



# מיפוי מחלוקות מרחביות וסביבתיות מרכזיות בין נמל-עיר בחיפה

נעמה טשנר



# מיפוי מחלוקות מרחביות וסביבתיות מרכזיות בין נמל-עיר בחיפה

נעמה טשנר

יולי 2017

## קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה

הקתדרה עוסקת בנושאי הביטחון הלאומי שלהם ביטוי מרחבי, דוגמת משאבים טבעיים ותפוצתם, פריסת האוכלוסייה, התשתית הפיזית והמרכיבים הסביבתיים. הקתדרה מפרסמת ניירות עמדה, נותנת ייעוץ למקבלי החלטות בכירים, יוזמת מחקרים, ימי עיון וכנסים, מוציאה ספרים ועבודות מדעיות ומסייעת לתלמידי מחקר בתחומים הנזכרים לעיל. כמו כן עוסקת הקתדרה בהפצת הנושא בבתי הספר התיכוניים ומוסדות אקדמיה.

### ראובן חייקין ז"ל (1918-2004)

ראובן חייקין נולד בתל אביב, היה שותף בכיר במשרד רואי החשבון סומך-חייקין, גילה עניין רב בגאוגרפיה ובגאופוליטיקה וסייע רבות לתחומים אלה באוניברסיטת חיפה.

יהי זכרו ברוך!

### מרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית

המרכז הוקם בשנת 2016 על מנת לפתח ידע בינתחומי בתחום האסטרטגיה הימית במובן הרחב של המושג, בדגש על ישראל וסביבתה הימית: מזרח הים התיכון והים האדום. הוא עוסק במחקר בחמשת תחומי הליבה הבאים: (1) ביטחון אזורי ומדיניות חוץ, (2) תנועת סחורות, אנשים ורעיונות, (3) משפט, (4) אנרגיה (5) וסביבה. המרכז חותר להיות המרכז המוביל בישראל בתחומים אלו ולהרים תרומה משמעותית לשיח האסטרטגי הימי הבינלאומי.

המרכז הוקם לנוכח העלייה בחשיבותו של התווך הימי במערכת הגלובלית והאזורית, כפי שזו משתקפת בתחרות האסטרטגית המתהווה בין ארה"ב לסין בתווך הימי, בהתרחבות של האזורים הכלכליים הבלעדיים (EEZ), ובמרכזיות ההולכת וגוברת של הים במערכת הכלכלית הבינלאומית גם כמקור לפעילות כלכלית וגם כתווך המרכזי שבו מתנהל הסחר העולמי. באזורנו הפך המרחב הימי למרכזי נוכח גילויי הגז והנפט במזרח הים התיכון, הפיכתו של חיל הים לזרוע אסטרטגית, התלות המוחלטת של ישראל בסחר מן הים וההכרה כי רצועת החוף הפכה לעמוסה ביותר.

ראש הקתדרה: **שאל חורב** [schorev@univ.haifa.ac.il](mailto:schorev@univ.haifa.ac.il)

עריכת לשון: **מרים מילשטיין**

עריכה גרפית והבאה לדפוס: **נוגה יוסלביץ**

הודפס בישראל בשנת 2017

© כל הזכויות שמורות לקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, ולמרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה

ISBN 965-90648-9-2

הדפסה: מילניום איילון

בכריכה: מבט על עיר הנמל חיפה (צילום: פבל קלימנקו)

<http://ch-strategy.hevra.haifa.ac.il>

## תוכן העניינים

4	רקע
6	הגולציה בינלאומית הקשורה לנמלים ולממשק שלהם עם החוף
6	UNCLOS
7	MARPOL
7	ICZM Protocol
9	הגולציה מקומית של נמלי ים
9	חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004
9	החוק לשמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004
9	חקיקה נוספת לשמירה על הסביבה
10	חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ותקנותיו
10	חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969
10	מחלוקות מרחביות ביחסי עיר-נמל בחיפה
11	הבעלות על הקרקע
13	הפרדה בין העיר והנמל בתוכניות סטטוטוריות מאושרות ובהכנה
18	הקמת נמל המפרץ
19	תוכנית פיתוח חזית ים עירונית
20	פארק נחל הקישון
22	מיסי עירייה והכנסות מבנייה נמלית
23	חומרים מסוכנים בנמל חיפה
23	שדה התעופה
24	ממגורת דגון ומסוף הגרעינים
25	חוף שמן ו"הר הזבל"
26	תשתיות: רכבת
26	מבנים היסטוריים לשימור
26	בסיסי חיל הים ופעילות הנמל הצבאי
28	סיכום והמלצות ביניים
32	תודות
33	מקורות

## רקע

חמישים הנמלים הגדולים בעולם (במונחי תנועת מכולות – TEU) צמודים למרקם בנוי עירוני, ונכון להיום אינם "איים" בים (Hall and Jacobs 2012). בעקבות זאת, על פי הניסיון ברחבי העולם, הממשק בין ערים לנמלים מעורר קונפליקטים רבים, בראשם ההפרדה הסטטוטורית בין שתי הישויות הכוללת גם הגדרות של בעלות על הקרקע, ומידת השליטה והנגישות לקו המים ולשטחים בקרבת החוף. עם זאת, מחקרים בתכנון עירוני מצביעים על כך שבשנים האחרונות חלו שינויים בתפיסת ההפרדה בין פעילות תעשייתית ומסחרית לבין פעילות ציבורית-עירונית, כגון מגורים ופנאי. בעקבות התפתחויות טכנולוגיות וחברתיות ישנה שאיפה הולכת וגוברת למצוא איזון רב יותר בין שימושים שונים בקרקע, וכן איזון בין צרכים תעשייתיים וכלכליים לצרכים ציבוריים. למעשה, כיום רווחת התפיסה כי שימושים שונים בקרקע יכולים לחיות יחד (גבריאל ויזר 2016) תחת הסדרים להבטחת ביטחון ובטיחות.

מטרת מחקר זה אם כן היא להציג מיפוי וניתוח של הנושאים המרכזיים בדגש בהיבטים של תכנון ובנייה, עימם מתמודדות רשויות הנמל והעיר בחיפה. לצורך המיפוי וכדי לאתר את הקונפליקטים המרכזיים ערכנו סקירה של הרגולציה והחקיקה הרלוונטית, ניתוח של פרוטוקולים וראיונות חצי מובנים עם בעלי תפקידים ובעלי עניין נוספים.<sup>1</sup> הדוח סוקר את הקונפליקטים הבולטים, כפי שעלו בראיונות עם בעלי העניין במרחב, ואינו יורד לרמת המתחמים או התכנון המפורט. כמו כן אין מטרתו כלל לבקר את ההליכים התכנוניים המקצועיים על שלל היבטיהם. המרוויינים שנבחרו מייצגים את בעלי העניין והמומחים מכלל הגורמים המשפיעים במרחב ובראשם עיריית חיפה, חברת נמלי ישראל, חברת נמל חיפה, מנהל התכנון וועדות התכנון ומשרדי התחבורה והגנת הסביבה (רשימה מלאה מופיעה להלן). כאמור, הריאיון היה חצי מובנה, כלומר, לצד שאלות שהוכנו מראש, אפשר מבנה הריאיון למרוויינים להציג את נקודת מבטם. בסיכום יוצג סטטוס ההסדרה התכנונית הנוגעת לכל קונפליקט נכון למועד כתיבת המחקר, וכן יודגשו כמה ממצאים המצביעים על הצורך בהרחבת המחקר והעמקתו. צעדי המחקר האפשריים הבאים יהיו לאתר מנגנונים המקדמים שיתוף פעולה ותיאום תכנוני-מרחבי, ובדיקת יישומם בהקשר החיפאי. נקודת המוצא של המחקר היא שהנמל הוא בעל פוטנציאל להיות נכס והזדמנות לעיר ולא איום, וכי יש להמשיך לפעול למציאת הזדמנויות למנף את יתרונותיו לעורף העירוני שלו על ידי מציאת פתרונות

1 המחקר נערך במסגרת פעילות מרכז חיפה למחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, במימון משותף עם קתדרת חייקין באוניברסיטת חיפה בראשותו של פרופ' שאול חורב. המחקר מסתמך גם על נתונים שנאספו לעבודה קודמת (טרם פורסמה) במסגרת פרויקט "מרה נוסטרום" במימון האיחוד האירופי, ובהובלתה של פרופ' רחל אלטרמן, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. פרויקט המחקר "מרה נוסטרום" התמקד בפערים רגולטוריים-מוסדיים ביישום של פרוטוקול ICZM במדינות הים התיכון. עוד על המחקר ולקריאת הדוח הסופי

תכנוניים מתאימים ומאוזנים. באופן דומה, העיר יכולה לתמוך בפעילות מוטת-נמל באופן שיעודד המשך צמיחה כלכלית וניצול מיטבי של המרחב.

ישנה הסכמה על כך שנמלים הם תשתית הכרחית ואסטרטגית במישור הלאומי בישראל. כ-99% מהסחורות המיוצאות והמיוצאות של המדינה עוברים בשלושת נמליה (חיפה, אשדוד ואילת). ישראל בהשוואה למדינות רבות אחרות יוצאת דופן בהקשר זה, כי יכולתה להעביר סחורות בתחבורה יבשתית מצומצמת. כתשתית לאומית אין החולק על תרומתם לכלכלת המדינה. נמל חיפה משמש היום גשר למעבר סחורות בין עיראק, ירדן וטורקיה, מה שמחזק את חשיבותו הכלכלית והגאופוליטית (שמיל 2013). בנוסף לכך, מעגלי ההשפעה של הפעילות הנמלית רחבים, והם כוללים בין היתר מספר רב ומגוון של תעשיות התלויות בהן להמשך קיומן. עם זאת, במישור העירוני, תרומתם הכלכלית של הנמלים קשה מאוד לכימות, והיא תלויה הן בסוג הנמל והסחורות העוברות בו והן באופי התעשייה הנלווית אליו (בנקאות לעומת זיקוק נפט). כמו כן, מחקרים בינלאומיים מעידים שבעבר הייתה תרומה ישירה לפעילות הנמלית לעיר שבעורפו. אכן, בעבר היה הנמל מקור מרכזי למקומות תעסוקה. הוא שימש מוקד שסביבו התפתחו תעשיות רבות, והגידול וכמוהו גם הפיתוח העירוני היו תלויים במידה רבה בפעילותו. כיום, על פי מחקרים אקדמיים וכן על פי דוח עדכני של ה-OECD, לפעילויות כלכליות רבות של הנמל יש השפעות חיוביות במחוזות (regions) מרוחקים למדי שאינם דווקא האזורים האורבניים הקרובים לנמל. למשל, המחקר מצוין כי 90% מהפעילויות הכלכליות העקיפות של הנמלים המבורג ולה-האבר מתרחשות במחוזות אחרים, ולא במחוז של ערי נמל אלו (Merk and Dang 2013 וראו גם: Gripaos and Gripaos 1995; Grossmann 2008; Jung 2011).<sup>2</sup> עם זאת, ערי נמל כיום נהנות מתרומה ישירה של נמלי נוסעים לתיירות, וכך בערים רבות נהיו שטחי הנמל התעשייתי הוותיקים למוקדים תיירותיים שוקקי חיים (Clemente et al. 2015).

בעוד שהיתרונות הכלכליים של הנמל התעשייתי אינם בהכרח תורמים ישירות לעיר הצמודה לו, ידוע כי ההשלכות השליליות של פעילות נמלית הן דווקא מקומיות – על המרחב הימי, המרחב החופי והמרחב העירוני. בהן: זיהום ים, זיהום אוויר, חסימת הגישה בפני הציבור לקו המים, חסימה ויזואלית, צריכת שטחים נוספים ב"עורף הנמל", הגדלת העומס התשתיתי על כבישים ומסילות וכיוצא בזה (Del Saz-Slazar et al. 2014). השפעות אלו של הנמל על העיר מחד גיסא, והמגבלות שיוצרת העיר על פעילות נמלית מאידך גיסא, מעוררות קונפליקטים רבים (Daamen and Vries 2007; Hagerman 2013). זאת ועוד, במקומות רבים תשתיות נלוות לנמל, כגון פסי רכבת, יוצרות חיץ בין הנמל לעיר, ותורמות משלהן להיווצרותם של אזורים גבול "אפורים". על פי מחקרים מהאוניברסיטה העברית, כְּשֶׁל שוק מתמשך באזור מפרץ חיפה הותיר מרחב מוזנח, בלתי מנוצל,

2 כמובן שיש גם מקרים שונים או יוצאי דופן ומקומות שבהם ישנה תלות כלכלית בין העיר לנמל, ואז הוא משמש עוגן כלכלי משמעותי לעיר (ישיר ועקיף). Wang (2014) למשל, מצוין שתרומתו של הנמל בשנגחאי לעיר בשנת 2000 הגיעה ל-9.3% מה-GDP של העיר, והנמל ייצר כ-700,000 מקומות עבודה.

