

חוות דעת תכנונית מקצועית

ח' זנוטה

נלווית לבג"צ 9715 /07

נובמבר 2012

<u>עמ'</u>	<u>תוכן עניינים:</u>	
<u>3</u>	<u>מבוא</u>	<u>1</u>
<u>3</u>	<u>הכפר ח' זנוטה</u>	<u>2</u>

<u>4</u>	<u>המצב התכנוני</u>	<u>3</u>
<u>6</u>	<u>בנייה באתר ארכיאולוגי</u>	<u>4</u>
<u>7</u>	<u>אופק תכנוני לכפר</u>	<u>5</u>
<u>8</u>	<u>סיכום והמלצות</u>	<u>6</u>
	<u>מקורות</u>	

הרקע להגשת חוות הדעת

חוות דעת זו נכתבה והוכנה על ידי אדריכלים, מתכנני ערים ואנשי מקצוע מתחומי החברה והמשפט, הפועלים במסגרת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, עמותה רשומה, ששמה לה למטרה את חיזוק הקשר שבין זכויות אדם ואזרח למערכת התכנון.

חוות דעת תכנונית זו ניתנה לתמיכה בעתירת הכפר זנוטה נגד המפקד הצבאי. חוות הדעת מנתחת את המצב התכנוני הקיים, את הצרכים של תושבי הכפר, את ההצעות של המנהל האזרחי עבור התושבים וכן ממליצה על פתרונות תכנוניים ראויים לאוכלוסייה.

לצורך בחינת המקרה הנדון שהינו מספר רב של פעמים בכפר במהלך השנים 2007-2012 לצורך מפגש עם האוכלוסייה ולשם הכרת המרחב. בנוסף לכך ביצענו איסוף נתונים ממסמכים מחקריים, צילומי אוויר של השטח, מיפוי גיאוגרפי וטופוגרפי, בחינת המצב התכנוני של האזור ושמיעת עדויות של תושבים.

1. מבוא

תושבי הכפר ח' זנוטה סובלים ממצוקה קשה בכל תחומי החיים. מחסור חמור בשירותי ציבור בכפרם (בריאות, חינוך ורווחה) ובתשתיות פיסיות (מים, חשמל, ביוב, דרכים), ומעל לכל עשרות צווי הריסה המאיימים על מחיקתו של הכפר כליל. על אף שתושבים אלה נמצאים באזור C, בו הסמכות השלטונית נתונה, זה עשרות שנים, בידי ישראל לא שעו הרשויות הישראליות לבקשות להקצות לאוכלוסייה זו כל משאבי תכנון ופיתוח.

העדר תכנון ופיתוח מהווה פגיעה חמורה בזכויות האדם של תושבי הכפר, בזכות לתכנית המבטיחה מינימום של כבוד אנושי ובזכות לדירה ולבריאות ובכללן תשתיות ולנגישות לשירותים חיוניים. תוצאותיה של פגיעה זו ניכרות היטב בכל תחומי החיים של האוכלוסייה, ומתחדדת נוכח הקצאת משאבי התכנון והפיתוח והקצאת משאבי הקרקע הנרחבים לטובת ההתנחלויות הסמוכות. הכנתה של תכנית מתאר, שתתאים לאורחות חייה של האוכלוסייה, אשר תייצר הכרה בכפר, תקצה קרקע למגורים ולצורכי ציבור, תאפשר חיבור תשתיות ושעל בסיסה ניתן יהיה לקבל היתרי בנייה, עשויה להקל על מצוקתם של התושבים. גם אם המנהל האזרחי מסרב להכין תכנית מתאר עבור התושבים, עליו לתמוך ולסייע במציאת חלופות ראויות אשר יאפשרו את קיומם במקום. בחוות דעת זו יוצגו הפתרונות התכנוניים-התיישבותיים הרצויים לתושבי הכפר ויפורטו ממציאו ועמדתנו המקצועית הנוגעת להיבטים השונים של צרכים אלו. כמו כן נתייחס למגבלה התכנונית של הכנת תכנית בתחום אתר ארכיאולוגי.

