

שיקולים סביבתיים באכיפת עבירות בנייה¹

מאת

איריס האן²

כמות עבירות הבנייה המתבצעות בישראל היא גדולה מאוד. על פי נתוני היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, נכון לינואר 2008, נעברו 84,553 עבירות בנייה בישראל.³ נתונים אלו, כמו גם מאמר זה, מתייחסים הן לעבירות של בנייה בלתי חוקית - בנייה או כל פעולה פיזית אחרת (כמו הכשרת שטח או כרייה) ללא היתר, וכן עבירות של שימוש בלתי חוקי, שכן גם אם המבנה קיבל היתר כדיון, הרי שאם השימוש הנעשה בו אינו תואם את התכנית החלה, הרי שמדובר בעבירת בנייה.⁴ עם זאת, נתונים אלו הם נתוני חסר, שכן הטיפול בעבירות בנייה נעשה ישירות על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (116 במספר), ואילו הנתונים הקיימים הם ברמה הארצית ומשקפים בעיקר את המקרים שבטיפול ובמעקב היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. ההיקף הגדול ביותר של העבירות מתרחש בקרב הפזורה הבדואית - 42,561 מבנים ב-1007 מקבצים, ובמגזר הכפרי במחוז המרכז - 15,482 מבנים או שימושים בלתי חוקיים. מתוך סך העבירות, 379 עבירות בנייה קיימות לאורך חופי הים התיכון.

מאמר זה סוקר את הפן הסביבתי של עבירות הבנייה, ועל כן מתמקד בעבירות בנייה בשטחים הפתוחים ובמרחב הכפרי בלבד.

לבנייה ולשימוש הבלתי חוקיים בשטחים החקלאיים והפתוחים ישנן השלכות שליליות חמורות במספר היבטים:⁵ סביבתיים, חברתיים, כלכליים, תכנוניים וערכיים. נעמוד על השלכות אלו בקצרה, ונרחיב לגבי הפן הסביבתי, מבלי להקל בחומרן של ההשלכות האחרות.

-
1. המאמר מבוסס על עבודת מחקר בנושא **אכיפה של עבירות בנייה בשטחים הפתוחים**, שנערכה על ידי במסגרת מחקרי המרכז למדיניות סביבתית במכון ירושלים לחקר ישראל.
 2. המחברת היא מנהלת תחום תכנון ומחקר במכון דש"א (דמותה של ארץ), החברה להגנת הטבע. ברצוני להודות לאלון רוטשילד, החברה להגנת הטבע, על הערותיו ועל תרומתו לגיבוש ההמלצות.
 3. הנתונים התקבלו ממשרד הפנים בעקבות בקשת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. לאחר השלמת המאמר התפרסם הדו"ח השנתי מספר 59 של מבקר המדינה לשנת 2008, שם נכתב כי בארץ קיימים כ-100,000 מבנים לא חוקיים - ראו בעמ' 45 לדו"ח, הזמין בכתובת: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=57&contentid=10196&parentid=undefined&bctype=10195&sw=1024&hw=698>.
 4. לדוגמה, שימוש מסחרי במבנה חקלאי בקרקע חקלאית.
 5. לתיאור ההשלכות של פעילות בלתי חוקית ראו גם: איריס האן **שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים** (מכון ירושלים לחקר ישראל - המרכז למדיניות סביבתית, 2004).

פגיעה בשטחים הפתוחים

תכניות המתאר לסוגיהן הפנימו זה מכבר את מצוקת משאב הקרקע בישראל. הן מדגישות את חשיבות השמירה על השטחים הפתוחים, וכוללות הוראות וכללים מחייבים המונעים, או למצער מצמצמים, את הפגיעה בשטחים הפתוחים.