המאופיין במחלוקות של בעלות על הקרקע וכן בשטחים מופרים הזקוקים לשיקום (Brownfields) (Felsenstein et al. 2014). אך הקונפליקטים שהוזכרו לעיל ואחרים אינם ייחודיים לישראל כלל, והם קיימים בערי נמל רבות ברחבי העולם, ולפיכך יחסי עיר-נמל הם נושא למחקרים בתחומים שונים ובכללם לימודים ימיים, גאוגרפיה, תחבורה ותכנון עירוני (Hall and Jacobs 2012; Hayuth) (1982; Hoyle 1989; Ng and Ducruet 2014).

מהכתוב לעיל עשוי להשתמע כי העיר והנמל הן שתי ישויות מובחנות המייצגות כל אחת אינטרסים קוהרנטיים ומוגדרים. עם זאת, חשוב לציין כי אין אנו מבחינים באופן דיכוטומי בין העיר לנמל משום שכל אחת מהישויות מורכבת מגורמים בעלי עניין ומניעים מגוונים. למשל, גורמים עירוניים עשויים לקדם שימושים נמליים בקרקע על פני שימושים עירוניים מסיבות שונות, למשל, משום שהם סבורים כי שימושים נמליים מועילים לכלכלה העירונית. במסמך זה תהיה ההבחנה המדויקת יותר לא בין שתי היישויות, אלא בין סוגי המרחבים – המרחב הנמלי שבו מותרת פעילות מוטת-נמל בלבד לפי הוראות החוק, והמרחב הציבורי. המרחב הציבורי הובן עוד בניסוחו של יורגן הברמס בשנת 1961 כמרחב בעל שני ממדים – פיזי וחברתי כאחד. הוא מאופיין בזמינותו, נגישותו, בביטחון הפיזי ובחופש להבעת דעה שהוא מאפשר. המרחב הציבורי נתפס כמפתח לשיפור איכות החיים העירונית, וכפלטפורמה לעידוד פעילויות רב-גוניות (כלימור 2014). בהתאם, למשל, פעילות מוטת נמל בעלת אופי עירוני (חברות לוגיסטיקה, למשל) הממוקמת מחוץ לשטחי נמל תפעוליים אינה מציבה מגבלות על התנאים למרחב ציבורי-עירוני, ולפיכך אינה אמורה לייצר קונפליקט.

במקומות רבים בעולם המתחים בין עיר ונמל עלולים להתעצם, ככל שהדרישה לשטח תגדל והרגולציה התכנונית והסביבתית יתחזקו. בנוסף להיבטים הפיזיים שהוזכרו לעיל נודעת השפעה לנושא הסבוך של הקשרים המוסדיים והתלות ההדדית בין שתי הישויות הללו (הנמלית והעירונית). עקב ריבוי הקונפליקטים המובנים בין ערים לנמלים, ולעיתים אף הסדרה תכנונית-סטטוטורית חלקית בלבד, אפשר לצפות כי המשך הפיתוח והצמיחה (הן של הנמל והן של העיר הצמודה לו) עלולים להימצא תחת מגבלות רבות, ולפיכך לשמש אתגר לאומי וגאואסטרטגי, בייחוד בתנאים של גידול אוכלוסין, ביקוש הולך וגובר לדיור ומחסור בקרקע, כבישראל.

## רגולציה בינלאומית הקשורה לנמלים ולמשק שלהם עם החוק

### UNCLOS

החקיקה הבינלאומית הראשית הוסדרה באמנת הים של האומות המאוחדות, ונחתמה בכמה שלבים החל משנות ה-50 ולבסוף בשנת 1982 (UNCLOS) Convention on the Law of the Sea. עיקר ההסדרה באמנה הוא של תחומי הריבונות בים והזכויות והחובות של המדינות, כולל הזכות לנצל את המשאבים ולהגן עליהם. לענייננו, נמלים מוגדרים כתשתית חופית לצורכי קביעת קו

הבסיס וגבול המים הטריטוריאליים (Article 11), וכן מוגדרים עקרונות אכיפה באשר לפעילות ספינות וזיהום ים (Part XII). הניסוח המדויק באמנה מתייחס לנמלים כאל "the outermost permanent harbour works which form an integral part of the harbour system" וישנן פרשנויות שונות שניתנו להגדרה זו.

## MARPOL

ההגבלה המקיפה על זיהום ים מאוניות מוסדרת באמצעות האמנה הבינלאומית International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). אמנת מרפול נכנסה לתוקף בשנת 1983, ובשנה זו אף נחתמה ואושררה על ידי ישראל. ששת נספחיה עוסקים באיסורים לזיהום ים מכוון מאוניות ובכללם האיסור לשפוך דלקים, שמנים, חומרים מסוכנים, שפכים ופסולת לים. הנספח השישי עוסק בזיהום אוויר מאוניות, ומגביל פליטת מזהמים (כגון תחמוצות גפרית ותחמוצות חנקן) של האוניות. ישראל אומנם חתומה על האמנה, אך לא אישררה שלושה מנספחיה (מתוך ששת הנספחים). כלומר, הם אינם מתורגמים לחקיקה וישראל אינה אוכפת אותם. כמו כן, האחריות לאכיפת התקנות שהותקנו כגון פקודת מניעת זיהום מי-הים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980 או תקנות הנמלים (השלכת אשפה מכלי שיט), התש"ע-2010, מחולקת בין המשרד להגנת הסביבה ורשות הספנות והנמלים. בכל מקרה, הרגולציה מתמקדת במניעת זיהום ים, וגם רובה של אמנה זו אינה נותנת את הדעת על ההשפעות של נמלים על קו החוף ועל הערים שבעורפם.

## ICZM Protocol

הים התיכון זוכה לכאורה להגנה משפטית יוצאת דופן בהשוואה לגופי מים אחרים. בשנת 2008 במסגרת אמנת ברצלונה נחתם על ידי מדינות הים-התיכון הסכם חשוב במדיניות הבינלאומית לניהול אינטגרטיבי של הסביבה הימית-חופית, הוא פרוטוקול ה-ICZM (Integrated Coastal Zone Management).<sup>3</sup> על פיו נוסחו וקודמו חוקים להגנת החופים במרבית המדינות החתומות.<sup>4</sup> פרוטוקול זה כולל עקרונות ומטרות סביבתיות מגוונות, ובראשם גישה אינטגרטיבית ובת-קיימא

3 אמנת ברצלונה (Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution) היא אמנה של האו"ם להגנה על הים התיכון מפני זיהום, שנחתמה בשנת 1995 (בעקבות "תוכנית הפעולה הים תיכונית משנת 1975 - MAP). במסגרתה נחתמו שבעה פרוטוקולים: 1. השלכת פסולת לים מכלי שיט וכלי תעופה; 2. מניעת זיהום מכלי שיט וטיפול במקרי חירום; 3. מקורות זיהום מפעילות קרקעית; 4. איזורים מגונים ומגוון מינים; 5. זיהום בים מחיפוש וניצול משאבי טבע; 6. חומרים מסוכנים; 7. ניהול אינטגרטיבי של החופים (ICZM). הפרוטוקול האחרון (ICZM) נחתם כאשר הושגה ההבנה שיש צורך בראייה אינטגרטיבית יותר של האיזורים על הים התיכון וחופיו (ברמה המוסדית, ברמת בעלי העניין, מבחינה סביבתית-פיזית וכו'), ושטיפול במוקדי זיהום אינו מספיק.

4 חוק שמירת הסביבה החופית (התשס"ד-2004) הישראלי חוקק לפני שנחתמה אמנת ברצלונה. אך מנסחי החוק היו ככל הנראה מעורים בדיונים ובמהלכים סביב ניסוח האמנה ולפיכך החוק משקף בדיעבד את עקרונותיה.



למאפיינים האקולוגיים, הכלכליים ושימושי הקרקע המיוחדים לכל אזור בסביבה החופית והימית בים התיכון (McKenna et al. 2008). הפרוטוקול קובע כללי פעולה למשל בנוגע למרחקי בנייה מקו המים, להבטחת גישת הציבור לקו המים ואיסור נהיגה בחופים. ישראל אישרה פרוטוקול זה במאי 2014, וחוקקה חוקים ליישומו. יש לציין כי חלק מסעיפי האמנה ברורים מאוד (למשל מרחק הבנייה מקו המים setback 100 מ') אבל אחרים נותרו עמומים ונתונים לשיקול המדינות (למשל אופני שיתוף הציבור בתכנון). עוד סעיף עמום מתייחס למרחקי הבנייה מקו המים בסמוך למרכזים עירוניים או פרויקטים בעלי עניין ציבורי, והוא קובע כי מקומות אלו מוחרגים ממגבלות מרחקי הבנייה מקו המים, ועל המדינות להתאים את עקרונות הפרוטוקול לצרכים הלאומיים והמקומיים.

בנוסף לכך, סעיף 9 פרק 2 של הפרוטוקול מתייחס לפעילויות כלכליות על קו החוף (כגון מתקני התפלה, תחנות כוח ותשתיות אנרגיה ונמליים). על פיו המדינות מחויבות לפקח על מתקני תשתית אלו כדי לצמצם ככל האפשר את ההשלכות השליליות של פעולתן. בלשון הפרוטוקול סעיף 9(f):

*...to subject such infrastructure, facilities, works and structures to authorisation so that their negative impact on coastal ecosystems, landscapes and geomorphology is minimised or, where appropriate, compensated by non-financial measures.<sup>5</sup>*

עם זאת, הסעיף אינו קובע כלל מדדים או עקרונות להגבלת הפעילות, אף על פי שתשתיות גדולות אלו עלולות להשפיע על הסביבה החופית, הימית והעורף העירוני שלהן קריטית ואף באופן בלתי-הפיך.

ישנם כמה הסברים אפשריים להתמודדות החלקית והפושרת של פרוטוקול ה-ICZM עם תשתיות אנרגיה ונמלים. האחד, שתשתיות אלו ובייחוד נמליים רואים בפרוטוקול סוג של איום הן על האוטונומיות שלהם והן מגבלה על היכולת שלהם להתחרות בנמלים אחרים. השני, שנמליים מוסדרים במדינות רבות בחקיקה נפרדת ומקבילה הן במישור המקומי-לאומי (יש מדינות שבהן חוקי תכנון ובנייה אינם חלים על נמלים, למשל), והן במישור הבינלאומי (כגון החרגה מפרוטוקול ה-ICZM ורגולציה נפרדת באמנת מרפול ובדירקטיבות של האיחוד האירופי). באופן זה נוצר מצב שבו דווקא הכלי שנועד לקדם את האינטגרציה המרבית מדלג על מה שאפשר להגדיר כ"פעילות כלכלית" ותשתיות חופיות גדולות. צריך לזכור כי מעבר להשפעות הסביבתיות שבהן מתמקד פרוטוקול ה-ICZM לנמליים השפעות נוספות על הכלכלה, החברה והמרחב שיש לבחון אותן.

