

דצמבר, 2025

נטילת הסמכויות בתחומי התכנון והבנייה בתחומי השמורה ההסכמית

נייר עמדה

1. הקדמה

בשנים האחרונות אנו רואים ניסיונות הולכים וגוברים של תנועות המתנחלים, בגיבוי ובסיוע מלא של המדינה, להשתלט על שטחי C בגדה המערבית, ולעקור מתוכם את כל הקהילות הפלסטיניות החיות בהן. במיוחד מאז פרוץ המלחמה תהליך זה מלווה לא רק באמצעי בירוקרטיים שונים, אלא גם בליווי של אלימות ברוטלית אשר הובילה כבר לגירוש של יותר מ-50 קהילות. אולם תהליך זה לא נעצר בשטחי C, אלא זוחל גם לתוך שטחי B, שהם שטחים בהם הסמכויות האזרחיות נתונות בידי הרשות הפלסטינית, ואילו הסמכויות הביטחוניות בידי ישראל. סמכויות ביטחוניות אלו מנוצלות על מנת לעקור עצים, ואף להריסת מבנים אשר נמצאים בשטחים ארכיאולוגיים או אזורים אסורים לבנייה. פעולות אלו מצטרפות למאחזים שהחלו צצים בשטחי B עצמם, ומהם יוצאים המתנחלים להתקפות אלימות מלווים על ידי הצבא. המטרה היא לדחוק את כלל האוכלוסייה הפלסטינית לאזורים מצומצמים ככל הניתן, בקרבת הערים המרכזיות, ולהשתלט על קרקעותיהם.

הסמכויות בנושאי תכנון ובנייה הינן חלק מהסמכויות האזרחיות הנתונות בידי הרשות הפלסטינית בשטחי B, ש"השמורה ההסכמית" מהווה חלק מהם. אולם ביולי 2024, לאחר לחצים רבים מצד חברי כנסת ועמותות מתנחלים, נטל המפקד הצבאי מהרשות הפלסטינית את סמכויות התכנון והבנייה בתחומי השמורה. באותו היום הוא גם חתם על הצו בדבר הגבלת בנייה, אשר מכריז על כל בנייה שבוצעה בתחומי השמורה אחרי ה-23.10.1998 (מועד חתימת הסכם וואי שמכוחו נקבעה השמורה) כלא חוקית. זמן קצר לאחר מכן החל המנהל האזרחי לחלק צווי הריסה למבנים קיימים בתחום השמורה.

המדינה טוענת כי נטילת הסמכויות התכנון והבנייה בתחומי השמורה ההסכמית נעשתה מתוקף סמכותו של המפקד הצבאי לשמור על הביטחון והסדר הציבורי גם בשטח B, בעקבות כישלון הרשות באכיפת האיסור שנקבע בהסכם וואי על בנייה בתחומי השמורה ההסכמית. אולם כפי שנראה בנייר עמדה זה, איסור גורף זה לא נובע מצורך סביבתי כלשהו, איננו אמצעי המשרת את שמירת הטבע או הגנה על שטחים פתוחים, ואף אינו עולה בקנה אחד עם סטנדרטים מדעיים עדכניים לניהול שטחים מוגנים. המטרה האמיתית היא מניעת הפיתוח של הקהילות הפלסטיניות החיות באזור זה, לצורך השתלטות ישראלית על השטח. השתלטות זו כבר מתרחשת באמצעות מאחזים שהוקמו בשטחי השמורה ההסכמית, אשר כנגדם אין המנהל האזרחי נוקף אצבע.

2. היווצרות השמורה ההסכמית

השמורה ההסכמית הינה שטח בגודל של כ-167,000 דונם הממוקמים באזור ספר מדבר יהודה, מזרחית לבית לחם ולחברון, אזור אשר שימש במשך מאות שנים כחלק ממרחב המחיה והמרעה של שבטים בדואים מקומיים. ערב יצירת השמורה ההסכמית התגוררו בשטח בעיקר רועי צאן ביישוב ערב א-רשאידה ובסביבתו, ובשולי היישובים זווידין, זעתרה ואל-עבידיה. רוב השמורה הייתה ללא בינוי, בעיקר בשל העובדה כי האזור הוגדר על ידי המפקד הצבאי כשטח אש עד 1997.

