרוש הגשתה של חוות דעת סביבתית, בכל שלב משלבי הדיון בתכנית, על מנת לסייע לו בבחינה הסביבתית של התכנית והוא כשלא נדרש לתכנית תסקיר השפעה על הסביבה לפי תקנות אלה; על חוות דעת סביבתית – לא תחולנה הוראות תקנות אלה, לא ידרוש מוסד תכנון עריכתה של חוות דעת סביבתית בטרם נתן למגיש התכנית הזדמנות להשמיע את עמדתו בעניין.
- (ב)
 הוראות תקנות אלה אינן גורעות מסמכותה של הועדה המקומית לדרוש עריכתה של חוות דעת סביבתית כתנאי למתן היתר בניה, לפי הוראות תקנה 16 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר. תנאים ואגרות) התש"ל – 1970 (להלן תקנות הבניה) לענין תקנת משנה זו ועדה מקומית כמשמעה בתקנות הבניה.
14. תסקיר לתכנית דרך
 על תכנית דרך, לפי סימן ו' 1 בפרק ג' לחוק _____ ג 12 ו-13 לתקנות אלה. בשינויים המחוייבים יתר התקנות לא תחולנה.
15. ביטול
 תקנות התכנון והבניה (תסקיר השפעה על הסביבה) התשמ"ב 1982 (הלן התקנות הישנות) – בטלות.
- (א) 16. הוראת מעבר
 תקנות אלה לא תחולנה על תכנית שהוחלט להפקידה, ערב תחילתן של התקנות ותחולנה עליה התקנות הישנות, ואולם רשאי מוסד התכנון להחליט שיחולו על תכנית כאמור הוראות תקנות אלו מטעמי ייעול או קיצור ההליכים.
- (ב)
 הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה שניתנו לפני תחילתן של תקנות אלה על פי הוראות התקנות הישנות, תעמודנה בתקפן וניתן יהיה להגיש תסקיר לפיהן במשך שלוש שנים מיום תחילתן של תקנות אלה, בהתאם לתקנות הישנות.
17. תחילה
 תחילתן של תקנות אלה שלושה חודשים מיום פרסומן.






ת-3

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

"תכניות קצה"

תיק כלי

סביבתכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - "תכניות קצה"

רקע ומטרה

אחת הבעיות המרכזיות בשמירת השטחים הפתוחים היא הגדרת הקווים שיגבילו את זחילת השטח העירוני לתוך השטחים הפתוחים, ועמידה בלחצים לכרסם בקווים אלו בצורה אינקרמנטלית. בכדי להתמודד עם בעיה כפולה זו מוצע להגדיר קווי תחום לשטח הבנוי אשר יש לשמרם בטווח הארוך, ואשר יגובו בזכויות קנייניות. גבולות השטח הבנוי והזכויות הקנייניות האלו יוקנו ב"תכניות קצה".

תכנית הקצה היא תכנית מפורטת שתיערך עבור קצה השטח האורבני הבנוי, והכוללת בתוכה הן את הבינוי הקיצוני בעיר והן את השטחים הפתוחים שמולו. מוצע שהתכנית תעסוק בשני היבטים מרכזיים:

האחד הוא איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים של כלל השטח בתכנית, וזאת בכדי לתת פיצוי לאותם בעלי קרקע שאדמותיהם נמצאות בתחום שנועד להיוותר כפתוח. מוצע שהתכנית תציין במפורש כי לבניינים הקיצוניים המוגדרים ככאלה בתכנית הקצה, מוקנית זכות ליהנות מהנוף הפתוח שמולם (כלומר בבתים אלו תוגדר "הזכות לנוף פתוח" מכוחה של תכנית). בכך ייווצר תמריץ ומעמד משפטי, לתושבים בבניינים הקיצוניים, שיסייע בידם לשמר את השטח הפתוח שמולם.

עריכת "תכניות קצה" עשויה לבלום את תהליך הבינוי הזוחל מהשטח הבנוי אל השטח הפתוח. עריכת תכניות שינוי יעוד נקודתיות, יוצרת תקדים להמשך התהליך הנובע לכאורה מכוח שוויון ההזדמנויות השמור לאזרחי ישראל. הטבה שניתנה לשטח א' תשמש עילה לתביעה דומה בשטח ב'.

מטרת הכלי הנה הגדרת גבול ברור להתפשטות השטח הבנוי ומניעת התפתחות זוחלת בעתיד אל תוך השטח הפתוח.

תיאור הכלי המוצע

הכלי מהווה תכנית המיועדת לקבוע גבולות ברורים להתפשטות עירונית. להלן מאפיינים ועיקרי הכלי.

איזורים ליישום: מהלך זה אפשרי בשטחים מוגבלים ומוגדרים:

איזורי נוף פתוח הגובלים בשטח הבנוי ואשר יש כוונה להותירם פתוחים בעתיד.

המהלך אפשרי ורצוי רק באותם אזורים שניתן יהיה להגיע להסכמה רחבה כי הם אזורי קצה עירוניים לעתיד הרחוק, קיימת הסכמה על גבול השטח הבנוי ביחס לשטח הפתוח, והמהלך אינו משמש מנוף להרחבת השטח הבנוי על חשבון השטח הפתוח.

הבסיס החוקי לכלי:

חוק התכנון והבניה - איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים - איתור שטחים מתאימים להגדרה "תכניות קצה", זיהוי בעלי הקרקע, התכניות התקפות וייזום תכניות מפורטות לאזור נרחב. אין צורך בשינוי חקיקה לצורך יישום כלי זה.²

תהליך:

עריכת תוכנית מפורטת לשטח הכולל שטחי בניה ושטחים פתוחים והנגזר מתוכנית מתאר מקומית או מחוזית המבטיחה כי השטח הינו "איזור קצה" לטווח ארוך מאד, וגבול השטח הבנוי נקבע בו בצורה ברורה.

גבולות התכנית המפורטת והיקף השטח הפתוח שיכלל בתכנית מעבר לקו הבינוי המקורי המתוכנן בתכנית המתאר יקבע על פי היקף הזכויות אשר ניתן להעניק בשטח המיועד לבינוי (מבלי להגדילו) במגמה לשמור ולטפח את השטח הפתוח שבתכנית.

גורם יזום:

רשות מקומית, או לשכת תכנון מחוזית.

גורם מממן ומבצע:

יזם או בעל קרקע המעוניין לקדם תכנון מפורט באזור.

גורמים מסייעים:

מוסדות התכנון המחוזיים והארציים, מינהל מקרקעי ישראל, גופים ירוקים.

² הנושא מתקשר לכלי נוסף - ניווד זכויות בקרקע חקלאית המוצע על ידי צוות המסמך הנוכחי. האפשרות לניוד זכויות תשפר את מגוון והיקף פוטנציאל הפיצוי למחזיקי הקרקע הפתוחה. אולם, מימוש כלי זה אינו תנאי הכרחי ליישום "תכניות קצה".

קשיים שיש להתחשב בהם בטרם ייושם הכלי:

1. יישום התוכניות ייתקל בהתנגדות בעלי קרקע הנכללים בשטח הפתוח מעבר לגבולות התכנית המפורטת אשר פיתחו ציפיות לבניה.
2. משך הזמן הארוך הכרוך בתהליך, בשל הצורך להעריך את שווי הנכסים הקיימים ואופן חלוקתם בין בעלי הקרקע השונים בתכנית העתידית.
3. סכנה ליצירת תקדים שיקשה על פדיון זכויות בשטחים פתוחים כאשר אין אפשרות לפיצוי בבניה.
4. חשש לניצול הכלי להרחבת להחדרת בינוי לשטחים פתוחים.
5. מוגבלות הכלי בשל מגבלת היקף הזכויות שהוא יכול להעניק ליחידת שטח בינוי.

דרכי פעולה

תיאור	תוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה עפ"י חוק התכנון והבניה
ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	רשות מקומית, ועדה מחוזית.
גורם מבצע	יזם המעוניין לבנות בגבול השטח הפתוח.
החלטות נדרשות:	1. החלטה על אזור כשטח פתוח לדורות. החלטה על גבול השטח הפתוח שיכלל בתכנית ביחס לשטח הבנוי (בהתאם להיקף הזכויות הניתנות להמרה). הגעה להסכמה עם הרשות המקומית על עריכת תכנית הכוללת איחוד וחלוקה ללא הסכמה כוללת בתוכה שטחים פתוחים נרחבים. החלטות של מ.מ.י ביחס לזכויות המחזיקים בקרקע החקלאית מתוקף חוזים ארוכי טווח. 2. קביעת מתחמי תכנון ברמה המתארית* שבהם תידרש עריכת "תכנית קצה"
מקור מימון	יזם הפרוייקט הכלכלי.
תיאור פעילות	עריכת תוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים.
	עריכת טבלאות איזון זכויות המחזיקים בקרקע, הקרקע המיועדת לבניה והקרקע המיועדת להישאר כשטח פתוח.
	קביעת יתרונות איכותיים לבינוי התוחם את השטחים הפתוחים.
	עיגון סטטוטורי של זכויות הנוף ושל השטחים הפתוחים בתוכנית. מימוש הליך תכנון מלא הכולל אישור מוסדות התכנון, ורישום מחודש של המקרקעין.

אישור התכנית	
גורם מאשר	הרשות המקומית ומוסדות התכנון.
גיבוש גישה חיובית	פרסום הכוונה לעריכת תכנית לשינוי ייעוד נרחב הכולל בין שימושי הקרקע העתידיים שטחים נרחבים להקמת פארק או שצ"פ, או עיגון בתכנית של חקלאות סביבתית. הכללת הנושא במסגרת אמנה יישובית לאיכות סביבה.
מעקב	מעקב ציבורי אחרי התקדמות הנושא ויצירת "לחץ חברתי" בישוב לקידום התכנית.

* הערה: לא ניתן לערוך "תכנית קצה" ברמה מתארית שאינה כוללת הוראות תכנית מפורטת, ואינה כוללת תוכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים, למעט קביעת התחומים שבהם תיערך תכנית כזו.






ת-4

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

**אמנה סביבתית ותכניות אב
יישוביות לאיכות סביבה ופנאי**

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובוטל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע – אמנה סביבתית ותכניות אב יישוביות לאיכות סביבה ופנאי

רקע ומטרה

אחד מהכוחות הפועלים להפשרות קרקע במרחב הכפרי הן הרשויות המקומיות, או כתוצאה של חיפוש דרכים להגיע למאזן כספי או כתוצאה של אי עמידה בלחצים מצד יזמים פרטיים ו/או גופי הפיתוח הממסדיים. ההכרה של הממסד המקומי בחשיבות שמירת השטחים הפתוחים חייבת לפיכך לבוא מלמטה – מצד האזרחים אותם הם אמורים לשרת. אחת הדרכים ללחץ של האזרחים על נבחריו היא בטרם תקופת בחירות בה ניתן להשפיע על המועמדים ולבחור באלה המוכנים לבנות יחד עם הציבור אמנה חברתית-סביבתית. האמנה החברתית-סביבתית עשויה להבטיח שהרשות המקומית תפעל על פי עקרונות שנקבעו עם הציבור ובכללם קווי ואמצעי מדיניות שייקבעו בתכנית אב רשותית לאיכות סביבה, רווחה ופנאי. אמנות כאלה נקבעו במספר ערים בעולם. בישראל ניתן לדוגמא לציין את האמנה הסביבתית של נס ציונה שמטרתה להבטיח הכנת תכנית אב לשטחים הפתוחים של הרשות המקומית, או את מערך המפגשים של התושבים המתכננים את עירם – ירושלים בת-קיימא.

האמנה בנס ציונה נכתבה על ידי נציגי הרשימות שהשתתפו בבחירות לראשות העיר בשנת 1998. על פי האמנה הם התחייבו תוך פרק זמן נקוב להקים צוות שיקלול, בין השאר, גם את נציגי הציבור להכנת תכנית אב לשטחים פתוחים של הרשות. האמנה מפרטת את הפעילויות הנוספות להן מתחייבת הרשות בתחום איכות הסביבה, הרווחה והפנאי (למשל מדיניות מיחזור, פיקוח סביבתי, הכשרת וטיפול אזורי נופש, מסלולי הליכה, תכניות לימוד, מבצעי נקיון, וכיו"ב) וכן את תכולת תכנית האב. כלי זה הנבנה במשותף עם הציבור עשוי להטמיע ולחזק את התפישה שהרשות המקומית צריכה לשרת, בראש ובראשונה, את צרכיו של הציבור. אמנה זו הצליחה לעצור את הבניה שתוכננה על גבעות הכורכר של הרשות והיא משמשת דוגמא ראויה לאימוץ במקומות אחרים.

מטרת הכלי המוצע היא ליצור מחויבות של הרשויות המקומיות כלפי תושביהן באשר לשמירת השטחים הפתוחים המצויים בתחומן המוניציפאלי (הן מועצות אזוריות והן מועצות מקומיות). כלי זה יסייע בשמירת השטחים הפתוחים על ידי הקטנת לחצי הפיתוח במרחב הכפרי מצד הרשויות המקומיות (פעולה בהתאם לסדר עדיפויות ועקרונות שגובשו עם ציבור הבוחרים) ויגבה את עמידתן נגד לחצי פיתוח חיצוניים.

תיאור הכלי המוצע

הכלי מהווה תהליך שיתבסס על הכנתה ואישורה של אמנה חברתית-סביבתית שתאפשר בנייתה של תכנית אב רשותית לאיכות סביבה המגדירה, בין השאר, את שטחי האל-געת הפתוחים בשטח הרשות המוניציפאלית ואפשרויות השימוש בהם. להלן עיקרי הכלי המוצע על מרכיביו.

1. גיוס הציבור ונבחרי לבניית אמנה סביבתית

יש לגייס את ראש הרשויות המקומיות ונבחריהן וכן את הציבור ונציגיו לבניה משותפת של אמנה סביבתית שתאפשר לכל רשות מקומית להכין תכנית אב רשותית לאיכות סביבה ושטחים פתוחים. תהליך הגיוס יתנהל בשתי רמות, ארצית ומקומית, ויתבסס על הצעדים הבאים:

א.1 רמה ארצית

- א. הגדרת גוף יוזם והקמת גוף מוביל ארצי (חברה להגנת הטבע, מרכז השלטון המקומי, משרד לאיכות הסביבה, משרד פנים/מנהל תכנון).
- ב. הידברות והסכמה עם מרכז השלטון המקומי.
- ג. פרסום כלל ארצי (לרבות אזכור הגיבוי של מרכז השלטון המקומי לנושא) המופנה לראשי הרשויות המוניציפאליות, למועמדים המתכוונים להתחרות על תפקיד ראש הרשות, ולבעלי עניין בציבור הרחב.
- ד. פנייה פרטנית של הגוף היוזם לרשויות שמי מהנזכרים לעיל גילה עניין בנושא וזקוק להדרכה וייעוץ ומשלוח תיק הנחייה למהלך.
- ה. פנייה פרטנית לראשי רשויות שטרם הגיבו ומשלוח תיק הנחייה למהלך.
- ו. ביצוע מעקב, סיוע ועידוד לרשויות המקדמות את המהלך (סיוע כספי, ראה סעיף ז, להלן). הסיוע יכול, בין השאר עזרה בתכנון וקיום טקסים ציבוריים הנובעים מעצם ביצוע עקרונות האמנה כגון חנוכת אתרים, שבילים מיוחדים, תכניות חינוכיות, וכדומה. בנוסף, הסיוע יתבטא בתמיכה כספית בפרסום פניות לציבור המקומי, פרסום פעילויות ומימון הטקסים.
- ז. גיוס משאבים - מקורות אפשריים הם הרשות המקומית, השלטון המרכזי המקומי, ומשרדי איכות הסביבה והפנים. ברשויות בהן קיימים נושאים מיוחדים המחייבים הגנה על הסביבה, ניתן לעניין תורמים מקומיים וחיצוניים, לרבות עסקים קיימים ברשות ועידודם לפעול כ"עסקים למען הקהילה".

ב.1 רמה מקומית

גיוס נבחרי הציבור

- א. הגדרת גוף מקומי יוזם: הידברות ויצירת דרכי פעולה בין סניף מקומי של החברה להגנת הטבע, או קבוצה מקומית אחרת עם אפשרות הנחיה של החברה להגנת הטבע, שתי"ל או מרכז ה.ש.ל (ו/או גופים אחרים ונוספים) בשיתוף מרכז השלטון המקומי.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

ב. איתור נושאים עקרוניים ומקומיים מיוחדים העשויים להוות "דגל" במאבק המקומי לשימור וטיפוח שטחים פתוחים.

ג. דיווח לגוף הארצי וקביעת מתווה לפעולות משלימות של הגוף ברמה הארצית.

ד. גיבוי ומעקב אחר פעולות המערך הארצי ברשות המקומית. סיוע במתן הבהרות ועידוד לשיתוף פעולה בקרב ההנהגה המקומית.

גיוס הציבור

א. הגדרת והקמת גוף מקומי יוזם: הידברות ויצירת דרכי פעולה בין סניף מקומי של החברה להגנת הטבע, או קבוצה מקומית אחרת עם אפשרות הנחיה של החברה להגנת הטבע, שתי"ל או מרכז ה.ש.ל (ו/או גופים אחרים ונוספים) בשיתוף מרכז השלטון המקומי.

ב. זיהוי נושאים "חמים" מבחינת אינטרס הציבור ברשויות המקומיות.

ג. גישוש פרטני של הגוף היוזם בקרב הציבור המקומי ברשויות הנבחרות לגיוס בעלי עניין וניהול עבודת שטח מקדימה.

2. בניית אמנה חברתית-סביבתית

יש לנסח ולאשר אמנה חברתית-סביבתית שתבטיח, בין השאר, את הכנתה ויישום עקרונותיה וכלליה של תכנית אב מקומית לאיכות סביבה, רווחה ופנאי. האמנה תתייחס בתחילה ל"פרוייקט דגל" המעניין את הציבור ברשות הנידונה ומהווה אבן מחלוקת בין הציבור לרשות. בהמשך, האמנה תפרט באמצעות נספח אופרטיבי את תכולת תכנית האב, את הפעולות שתיגזרנה מתכנית האב, ואת התחייבות ראשי הרשות המקומית לפעול לאורה של האמנה. דוגמא לניסוח כללי של אמנה מוצג להלן. את הניסוח הפרטני יש להתאים לכל רשות בהתאם למאפייניה, מטרותיה ורצונות תושביה.

3. בניית תכנית אב מקומית לאיכות סביבה, רווחה ופנאי

על בסיס האמנה, ניתן (ומומלץ) לבנות תכנית אב מקומית שתאושר על ידי הישובים הכפריים והמועצות האזוריות ותהייה נספחת לתכנון הסטטוטורי לכל הרשויות במרחב הכפרי ובשיתוף מלא עם התושבים. מעבר לטיפול הספציפי בתחום איכות הסביבה, הספורט והחינוך הלא-פורמאלי, התכנית תעסוק בשטחים הפתוחים ברמה המוניציפאלית ותכלול גם היבטים של שמירה והגנה על השטחים הפתוחים שבמסגרת הרשות המקומית ותגדיר את תפקודיהם ודרכי השימוש בהם על ידי הציבור. תכנית האב תכלול "היגדי תכנון" (או עקרונות ברי אכיפה) אליהם יש להגיע מתוך קונצנזוס של בעלי עניין. ההיגדים יתייחסו לא רק לתכנון אלא גם לתפעול וטיפוח. היגדי התכנון יתייחסו לכל הנושאים המפורטים להלן. נושאים אלה משמשים כמכלול כללי להנחיות התכנון (TOR). מתוכו יש לבחור את התחומים הרלבנטיים לכל רשות. מבנה הנחיות כללי להכנת תכנית אב מוצג להלן.