## רגולציה מקומית של נמלים

### חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004

המסגרת הרגולטורית המסדירה את פעילות נמלי-הים עברה רפורמה בתחילת שנות ה-2000. בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 נקבעה חלוקת התפקידים בין רשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן רספ"ן), וחברת נמלי ישראל-פיתוח ונכסים בע"מ (להלן חנ"י). רספ"ן היא המסגרת המפקחת המנהלית והמקצועית על תכנון ופיתוח הנמלים, ותפקידה לייעץ לשרי התחבורה והאוצר בעניין תוכניות הפיתוח שהוכנו בידי חנ"י. החברה הממשלתית חנ"י, אם כן, אחראית על החזקת מקרקעין ורכישת נכסים שמיועדים להיכלל בתחום נמל, העמדת נכסיה לרשות החברות הפועלות בתחום הנמל, פיקוח על השימוש בנכסים אלו, ותכנון ופיתוח הנמלים בתוכניות שנתיות או רב-שנתיות (טבת 2012, 2015). סמכויות נוספות, על חלקן יורחב בהמשך, הוטלו על חברות הנמלים שנרשמו והתאגדו בישראל, והוסמכו להיות חברת נמל על ידי שר התחבורה בהסכמת שר האוצר.

### החוק לשמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004

ברוח אמנת ברצלונה החוק לשמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 מעגן בין היתר את העיקרון של זכות הציבור למעבר חופשי, ומתריע כי כל החוסם את המעבר החופשי בחוף הים בניגוד להוראות החוק יחולו עליו הוראות העונשין שבחוק, אלא אם הדבר נעשה לפי התוכנית או בהיתר. החריגים לזכות הציבור למעבר חופשי קבועים בסעיף 5(ג)(2) לחוק, והם כוללים: מתקנים ביטחוניים, נמלים, מתקני תשתית חיוניים, מקומות רחצה מוכרזים המיועדים לרחצה נפרדת של נשים וגברים, וחופי רחצה מוכרזים בתשלום (לפי הוראות חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964). מידת גישת הציבור לים (גישה רוחבית לאורך החוף, וכך גישה אנכית מנקודות שונות בעיר לחוף) משמשת נושא מרכזי במתח בין ערים לנמלים בכלל, ובחיפה בפרט.

### חקיקה נוספת לשמירה על הסביבה

נמלי הים ותעשיית הספנות כפופים לחוקים שמטרתם להגן על הסביבה הימית והחופית ובהם: פקודת מניעת זיהום מי ים בשמן, [נוסח חדש], התש"ם-1980; תקנות למניעת זיהום מי הים בשמן (אגרה להגנת איכות הסביבה הימית), התשמ"ג-1983; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 ותקנותיו; חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 ותקנותיו; תקנות הנמלים, התשל"א-1971; תקנות הנמלים (טעינה ופריקה של שמנים), התשל"ו-1975; תקנות הנמלים (איסור השלכת פסולת מכלי שיט) – 2010. על האכיפה הסביבתית אחראי המשרד להגנת הסביבה.

## חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ותקנותיו

בישראל הן התכנון העירוני והן התכנון הנמלי כפופים לחוקי התכנון והבנייה. כל פיתוח עשוי לדרוש תוכניות מאושרות, היתרי בנייה ותסקירי השפעה על הסביבה, על פי החוק. חלק מתוכניות המתאר הנמליות נידונות ומאושרות בהליכים של תוכניות מתאר ארציות חלקיות, והחלק האחר מתוכניות המתאר הנמליות נידונות ומאושרות בוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית אף נותנת היתרי בנייה בשטחי נמל בהתאם לתוכניות.

בישראל באופן יוצא דופן בהשוואה למדינות רבות אחרות גם מתקנים צבאיים ובכללם נמלי ים צבאיים כפופים לחוקי התכנון והבנייה האזרחיים, אך הם מקבלים מעמד מיוחד בהתאם לפרק ו' בחוק. חלקו הראשון של הפרק מסדיר את ייעודי הקרקע ומתן היתרים לבנייה או הרחבה של מתקנים. סעיף בחוק מסמך את הוועדה למתקנים ביטחוניים (הולמ"ב), ועדת משנה לוועדה המחוזית, ליתן היתר לבניית מתקן ביטחוני, ועבודות דחופות יוכלו לקבל היתר גם בדיעבד. החלטות הולמ"ב בדבר מתן היתרי בנייה אינן כפופות להוראות תוכניות המתאר התקפות בשטח התוכנית. כמו כן בגבולות מתקן ביטחוני אין צורך בקבלת היתרים לבניית מתקן חדש (בתנאי שהוא אינו מטיל מגבלות על סביבתו או אינו משנה אותן, ואינו שונה בייעודו מהמתקן הקיים). הולמ"ב מורכבת משלושה נציגים: שניים הם אזרחים המאושרים על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר הביטחון (בפועל אלו ממונה או מתכנן המחוז ונציג רשות מקרקעי ישראל בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה) והשלישי הוא נציג משרד הביטחון. בעוד שלאורך שנים רבות פעלה מערכת הביטחון באופן עצמאי וחופשי כמעט לגמרי מתהליכי התכנון, המודעות הציבורית ההולכת וגדלה למלאי המקרקעין המצומצם ולהיבטים סביבתיים וחברתיים, הובילה להתנגדות אזרחית גוברת לבינוי או לפעילות צבאית אחרת בקרקע, ואף הוגשו על כך עתירות לבתי המשפט (ברוכין, אורן ורגב 2008).

## חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969

החוק עוסק במקרקעין ובהסדר ההיבטים השונים הנוגעים לבעלות עליו. נושא הבעלות על הקרקע נמצא במוקד מרבית המחלוקות בין העיר לנמל. הסעיפים הרלוונטיים בחוק במקרקעין הם העוסקים ב"מקרקעין ייעוד" (107, 111) ועל כך יורחב להלן.

## מחלוקות מרחביות ביחסי עיר-נמל בחיפה

מגוון מחקרים נכתבו על התפתחותה של העיר חיפה והתפתחות הנמל,<sup>6</sup> מהקמתם של המזחים בתקופה העות'מאנית באמצע המאה ה-19 ועד הקמת נמל חיפה במיקומו היום על ידי הבריטים לצורך האסטרטגי של העברת נפט ברחבי האימפריה. כבר בתקופת התכנון הבריטי של הנמל

6 דוגמאות למחקרים היסטוריים על התפתחות העיר והנמל בחיפה: שטרן 1981; קולודני 2010; פיון 1998; אסופת מאמרים לתולדות העיר חיפה, באתר העמותה לתולדות חיפה.

היו כמה חלופות תכנוניות, שהיו עשויות להשפיע באופנים שונים על התפתחות העיר. כיום, מלבד הנמלים המסחריים בחיפה (הקיים והמוקם), ישנו רציף נוסעים, נמל דלק המשרת את בתי הזיקוק והנמל הצבאי. נמלי הקישון המסופח לנמל חיפה כוללים את הנמל הפרטי "מספנות ישראל", מסופים כימיקליים, מעגן דיג וספורט ומסוף מכולות. מסוף נפרד בשטח נמל חיפה מיועד לפריקת גרעיני התבואה לממגורת דגון.

## הבעלות על הקרקע

בשנת 2004 נחקק חוק רשות הספנות והנמלים שבמסגרתו בוטלה רשות הנמלים, והקרקע בבעלותה נהייתה לקניין המדינה (סעיף 51). בשנת 2005, בעקבות רפורמת הנמלים והקמתה של חברת נמלי ישראל, הסמיכו שר התחבורה ושר האוצר את חנ"י להיות חברת הפיתוח והנכסים של נמלי ישראל לתקופה של 49 שנים. תפקידיה העיקריים של חנ"י כחברה ממשלתית הוגדרו בסעיף 9(ב) בחוק, ובהם החזקת "המקרקעין המועברים" והנכסים האחרים שהועברו אליה מרשות הנמלים (שטחי היבשה והים וכן כלל שטחי הבסיסים הצבאיים). נכסים אלו (מלבד שטחים בשימוש משרד הביטחון) יעמדו לשימוש שלוש חברות הנמל שהוקמו (חיפה, אשדוד ואילת), והתאגידיים המורשים ישלמו תמורתם לחנ"י דמי שימוש. גם על חנ"י לשלם למדינה תמלוגים ודמי שימוש בשיעור קבוע מהכנסותיה.<sup>7</sup>

דוח מבקר המדינה הצביע בעבר על הכשל באי-חתימת הסכם חכירה המסדיר את העברת הזכויות במקרקעין שהועברו מהמדינה לחנ"י, וכן אי-חתימת הסכמים מפורטים בין חנ"י ובין חברות הנמל בנוגע לנכסים שחנ"י העמידה לרשותן, כמתחייב מחוק הספנות והנמלים. נכון לאוקטובר 2011, מועד סיום כתיבת דוח המבקר, טרם נחתם הסכם כזה,<sup>8</sup> וזאת למרות החלטה מספר 1199 של רשות מקרקעי ישראל משנת 2010 לאשר את ההסכם.<sup>9</sup> הסכם בין חנ"י לחברות נמל נחתם רק בנמל אילת.

שפת הים לרבות מקרקעין שבתחומי נמל מוגדרים לפי סעיף 107 לחוק המקרקעין (התשכ"ט-1969) כ"מקרקעי ייעוד".<sup>10</sup> על פי ניתוח משפטי שבוצע על ידי עו"ד בנימין היימן, סעיף 111 של חוק המקרקעין מגביל את האפשרויות לביצוע עסקאות במקרקעי ייעוד, מאחר שסיווג מקרקעי ייעוד נועד להבטיח את ייעודם של המקרקעין "לתועלת הציבור". בחוק רשות הספנות והנמלים מוגדרים

7 מבקר המדינה (2011) דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (הדוח המלא), "פיתוח נמלי הים", עמ' 1284.

8 מבקר המדינה (2011) "פיתוח נמלי הים". שם.

9 רשות מקרקעי ישראל, הסכם חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ – מדינה, מס' החלטה 1199, מתאריך 5.07.2010.

10 "מקרקעי ייעוד" נוספים הם: נהרות, נחלים ותעלות וגדותיהם; דרכים ומסילות ברזל, לרבות מקרקעין המשמשים תחנות של מסילות ברזל; נמלי תעופה; ואחרים.

כ"נכסים מוגנים" אותם המקרקעין המנוהלים על ידי חנ"י בתחום הנמל ("המקרקעין המועברים"), וכן מקרקעין אחרים בתחום נמל שנרכשו על ידי תאגיד מוסמך. סעיף 12 בחוק רשות הספנות והנמלים קובע כי הגבלות על ביצוע עסקאות ב"מקרקעי ייעוד" חלות גם על קרקעות "נכסים מוגנים". עם זאת, תוכנית מאושרת לפי חוק התכנון והבנייה יכולה לגרוע שטחים מתחומי נמל על ידי ביטול הסיווג של מקרקעי ייעוד וסיווגם באופן אחר.<sup>11</sup> משמעות הדבר היא כי בניסוח זה החוק מספק מנגנון להחלפת שטחים על ידי גריעת השטחים מתחומי נמל.

על פי חוק רשות הספנות והנמלים, מקרקעין באחזקת חנ"י מיועדים רק ל"שימוש נמלי" כמפורט בתוספת הראשונה לחוק. בין השימושים הנמליים נכללים גם שטחים ציבוריים פתוחים (סעיף 22 לתוספת), וכן מבנים ומתקנים הקשורים לפיתוח חזית קו המים (Waterfront) (סעיף 23 לתוספת). אף על פי כן קבועים מנגנוני גמישות, על פיהם שימושים שאינם נמליים מותרים בתנאי שאינם עלולים לפגוע בפעילות התקינה או בתוכניות עתידיות של הנמל, או כאשר מדובר בשימוש זמני בשטחים המיועדים לשימוש נמלי בעתיד.<sup>12</sup>

במקרה של הפסקת השימוש הנמלי במקרקעין החוק קובע כי השטח יחזור לחנ"י, והזכויות במקרקעין יהיו בידי המדינה או בידי תאגיד מוסמך אחר בכפוף לאישור שרי התחבורה והאוצר (סעיף 16 לחוק). במקרה של מחלוקת המדינה רשאית להפקיע את זכויות השימוש. סעיף זה בחוק יצר בעייתיות רבה בנוגע לתוכנית פיתוח חזית הים לשימושים עירוניים. מאחר שאין הסכם בין חנ"י לחברת נמל חיפה, ומאחר שחברת נמל חיפה לא יכולה על פי החוק להמשיך להחזיק בשטחים המוסבים לשימושים עירוניים, נוצרת מחלוקת באשר למהות ולהיקף הפיצוי על המקרקעין.<sup>13</sup>

**צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים),** התשס"ה-2005 מעניק לחנ"י "זכות שימוש שאינה בלעדית במקרקעין המועברים לצורך ביצוע תפקידה" (סעיף 1(א)). על פי סעיף 1(ב) "אין בהענקת זכות שימוש לפי סעיף קטן (א) כדי לגרוע מסמכות המדינה להעניק לאחר לפי כל דין זכויות במקרקעין המועברים". משמעות סעיף זה תתברר כחשובה ביותר במספר קונפליקטים בין העיר לנמל, בהיותו מנגנון שנקבע על ידי הרגולטור המאפשר למעשה העברת הזכויות של חנ"י בקרקע לגורמים אחרים ולשימושים שאינם נמליים.<sup>14</sup>

11 היימן בנימין, פרק 12: היבטים משפטיים, בתמא/13/3/א: פיתוח חזית ים עירונית בחיפה, דו"ח שלב א', פברואר 2010, מנהל התכנון, משרד הפנים.