השמורה נוצרה ב-1998 בעקבות החתימה על מזכר וואי ריבר, כחלק מהצעדים למימוש הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית. במסגרת הסכם וואי, העבירה ישראל לידי הרשות הפלסטינית שטחים שמרביתם הוגדרו כשטח B (ומקצתם שטח A). הרשות מצידה התחייבה להגדיר 3% משטחי B כשטחים ירוקים או כשמורות טבע, ולנהלם לפי סטנדרטים מדעיים, לרבות איסור בנייה חדשה בשטחים אלו.

אמנם על פי ההסכם הרשות הפלסטינית היא זו שאמורה היתה לקבוע את מיקומם של השטחים, בהתאם לערכי טבע ונוף, אולם בפועל ישראל היא זו שהגדירה את שטח השמורה באופן חד-צדדי. הגדרת השטח לא נעשתה על בסיס שיקולים סביבתיים או מתוך רצון לשמר ערכי טבע ונוף ספציפיים, אלא מתוך רצון למנוע את הפיתוח הפלסטיני בשטחים אלו. חשוב לזכור, כי רוב השטחים שהוגדרו כשטחי A או B היו מראש השטחים המבונים בגדה, ואילו עיקר השטחים הפתוחים, המאפשרים פיתוח עתידי, נותרו בשטחי C. כך שהדרישה להגדיר שטח אסור לבנייה גם בתוך שטחי B, אשר מהווים את עתודות הפיתוח הכמעט יחידה של היישובים הפלסטיניים מעידה מלכתחילה על חוסר הנכונות של ישראל לאפשר פיתוח פלסטיני באשר הוא.

3. הגנה על שטחים פתוחים וערכים סביבתיים בתחומי השמורה ההסכמית

אל מול צורכי הפיתוח של היישובים יש לשקול את הערכים הסביבתיים והנופיים הקיימים, אם קיימים, בשטח שמבקשים לפתח. הקביעה בהסכם וואי, שהרשות תפעל בשטחי השמורה לפי סטנדרטים מדעיים מעידה על כך שהכוונה הייתה שהשטחים שיוקצו לשמורת טבע יכלו ערכים סביבתיים ו/או נופיים הראויים להגנה ושימור, וייקבעו על בסיס תשתית עובדתית. כמו כן, ניהול השטחים הפתוחים הינו תהליך דינמי, שבו נבחנים מעת לעת צרכי השימור מול צרכי הפיתוח, ונערכים האיזונים הראויים.

בפועל, לא רק שגבולות השמורה ההסכמית נקבעו באופן חד צדדי על ידי ישראל, אלא שהתכנית הלאומית הפלסטינית [לשמירה על משאבי טבע ואתרים היסטוריים](#) בכל תחום הגדה המערבית (2012) מצביעה על כך שבתחומי השמורה לא קיים מגוון ביולוגי משמעותי, נוף בעל ערכיות גבוהה או שטחים חקלאיים בעלי ערכיות גבוהה. תכנית זו [עודכנה](#) ביוני 2023, על בסיס מיפוי של שטחים פתוחים שערך האיגוד העולמי לשימור הטבע (IUCN), על מנת לייצר רשת רציפה, מייצגת, יעילה ומותאמת לשינויי אקלים של שטחים מוגנים. רק חלק קטן מהשמורה ההסכמית זוהה כראוי להיות חלק משמורת טבע רציפה שמגיעה עד ים המלח במזרח ומשמורת אל-כנוב במערב. בנוסף, התכנית יצרה שטחים מוגנים רבים חדשים בשטחי A (כ-13 אלף דונם) ו-B (כ-5,500 דונם), העומדים בהתחייבות שניתנה במסגרת הסכם וואי.

כל אלה מעידים על כך שבניגוד לטענת ישראל הרשות הפלסטינית פועלת להקצות ולנהל את השטחים הפתוחים שלה בהתאם לסטנדרטים תכנוניים ומדעיים, ושהפיתוח המתקיים בשטח השמורה ההסכמית אינו עומד בסתירה לסטנדרטים אלו.