נוסח כללי מוצע (לדוגמא) של אמנה סביבתית

אמנה סביבתית ל – [שם הרשות המקומית/אזורית]
<p>אנו [נציגי הרשימות המשתתפות בבחירות לראשות העיר/המועצה המקומית/המועצה האזורית/או ראש הרשות XXXXXXX] מודיעים בזאת על התחייבותנו לפעול על פי האמנה הסביבתית והנספח המצורף לאמנה כדלקמן.</p> <p>אנו/י נקים תוך [לנקוב פרק זמן מוגדר] ועדה ציבורית שתכין תכנית אב לאיכות הסביבה ולשטחים הפתוחים של [שם הרשות המקומית/אזורית]. ועדה זו תכלול נציגי עירייה, נציגי תושבים, נציגי המשרד לאיכות הסביבה, נציגי משרד הפנים, נציגי מנהל מקרקעי ישראל, נציגי החברה להגנת הטבע, [ולפי מאפייני הרשות – נציגי רשות הטבע והגנים, נציגי הקק"ל, וכיו"ב].</p> <p>אנו נכין תכנית אב לשטחים הפתוחים ונדאג במסגרתה לקיום המרכיבים הבאים:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. שימור הן [פירוט השטחים הפתוחים בתחומי הרשות], על הצומח ומאפייניהם הטבעיים וההסטוריים. 2. הפעלה והנגשה של השטחים לציבור הרחב. 3. יצירת חייץ ירוק [במידה ורלבנטי] בין XXX לבין XXX. 4. יצירת אזור הפרדה [במידה ורלבנטי] בין XXX לבין XXX. 5. נקפא את הטיפול באישור תכניות בניה ב[לציין מה שרלבנטי] עד לסיום הכנתה של תכנית האב לשטחים פתוחים. 6. נדאג בשיתוף עם הגופים הרלבנטיים, להכרזת [XXX] כגן לאומי/כשמורת נוף [וכיו"ב]. 7. נפעל אך ורק על פי עקרונות איכות הסביבה וחוקי איכות הסביבה בפיתוחה של [שם הרשות המוניציפאלית הרלבנטית]. נבסס כל פרויקט של בניה ציבורית לרבות, שכונות מגורים חדשות, כבישים ומבני ציבור, על תסקיר השפעה על הסביבה. 8. נמנה אדם בעל ידע ומומחיות בנושאי איכות הסביבה שירכז ויגבש מדיניות מיחזור, חיסכון במים ובאנרגיה, שמירת טבע ואכיפת חוקי איכות הסביבה ב[שם הרשות]. <p>כל זאת כיוון ש[שם הרשות] יקרה לנו וכנבחרי ציבור אנו רואים את חובתנו לשמור על אופייה וייחודה, לרבות השטחים הפתוחים שבה.</p>

סביבותכנון בע"מ
 סדן לובנטל בע"מ
 לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

נספח: מרכיב אופרטיבי לאמנה הסביבתית

- א. תכנית האב לשטחים הפתוחים תכלול מיפוי השטחים לאזורי טיול בטבע, אזורי נופש פעיל ואזורים שיוקצו לשימור והנצחה של מאפייני ההיסטוריה והמורשת במרחב השיפוט של [שם הרשות].
- ב. יוקם פורום רשותי [ניתן לנקוב בשם הפורום] אשר יפעל לחיזוק הקשר בין התושבים לסביבתם ולעידוד שימוש בשטחים הפתוחים, לשמירת הטבע והנוף, ולהנאת הציבור ורווחתו. הפורום ידאג לעריכת סיורים ופעילויות בטבע לאורך כל חודשי השנה. הפעילויות תהיינה פתוחות לקהל הרחב. [שם הרשות] תדאג לפרסום הפעילויות ומימוןן. הפעילויות והפרייקטים שיעשו בשטח הפתוח יתוכננו על בסיס הרגישות הסביבתית, הצרכים של תושבי הרשות הספציפית, ואלו יוגדרו על ידי התושבים.
- ג. [שם הרשות] תדאג לפיתוח שבילי הליכה/שבילי אופניים/שבילי נסיעה /אזורי פיקניק/פינות משחק לילדים ויישום עקרונות תכנית האב לשטחים הפתוחים, לרבות שילוט, דפי הסבר ותחנות משוב. בכל מקרה, הפיתוח יעשה על פי בחירת התושבים וצרכיהם.
- ד. מחלקת החינוך של [שם הרשות] תפעיל תכנית לימודים רב-שנתית (מגן הילדים ועד החטיבה העליונה) שתבסס על המשאב החינוכי-לימודי הגלום במשאבי הסביבה והמורשת המקומיים, לרבות חשיבות השטחים הפתוחים לאיכות החיים בחברה המודרנית.
- ה. [שם הרשות] תוביל ותדאג לניקיון בשטחים הפתוחים. במקביל, הרשות תפעל למניעת השלכת פסולת בכל מגוון השטחים הפתוחים באמצעות מחלקת הפיקוח המקומית והמשטרה.
- ו. [מרכיבים נוספים בהתאם לתנאים ולמצאי בכל רשות ורשות].

נוסח כללי מוצע (לדוגמא) של

הנחיות להכנת תכנית אב יישובית לאיכות סביבה ושטחים פתוחים

תוכן

1. מבוא
2. מטרת התכנון
3. תוצר התכנון
4. פירוט עבודת התכנון
5. הכנת מסמכי התכנית
6. לוח זמנים
7. מחשוב ומידע

1. מבוא

[בהתאם לרשות הנידונה, יכלול כאן תיאור קצר של מאפייני הרשות ונתוני הפיזיים העיקריים כרקע כללי עבור המתכנן. המבוא יכלול גם את גבולות הרשות אליהם תתייחס תכנית האב]

2. מטרת התכנון

להגדיר את האופי, המהות והתיחום הגיאוגרפי, של השטחים הפתוחים במרחב המוניציפאלי של [שם הרשות הרלבנטית] וכן לקבוע את סוגי והיקף הפעילויות המותרות בכל אחד משטחים אלה. בנוסף, לפרוש מערכת עקרונות ומערכת מרחבית לטיפול נופי וסביבתי של כל מרכיבי המערכת הפיזית, הטבעית וזו שהיא תוצר מעשה האדם.

3. תוצר התכנון

המהלך התכנוני יספק את התוצרים הבאים:

- א. תשריט של מערך השטחים הפתוחים על פי סוג ותפקוד בקנה מידה של XXX [בהתאם לגודלה הפיזי של הרשות המוניציפאלית], לרבות מסדרונות אקולוגיים ומפתחי נוף.
- ב. תשריט של מרכיבי המערכת הסביבתית לשימור, טיפוח, וניטור, לרבות אזורים למיחזור, חציבות, ניקוז, וכדומה, בקנה מידה של XXX [בהתאם לגודלה הפיזי של הרשות המוניציפאלית].
- ג. מסמך מדיניות של שימור, טיפוח ושימוש על פי עקרונות סביבתיים של השטחים הפתוחים, וכלל המרחב של הרשות המוניציפאלית.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

ד. נספח פיתוח למסמך המדיניות המתווה מערך של פרויקטים פיזיים, חברתיים ואחרים הנדרשים ליישום בפועל של חלק מקווי המדיניות, לרבות מערך הספורט, החינוך הלא פורמאלי, והפעילות הציבורית בשטחים הפתוחים – לרבות פתיחת שטחים חקלאיים לביקורים ופעילויות נופש פעיל ותיירות.

4. פירוט עבודת התכנון

עבודת התכנון תכלול (לפחות) את השלבים והנושאים הבאים. שיתוף הציבור יהיה חלק מובנה בכל שלב של התהליך התכנוני.

א. **התייעצויות מוקדמות** עם נציגי הרשות המקומית ועם נציגי הציבור, על בסיס האמנה הסביבתית שגובשה טרם הכנת התכנית.

ב. **איסוף נתונים, מיפויים וניתוחם** בהתאם למתודולוגיה שתוצע על ידי המתכנן. המיפוי והניתוח יהיו במסגרת מערכת מידע גיאוגרפית ממוחשבת. הנתונים יכללו את כל הנדרש להערכת רגישותם הסביבתית של כלל השטחים ברשות הנידונה וכן להערכת חשיבותם לשימור ובכלל זה את כל מרכיבי המסד הפיזי, המערכת הביוטית, מערך שרידי המורשת, המרכיבים החזותיים, והמערכת הסטטוטורית.

ג. **הגדרת צרכים ומכסות** המתייחסים לפעילויות נופש ופנאי של האוכלוסייה ובכלל זה דגמי הבילוי בחיק הטבע, עמדות ורצונות של הציבור. שלב זה יכלול סקר כלל יישובי וכן אישוש והשלמות על ידי קבוצות מיקוד. יש להדגיש כי בכל מקרה האמצעים לשיתוף הציבור יותאמו לתוכנית ולציבור הרלוונטיים.

ד. **הגדרת מטרות ויעדים אופרטיביים** עם הציבור. מטרות אלה הן מטרות התכנית (להבדיל ממטרות התכנון שלעיל), מהן יגזרו יעדים, ובהמשך – תכנית פיתוח ושימור.

ה. **חלופות פיזיות והערכתן** - החלופות הפיזיות תתייחסנה למערכים כלל יישוביים אפשריים של פרישת השטחים הפתוחים לסוגיהם, בהתייחס לאילוצים הסטטוטוריים הקיימים, לצרכים, לדגם רגישות השטחים לפיתוח ולדגם פרישת השטחים על פי חשיבותם לשימור. הערכת חלופות הפרישה תתייחס, בין השאר, גם להיבטים כלכליים על מנת להתוות מערך שימור בר-קיימא.

ו. **הכנת גיבוש תשריטי תכנית האב** על בסיס החלופה הנבחרת. התשריטים, ובמקביל, מסמך המדיניות יכללו (בהתאם לרשות הנידונה) את כל הנושאים המפורטים בסעיף 5 שלהלן.

ז. **הכנת מסמך המדיניות ונספח הפיתוח** - מסמך המדיניות יכלול "היגדי תכנון" (או, כאמור, עקרונות ברי אכיפה) אליהם יש להגיע מתוך קונצנזוס של כל בעלי העניין. ההיגדים יתייחסו לא רק לתכנון אלא גם לתפעול, שימור וטיפוח. היגדי התכנון יתייחסו לכל הנושאים המפורטים בסעיף 5, להלן.

5. הכנת מסמכי התכנית

א. הכנת התשריטים

סיווג, הגדרת התפקוד והתיחום של כל אחד מסוגי השטחים הפתוחים יתבססו על מפת רגישותם לפיתוח וחשיבותם לשימור. מפות אלה תיבננה על פי עקרונות המיפוי הביוספרי, באמצעות מערכת מידע גיאוגרפית. סיווג השטחים ייערך בתיאום עם מפת השטחים הפתוחים הכלל ארצית הנבנית כחלק ממסמך ההנחיות הכלל ארצי לשטחים פתוחים.

ב. תכולת מסמכי ותשריטי התכנית

תכנית האב תכלול את כל הנושאים [בהתאם לרשות הרלבנטית] שלהלן.

חופי ים ואגמים - הגדרת רצועות חוף, שימור תוואי החוף ומסגרות נופיות, בינוי ברצועות החוף, הגדרת אופי הבינוי בתפר שבין רצועת חוף ליישוב, ייצוב רכסי חוף, הגנה מפני שחרור שפכים וביוב, הרחקת מזבלות ומתקני טיהור, חציבות, קטעים תפעוליים,

רכסי הרים ונקודות תצפית - שימור ראשי רכסים, טיפול במחצבות, מיזעור פצעי נוף, שילוב התכסית הטבעית במכלולי בנייה, כבישים ודרכים אחרות, שימור ופיתוח נקודות תצפית,

אגנים חזותיים ומפתחי נוף פנורמיים - איתור, התווייה ושימור של מרכיבים נופיים אלה לצורך אימוצם על ידי הקהילות והרשויות המקומיות כשטחי אל-געת פתוחים.

נחלים וגדותיהם - השימוש הציבורי, מסדרונות נדידה לחי וצומח, שימור אפיקים טבעיים, ניצול חזותי של אפיקים, הבטחת נגישות להולכי רגל, מרחקי בטחון למיזמים עתירי שטח, שילוב גשרים וגשרונים, שימור זרימה, סכרים וסכרונים, חציבה, ייצוב מדרונות, ממשק עם עיבוד חקלאי, מצבורי אשפה וגרוטאות, הזרמת שפכים, שיקום מבני מורשת, ניטור מתמיד בנחל ובגדותיו, קטעים תפעוליים,

כבישים ארציים - צידי הכבישים כנכס ציבורי, פצעי סלילה וגימור, שילוב גשרים ומנהרות, מעברים לחיות בר, שדות ראייה לצידי כבישים, נקודות תצפית, התווייה, טיפול גנני ונקיון בצידי כבישים, שילוט פרסומת ואחר, מצבות ואנדרטאות בשולי כבישים,

קווי תשתית - הגדרת מסדרונות מעבר, מסדרונות נדידה לחי וצומח, שמירת קווי ראייה, שילוב נופי, התייחסות לתשתיות כלליות לרבות אנטנות, סכרים וכיו"ב,

יישובים - כניסות, שבילים לרוכבי אופניים, מפתחים לנוף הסובב, מרחב וטיפוח צידי הכבישים הפנימיים, הסדרת מפרצי חנייה ותפעול, שימור חדירה של מי גשם בשטחים הבנויים, טיפול מקומי בביוב, שימוש להשקייה במי קולחין, מזבלות מקומיות, מתקנים לאיסוף אשפה, איסוף גזם וגרוטאות, תשתיות תת-קרקעיות,

מיזמים חקלאיים - בקרת השימוש בחומרי הדברה, ממשקי עיבוד לשמירת יציבות ומניעת עירוף, השקייה חסכונית, ממשקי חממות למיניהן, ממשקי תירות (לרבות חקלאות מותג),

מיזמי כרייה וחציבה - מיקום, שימוש משני, ממשקי שימור סביבה,

מיזמי תעשייה למיניהם - נקיון ייצור, מיחזור מים ושימוש בקולחין, מתקני טיהור מקומיים,

סביבותכנון בע"מ

מזבלות מקומיות, נוי וגיבון,

סדן לובנטל בע"מ

לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

מורשת נוף ותרבות – שימור אתרי מורשת ובכלל זה זירות סיפורים היסטוריים, חקלאות מסורתית, שמורות טבע, גנים לאומיים, אזורים ומקומיים, שטחים צבאיים - כללי שימור בתוך שטחי אימונים, מתחמים מוגנים בשטחי אימונים, גישה למטיילים, ממשק איכותי באזורים עירוניים, יחס לכבישים ארציים.

6. לוח זמנים

[בהתאם להיקף ולאופי הרשות הרלבנטית]

7. מחשוב ומידע

[יש לפרט את סוג המערכת הנדרשת. אנו ממליצים לאמץ את סוג המערכת המקובלת והנהוגה במינהל התכנון של משרד הפנים. יש להמליץ, בכל מקרה רלבנטי על שימוש בסיווגי ה"מבא"ת". יחד עם זאת, אין להגביל יצירת סיווגים נוספים כיוון שהמבא"ת אינו כולל תכניות אב לאיכות סביבה. יש לתאם יצירת סיווגים חדשים עם האגף להנחיות תכנון במשרד הפנים.]

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	החברה להגנת הטבע בשיתוף מרכז השלטון המקומי, רשות הטבע והגנים וגופים משלימים כמו מרכז ה.ש.ל, שתי"ל, גורמים מקומיים ואחרים
גורם מפעיל	נציגי התושבים והרשויות המקומיות
גורם מאשר/מחליט	נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
פעולות נדרשות	<p><u>ברמה ארצית</u></p> <p>א. הקמת גוף ארצי יוזם, מנחה, עוקב, ומסייע שיקלול את החברה להגנת הטבע, מרכז השלטון המקומי, משרד לאיכות הסביבה, ומשרד הפנים/מנהל התכנון.</p> <p>ב. פרסום כלל ארצי ויצירת קשר עם רשויות שגילו עניין.</p> <p>ג. השגת שיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי (עדי אלדר), מינהל התכנון במשרד הפנים, והמשרד לאיכות הסביבה.</p> <p><u>ברמה המקומית</u></p> <p>עבודת התנעה ברמת הרשות המקומית הכוללת –</p> <p>1. הגדרת והקמת גוף מקומי יוזם: הידברות ויצירת דרכי פעולה בין סניף מקומי של החברה להגנת הטבע, או קבוצה מקומית אחרת עם אפשרות הנחיה של החברה להגנת הטבע, שתי"ל או מרכז ה.ש.ל (ו/או גופים אחרים ונוספים) בשיתוף מרכז השלטון המקומי.</p> <p>2. ייעוץ והיערכות לבניית אמנה</p> <p>3. בניית ואישור אמנה עם ראשי הרשות המקומית הנוכחיים או (במקרה שאין הסכמה עם המנהיגות המקומית שבשלטון) עם מועמדים המתכוונים לרוץ בבחירות הקרובות והציבור.</p> <p>4. בניית תכנית אב משותפת עם הציבור</p> <p>5. מעקב אחר קבלת החלטות וביצוע</p>
מימון	הרשות המקומית בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים, קרנות ותורמים (באחריות הרשות).






ת-5

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

מעברים לחיות-בר

תיק כלי

סביבוחכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - מעברים לחיות-בר

רקע ומטרה

סלילת דרכים ומסילות קוטעת את רצף השטחים הפתוחים, מקטינה את שטח בתי הגידול, יוצרת מחסומים למעבר חיות בר וצמחייה ומונעת החלפת חומר גנטי הנדרש לקיום אוכלוסיות גדולות יחסית. קיומן של אוכלוסיות אלה נדרש על מנת לקיים את המגוון הביולוגי המהווה למעשה את מהות החיים. על מנת לשמור על המגוון הביולוגי יש לשמור על שטחים פתוחים ורצופים, בין אם בשטח ובין אם ביצירת רצף קרקעי או על-קרקעי דרכו יכולים לעבור בעלי חיים. רצף המעבר הקרקעי נקרא בשם מסדרון אקולוגי ואחד מביטוייו הם המעברים, העיליים ובמיוחד התחתיים, במערכות הדרכים.

מחקר רב מתבצע בעולם הן על ההשפעה האקולוגית של דרכים והן על הדרכים להתמודד עם השפעות אלה (ראה אצל, בקי, 2000³). בישראל, רשות הטבע והגנים מנסה מזה מספר שנים להתמודד עם הבעיה ולקדם את הטיפול בה. על בסיס המחקרים הכלליים והתנאים המיוחדים בישראל, נקבעו תקנים תכנוניים ומתקיימים מגעים מתמשכים של הרשות עם מע"צ ליישום. האמצעים שהוצעו לאחרונה להתמודדות עם השפעות הקיטוע של בתי גידול (ראה, שדות ושקדי, 2002⁴) כוללים תקנים תכנוניים ונוהל תכנוני המתייחסים לבניית מעברים בכבישים מהירים, ב"צווארי בקבוק" אקולוגיים ובכבישים קיימים אחרים וכן מתייחסים לגידור, מחסומים, איי תנועה ונושאי תחזוקה. יתרה מזו, רשות הטבע והגנים עוסקת בניסוח הצעת חוק לתיקון חוק הגנים הלאומיים וכן לתיקון בחוק התכנון והבניה על מנת לכלול בו מעבר לבעלי חיים. את בעיית יישום האמצעים וההמלצות ניתן לחלק לשניים: א. התקנת ותחזוקת מעברים בכבישים מתוכננים חדשים ובהרחבת כבישים קיימים ו - ב. התקנת ותחזוקת מעברים בכבישים קיימים, לסוגיהם.

"צוואר הבקבוק" היישומי בשני המקרים היא התלות בשיקוליה ובמקורותיה הכספיים של מע"צ. באשר לכבישים מתוכננים חדשים וכבישים להרחבה, אין אפשרות אוטומטית כיום לחייב את מתכנני הכבישים החדשים לבצע תסקיר סביבתי שעניינו תפוצת בעלי חיים וצמחייה בסביבות הכביש, ולתכנן בהתאם את סוג, כמות וצורת המעברים המתבקשת. חיוב כזה עשוי להתבצע רק כנגד דרישה של נציגי רשות הטבע והגנים, או נציג אחר, במסגרת הועדות המחוזיות כחלק מההתייחסות לכל סלילה או הרחבה של כביש חדש העולה לדיון. אולם, היענות לדרישה אינה מובטחת כמובן. במקרה ועלתה דרישה מסוג זה והתכנון ייערך בהתאם, עלות המעברים תיכלל במסגרת סלילת הכביש על פי התכנון. העלות אינה כלולה כמובן בתכניות מאושרות שטרם באו לידי ביצוע והוכח בהן, בדיעבד, הצורך בבניית מעברים. במקרה זה אין מע"צ רואה עצמה מחויבת כספית לביצוע מעבר שלא נכלל בתכנית

¹ בקי, אלונה (2000), מעברי בעלי-חיים בכבישים: מסמך רקע לקביעת מדיניות, הוועדה לבחינת מעברי בעלי-חיים בכבישים, עבור רשות הטבע והגנים.

המקורית. הדבר נכון גם לגבי תכניות מאושרות להרחבת כבישים קיימים, ובמיוחד כאלה האמורים לכלול מחיצות בטון מסוג "ניו ג'רסי" המונעים לחלוטין אפשרויות מעבר של בעלי חיים גם על גבי הכביש. דיון בתכניות הרחבה של כביש קיים המובאות לוועדות התכנון חשוב לפיכך שיהיה לו גיבוי חוקי המחייב לכלול בתכנית ביצוע מעברים, כנדרש על פי נתוני הסביבה והתקנים המתאימים. הטיפול בכבישים קיימים לסוגיהם תלוי ברשימה שהוכנה על ידי חטיבת המדע של רט"ג ובקשה מלווה האמורה להיות מועברת למע"צ על ידי רשות הטבע והגנים. מע"צ תבדוק באופן פרטני את האפשרות להוספת מעברים על פי הבקשה, אולם הביצוע יותנה בשיקוליה של מע"צ ובמקורות תקציביים ייעודיים.

מטרת הכלי המוצע היא להסדיר את ההיבט החוקי באשר לצורך בבניית מעברים לבעלי חיים לכל תכנית של סלילת דרך או מסילה המובאת לפני ועדות התכנון. בכך עלות ביצוע המעבר/ים תיכלל בעלות ביצוע כלל התכנית. בכל מקרה של כבישים קיימים, או של תכניות מאושרות, לאחר בדיקת היתכנות של מע"צ יהיה צורך במציאת מקורות כספיים לביצוע.

תיאור הכלי המוצע

הכלי המוצע הוא תוספת להוראות הסטטוטוריות הקיימות של התכניות הארציות הרלבנטיות ומתן הנחיות לנציגי רשות הטבע והגנים בוועדות המחוזיות. להלן עיקרי הכלי המוצע.

