

שלום רב,

**הנדון: התנגדות לתוכנית מתאר אזורית למתקני שידור קטנים וזעירים – תמ"א 56**

**א. רקע עובדתי**

בשם עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, ובהתאם לסעיף 17(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 79) לשנת 1966 (להלן: "חוק התכנון הירדני"), אני מתכבד להגיש בזאת התנגדות לתמ"א 56 שפורסמה להתנגדויות ב-29.11.2007.

עמותת "במקום" הוקמה על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר שבין מערכות התכנון לבין זכויות האדם. במסגרת זאת פועלת העמותה לקידום של שיתוף הציבור בהליכי התכנון ולייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות במערכות התכנון. ב-2005 הקנה שר הפנים לעמותה מעמד של מתנגד ציבורי, לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

התוכנית נשוא ההתנגדות באה להסדיר את הקמתם של מתקני שידור בשטח C, המקיף כ-60 אחוזים מאדמות הגדה המערבית. התוכנית המופקדת מבוססת בעיקרה על תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 36 (חלק א'), התקפה בתחומי מדינת ישראל. עם זאת, תמ"א 56 סוטה בהיבטים חשובים מהוראות תמ"א 36. יוזכר כי לאחרונה אושרו בכנסת תקנות הקרינה הבלתי מייננת התשכ"ז-2007 (אף שעדיין לא פורסמו ברשומות), אשר מחמירות את הדרישות הקבועות בתמ"א 36. לאור זאת, ראוי לעדכן את תמ"א 56 המופקדת ולהטמיע במסמכיה את ההוראות הרלוונטיות המופיעות בתקנות האמורות.

ההתנגדות הנוכחית לא תעסוק בטווחי הבטיחות הקבועים בתוכנית המופקדת ובשאר היבטיה הנוגעים בסכנות הכרוכות בקרינה אלקטרומגנטית. תחת זאת תדון ההתנגדות באותן הוראות של תמ"א 56 אשר יש בהן כדי להעמיק את האפליה התכנונית שכבר קיימת נגד האוכלוסייה הפלסטינית. במסגרת זאת נתמקד בהוראות התוכנית שיוצרות מוסדות רישוי נפרדים לפלסטינים ולתושבים ישראלים, וכן בסעיפי התוכנית אשר שוללים מהציבור הפלסטיני את זכותו הבסיסית להתנגד לבקשות להיתרי בנייה עבור מתקני שידור מסוימים.

**ב. עיקרי ההתנגדות**

**1. הפרדה תכנונית: מוסדות תכנון נפרדים לפלסטינים ולישראלים**

1. סעיף 8.3 להוראות תמ"א 56 קובע שלוש אפשרויות למוסדות שיהיו מוסמכים ליתן היתרי בנייה למתקני שידור. האחת, ועדה מקומית "רגילה" במרחב התכנון של אותה ועדה. השנייה, ועדת תכנון מיוחדת, במרחב התכנון של אותה ועדה. והשלישית, ועדת משנה לרישוי ("ועדת רישוי") במועצת התכנון העליונה (מת"ע), שתוקם מכוח התוכנית ואשר תוסמך