4. צרכי הפיתוח הפלסטינים בגדה המערבית

אפשרויות הפיתוח העומדות בפני היישובים הפלסטינים בגדה הינן מצומצמות מאד: שטחי A ו-B הינם שטחים צפופים ממילא, ואילו בשטחי C, המהווים 60% משטחי הגדה, ישראל [איננה מאפשרת פיתוח פלסטיני](#). לעומת זאת, צרכי הפיתוח של האוכלוסייה הפלסטינית אינם עומדים מלכת: בעוד שב-1997 חיו בגדה המערבית קרוב לשני מיליון פלסטינים, כיום חיים בה כמעט שלושה מיליון, הזקוקים למגורים, לתשתיות, למבני ציבור ועוד.

הפיתוח בתוך תחומי השמורה ההסכמית, אשר רובו הוא המשך ישיר וצמוד דופן לפיתוח הקיים, נותן מענה לגידול הטבעי של תושבי האזור ושל העיירות והכפרים הגובלים בשמורה, אשר אדמותיהם נמצאות בשטחה. כידוע, הניידות בין יישובים בגדה היא מצומצמת מאוד בשל מבנה הבעלויות על הקרקע, המבנה חברתי ושוק הדיור הלא מפותח, ולכן אין לתושבים אלה חלופות מגורים אחרות. הדבר נכון שבעתיים ביחס לקהילות הרועים החיות בספר המדבר, אשר התגוררו בתחומי השמורה ההסכמית ערב הכרזתה, אשר עבורן הצורך בשטחים להחזיק את העדרים והקרבה לאזורי מרעה ומקורות מים הינו הכרחי.

הפיתוח שנעשה בתחומי השמורה עונה על העיקרון של פיתוח צמוד דופן, ומתרחש בעיקרו לאורך צירי הפיתוח היוצאים מתוך היישובים, תוך עיבוי הבינוי שהיה קיים במקום עוד טרם יצירתה. פיתוח כזה מקל על בנייה של תשתיות ומאפשר נגישות לשירותים הקיימים במרקם הבנוי הקיים. בנוסף, הוא עדיף על יצירה של יישובים חדשים או בנייה במקום מנותק מהיישוב הקיים, תוך הפרה נרחבת

יחסית של שטחים פתוחים וקיטוע רצפים של שטחים פתוחים, שחשובים לתפקודי המערכת האקולוגית.

5. הקמת מאחזים בשטח השמורה ואי אכיפה כנגד בנייה ישראלית

טענת משרד הביטחון כי נטילת סמכויות התכנון והבנייה של הרשות הפלסטינית בשמורה ההסכמית נובעת מכישלונה באכיפת האיסור שלכאורה קיים על בנייה בשמורה ההסכמית היא טענה צינית, שהועלתה בחוסר ניקיון כפיים מובהק. התכנון המרחבי בשטח C מובל על ידי בנייה בלתי חוקית של מתנחלים, שקובעים עובדות בשטח, ומערכת התכנון [נרתמת לאחור מעשה](#) בהוראת הדרג המדיני להכשיר את הבנייה ואף להרחיב אותה. לא רק שהרשויות הישראליות אינן מונעות את הבנייה הבלתי חוקית הנרחבת של מתנחלים בגדה המערבית, אלא הן אף [מעודדות אותה](#) דרך העדר אכיפה, מאמצי הסדרה מתמשכים, ותמיכה כספית. בפועל מערכות התכנון והאכיפה משמשות ככלי שרת בידי המתנחלים להגשמת יעדיהם: השתלטות על כמה שיותר שטח, דחיקה של פלסטינים למובלעות הולכות וקטנות, וקיטוע מרחבי המונע כל אפשרות של פיתוח פלסטיני.