בנייה בלתי חוקית נוגדת במהותה את התכניות התקפות במקום, ומשכך היא פוגעת בכושר לשמר את השטחים הפתוחים. בעוד שהתכנון המוסדר שואף להתחשב ולאזן בין מכלול הצרכים והשיקולים, הרי שהשיקולים המכתיבים את מיקומה והיקפה של הבנייה הבלתי חוקית מושפעים מכוחות השוק ומשיקולי בעלות - רצונות בעלי הזכויות בקרקע והפקת רווחים מירביים. דרך פיראטית זו היא מתכון בדוק לפגיעה סביבתית.

מעצם טיבם, מבנים בלתי חוקיים פזורים, בדרך כלל, בשטח. פיזור זה עומד בסתירה לעקרון הבסיסי המנחה את התכנון - פיתוח צמוד דופן, ובכך הוא חותר תחת אחת מאושיות התכנון בישראל - שמירה על רצף של שטחים פתוחים:

- מבנים פזורים בשטח קוטעים את רצף השטח הפתוח ומגדילים את קווי המגע בין השטח הפתוח לשטח המבונה. ככל ששטח פתוח מקוטע יותר, כך נפגעת יכולתו לקיים מערכות טבעיות ובתי גידול עשירים ויציבים יותר. לכל מוקד פיתוח, ולו קטן בהיקפו, ישנה "הילה" של השפעה מזיקה על המערכות הטבעיות הסובבות אותו, כתוצאה מפעילות אדם: רעש, טריפות על ידי חיות מחמד, תאורה מלאכותית, מינים פולשים ועוד. לכן, ככל שרבים מוקדי הפיתוח, כך נפגעת המערכת הטבעית במרחב כולו.
- כל מוקד פיתוח דורש מערכות תשתית כמו דרך גישה, קווי חשמל, מים, ביוב וכו'. תשתיות אלו מחמירות את הקיטוע ואת הפגיעה בשטח הפתוח.
- האיכות הנופית של שטח פתוח, המקוטע על ידי בינוי פיראטי ותשתיות מפוזרות, פחותה בהרבה משל שטח רציף. במקרים רבים נלווה למוקדי הפיתוח שילוט בולט, המהווה מפגע נופי בפני עצמו.
- האיכות של שטח פתוח נרחב למטרות פנאי ונופש היא גדולה וטובה יותר מאשר של שטח מבוזר, מאחר שהיא מאפשרת מגוון גדול יותר של פעילויות ושימושים.
- מוקדי פיתוח בשטח הפתוח מושכים פעילות מתחומי הערים והיישובים, ובכך מחמירים את תופעת הפרבור ואת התלות ברכב הפרטי - תהליכים שהם בעלי השפעה סביבתית וחברתית מזיקה.
- כל נקודת פיתוח, ולו קטנה בהיקפה, היא במקרים רבים נקודת עוגן להמשך פעילות עתידית, להרחבה ולהתבססות, מה שמחמיר את הפגיעה במרחב הפתוח.

לסיכום, שטחים שרמת האכיפה בהם נמוכה, וקיימים בהם מוקדי פעילות בלתי חוקיים רבים, מתאפיינים בכאוס תכנוני וסביבתי, וערכם הסביבתי, הנופי והנופשי עלול להיפגע באורח חמור.

פגיעה בבתי גידול רגישים ובמגוון הביולוגי

למרות שטחה המצומצם וצפיפותה הרבה, התברכה מדינת ישראל במגוון ביולוגי עשיר ביותר, בקנה מידה עולמי.⁶ גורם האיום החמור ביותר על המגוון הביולוגי הוא הרס וקטוע של בתי גידול. לכן, בכדי לשמר את המגוון הביולוגי, יש להקנות הגנה מיטבית על השטחים הפתוחים בכלל, ועל בתי גידול בעלי רגישות סביבתית גבוהה בפרט. לפיכך, כאשר מדובר בעבירות בנייה בשטח בעל רגישות סביבתית גבוהה, או בקירבה לבתי גידול רגישים כמו גדות נחלים, שלוליות חורף או שמורות טבע - הפגיעה הסביבתית חמורה שבעתיים, וכך גם בשטחים המיועדים לשיקום אקולוגי. חשוב לזכור, שגם בשטחים במרכז הארץ, בסמוך למטרופולין, קיימים ערכי טבע נדירים אשר ייחודיים לשטחים אלו, ולא ניתן למצוא אותם בשטחים הפתוחים הנרחבים של הגליל או הנגב.