- יש להוסיף להוראות תכנית המתאר הארצית לדרכים - ת.מ.א 3, ולהוראות תכנית המתאר הארצית למסילות - ת.מ.א 23 תוספת המחייבת כל גוף הסולל דרך או מסילה להגיש למוסד התכנון סקירה של השפעות הדרך/המסילה על התפוצה והתנועה של בעלי חיים וצמחיה המחייבת, בהתאם למקרה, תכנון ובניית מעברים לחיות-בר. נוסח התוספת בהוראות של כל אחת מהתכניות מוצג להלן. בנוסף, הוראות סעיף 119ג לחוק התכנון והבניה, לענין הכנת תסקיר השפעה על הסביבה בתכנית דרך, יחולו בהתאמה גם על הצורך בהכנת סקירה והשפעה של תכנת לדרך או למסילה על התפוצה והתנועה של בעלי חיים וצמחיה, לרבות הצורך, במקרים שהסקירה מחייבת, גם תכנון ובניית מעברים לחיות בר. אולם לענין ההנחיות להכנת הסקירה ובדיקתה, במקום "היועץ הסביבתי" האמור בסעיף, יבוא "המדען הראשי של רשות הטבע והגנים או נציגו".

² שדות, אלי ושקדי, יהושע (2002), מעברי בעלי חיים בכבישים – מדיניות והמלצות לפעולה, מסמך פנימי, רשות הטבע והגנים, ירושלים.
סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

2. על המדען הראשי של רשות הטבע והגנים, או נציגו, להנחות את נציגי הגופים הירוקים בועדות התכנון להעלות את הצורך במעבר לבעלי חיים בכל תכנית לסלילת דרך או מסילה המובאת לדיון בפני הועדה. בהתאם, יש לוודא, ולדרוש השלמה במידת הצורך, שאכן במסגרת הכנת התכנית נאסף חומר הרקע על תפוצת והיקף המינים בסביבת הכביש/המסילה ותוכנו בהתאם המעברים הנדרשים.

נוסח התיקונים הנדרשים בהוראות ת.מ.א 3*

תיקונים בהוראות תכנית מתאר ארצית לדרכים ת.מ.א.3 - שינוי מס' 7, נוסח התש"נ - 1990:

עמוד 4, בהגדרת "מתקן דרך" לשנות את הנוסח "... מעברים עיליים ותחתיים להולכי רגל ולרכב", לנוסח הבא: "... מעברים עיליים ותחתיים להולכי רגל, לרכב, ולבעלי חיים, ...".

סעיף 7 שעניינו הגדרת "תסקיר השפעה על הסביבה", יש להוסיף "לרבות סקירה סביבתית לעניין תפוצה ותנועה של בעלי חיים וצמחיה, כפי שינחה המדען הראשי של רשות הטבע והגנים".

עמוד 8, סעיף 9 שעניינו הגבלת בניה בין קו בנין לבין גבול רצועת הדרך, תת-סעיף ב, יש להוסיף: "... מעברים עיליים ותחתיים להולכי רגל, לרכב, ולבעלי חיים, ...".

עמוד 9, סעיף 10 שעניינו תכנית לדרך, תת-סעיף ב.1 להוסיף כדלקמן: "סקירה של ערכי טבע ונוף, לרבות תפוצת ותנועת בעלי חיים וצמחייה, ואתרים מיוחדים לאורך הדרך".

עמוד 10, כנ"ל, תת-סעיף ג.2, יש להוסיף ולשנות את הנוסח כדלקמן: "האמצעים לשמירת ערכי טבע, לרבות מעברים לבעלי חיים, שמירת נוף ומניעת מפגעים נופיים, לטיפול בנוף ולשיקומו.....".

עמוד 11, סעיף 12 שעניינו תסקיר השפעה על הסביבה, תת-סעיף 3, יש להוסיף: "...ויש צורך לנקוט בו אמצעים למניעת מפגעים סביבתיים, לרבות הבטחת מעבר לבעלי חיים ומפגעים נופיים".

* הוראות ת.מ.א 3 תיקון 7 כוללות ומחליפות את כל הנוסחים הקודמים.

נוסח התיקונים הנדרשים בהוראות ת.מ.א 23

תיקונים בהוראות תכנית המתאר הארצית למסילות ברזל ת.מ.א. 23 - שינוי מס' 9, נוסח התשס"א - 2001:

עמוד 4, סעיף 8.1.1 שעניינו "רצועת המסילה", יש להוסיף "... מעברים (לרבות מעברים לבעלי חיים),
..."

עמוד 6, סעיף 10.2.1 שעניינו הגבלות בנייה, יש להוסיף: "... מעברים עיליים ותחתיים להולכי רגל,
לרכב, ולבעלי חיים, ...".

עמוד 8, סעיף 12.1 שעניינו תכנית מפורטת למסילה נופית, להוסיף כדלקמן: "... סקירה של ערכי טבע
ונוף, לרבות תפוצת ותנועת בעלי חיים וצמחייה, אתרים לשימור".

בסעיף 12.2 - בסופו יבוא: "וכן סקירה של ערכי טבע ונוף הכוללת התייחסות לתפוצה ותנועה של בעלי
חיים וצמחייה, בהתאם להנחיות לסקירה ובדיקתה על ידי המדען הראשי של רשות הטבע והגנים".

דרך פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	רשות הטבע והגנים
גורם מפעיל	מועצה ארצית/ועדות התכנון המחוזיות/מקומיות, בהתאם למקרה; גורם מקצועי למתן הנחיות, שיפוט הסקירה ומעקב אחר ביצוע המדען הראשי ופקחי רשות הטבע והגנים
גורם מאשר/מחליט	המועצה הארצית לתכנון ובניה, ממשלת ישראל
פעולות נדרשות	תיקון הוראות תמ"א 3 ותמ"א 23 ואישורן



ת-6 (א)

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

שיפור עבודת הולקחש"פ

תיק כלי – גירסה ללא חקיקה

סביבותכנון בע"מ 

סדן לובוטל בע"מ 

לדמן אודיכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - שיפור עבודת הולקחש"פ (ללא חקיקה)

רקע ומטרה

הכרסום בשטחים החקלאיים מתייחס לתהליכי הגלישה המתרחשים לאורך קווי התפר שבין השטחים העירוניים לשטחים החקלאיים וכן לתהליכי הפיתוח וההתרחבות הנקודתית בלב השטחים החקלאיים. הכרסום בשטחים אלה כולל הפשרת שטחים חקלאיים למטרות בינוי ופיתוח על פי הרשאת הולקחש"פ (הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים) והיתר של מוסד התכנון, וכן פעילות לא חוקית של שימושים חורגים במגזר הכפרי והעירוני. החוק מתנה כיום קבלת היתר לבניה או לשימוש לא חקלאי בקרקע חקלאית באישור הולקחש"פ (התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, סעיף 156 א, תת-סעיף 7) ולפיכך הולקחש"פ מהווה גורם חשוב ביותר בשמירה על השטחים הפתוחים. תפקיד הולקחש"פ לשמור על איזון בין צרכי הפיתוח הגדלים עם גידול האוכלוסייה והפעילויות הכלכליות, לבין הצורך בשמירת שטחים חקלאיים ופתוחים. לפיכך, על הועדה להפשיר קרקעות חקלאיות לצורכי פיתוח בצורה מבוקרת ומאוזנת.

תכניות שיש בהן צורך בהפשרת שטחים חקלאיים ו/או פתוחים מגיעות לולקחש"פ רק לאחר שמוסד התכנון החליט להפקידן. בקבלת החלטותיה הולקחש"פ מתחשבת בתכניות המתאר הקיימות, הארציות והמחוזיות. יוצא איפוא שהוועדה משמשת עין בוחנת נוספת להתאמת התכניות המוגשות לה לתכנון הארצי והמחוזי הקיים, הן מבחינה פרוגרמטית והן מבחינת ייעודי השטח. שיקולים של רגישות השטחים הנידונים ברמה שלא ניתן היה להתייחס אליה בעת הכנת התכנית המוגשת, מידת החיוניות והאיכות של השטחים החקלאיים והפתוחים עליהן חלות התכניות המוגשות, ו/או שיקולים חברתיים ותכנוניים מקומיים, לעיתים נחבאים בתהליך קבלת ההחלטות של הועדה. כמו כן, מפה עדכנית ומידע כמותי שיתנו תמונה כוללת של הפשרות הקרקע שכבר בוצעו, לרבות התכניות הנידונות, עשויים לשמש את הועדה לבקרת ההשפעה המצטברת של החלטותיה. יש איפוא צורך לספק תמונה כוללת ומצרפית של סך השטחים ששינו ייעודם ברשות, במחוז, ובכלל הארץ. על ידי כך ניתן ליצור מנגנון בקרה המתייחס גם להיבטים המקומיים וגם להיבטים האזוריים והארציים של הפשרות הקרקע המוכרזת (הכוללת כיום את מרבית השטחים החקלאיים והפתוחים).

בהיות הולקחש"פ מופקדת גם על שמירת השטחים הפתוחים קיים חוסר איזון לטובת שטחים אלה ובמיוחד אם הולקחש"פ תוסמך להכריז על שטחים פתוחים במקום ועדת המומחים הפועלת כיום אחת לעשר שנים. לגורמי איכות הסביבה והשמירה על שטחים פתוחים יש בוועדה רק חבר קבוע אחד (נציג המשרד לאיכה"ס) בתוקף חוק, ואפשר שגם נציג המועצה הארצית, אך לא בהכרח, יהיה נציג גורמי שמירת הטבע ואיכות הסביבה (כיום נציג רט"ג). לעומת זאת לנציגי החקלאים יש 4 חברים בוועדה (2 נציגי משרד החקלאות ו 2- נציגי חקלאים), ואלו מייצגים את האינטרסים של החקלאות

והחקלאים. לצורך שמירת השטחים הפתוחים מתבקשת איפוא הגדלת נציגות גורמי איכות הסביבה והשטחים הפתוחים בוועדה.

לאחרונה החליטה, אמנם, המועצה הארצית לתכנון ולבניה למנות את נציג רשות שמורות הטבע והגנים כנציג המועצה הארצית בולקחש"פ ואולם מינוי זה לא נעשה בתוקף החוק כמינויים אחרים בוועדה אלא מתוקף החלטה של המועצה הנתונה לשינוי.

גם בהרכבה של ועדת הערר של הולקחש"פ חסר ייצוג מקצועי מאוזן לייצוג שמירת השטחים הפתוחים.

מטרת הכלי המוצע היא לשפר את עבודת הולקחש"פ, הרכבה וסמכויותיה על מנת שהחלטותיה אכן תשמורנה על איזון בין הצורך לשימור הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים לבין צרכי הפיתוח. בכך ישופר מנגנון תכנוני וייחודי זה להגנת הנוף הכפרי והפתוח, לשימור הסביבה, וליישום מדיניות התכנון הארצי.

תיאור הכלי המוצע

הכלי המוצע הוא מכלול של פעולות הקשורות לדרך עבודתה והרכבה של הולקחש"פ. להלן עיקרי הכלי המוצע, ללא שינויי חקיקה, על מרכיביו.

1. הסדרת פעילות הועדה וטיוב נוהלי עבודתה

הנושא העיקרי בתחום זה הוא קביעת נוהל וקריטריונים לקבלת החלטות במסגרת החוק הקיים. בהתאם, ייקבע ויאומץ נוהל לקבלת החלטות של הועדה שיהיה מבוסס על קריטריונים מוגדרים בהקשר לשטחים פתוחים, ערכותם ורגישותם הסביבתית. הקריטריונים המומלצים הם:

- בהפשרת שטחים חקלאיים יש להתייחס בגישה מקצועית לשמירה על שטחים פתוחים לצורך שמירה על מגוון ביולוגי, מסדרונות אקולוגיים ורציפות מירבית של שטחים פתוחים חקלאיים וטבעיים, כשיקול כבד משקל, ולא כשיקול משני ותפל לשיקול האינטרס החקלאי. את ההגדרה החד-משמעית של המגוון הביולוגי, המסדרונות האקולוגיים, ורציפות השטחים יש לכלול בנוהל העבודה.
- בהכרזות על שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים יש להתחשב בשיקול של שמירת שטחים פתוחים במקומות בהם טרם הייתה הכרזה, או הפשרה של קרקע חקלאית (ביטול הכרזה קודמת) שלא נבנתה.
- ההשפעה של כל הפשרה על כלל מערכת השטחים הפתוחים (בסיוע מערכת מיפוי דינמית, להלן).

- מידת החיוניות של השטחים החקלאיים, לרבות איכותם הפיזית וייחודיותם (בסיוע מפת "השטחים הראויים לעיבוד", אם וכאשר תוכן, להלן).
- מידת הערכיות והרגישות הסביבתית של השטח (בסיוע נתונים קיימים, בחינות פרטניות או מערכת המיפוי הדינמית, להלן) כאשר תופק.
- מדיניות התכנון הדוגלת בריכוז הבינוי, ייעול השימוש בקרקע ושמירה על שטחים פתוחים.

נוהל זה מחייב בשיקולים להפשרה את תיקון ההוראות בתוספת הראשונה לחוק: קביעת משקל היתר של שטחים פתוחים כגורם דומיננטי בשיקולים להפשרת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אחרים.

2. מערכת מיפוי דינמית תומכת החלטות

יש ליצור מערכת מיפוי דינמית של מערך ההפשרות הניתנת לעדכון שוטף, בזמן אמת, של החלטות הולקחש"פ ומנגנון מעקב סטטיסטי תואם. המערכת תשמש כלי עבודה מחייב ובסיס לבחינת ההשלכות בכל דיון על שינוי יעוד קרקע. מערכת זו תכלול, כחלק משכבות המידע, את המפות הבאות:

- א. מפת השטחים המוכרזים עם אפשרות להעלות עליה את מפת הפשרות הקרקע לפי שנה ולפי יעוד ההפשרה. המפה תאומץ ככלי עבודה של הועדה ותעוגן בנוהל עבודתה.
- ב. מפת השטחים הראויים לעיבוד של הקרקעות החקלאיות בפועל ויתרת השטחים הפתוחים. המפה תאומץ ככלי עבודה שיעוגן בנוהל העבודה של הועדה.
- ג. מפת ערכיות ורגישות סביבתית בקנה מידה מפורט המאפשרת את בחינת ההשפעה של פרויקטים מקומיים ואזוריים. המפה תכלול את כלל השטחים הפתוחים, לרבות השטחים החקלאיים ותאומץ ככלי עבודה שיעוגן בנוהל העבודה של הועדה.
- ד. תכניות המתאר הארציות והמחוזיות
- ה. מפת השטחים הראויים להישמר כפתוחים - מפה זו תוכן על בסיס מסמך התכנון המנחה לשטחים הפתוחים.

כל המפות שלעיל תהיינה חלק ממערך מיפוי השטחים הפתוחים שיעמוד בבסיס מסמך התכנון המנחה (המוצע) לשטחים הפתוחים.

3. שינוי בהרכב הועדה

השינוי המוצע בהרכב הועדה יהיה כדלקמן:

יש לפנות ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה ולבקש שהמועצה תפעל בסמכותה לפי סעיף 12(א) של התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה ותמנה שני נציגים המייצגים גופים שעניינם איכות הסביבה ושמירה על השטחים הפתוחים. מומלץ שאחד מהם יהיה אקולוג המתמחה בשטחים פתוחים מאחד המוסדות האקדמיים בארץ כחבר בועדה. כל מהלך אחר לשינוי יחייב שינוי בחוק. יש לציין כי אין קביעה בחוק את מי המועצה ממנה והנושא פתוח לשיקול דעת המועצה.

4. מועד הגעת תכנית לועדה

יש לכלול ולהפיץ בנוהל חוזר מנכ"ל הוראה המחייבת להעביר כל תכנית לעיון וחוות דעתה של הועדה לפני שהיא מופקדת בפועל. להלן מצורף הנוסח המוצע לחוזר מנכ"ל.

5. ועדת הערר לענין קרקע חקלאית

בועדת הערר מצויים כיום חמישה אנשים שאינם מייצגים את הצורך בשימור שטחים פתוחים. יש לשנות ולגוון את הרכב הועדה. לשם כך נדרשת החלטה של המועצה הארצית אשר תיתן ביטוי לגורמים שיש להם ענין בשמירה על שטחים פתוחים, והנחיית מדיניות של המועצה הארצית לשימור השטחים הפתוחים במסגרת החלטות ועדת הערר.

נוסח מוצע לחוזר מנכ"ל :**אישור ולקחש"פ טרם הפקדת תכנית**

לפי סעיף 6 של התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965,
 "בכפוף להוראות סעיף 9 לא תאושר תכנית החלה על קרקע חקלאית, אלא אם אושרה
 התכנית על ידי הועדה".

בסעיף 9 של התוספת הראשונה נאמר בסעיף קטן (א):
 "החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית החלה על קרקע חקלאית, יעבירה מוסד התכנון
 לועדה".

בסעיף קטן (ה) נאמר:
 "מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א), מוסד התכנון או מגיש התכנית רשאים לבקש את
 החלטת הועדה לפני שתופקד התכנית".

כדי למנוע הליכי סרק במוסדות התכנון, לרבות שמיעת התנגדויות, מתבקשים מוסדות התכנון
 לפעול בסמכות הנתונה להם בסעיף 9(ה) של התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, דהיינו:
 לבקש אישור הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לתכנית טרם הפקדת התכנית.

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
מא"ס, מינהל התכנון - משרד הפנים, רט"ג, דש"א	גורם יוזם
בניית נוהל עבודה וקריטריונים לקבלת החלטות – האגף להנחיות תכנון, משרד הפנים. תיקון בתקנים – היועץ המשפטי מערכת מיפוי דינמית – גוף מקצועי חיצוני	גורם בונה
הולקחש"פ	גורם מפעיל
<p>- נדרשת בניית נוהל עבודה והגדרת קריטריונים לקבלת החלטות באשר להפשרות קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הנוהל יגדיר את מהלך העבודה ודרך הבדיקה הנדרשת לכל פרוייקט העולה לדיון. הקריטריונים יהוו אמת מידה עבור כל הפרוייקטים הנידונים.</p> <p>- נדרשת בניית מערכת מיפוי דינמית של מערך ההפשרות. המערכת תכלול מפה מעודכנת של הקרקעות המוכרזות, מנגנון עידכון בזמן אמת, מערכת סטטיסטית מלווה לקבלת החלטות, וכן שכבות מידע משלים וביניהן מפות השטחים הראויים לעיבוד שלעיל ומפת רגישות סביבתית מפורטת.</p> <p>- נדרש להפיץ נוהל חוזר מנכ"ל (הצעת נוסח מצורפת) להורות על חובת הגשת תכניות לעיון הולקח"ש בטרם הפקדה.</p>	פעולות נדרשות






ת-6 (ב)

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

שיפור עבודת הולקחש"פ

תיק כלי – גירסה עם חקיקה

סביבוחכונן בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - שיפור עבודת הולקחש"פ (עם חקיקה)

רקע ומטרה

הכרסום בשטחים החקלאיים מתייחס לתהליכי הגלישה המתרחשים לאורך קווי התפר שבין השטחים העירוניים לשטחים החקלאיים וכן לתהליכי הפיתוח וההתרחבות הנקודתית בלב השטחים החקלאיים. הכרסום בשטחים אלה כולל הפשרת שטחים חקלאיים למטרות בינוי ופיתוח על פי הרשאת הולקחש"פ (הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים) והיתר של מוסד התכנון, וכן פעילות לא חוקית של שימושים חורגים במגזר הכפרי והעירוני. החוק מתנה כיום קבלת היתר לבניה או לשימוש לא חקלאי בקרקע חקלאית באישור הולקחש"פ (התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, סעיף 156 א, תת-סעיף 7) ולפיכך הולקחש"פ מהווה גורם חשוב ביותר בשמירה על השטחים הפתוחים. תפקיד הולקחש"פ לשמור על איזון בין צרכי הפיתוח הגדלים עם גידול האוכלוסייה והפעילויות הכלכליות, לבין הצורך בשמירת שטחים חקלאיים ופתוחים. לפיכך, על הועדה להפשיר קרקעות חקלאיות לצורכי פיתוח בצורה מבוקרת ומאוזנת.

תכניות שיש בהן צורך בהפשרת שטחים חקלאיים ו/או פתוחים מגיעות לולקחש"פ רק לאחר שמוסד התכנון החליט להפקידן. בקבלת החלטותיה הולקחש"פ מתחשבת בתכניות המתאר הקיימות, הארציות והמחוזיות. יוצא איפוא שהוועדה משמשת עין בוחנת נוספת להתאמת התכניות המוגשות לה לתכנון הארצי והמחוזי הקיים, הן מבחינה פרוגרמטית והן מבחינת ייעודי השטח. שיקולים של רגישות השטחים הנידונים ברמה שלא ניתן היה להתייחס אליה בעת הכנת התכנית המוגשת, מידת החיוניות והאיכות של השטחים החקלאיים והפתוחים עליהן חלות התכניות המוגשות, ו/או שיקולים חברתיים ותכנוניים מקומיים, לעיתים נחבאים בתהליך קבלת ההחלטות של הועדה. כמו כן, מפה עדכנית ומידע כמותי שיתנו תמונה כוללת של הפשרות הקרקע שכבר בוצעו, לרבות התכניות הנידונות, עשויים לשמש את הועדה לבקרת ההשפעה המצטברת של החלטותיה. יש איפוא צורך לספק תמונה כוללת ומצרפית של סך השטחים ששינו ייעודם ברשות, במחוז, ובכלל הארץ. על ידי כך ניתן ליצור מנגנון בקרה המתייחס גם להיבטים המקומיים וגם להיבטים האזוריים והארציים של הפשרות הקרקע המוכרזת (הכוללת כיום את מרבית השטחים החקלאיים והפתוחים).