גם ביחס לשטחים מוגנים ישראל נוקטת במדיניות של העלמת העין, העדר האכיפה והכשרה בדיעבד כשמדובר בהתנחלויות. ברחבי הגדה המערבית ישנן 24 התנחלויות שהוקמו בתוך שטחים מוגנים, כמחציתן נוגסות בקצוות של שטחים אלו, ואילו השאר נמצאות בעומק השטח. כמו כן, ישנם 12 מאחזים שהוקמו בשטחים מוגנים, רובם בעומק השטח המוגן, כאשר 5 מתוכם מיועדים להסדרה, ולמאחז נוסף (גבעת חנן) אושרה כבר להפקדה תוכנית. יתרה מכך, ישנם [חמישה מאחזים שהוקמו](#) ב-2024 בתחומי השמורה ההסכמית, המוגדרת כשטח B. מאחזים אלה השתלטו על 15,345 דונם משטח השמורה ההסכמית והביאו לגירוש של משפחות רועים שהתגוררו באזור.

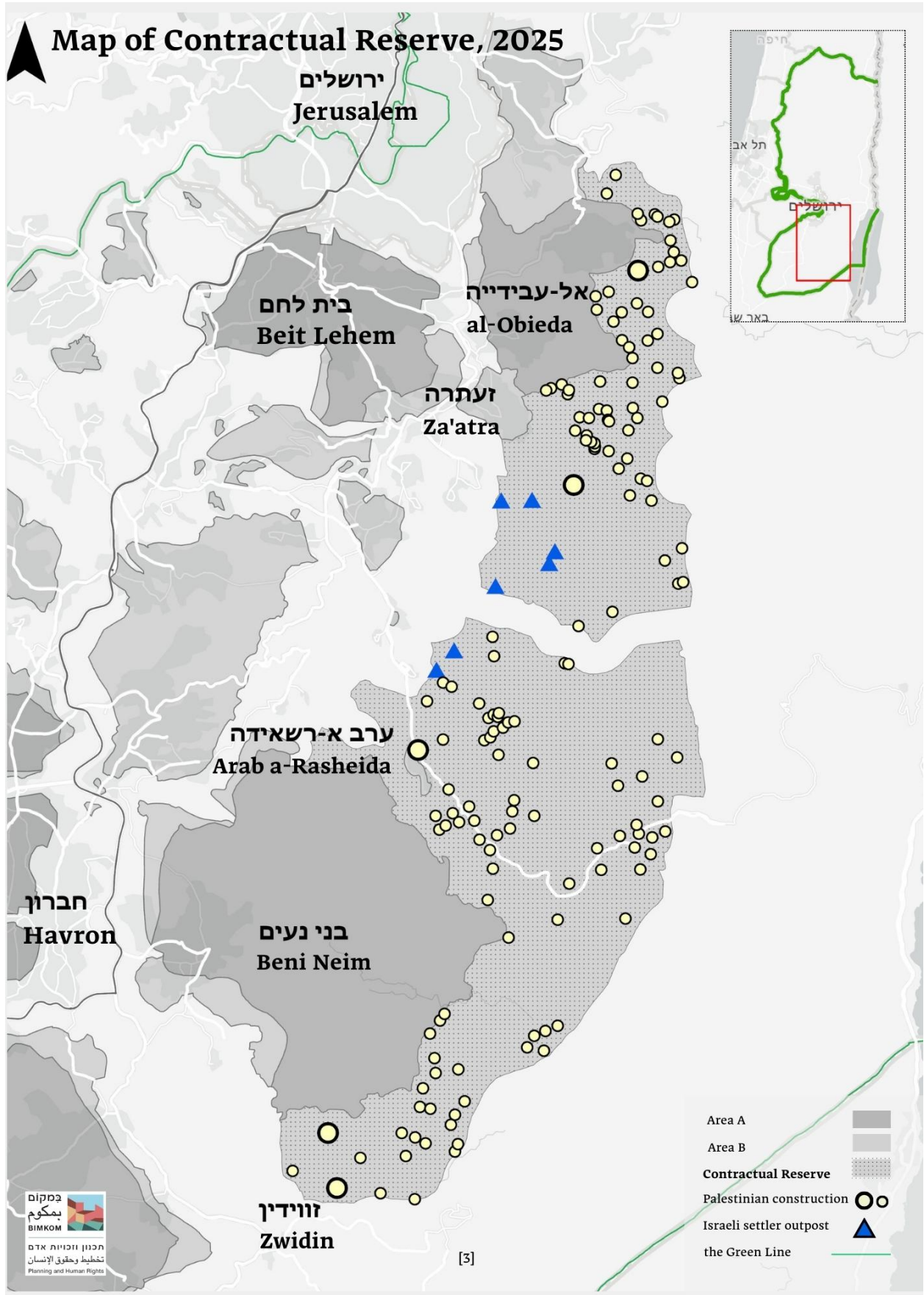
6. סיכום

נטילת סמכויות התכנון והבנייה של הרשות הפלסטינית בתחומי השמורה ההסכמית בשטח B נעשתה לטענת משרד הביטחון משום שהרשות הפלסטינית הפרה את התחייבותה במזכר וואי למנוע בנייה בשטח. טענה זו מעוררת השתאות לנוכח חוסר ניקיון הכפיים המובהק של הרשויות הישראליות, שנמנעות מאכיפה נגד בנייה בלתי חוקית של מתנחלים ואף תומכות בה. גם אם נתייחס לטענה לגופה, נראה כי אין בה ממש. נטילת הסמכויות מבוססת על ההנחה המוטעית שכל בנייה בתחומי השמורה ההסכמית היא אסורה ואי מניעתה מהווה הפרה של הסכם וואי. אולם לפי נוסח ההסכם, מניעת פיתוח אינה מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי למימוש התכלית של שמירה על השטחים הירוקים/שמורות הטבע שהרשות התחייבה לייעד בשטח B. ההסכם לא קבע את מיקום השטחים הפתוחים הללו, אלא השאיר זאת לרשות הפלסטינית, כמי שהועברו לידיה סמכויות התכנון והבנייה בשטח B. בפועל, מיקום השטחים הללו והגדרת אופיים נקבעו באופן חד-צדדי על ידי ישראל. היא הגדירה אותם כשמורה, אף על פי שלא נערך כל תהליך תכנון כמקובל במקרים של הכרזה על שמורות טבע.