2. הכפר ח' זנוטה

כפר הרועים ח' זנוטה הינו כפר קטן אשר משמש ביתם של כ- 27 משפחות אשר מקורן בדאהריה והתפתח ככפר בת לפני עשרות רבות של שנים, בדומה לכפרים רבים באזור דרום הר חברון ובגדה המערבית כולה. המגורים בכפר כללו שימוש במערות, שרידי מבנים ושימוש משני של חומרים מהמקום אשר שימשו לבניית דירים ומחסות וכן הקמת מבנים ארעיים. הכפר מקיים מערכת של יחסי גומלין עם דאהריה כעיר המחוז ונסמך על השירותים שהיא מספקת בנושאי בריאות, חינוך, מסחר, חברה וממשל. המרחב הכפרי של דאהריה כולל מספר כפרים אשר הדרומי מביניהם הוא ח' זנוטה ובו מגדלים התושבים כמה אלפי ראשי צאן היוצאים יום יום למרעה בסביבה ואין עבורם מקום רעה אחר אלא באזור זה.

הכפר אינו מחובר כלל לתשתיות של מים וחשמל למרות שרשתות אלה נמצאות בסמוך מאד אליו. התושבים משתמשים באותם בורות מים שהיו קיימים בעבר, אך גם קונים מים במיכליות. מערכת חשמל ומערכת ביוב אין כלל בנמצא.

העדות הויזואלית המוקדמת בה ניתן לראות בבירור מבנים ובורות מים הינה תצלום אוויר משנת 1989. ישנם תצלומי אוויר נוספים, חלקם משנות ה-70 של המאה הקודמת, אך איכותם מוטלת בספק. כך ניתן לראות בנספח נ/6 כי לפני למעלה מ-33 שנה ישנם סימנים ברורים למבני מגורים ולקיום ממשי של חיים בכפר, זאת בניגוד לטענת המשיבים על כך שהמבנה הראשון הוקם ב-1997. כך נראים בבירור כ-10 מבנים שחלקם משמשים גם היום כמבני מגורים. כמו כן ניתן לראות חלק ניכר מבורות המים הקיימים עד היום אשר חלקם אף קיבלו בתקופה האחרונה צווי הריסה למרות שהיו קיימים בעבר ולכל היותר עברו שיקום או ניקוי אשר במסגרתו, ומשיקולים בטיחותיים, הוחלף מכסה לפתח הבור.

הפיזור של המבנים מראה בבירור כי המגורים התקיימו במקומות ובאופן הפיזור הדומה למבנה המגורים והמשפחות כיום. כמו כן מבנה הדירים כמעט ולא השתנה עשרות שנים למעט קירוי קל או בניית גדרות חדשות.

מבנים בודדים, חלקם עובר לשנת 1967, בנויים אבן ורוב המבנים הם מבנים קלים או אוהלים המשמשים למגורים ולצרכים חקלאיים שונים. ישנם מקומות בהם נוצקו רצפות בטון אך אין כלל בנייה החודרת אל הקרקע ובוודאי שאין מבנים הבנויים על יסודות או עמודים. הבנייה היחידה הנמצאת מתחת לאדמה היא, כאמור, בורות לאגירת מי גשמים שחלקם נחפרו לפני עשרות שנים ואף יותר.

3. העדר תכנון

למרות שהתושבים מהווים חלק מרצף התיישבותי מקדמת דנא ובוודאי מתגוררים במקום עשרות רבות של שנים, עד היום התכנית היחידה שחלה על שטחי המחיה והמגורים שלהם היא תכנית המתאר הגלילית RJ/5, שפורסמה למתן תוקף בשנת 1942.

תכנית RJ/5 מגדירה את מרבית שטחה כייעוד חקלאי. התכנית מאפשרת אמנם בנייה למגוון צרכים גם בייעוד החקלאי, אך זאת במגבלות שונות. ראשית, התכנית מתירה הקמת מבנה עיקרי אחד ששטחו המרבי 150 מ"ר בחלקה מקורית שלא חולקה בחלוקת משנה. הקמת מבנים נוספים באותה יחידת שטח מותרת רק בכפוף לאישור תכנוני לחלוקת הקרקע למגרשי משנה. מאחר שרוב החלקות המקוריות בגדה המערבית בכלל, ובאזור המדברי בפרט, הן גדולות מאוד (עשרות עד מאות דונמים), מובן שזכויות הבנייה שתכנית RJ/5 מקנה מעטות ואין בהן כדי לענות על צרכי הפיתוח של קהילה שלמה – אלא בכפוף לחלוקת הקרקע, הטעונה כאמור אישור תכנוני נוסף.