כל פעילות אנושית בקרבת שטחים רגישים מסכנת את היכולת לשמר את עולם החי והצומח בשטח זה כתוצאה מכרסום פיזי בשטח, אך לא פחות מכך כתוצאה מהשפעות מזיקות של תאורה מלאכותית, רעש ומינים פולשים החודרים אל בית הגידול הטבעי ודוחקים את המינים הטבעיים. מחקרים מלמדים, כי השפעות אלו, המכונות "השפעות שוליים", גורמות לנזק של ממש למערכות הטבעיות הסמוכות למוקד הפיתוח: חתולים וכלבים טורפים מיני בר בהיקף בלתי מבוסס;⁷ מינים פולשים של צומח וחי משתלטים על המשאבים הטבעיים ודוחקים את חיות וצמחי הבר (לדוגמה: השיטה המכחילה המכסה שטחי חולות רבים, ומשנה ללא הכר את בית הגידול הטבעי); תאורה מלאכותית ורעש גורמים לשיבוש מעגל החיים התקין של חיות הבר ופוגעים בכושר השרידות והרבייה שלהם⁸ ועוד. חשוב להדגיש, כי גם למבנה קטן, אך כזה המצוי בקרבת שטח בעל רגישות גבוהה, ישנה השפעה מזיקה וחמורה על הסביבה.

הנה מספר דוגמאות: פעילות מסחרית בסמוך לגבעת כורכר בה צומח אירוס הארגמן, מסכנת את המשך קיומה של אוכלוסיית האירוסים והצומח הטבעי במקום זה; גן אירועים בקירבה לגדת נחל גורם למפגעי רעש, לאור ולזיהום - שהם בעלי השפעה מזיקה על

6. ראו למשל הנתונים במצגת השטחים הפתוחים, הזמינה באתר מכון דש"א: [http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Open_Spaces\(2\).pdf](http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Open_Spaces(2).pdf)

וכן: <http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals^11177&enZone=biodiversity> - נתונים על עושר מיני הצומח - http://sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/index_pirsumim/p0252_1.pdf

7. ענבל בריקנר **השפעה של טריפה על ידי חתולי בית על חיות בר בישראל** (עבודת גמר לתואר "מוסמך אוניברסיטה", אוניברסיטת תל-אביב, 2005).

8. בנושא זיהום אור ראו: נעם לידר **השלכות אקולוגיות של תאורת כבישים בישראל והצעות לפתרון** (פרסומי חטיבת המדע, רשות הטבע והגנים, 2008). המסמך זמין בכתובת: <http://parks.org.il/sigalit/road-Noam.pdf>.

המערכות הטבעיות האקוויטיות המתקיימות בנחל. גן אירועים כזה גם מסכל את היכולת לבצע שיקום אקולוגי של הנחל, שיקום הדורש יצירת פיתולים בנחל ומשטר הצפה של השטח הצמוד אל גדותיו, ושיקום בתי גידול טבעיים.

היבטים של איכות סביבה

בנייה בלתי מוסדרת, שאינה עומדת בתנאי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") או בתנאי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, גורמת לבעיות רבות וחמורות של זיהום, כמו היעדר פתרונות הולמים לביוב ולפסולת, אחסון של דלקים וחומרים מסוכנים שלא בהתאם לדרישות החוק, וזיהום אוויר כתוצאה מהפעלת גנרטורים שאינם בפיקוח.

קונפליקטים קהילתיים וירידה בתדמית הישובים

כתוצאה מבנייה ומשימוש בלתי חוקיים בקרקע החקלאית, הפכו ישובים חקלאיים רבים לרצף של מחסנים, בתי מלאכה ומוקדי מסחר למיניהם - על התנועה הרבה, הרעש ושאר המטרדים הנלווים לכך. מאחר שאין מדובר בהליך מוסדר, התפתחות שימושים אלו היא אקראית ובלתי מתוכננת, והתוצאה היא היווצרות של גורמי סיכון רבים לציבור ומפגעים ומטרדים רבים לקהילה כולה.