12 היימן, שם.

13 שם.

14 "למדינה יש מנגנונים להחלפת שימושי קרקע. בעבר, קרקע של רשות הנמלים הייתה רשומה בטאבו וכך היא הייתה נשארת. כיום, אם רוצים להקים פארק, אפשר להחליף את הקרקע. היום חנ"י מנסה לקנות שטחים לא בשביל נדל"ן על אלא מנת להוריד את עלויות הייבוא והייצוא וזה תפקידה" (מיכל טוכלר, מתכנתת ראשית-חנ"י, פרוטוקול הוועדה לשינויי גבולות, 25.10.2010).

כיום, למרות הרפורמה במתכונת מודל ההפרטה של הבנק העולמי – "בעל הבית" (Landlord), חברות הנמל (חיפה ואשדוד) הן עדיין חברות בבעלות ממשלתית. לפי **כתב הסמכה לחברת נמל חיפה** (2005)<sup>15</sup> החברה המפעילה את הנמל ונותנת שירותי נמל מקבלת את הקרקעות לצורך כך מחנ"י, בהסכם לעניין השימוש במקרקעין שקיומו מחויב על פי החוק. לפי סעיף 24 בכתב הסמכה, חברת נמל חיפה מוסמכת לעסוק בשטח היבשתי גם בפעולות תכנון ובנייה של מבנים ומתקנים הדרושים לתפעול השוטף של הנמל. חברת נמל חיפה רשאית בנוסף לכך להגיש לחנ"י תוכנית פיתוח של השטח הנמלי או של שטחים נוספים בנמל שאינם בשימוש נמלי (סעיף 36). על חברת נמל חיפה מוטלים שירותי חובה (כגון ניטול מטענים והחסנתם) ו**שירותי רשות** (האחרון שבהם מוגדר כ"קיום שירותים לקהילה בהיקף שהיה נהוג ערב תחילת ההסמכה").

### הפרדה בין העיר והנמל בתוכניות סטטוטוריות מאושרות ובהכנה

הקונפליקטים העקרוניים בין העיר לנמל שבאים לידי ביטוי במחלוקות על שימושי קרקע משתקפים ולעיתים אף מעוגנים בתוכניות סטטוטוריות ברמות שונות.<sup>16</sup> תוכנית מתאר ארצית לחופים (תמ"א 13) חורגת מרצועת החוף באזור המפרץ, ומגדירה גם שטחים נרחבים במפרץ חיפה לתעשייה ומתקנים הנדסיים (איור 1). כלומה, שטחים אלו מוסדרים על ידי תוכנית מתאר ברמה ארצית, וכל שינויי השימושים והיעודים בשטחים אלו מקודמים באמצעות שינויים לתמ"א.



איור 1: תמ"א 13 (1985) – ה"בטן" ביעוד תעשייה

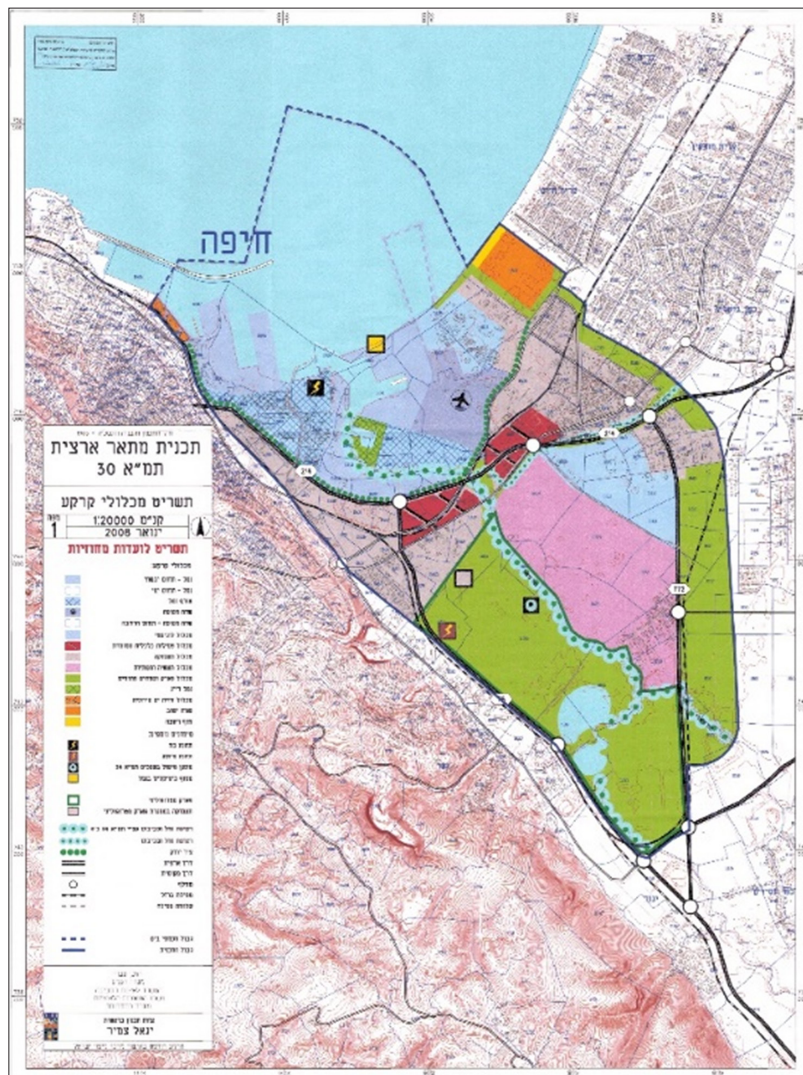
15 כתב הסמכה ונספחיו נמצאים באתר נמל חיפה:

<http://www.haifaport.co.il/template/default.aspx?PageId=19>

16 סקירה של תוכניות בהתמקדות בהיבטים בריאותיים של התעשייה במפרץ נערכה על ידי שירי ספקטור-בן ארי, "סוגיות סביבתיות ותכנוניות במפרץ חיפה תוכנית "מתחם בז"ן" ותוכנית "קרקעות הצפון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28.7.2014.



עקב ריבוי הקונפליקטים באזור מפרץ חיפה הוחלט על מתן הוראה לעריכת תוכנית מתאר ארצית לדרום מפרץ חיפה (תמ"א 30) כבר בשנת 1991. רק בינואר 2008 הועברה תמ"א 30 להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור. התוכנית במרכזו של מטרופולין חיפה כוללת שטחים נמליים ושטחי לגיסטיקה, אזורי תעסוקה ומסחר עירוניים ומטרופולינים, תשתיות דלק, גז, תעשיות פטרו-כימיות ואת השטחים מאגן נחל הקישון שיועדו כשטחי הפארק. מטרתה להסדיר את השימושים ולגשר על הקונפליקטים באזור זה תוך הבטחת התנאים הסביבתיים ומזעור הסיכונים הכרוכים בהמשך פעילות התשתיות הלאומיות (איור 2).



איור 2: תמ"א 30 תחום התוכנית ותשריט מכלולי קרקע

בשנת 2009 עברה תמ"א 30 לאישור הממשלה, אך הוחזרה למועצה הארצית לתכנון ובנייה בעקבות התנגדות משרד התחבורה ומשרד התשתיות הלאומיות. מנהל התכנון מסר למבקר המדינה שהסיבה המרכזית לדחיית התוכנית על ידי הממשלה הייתה התנגדות חברת נמלי ישראל להכליל את שטח הנמל בתחום תמ"א 30.<sup>17</sup>

במסגרת קידום תוכנית סטטוטורית לנמלי חיפה (תמ"א 1/ב/13) על בסיס התוכנית האסטרטגית של חנ"י לשנים 2006–2055, הוחלט לחזור לתמ"א 13–חופים ולקדמה כשינוי לתמ"א החופים. תמ"א 1/ב/13 – תוכנית למרחב היבשתי של מפרץ חיפה שבה יוגדרו גם מתחמים שבהם יועדפו "שימושי נמל עירוניים" שישרתו את נמלי חיפה. התוכנית כוללת בתוכה את פארק מורד נחל הקישון (סביב פארק הקישון והמעגנה הקיימים). לצורך קידום התוכנית אישרה המועצה הארצית (בעקבות המלצת ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי) את פיצולה של תמ"א 30, וגרעת השטחים שממערב למסילת הרכבת לצורכי התמ"א החדשה. בעקבות כך, למשל, פוצל פארק הקישון המתוכנן לשני מקטעים המטופלים כל אחד בתוכנית שונה.

בפועל, החלטה זו מעקרת לדעת מרבית המרוויינים, את תמ"א 30 ממטרתה העיקרית – פתירת הקונפליקטים בין העיר מחד גיסא, והשימושים התעשייתיים והנמליים מאידך גיסא. בנוסף לכך נטען בזמן דיוני המועצה הארצית על ידי נציגי עיריית חיפה, כי חלק מהשטח המוגרע מתמ"א 30 אינו בבעלות חנ"י, וכי קביעת מסילת הרכבת כקו הפיצול היא שרירותית. צוין כי השטחים המערביים כבר כוללים פיתוח אורבני אינטנסיבי, ועל כן לא יוכלו לשמש לצורכי תשתית נמלית.<sup>18</sup>

אישורה של תמ"א 1/ב/13 טרם יצא לפועל, ובינתיים פיתוח אזור הנמל היום אינו מלווה בתכנון סטטוטורי כוללני, אלא בתוכניות סטטוטוריות נושאויות (תמ"א 1/ב/13 – למבנים ימיים בנמל המפרץ; ותמ"א 2/1/ב/13 – מקורות החול לנמל המפרץ ונמל הדלק), וכן בשני תסקירים נפרדים של השפעה על הסביבה.<sup>19</sup>

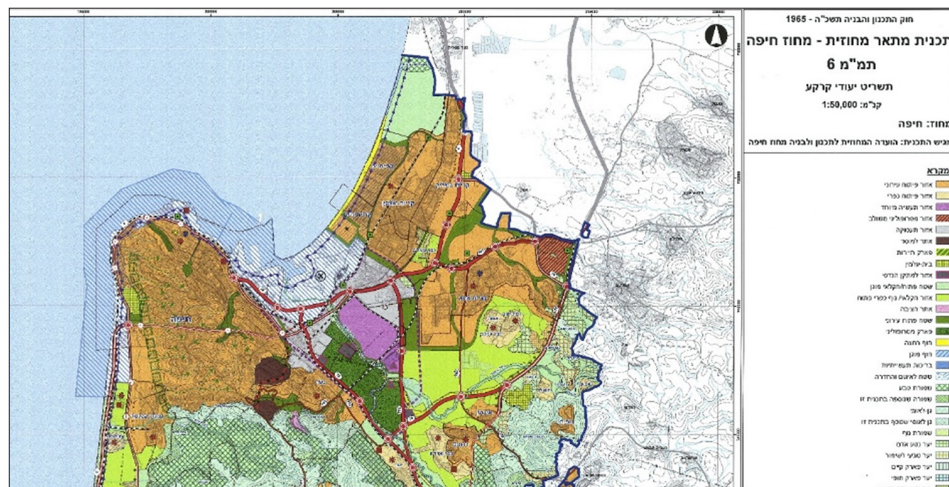
תוכנית מתאר למחוז חיפה – תמ"מ 6 (איור 3) היא התוכנית הסטטוטורית המחוזית שאושרה בשנת 2013, ולדברי מנהל התכנון משקפת את עקרונותיה של תמ"א 30. היא חלה על כל השטח, מלבד השטח המוסדר באמצעות תמ"א 13 שכולל, כאמור, שטחי נמל ואת רצועת החוף.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 67, (1.11.2016) פרק "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ", עמ' 1068–1069.