שנית, תכנית RJ/5 מבחינה בין שימושי קרקע שהסמכות לאשרם במסגרת היתר בנייה היא בידי הוועדה המקומית, לבין שימושי קרקע חריגים, שהסמכות לאשרם נתונה רק לוועדה המחוזית. בייעוד החקלאי, התכנית מסמיכה את הוועדה המקומית ליתן היתרי בנייה להקמת מבנים

חקלאיים (סככות, חממות וכדומה), מבני תשתית (מים וחשמל) וכן לבית המגורים של האיכר (אך לא למבני מגורים נוספים). לעומת זאת, הקמת מבני ציבור, מבני תעשייה ומבני מגורים שאינם מיועדים לאיכר עצמו טעונה את אישורה של הוועדה המחוזית.

בנוסף לכך המינהל האזרחי אימץ פרשנות מחמירה של הוראות התכנית, באופן שלא ניתן לקבל כלל היתרי בנייה ישירות מכוחה. לפי פרשנות זאת, שראשיתה בסביבות שנת 2005, הוצאת היתר בנייה לפי תכנית RJ/5 תתאפשר רק בכפוף להגשתה ואישורה של תכנית מפורטת או של תכנית פרצלציה שתגדיר תכנונית את מגרשי הבנייה ואת גבולותיהם. המשמעות המעשית של פרשנות זאת היא חוסר אפשרות מוחלט להוציא היתרים לפי תכנית RJ/5, לא רק לצרכי מגורים, אלא אפילו למבנים חקלאיים. במלים אחרות, לפי פרשנותו של המינהל האזרחי, השטחים הנרחבים שעליהם חלה תכנית RJ/5 (כמחצית משטח הגדה המערבית כולה) הם שטחים אסורים למעשה לבנייה. כדי לבנות בשטחים אלה או בחלקם, יש צורך בשינוי ייעוד והוראות בינוי על ידי הפקדתה ואישורה של תכנית מפורטת, שתהווה שינוי לתכנית המנדטורית.

חוסר המענה לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית באזור אינו רק בנוגע להתפתחות עתידית. אפילו הצרכים העכשוויים של התושבים אינם זוכים למענה. הבנייה הארעית שאינה מקנה ביטחון וחוסר היכולת של התושבים להיות מחוברים לתשתיות של מים וחשמל פוגעות בהם פגיעה אנושה. הסירוב להכנת תכנית מתאר לכפר יחד עם פרשנות מחמירה לגבי הוצאת היתרים, לא מאפשרת לתושבי ישוב כדוגמת ח' זנוטה לבנות על פי חוק.

במרץ 2012 נקבע צו בדבר תקנות תכנון כפרים, ערים ובניינים (רישוי בינוי חקלאי) (יהודה ושומרון) התשע"ב-2012. תקנות אלה באות להחליף הקמת מבנים חקלאיים מכוחה של התכנית המנדטורית זאת לאחר הפרשנות החדשה של המנהל האזרחי בנוגע להוצאת היתרים למבנים חקלאיים. זאת למרות שאלפי מבנים חקלאיים ומבני מגורים קיבלו היתר מכוחן של תכניות אלה בכל רחבי הגדה המערבית במשך שנים רבות. מכל מקום תקנות חדשות אלה נוגעות אך ורק למבנים חקלאיים ואינן מאפשרות כלל הוצאת היתרים עבור מבני מגורים או אפילו חפירה של בורות מים. כך שהתכנית היחידה שחלה על האיזור של ח' זנוטה היא תכנית המתאר המנדטורית RJ/5.

לפיכך האפשרות היחידה העומדת בפני התושבים היא אישורה של תכנית חדשה המשנה את התכנית המנדטורית. ככל הנראה המנהל האזרחי, למרות חובתו החוקית לעשות זאת, לא יתחיל במהלך של הקצאת משאבים תכנוניים עבור הכפר ח' זנוטה. כך שכרגע, בכדי להגיע למצב של בנייה חוקית, על התושבים ליזום ולממן הכנה של תכנית מפורטת אשר עלויותיה הן הרבה מעבר ליכולתם. בהערכה גסה ניתן לומר כי עלות של הכנת תכנית עבור הכפר עשויה להיות מעל 120,000 ₪.