למרות ההשלכות הרבות של שימושים אלו, אין לציבור - ובכלל זה לשכנים - אפשרות להתנגד לתכניות או להיתר לשימוש חורג, זכות הקיימת בהליכי אישור הנערכים על פי חוק. התוצאה היא פגיעה בתדמית היישוב ובאיכות החיים, מה שעלול אף לפגוע בערכם של הנכסים ביישוב.

משמעות ערכית

להיקפים הגדולים של עבירות הבנייה בישראל יש משמעות ערכית חמורה, הנוגעת לאושיות החברה. מצב בו נעשות עבירות מתמשכות על החוק ביוזעין ובראש חוצות, בעוד רשויות המדינה אינן מצליחות למגר את התופעה ולהתמודד עם היקפה - הוא מצב חמור מאין כמוהו במדינת חוק. מציאות בה החוק לא נאכף דיו, ופעמים רבות מוסדות התכנון מכשירים בדיעבד עבירות בנייה, היא מציאות בה חוטא יוצא נשכר, בה עבריינות בנייה היא נורמה, ומשתלם להיות עבריין. מצב דברים זה מעודד תרבות של זלזול בחוק.

כך נאמר בעניין זה בדברי החסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008:⁹

9. הי"ח הממשלה 406 (28.7.08) (להלן: "הצעת החוק לתיקון 87 לחוק התכנון והבניה").

"קשיי האכיפה של העבירות על חוקי התכנון כאמור, גורמים לפגיעה קשה בגורם ההרתעה, הן של העבריינים עצמם והן של אחרים הלומדים ורואים לנגד עיניהם כיצד יוצא חוטא נשכר. ההימנעות מאכיפתן של עבירות הבניה, והקושי באכיפתן, פוגעים קשות באמון הציבור בשלטון החוק, שכן הדבר יוצר רושם של חוסר אונים מצד הגורמים האחראים על אכיפת החוק. חמור מכך, ריבוי העבירות והעדר האכיפה מעוררים ספק במקצועיותם ואף בטהור כפיהם של האמונים על אכיפת החוק, משום שהציבור מתקשה להאמין שעבירות הגלויות לעיני כל אינן זוכות לטיפול מטעמים ראויים..."

מבחינה סביבתית, נוצר לעיתים קונפליקט בעניין זה, שכן סדרי העדיפויות באכיפה מובילים למתן קדימות לטיפול בעבירות הבניה הבולטות לעין רבים, כלומר, אלו הנעשות בסמוך לכבישים, זאת בזמן שעבירות שנעשות בלב השטח הפתוח, שהן לעיתים נסותרות מעין הציבור הרחב, הן הפוגעניות ביותר מבחינה סביבתית.

פגיעה בחקלאות ובחקלאים - אבדן קרקע חקלאית

בנייה בלתי חוקית בקרקע החקלאית גורמת לפגיעה בכושר העיבוד החקלאי - הן בשל גריעת השטח לצורכי המבנה עצמו, הן בשל קיטוע רצף השטח המתאים לעיבוד על ידי תשתיות ועל ידי פעילויות משנה הנוצרות כתוצאה מהפעילות הבלתי חוקית, כגון תנועת כלי רכב ועוד. יתרה מזו, בנייה בלתי חוקית פוגעת בחקלאים העושים שימוש חוקי בקרקע ובמבנים. מאחר שמבנים חקלאיים רבים, שקיבלו היתר ככאלו, משמשים באורח בלתי חוקי לשימוש אחר - נוצרה חשדנות בקרב גורמי התכנון והרישוי כלפי אישור מבנים חקלאיים, המכבידה על קבלת היתרים למבנים חקלאיים למטרות שימוש חקלאי.