18 פרוטוקול המועצה הארצית, 7.2.2012.

19 פיצול המרחב הוא המשכה של החלטות "היסטוריות". כבר בשנת 1997 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לפצל את ההנחיות לתסקיר על תמ"א 13ב' (נמל חיפה) לשני חלקים וכן לשנות ההוראה ולאפשר קידומן והפקדתן של שלוש תוכניות מפורטות - נמל העבודה, החלק היבשתי של נמל הנוסעים ועורף הנמל - במקביל להליך אישור התמ"א. פרוטוקול המועצה הארצית 5 במרץ 2002.





איור 3: קו כחול וייעודי קרקע בתמ"מ 6. שטח פסים כחולים הוא תחום תכנון תמ"א 13

שטח המפרץ (הכולל את הנמל והתעשייה הפטרוכימית) 'מוחרג' גם מתוכנית המתאר הכוללנית של חיפה, חפ/2000, שאושרה לאחרונה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (7.11.2016). החוקר שמונה על פי החוק לשמוע את 1,222 ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית ציין כי אחד מנושאי ההתנגדויות העיקריים היה התחרות שבין הפעילויות הלאומיות במפרץ ובין הפעילויות העירוניות (תעסוקה, שטחים פתוחים ועוד), וכן הגברת המתח בעקבות החרגתו מתחום התוכנית. על פיו, תוכנית פיתוח הנמל ובתי הזיקוק מטרידות את הציבור החיפאי מבחינה תפקודית, חזותית וסביבתית (מקורות הזיהום באיור 4). פתיחת חזית הים לעיר ורציפות המעבר הציבורי לאורך החוף הם נושאים מרכזיים נוספים בעניין הציבורי.<sup>20</sup> החרגה זו נובעת מהגדרת שטחי הנמל בתוכנית הכוללנית חפ/2000 כשטחי 'ייעוד על פי תוכנית מאושרת אחרת'.

יש הטוענים כי ההחרגה מאפשרת את קיבוע חלופת "עסקים כרגיל" שבה צורכי הנמל כתשתית לאומית עולים בחשיבותם על שימושים אחרים כמרחב ציבורי-עירוני. חוקר ההתנגדויות לחפ/2000 סבר כי העובדה שאזורים אלו מוסדרים בתוכניות אחרות אינה מונעת מתוכנית המתאר של העיר להחיל על שטחים אלו הוראות שונות. בהתאם לכך, על פי חוות דעתו, יש לכלול "סדרת הנחיות לתכנון השטח ב'ייעוד על פי תוכנית מאושרת אחרת' כתנאי למתן תוקף לתוכנית חפ/2000, או כתנאי להפקדת תמ"א 13/ב/1 (לפני מתן תוקף לתוכנית חפ/2000)". אף על פי כן לא אימצה הוועדה המחוזית שבחנה את ההתנגדויות את ההמלצה. מאחר שתוכנית המתאר העירונית כפופה לתוכניות ארציות לא ברור כיצד היא תוכל להטיל עליהן מגבלות.



איור 4: מקורות פליטת מזהמים לאוויר, מפרץ חיפה, מקור: מצגת המשרד להגנת הסביבה

במונח "שימושי נמל עירוניים" שהופיע לעיל, מתכוונים לעורף הנמל (ושימושים כגון שטחים ומתקנים לניטול ואחסון, שטחי אחסנת מכולות, מפעלי תעשייה וחברות העוסקות בסחר חוץ, הפצה ולוגיסטיקה), והוא אמור לבטא את האינטגרציה האפשרית שבין פעילות נמלית ועירונית. עם זאת, הדעות חלוקות לגבי התרומה של שטחי אחסון מכולות לחזות העיר. יתרה מכך, בעוד שחברת נמלי ישראל רואה במרכזים לוגיסטיים מעין אלו מגוף חיובי לכלכלת העיר, לטענת כמה נציגים עירוניים שראיינו אותם, אזורי מסחר ובילוי עשויים לתרום לעיר יותר הן מבחינת הכנסות והן מבחינת ייצור מקומות עבודה.

## הקמת נמל המפרץ

ראש עיריית חיפה קידם את התוכנית להקמת נמל המפרץ החדש בחיפה. לסברתו (על פי הפרסומים בתקשורת), הנמל החדש יחזק את מעמדו של הנמל הצפוני, וימנף את הכלכלה בצפון הארץ.<sup>21</sup> בנוסף ליתרונות הכלכליים הפוטנציאליים של הנמל החדש, עיריית חיפה ראתה בהקמתו הזדמנות לקידום תוכנית פיתוח חזית הים, תוכנית פתיחת הנמל המערבי לעיה, העתקת נמל הדלק וחוות המיכלים הקטנה, ולהעתקת חומרים מסוכנים לרציפים המרוחקים ממרכזים אורבניים.<sup>22</sup> נציגים עירוניים אחרים התנגדו להקמתו של נמל המפרץ בטענה כי הנמל צפוי להסב נזקים נופיים וסביבתיים לעיה, וכן לתמוך בהרחבת התעשיות הכבדות במפרץ. זאת בזמן ששדרוג הנמל הקיים עשוי לענות על הצרכים ויגרום נזק פחות בהרבה.<sup>23</sup>

כאמור, ההשלכות הסביבתיות של עבודות הקמת הנמל והתשתיות הנלוות פוצלו לשני תסקירי השפעה נפרדים על הסביבה, בהתאם לפיצול של התכנון הסטטוטורי. אין ספק, כי לתוכנית המסדירה את המבנים הימיים ישנן השלכות סביבתיות שליליות החורגות מתחומי הנמל, ובהן: על איכות המים והאקולוגיה בנמל, בסביבתו הקרובה ובאזור המורחב של מפרץ חיפה, על תהליכי הרבדה והסעת חולות בסביבת הנמל, חופי הקריות ובאזור המורחב של מפרץ חיפה ועל נחל הקישון וסביבתו. כמו כן נצפו שינויים באיכות האוויר ורעש בעקבות הפעולות להקמת הנמל.<sup>24</sup> בחנ"י סבורים כי ההשלכות הסביבתיות של הנמל החדש "נמצאו כנמוכות עד אפסיות ברוב התחומים הנבדקים" בתסקיר. וכן כי הנמל "טומן בחובו מנופים לשיפור הסביבה במרחב העירוני".<sup>25</sup>

בד בבד עם בניית הנמל מקודמת כאמור תמ"א 1/13/ב1 לעורף הנמל. התוכנית מתבססת על פרוגרמה שנכתבה בהזמנת חברת נמלי ישראל על ידי חברת ייעוץ בינלאומית, ומגדירה את צורכי עורף הנמל העתידיים, על פי תחזית המטענים ופוטנציאל הפיתוח. הפרוגרמה קבעה שיש צורך בשטח של 4,500 דונם לעורף נמל ובעקבות המלצת רספ"ן הוסכם על 3,750 דונם ברוטו שיוסדרו על ידי התוכנית. מאחר שחלק מהשטח בנוי וכבר קיימות תעשיות במקום, וכן שימושים נוספים בקרקע וכן קרקעות בבעלות פרטית, הערכת גורמי התכנון המקצועיים היא כי אחוזי המימוש אינם

21 עירונית 449 (מגזין עיריית חיפה) 1.8.2013 <http://www1.haifa.muni.il/news/20130731/newsletter.html>, Port2Port, "השר כץ בסיוור בנמל המפרץ: אפקה אישית שדמי השימוש יהיו אטרקטיביים", פרסום מתאריך 10.5.2016.

22 אריאל וטרמן, מהנדס העיר חיפה, התייחסות לנושא תכנון וסביבה במפרץ חיפה, הוגש לח"כ דב חנין, יו"ר ועדת משנה לבחינת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה, 29.5.2014.

23 למשל: עינת קליש, חיים בחיפה, 31.7.2014 וכן "מסמך ההתנגדות לתוכנית חיבורי הנמל", שם, פורסם בתאריך 18.6.2016. טענה זאת נתמכה על ידי מספר מרואיינים במחקר.

24 המשרד להגנת הסביבה (מחוז חיפה), תסקיר השפעה על הסביבה לתמ"א 1/13/ב1 – מבנים ימיים בנמל חיפה – חוות דעת, 27.4.2015. <http://www.sviva.gov.il/yourenv/countyhaifa/documents/review-27-04-2015.pdf>.

25 שלמה ברימן, מנכ"ל חברת נמלי ישראל, סוגיות היהום הסביבתי במטרופולין חיפה, הוגש לח"כ דב חנין, יו"ר ועדת משנה לבחינת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה, 6.4.2014.

ידועים, וכי פיתוח מוטה-נמל בשטחים אלו מתקיימים בתנאי אי-ודאות גדולה. עם זאת, גם לא ידוע על נוסחאות מקובלות לחישוב כמות השטח הדרושה לעורף נמל עליהן נסמכה הפרוגרמה, ואם כמות השטח שהוגדרה אכן מתאימה לצרכים העתידיים. דיון אחרון בתוכנית עורף הנמל 1/ב/13 בולנת"ע התקיים באפריל 2017. אחת מההחלטות המרכזיות שהתקבלו היא לגרוע את חוות המיכלים מתחם (7) מתחום התמ"א, לנוכח אישורה של חפ/2000 הקובעת שימושי מגורים, מסחר ומתקנים הנדסיים במקום.

התוכנית לחיבורי נמל המפרץ חפ/1833/א"1, שנועדה להסדיר את הנגישות התחבורתית והמסילתית לנמל המפרץ בתוך מרחב חיפה, זאת תוך התייחסות לחציית נחל הקישון, הופקדה על ידי הוועדה המחוזית בינואר 2014, והודעה בדבר אישורה פורסמה בתאריך ה-31.1.2017. רשות נחל הקישון התנגדה לתוואי המסילה אשר עלול לפגוע באזור אקולוגי רגיש (מלחת הקישון). כמו כן הוגשו לה 750 התנגדויות על ידי תושבי העיר והאזור. נציגי המשרד להגנת הסביבה ומוסדות התכנון סוברים כי התוכנית ההנדסית מאפשרת שיפור בנגישות התחבורתית/מסילתית לנמל, ואף תתרום להפחתת זיהום האוויר מתחבורה.

### **תוכנית פיתוח חזית ים עירונית**

הוראה להכנתה ניתנה על ידי המועצה הארצית עוד בספטמבר 2007. לפי תמ"א 3/13 שבתוקף, הנמל המערבי הסמוך לשדרת בן גוריון מיועד לשמש כחזית ים עירונית – מקום למרחב ציבורי הכולל פעילויות של בילוי, בידור, נופש, מלונאות מסחר ומגורים. רציפי הנמל המערבי עתידים להתפנות בהדרגה משימושי נמל, למעט נמל הנוסעים שימשיך לפעול. התוכנית מאפשרת את פיתוח חזית הים העירונית בשלבים תוך כדי פינוי הדרגתי של השימושים הנמליים. תהליך התכנון סבוך ורווי צרכים מנוגדים של הרשויות והחברות הממשלתיות המעורבות.

ואכן, נכון למאי 2017, התוכנית לפיתוח חזית ים עירונית בחיפה (תוכנית מתאר ארצית מפורטת 13/3/א) אושרה על ידי המועצה הארצית, אך העברתה לאישור הממשלה מתעכבת. חברת נמלי ישראל בוודאי הייתה מעוניינת להימנע מיצירת שימוש ציבורי שיגביל את השימושים הנמליים המותרים בתוכנית והגובלים בה. כמו כן טרם נפתרה המחלוקת על הזכויות לשימוש בקרקע שהועברו בהרשאה לחברת נמל חיפה (ועובדיה) לשימושים נמליים בעקבות רפורמת הנמלים שנכנסה לתוקפה בשנת 2005. באפריל 2016 הגישה חברת נמל חיפה התנגדותה לתוכנית חזית הים העירונית, והתנייתה במציאת שטחים חלופיים, אף על פי שבו זמנית מתקיים משא ומתן לגיבוש הסכם עקרונות להפעלת חזית ים עירונית לצד המשך פעילות נמלית בשטח. בנוסף לכך, נכון ליזמן כתיבת מסמך זה, המשרד להגנת הסביבה התנה את הסכמתו בקבלת דוחות סביבתיים, שחלקם טרם הושלמו.