בהיות הולקחש"פ מופקדת גם על שמירת השטחים הפתוחים קיים חוסר איזון לטובת שטחים אלה ובמיוחד אם הולקחש"פ תוסמך להכריז על שטחים פתוחים במקום ועדת המומחים הפועלת כיום אחת לעשר שנים. לגורמי איכות הסביבה והשמירה על שטחים פתוחים יש בוועדה רק חבר קבוע אחד (נציג המשרד לאיכה"ס) בתוקף חוק, ואפשר שגם נציג המועצה הארצית, אך לא בהכרח, יהיה נציג גורמי שמירת הטבע ואיכות הסביבה (כיום נציג רט"ג). לעומת זאת לנציגי החקלאים יש 4 חברים בוועדה (2 נציגי משרד החקלאות ו 2- נציגי חקלאים), ואלו מייצגים את האינטרסים של החקלאות

והחקלאים. לצורך שמירת השטחים הפתוחים מתבקשת איפוא הגדלת נציגות גורמי איכות הסביבה ו השטחים הפתוחים בוועדה.

לאחרונה החליטה, אמנם, המועצה הארצית לתכנון ולבניה למנות את נציג רשות שמורות הטבע והגנים כנציג המועצה הארצית בולקחש"פ ואולם מינוי זה לא נעשה בתוקף החוק כמינויים אחרים בוועדה אלא מתוקף החלטה של המועצה הנתונה לשינוי.

גם בהרכבה של ועדת הערר של הולקחש"פ חסר ייצוג מקצועי מאוזן לייצוג שמירת השטחים הפתוחים.

באשר לסמכויות הולקחש"פ, בסעיף 14 של התוספת הראשונה לחוק נאמר: "לא תשתמש הועדה בסמכות לפי חוק זה, אלא במידה שהדבר דרוש לשם שמירה על הייעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי ושמירה על שטחים פתוחים". סמכות הועדה מוגבלת רק לקרקע חקלאית מוכרזת לפי סעיף 5 של התוספת הראשונה. נדרש להוסיף ליכולת ההכרזה על קרקע חקלאית, גם את נושא יכולת ההכרזה על השטחים הפתוחים גם ללא קשר לעיבוד החקלאי של הקרקע. יש לשנות, לפיכך, את סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק.

מטרת הכלי המוצע היא לשפר את עבודת הולקחש"פ, הרכבה וסמכויותיה על מנת שהחלטותיה אכן תשמורנה על איזון בין הצורך לשימור הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים לבין צורכי הפיתוח. בכך ישופר מנגנון תכנוני וייחודי זה להגנת הנוף הכפרי והפתוח, לשימור הסביבה, וליישום מדיניות התכנון הארצי.

תיאור הכלי המוצע

הכלי המוצע הוא מכלול של פעולות הקשורות לדרך עבודתה והרכבה של הולקחש"פ. להלן עיקרי הכלי המוצע על מרכיביו.

1. הסדרת פעילות הועדה וטיוב נוהלי עבודתה

הנושא העיקרי התחום זה הוא קביעת נוהל וקריטריונים לקבלת החלטות במסגרת החוק הקיים. בהתאם, ייקבע ויאומץ נוהל לקבלת החלטות של הועדה שיהיה מבוסס על קריטריונים מוגדרים בהקשר לשטחים פתוחים, ערכיותם ורגישותם הסביבתית. הקריטריונים המומלצים הם:

- בהפשרת שטחים חקלאיים יש להתייחס בגישה מקצועית לשמירה על שטחים פתוחים לצורך שמירה על מגוון ביולוגי, מסדרונות אקולוגיים ורציפות מירבית של שטחים פתוחים חקלאיים וטבעיים, כשיקול כבד משקל, ולא כשיקול משני ותפל לשיקול האינטרס החקלאי. את ההגדרה החד-משמעית של המגוון הביולוגי, המסדרונות האקולוגיים, ורציפות השטחים יש לכלול בנוהל העבודה.

סביבתכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

- בהכרזות על שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים יש להתחשב בשיקול של שמירת שטחים פתוחים במקומות בהם טרם הייתה הכרזה, או שהייתה הפשרה שלא נוצלה לפיתוח.
- ההשפעה של כל הפשרה על כלל מערכת השטחים הפתוחים (בסיוע מערכת מיפוי דינמית, להלן).
- מידת החיוניות של השטחים החקלאיים, לרבות איכותם הפיזית וייחודיותם (בסיוע מפת "השטחים הראויים לעיבוד" (להלן)).
- מידת הערכיות והרגישות הסביבתית של השטח (בסיוע מערכת המיפוי הדינמית, להלן).
- מדיניות התכנון הדוגלת בריכוז הבינוי, יעול השימוש בקרקע ושמירה על שטחים פתוחים.

נוהל זה מחייב בשיקולים להפשרה את התיקון הבא: קביעת משקל היתר של שטחים פתוחים כגורם דומיננטי בשיקולים להפשרת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים אחרים. נוסח התיקון הנדרש מוצג להלן.

2. מערכת מיפוי דינמית תומכת החלטות

יש ליצור מערכת מיפוי דינמית של מערך ההפשרות הניתנת לעדכון שוטף, בזמן אמת, של החלטות הולקחש"פ ומנגנון מעקב סטטיסטי תואם. המערכת תשמש כלי עבודה מחייב ובסיס לבחינת ההשלכות בכל דיון על שינוי יעוד קרקע. מערכת זו תכלול, כחלק משכבות המידע, את המפות הבאות:

1. מפת השטחים המוכרזים עם אפשרות להעלות עליה את מפת הפשרות הקרקע לפי שנה ולפי יעוד ההפשרה. המפה תאומץ ככלי עבודה של הועדה ותעוגן בנוהל עבודתה.
2. מפת השטחים הראויים לעיבוד של הקרקעות החקלאיות בפועל ויתרת השטחים הפתוחים. המפה תאומץ ככלי עבודה שיעוגן בנוהל העבודה של הועדה.
3. מפת ערכיות ורגישות סביבתית בקנה מידה מפורט המאפשרת את בחינת ההשפעה של פרויקטים מקומיים ואזוריים. המפה תכלול את כלל השטחים הפתוחים, לרבות השטחים החקלאיים ותאומץ ככלי עבודה שיעוגן בנוהל העבודה של הועדה.
4. תכניות המתאר הארציות והמחוזיות
5. מפת השטחים הראויים להישמר כפתוחים - מפה זו תוכן על בסיס מסמך התכנון המנחה לשטחים הפתוחים.

כל המפות שלעיל תהיינה חלק ממערך מיפוי השטחים הפתוחים שיעמוד בבסיס מסמך התכנון המנחה (המוצע) לשטחים הפתוחים.

3. שינוי בהרכב הועדה

השינוי המוצע בהרכב הועדה יהיה כדלקמן:
 יש להוסיף לועדה כחבר, אקולוג המתמחה בשטחים פתוחים מאחד המוסדות האקדמיים.
 יש להוסיף כחבר של קבע נציג קרן קיימת לישראל.
 שינוי זה מחייב שינוי בחוק, על פי הנוסח המוצג להלן.

4. הכרזה על שטחים פתוחים

מוצע להוסיף ליכולת ההכרזה של הולקחש"פ גם את יכולת ההכרזה על שטחים פתוחים בכל מקרה בו תכנית ייעדה שטח למטרה של שטח פתוח, (ראה סעיף 1(2) בנוסח החוק המוצע, להלן).

5. מועד הגעת תכנית לועדה

יש לשנות את נוסח החוק, תיקון סעיף 6, על מנת שתכנית תועבר לעיון וחוות דעתה של הועדה לפני שהיא מופקדת בפועל. לחילופין, ניתן להסדיר נושא זה גם בנוהל חוזר מנכ"ל. להלן מוצג הנוסח המוצע לתיקון החוק באשר לאישור הולקחש"פ טרם הפקדת תכנית.

6. ביטול יכולת הניוד של דרכים

כיום קיימת חובת אישור דרכים המופיעות בת.מ.א 3 בועדה, בכפוף ליכולת לניידם עד 750 מטרים מציר הדרך לכל צד. סעיף זה מאפשר לועדה לנייד תוואי דרכים המוגשות לה לאישור בהתאם ליכולת זו. יש לפעול לכך שדרכים כמשמעם בחוק, תאושרנה בועדה ללא מגבלת הניוד של 750 מטרים. ביטול מגבלת הניוד מחייב תיקון לסעיף 11א לתוספת הראשונה של חוק התכנון והבניה, כמוצג להלן.

7. מעמד הועדה בנושאי תשתיות לאומיות

מוצע לפעול להחזרת המצב לקדמותו ולהשיב לועדה את מעמדה בנושאים אלה. השבה זו מחייבת תיקון בחוק.

8. ועדת הערר לענין קרקע חקלאית

בועדת הערר מצויים כיום חמישה אנשים שאינם מייצגים את הצורך בשימור שטחים פתוחים. יש לשנות ולגוון את הרכב הועדה על ידי תיקון סעיף 12 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, כמוצג להלן. באשר למנדט של ועדת הערר: המטרה לשמירה על שטחים פתוחים, הדבר כבר קיים כיום בסעיף 11 של התוספת הראשונה האומר: "לא תשתמש הועדה בסמכות לפי חוק זה, אלא במידה שהדבר דרוש לשם שמירה על היעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי ושמירה על שטחים פתוחים". בנוסף, מנדט ועדת הערר כולל לפי סעיף 11(ד) את כל הסמכויות של הולקחש"פ. לפיכך, יש ליישם את הכתוב בחוק. השאלה אינה המילה הכתובה בחוק, אלא המעשה - הפעלה בהתאם לחוק.

**הצעה לתיקון חוק התכנון והבניה (מס' _____)
(הרכב הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים וסמכויותיה),
התשס"ג - 2003**

א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון חוק התכנון והבניה (מס' _____) (הרכב הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים וסמכויותיה), התשס"ג - 2003.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו:

(1) הכרסום בשטחים החקלאיים מתייחס לתהליכי הגלישה של הבינוי המתרחשים לאורך קווי התפר שבין השטחים העירוניים לשטחים החקלאיים וכן לתהליכי הפיתוח וההתרחבות הנקודתית בלב השטחים החקלאיים. הכרסום בשטחים אלה נעשה גם במסגרת החוק – הפשרת שטחים חקלאיים למטרות בינוי ופיתוח על פי הרשאת הולקחש"פ (הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים) והיתר של מוסד התכנון, וכרסום לא חוקי הנובע משימושים חורגים. החוק מתנה כיום קבלת היתר לבניה או לשימוש לא חקלאי בקרקע חקלאית באישור הולקחש"פ (התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, סעיף 156א) ולפיכך הולקחש"פ מהווה גורם חשוב ביותר בשמירה על השטחים הפתוחים. תפקיד הולקחש"פ לשמור על איזון בין צורכי הפיתוח הגדלים עם גידול האוכלוסיה והפעילויות הכלכליות, לבין הצורך בשמירת שטחים חקלאיים ופתוחים. לפיכך, על הועדה להפשיר קרקעות חקלאיות לצורכי פיתוח בצורה מבוקרת ומאוזנת.

תכניות שיש בהן צורך בהפשרת שטחים חקלאיים ו/או פתוחים מגיעות לולקחש"פ רק לאחר שמוסד התכנון החליט להפקידן. בקבלת החלטותיה הולקחש"פ מתחשבת בתכניות המתאר הקיימות, הארציות והמחוזיות. יוצא איפוא שהוועדה משמשת עין בוחנת נוספת להתאמת התכניות המוגשות לה לתכנון הארצי והמחוזי הקיים, הן מבחינה פרוגרמטית והן מבחינת ייעודי השטח. שיקולים של רגישות השטחים הנידונים ברמה שלא ניתן היה להתייחס אליה בעת הכנת התכנית המוגשת, מידת החיוניות והאיכות של השטחים החקלאיים והפתוחים עליהן חלות התכניות המוגשות, ו/או שיקולים חברתיים ותכנוניים מקומיים, לעיתים נחבאים בתהליך קבלת ההחלטות של הועדה. כמו כן, מפה עדכנית ומידע כמותי שיתנו תמונה כוללת של הפשרות הקרקע שכבר בוצעו, לרבות התכניות הנידונות, עשויים לשמש את הועדה לבקרת ההשפעה המצטברת של החלטותיה. יש איפוא צורך לספק תמונה כוללת ומצרפית של סך השטחים ששינו ייעודם ברשות, במחוז, ובכלל הארץ. על ידי כך ניתן ליצור מנגנון בקרה המתייחס גם להיבטים המקומיים וגם להיבטים האזוריים והארציים של הפשרות הקרקע המוכרזת (הכוללת כיום את מרבית השטחים החקלאיים והפתוחים).

לאחרונה שונה הרכב הוועדה, התווסף אליה נציג רשות שמורות הטבע והגנים כנציג המועצה הארצית ונציג הרשויות המקומיות. זה נקבע כראש רשות עירונית ולא אזורית כבעבר. יש לציין כי שינויים אלה אינם קבועים בתוקף החוק כמינויים

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

אחרים בוועדה שכן הם נעשו ע"י שר הפנים על פי המלצת הועדה ויש איפוא לעגנם בצורה קבועה. אולם, בהיותה מופקדת גם על השטחים הפתוחים קיים עדיין חוסר איזון לטובת שטחים אלה ובמיוחד אם הולקחש"פ תוסמך להכריז על שטחים פתוחים במקום ועדת המומחים הפועלת כיום אחת לעשר שנים. לגרמי איכות הסביבה והשמירה על שטחים פתוחים יש בוועדה רק חבר קבוע אחד (נציג המשרד לאיכה"ס), ואפשר שגם נציג המועצה הארצית, אך לא בהכרח, יהיה נציג גרמי שמירת הטבע ואיכות הסביבה (כיום נציג רט"ג). לעומת זאת לנציגי החקלאים יש 4 חברים בוועדה (2 נציגי משרד החקלאות ו 2- נציגי חקלאים), ואלו מייצגים את האינטרסים של החקלאות והחקלאים. לצורך שמירת השטחים הפתוחים מתבקשת איפוא הגדלת נציגות גרמי איכות הסביבה ו/או השטחים הפתוחים בוועדה.

(2) באשר לסמכויות הולקחש"פ, בסעיף 14 של התוספת הראשונה לחוק נאמר: "לא תשתמש הועדה בסמכות לפי חוק זה, אלא במידה שהדבר דרוש לשם שמירה על הייעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי ושמירה על שטחים פתוחים". סמכות הועדה מוגבלת רק לקרקע חקלאית מוכרזת לפי סעיף 5 של התוספת הראשונה. נדרש להוסיף ליכולת ההכרזה על קרקע חקלאית, גם את נושא יכולת ההכרזה על השטחים הפתוחים גם ללא קשר לעיבוד החקלאי של הקרקע. יש לשנות, לפיכך, את סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק.

ג. עיקרי החוק המוצע

- (1) לועדה לשמירה על קרקע חקלאית ימונו שני נציגים נוספים של הארגונים הלא ממשלתיים שענינם השמירה על איכות הסביבה.
- (2) הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים רשאית להכריז על קרקע שמטרתה שמירה על שטחים פתוחים, על יסוד תכנית שייעודה שטח למטרה של שמירה על שטחים פתוחים.

ד. להלן נוסח החוק המוצע:**הצעת חוק לתיקון סעיף 12(א) בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 בנוסח הבא:****טיוטת הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' _____), התשס"ג - 2003**

1. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בסעיף 12(א) של התוספת הראשונה לחוק, אחרי האמור בסעיף יבוא:

תיקון
התוספת הראשונה

"ובלבד ששניים לפחות מבין חברי הועדה הינם נציגים של ארגונים וגפים במועצה הארצית שעניינם שמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים."

דברי הסבר

על החלטות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) ניתן לערור בפני ועדת ערר שהרכבה נקבע בסעיף 12(א) של התוספת הראשונה לחוק, אשר זה לשונו:

"המועצה הארצית תמנה מבין חבריה ועדת ערר של חמישה לענין תוספת זו."

להרכב הועדה ולחבריה מבין חברי המועצה הארצית יש חשיבות לצורך השמירה על שטחים פתוחים במקרים שבהם הוגשו עררים על החלטות הולקחש"פ. מוצע לקבוע בחוק כי מבין חמישה חברי הועדה, שניים לפחות יהיו נציגים של הארגונים והגופים שעניינם איכות הסביבה והשמירה על שטחים פתוחים.

אישור ולקחש"פ טרם הפקדת תכנית (גירסת חקיקה מוצעת)

בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965 בסעיף 9 לתוספת הראשונה לחוק -

(I) בסעיף קטן (א) - בסופו יבוא:
"לשם החלטה, טרם הפקדת התכנית, באם התכנית תאושר או לא על ידי הועדה."

תיקון
התוספת
הראשונה

(II) סעיף קטן (ה) יתבטל.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

דברי הסבר

בסעיף 6 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965 שעניינה שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, נקבע כי תכנית החלה על קרקע חקלאית טעונה אישור הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. לא נקבע בסעיף באיזה שלב נדרש האישור, האם לפני הפקדתה של התכנית או לפני אישורה הסופי.

בסעיף 9(ה) לתוספת הראשונה נקבע כי מוסד תכנון או מגיש תכנית רשאים לדרוש שאישור הועדה יהיה לפני הפקדה.

מוצע לקבוע כהוראה מחייבת כי אישור הועדה יידרש לפני הפקדת התכנית ובכך תתייתר ההוראה הנותנת רשות לדרוש אישור התכנית בועדה לפני הפקדתה.

קביעת נציגי רשות הטבע והגנים הלאומיים ונציגי הקרן הקיימת לישראל כחברים קבועים בולקחש"פ (גירסת חקיקה מוצעת)

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, בתוספת הראשונה, בסעיף 2 -
אחרי פיסקה (12) יבוא:

תיקון
התוספת
הראשונה
לחוק

"(13) נציג רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים;
(14) נציג הקרן הקיימת לישראל."

דברי הסבר

לנוכח הצורך להגביר את השמירה על השטחים הפתוחים, מוצע להרחיב את ייצוג גורמי שמירת הטבע והשטחים הפתוחים בועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

ביטול יכולת הניוד של דרכים (גירסת חקיקה מוצעת)

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 בתוספת הראשונה, סעיף 11א -
בטל.

ביטול סעיף 11א לתוספת
הראשונה

דברי הסבר

סעיף 11א לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, הוסף בשנת התשמ"ח - 1988, ולפיו חייבת הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לאשר תכניות לדרכים שנקבעו בתכנית המתאר הארצית לדרכים או נגזרות ממנה, בכפוף להסטה עד 750 מ'. לנוכח חשיבות השמירה על שטחים פתוחים, מוצע לבטל את הסעיף ולהחזיר את סמכות הועדה כפי שהיתה קודם התיקון משנת 1988.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

מינוי חברים לוועדת הערר (תיקון חקיקה מוצע)

מוצע לתקן את סעיף 12 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה ובו ייאמר:
 "המועצה הארצית תמנה מבין חבריה ועדת ערר של חמישה לענין תוספת זו, ובלבד ששניים לפחות מתוכם יהיו מבין הגורמים המיוצגים במועצה שעניינם השמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים".

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	מינהל התכנון - משרד הפנים, מא"ס, רשות הטבע והגנים, ד.ש.א
גורם בונה	בניית נוהל עבודה וקריטריונים לקבלת החלטות - האגף להנחיות תכנון, משרד הפנים. תיקון בתקנים ובחקיקה – היועץ המשפטי מערכת מיפוי דינמית – גוף מקצועי חיצוני
גורם מפעיל	הולקחש"פ
פעולות נדרשות	- נדרשת בניית נוהל עבודה והגדרת קריטריונים לקבלת החלטות באשר להפשרות קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הנוהל יגדיר את מהלך העבודה ודרך הבדיקה הנדרשת לכל פרוייקט העולה לדיון. הקריטריונים יהוו אמת מידה עבור כל הפרוייקטים הנידונים. - נדרשת בניית מערכת מיפוי דינמית של מערך ההפשרות. המערכת תכלול מפה מעודכנת של הקרקעות המוכרזות, מנגנון עידכון בזמן אמת, מערכת סטטיסטית מלווה לקבלת החלטות, וכן שכבות מידע משלים וביניהן מפות השטחים הראויים לעיבוד שלעיל ומפת רגישות סביבתית מפורטת. - נדרש תיקון בחוק לעניין המגדיר את הרכב הולקחש"פ.