פגיעה בכושר התחרות של הערים

שימוש בקרקע חקלאית שלא כחוק למטרות תעסוקה ומסחר, גורם לתחרות בלתי הוגנת עם בעלי עסקים בערים הסמוכות, ופוגע בחוסן של הערים. חיזוק הערים, בתחומן חיים למעלה מ-90% מתושבי מדינת ישראל, הוא יעד לאומי, שנועד, בין היתר, להבטיח את ההגנה על השטחים הפתוחים. התרחבותה של הפעילות העסקית מחוץ לערים, הנעשית בחלקה באופן בלתי חוקי, פוגעת בהשגת יעד חשוב זה. התחרות הבלתי הוגנת נובעת ממספר סיבות:

- סכום הארנונה שגובות המועצות האזוריות נמוך בשיעור ניכר מזה הנגבה בתחומי הערים. כך למשל, נמצא, כי שיעור הארנונה למ"ר אשר משלמים עסקים במועצה האזורית חוף השרון נמוך פי 4-6 מזה שמשלמים עסקים בערים הסמוכות.¹⁰

10. יעל דורי ושירילי גלעד מאבדים את האדמה: מסחר מחוץ לעיר - פגיעה חברתית וסביבתית, זמין בכתובת: http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/meabdimethaadama.pdf.

- שימוש בלתי חוקי אינו כולל את ההשקעות הנדרשות בתכנון, פיתוח ואחזקה של אזורי תעשייה ותעסוקה מוסדרים.
 - ערך הקרקע החקלאית נמוך יחסית לערך הקרקע בעיר, כמו גם מחיר המים המסובסד. עלויות מופחתות אלו אינן כוללות את העלויות החיצוניות של הפעילות הבלתי חוקית.
 - זמינות הקרקע במרחב הכפרי גדולה בהרבה מזו שבתחומי הערים.
- טענה זו עלתה גם בעתירה שהוגשה על ידי עיריית הרצליה כנגד פארק העסקים יקום:¹¹

"... העותרת טוענת כי העדר הגבלה על שימושים על ידי הגורמים החיצוניים בפארק יפגע בה, בשל כך שהדבר יגרום לעזיבת עסקים המצויים כיום בהרצליה. העזיבה תפגע בהכנסות העירייה מארנונה ומסים, ועלולה להוריד לטמיון השקעות רבות בתשתית בהרצליה..."

במסמך שהוגש על ידי התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת,¹² מוזכרים "הנזקים לסקטור העירוני" כתוצאה מעבירות בנייה בקרקע החקלאית:

"עלויות הבניה שנדרשים לשאת בהן הקבלנים והיזמים גבוהות באופן משמעותי מהעלויות בהן נושאים החקלאים. העלויות הנמוכות של הבניה בקרקע החקלאית (כתוצאה מהעדר תשלומי פיתוח וחובה) מאפשרות להשכיר נכסים במחירים נמוכים ביותר, ועל כן מתקשים הבונים בהתאם לחוק להשכיר את המלאי הקיים ברשותם במחירים סבירים. כתוצאה מכך חלה עלייה במחירי המלאי הלא מושכר..."

פגיעה כלכלית - אבדן הכנסות לציבור

לציבור כולו נגרם נזק כלכלי עקב התרחבות עבירות הבנייה - הן נזקים מדידים והן נזקים בלתי מדידים - וזאת כתוצאה מכמה גורמים: השקעה לא יעילה בתשתיות, שכן בנייה בלתי חוקית היא לרוב מפורזת ודלילה באופיה; פגיעה בהכנסות הערים, כמפורט לעיל; אובדן הכנסות למדינה כתוצאה מאי גביית דמי חכירה ריאליים משימושים חורגים בלא היתר בקרקע חקלאית על ידי מינהל מקרקעי ישראל - על פי אומדן שנערך על ידי משרד מבקר המדינה בתחום הוועדה המקומית "לודים" בלבד, היה על המינהל לגבות בגין השימושים העסקיים החורגים שבתחום שטח המועצה סכום של 28 מליון ש"ח בשנה.¹³

11. עת"מ (מינהליים ת"א) 1239/03 עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף שרון, **מקרקעין** 5/ב 563, 569 (2003). העתירה נדחתה מטעמי שיהוי.