בכל מקרה, גם לאחר אישורה של התוכנית יישומה צפוי להיתקל בקשיים רבים. שיקוע מסילת הרכבת הוא רק דוגמה אחת לכך: חפ/2000 אינה מסמנת את תוואי השיקוע/מנהור, שכן הדבר

אמור להיות מוסדר במסגרת תוכנית המתאר הארצית (א/3/13), שממילא תגבר על התוכנית המתאר הכוללנית. הוראות התוכנית אומנם כוללות סעיף המציין את נושא הנגשת הים אל העיר ומתן פיתרון למסילת הברזל גם באמצעות שיקועה,<sup>26</sup> אך כאמור אין הפתרון מתחייב ממנה.

## פארק נחל הקישון

הקונפליקט סביב פארק הקישון מורכב ביותר, והוא כולל מחלוקות בין כמה גורמים על ייעודים ושימושים בקרקע (ובראשם חברת נמלי ישראל, רשות מקרקעי ישראל, עיריית חיפה ורשות נחל הקישון). לצד המחלוקת בנושא המקרקעין, בעלי העניין בקרקע מייחסים רמות חשיבות שונות לעצם קיומו של פארק לצורכי פנאי ונופש לאורך גדות נחל הקישון, גודלו הרצוי ומאפייניו. על כך נוסף האתגר המשמעותי של שיקום המערכת האקולוגית הפגועה של הנחל בעקבות שנים של הזרמת שפכים ופעילות של תעשייה כבדה באזור.

אפשר להקדים ולומר כי למרות שייעוד פארק מטרופוליני בלב מטרופולין חיפה נקבע בהחלטת ממשלה כבר בשנת 2001, ועוגן בתוכניות סטטוטוריות שונות היוצרות זכויות בשטח (כלומר, סימון שטח בייעוד פארק),<sup>27</sup> תוכניות סטטוטוריות אינן מוסמכות להסדיר את זכויות הקניין במקרקעין. למעשה, נכון לשנת 2017 טרם הוסדרה הבעלות על הקרקע. בנוסף לכך, מאחר ששטחי הקישון הם בייעוד לתעשייה ומטרת התוכניות המאושרות והמופקדות לשנות את הייעוד לפארק, המחלוקת כיום היא דרישתה של חנ"י לפיצוי על שינויי ייעוד (שיפויי על ירידת הערך של הקרקע) וכן קבלת שטחים חלופיים.

מאחר ששטחי המדינה באזור נחל הקישון יועדו לעתודת קרקע נמלית עוד בשנות ה-70 של המאה ה-20 וחנ"י מחזיקה בעמדה כי היא נמצאת במחסור תמידי של שטחי אחסון ופיתוח לוגיסטי, הרי בקונפליקט זה שנמשך כבר שנים רבות, חנ"י תומכת בצמצום שטח הפארק ככל שניתן. בתוכנית האב האסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של חנ"י משנת 2006 צוין כי הקונפליקט מתרכז ברוחב רצועת הפארק הנוגסת בשטחים תפעוליים פוטנציאליים, וכן בנושאי חזות הנמל בנקודות הממשק עם הפארק ובהיקף תנועת מבקרים.

עמדת עיריית חיפה איננה חד-משמעית. מצד אחד, גורמים עירוניים תמכו וקידמו את הקמתו של נמל המפרץ החדש, שצורכי השטח שלו אינם מוטלים בספק, ובהתאם לכך תמכו בעמדת חנ"י לצמצם את שטח הפארק.<sup>28</sup> עיריית חיפה אף התנגדה לשינוי ייעוד הקרקע משטח תעשייה לפארק

<sup>26</sup> ועדה מחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה, ועדה להשלמת תוכניות, חפ/2000, קובץ החלטות של ישיבה מס' 29.9.2016, 2016009.

<sup>27</sup> יניב רוני, "השפעת פיתוח הנמל החדש בחיפה על שיקום נחל קישון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31.3.2008.

<sup>28</sup> יניב רוני, 2008, שם.



ציבורי מתוך חשש כי הדבר יגרור תביעות לפיצויים על ירידת הערך שהעירייה לא תוכל לעמוד בהן.<sup>29</sup> מצד שני, עיריית חיפה הצטרפה לבסוף לרשות נחל הקישון בהגשת התוכנית פארק מורד נחל קישון, שאושרה להפקדה בתנאים על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בחיפה ביוני 2016.<sup>30</sup>

תוכנית אב פארק הקישון למרות ההתנגדויות נהייתה בכל זאת בתוכנית מתאר חיפה (חפ/2000, אושרה בנובמבר 2016) לפארק גדול הקישון.<sup>31</sup> בעקבות דרישת חני" נשאו למורד הפארק 586 דונם מסך הדונמים בתחום שטחי המחלוקת. היקף זה של הפארק תאם את המלצת ועדת מנכ"לים בראשות רשות מקרקעי ישראל (אוגוסט 2010), את המלצת ועדת המשנה לנושאי תכנון עקרוניים (ולנת"ע) שדנה בתוכנית המתאר העירונית בשנת 2011, ואת הפשרות שהושגו לאורך השנים בתהליכי תכנון משותפים בין חני" ורשות נחל הקישון.<sup>32</sup>



איור 5: אבנים וחומרי חציבה המשמשים לבניית הנמל החדש בכניסה לפארק הקישון

29 אריאל וטרמן, מהנדס העיר חיפה, התנגדות לחפ/2000, 10.6.2014. לפי חוק התכנון והבניה, חובת הפיצויים חלה על הרשות המקומית גם כאשר מדובר בגוף ממלכתי, אלא אם מתקבל הסדר חלופי.

30 התנאים להפקדה: א. הקמתה של חברת ניהול לפארק לצורכי הקמתו, תפעולו ותחזוקתו. ב. קביעת שלביות ביצוע. ג. תכנון מפורט. ד. הנחיות לממשק הפיתוח עם שטחי התעשייה/לוגיסטיקה בתחום התוכנית הסובבים את השטח העירוני הפתוח ויצירת קישוריות לפארק גדורה. ה. **מנגנון החלפת שטחים בין רשות מקרקעי ישראל וחני"ו**. פרוטוקול החלטות של ישיבה מס' 2016990 של הוועדה המחוזית חיפה, 20.6.16.

31 בתוכנית חפ/2000 מוצעת הקמה והסדרה של פארק המשתרע בתחומה המוניציפלי של עיריית חיפה, משני צידי ערוץ נחל קישון, מכביש 22 במזרח ועד שפך הנחל לים במערב. סה"כ שטח התוכנית הינו 1,566 דונם, מתוכם כ-950 דונם הם שטחי הנחל והפארק המוצעים. יתרת השטח מוגדרת כ"יעוד על פי תוכנית מאושרת אחרת" ומתייחס לשטחים המתוכננים כשטחי עורף נמל למחסנים לוגיסטיים של חברת נמלי ישראל. בהוראות התוכנית הנחיות לגבי ממשק בין שטחי פעילות פנאי, נופש ושימור לבין שטחי פיתוח לוגיסטי.

32 רשות נחל הקישון, פארק נחל הקישון: חומר רקע לדיון ועדת המשנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה, ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 21.7.2016.

כאמור, ייעוד שטח לפארק הקישון במסגרת תוכניות סטטוטוריות אינו מבטיח את הקרקע להקמתו. כך, בתחילת שנת 2016 נטען כי בדין ודברים בין חנ"י, עיריית חיפה והמשרד להגנת הסביבה (אז בראשות אבי גבאי) הוסכם על הקמת פארק נחל הקישון בשטח של 160 דונמים בלבד.<sup>33</sup>

אומנם אישורה של חפ/2000 המקצה 586 דונם מקרקע תעשייתית לפארק משמשת אבן דרך בהסדרה התכנונית סטטוטורית של הפארק, אך הקונפליקטים בין השימושים בשטח טרם הוסדרו. בין היתר, נכון להיום, חנ"י איפשרה הצבת מכולות על שטח של 95 דונם על גדת הנחל בהיתר מעיריית חיפה, שלה מתנגדת רשות נחל הקישון. בנוסף לכך, במסגרת יישום תוכניות המתאר הארציות לנמל חיפה 1/13/ב/1 ו-2/13/ב/1 הכניסה לפארק מוקפת כיום בגלי אבנים ותלי חומרי חציבה המשמשים לבניית הנמל החדש, ואלה מטריד סביבתי ונופי, ולא ברור אם וכיצד חנ"י אחראית על שיקום השטח לאחר סיום הבנייה בשנים הקרובות. כמו כן התוכנית המפורטת "פארק מורד נחל קישון" (שטח תוכנית כולל של 950 דונם) אומנם אושרה כאמור להפקדה בתנאים, והליך אישורה עלול להיתקל בקשיים שונים, בהם התנגדויות לתוכנית והחלטות עתידיות שיתקבלו במסגרת תוכנית המתאר הארצית לעורף נמל חיפה 1/13/ב/1. בין היתר, במסמכי תמ"א 1/13/ב/1 (סעיף 15.3) נכתב כי "הגבול המדויק של הפארק ייקבע בתוכנית מפורטת, באישור הוועדה המחוזית, ובתנאי ששטחו הכולל של הפארק לא יגדל מעבר למסומן בתוכנית זו".

### מיסי עירייה והכנסות מבנייה נמלית

ישנם סוגים שונים של היטלים ומיסים ובהם ארנונה, דמי היתרי בנייה, היטל השבחה ואגרות פיתוח, המושגים על בנייה נמלית הן ביבשה והן בשטח ימי שיושב לצורכי נמל (על פי בג"ץ שטח ימי מוגדר כמקרקעין ולכן חייב בהיטלי השבחה בהתאם לתוכנית הפיתוח שבשטח<sup>34</sup>). מחלוקת הקשורות לתשלומי ארנונה למשל, הגיעו בעבר לפתחו של בית המשפט הן בחיפה והן באשדוד.

שטח נמל המפרץ טרם משוּיך לרשות מוניציפלית כלשהי, ויש כמה רשויות הרואות עצמן בעלות זיקה לשימושים בו. הוועדה הגאוגרפית מטרופולין חיפה – שמונתה על ידי שר הפנים העוסקת בחלוקת הכנסות, באיחוד ופירוק רשויות, שינויי גבולות ושינוי מעמד מוניציפלי – צפויה לקבוע גם בנושא זה החלטות שצפוי כי ייצרו מתחים נוספים בין הגורמים המעורבים.<sup>35</sup>

33 ר' דיון בישיבת מועצת עיריית חיפה פרוטוקול מס' 24, מיום 5.4.2016; כמו כן, במליאת הכנסת מתאריך 23.2.2016, ציין השר להגנת הסביבה: "הקימו רשות, יש עובדים, יש תקציבים, יש הכול – פארק אין. אין פארק. יש בעיה שפשוט הקרקע לא שייכת בעצם לים. לצורך העניין, היום זה העירייה וכו', ובעצם אין לה קרקע. דיברו על לקחת את זה ולהעביר את זה לטכני. זה שטח של חברת הנמלים, זה עורף הנמל שלה. עכשיו, אפשר להפקיע לה אותו, אבל אני לא חושב שאפשר להפקיע לה אותו, כי יש לה צרכים; ואפשר לתת לה שטח חלופי בטכני, שזה נושא שבעבר נדון, אבל הוא עולה 500 מיליון שקל, ולאף אחד אין היום 500 מיליון שקל כדי לבנות פארק, עם כל הכבוד לזה שרוצים לבנות פארק, וכולנו בעד פארקים וכו' וכו'".

34 ערר 68/14/6094 חברת נמלי ישראל - פיתוח נכסים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד, 10.1.2017.

35 פרוטוקול ישיבת הוועדה הגאוגרפית מטרופולין חיפה, 25.10.2016.