ת-7

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

בדיקה מוקדמת לתכנון יוזם

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - בדיקה מוקדמת לתכנון יוזם

רקע ומטרה

המחויבות של מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון להבטחת מלאי קרקעות זמינות ומלאי שטחים מאושרים לבניה בהיקף של 40,000-50,000 יחידות דיור בשנה (על פי הוראת הממשלה משלהי 1992) הוא אחד "המנועים" של החיפוש המסיבי אחר שטחים לפיתוח. בחלק גדול מהמקרים תוכנו תכניות רבות שלא הגיעו לכלל ביצוע (ראה דו"ח מבקר המדינה 52ב' לשנת 2001) אולם שינו את ערכי הקרקע בצורה המעודדת את פיתוחם לצרכים נדל"ניים. בחלק אחר מהמקרים, תוכנן מלאי גדול של שטחים לבניה (מגורים, תעשייה ומסחר), ואף שהמלאי אושר סטטוטורית, הוא לא מוצה. מבחינת "הגופים המפתחים" – מנהל מקרקעי ישראל (להלן, ממ"י) ומשרד הבינוי והשיכון (להלן, משהב"ש), המצאי המאושר סטטוטורית הוא כבר בבחינת שטח בנוי ולפיכך הוא יורד ממצבת השטחים הפתוחים. ריבוי של תכניות מאושרות שלא הגיעו לכלל מימוש, לא רק ששינו את ערכי הקרקע ברשות המקומית, אלא כיוון שהן כבר אושרו לבינוי, הן אינן חלק מהמכסות הנדרשות והגופים המפתחים ממשיכים בתהליך הפשרת הקרקעות לבניה, בין אם בתוך המרחב העירוני, בין אם על קו התפר עם השטחים הפתוחים (כרסום זוחל) ובין אם בלב השטחים הפתוחים.

עמידה ביעדים שהממשלה הטילה על ממ"י ומשהב"ש הביאה להפרטת מערך התכנון וניהולו על ידי חברות ניהול ותכנון, הביאה לפרסום מרכזים לשיווק חטיבות קרקע בלתי מתוכננת ליזמים (להלן, מקב"ת) וכן לסדרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל על שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות והפשרתן לבנייה. אולם, הנתונים מורים כי ממ"י ומשהב"ש לא עמדו ביעדי שיווק הקרקעות ומשנת 1996 ניכרת ירידה של עשרות אחוזים במספר הדירות בקרקעות ששווקו (לפי נתוני דו"ח מבקר המדינה 52ב' לשנת 2001). יחד עם זאת המירוץ להשגת היעדים לא הפסיק את היקף הפשרות הקרקע לצורכי פיתוח בין אם נהרסו בתהליך שטחים פתוחים בעלי איכויות סביבתיות גבוהות (למשל, הרשאת תכנון פרויקט טירת הכרמל - דרום וביטולו שנתיים לאחר מכן) ובין שנותר מלאי סטטוטורי לא ממומש. לדוגמא, בין השנים 1995 ל-2001 העמיד ממ"י לשיווק קרקעות מאושרות עבור 13,150 יחידות דיור ומתוכם ממושו קרקעות עבור כ-7,620 יחידות בלבד. יתרה מזו, ביוני 2001 הייתה הקיבולת של תכניות מאושרות שבידי ממ"י 43,312 יחידות דיור, אולם בשנים האחרונות שיווק המינהל קרקעות לבנייה שקיבולתן כמחצית מכמות זו. גם מסלול המקב"ת לא ייצר ולו בניית דירה אחת אולם המירוץ להמשך ההפשרות המשיך וממשיך, חרף העובדה כי קיים מצאי זמין רב ולא ממומש. הגשת תכניות בינוי בשטחים שאינם תואמים את תכניות המתאר ואת מדיניות התכנון הארצית גורמת לקשיים במימושו ולהטחת האשמות במוסדות התכנון בשל משך הזמן הארוך הנדרש לאישור תכניות. כתוצאה מכך מנסה ממ"י להכין מלאי תכנוני גדול בהרבה מהנדרש. נכון לסוף שנת 2001 היו בתכנון קרקעות עבור 357,508 יחידות דיור. משך הזמן הארוך במוסדות התכנון נוצר עקב

אי התאמה בדיעבד לתכניות מתאר, דרישות שונות של מוסדות התכנון המחייבות הכנת תכניות אב, מציאת פתרונות תחבורתיים, או הסדרת תחומי שיפוט. דרישות אלה גורמות לעיכוב באישור תכנון והמינהל "מכסה" על כך ביצירת מלאי תכנוני גדול מהנדרש. מצב כולל זה מחייב האטה של קצב הפשרות הקרקע והתאמתו לביקושים ריאליים תוך התחשבות במצב הכלכלי של כלל המשק, ולעתודות הקרקע, דה-פקטו לפיתוח ברשויות המקומיות. מצב דומה קיים גם לגבי עודף בינוי קיים ומתוכנן של אזורי תעסוקה. בדיקה, תיאום ואישור מוקדם לכל תכנון יוזם מטעם ממ"י, משהב"ש, או כל גורם יוזם אחר, מועדות התכנון המחוזיות הממונות על התכנון המסדיר יכול היה לזרז וליעל את ההליכים ולמנוע דחייה של תכניות ועיכוב אשורן. אם תבוצע בדיקה זו וינתן אישור לעריכתה לפני תכנון, יקצר הליך קבלתו את משך הזמן לקבלת אישור בגמר תכנון. בכך יש אינטרס משותף גם למשרד הפנים וגם לגורמים היוזמים המקצרים הליכים וחוסכים כסף רב על תכנון עודף שבמקרים רבים אינו מגיע לכדי מימוש. יש עוד לציין כי כלי זה מיישם גם את החלטות הממשלה והמלצות מבקר המדינה באשר לפעולות המינהל ליצירת מלאי קרקעות לבנייה למגורים. בטרם ינתן אישור מוקדם לתכנון על קרקעות חקלאיות ושטחים פתוחים בלתי מוגנים אחרים תידרש בדיקה של מיצוי עתודות הקרקע העירוניות המיועדות לבניה.

כלי זה אינו מחייב חקיקה או תקינה כלשהי וניתן ליישמו במסגרת הסדרים מנהליים. יחד עם זאת, יש מקום לכלול את הכלי המוצע בשינוי לחוק התכנון והבניה שעל הכנתו שוקדים היום על פי החלטת הממשלה.

מטרת הכלי המוצע היא להתאים את קצב והיקף הפשרת הקרקעות הפתוחות למטרות פיתוח ובניה (לרבות התאמתו לתכניות הארציות והמחוזיות) ולכוונו, היכן ומתי שמתבקש לשטחים המיועדים לכך. להלן עיקרי הכלי המוצע על מרכיביו.

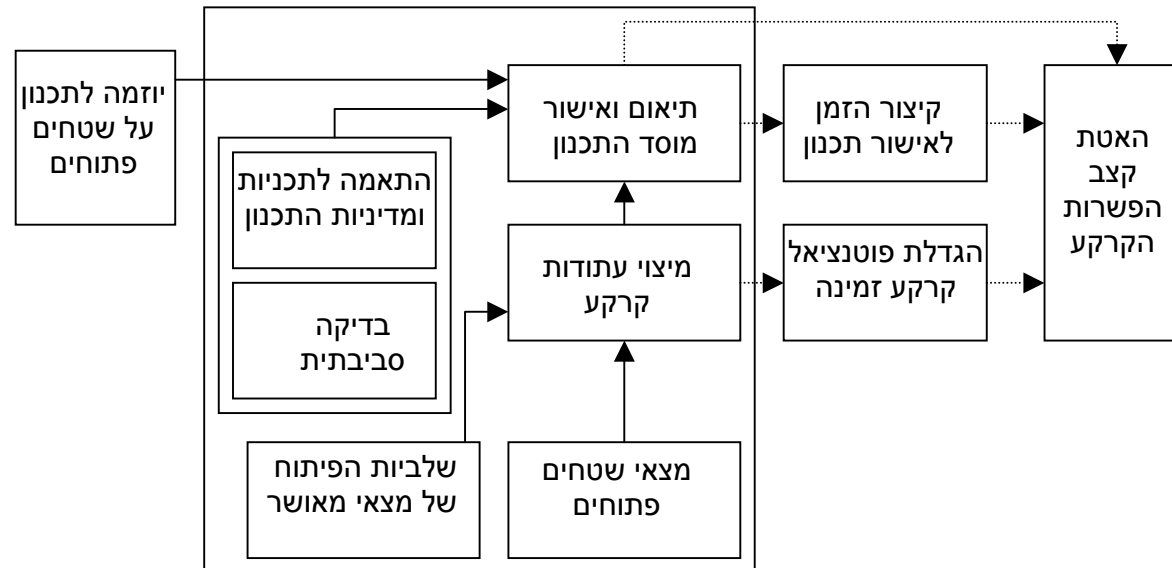
תיאור הכלי המוצע

1. מבנה כללי

הכלי המוצע מהווה נהל המוצע לכל תכנון יוזם על שטחים פתוחים (כזה המחייב שינוי יעוד קרקע משטח פתוח לבינוי), מצד כל גוף שהוא, לתאם את התכנון ולקבל ממוסד התכנון המחוזי/הארצי אישור מוקדם לכך. כיוון שאין אפשרות למנוע מבעל קרקע פרטית ליזום תכנון על השטח שבבעלותו, הכלי הוא בבחינת הצעה ליזם לקיצור עתידי של תהליכי האישור וחסכון כספי במניעת תכנון ש יידחה בסוף התהליך או יתעכב זמן רב. הבדיקה והאישור המוקדם יקצרו את הדיון העתידי בתכנית הן בוועדה המחוזית והן בולקחש"פ. מומלץ שאת עבודת מוסד התכנון תתמוך מערכת שתאפשר פיקוח על מיצוי עתודות קרקע בתחומי הרשות המקומית (בעתיד מערכת GIS) כתנאי לאישור תכנון יוזם על שטחים פתוחים, ובכללה גם מעקב אחר שלביות הפיתוח של המצאי התכנוני הקיים. בנוסף לצורך

בהוכחת מיצוי עתודות הקרקע בתחומי הרשות הנידונה, השיקולים הנוספים למתן האישור יכללו גם הנושאים הבאים: א. התאמה לתכניות קיימות ולמדיניות התכנון, ב. בחינה סביבתית עקרונית המתייחסת לחלופות מיקום ורגישות השטח.

המערכת כוללת שלושה מרכיבים והיא מתוארת באופן קונצפטואלי באיור שלהלן.



הכלי המוצע במתכונת הנוהלית הנדרשת, על מסמכיה, כולל שני מרכיבים:

א. נוהל לקבלת אישור מוקדם לתכנון יוזם על שטחים פתוחים.

ב. הוראות להתרת בניה בשלבים.

להלן פירוט המרכיבים.

2. נוהל לקבלת אישור מוקדם לתכנון יוזם על שטחים פתוחים

נהלים:

א. מידע כללי - הנוהל וכוחו

ב. תהליך הגשת בקשה ואישורה

ג. מסמכים והנחיות

א. מידע כללי - הנוהל וכוחו

- הנוהל פועל מכוח החלטה והנחייה של מנהל התכנון במשרד הפנים.

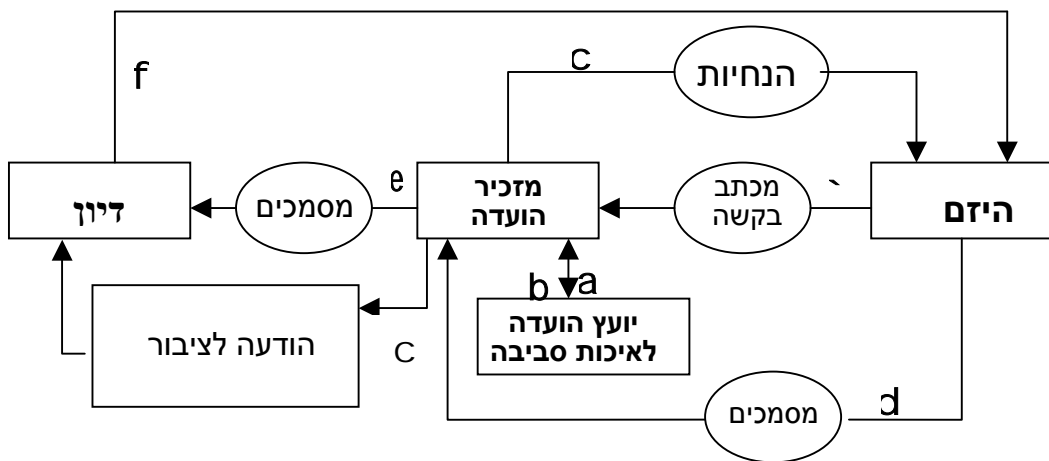
- הנוהל הוא הליך וולונטרי ואין בו כדי לחייב יזם להגיש בקשה לבדיקה ואישור מוקדם לתכנון.

אולם, חובה על מינהל התכנון והועדה המחוזית/הארצית לפרסם ברבים את דבר קיומו של

- הנוהל תוך ציון יתרונותיו ליזם. ועדת התכנון הגבוהה ביותר (בהתאם לפרוייקט) היא המוסמכת לבחון ולאשר את הבדיקה המוקדמת.
- הנוהל יחול רק על תכניות החלות על שטחים פתוחים.
 - בהגדרה, שטח פתוח הוא כל שטח שאינו בנוי ולא חלה עליו תכנית בינוי מאושרת.
 - נציג המשרד לאיכות הסביבה בוועדה המחוזית/הארצית הדנה בבקשות לתכנון יוזם על שטחים פתוחים ישמש כיועץ סביבתי לוועדה.
 - האישור לתכנון יוזם יהיה מסוייג ולא יהיה בו משום התחייבות של מוסד התכנון לקבל את התכנית לאחר הגשתה. ראה להלן נוסח ההסתייגות לאישור המוקדם.

ב. תהליך הגשת בקשה ואישורה

תהליך הגשת בקשה לאישור מוקדם של תכנון יוזם ומהלך הטיפול לאישורה הוא כדלקמן:



- א. היזם ישלח בקשה ומסמך נלווה בדוא"ל אל מזכיר/מתכנן הועדה המחוזית הרלבנטית או הארצית.
- ב. מזכיר/מתכנן הועדה ישלח תוך [פרק זמן שיעלה לדיון והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים] את מסמכי הבקשה אל היועץ הסביבתי של הועדה לקבלת הנחיות לגבי הנושאים שיש לכלול אותם בתסקיר דו-שלבי של השפעה על הסביבה (בשלב ראשון פרקים א, ב' בלבד ובשלב שני כל השאר).
- ג. היועץ הסביבתי של הועדה יחזיר אל מזכיר הועדה תוך [פרק זמן שיעלה לדיון והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים] את הנחיותיו.
- ד. מזכיר הועדה ישלח תוך [פרק זמן שיעלה לדיון והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים] חזרה אל היזם קובץ הנחיות להכנת המסמכים הנדרשים, לרבות הנחיות היועץ הסביבתי. כמו כן, מזכיר הועדה יפרסם ברבים את דבר הבדיקה

- הנידונה ופרטי הפרוייקט שמאחוריה. הציבור יהיה רשאי לקבל את מסמכי היזם במקביל להגשתם לדין בועדה.
- ה. היזם יבצע על חשבונו את כל הבדיקות הנדרשות ויכין את המסמכים לקבלת האישור בהתאם לקובץ ההנחיות. בתום ההכנה, היזם יעביר את המסמכים חזרה למזכיר הועדה המחוזית.
- ו. מזכיר הועדה יעביר את המסמכים ליועץ הסביבתי ולחברי הועדה המחוזית ויעלה את הבקשה לדין בוועדה תוך [פרק זמן שיעלה לדין והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים]. מועד הדין יובא לידי הציבור.
- ז. הועדה תבחן את המסמכים והנושאים הבאים: התאמה לחוק, לתכניות ולמדיניות התכנון הרלבנטית; חלופות המיקום של הפרוייקט (לרבות חלופת "אפס") והיבטים סביבתיים (חומר מקביל לפרקים א-ב של תסקיר השפעה על הסביבה, לרבות מיקום הפרוייקט בהתייחס לרגישות האקולוגית); וכן מיצוי עתודות הקרקע ברשות הרלבנטית. על בסיס הממצאים, הועדה תדון בבקשה ותשלח, באמצעות המזכיר, ליזם תוך [פרק זמן שיעלה לדין והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים] אישור, או דחייה, או בקשה לבדיקה חוזרת/תיקונים. לציבור תהיה זכות השתתפות והבעת עמדה בדיוני הועדה. לא תהיה לציבור זכות הצבעה בדין זה.

ג. מסמכים והנחיות

הגשת בקשה לאישור מוקדם

מסמכי הבקשה יישלחו במתכונת אלקטרונית ויכללו:

- א. מכתב פנייה:
1. הבקשה תמוען אל מזכיר/מתכנן הועדה המחוזית הרלבנטית.
 2. שם היזם.
 3. שם איש קשר מטעמו, לרבות מספרי טלפון, פקס ודוא"ל.
 4. הנידון - בקשה לאישור מוקדם לתכנון [שם הפרוייקט והאזור/מחוז הוא נמצא] על שטחים פתוחים.
- ב. דברי הסבר קצרים: מהות התכנית, מטרותיה והיקפה.
- ג. חלופות למיקום הפרוייקט: תרשים של חלופות מיקום לפרוייקט על מפת מפ"י מעודכנת בקנה מידה של 1:50,000 הכולל סימון גבולות ומרחב התכנון, גבולות מוניציפאליים, וגבול המחוז (אם רלבנטי).

הנחיות להכנת מסמכים נדרשים

לקבלת אישור מוקדם לתכנון יוזם על שטחים פתוחים נדרשים שלושת המסמכים הבאים:

I. סקירה מקדמית של הפרוייקט

הסקירה המקדמית תכלול שלושה מרכיבים.

1. תשריט סביבה הכולל את גבולות האתר ומרחב השפעתו (בהתאם לשיקולי הועדה), בקנה מידה של 1:10,000.
2. דברי הסבר מורחבים הכוללים תיאור מפורט יותר של מהות הפרוייקט, מטרותיו, היקפו וצרכיו הפרוגרמטיים (חלופות אפשריות לרבות חלופת "אפס" הכוללת את המצב העתידי שיווצר ללא הפרוייקט המוצע).
3. סקירת התאמה סטטוטורית המבוססת על בחינת התאמתו של הפרוייקט למדיניות התכנון ולתכניות הקיימות במרחב ההשפעה.

II. דו"ח מיצוי עתודות קרקע**א. דברי הסבר - מידע כללי ושלביות**

מעקב שוטף אחר מיצוי עתודות הקרקע ברשות המקומית הוא יקר ואינו מדויק במידה ומתבצע בצורה ידנית. הוא יהיה אפשרי בזמן אמת, עדכני וזול יחסית באמצעות מערכת GIS במסגרתה ימוחשבו כל התכניות המצויות בטיפול מחלקת ההנדסה של הרשות המקומית ובכלל זה תכניות מאושרות, תכניות בהליכים ותכנון רעיוני מוקדם. (לחלק מהרשויות המקומיות יש כבר עתה מערכת פועלת ובהן למשל, תל אביב, ירושלים, כפר סבא, ובחלק מהרשויות המקומיות יש כבר עתה מערכת מיחשוב). מטרת המערכת לספק מידע על קיבולת אפשרית לבינוי לאורך ציר זמן על מנת לאמוד את הצורך בהרחבת תחומי השיפוט המוניציפאליים ו/או בציפוף פנים רשות. כיוון שבמרבית הרשויות אין עדיין מערכת ממוחשבת של כל התכניות, ואין רשות שיש בה מערכת מעקב אחר מיצוי עתודות קרקע, נדרשת השלביות שלהלן:

- א. כל עוד אין ברשות הנידונה מערכת מעקב למיצוי עתודות הקרקע, הבדיקה הידנית תיעשה על ידי צוות מקצועי חיצוני שיוזמן על ידי משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה במשותף, במימונו של היזם.
- ב. במידה ו/או כאשר קיימת בידי הרשות המקומית מערכת בדיקה ממוחשבת, היזם יבקש ויקבל מהרשות המקומית את המידע הנדרש. הצוות המקצועי החיצוני יבדוק ויעבד, במידת הצורך, את המידע יטמיעו בדו"ח, יצרף ניתוח ומסקנות.
- ג. אם וכאשר יהיה, כמולץ, מעקב ארצי שוטף שירכז במערכת המידע הדינמית של מינהל התכנון ויעמוד לשימושן השוטף, בזמן אמת, של ועדות התכנון, היזם יטמיע בדו"ח (לצורכי נוחות הבדיקה) רק את התוצאות הסופיות כפי שתתקבלנה ממערכת

המעקב הארצי. במקרה זה מוסד התכנון יוכל לאמת את התוצאות והמסקנות באופן

סביבת תכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

מיידית. הפעלת מערכת המעקב הארצית תיעשה במשותף על ידי משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה. המערכת תחייב הקצאת/גיוס תקציבים מתאימים.

ב. תכולה

דו"ח מיצוי עתודות הקרקע יכלול את המרכיבים שלהלן.

1. מצאי שטחים פתוחים

- לצורך הערכת מצאי השטחים הפתוחים ברשות המוניציפאלית הנידונה תיבנה מערכת נתונים שיהיו לה (לפחות) המימדים הבאים: מימד הסטטוס התכנוני של השטח ומימד הזמינות. הלוח שלהלן מפרט את מרכיבי המימדים.