12. עמדת התאחדות הקבלנים בנושא בנייה בלתי חוקית, מוגשת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, פברואר 2000.

13. מבקר המדינה דו"ח שנתי 2000 - לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998 422 (2000).

כמו כן, נגרם אובדן הכנסות בשל אי גביית אגרות והיטלים שאינם משולמים במלואם בבנייה בלתי חוקית. נזק כלכלי מסוג נוסף נגרם כתוצאה מהעלות הכבדה שעל המדינה לשאת בה בכדי לטפל בעבירות הבנייה.¹⁴

היבטים בטיחותיים

נושא עבירות הבנייה ואכיפת החוק בתחום התכנון והרישוי זכה לפרק בדו"ח ועדת זיילר, שהוכן בעקבות אסון ורסאי.¹⁵

כך לדוגמה, בפרק 10 לדו"ח זיילר נכתב:

"... למרות היקף הסנקציות המרשים העומד לרשות הרשויות, המצב בשטח הוא של לית דין ולית דיין. מן המפורסמות הוא שתופעת הבנייה ללא היתר, ומחדלי הרשויות מלטפל בה, היא מן התופעות החמורות. מסתבר כי מדובר בבנייה בעלת היקף עצום..."

... לבנייה ללא היתר יש היבטים שליליים רבים. מבחינתנו כוועדת חקירה המופקדת על בטיחותם של מבנים, הדגש הוא על הסכנה הבטיחותית הנובעת מבנייה שבוצעה בלא שנעשה עליה אפילו מינימום של פיקוח..."

בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון 87 לחוק התכנון והבנייה נאמר:

"בניה שלא כדין פוגעת... בביטחון הציבור, משום שבניה שלא כדין היא בניה שאינה מפקחת וקיימת סכנה שאינה עומדת בתנאי הבטיחות ובתקנים המחייבים."¹⁶

ההיבט התכנוני - סיכול היכולת לממש את יעדי התכנון

פעילות בלתי חוקית המתקיימת בשטח לאורך זמן, מכתיבה את התכנון. מעת שהשימושים הבלתי חוקיים קנו אחיזה רבת שנים בשטח, פוחתת היכולת לממש בו תכנון כולל, שישמור על מאפייניו ועל ייחודו, ויש צורך להתמודד עם סוגיות סבוכות של פיצויים. הימצאותם של שימושים אלו לאורך זמן בשטח יוצרת ציפיות בקרב המחזיקים בקרקע, ולעיתים גם

14. לקוח מתוך דו"ח שהוגש על ידי מרכז מחקר ומידע של הכנסת ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא **פלישות לקרקעות ולמבנים** (2004). בדו"ח נאמר, כי "קשה לאמוד את הנזק הכלכלי שתופעת הפלישה גורמת, אולם אפשר לומר בביטחון כי מדובר בנזק כלכלי רב, בשל ההוצאות הכספיות הרבות לטיפול בפולשים והפניית כוח-אדם ואמצעים נגדם... על כך יש להוסיף את הכספים שהמדינה משלמת לצורך פינוי כלכלי הנדרש לשם פיתוח שכונות, שיווק אתרי בנייה ופיקוח עליהם..."

15. ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור **דו"ח הוועדה** (2003) (להלן: **"דו"ח ועדת זיילר"**).

16. הצעת החוק לתיקון 87 לחוק התכנון והבנייה, לעיל הי"ש 9.

טענות בדבר קיומן של הבטחות שלטוניות. כאשר מדובר בשטח המיועד לתפקד כמרחב מוטה שימור, או כפארק רחב ידיים, הפגיעה הסביבתית והציבורית היא חמורה.