- להוציא היתרי בנייה בשטחים אשר מחוץ למרחבי התכנון של הוועדות המקומיות ה"רגילות" ושל ועדות התכנון המיוחדות.
2. לאור המצב החוקי הקיים באיזור, הוראות אלו יוצרות מערכות רישוי נפרדות לישראלים ולפלסטינים. ועדות התכנון המיוחדות שהתוכנית מסמיכה אותן להוציא היתרים הוקמו מכוח סעיף 2(א) לצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971 (להלן: "צו מס' 418"). מדובר בוועדות תכנון שקיימות רק במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות הישראליות שהוקמו באיזור אחרי 1967, דהיינו – בהתנחלויות.
  3. הוועדות המקומיות הנוספות שהתוכנית מאפשרת להן להנפיק היתרי בנייה למתקני שידור הן הוועדות המקומיות ה"רגילות", שהרכבן קבוע בסעיף 9 לחוק התכנון הירדני. מדובר בוועדות מקומיות ביישובים פלסטיניים, בין אם מועצת העיר ביושבה כוועדת תכנון, בין אם המועצה הכפרית במלאה תפקיד זה ובין אם ועדה מקומית שבה מכהנים נציגי השלטון המקומי בצד נציגי השלטון המרכזי. המשותף לכל הוועדות המקומיות שהוקמו מכוח סעיף 9 לחוק התכנון הירדני הוא שהן כוללות נציגים ישירים של האוכלוסייה הפלסטינית המקומית. דא עקא, שסעיף 2(4) לצו מס' 418 ביטל את האפשרות למנות מועצה כפרית לוועדה מקומית. כתוצאה מכך, הוועדות המקומיות ה"רגילות" היחידות שקיימות באיזור פועלות בערים הפלסטיניות. מאחר שבשטח C אין ערים פלסטיניות, הוראות תמ"א 56 בדבר רישוי על ידי ועדה מקומית "רגילה" אינן ניתנות ליישום, מאחר שלוועדות מקומיות אלו אין סמכויות מחוץ למרחבי התכנון העירוניים שבשטחי A ו-B.
  4. לפיכך, התוכנית קובעת למעשה שתי אפשרויות לרישוי: האחת, במרחבי התכנון של ההתנחלויות, שם הסמכות נתונה בידי הציבור המקומי, באמצעות ועדת התכנון המיוחדת שבה הוא מיוצג. השנייה, בכל שאר המקומות והיישובים – כלומר, במרחב שבו מתגוררים כמעט רק פלסטינים – שם הסמכות תהיה בידי ועדת הרישוי של מת"ע.
  5. מבנה מוסדות הרישוי בתמ"א 56 מעמיק עוד יותר את האפליה התכנונית שיצר צו מס' 418. לפי התוכנית, בקשה להיתר בתחומי התנחלויות תידון בוועדה המקומית המיוחדת, שבה יושבים נציגי התושבים בהתנחלות; ואילו בקשה להיתר ביישובים פלסטיניים תידון בוועדת הרישוי, שבה אין ייצוג כלשהו לאוכלוסייה הפלסטינית.
  6. במאמר מוסגר יצוין כי יש לדעתנו פגם בכך שהתוכנית המופקדת מקימה מוסד תכנון (ועדת הרישוי), בעוד שהסדר הנכון, לפי חוק התכנון הירדני ואפילו לפי צו מס' 418, הוא שמוסדות תכנון ייצרו תוכניות, ולא להיפך.
  7. לאור זאת יש לשנות את הוראות התוכנית באופן שייקבע מוסד תכנון אחד שבסמכותו יהיה ליתן היתרי בנייה למתקני שידור, בלא קשר לזהותו האתנו-לאומית של מגיש הבקשה להיתר ולמיקומו הפיזי של האתר המיועד למתקן.

## 2.2. הגבלת האפשרות והזכות להגיש התנגדות

8. סעיף 18.2 בתמ"א 56 קובע דרכים ליידוע הציבור באותם מקרים שבהם הוא זכאי להגיש התנגדות לבקשה להיתר בנייה עבור מתקן שידור. הסעיף קובע כי יש לפרסם מודעה בעיתון יומי בשפה הערבית ובשפה העברית, אך מוסיף ומתנה כי "היתה הבקשה להיתר ביחס לתחום מועצה

מקומית או מועצה אזורית – תפורסם בעיתון יומי או במקומו של המועצה המקומית או האזורית הנוגעת בדבר בשפה העברית בלבד".