סטטוס תכנוני	תאריך אישור	תאריך ביצוע מתוכנן/מוערך	זמינות						
			שטח בנוי ¹			שטח פנוי			
			קיבולת	תיאור	בחכירה ²		פרטי		
					קיבולת	תיאור	קיבולת	תיאור	
תכנון מאושר									
תכנון בהליכים									
תכנון רעיוני									
ללא תכנון									
דירות ריקות									

¹ תכנון מכל סוג על שטח בנוי מתייחס לאפשרויות השונות לשינוי יעוד השטח ו/או לשינוי בצפיפותו על ידי פינוי/בניו למשל, וכיוצא בזה.
² שטח פנוי בחכירה עשוי לחייב פדיון זכויות ובכך הוא ייחשב כבעל זמינות נמוכה משטח פרטי.

- הנתונים ירוכזו על בסיס המידע המצוי במחלקת ההנדסה של הרשות המקומית ומחלקת התכנון המחוזית של משרד הפנים, לרבות השלמות, ככל שיידרש באמצעות תצלומי אוויר.

- אל מערכת הנתונים יתלוו התשריטים הבאים (לפחות בקנה מידה של 1:10,000):

1. קומפילציה של כל התכניות המאושרות שטרם נבנו.
 2. מפת השטחים הפנויים לפי מימדי זמינות וסטטוס תכנוני.
- בהתבסס על תאריכי אישור תכנון ורישוי בניו תיבנה התפלגות וניתוח של תכניות לא ממומשות (משך זמן ממוצע למימוש על פי סוג דיור, יזם, אזור, בעלות, וכיו"ב). ניתוח זה ישמש להערכת המצאי ושילבי ניצולו בחלקו השלישי (להלן) של המסמך.
 - על בסיס כלל הנתונים תיערך ותוצג הערכה של הקיבולת המאושרת על פי תכניות מפורטות והקיבולת הפוטנציאלית על בסיס תכנון מתארי מאושר. הערכת הקיבולת

- המאושרת תתחשב בממצאי ניתוח התכניות הלא ממומשות. ניתוח זה ייעשה לגבי כל התכניות שאושרו (כמוצע) על פי הוראות של בניו בשלבים כמפורט להלן.
- בהערכת המצאי הזמין לפתוח אין להתחשב בתכניות מכל סוג שהוא המתייחסות לבניין בודד, אלא אם הבניין מהווה יחידה ממתחם זמין גדול יותר. פיזור רב של שטחים פנויים קטנים אינו מהווה פתרון ברמה הכלל עירונית.
 - מצאי העתודות ייקח בחשבון גם תכניות להתחדשות עירונית, לרבות הערכה לגבי משך ביצוען.

2. שלביות פיתוח של תכניות מאושרות

מדובר על כל התכניות שתאושרנה בעתיד ותכלולנה הוראות על פיהן תותר הבניה רק בשלבים (ראה נוסח ההצעה להלן). לגבי תכניות אלה ירוכזו הנתונים באמצעות מערכת המידע הגיאוגרפית. המערכת תכלול את כל התכניות הרלבנטיות, את התפלגות שטחיהן לפי מתחמים, הסטטוס של כל מתחם (בנוי, בבניה, פנוי), והתאריכים הרלבנטיים (סיום בניה בפועל, סיום בניה מתוכנן, התחלת בניה מתוכננת – אם קיים), בהתאמה. בנוסף, המערכת (והדו"ח) יכילו הערכה של כל המתחמים שלא נבנו בתוך פרק הזמן שנקבע בהוראות התכנית, ולפיכך קרקעותיהם מועמדים להחזרה לייעודם הקודם. החזרת הקרקעות לייעודן המקורי אינה תלויה ואינה מתנה את קבלת האישור. ההערכה משמשת רק לצורך אומדן מיצוי עתודות הקרקע.

3. סיכום אינטגרטיבי ומסקנות

הסיכום האינטגרטיבי יכלול את המרכיבים הבאים:

- הערכה כמותית משולבת של המצאי ושלבי ניצולו המתוכננים והמוערכים לאורך זמן.
- השוואה עם הצרכים הפרוגרמטיים. בבסיס החישוב של הצרכים הפרוגרמטיים יש להתחשב בשני המרכיבים העיקריים שלהלן: א. תוספות אוכלוסייה נטו מריבוי טבעי ומהגירה, ב. תוספת השטחים הנדרשים כנגזר מהמגמות המקומיות (והארציות) של שיפור ברווחת הדיור.
- הערכת חלופות לצרכים הפרוגרמטיים והשלכותיהן
- מסקנות באשר למיצוי עתודות הקרקע.

III. בדיקה סביבתית

הבדיקה הסביבתית תיעשה על ידי יועץ סביבתי חיצוני, על פי הנחיות היועץ הסביבתי של הועדה, או הנחיות שתגענה ממשרדו, ותכלול את המרכיבים הבאים:

תיאור הסביבה הקיימת: פרק ראשון של תסקיר השפעה על הסביבה, שיתייחס אל כל הנושאים הרלבנטיים בהתאם לפרוייקט ולאזור, לרבות מיקומו של הפרוייקט בהתייחס לרגישות הסביבתית ולמפת המסדרונות האקולוגיים הארצית (כפי שהוצעה על ידי רשות הטבע והגנים).

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

הערכת חלופות מיקום: פרק שני של תסקיר השפעה על הסביבה - תיאור מפורט של האתרים החלופיים לפרוייקט, לרבות אפשרויות שילובו באתר/מתחם קיים בתוך השטח המותר לבניה, והערכתם. תהליך הערכת חלופות המיקום יחייב את היועץ הסביבתי המבצע את הבדיקה להעריך, בין שאר המרכיבים, את מידת הפגיעה בסביבה ובמיגוון הביולוגי של כל מיקום מוצע וחלופי על פי קריטריונים מוגדרים שיתקבלו מהיועץ הסביבתי של הועדה/מהמשרד לאיכות הסביבה. **קונפליקטים סביבתיים צפויים:** במתכונת של טבלה בה ירוכזו קונפליקטים סביבתיים צפויים על פי חוות דעתו של היועץ הסביבתי המבצע את הבדיקה הסביבתית.

3. הוראות להתרת בניה בשלבים

1. כדי להבטיח ניצול יעיל של הקרקעות שהותר בהן הפיתוח והבינוי, וכדי למנוע את פיזור הבניה לאזורים נרחבים עם שטחים ריקים ביניהם, דבר הגורם לבזבז משאבי הקרקע, מוצע לקבוע הוראות בתכניות המתאר ולפיהן תותר הבניה רק בשלבים, לפי קצב הפיתוח של כל שלב.
2. כל שטח בגודל מסויים ומעלה שתותר בו הבניה ביזמה ציבורית ("קרקעות מינהל"), יחולק למיתחמים, וייקבעו שלבי בניה להבטחת ניצול הקרקע בפועל בכל מיתחם, בטרם יינתנו היתרי בניה למתחמים הבאים. שלבי הבניה ייקבעו בהתאם לכללי צמידות לבינוי קיים ולמדרג רגישות של השטח.
3. התנאים שלפיהם נחשב שטח מנוצל לבניה בפועל ייקבעו בתכניות המתאר (או בתקנות), והוראות אלו ייכללו גם במכרזים לשיווק קרקעות של המינהל, ובחוזי השיווק.
4. מתחם שלא ייבנה או לא ימוצו בו שטחי הבניה בתוך [פרק זמן שיעלה לדין והחלטה באגף להנחיות תכנון במשרד הפנים] שנים, יבוטל המכרז, והקרקע תוחזר לייעודה הקודם (בכפוף להסדרים שייקבעו לשטחים שכבר נבנו).
5. כדי להתגבר על הבעיות של תשלומי היטל השבחה ששולמו, במקרה של ביטול ההיתר לפיתוח, מוצע לשמור את תקבולי היטל השבחה בקרן שמורה לתקופת הפיתוח. (הערה: נושא הפיצויים אינו נראה בעייתי, מכיוון שלא צפויות תביעות פיצויים רבות עקב פיתוח שטחים פתוחים).

נוסח מוצע לאישור מסוייג

יו"ר המועצה הארצית, או מתכנן המחוז (בהתאם למקרה), במסגרת בדיקה מוקדמת הנותן "אור ירוק" לפיתוח על שטחים פתוחים, ואחר כך הוא עשוי להשתנות ל"אור אדום", יוסיף הסתייגות לחוות דעתו המוקדמת ובה ייאמר כדלקמן:

"חוות דעת זו או הבעת דעה לענין התכנית המוצעת הינה ראשונית, והיא מאפשרת המשך הליך התכנון המוקדם. עם זאת, אין בחוות דעת זו משום אישור או התחייבות לקבל את התכנון שיוצע, אלא בבחינת הבעת דעה ראשונית, שאינה מחייבת. התכנית המוצעת כפופה להליך תכנוני במוסדות התכנון, והם בלבד מוסמכים להחליט לגביה, אם ובאיזו מידה לאשרה."

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	מינהל התכנון - משרד הפנים ו- ד.ש.א.
גורם מפעיל	הועדות המחוזיות
גורם מבצע/בונה הכלי	השלמת הנחיות ונוהלי עבודה-האגף להנחיות תכנון, משרד הפנים מערכת למעקב ובקרה - אגף המחשוב של מנהל התכנון ו/או גוף חיצוני הוראות להתרת בניה בשלבים - הנחיות מינהל התכנון
פעולות נדרשות	<ul style="list-style-type: none"> - נדרשת הסכמה ושיתוף פעולה של מנהל התכנון למהלך המוצע. - נדרש הסדר עם האוצר באשר לבניית קרן שמורה של היטלי ההשבחה ששולמו, לתקופת הפיתוח של תכניות. - נדרשת השלמה ואישור של ההנחיות ונוהל העבודה למתן הרשאת תכנון על ידי הוועדה המחוזית. - נדרשת הנחייה של מינהל התכנון להכללת הוראות של התרת בניה בשלבים לתכניות מתאר והנחיות מעקב תואם לוועדות התכנון. - נדרשת הגדרה והחלטה של משרד הפנים באשר ללוח זמנים של כל אחד משלבי הטיפול בבקשה לקבלת אישור מוקדם. - יש לקדם במקביל בניית מערכת ממוחשבת למעקב ובקרה על מיצוי עתודות קרקע. - נדרשת עבודה יישומית של גורמי הסביבה לקביעת רגישות סביבתית וקריטריונים להערכת פגיעה במגוון הביולוגי.



קנן קיסמ לישראל

המשרד לאיכות הסביבה
وزارة جودة البيئة
Ministry of the Environment



שלום עם הסביבה



ת-8

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

חוק הצהרתי (דקלרטיבי) לשמירה על השטחים הפתוחים

תיק כלי

סביבותכנון בע"מ

סדן לובנטל בע"מ

לדמן אודיכלים בע"מ

שם הכלי המוצע - חוק הצהרתי (דקלרטיבי) לשמירה על השטחים הפתוחים

רקע ומטרה

חיים בסביבה נאותה המקיימת מגוון מערכות הם זכות לגיטימית לה זכאים תושבי ואזרחי המדינה. אל מול מכלול הכלים המוצעים ומגוון המאמצים המושקעים בניסיון לשמור ולהגן על השטח הפתוח יש לפעול, בין השאר, לעיגון חוק הצהרתי המחזק ומבהיר חשיבות השמירה וההגנה על השטח הפתוח לרווחת התושבים והדורות הבאים. חוק המביע אחריות לאומית כלפי אזרחי ותושבי המדינה בדבר הזכות לחיות במרחב בו מתקיימות מגוון מערכות בניהן גם מערכת של שטחים פתוחים מוגנת ומתוחזקת.

מטרת הכלי היא אימוץ מדיניות לאומית באמצעות חוק דקלרטיבי שיציין את חשיבות השמירה על השטחים הפתוחים בהם נשמרים ערכי טבע, נוף תרבות ומורשת היסטורית ועתודות הקרקע לצורכי חקלאות, נופש, תיירות ו"ריאות ירוקות" הנחוצות להבטחת איכות חיים לתושבי המדינה בדור זה ובדורות הבאים.

תיאור הכלי המוצע

ניסוח חוק הצהרתי (להלן) המדגיש החשיבות הלאומית בשמירה על שטחים אלה לאוכלוסייה הקיימת ולדורות הבאים. חוק זה יעמוד בפני המערכת הלאומית והממסדית ויצור מחוייבות ואחריות לשמירה ולהגנה על השטח הפתוח.

להלן הצעת החוק.

הצעת חוק: חוק השמירה על השטחים הפתוחים - התשס"ג - 2002

הגדרות:

1. בחוק זה -

"חוק התכנון" - חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965;

"מוסד תכנון" - כהגדרתו בחוק התכנון;

"שטח פתוח" - שטח קרקע שאינו מיועד לבניה לפי תכנית בת-תוקף, ולרבות שטח שנועד לשמירה לפי כל דין שעניינו תכנון והגנה על הסביבה.

2. שמירה על שטחים פתוחים

א. מתוך הכרה בחשיבות הארצית של השמירה על שטחים פתוחים למען כלל תושבי המדינה ולמען הדורות הבאים, יפעלו הממשלה ומוסדות התכנון לשמירתם.

ב. הממשלה תקבע כללים והנחיות למשרדי הממשלה ולרשויות המוסמכות לפי כל דין לשימוש יעיל וחסכוני במשאבי הקרקע, במגמה שתבטיח את השמירה על השטחים הפתוחים.

ג. השמירה על השטחים הפתוחים וערכיהם, תהווה שיקול בכל החלטה ובכל פעולה של הממשלה ושל משרדיה, מוסדות התכנון והבניה, ושאר הרשויות הפועלות לפי כל דין.

שמירת דינים

חוק זה בא להוסיף על הוראות כל דין אחר שיש בו הגנה על השטחים הפתוחים ולא לגרוע ממנו.

דברי ההסבר לחוק המוצע:

בשטחים הפתוחים מתקיימים ערכים בעלי חשיבות רבה ברמה לאומית ואף גלובלית שיש לשמור עליהם מכל משמר, בהם מתקיימים ערכי טבע ונוף, בהם טבועים המורשת הפיסית, ההיסטורית והתרבותית של הארץ ויושביה ובהם נשמרת דמותה של ארץ, הם עתודות הקרקע לחקלאות, לשימוש נופש ותיירות, בהם נאספים מי הגשמים אל מי התהום והם ה"ריאות הירוקות" הנמצאות בין השטחים הבנויים, העשויים להבטיח איכות חיים בארץ צפופה שאוכלוסייתה הולכת וגדלה.

כדי להבטיח התייחסות מתאימה לשמירה על השטחים הפתוחים בעת קבלת החלטות במוסדות התכנון וברשויות אחרות שלהן יש סמכויות החלטה, נדרשת התייחסות לנושא, על פי כללים שתקבע הממשלה.

סביבתתכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

הממשלה תשקוד על שמירת השטחים הפתוחים וערכיהם ותקבע מדיניות וכללים לשימוש יעיל וחסכוני במשאבי קרקע לצורכי פיתוח בדרך שתבטיח שמירה מירבית על השטחים הפתוחים וערכיהם.

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	ד.ש.א ונציב הדורות הבאים
גורם מפעיל	ועדה או נציגות בכנסת הפועלת להרצה וקידום של החוק
גורם מבצע/בונה הכלי	יועץ משפטי
פעולות נדרשות	<ul style="list-style-type: none"> - ניסוח חוק הצהרתי מקיף בעניין מחוייבות לאומית לשמירה והגנה על השטח הפתוח - יצירת לובי סביב החוק, חשיבותו וחיוניותו לחברה הישראלית - הטמעת החוק ושילובו במערכת הארצית בהתאם לדרכים המקובלות






ת-9

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

הסדרי פיצויים בקרקע חליפית במסגרת ניווד זכויות

תיק כלי

סביבוחכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לרמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - הסדרי פיצויים בקרקע חליפית במסגרת ניווד זכויות

רקע ומטרה

אחת הבעיות המכבידות על המאבק בלחצי הפיתוח ושימור השטחים הפתוחים הוא החשש מפגיעה בזכויות קיימות של בעלי קרקע פרטיים, או חוכרים לדורות ממינהל מקרקעי ישראל, שעל פי החוק זכויותיהם קרובות למעמד בעלים. עקב חששות של הועדות המקומיות לתכנון ובניה מתביעות פיצויים, הן נמנעות מעידוד השמירה על השטחים הפתוחים, ואין הן יכולות לעמוד מול לחצי הפיתוח. במקרים שבהם יש הצדקה להתיר פיתוח מקומי על שטחים פתוחים, ניתן למזער את הפגיעה בשטחים הפתוחים, הן מבחינת שמירת הרצף והן מבחינת השמירה על שטחים איכותיים, על ידי העברת (ניוד) זכויות הפיתוח וריכוזן במקומות המתאימים ביותר, על פי תכנון אזורי/מקומי כולל. תיאור רקע מפורט יותר מצוי בדברי ההסבר לחוק המוצע להלן המהווה את מהותו העיקרית של הכלי.

מטרת הכלי המוצע היא לסייע בשמירת הרצף והאיכות של השטחים הפתוחים על ידי הכוונת הפיתוח ההכרחי וריכוזו במספר מוגדר ומתוכנן של "אזורים קולטים". השגת מטרה זו תתרום למניעת פיתוח עודף ברשויות סמוכות, להפרדה ברורה בין אזורי עיר לאזורי כפר, למניעת התפתחות מוקדי פיתוח בשטחים פתוחים, לשמירת רצף שטחים פתוחים, ולשימור חייצים פתוחים בין יישובים עירוניים.

תיאור הכלי המוצע

הכלי המוצע מהווה אמצעי תכנוני-מנהלי המגובה על ידי תוספת לחוק התכנון והבניה שעניינה פיצוי בקרקע או בזכויות קרקע. מדובר על העתקה של זכויות לאתר חלופי. מבחינה מעשית ניווד הזכויות מחייב תכנון כולל ברמה מתארית שבמסגרתו יסומנו האתרים ה"מוסרים" זכויות בניה/פיתוח וכן האתרים/אזורים המועדפים לקליטתן של זכויות הבניה/הפיתוח. התכנון המתארי יגדיר את מנגנון ניווד הזכויות הפרטני באמצעות תכניות מפורטות הכוללות את המגרש "המוסר" ואת המגרש "הקולט" את זכויות הבניה.

להלן הצעת החוק המוצע להסדר הפיצויים המתחייב מניוד הזכויות.

תזכיר חוק

(טיוטא)

א. שם החוק המוצע

חוק להסדר פיצויים בגין הכרזה על שטחים פתוחים, התשס"ג - 2002

ב. מטרות החוק המוצע והצורך בו

לחצי הפיתוח בשטחים הפתוחים כוללים לחצים חיצוניים (ממסדיים ופרטיים) ולחצים פנימיים, גם מצד בעלי הזכויות בקרקע וגם מצד הרשויות המקומיות המחפשות דרכים לאיזון מצבם הכספי. אחת הבעיות המכבידות על המאבק בלחצי הפיתוח ושימור השטחים הפתוחים הוא החשש מפגיעה בזכויות קיימות של בעלי קרקע פרטיים, או חוכרים לדורות ממינהל מקרקעי ישראל, שעל פי החוק זכויותיהם קרובות למעמד בעלים. במקרים בהם יש הצדקה להתיר פיתוח מקומי, ניתן למזער את הפגיעה בשטחים הפתוחים, הן מבחינת שמירת הרצף והן מבחינת השמירה על שטחים איכותיים, על ידי העברת (ניוד) זכויות הפיתוח וריכוזן במקומות המתאימים ביותר, על פי תכנון אזורי/מקומי כולל. כלי זה נוסה במקומות רבים בעולם (וידוע בשם - T.D.R - Transfer of Development Rights) במטרה לבטל את אי השוויון של אזור בחלוקת זכויות פיתוח וכן למניעת פיתוח לצורך שמירת הטבע, החקלאות והמורשת מבלי לפגוע בבעלי הזכות בקרקע. ניווד זכויות, אף שהוא מתבצע במתכונות שונות גם במרחבי תכנון שונים בישראל, הוא הליך שאינו מעוגן מפורשות בחוק התכנון והבניה. אולם הרעיון נמצא בחלקו, בסעיף 191 לחוק התכנון והבניה שבו נאמר:

"הועדה המקומית, בהסכמת הועדה המחוזית, רשאית לבוא לידי הסכם עם בעלי מקרקעין שהופקעו על ידיה, כי במקום תשלום כסף תמורתם יועברו לו מקרקעין אחרים, בתחום התכנית או מחוצה לו, לסילוק מלא או חלקי של תביעותיו הנובעות מהפקעה."

רעיון דומה נמצא גם בחוק **כביש ארצי לישראל, התשנ"ה - 1994**, שבו נאמר בסעיף 8:

"(א) ועדת הפיצויים תקבע את סכומי הפיצויים שישולמו לבעל זכות בקרקע בהתאם להוראות פקודת הקרקעות. החוק לתיקון דיני הרכישה והוראות חוק זה.