4. בנייה בתחום אתר ארכיאולוגי

הטיעון של המשיבים כי עצם הימצאותו של הכפר ח' זנוטה בלב אתר ארכיאולוגי אינה מאפשרת לו להמשיך ולהתקיים שם, אינו עומד במבחן המציאות. זאת, כיוון שהדבר נעשה על ידי המנהל האזרחי עצמו במקומות נוספים באיזור, בישובים פלסטיניים וישראלים כאחד. ניתן לראות לכך

ביטוי בחוות הדעת שנכתבה על ידי ד"ר אבי עופר המסגרת הליך זה מטעם העותרים. בחו"ד מתואר הרצף ההתיישבותי בח' זנוטה תוך מתן דוגמאות להקמת שכונות מגורים חדשות בחברון ובירושלים על גבי אתרים ארכיאולוגיים החשובים פי כמה מח' זנוטה. כמו כן בחוות הדעת של עמותת 'עמק שווה' שצורפה אף היא להליך זה מטעם העותרים ניתן לראות, כי אתרים ארכיאולוגיים נכללו בתחום תכניות מתאר שנערכו עבור כפרים פלסטיניים באיזור על ידי המנהל האזרחי בעבר ובהווה.

הגדרת מקום אתר ארכיאולוגי וכך למנוע בו כל פיתוח או אפילו קיום פלסטיני אינה מטעמים של הגנה על הארכיאולוגיה, אלא שהארכיאולוגיה משמשת כאן ככלי נוסף בהגבלת הבנייה והפיתוח של ישובים פלסטיניים בשטח C. ניתן לראות כי בעבר אושרו תכניות מתאר עבור ישובים פלסטיניים אשר בתחומן נכלל אתר ארכיאולוגי ידוע אשר לא מנע באופן מוחלט פיתוח ובנייה בסביבתו ובוודאי לא הטיל ספק על קיומם של מבנים קיימים בלב האתר כחלק מרצף התיישבותי.

כך לאחרונה, במאי 2009, אושרה להפקדה תכנית מתאר מספר 1730 עבור הכפר זיף הנמצא אף הוא בדרום הר חברון, אשר חלק משטחו הבנוי נמצא בתחום פולגון של ארכיאולוגיה. שטח זה של הכפר זיף, בו בנויים כ-18 מבנים, לא נכלל בתחום תכנית מתאר מיוחדת (1720/05) שאושרה לכפר זיף 2008. רק לאחר שהוגשה עתירה לבג"ץ כנגד תכנית מספר 1720/05 אשר כללה חוות דעת מנומקת אף היא על ידי ד"ר אבי עופר, אושרה להפקדה תכנית חדשה הכוללת בתחומה חלקים מתחום הפולגון הארכיאולוגי.

כמו כן בהחלטה בהתנגדות, שהוגשה על ידי עמותת במקום ותושבי הכפר א טוואני, לתכנית מתאר מיוחדת לכפר (מס' 1764/1/05) בה שטחים נרחבים נמצאים בתחום של אתר ארכיאולוגי, הוחלט, כי "... יש מקום לשמר את הבנייה הקיימת במקום, ולכן במסגרת תקנון התכנית יש לקבוע הוראות המאפשרות מתן היתרים לתחזוקת המבנים הקיימים ולאופן הנחת קווי התשתית..." סעיף 54 בהחלטת וועדת משנה להתנגדויות מיום 17 ביוני 2012.

על פי החלטה זו, שניתנה רק לפני 5 חודשים, ישנן דרכים לאפשר קיום ופיתוח של ישוב פלסטיני על פי תכנית גם בתוך ובסמוך לאתר ארכיאולוגי. כל שנדרש הוא לערוך חפירת בדיקה, להגדיר במדויק את הממצאים ולהטיל מגבלות מסוימות על הבנייה ואולי אף לאסור אותה בחלקים מסוימים אך לא לשלול כל אפשרות להקמת מבנים באופן גורף.

5. אופק תכנוני

ח' זנוטה הינה כפר ייחודי אשר ממשיך רצף התיישבות קיים בצורה שאינה מהווה פגיעה בלתי הפיכה במקום בו הוא נמצא. ברור לכל כי הריסה של המבנים הקיימים תהווה פגיעה משמעותית אשר תסב נזק רב יותר מאשר עצם קיומם.

בפגישות עם התושבים בנוגע לצורכיהם ולראייתם את המבנה הכפר בעתיד הוגדרו כמה עקרונות אשר בעינינו משרתים את המטרה של שימור הכפר, העדר הפגיעה בארכיאולוגיה ומציאת אפשרויות פיתוח עבור תושבי הכפר.

מבנה המגורים הייחודי בכפר הוא מבנה הדומה להגדרה של מבני משק כך שבמרחב תפקודי מוגדר מתקיימים מגורים, דירים, מבנים חקלאיים, שטח לאחסון אוכל עבור העדרים, שקתות להאכלה ומתקנים שונים המיועדים לגידול עדרים ולעבודה חקלאית.