9. הוראות התוכנית בדבר פרסום בעיתונות אינן ברורות דיין. לא נקבע בהן כי הפרסום חייב להיעשות בעיתון המופץ באיזור. לפי הנוסח המילולי של סעיף 18.2, ניתן יהיה לפרסם מודעה בעיתון בערבית שאינו מופץ כלל באיזור, וכך תושביו הפלסטיניים לא יוכלו לדעת כי הוגשה בקשה להיתר שהם רשאים להתנגד לה. חוק התכנון הירדני אינו קובע הליכים להתנגדות לבקשה להיתר, אבל יש בו הוראות מפורטות באשר להגשת התנגדויות לתוכניות. סעיפים 16 ו-20 לחוק מורים כי הודעה בדבר הפקדת תוכנית תפורסם בעיתון הרשמי ובנוסף לכך "בשני עיתונים מקומיים". תכלית הוראה זאת היא לאפשר לאוכלוסייה המקומית, שעתידיה להיות מושפעת מהתוכנית המופקדת, להביע את דעתה בקשר אליה. למיטב ידיעתנו, לשכת התכנון נוהגת לפרסם הודעות על דבר הפקדתן של תוכניות בשטח C בשני עיתונים מקומיים בשפה הערבית, ובנוסף לכך בשני עיתונים בשפה העברית. אין כל סיבה לקבוע נוהל אחר לעניין הגשת התנגדויות להיתרי בנייה מכוח התוכנית המופקדת. לפיכך, **אנחנו מציעים לתקן את סעיף 18.2(1) באופן שייקבע בו כי ההודעה תפורסם בשני עיתונים יומיים בשפה הערבית המופצים באיזור ובשני עיתונים בשפה העברית.**

10. ההוראה המופיעה בסעיף 18.2, אשר קובעת כי אין צורך בפרסום בשפה הערבית, ככל שמדובר בבקשה להיתר בתחומי מועצה מקומית או אזורית - דהיינו: בתחומי השיפוט של ההתנחלויות - יוצרת אפליה פסולה נגד הציבור הפלסטיני.

11. מטרתו המוצהרת של סעיף 18.2 היא לאפשר למי שעלול להיפגע מכך להתנגד לבקשה להיתר למתקן שידור. לעניין זה לא צריכה להיות כל הבחנה בין פלסטיני לישראלי. המציאות המרחבית השוררת באיזור היא שתחומי השיפוט של המועצות המקומיות והמועצות האזוריות גובלים בשטחים פלסטיניים. לפי הוראות התוכנית, במקרה שמתקן שידור יוצב במרחק של מטר מגבול תחום השיפוט של מועצה מקומית (התנחלות), כל אחד מתושביה יוכל להתנגד לכך – גם אם הוא מתגורר במרחק אווירי של קילומטר או יותר מהאתר המיועד למתקן. בה בעת, פלסטינים שבבעלותם מקרקעין שנמצאים מטרים ספורים בלבד מהאתר המיועד למתקן – לא ייודעו על דבר זכותם להתנגד להקמתו וממילא לא יוכלו להתנגד לה.

12. במקרים לא מעטים (לדוגמה: מודיעין עילית, ביתר עילית, אריאל, אלפי מנשה ועוד), תחום השיפוט של המועצה המקומית מקיף מובלעות של אדמה פלסטינית פרטית. במקרים אלה, סעיף 18.2 שולל מבעלי המובלעות את זכות ההתנגדות להקמת מתקני שידור שעשויים להיות במרחק מזערי מאדמותיהם.

13. המצב בעייתי עוד יותר בכל הנוגע לשש המועצות האזוריות (שומרון, מטה בנימין, מגילות, הר חברון, גוש עציון, בקעת הירדן), שתחומי השיפוט שלהן משתרעים על פני מאות אלפי דונמים, הגובלים בשטחים פלסטיניים או מקיפים מובלעות פלסטיניות. לדוגמה, תחום השיפוט של המועצה האזורית בקעת הירדן מקיף כ-860,000 דונם (ראו [www.jordanvalley.org.il](http://www.jordanvalley.org.il)). הקביעה כי אין צורך בפרסום בערבית בעניין בקשה להיתר בתחומי מועצות אזוריות שוללת את זכות ההתנגדות של תושבי הבקעה הפלסטיניים בכל הנוגע לבקשות להיתרי בנייה עבור מתקני שידור בכל המרחב העצום הזה. באופן דומה, הוראה זאת שוללת למעשה את זכות ההתנגדות מהפלסטינים החיים בסמוך לתחומי השיפוט של שאר המועצות האזוריות, המקיפים אף הם מאות אלפי דונמים.