(ב) סמכות שר האוצר לפי סעיף 20(2)(ג) לפקודת הקרקעות תהיה נתונה לוועדה אף מן השיקולים של מהות הזכויות הנרכשות, משך ההחזקה כדין בפועל בקרקע וכל שיקול שמטרתו למנוע עוול.

(ג) הועדה תהיה רשאית, בהסכמת מינהל מקרקעי ישראל ובהסכמת הזכאי לפיצויים, להמיר את סכומי הפיצויים, כולם או חלקם, בקרקע חליפית ששווייה דומה, לפי קביעת השמאי הממשלתי; אין באמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהסדרים לחילופי קרקעות שייקבעו בהסכמה בין מינהל מקרקעי ישראל לבין המחזיקים בקרקע."

בשני החוקים הנ"ל - מכיר המחוקק באפשרות של המרת זכויות קרקע בזכויות קרקע במקום אחר, אולם בשני המקרים, ההחלפה תלויה ברצונו הטוב של מי שהופקעו ממנו המקרקעין, ובהעדר הסכמה - נותרה הדרך של פיצויים בכסף כפתרון היחיד.

מוצע להרחיב את הרעיון של המרת קרקע (או זכויות בקרקע) במקום תשלום פיצויים תמורת הפקעת קרקע לצורכי ציבור, ולהחיל אותו גם כאמצעי לתשלום פיצויים על ירידת ערך מקרקעין בעקבות אישור תכנית לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. עקב חששות של הועדות מתביעות פיצויים, הן נמנעות מעידוד השמירה על שטחים פתוחים, ואינן יכולות לעמוד מול לחצי הפיתוח. לפיכך, הכלי של ניווד זכויות בקרקע לאתרים חלופיים, עשוי לשמש כמכשיר יעיל לשמירת שטחים פתוחים ולבלימת מגמות פיתוח בלתי רצויות.

יש לציין כי קיים בחוק תהליך תכנוני של ניווד זכויות במסגרת תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש אולם היא מהווה רק מקרה פרטי של המנגנון הכללי לניווד זכויות. בסעיפים 120-128 לחוק התכנון מוסדר תהליך של תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם. זהו תהליך תכנוני חוקי המכיר באפשרות של העתקת זכויות שיש לפלוני במגרש הנמצא במקום X והעברתן למגרש Y, ובלבד ששני המגרשים נמצאים בתחום אותה תכנית, בכפוף לתנאים האחרים הקבועים בחוק, וביניהם גם נושא שמירת הזכויות בתכנית המקורית כפי שהן מוערכות על ידי שמאי, ושמירת הערך היחסי בתכנית החדשה.

העיקרון שנקבע בחוק הקיים הוא אפשרות חוקית לניווד זכויות קניין זכויות תכנוניות, המתורגמות על ידי שמאי מקרקעין לערכים כספיים, ממוקם אחד למקום אחר בתחום התכנית, גם בעל כרחם של הבעלים. יצוין אגב, כי במסגרת תכניות איחוד וחלוקה מחדש נוהגות רשויות התכנון להגדיל זכויות בניה כתחליף לפיצויים בגין הפקעות או הפרשות לצורכי ציבור. כמו כן, קיימים הסדרים של ניווד זכויות בהסכמה, מבעלי בניינים המיועדים לשימור, למשל בתחום העיר ת"א, ובמקום הסדרי פיצויים מוענקים לבעלים זכויות בניה מוגדלות במתחמים אחרים שבהם מתבצע פיתוח. כל אלה הם הסדרים מרצון.

ההצעה המוצעת כאן היא לצרף את הרעיון הקיים בחוק לעניין הסדרי פיצויים בעקבות הפקעה בדרך של חילופי קרקע, יחד עם הרעיון של העברת זכויות כפויה הקבועה בחוק לעניין תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש, ולבנות מנגנון חדש של פיצויים על ידי ניווד זכויות גם מחוץ לגבולות התכנית, אף ללא הסכמת בעלי הזכויות.

ג. עקרונות החוק המוצע

1. הכרזה על שטחים פתוחים תתבצע באמצעות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.
2. הכרזה על שטחים פתוחים הפוגעת בזכויות של בעלי קרקע תזכה בפיצויים בהתאם לעקרונות שנקבעו בסעיפים 197 ו-200 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965.
3. תוקם ועדה לניווד זכויות במקרקעין שיבואו במקום פיצויים כספיים.
4. לפיצוי בזכויות בקרקע תהיה הבחנה בין זכויות חקלאיות לבין זכויות בניה או שימוש בקרקע למטרות לא חקלאיות.
 - 4.1 פיצוי בזכויות קרקע חקלאית אפשר שיהיה בהענקת זכויות חקלאיות שוות ערך בקרקע חקלאית אחרת.
 - 4.2 פיצוי עבור זכויות שאינן חקלאיות יינתן במקום אחר שווה ערך לזכויות שתיפגענה.
5. הועדה שתהיה ממונה לניווד זכויות לפיצויים בקרקע, תהיה מוסמכת לרכז מאגר זכויות בגוף שיכלול את מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד הפנים, השמאי הממשלתי הראשי, המשרד לאיכות הסביבה, רשות הטבע והגנים הלאומיים ונציג עמותות ציבוריות שעניינן סביבה ושימושי קרקע.

6. בעל זכויות (במקרקעין) על פי תכנית מאושרת בשטח שיוכרז על פי תכנית כאזור לשטחים פתוחים, וזכויותיו נפגעו, יהיה זכאי לפיצויים בשווי הזכויות שנגרעו ממנו.
7. יוזם התכנית לשטחים פתוחים יהיה אחראי לתשלום הפיצויים ואפשר שמקורם יהיה מקרן פיצויים שתיועד לשם כך מתוך הכנסות המדינה מעסקאות החייבות במס שבח מקרקעין.
8. ניתן יהיה לפצות את הזכאי לפיצויים בזכויות שאינן חקלאיות במתן תוספת זכויות בניה או שימושים בקרקע על פי תכנית, במקום תשלום בפיצויים כספיים, תוך כדי שילוב בתהליך של איחוד וחלוקה מחדש לפי פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה, גם בשטחים הנמצאים מחוץ לתכנית, שעל פיה הוכרזו שטחים פתוחים, ובלבד שבתכנית שבה מוקנות הזכויות למקבל הפיצויים, יש למינהל מקרקעי ישראל זכויות בשיעור שאינו פחות ממחצית הזכויות בתחשיב הזכויות הנכנסות לצורך ההערכה, וזאת על מנת להבטיח שהפתרון לא יהיה על חשבון אחרים.
- 8.1 ניתן יהיה להעתיק זכויות חקלאיות למקום אחר.
- 8.2 זכויות יינתנו לזכאי להם בשטח שלא יהיה רחוק מעבר ל-50 ק"מ מהמקום שבו נפגעו זכויות, ובמקרה של מרחק גדול יותר, יוגדל הפיצוי בהתאם, ובהתייחס לנתונים השונים, כפי שיקבע השמאי הממשלתי הראשי.
9. בכל מחוז תוקם ועדה לניוד זכויות שבה יכהנו נציג שר האוצר, נציג שר הפנים, נציג מינהל מקרקעי ישראל, נציג אגודת שמאי המקרקעין בישראל, נציג המשרד לאיכות הסביבה, רשות הטבע והגנים ונציג ציבור.
- 9.1 מי שחולק על פיצויים שהוצעו לו במסגרת הסדר הפיצויים, יהיה רשאי לערור לבית משפט השלום.
- 9.2 מצא בית המשפט כי הפיצויים המוצעים לנפגע במסגרת הסדר הזכויות בתכנית איחוד וחלוקה מחדש אינם מגיעים לפיצויים שלדעתו הוא ראוי להם, רשאי הוא להורות לרשות הפוגעת להציע הצעות חלופיות, ובהעדר פיצוי נאות חליפי, יורה בית המשפט על תשלום פיצויים בכסף.
10. במינהל מקרקעי ישראל תוקם רשות מיוחדת לאיתור שטחים שבהם ניתן יהיה לפצות נפגעים בזכויות, והיא תפעל עם משרד הפנים והועדות המקומיות לקידום תכניות.
11. על תשלום פיצויים בדרך של ניווד זכויות יחולו דיני המיסים, כפי שהם חלים לגבי תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש, ללא הסכמת בעלים.

ד. להלן נוסח החוק המוצע (טייטא)**חוק להסדר פיצויים בגין הכרזה על שטחים פתוחים, התשס"ג - 2002**

1. הגדרות **"שטחים פתוחים"** - שטח אשר נועד בתכנית להיות שטח פתוח, או שטח שעל פי תכנית כאמור, נאסרו בו בניה או שימושי קרקע במטרה לשמרו כשטח פתוח, ואשר הוכרז כשטח פתוח לפי סעיף 2 לחוק זה. **"תכנית לשטחים פתוחים"** - תכנית מתאר מחוזית או תכנית מתאר מקומית אשר ייעדה שטח להכרזה כ"שטח פתוח". **"תכנית"** - כמשמעותה בחוק התכנון. **"חוק התכנון"** - חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965.
2. הכרזה על שטח פתוח הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, לפי חוק התכנון, רשאית, על בסיס "תכנית לשטחים פתוחים", להכריז על תחולת חוק זה על שטח שנכלל בתכנית לשטחים פתוחים, במלואו או בחלקו.
3. תחולת הוראות מיוחדות לפיצויים משהוכרז שטח כשטח פתוח לפי סעיף 2, יחולו עליו הוראות הפיצויים לפי חוק זה במקום הפיצויים האמורים בפרק ט' לחוק התכנון.
4. זכות תביעה לפיצויים נפגע בעל זכויות במקרקעין בעקבות הכרזה על שטחים פתוחים, יהיה רשאי להגיש תביעה לפיצויים לרשות לניוד זכויות במקרקעין שתוקם לפי סעיף 5.
5. ועדה לניוד זכויות במקרקעין הממשלה תמנה ועדה לניוד זכויות במקרקעין (להלן – "הועדה לניוד זכויות"), וחבריה יהיו נציגים של שרי האוצר, הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, וכן יהיו בה נציגים של מינהל מקרקעי ישראל והשמאי הממשלתי הראשי, רשות הטבע והגנים הלאומיים ונציג ציבור שיתמנה על ידי שר הפנים מתוך רשימה של מומלצי עמותות ציבוריות שעניינן סביבה ושימושי קרקע.
6. מאגר זכויות הועדה לניוד זכויות במקרקעין תנהל מאגר זכויות ארצי, או בכל אחד ממחוזות המדינה, בשתי קבוצות של זכויות שימוש לפחות: קרקע למטרה חקלאית וקרקע למטרות לא חקלאיות. "מטרה חקלאית" ו"מטרה לא חקלאית" לענין זה כמשמעותן בתוספת הראשונה לחוק התכנון.
7. אחריות לפיצוי מוסד התכנון או הרשות הציבורית אשר ייזמו תכנית לשטחים פתוחים, יבטיחו באמצעות הועדה לניוד זכויות, הסדר לפיצוי בעלי הזכויות שיפקעו בעקבות הכרזה לפי סעיף 2.
8. (א) הועדה לניוד זכויות רשאית להסדיר מתן פיצוי לזכאי לפיצויים בזכויות שאינן חקלאיות, באמצעות זכויות בתכנית לאיחוד וחלוקה מחדש לפי פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון, גם אם לא נכלל בשטח המקורי של התכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, ובלבד שאין במתן תוספת הזכויות כדי לגרוע או לפגוע בזכויות מי שנכלל בשטח התכנית המקורית לאיחוד

- וחלוקה מחדש, ובלבד שבשטח שבו יוענקו הזכויות לזכאי לפיצויים יש למדינה או בניהולה זכויות בשווי העולה על מחצית הזכויות בטרם הוכנה התכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, וייעודו מתאים לפיתוח לפי תכניות המתאר הארציות והמחוזיות.
- (ב) הועדה לניוד זכויות רשאית לנייד זכויות חקלאיות לשטח המוכרז כקרקע חקלאית, ובלבד שהוא בניהול מינהל מקרקעי ישראל.
- (ג) פיצוי או ניווד זכויות לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) ינתנו לזכאי להם במרחק שאינו עולה על 50 קילומטרים מהמקום שבו היו לו זכויות, ובמקרה של פיצוי או ניווד זכויות במרחק העולה על 50 קילומטרים, יוגדלו הפיצויים או הזכויות בהתאמה למרחק מהמקום שבו היו לזכאי הזכויות המקוריות, לפי הערכת השמאי הממשלתי הראשי, ובהתחשב, בין היתר, בנתונים אחרים הנוגעים לענין.

- ערר 9. על החלטות הועדה לניוד זכויות ניתן לערור בפני בית משפט השלום הקרוב לאזור שבו נפגעו המקרקעין.
- פיצוי חלופי 10. (א) מצא בית המשפט כי הסדר הפיצויים שהוצע לנפגע אינו עונה על היקף הפגיעה שבגינה נתבע הפיצוי, רשאי הוא להורות לוועדה לניוד זכויות להציע לנפגע חלופה אחרת מזו שהוצעה לו, ובאין חלופה מתאימה, רשאי הוא להורות על תשלום פיצויים בכסף.
- (ב) הורה בית המשפט על תשלום פיצויים בכסף, ישולמו הפיצויים מקרן פיצויים שתיועד לשם כך מתוך הכנסות המדינה מעסקאות במקרקעין החייבות במס שבח מקרקעין, וכפי שיקבע שר האוצר.
- רשות לאיתור שטחים 11. מועצת מינהל מקרקעי ישראל תמנה ממונה לאיתור שטחים שישמשו לפיצוי במסגרת ניווד זכויות, והוא יפעל לקידום תכניות יחד עם משרד הפנים, עם המשרד לאיכות הסביבה ועם הועדות המקומיות לתכנון ולבניה.
- מיסוי 12. על תשלום פיצויים בדרך של ניווד זכויות יחולו דיני המיסים, כפי שהם חלים בתכניות לאיחוד וחלוקה מחדש, ללא הסכמת בעלים.
- תקנות 13. (א) שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה למעט האמור בסעיף 10 (ב), והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.
- (ב) שר האוצר ממונה על ביצוע האמור בסעיף 10 (ב) והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

דרכי פעולה

ארגון ובניית הכלי	
גורם יוזם	החברה להגנת הטבע/ד.ש.א, רט"ג, מא"ס, קק"ל
גורם מבצע/בונה הכלי	יועץ משפטי
פעולות נדרשות	ייזום חקיקה ממשלתית (לחלופין - הצעת חוק פרטית) - ראה ניסוח עקרונות החוק (לעיל).




גורם מאשר/מחליט	
הגורם	ממשלה וכנסת ישראל
פעולות נדרשות	גיבוש גישה חיובית במסד השלטוני על - ידי לחץ ציבורי והגשת מסמך תמציתי לשכנוע משרדי הממשלה הרלבנטיים: משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד המשפטים, משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, זאת במגמה לאמץ את ההצעה



ת-10

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

**ריכוז הפיתוח במכלולים
רב-רשותיים
עקרונות פעולה והמלצות**

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנטל בע"מ 
לדמן אדריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - ריכוז הפיתוח במכלולים רב-רשותיים

רקע

שנות התשעים של המאה העשרים התאפיינו בישראל בשני תהליכים שהשפיעו רבות על המפה היישובית-קרקעית: לחצים הולכים וגוברים לפתוח פיזי תוך נגיסה מתמשכת בשטחים פתוחים ומשבר כספי במערכת השלטון המקומי. מקורם של שני תהליכים אלה בצורך שנוצר בתחילת התקופה לקליטת העלייה המסיבית מבר"מ ומאתיופיה. הפיתוח הפיזי המואץ התגלה כמקור הכנסה חשוב, הן כמקור להכנסה חד-פעמית (היטל השבחה ואגרות פיתוח) והן בשל הרחבת בסיס המס (הארנונה). בכך הפך הפיתוח המואץ למנוף פיסקאלי של כל הרשויות המקומיות בישראל. הניסיון המצטבר מעמיד בספק את יכולתה של מערכת התכנון הפיזי לעמוד, לבדה, מול הלחצים לפיתוח יתר. הפתרונות האפשריים לכך (שהועלו לאחרונה במספר מחקרים ומסמכי עמדה) כוללים את השיתוף הבין-רשותי ושינויים בתחום המימון המוניציפלי. אלה משמשים בסיס להמלצות שלהלן.

ההצעה

מדיניות תכנון

מוצע לפעול באמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבניה ומנהל התכנון לקביעת מדיניות תכנון ארצית, בין באמצעות תכנית מתאר ארצית (תמ"א 35) ובין באמצעות הוראות שייכללו בתכניות המתאר המחוזיות (המאושרות ע"י המועצה הארצית לתכנון ולבניה), במגמה לעודד גיבוש אזורי לפיתוח הממוקמים בסמוך לריכוזי אוכלוסיה ומרכזי תחבורה ציבורית שישרתו מספר ועדות מקומיות לתכנון ולבניה ורשויות מקומיות במשותף. ריכוז הפיתוח באזורים משותפים יאפשר שמירה ביתר יעילות על שטחים פתוחים, וריכוז הזכויות באזורים המתאימים לפיתוח.

הערכות מוניציפלית-פיסקלית

מוצע לגבות את המישור התכנוני בהערכות מוניציפלית-פיסקלית שונה מזו הנהוגה היום. השיטה הנהוגה היום המעניקה לרשויות מקומיות הטבות כספיות ניכרות כתוצאה מפיתוח, יוצרת תמריץ לפיתוח בכל רשות מקומית ומעודדת את פיזור הפיתוח ואת חדירתו אל מקומות שאינם מתאימים תוך פגיעה בשטחים הפתוחים. מטרת השינוי היא לעודד את ריכוז הפיתוח באתרים המיועדים לכך בסמוך לריכוזי אוכלוסיה ומרכזי תחבורה ציבורית ויצירת שיתוף של רשויות מקומיות עירוניות ואזוריות בהכנסות. שינוי שיטת המיסוי תעודד רשויות מקומיות עירוניות מתאימות להתמחות בפיתוח ואת הרשויות האזוריות המשופעות בשטחים פתוחים להתמחות בטיפוח של שטחים פתוחים לשימוש הציבור העירוני ושני הגורמים יצאו נשכרים.

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

המימוש

עידוד רשויות מקומיות להתגבש לשותפות, כך שיתפנו שטחים פנויים ללא פגיעה בהן, יתבצע במסגרת ההסכמים וייקבעו הסדרים לניתוב ההכנסות מאגרות והיטלים (כולל היטל השבחה) לטובת כל הרשויות השותפות גם אם הפיתוח מתרכז בתחום של אחת מהן.

התכנון יכול לשמש ככלי לעידוד פיתוח משותף, אם הוא יוֹתֵנָה בריכוז הזכויות והפיתוח כאמור לעיל, בין בדרך של בלימה, ובין בדרך של תמרוץ על ידי הקניית זכויות בניה ופיתוח למי שיצטרף לשותפות כזו.

שינוי שיטת המיסוי עשוי ליצור את השותפות בדרך מובנית כך שלכל הרשויות יהיה עניין לפעול במשותף.






ת-11

**מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים
כלים בתחום המנהלי-תכנוני**

בחינת הפוטנציאל לתכנון ביוספרי

עקרונות פעולה והמלצות

סביבותכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לדמן אוריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - בחינת הפוטנציאל לתכנון ביוספרי

רקע ומטרה

ההרס המואץ של המערכות הביוטיות בישראל, הלחץ הגובר על השטחים הפתוחים ובעקבותיו התהליך המתמשך לצמצום, וכן ניצול היתר של המשאבים המתכלים, מחייבים את הצורך בשינוי הגישה לשמירת הטבע במדינה ואת החיפוש אחר פתרון תכנוני וניהולי שיאפשר פיתוח בר-קיימא. המסגרת המקובלת לשמירת הטבע בישראל היא עדיין באמצעות שמורות טבע ופארקים לאומיים (והתקנות להגנת ערכי טבע). מזה כשלושים שנה השתנתה בעולם המערבי הגישה ובנוסף לשימור באמצעות הכרזה על שטחים מוגנים עוברות מדינות רבות לשימור אקטיבי של המיגון הביולוגי באמצעות מערך של שמורות ביוספריות. הצורך בשינוי הגישה לשמירת הטבע הוטמע בישראל באופן חלקי בלבד רק לאחר השריפה הגדולה שאירעה בכרמל בשנת 1989. בעקבותיה, הוחל בתכנון הכרמל כשמורה ביוספרית ראשונה בישראל אולם התכנון, ובוודאי היישום והתפעול השוטף היו חלקיים בשל אי שיתופה של האוכלוסייה המקומית בתכנון ובתפעול היומיומי.

לאחרונה הורתה המועצה הארצית לתכנון ובניה, על מהלך של תכנון כולל ואינטגרטיבי של שמורה ביוספרית באזור שפלת יהודה. המועצה הארצית לתכנון ובניה ומנהל מקרקעי ישראל ראו את הפוטנציאל הטמון בתכנון האזור על פי עקרונות המרחב הביוספרי לפיהם, האדם הוא חלק מהמערכת האקולוגית ולפיכך הם משלבים שימור משאבי טבע עם פיתוח זהיר ומושכל שאינו מכלה משאבים אלה.