המפות המצורפות (למתווה המוצע בנספח 1/3) מבוססות על תכנית מדידה שנעשתה לאחרונה ונסמכות על שיח נרחב עם התושבים. כאמור התושבים מודעים לחשיבות של האתר הארכיאולוגי ואינם מעוניינים לייצר מצב הפוגע בו באופן בלתי הפיך.

נדמה כי ישנו פער מסוים בין השטח שמוגדר על ידי המנהל האזרחי כפולגון ארכיאולוגיה לבין השטח הממשי של האתר. בכדי לקבוע באופן סופי את אפשרויות הבנייה והפיתוח במקום יהיה צורך לקבוע באופן מקצועי ומושכל את המגבלות של האתר הארכיאולוגי הן בנושא גבולותיו והן במרכיביו הראויים לשימור. לאחר מהלך כזה יהיה ניתן לבחון בצורה מפורטת מהלך תכנוני אשר יגדיר בצורה חד משמעית את היתכנות הפיתוח והבנייה של המקום.

הצרכים של התושבים באים לידי ביטוי בכמה אופנים הן בפיתוח עתידי והן בשיפור המצב הקיים. מרכיבים אלה באים לידי ביטוי במתווה המוצע (נספח 1/3) כאשר הגדרת שטחים לתכנון עתידי בהם ניתן להקים מבנים חדשים נמצאים מחוץ לשטח של האתר. בפיתוח השטח הקיים הוגדרו מרכיבים של צרכים ציבוריים כמו מבנה ציבור ותשתיות. המרכיבים הקבועים של התשתיות כמו למשל מאגר מים או חדר חשמל נמצאים מחוץ לתחום האתר אך יהיה צורך בפרישה של קווי תשתית באופן מושכל ומתואם בתחום האתר. מבנה הציבור אשר עשוי לשמש מספר פונקציות של חינוך, בריאות, ייצוג ופונקציות חברתיות נקבע אף הוא מחוץ לתחום האתר אך בסמוך לו על השטח החקלאי.

כאמור בכדי לקבוע את אפשרויות הפיתוח עבור ח' זנוטה צריך יהיה לעסוק בראש ובראשונה במגבלות שמגדירים הממצאים הארכיאולוגיים ולאחר מכן לבחון באופן מפורט את מימוש הצרכים והרעיונות התכנוניים.

6. סיכום והמלצות

הכפר ח' זנוטה הוא כפר רועים ותיק המקיים אורח חיים ייחודי כרצף התיישבותי בתחום אתר ארכיאולוגי. במקרה זה בה הארכיאולוגיה שזורה בחיי היומיום דרושה גישה המאפשרת קיום של הכפר הנוכחי ואורחות חייו לצד השמירה על ממצאי העבר. כאשר שואפים למצוא פתרון עבור תושבים אלה ראוי לקחת ולשקול את כל המרכיבים הייחודיים של ההתנהלות במרחב על פי אורחות חייהם, תרבותם ורצונותיהם.

הפתרון של פיתוח הכפר צריך להיעשות באופן הדרגתי של מהלכים ארוכי טווח אשר ישמרו את שני המרכיבים המשמעותיים של המקום, קהילת הרועים וממצאים ארכיאולוגיים באופן כזה שאין מרכיב אחד יבוא על חשבון המרכיב האחר.

המהלך המוצע הוא להרחיב את השטח הבנוי של הכפר אל מחוץ למרחב האתר הארכיאולוגי ולאפשר בו בנייה קבועה התואמת את אורח החיים של הקהילה.

לסיכום נאמר כי כל החלטה שלא תאפשר לתושבי הכפר להישאר במקומם תביא לפגיעה ממשית בקיומם ותסכן את מקורות הפרנסה היחידים שנותרו עבורם. כל ניסיון להעביר את התושבים למקום אחר או לאופי חיים אחר יפגע אנושות בתרבותם, ומעל הכל תפגע היכולת שלהם לתפקד ולקיים את עצמם.

חוות דעת מומחה

אני החתום מטה, התבקשתי על ידי עו"ד משכית בנדל המייצגת את העותרים בבג"צ 9715/07 לחוות את דעתי המקצועית בכל הנוגע למצבו התכנוני של הכפר וסביבתו. אני נותן את חוות דעתי הרצופה בזה, במקום עדות בבית המשפט, ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בבית המשפט, דין חוות דעת זו כשהיא חתומה על ידי, כדין לעדות הניתנת בבית משפט.

שם המומחה: אדריכל אלון כהן (ת.ז. -----)

ולראייה באתי על החתום

תאריך: _____