## חומרים מסוכנים בנמל חיפה

בישראל האחריות והסמכויות הנוגעות לפיקוח על חומרים מסוכנים (חומ"ס) ולטיפול בהם ומענה בחירום, מפוצלות בין גופים רבים וביניהם המשרד להגנת הסביבה, רשות הכבאות ופיקוד העורף. ועדה ציבורית מייצעת לבחינת ההערכות והטיפול בחומרים מסוכנים ברגיעה ובשעת חירום, בראשות הרצל שפיר (מונתה על ידי המשרד להגנת הסביבה) פרסמה את מסקנותיה בשנת 2007. באותה העת, 650 אלף טון של חומרים מסוכנים (מכל הסוגים) שונעו דרך נמל חיפה.<sup>36</sup> על פי המשרד להגנת הסביבה, המלצות הוועדה עוגנו בדרישות היתרי הרעלים של כמה מהמפעלים במפרץ חיפה. באשר לברום, אחד מהחומרים המסוכנים המרכזיים העוברים בנמל, הוחלט על הפחתה הדרגתית של כמות הברום המשונעת לייצוא דרך נמל חיפה, ובשנת 2016 על העברת 30% בלבד מכלל מכולות הברום הנשלחות לייצוא.<sup>37</sup> בעוד הגופים האמונים על הטיפול בתחום (המשרד להגנת הסביבה בראשם) עשויים לדרוש היתרי רעלים, הגבלה על חריגות חומ"ס משטחי מגרש ושימוש בטכנולוגיה מיטבית לצמצום הסיכון, הרי שיכולת ההשפעה של הרשויות המקומיות בנושא זה מצומצמת. בראיונות עם בעלי עניין צוין כי לגורמי התכנון בעיריית חיפה אין מידע מפורט ומעודכן על סוגי החומרים, על הכמויות ועל זמני השינוע בדרכים של החומרים המסוכנים המגיעים דרך הנמל, ולעיתים אף מאוחסנים שם. כמו כן צוין כי חומרים מסוכנים והגבלות סביבתיות הם בהחלט גורם המשפיע על תוכניות, ועלול להיות אף גורם מעכב לאישורן. בנוסח הנוכחי של תמ"א 1/ב/13 ישנן הוראות בנושא חומרים מסוכנים, ונספח סביבתי המחלק מתחמי סיכון. הנוסח הסופי והסעיפים הכלולים בו טרם פורסמו, ואמורים לקבל את התייחסות המשרד להגנת הסביבה לנושא.

## שדה התעופה

שדה התעופה ממוקם מחוץ לתחום נמל חיפה ומשיק לו ממזרח. תחומו נקבע בחוזה החכירה של הקרקע על ידי רשות שדות התעופה מרשות מקרקעי ישראל. לאפשרות להרחיב את השדה הקיים ולעשותו לשדה בינלאומי שני במדינה ישנן השלכות הן על העיר והן על הנמל. יש הרואים בשדה התעופה דווקא מנוף לפיתוח העיר.<sup>38</sup> עם זאת, ישנם גורמים עירוניים הרואים בשדה תעופה בינלאומי בצמידות כה רבה לאזור עירוני צפוף מגבלה על פיתוח העיר ועל איכות החיים בה. לחליפין, גם חברת נמלי ישראל סוברת כי שדה התעופה חוסם אפשרות לפיתוח הנמל מזרחה, ואף מטיל מגבלות תפעוליות על פעילות עתידית. מצד הגורמים הנמליים שטחי שדה התעופה

36 סיכום עבודת הוועדה, הוועדה הציבורית המייצגת לבחינת ההערכות והטיפול בחומרים מסוכנים ברגיעה ובשע"ח, בראשות הרצל שפיר, 2007, [http://dorontal.net/Shafir\\_Report\\_2007.pdf](http://dorontal.net/Shafir_Report_2007.pdf).

37 לשכת מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, סוגיות הזיהום הסביבתי במטרופולין חיפה, התייחסות לנושא תכנון וסביבה במפרץ חיפה, הוגש לח"כ דב חנין, יו"ר ועדת משנה לבחינת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה, 22.4.2014.

38 דיון בהמלצות החוקר על חפ/2000, קובץ החלטות של ישיבה מס' 2016009 של הוועדה להשלמת תוכניות, וועדה מחוזית חיפה, 27.9.2016.



נדרשים כעורף נמל. כבר כיום תוכנית "חיבורי נמל המפרץ" חופפת חלקית לשטח שדה התעופה, וצפויה למנוע את הרחבתו אם יוחלט על כך בעתיד. האדריכל דודי גלור חוקר ההתנגדויות לתוכנית המתאר של חיפה (חפ/2000), הצטרף לדעה זו כשציין בדוח כי "יש להעתיק את שדה התעופה חיפה ממקומו, זאת על מנת להקטין את מגבלות הפיתוח במפרץ, ולאפשר את ניצול הקרקע לטובת פיתוח הנמל ושימושים נוספים. להערכתי, במצב הנוכחי שנוצר מבחינה תכנונית, והעובדה שחלקים משמעותיים מנמלי חיפה כבר מוקמים בימים אלה, מהווה שדה התעופה את אותו חלק ב'פאזל' הסבוך במפרץ שפינויו יאפשר סדרת מהלכים תכנוניים למיתון הקונפליקטים באזור".<sup>39</sup> הוועדה המחוזית קבעה כי החלטה בנושא הקמת שדה התעופה הבינלאומי אינה בסמכותה, והיא צריכה להתקבל ברמה הארצית.<sup>40</sup> תוכנית לפיתוח נמל תעופה חיפה מקודמת באמצעות תוכנית תשתית לאומית (תת"ל) 80.

### ממגורת דגון ומסוף הגרעינים

**חסימת קו המים והבעלות על הקרקע** – ממגורת דגון מתפרסת על שטח של כחמישה דונם. המבנה מתנשא לגובה של 61 מטר ואורכו לאורך החוף כ-200 מטרים. על פי תמ"א 3/13 (תוכנית מתאר ארצית חלקית תיקון 3 לחופי חיפה וטירת הכרמל), שאושרה בשנת 2007 ממגורת דגון הייתה אמורה להיחרס כדי לפנות את השטח לצורכי פתיחת החזית העירונית. תוכנית א/3/13 חזית ים עירונית שהיא תיקון לתמ"א קובעת כי "לכשתתפנה מפעילותה הנוכחית, יוסב מבנה הממגורה לשימושים חדשים". סעיף 4.3.2 בהוראות התוכנית אוסר את הריסת המבנה וקובע כי הוא מיועד "לשימור קל". עם זאת, ישנן דעות מנוגדות באשר להשארת המבנה במקומו, ויש הסוברים כי הוא מחסום לנגישות ציבורית לקו רציף (אנכי ואופקי) לקו המים. פעולות הפריקה והאחסנה עשויות להעתיק את מיקומו לגבולות תמ"א 1/13/ב, אך עדיין לא קיימת החלטה או תוכנית מפורטת לנושא.

לאורך השנים היו מחלוקות רבות בין דגון בתי ממגורות לישראל בע"מ לבין חברת נמלי ישראל ועיריית חיפה שאף הגיעו לפתחו של בית המשפט. המחלוקות בעיקרן סובבות סביב שאלת מעמד המקרקעין של ממגורות דגון עם תום מועד הזיכיון שניתן לחברה, והשבת הקרקע לרשות מקרקעי ישראל, וכן בגין המיסים וההיטלים הנגזרים ממעמד המקרקעין.

**זיהום אוויר מתובלה יבשתית של משאיות (ממגורה ונמל בכלל) – הפעילות במסוף הממגורות** בחיפה מתקיימת 24 שעות ביממה, שישה ימים בשבוע ולמרות שישנה ממגורה באשדוד גם כן, מרבית התבואה נפרקת בנמל חיפה (על פי דיווח של לשכת המסחר והתעשייה חיפה והצפון, מדובר בכ-1 מיליון טון בשנה, 25% ממתעני התבואות המיועדים לדרום הארץ<sup>41</sup>). מלבד הזיהום

39 דודי גלור, דו"ח חוקר חפ/2000 עמ' 14-15.

40 דיון בהמלצות החוק, הוועדה להשלמת תוכניות.

41 לשכת המסחר והתעשייה חיפה והצפון, "חייבים ואפשר להפחית את זיהום האויר בעיר התחתית בחיפה הנגרם מתנועת המשאיות", אתר האינטרנט של הלשכה, פורסם ב-28.12.2015.

מפריקה בצובר, שינוע התבואה לדרום הארץ יוצר עומס משאיות רב, ומתלווה לו זיהום אוויר כבד. בשנת 2016 הטילה עיריית חיפה מגבלות על תנועת המשאיות סביב ממגורות דגון, זאת כחלק ממהלך כולל של הפחתה והסטה של עומסי תנועה של משאיות בעיר התחתית.

על פי פרסומיה, חנ"י בשיתוף עיריית חיפה תמכה במהלך עידוד יבואני הגרעינים למשוך את המטענים מהממגורה בשעות הלילה במקום בשעות היום העמוסות תחבורתית, זאת על ידי הענקת תמריצים כספיים ליבואני הגרעינים הבאים לקבל את מטענם בשעות אלה (מיזם "לילה טוב"). אולם נטען כי התמריץ איננו מספק, ולמעשה מהלך זה עורר התנגדות של ועד העובדים, שאף הגישו תביעה לבית המשפט. באוקטובר 2010 נחתם הסכם פשרה המבטל את המגבלות על תנועת המשאיות.

תוכנית להקמת אזור מופחת פליטות מזהמות מתחבורה בחיפה אושרה על ידי מועצת העיר בספטמבר 2016 והיא כוללת, בין היתר, הגבלת כניסת משאיות כבדות לעיר התחתית וסבסוד נסיעה במנהרות הכרמל.<sup>42</sup>

### חוף שמן ו"הר הזבל"

הר הזבל הוא כינוי לשטח שהיה בבעלות רשות הנמלים, והוחזר לעיריית חיפה ל-49 שנה. משנות ה-40 של המאה הקודמת ועד שנסגר בשנת 2000 הושלכה באתר כל הפסולת הביתית שיוצרה בעיה, שעל פי ההערכות הגיעה לכ-4.5 מיליון טון אשפה. עם השנים נעשה הר הזבל למפגע תברואתי וסביבתי קשה. נכון לאפריל 2017 שוקם חלק מהשטח שיקום נופי, שאותו אפשר לראות בנסיעה מכביש 22. עם זאת, הפסולת לא טופלה והיא עדיין משמשת מפגע סביבתי שעלול אף להחמיר עם הזמן. מעבר למחלוקת מי אמור לשלם עבור הטיפול בפסולת ובקרקע המזוהמת, קיימת מחלוקת באשר למה ישמש השטח אם ולאחר שיטופל (איור 6).



איור 6: "הר הזבל בחיפה יהפוך לפנינה ירוקה" מקור: דברי ראש העיר והתמונה באתר חיפה (מאי 2016) ([www.haifahaifa.co.il](http://www.haifahaifa.co.il))

42 באתר של המשרד להגנת הסביבה:

## תשתיות: רכבת

תשתיות הרכבת בחיפה משמשות חיץ בין העיר לים. עיריית חיפה התנגדה בעבר לחשמול הרכבת ולהכפלת המסילה על פני הקרקע. כיום נידונות חלופות להמשך פיתוח מסילות הרכבת, וכן חלופות שונות לשיקוע/מנהור. תוכנית חזית הים העירונית אומנם נסמכת במטרותיה על שיקוע המסילות (ומציגה חלופות לכך), אך בפועל, על פי הוראות התוכנית (4.10.2), חשמול מסילת הברזל והכפלת המסילות לא יסתרו את התוכנית. מאחר שתת"ל 65 (תוכנית תשתית לאומית להכפלת מסילת הרכבת בין בת גלים ושפיים – מסמכי התוכנית בהכנה ואינם מפורסמים לציבור) כפופה לתוכנית הנדסית של ביצוע, לא מן הנמנע שתוכנית חזית הים תעודכן בהתאם לה. אחת מהתוכניות ארוכות הטווח היא לחבר את הרכבת המתוכננת בתוכנית "חיבורי המפרץ" למסילת הרכבת המזרחית (מסילת העמק) שמגיעה לירדן, ובכך גם להסית את רכבות המטען מרכבת החוף. כיום אין עדיין פתרון הנדסי לחיבור המסילה המזרחית לנמל.