לדוגמה, בתחומי השטח המתוכנן כאזור נופש מטרופוליני במזרח ראשון לציון מתנהלים מזה שנים מספר עסקים באופן בלתי חוקי ("משחטות רכב", למשל). התכנית המוצעת לשטח מציעה לשלבם בתחומי הפארק כ"מרכזי מיחזור". ספק רב אם מוקדי פיתוח אלו בלב השטח הפתוח היו מוצעים אלמלא היו פועלים שם מלכתחילה.

הטמעת שיקולים סביבתיים בקביעת סדרי עדיפויות במדיניות האכיפה

בהתחשב בהיקף עבירות הבנייה הקיימות ובהיקף כוח האדם והמשאבים העומדים לרשות הטיפול בתופעה זו, ברור כי לא ניתן לטפל בעוצמה דומה בכל עבירות הבנייה בו-זמנית ויש צורך בקביעת סדרי עדיפויות ביישום מדיניות האכיפה. כיום נקבעים סדרי העדיפויות על פי מספר גורמים. כך למשל, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים מציבה את השטחים הגליליים¹⁷ בראש סדרי העדיפויות, מאחר ששטחים אלו אינם מצויים בתחומי ועדות מקומיות והן אינן אוכפות בהם את חוק התכנון והבנייה.

להלן מוצעים מספר **שיקולים סביבתיים** שראוי לשלב בקביעת סדרי העדיפויות במדיניות האכיפה. חשוב לזכור, כי הנזק הסביבתי שגורמות עבירות הבנייה הוא מהחמורים שבנזקי עבירות הבנייה. נזק זה הוא לעיתים בלתי הפיך, ולכן יש לתת לשיקולים הבאים משקל נכבד בעיצוב מדיניות האכיפה:

- **מידת הרגישות הסביבתית של השטח**: הרגישות הסביבתית של השטח תיקבע לפי הייעוד הסטטוטורי שלו ולפי סקרים סביבתיים מפורטים יותר של המרחב, ככל שישנם. לפי קריטריון זה, תוענק עדיפות גבוהה לטיפול בעבירות בנייה בתחומי או בקרבת שמורות טבע, גנים לאומיים, שטח נחל וסביבותיו, מערכות טבעיות רגישות, שהוגדרו כך בתכניות המתאר או בסקרי טבע ונוף, חוף הים, יער טבעי לשימור, מסדרונות אקולוגיים וכן שטחים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה.
- **עוצמת ההפרה של השטח הפתוח**: זו תיקבע על פי מידת הריחוק של המוקד מתשתיות וממבנים קיימים, כלומר עד כמה מדובר בעבירת בנייה שאיננה צמודת דופן. לרוב, ככל שהמוקד מרוחק יותר משטח בנוי - כך גדולה יותר מידת הפגיעה הסביבתית שלו ותגבר העדיפות לטיפול בו.
- **היקף התשתיות הנלוות שמוקד הפיתוח דורש לצורך פעילותו**: ככל שמוקד הפיתוח דורש יותר תשתיות נלוות כמו דרכים, קווי מים, חשמל, תשתיות ביוב וכו', כך רבה יותר עוצמת הפגיעה הסביבתית שלו.

17. שטחים שאינם מצויים בתחום סמכותה של ועדה מקומית.