ניהול השטחים הפתוחים הוא תהליך דינאמי, בו גבולות השטחים המוגנים והשימושים המותרים בהם מתעדכנים מעת לעת על מנת לתת מענה לצרכים אחרים של האוכלוסייה המקומית והמדינה. הרשות הפלסטינית פעלה במסגרת סמכותה ובהתאם לסטנדרטים תכנוניים מקובלים כאשר היא התירה את הבנייה בתחומי השמורה ההסכמית. הרשות הכינה תכנית לאומית לשמירה על משאבי טבע ואתרים היסטוריים וסימנה את רשת השטחים המוגנים, אשר קבעו מספיק שטחים פתוחים מוגנים בשטחי A ו-B כדי לעמוד בהתחייבותה במזכר וואי. בניגוד לשמורה ההסכמית, מסמכים אלה מבוססים על עבודה מקצועית לזיהוי ערכי טבע, נוף ומורשת הראויים לשימור. ברוב שטח השמורה ההסכמית לא נמצאו ערכים ראויים לשימור ועל כן ניתן לאשר בהם בנייה בתנאים מסוימים.

כמו כן, הבינוי בשמורה נעשה ברובו בהתאם לעיקרון התכנוני של פיתוח צמוד דופן, אשר חוסך בעלויות פיתוח, יוצר מרקם בנוי יעיל ומצמצם הפרה של שטחים פתוחים. בשטח פזורים גם מקבצים קטנים של רועים, שמתגוררים באדמות המרעה שלהם ולפעמים נודדים באופן עונתי. אלה מהווים חלק בלתי נפרד מהנוף ומאופי האזור מזה מאות שנים והשפעת המבנים הארעיים שלהם על הסביבה היא מינורית.

התרת הבנייה הינה חיונית על מנת לספק מענה לגידול הטבעי של היישובים שנמצאים בתחומי השמורה ההסכמית ושל היישובים שגובלים בה. לא ניתן להתעלם מכך שלמגבלות הנוקשות שישראל מטילה על פיתוח פלסטיני בשטח C הייתה תרומה מכרעת להפיכתו של אזור השמורה ההסכמית הצמוד ליישובים לעתודת פיתוח משמעותית ביותר עבורם. בהעדר הצדקה סביבתית או משפטית לניצולו, אין זה סביר לקבוע איסור גורף על הבנייה בשמורה ההסכמית ולמנוע מתן מענים לגידול הטבעי של היישובים.