הוראה זאת כמזה כשלילת זכות ההתנגדות של הפלסטינים לרוב-רובן של הבקשות להיתרים, אשר לפי התוכנית הציבור רשאי להתנגד להן.

14. על כן יש לשנות את הוראות סעיף 18.2 באופן שייקבע כי כל בקשה להיתר בנייה, שהציבור רשאי להתנגד לה, תפורסם הן בשפה הערבית (בשני עיתונים הנפוצים באיזור) והן בשפה העברית, בין אם הבקשה היא בתחומי מועצה מקומית או מועצה אזורית ובין אם לאו. כמו כן יש לקבוע כי התנגדות תוגש בשפה הערבית או בשפה העברית.

15. בנוסף לכך, יש להוסיף הוראות מדויקות בדבר משך התקופה, מיום הפרסום, שבה יתאפשר לציבור להתנגד. בישראל תקופת ההתנגדות המקובלת היא 14 יום ממועד הפרסום האחרון. חוק התכנון הירדני אינו קובע הוראות בעניין התנגדות לבקשה להיתר, אך מורה כי תקופת ההפקדה של תוכניות תכנון תהיה חודשיים (סעיף 20 לחוק).

16. לדעתנו, בהתחשב בנסיבות המיוחדות השוררות באיזור, יש לקבוע תקופת התנגדות דומה לזו שחוק התכנון הירדני קובע לעניין הפקדת תוכניות. כדי להגיש התנגדות מבוססת, יש לעיין תחילה בבקשה להיתר, אשר נמצאת במשרדי הוועדה המקומית הנוגעת בדבר או בלשכת התכנון בכית אל. ועדות התכנון המיוחדות נמצאות בתחומי ההתנחלויות, אשר לפי צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970: הכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראלים) הן שטח צבאי סגור עבור פלסטינים. כדי להגיע לוועדות התכנון המיוחדות ולעיין בבקשה להיתר, נדרש כל פלסטיני להשיג היתר כניסה מהמפקד הצבאי, הליך שאורך זמן רב, ושאינו אפשרות מעשית לסיימו בתוך 14 יום. בהנחה שניתן יהיה לעיין בבקשות להיתרים גם בלשכת התכנון, הרי שזאת נמצאת כידוע בתחומי המחנה הצבאי בבית אל, וגם הביקור בה דורש תיאום מראש. בשל כל הקשיים הללו, לצורך הגשת התנגדות להיתר בנייה, נדרש באיזור פרק זמן ארוך הרבה יותר מאשר בתחומי ישראל. לכן אנו מציעים לקבוע בסעיף 18.2 כי התנגדות לבקשה להיתר תוגש בתוך חודשיים מיום הפרסום האחרון בעניינה.

### 3.3. היחס לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות

17. תמ"א 56 מתייחסת פעמים רבות לתוכניות תכנון מאושרות. כך, התוכנית מאפשרת הקמת מתקני שידור על מבנים שהוקמו או יוקמו מכוח תוכניות מאושרות (למשל, סעיף 23), אך קובעת כי לא יוקם מתקן שידור קטן אם יש מבנה קיים או מתוכנן בתוך טווחי הבטיחות שהתוכנית קובעת (סעיף 13.1). במסגרת הבקשה להיתר אף נדרש המבקש להגיש "מפת ייעודי קרקע בהתאם לתוכניות מאושרות או מופקדות" בטווח של 100 מ' מהמקום המיועד למתקן (סעיף 15.4). תמ"א 56 יוצרת אפוא יחס כפול באשר לתוכניות מאושרות. מצד אחד, היא מאפשרת הקמת מתקנים על מבנים שהוקמו או יוקמו לפי תוכניות אלו. מצד שני, היא קובעת טווחי בטיחות ביחס למבנים שניתן להקים לפי התוכניות המאושרות, וקובעת כי בטווחים אלה תיאסר הקמתם של מתקני שידור.