הקושי המתמשך והגובר של שמירת ההיקף והרציפות של השטחים הפתוחים במדינת ישראל, וכן הקושי בשמירת איכותם האקולוגית והחזותית, מציבים את המרחבים הביוספרים כאמצעי אפשרי להתמודדות עם בעיה זו. אמצעי זה, המאזן בין צורכי פיתוח לצורכי שימור, עשוי להיות מקובל על ארגוני הסביבה ועל מוסדות התכנון, ובשיתוף והסברה נכונים הוא עשוי להיות מקובל גם על הגופים המפתחים, הציבוריים והפרטיים. למעלה מתשעים מדינות כבר הכירו בחשיבות המהלך והקימו מרחבים ביוספריים בתחומן. **הדבר חשוב שבעתיים במדינה קטנה כישראל החייבת להתמודד עם הבעייה המחמירה של אזילות הקרקע.**

מעבר לכך נדרשת פעולה גם בתחום שמירת המיגון הביולוגי והתרבותי במדינה. יעד זה מחייב הגדלת המרחבים הביוספרים מעבר לשמורה בכרמל וזו המתוכננת בשפלת יהודה.

מטרת הכלי המוצע היא להגדיר עקרונות מקצועיים לתכנון ביוספרי ולניהול מרחבים ביוספריים ולבחון את הפוטנציאל להרחבת מערך התכנון הביוספרי במדינה. מוצע כי העקרונות והבחינה יעשו על ידי

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

הועדה הישראלית אדם וסובב (Man& Biosphere - MAB) הפועלת במסגרת ארגון UNESCO אשר מוביל את נושא השמורות הביוספריות בעולם.

המלצות ועקרונות פעולה

הכלי המוצע מהווה המלצה להתנעת תהליך של בחינת פוטנציאל ההתוויה, התכנון והתפעול של מרחבים ביוספריים בישראל. המלצה זו מתייחסת לביצועם של שני שלבים עיקריים כמפורט להלן.

א. בחינת ואיתור הפוטנציאל

שלב זה יתבסס על הקריטריונים הקיימים להתוויית מרחבים ביוספריים כפי שהוצעו על ידי אונסק"ו במסגרת התכנית של (MAB) Man and BIOSPHERE וכן קריטריונים ו/או עידונים המתחייבים ממאפייניה הייחודיים של ישראל שיקבעו ע"י צוות מקצועי שימונה ע"י MAB ישראל.

1.א קריטריונים להתוויית מרחבים ביוספריים

אונסק"ו קבעה קריטריונים כלליים לקביעת התאמתו של אזור לשמש כמרחב ביוספרי. בשל התנאים המיוחדים בישראל, הסובלת ממצוקת קרקע ומשופעת באתרי ארכיאולוגיה ומורשת, יש מקום להרחיב את היריעה ולכלול בה אמות מידה נוספות. נספח להלן מציג כדוגמא את הקריטריונים שנקבעו למרחב שפלת יהודה.

2.א עידון ותוספת קריטריונים

מומלץ שהצוות המקצועי שימונה ע"י ועדת MAB ישראל יבחן את הקריטריונים הראויים על בסיס עקרונות אונסק"ו ועל רקע המאפיינים הייחודיים בארץ ויסייע בנסיון שנרכש בעולם ובארץ. בחינה זו תתייחס גם לקטיגוריות האיזור הביוספרי. המימדים הקטנים של ישראל ומיעוט השטחים הבלתי פגועים בה מחייבים סיווג מפורט יותר.

ב. ייזום, תכנון והכרזה

לאחר ההתוויה מומלץ ש MAB ישראל תיזום/תעודד/תארגן יחד עם ארגוני הסביבה ומשרדי ממשלה רלבנטיים מהלך של תכנון, הכרזה וניהול של מרחבים ביוספריים על פי העקרונות ואמות המידה שיוגדרו (להדגמה, מוצגים בנספח העקרונות התכנוניים שהומלצו במרחב שפלת יהודה). עוד מומלץ שהצוות הביוספרי של MAB יהווה גורם מקצועי שיילווה וינחה מקצועית את הגורמים העוסקים בתכנון וניהול המרחבים הביוספריים.

דרכי פעולה

תחום	תכנוני
סוג הכלי	עקרונות פעולה
שם הכלי	בחינת הפוטנציאל לתכנון ביוספרי

ארגון ובניית הכארגון ובנית הכלי	
גורם יוזם	MAB ישראל בשיתוף עם פרופ' תמר דיין, החלה"ט, רט"ג
גורם בונה	"צוות ביוספרי" במינוי MAB ישראל הכולל נציגים רלבנטיים של ארגוני הסביבה ומתכננים סביבתיים בעלי ידע ונסיון בתחום התכנון הביוספרי
גורם מפעיל	MAB ישראל
פעולות נדרשות	<p>א. תיאום עם פרופ' תמר דיין וגיוס צוות הכנה</p> <p>ב. על צוות ההכנה להכין – 1. אמות להקמה וניהול של מרחבים ביוספריים, 2. הפקה של מסמך מתאים, 3. פיקוח ומעקב אחר יוזמות תכנון, קידום וניהול.</p> <p>ג. גיוס משאבים לשכירת גוף מקצועי שתפקידו יהיה לבחון את פוטנציאל ההקמה הכלל-ארצי של מרחבים ביוספריים.</p> <p>ד. בחינת הפוטנציאל להקמה וניהול של מרחבים ביוספריים</p> <p>ה. קידום יוזם של הקמת המרחבים הביוספריים על ידי MAB ישראל</p>

נספח

1. הקריטריונים להתוויית המרחב הביוספרי בשפלת יהודה

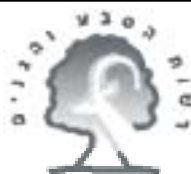
- א. ייצוג טבעי של תצורה ביוגיאוגרפית (ע"פ הגדרת אונסק"ו, במיוחד בגלעין).
- ב. הימצאות אוכלוסיות, חברות או סביבות בעלות עניין מיוחד (ע"פ הגדרת אונסק"ו, בגלעין ובחיץ), כולל מיגוון ביולוגי גבוה.
- ג. הימצאות מערכות טבעיות פגועות הניתנות לשיקום (ע"פ הגדרת אונסק"ו, בחיץ ובאזורי מעבר).
- ד. נוף הרמוני שהוא תוצאה של דגם שימושי קרקע מסורתיים (ע"פ הגדרת אונסק"ו, בכל החגורות).
- ה. אזור שאינו מיושב בצפיפות גבוהה ומספק, לפיכך, אפשרויות תכנון מגוונות.
 - ו. חבלי ספר ביוגיאוגרפים ובמיוחד כאלה שאין להם ייצוג בשמורות טבע.
 - ז. הימצאות מאגרים גנטיים של גידולי חקלאות מסורתיים.
 - ח. עתירות בשרידים ארכיאולוגיים, אתרי מורשת ותרבות עתיקה העשויים להוות מצאי תיירותי רווחי לפרנסת האוכלוסייה באזור.

על בסיס קריטריונים אלה יש לאתר מרחבים מתאימים בישראל. בתוך המרחבים המומלצים יש להתוות גבולות למרחבים. בהתאם למכלול הספרות העוסקת בהתוויית שמורות ביוספריות (בישראל, מרחבים ביוספריים) קיימים שלושה קווים מנחים עיקריים להגדרת הגבולות.

- א. מרחב השמורה ישתרע על תחום של תצורה ביוגיאוגרפית אחת וגבולותיו לא יכללו תחומים של תצורות אחרות.
- ב. גבול מרחב השמורה יהיה בדרך כלל גבול "אזור המעבר". כיוון שבאזור המעבר קיים "שיתוף פעולה" מירבי בין המערכות הטבעיות למערכות הפיתוח הפיזי, הגבול הוא דיפוזי יחסית. כיוון שהשמורה הביוספרית במהותה היא תהליך ולא מרחב שימור סטטי (כגון שמורת טבע), הצלחתה עשויה להתבטא, בין השאר, גם בתהליך התרחבות הנובע משינוי גבול השמורה באופן שירחיב את "אזור שיתוף הפעולה" כלפי חוץ.
- ג. גבול מרחב השמורה יהיה הגבול בין התחום שיש בו סיכוי סביר לפיתוח בר-קיימא, ובין התחום בו הסיכוי לכך הוא קטן. לפיכך, אזורים עירוניים מבונים, למשל, לא יכללו בגבולות המרחב הביוספרי.

2. העקרונות התכנוניים למרחב הביוספרי בשפלת יהודה

1. אופי האזור: מרחב כפרי בעל רציפות מירבית של שטחים פתוחים.
2. דגם הפיתוח הכללי: בהתאם להנחיות תכנוניות ביוספריות על בסיס פיתוח נקודתי וסמוך לצירי תחבורה וישובים קיימים.
3. דגם הפיתוח היישובי: דגם קומפקטי עם גבולות ברורים של ישובים כפריים.
4. מבנה התעסוקה: רצוי שעיקר התעסוקה תישען על מכלולים חוץ-אזוריים. תעסוקה פנים-אזורית תהיה תעסוקה ייחודית ומתמחה.
5. מערך התשתיות: ריכוז מירבי ופרישה תת-קרקעית.
6. מערך התחבורה: צמידות/חפיפה לרשת קיימת עם נגישות פנים-חוץ ולא חוץ-חוץ.
7. שטחים פתוחים: שמירת רציפות טריטוריאלית ושימור אגנים חזותיים.
8. תרבות ומורשת: הכוונה מתוכננת של פיתוח מכלולי מורשת, אתרי תרבות ונוף בעלי ערכיות גבוהה.
9. איכות סביבה: שימוש בטכנולוגיות מתקדמות המבוססות על טיפול במקור למניעת הסעה.
10. ארגון מוניציפאלי: מינהלה למרחב הביוספרי שתכלול נציגים של המועצות האזוריות הרלבנטיות.






ת-12

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

כלים בתחום המנהלי-תכנוני

קידום הטמעת הכלים

עקרונות פעולה והמלצות

סביבוחכנון בע"מ 
סדן לובנמל בע"מ 
לדמן אוריכלים בע"מ 

שם הכלי המוצע - קידום הטמעת הכלים

רקע ומטרה

תהליך יישום הכלים לשמירת השטחים הפתוחים מחייב את הטמעת קיומם, מהותם וחשיבותם בציבורים רחבים ככל האפשר, ובמיוחד בקרב רשויות השלטון שאמורות לאמץ את ההמלצות, מתכננים ואנשי שטח. הכוונה היא לחשוף את דבר ביצועו ותוכנו של מסמך המדיניות והכלים לפרסומו לציבור הרחב ולהציגו בפורומים המקצועיים השונים כפי שמוצע להלן. הטמעה מוקדמת זו תסייע ביצירת גישה חיובית והרגשת שיתוף שיסייעו למגעים הקונקרטיים הרלבנטיים לאימוץ הכלים וליישומם.

פעולות מומלצות וקהלי יעד

ההטמעה תיעשה בשני מישורים עיקריים:

- א. פעילות מובנית לאימוץ הכלים ע"י רשויות המדינה והגורמים המתאימים לכל כלי.
 - ב. פרסום דבר העבודה ותכניה בפורומים מקצועיים, לרבות פרטים על זמינותה לציבור.
 - ג. הצגת העבודה והסברתה לקהלי יעד שונים.
- להלן אפשרויות פעולה בכל מישור.

א. אימוץ הכלים

הפעילות לאימוץ הכלים תיעשה בהתאם לדרכי הפעולה המומלצות לכל כלי ע"י הגופים שיוגדרו לקידומו ע"י השותפים לפרויקט. תוכן תכנית עבודה מובנית עם חלוקת תפקידים וימונה צוות ריכוז ומעקב אחר קידום הפעילות.

ב. פרסום בפורומים מקצועיים

הפרסום יכלול רקע כללי על העבודה, מטרותיה וחשיבותה, עיקר המלצותיה, ופרטים על אפשרות קבלתה, לרבות טופס החזרה בדבר נכונות לשיתוף פעולה וסיוע ביישום. אפשרויות הפרסום הן כדלקמן.

אתר אינטרנט - יורחב ויודגש פרק מסמך המדיניות והכלים לשמירת שטחים פתוחים באתר האינטרנט המשותף. יש לפרסם את דבר קיומו של האתר בכל חומר פרסומי אחר שיופץ. באתר יוצגו המסמכים וחומר הרקע ויימסר דווח שוטף על קידום אימוצם ויישומם.

ידיעוני אגודות מקצועיות – ניתן לכלול הודעות בדבר הפרוייקט ומוצרו בידיעונים ובדפי המידע המופצים על ידי האגודות המקצועיות השונות. ביניהן יש לציין את האגודות הבאות:

- האיגוד לתכנון סביבתי בישראל

- עמותת אדריכלים מאוחדים

סביבותכנון בע"מ
סדן לובנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

- ארגון האדריכלים העצמאיים
- איגוד אדריכלי הנוף
- איגוד מהנדסי הערים
- איגוד מהנדסי התשתיות
- האגודה הגיאוגרפית הישראלית
- האיגוד הישראלי למדעי האזור
- האגודה הישראלית לתכנון ומחקר תחבורה
- עלון מורי הדרך
- עלון החברה האקולוגית

רשימות תפוצה אלקטרונית – לחלק מהאגודות המקצועיות שלעיל ישנן רשימות תפוצה אלקטרוניות (למשל לאיגוד לתכנון סביבתי בישראל, לפורום דש"א, לאגודה הגיאוגרפית הישראלית) שניתן להפיץ (במקביל לפרסום בידיעונים שלעיל) את הנושא. בכלל זה יש להוסיף את רשימות התפוצה של דפי מידע שונים המופצים על ידי החלה"ט (למשל: התכנית הבאה, חוף חופשי), על ידי מרכז ה.ש.ל (למשל: עמוד), עמותת במקום, אדם טבע ודין, ונקודת ח"ן.

חברות וברושרים – יש להכין חוברות דקות, מנשרים (פליירים) ו/או ברושרים המפרטים את הפרוייקט, מוצריו, ופרטי השגתם ולהפיצם בכל משרדי הממשלה הרלבנטיים, מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות, המפע"מים האזוריים, ובתי הספר האקדמיים הרלבנטיים (הפקולטה לתכנון ערים בטכניון, המחלקות לארכיטקטורה באוניברסיטת תל אביב ובצלאל, המחלקות לגיאוגרפיה ותכנון ערים וסביבה באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת בן-גוריון, המחלקות לגיאוגרפיה באוניברסיטת ת"א, בר-אילן וחיפה, המחלקות למדיניות ציבורית, המחלקות למדעי המדינה, המחלקות לביוג'יה, למדעי הסביבה ולמדעי החיים, והפקולטות למשפטים).

מצגות מחשב – יש להכין מצגות מחשב על תקליטורים המותאמות לקהלי יעד שונים.

כתבי עת וביטאונים מקצועיים – ניתן להכין ולפרסם כתבות ומאמרים על הפרוייקט ולפרסמו בכתבי העת הרלבנטיים המתפרסמים בארץ. בכלל זה יש לציין את הבאים:

- **קרקע**, ביטאון המכון למדיניות קרקעית של הקק"ל
- **אופקים בגיאוגרפיה**, כתב עת של אוניברסיטת חיפה והאגודה הגיאוגרפית הישראלית
- **תכנון** (בהקמה, פתוח לקבלת כתבות), ביטאון האיגוד לתכנון סביבתי בישראל
- **מחקרים**, כתב עת של המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים
- **נוף וסביבה**, ביטאון איגוד אדריכלי הנוף בישראל
- **פרספקטיבה**, ביטאון עמותת האדריכלים המאוחדים
- **Geography Research Forum**, כתב עת של המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב

- **ארץ וטבע**, כתב עת של החברה להגנת הטבע

סביבותכנון בע"מ
סדן לזבנטל בע"מ
לרמן אדריכלים בע"מ

מדיניות וכלים לשמירה על שטחים פתוחים

- **הרבעון לכלכלה**
- **חברה ורווחה**, כתב עת של איגוד העובדים הסוציאליים בישראל
- **הגר**, כתב עת בנושא חברה ומרחב, מתפרסם באוניברסיטת בן-גוריון בנגב

ג. פעולות הסברה

פעולות ההסברה עשויות לכלול מצגות בכנסים קיימים ומתוכננים, מצגות והרצאות בכנסים וימי עיון יזומים וכן הרצאות הסברה פרטניות, כמוצע להלן.

מצגות בכנסים קיימים ומתוכננים - מוצע למנות אחראי למעקב אחר כנסים קיימים ומתוכננים שייזום מתן הרצאה בנושא בכנסים אלה. מבין הכנסים המקצועיים הרלבנטיים המתקיימים כדרך קבע ניתן לציין את הבאים:

- כנס האגודה הגיאוגרפית הישראלית [בחג החנוכה]
 - כנס האיגוד לתכנון סביבתי בישראל [בט"ו בשבט]
 - כנס האיגוד הישראלי למדעי האזור [תאריכים לא קבועים]
 - הכנס האקולוגי [תאריכים משתנים]
 - כנס האגודה הסוציולוגית הישראלית [יש לברר תאריכים]
 - כנס האיגוד הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה [יש לברר תאריכים]
 - הפורום למדיניות קרקעית [מספר פעמים בשנה]
 - הכנס השנתי למדיניות קרקעית [בחודש מאי]
 - הכנס הארצי לשלטון ולמינהל מקומי [תאריכים לא קבועים]
 - הכנס השנתי של איגוד השמאים [לברר תאריך]
- על האחראי למעקב להיות ער לקיומם של כנסים וימי עיון שלא על בסיס קבוע הסובבים סביב נושא מסוים, או בעקבות אירוע, או התפתחויות נושאות.

כנסים/ימי עיון יזומים – מוצע לקיים מספר ימי/ערבי עיון יזומים על נושא שמירת השטחים הפתוחים ברמה הכלל-ציבורית, בכל אחד מהאזורים הבאים:

- א. כנס באזור צפון
- ב. כנס באזור מרכז
- ג. כנס באזור ירושלים
- ד. כנס באזור דרום

לכנסים אלה מוצע להזמין את חברי הקהלים הבאים, בהתאם לאזור הרלבנטי:

- מגמה ירוקה
- פעולה ירוקה
- גרינפיס

- הפורומים המקומיים של ארגוני הסביבה
- קס"מ סובב רמת הנדיב
- עמותות מקומיות לאיכות סביבה וחיים (נהריה, כחול-ירוק בחוף הכרמל, חיפה, אשדוד, וכו')
- המועצה לשימור אתרים
- נגב בר-קיימא
- עמותות מקומיות לפיתוח קהילתי
- חברים בפורום ארגוני החוף
- חברי NGO כגון החברה להגנת הטבע, "במקום", שתי"ל, מרכז השל, ואחרים
- סניפים מקומיים של החלה"ט
- עובדים אזוריים של רט"ג
- מתכננים ברשות העתיקות
- מתכננים ועובדים אזוריים של הקק"ל
- מתכננים ועובדים אזוריים של המשרד לאיכות הסביבה
- עובדי מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות הרלבנטיות, לפי אזור

פרסום באמצעי התקשורת הציבוריים – עיתונות, רדיו, טלביזיה.

הרצאות הסברה פרטניות - מוצע לקיים מפגשי הסברה ודיון פרטני בכלים לשמירת השטחים

הפתוחים בקרב קהלי היעד הבאים:

- מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע
- מועצת החברה להגנת הטבע
- מליאת רשות הטבע והגנים
- לשכות התכנון המחוזיות
- הועדות המחוזיות
- מועצת מנהל מקרקעי ישראל
- מרכז השלטון המקומי
- ממשלת ישראל
- כנסת ישראל
 - יום עיון בשיתוף נציב הדורות הבאים
 - הצגה ודיון בועדת הפנים ואיכות הסביבה
 - הצגה ודיון בועדת החינוך
- המפע"מים האזוריים
- עובדי משרדי הממשלה הבאים: האוצר
 - מע"צ
 - איכות הסביבה
 - משרד החקלאות
 - משרד הבינוי והשיכון
 - משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות
 - משרד התחבורה
 - משרד החינוך

ד. מעקב

מומלץ לארגן גוף המשך לתהליך שיעודד וימריץ את הגופים היוזמים לפעולה, וכן שיעקוב אחר קידום ההטמעה והיישום של הכלים. יש ליצור המשכיות למומנטום שנוצר במהלך הכנת הכלים וההידברות המקדימה להטמעתם.

דרכי פעולה

תחום	מנהלי - ארגוני
סוג הכלי	עקרונות פעולה והמלצות
שם הכלי	קידום הטמעת הכלים

ארגון ובניית הכארגון ובנית הכלי	
גורם יוזם	חלה"ט/ד.ש.א, רט"ג, מא"ס
גורם בונה	ועדת פעולה (להלן)
גורם מפעיל	ועדת פעולה: תוקם ועדת פעולה של השותפים לפרויקט שתחלק בין חבריה אחריות להפעלת התחומים הבאים: - תיאום, מעקב ובקרה אחר אימוץ הכלים, - פרסום, יחסי ציבור ואתר אינטרנט - הסברה: כנסים וימי עיון, הפקת חומר מקצועי
פעולות נדרשות	ועדת הפעולה תפעל כדלקמן: א. הכנת תכנית עבודה מפורטת ולוח זמנים ב. ייזום שוטף של פעולות על פי תכנית העבודה ג. מעקב ובקרה