נספח: סקירת הפיתוח הקיים בתחומי השמורה ההסכמית

בסה"כ, קיים כיום פיתוח בשטח של כ-18,000 דונם מתוך שטחי השמורה ההסכמית. שטח זה כולל 800 דונם, אשר היו מפותחים עוד לפני ההכרזה על השמורה, וכן כ-4,100 דונם הם אזורים בהם ישנם מבנים ארעיים של רועים, שטביעת הרגל הסביבתית-נופית שלהם נמוכה מאד, והם חלק בלתי נפרד מאופי ספר מדבר יהודה כאזור מרעה מזה מאות שנים.

היישובים הקיימים בתחומי ובשולי השמורה הינם:

1. ערב א-רשאידה הוא יישוב אשר הוקם ביוזמת המנהל האזרחי בראשית שנות השמונים, מתוך מטרה לקבע את שבט הרשאידה. בסמוך אליו התיישבו עוד מספר קהילות משבט זה ומשבטים נוספים. הבינוי בכל הקהילות התעבה עם השנים, כתוצאה מגידול טבעי של האוכלוסייה.
2. זווידין-אום א-דרג' היא קהילה של רועים-חקלאים הממוקמת בגבולה הדרומי של השמורה ההסכמית, חלקה בתוך תחום השמורה וחלקה האחר בשטח C. לכפר קיימת תכנית תיחום משנות ה-70. קהילת רועים נוספת, קשורה אך נפרדת, יושבת מעט מערבית לכפר. ההתנחלות כרמל ממוקמת בצמוד לכפר מדרום-מערב, וכן חלק מאדמות הכפר הוכרזו כשטח אש. מאז ההכרזה על השמורה התעבה הבינוי הקיים, אך כמעט ללא התפשטות מעבר למבנה הקיים או לתכנית התיחום.
3. העיירה בני-נעים גובלת מדרום-מערב לשמורה. השטחים שמסביב לעיירה, המכונים מסאפר בני-נעים, היו טרם השמורה ההסכמית שטחים מעובדים נרחבים ושטחי מרעה. עם השנים התפתחה מסביבם בנייה, כהמשך למרקם הבנוי של בני נעים, תוך שהאזור שמר על אופיו החקלאי ורבים מתושביו ממשיכים לעסוק בחקלאות ובגידול צאן.
4. זעתרה היא עיירה בינונית במחוז בית לחם. 22% מאדמות העיירה נכללו בתחומי השמורה ההסכמית. טרם יצירת השמורה, היה במקום בינוי דליל לאורך צירי התנועה באזור, וכן שטחים חקלאיים מעובדים, אשר היוו את ההמשך הטבעי של המרקם הבנוי של העיירה. עם השנים התעבה הפיתוח לאורך הצירים, אך שמר על אופיו החקלאי בעיקרו. כן קיימים בשולי הפיתוח מקבצי מבנים של קהילות רועים.
5. בהמשך להרחבה של זעתרה בתוך תחומי השמורה, קיים אזור פיתוח חדש אשר הוכרז על ידי הרשות הפלסטינית כמועצה עצמאית בשם אל-מאלחה ביוני 2024. סמוך לאחר מכן, אישרה הרשות תכנית מתאר ליישוב.
6. אל-עבידיה היא עיירה גדולה במחוז בית לחם. 8.5% מאדמות העיירה נכללו בתחומי השמורה ההסכמית, שכללו בעיקר שטחים מעובדים עם מספר מקבצי מגורים צמודים אליהם. גם כאן, הבינוי התעבה והתפתח בהמשך ישיר לעיירה, והוא כולל מבני מגורים רבים הצמודים לשטחים חקלאיים, וכן מבני רועים בקצה ההרחבה.

רשימת המאחזים שנמצאים בתוך השמורה ההסכמית בשטח B:

- מעלה רחבעם מזרח
- מעלה רחבעם דרום
- תקוע י'
- תקוע ט'
- מקנה אברהם