18. לאור זאת תמוה, כי לפי סעיף 7.1 לתמ"א 56, המונח "תוכנית תכנון מאושרת" כולל כל תוכנית תקפה, "למעט תוכניות מתאר אזוריות למרחב גלילי שקיבלה [צ"ל שקיבלו] תוקף לפני יום כ"ח באייר התשכ"ז (7 ביוני 1967)". הגדרה זאת קובעת כי ארבע תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות (R/1-ו-RJ/5, R/6, S/15), שבמקובץ חלות על רוב שטח הגדה המערבית, אינן נחשבות, לפי תמ"א 56, כתוכניות תכנון מאושרות.

19. הפירוש המעשי של הגדרה זאת הוא כי לא ניתן יהיה להקים מתקני שידור על מבנים שיוקמו מכוח תוכניות המתאר הגליליות. בנוסף לכך, מההגדרה עולה כי לעניין טווחי הבטיחות הקבועים בתמ"א 56, אין להתחשב במבנים שהקמתם אפשרית לפי תוכניות המתאר הגליליות.
20. ההוראה שלפיה לצורכי תמ"א 56, אין לראות בתוכניות המתאר הגליליות תוכניות מאושרות, טומנת בחובה אפליה נגד הציבור הפלסטיני. להתנהלויות הישראליות באזור (למעט אלו שהתבססו על בנייה בלי היתרים) יש תוכניות מפורטות שאושרו אחרי 1967. ברוב המקרים, תוכניות אלו חלות על שטחים נרחבים ולעתים אף על מלוא שטחו של יישוב. בניגוד לכך, לרוב היישובים הפלסטיניים בשטח C אין תוכניות מאושרות, למעט תוכניות המתאר הגליליות. גם באותם מקרים שבהם אושרו לכפרים פלסטיניים בשטח C תוכניות מתאר חלקיות מיוחדות, אלו חלות על מתחמים מצומצמים בשטחם. לפיכך, לפי תמ"א 56, התושבים הישראלים יוכלו להתבסס על תוכניות שאושרו אחרי 1967 – הן לצורך הקמת מתקני שידור על מבנים מתוכננים והן לעניין שמירה על טווחי בטיחות ממבנים אלה. בה בעת, הציבור הפלסטיני לא יוכל להציב מתקני שידור על מבנים שהקמתם מותרת לפי תוכניות המתאר הגליליות. חמור מכך, תמ"א 56 פוטר למעשה מתקני שידור משמירה על טווחי הבטיחות ביחס למבנים, שתוכניות המתאר הגליליות מתירות להקים.
21. תמוה בעינינו שמת"ע, שמשמשת בתוכניות המתאר הגליליות דרך שגרה לצורך פעילות אכיפה נגד בנייה פלסטינית שבוצעה בלי היתר, מציעה לקבוע כי תוכניות אלו ייחשבו לנטולות תוקף לצורך תמ"א 56. אם עמדתה של מת"ע היא שהתוכניות המנדטוריות אינן תקפות, אזי אין להשתמש בהן כלל. מצב שבו תוכניות מסוימות נחשבות כתקפות לצורך מסוים (פעילות אכיפה), אך נחשבות לחסרות תוקף לצורך אחר (אפשרויות בנייה והגבלות בנייה בתמ"א 56), אינו מתקבל על הדעת. **על כן יש למחוק את ההתייחסות המופיעה בסעיף 7.1 לתוכניות המתאר הגליליות שאושרו לפני 1967.**