- **עוצמת המטרדים שיוצר המוקד בסביבתו:** ככל שהפעילות הבלתי חוקית יוצרת מטרדים רבים יותר כמו רעש, תאורה, היקפי תחבורה גדולים, אשפה, שילוט בלתי חוקי - כך השפעתו הסביבתית מזיקה יותר. השפעת המטרדים גדלה כאשר מדובר בשטח רגיש ממילא מבחינה אקולוגית.
- **מידת ההשפעה על היכולת לממש תכנון כולל:** כאשר עבירות הבנייה נעשות בתחום שטח המיועד לתכנון, או הנמצא בהליכי תכנון כמרקם מוטה שימור, או כשטח המיועד לתכנון כולל למטרות פנאי ונופש - עבירות הבנייה יוצרות עובדות בשטח ומסכלות תכנון כולל של השטח על בסיס איכויותיו בלבד. ככל שעבירת הבנייה מתבססת בשטח לאורך זמן, כך נפגעת היכולת לתכנן את השטח, והתכנון הופך מאולץ. דוגמאות לכך הן אגן הפולג הנמצא בתכנון כמרקם מוטה שימור, שבתחומו נעברות עבירות בנייה רבות; אזורי הנופש המטרופוליניים מדרום ומצפון לנס ציונה, המצויים בהליכי תכנון ראשוניים, ובתחומם מצויים גני אירועים ופעילות בלתי חוקית נוספת.
- **השפעה שלטונית שניונית על תפקודו האקולוגי של המרחב:** קיומו של מבנה לא חוקי בשטח יוצר דינמיקה המחייבת הקמת מערכות שלטוניות שונות לשם הגנה על תושביו, על אף שלא אושר כחוק. כך לדוגמה, בינוי לא חוקי על גדת נחל יפעיל לחץ על רשות הניקוז להסדיר את הערוץ לכל אורכו על מנת למנוע הצפות, או לחילופין להימנע משחזור ומשיקום המורפולוגיה הטבעית שלו. כך אפשרי שיימצא מבנה בודד המשפיע על קטע נחל באורך קילומטרים אחדים.
- **סכנה לזיהום קרקע, מים ואוויר:** מטבע הדברים, פעילות בלתי חוקית גם אינה מפוקחת ואפשר שאינה עומדת בתקנים הנדרשים. כך נוצרים סיכונים של זיהום קרקע, מים ואוויר, ועימם עולה הדחיפות בטיפול בבעיה. מדובר, לדוגמה, בתחנות דלק הפועלות ללא היתר או בהיתר לשימוש חורג וללא רשיון עסק, באחסנה של חומרים מסוכנים ועוד.

השבת המצב לקדמותו

פן חשוב נוסף הנוגע להשלכות הסביבתיות של עבירות בנייה נוגע למדיניות הענישה. כפי שהוזכר במאמר קודם העוסק בנושא יחס הרשויות לשמירה על השטחים הפתוחים,¹⁸ בעקבות התמשכות ההליכים המשפטיים ומדיניות הענישה הנהוגה כיום בגין עבירות בנייה, משתלם להיות עברייני בנייה בישראל.

אבל, גם כאשר ההליך המשפטי צלח במלואו והמבנה הבלתי חוקי נהרס או שהשימוש במבנה או בקרקע הופסק, הרי שבמרבית המקרים השטח נותר מופר ומוזנח ואינו מושב לקדמותו. כתוצאה מכך נותר מפגע סביבתי ונופי, לעיתים באזורים בעלי רגישות סביבתית

18. איריס האן "בין המצוי לרצוי - יחס רשויות המדינה לשמירה על השטחים הפתוחים" מקרקעין 1/ח 29 (2009).

גבוהה, המהווה פתח למפגעים אקולוגיים נוספים המאפיינים שטח מופר, כמו מיני צומח פולשים. לפיכך מוצע, כי במסגרת הצווים אשר בית המשפט מוסמך לתת בעת מתן גזר הדין, ניתן יהיה לצוות על הנאשם להחזיר את פני השטח לקדמותם, לרבות שיקום אקולוגי במידת הצורך.

סעיף 205(3) לחוק התכנון והבנייה מאפשר -

"לתת לנשפט כל צו אחר שייראה לבית המשפט, בקשר לדרך או לבנין שבהם נעברה העבירה, לרבות צו לשינוי מבנה, צו סגירה, צו איסור שימוש וצו להתאמת הבניה או השימוש להיתר או לתכנית";

יש להבהיר, כי ככל שייעוד הקרקע במקום בו נעברה העבירה הוא לחקלאות או לשטחים פתוחים, הרי שיש להחזיר את השימוש ליעוד המתבקש, תוך סילוק כל המפגעים הסביבתיים.