#### 4. לגליזציה למתקני שידור שהוקמו בלי היתר

22. סעיף 39 לתוכנית קובע הוראות מעבר, שנועדו לכאורה לאפשר שימוש מוגבל בזמן במתקני שידור שהוקמו בניגוד להוראות התוכנית טרם אישורה למתן תוקף. הוראות מעבר דומות מופיעות בתמ"א 36, אלא שבניגוד לה, התוכנית המופקדת מציעה להכשיר מתקני שידור שהוקמו בלי היתר, ולעשות זאת בהליך עוקף תכנון.
23. לפי סעיף 39.2 לתוכנית, במקרה שמתקן שידור הוקם בלי היתר, אך לא נפתחו נגדו הליכי אכיפה לפי סעיף 38 לחוק התכנון הירדני, ניתן יהיה לראות אותו כמתקן שקיבל היתר בנייה, ובלבד שמפעיליו ימציאו לוועדה המקומית רשיון תקשורת ואישור מאת בעלי הקרקע, לפי סעיף 17.7 לתוכנית.
24. בכך, סעיף 39.2 מאפשר לעקוף למעשה את כל הוראות התוכנית. במקרה של מתקן שידור שהוקם בלי היתר - בין אם לפני כניסתה לתוקף של תמ"א 56 ובין אם לאחר מכן - כל מה שנדרש כדי להכשירו הוא אישור בעלי הקרקע ורשיון תקשורת. זאת בניגוד להליך הרישוי הרגיל, המפורט בסעיף 17 לתוכנית, שבמסגרתו נדרשים בין היתר היתר קרינה מקמ"ט איכות הסביבה, שבלעדיו לא ניתן לאכוף את טווחי הבטיחות שהתוכנית קובעת, ואישור של הממונה על הגבלות בנייה ברשות התעופה בישראל.

25. בניסוחו הנוכחי סעיף 39.2 יוצר אפוא הליך משני, שעוקף את כל ההגבלות והוראות הבטיחות שתמ"א 56 מגסה ליצור. בעניין זה ראוי להשוות את סעיף 39.2 בתמ"א 56 לסעיף המקביל (סעיף 39) בתמ"א 36. בתוכנית התקפה בתחומי ישראל נקבע כי מתקן שידור שהוקם בהיתר טרם אישורה של תמ"א 36 יוכל להמשיך לפעול בשימוש חורג למשך 18 חודשים. אם במהלכם ימציא מפעיל המתקן לוועדה המקומית אישור של הממונה על הקרינה הסביבתית במשרד לאיכות הסביבה, כי המתקן עומד בטווחי הבטיחות הקבועים בתוכנית, יוכל המתקן לקבל היתר בנייה חדש. אולם במקרה שלא ניתן להמציא אישור שכזה, יבוטל ההיתר הקיים והמתקן יפורק. בניגוד לתוכנית המופקדת, תמ"א 36 מחייבת עמידה מוחלטת בהוראות הבטיחות, לרבות טווחי בטיחות, ובלעדיה אוסרת על מתן היתר בנייה. תמ"א 56, לעומת זאת, מציעה לאפשר הליך עוקף תכנון, שבמסגרתו (בכפוף לסעיף 39.2 בתוכנית המופקדת) ניתן יהיה להקים מתקני שידור בלי לעמוד בהוראות הבטיחות שתמ"א 56 עצמה קובעת!

26. על כן יש לשנות את סעיף 39.2 באופן שייקבע כי מתקן שידור שהוקם בלי היתר יוכל להמשיך לפעול רק אם יעמוד בכל התנאים הקבועים בסעיף 17 לתמ"א 56, ולאחר שיוצא לו היתר בנייה כחוק.

לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים ממת"ע להכניס בתמ"א 56 המופקדת את השינויים שהצענו ובכך לצמצם את האפליה התכנונית הקיימת נגד תושבי האיזור הפלסטיניים ולמנוע אפשרות להקמת מתקני שידור בהליכים שמרוקנים למעשה מתוכנן את הוראות התוכנית.

אנו שומרים לעצמנו את הזכות להעלות טענות נוספות, שלא נכללו בכתב התנגדות זה, בעת הדיון בפני ועדת המשנה להתנגדויות או כל ועדת משנה אחרת של מת"ע שתדון בהתנגדויות לתוכנית. נבקשכם להודיענו מראש ובכתב את מועד הדיון.

בברכה,

ניר שלו,

עמותת "במקום"