## מבנים היסטוריים לשימור

בתוך שטחי נמל חיפה ישנם מבנים היסטוריים ספורים מתקופת המנדט הבריטי המוכרזים מבנים לשימור. ישנן ארובות ("מעשנות") ועוד מבנים בחלקים שונים של השטחים הנמליים. כיום המבנים מגודרים, ולציבור אין אליהם גישה כלל. בתוכניות פיתוח הנמל שטרם יצאו לפועל יש כוונה לקדם שימור ופיתוח של המבנים הללו, וכן תוכניות לאתר מבקרים. בתוכנית התשתיות לחיבורי נמל המפרץ, שלוש ה"מעשנות" (מבנים הסמוכים לרח' יוליוס סימון ממערב) נכללות בתוכנית לשימור ומבנים אלה יישארו במקומם. גשר המסומן בתשריית התוכנית לשימור ונמצא מעל נחל הקישון – יפורק ויורכב במקום אחר על חשבון יזם התוכנית.

## בסיסי חיל הים ופעילות הנמל הצבאי

"הפולינום" – ההתנגדות הציבורית לבניית הנמל הצבאי החדש בשנת 2009, שבאה לידי ביטוי גם בזירה המשפטית, משקפת את המודעות הציבורית הגדולה לשימוש הגורף של מערכת הביטחון בפרק ו' של חוק התכנון והבנייה (אורך ואחרים 2009). בשנת 2007 הגישו ראש עיריית חיפה והעירייה עתירה על החלטת הולמ"ב לאשר בניית מבנה בנמל חיפה (שלב א' בפרויקט "פולינום" ממערב לנמל – "המעגנה המערבית"). בנוסף לכך הוגשה בקשה להוצאת צו ביניים למניעת תחילת העבודות. העתירה נדחתה והועברה לדיון בוועדת ערר למתקנים ביטחוניים שליד המועצה הארצית לתכנון ובנייה. בדיון בוועדת הערר נדחתה העתירה של עיריית חיפה. אולם החלטת ועדת הערר התנתה, בין היתר, את אישור וביצוע השלבים הבאים בפרויקט הפולינום: להכנת תוכנית פעולה מחייבת הכוללת לוחות זמנים, ומצביעה על המשאבים והמקורות לפינוי חזית הים של הנמל המערבי מפעילות נמלית (למעט נמל נוסעים); להעתקת כל המתקנים הביטחוניים שבתחום נמל

חיפה אל מחוץ לשובר הגלים הקיים; לפינוי בה"ד חיל הים ולפיתוח טיילת ים רציפה לאורך הנמל המערבי ועד לטיילת בת גלים.<sup>43</sup>

על כך עתרה עיריית חיפה שוב. בשנת 2009 ניתנה הפסיקה על העתירה והודעה על ביטולה בעקבות הסכם הפשרה בין עיריית חיפה ומשרד הביטחון (הצבא). בהסכמת הצדדים נקבע שהדיון בעתירה יועבר חזרה לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה, שידון בעתירה על ועדת הערר ובד בבד יתקיים משא ומתן עם משרד הביטחון (ברוכין ואחרים 2008). לפי החלטת ועדת הערר הוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות משרדי הפנים, התחבורה, הביטחון, התשתיות, האוצר והגנת הסביבה, יחד עם עיריית חיפה לשם הכנת תוכנית פעולה בנושא חזית הים העירונית בחיפה.

על פי הסכם הפשרה הוחלט על הקמת ועדה בראשות מפקד חיל הים לשעבר, אלוף (במיל) ידידיה יערי, שתבחן את ישימותן (קרי, התאמה לדרישות מבצעיות, פיזיות-תכנוניות, סביבתיות וכלכליות) של הצעות המיקום החלופיות של הפולינום בנמל המפרץ ("החלופה המזרחית"). הוועדה סיכמה כי הצעת העירייה ישימה, וכי ישנה היתכנות לנמל דו-שימושי, אזרחי וצבאי, בחלופה המזרחית. עוד צוין בדוח כי "הקמת החלופה המזרחית באופן אשר יענה על הצרכים המבצעיים של צה"ל, תעניק מענה הולם גם לצורכי העיר והמטרופולין. הוועדה התרשמה כי בשל מורכבות התהליכים הנדרשים להקמת הנמל המזרחי תארך הקמתו זמן רב. לפיכך, כדי לעמוד בצורכי הביטחון של מדינת ישראל יוקם הפולינום בנמל המערבי בתקורה מינימלית, אך באופן שייתן מענה מבצעי הולם עד להקמת הנמל המזרחי". כיוון שטרם הוכנה תוכנית לנמל הצבאי, הוגדר במסגרת תוכנית תמ"א 1/1/ב/13 (תוכנית "מבנים ימיים במפרץ חיפה עם הוראות של תוכנית מפורטת להקמת מסוף מכולות חדש") שטח, בכפוף להכנת תוכנית מפורטת, בצמוד לנמל המפרץ ממזרח. חיל הים אף נתן את התחייבותו להעתקה, אך בפועל, מיד לאחר שהושלמה בניית המעגנה המערבית קטנו סיכויי המעבר של כלל הפונקציות הצבאיות, בכללן בסיס חיל הים ובסיס ההדרכה בשכונת בת גלים.

**בסיס ההדרכה של חיל הים בשכונת בת גלים** – במסגרת תוכנית מתאר מקומית (תב"ע) חפ/2177/ב ביזמת מנהל מקרקעי ישראל, מתוכננת הקמת שכונת מגורים במקום בסיס ההדרכה של חיל הים בבת גלים. נוסף למגורים תוכנן פארק חופי רחב ידיים המכיל את רצף הטיילת החופית. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה ציינה בישיבה שערכה על התוכנית (באפריל 2011) כי החסם העיקרי בקידום ובעיקר בביצוע של התוכנית ושיווקה הוא מציאת מקום חלופי למיקומו של בה"ד חיל הים, וקביעת מקור מימון להעתקתו. כשלב ביניים וכפשרה עד לפינוי הבה"ד הסכימו העירייה והצבא על פינוי של רצועה לאורך קו המים ברוחב של כ-35 מ', שתופרד מהבסיס על ידי קיר ותאפשר יצירת עוד קטע ברצף הטיילת ושביל האופניים, שיחבר את שכונת בת גלים לחוף שבועורף בית החולים רמב"ם. התוכנית להעתקת בה"ד חיל הים כלל אינה נמצאת בדיונים, נכון לזמן הכתיבה.

**חימוש בנמל הצבאי** – פיקוד העורף אחראי על הערכה של חומרים מסוכנים בתוך הנמל והקשר לבטיחות בעורף. קיימים קריטריונים והגדרות אזרחיות למעגלי ביטחון סביב שכונות תושבים, אך על פי גורמים מקצועיים שראיינו אותם, חיל הים איננו עומד בהם. ישנה מודעות ציבורית מעטה לגבי כניסתם של כלי שיט בעלי יכולת גרעינית לנמל הצבאי. בעניין זה אפשר לציין שיש מדינות שאינן מסכימות לאפשר כניסה של כליים בעלי הנעה גרעינית לנמלי החוף שלהן.

## סיכום והמלצות ביניים

הליכי התכנון והבנייה בישראל בכלל ובהקשר העירוני בחיפה בפרט ארוכים ומתמשכים. על תחילת התכנון של תוכנית המתאר העירונית של חיפה פורסמה הודעה כבר בשנת 2007, ולקח עשור עד אישורה הסופי. תכנון והליכי אישור לעורף נמל נמשכו אף כפול מכך. לא מן הנמנע שבמסגרת זמני התכנון הארוכים, מיושמות החלטות המייצרות או לכל הפחות מקבעות את המצב בשטח (הן כאלו המשפרות את איכות המרחב והן כאלו המדרדרות אותו). דוגמאות בולטות לכך הן תוכניות המגבילות את האפשרות להרחיב את שדה התעופה בחיפה בעתיד לשדה תעופה בינלאומי (מעבר להארכת הרציף ב-318 מטרים), או מבנה הפולינום שהעתקתו מוערכת בסכום כסף, אשר ספק אם משרד הביטחון/המדינה יחליטו להשקיעו.

מרבית הסוגיות שנסקרו לעיל הן מורכבות – גם משום האינטרסים השונים של מגוון הגורמים המעורבים בתכנון (העירייה, חברת נמלי ישראל וחברת נמל חיפה, משרדי הממשלה, רשות מקרקעי ישראל, ארגוני החברה האזרחית ונציגי ציבור), וגם משום שהמציאות התכנונית באזור היא תולדה של התפתחויות היסטוריות מחד גיסא, ותהליך איטי למדי של הנעת שינויים מאידך גיסא. מורכבות הסוגיות נובעת גם מההשלכות הרחבות והרב-ממדיות של כל אחת מהן, כשלרוב הן בעלות היבטים מוסדיים, כלכליים, תכנוניים, רגולטוריים, אדריכליים, ביטחוניים, בריאותיים ואף בעלות היבטי נגישות, איכות חיים והשפעה על המרחב הציבורי.

להלן טבלה המסכמת את הסוגיות הנבחרות בקונפליקט עיר-נמל בחיפה לצד ציון התוכניות הסטטוטוריות העוסקות בהן והסטטוס שלהן. עם זאת, תוכנית מתאר מאושרת אינה מצביעה בהכרח על פתרון הקונפליקט, בייחוד מפני שהסדרה תכנונית מאפשרת מדיניות, אך אינה מבטיחה את מימושה. לא מן הנמנע שבהיעדר מדיניות (תכנון ואחרת) מוסדות התכנון הפיזי בישראל ממלאים אף תפקיד של מקבלי החלטות. קיומה של תוכנית סטטוטורית אף אינו מעיד בהכרח על היכולת ליישמה, וייתכן בהחלט שהמוסדות השונים ימשיכו לנסות לפעול לשינויה. הטבלה להלן מתבססת על הניתוח של תוכניות המתאר השונות ובייחוד על נקודות המבט והדגשים שעלו במהלך הראיונות עם בעלי העניין לצורכי מחקר זה.

נושא	מטופל במסגרת תוכנית	סטטוס תוכנית	הערכה/הערות מרואיינים
הבעלות על הקרקע והעברת בעלות/שימוש	--	--	ישנם מנגנונים בחוק להעברת קרקעות. ישנו קושי לסגור "עסקאות" בין גופים ממשלתיים שונים
הפרדה בין העיר והנמל בתוכניות סטטוטוריות	תמ"א 30	לא מקודמת	מספקת עקרונות לתכנון, כגון תמ"מ 6, אך בפועל, מדיניות התכנון הסטטוטורי מפצלת את המרחב למוטה נמל ומוטה עיר
מיסי עירייה והכנסות מבנייה נמלית	--	--	צפוי להיות מטופל במסגרת החלטות הוועדה הגאוגרפית למטרופולין חיפה לבחינת גבולות מוניציפליים
הרחבת הנמל – מסופי הכרמל ונמל המפרץ	תמ"א 1/ב/13 עורף הנמל	הלונת"ע המליצה להעביר עם שינויים להערות הוועדות המחוזיות (אפר' 2017)	טרם הועברה להערות הוועדה המחוזית
	1/1/ב/13 מבנים ימיים	מאושרת	--
	2/1/ב/13 החול	מאושרת	--
תוכנית פיתוח חזית ים עירונית	תמ"א 3/א/13	מאושרת על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, טרם הועברה לממשלה	סיכוי יישום נמוכים בטווח הקרוב והבינוני. כרגע המשרד להגנ"ס דורש השלמת דוחות סביבתיים
חומרים מסוכנים בנמל חיפה	תמ"א 1/ב/13 חפ/2000	הועברה להערות הוועדות המחוזיות מופקדת. דיון אחרון בוועדה להשלמת תוכנית (ועדה מחוזית לתכנון ובנייה חיפה) בספטמבר 2016	הגבלת כמויות ומיקומים באמצעות היתרי רעלים שמספק המשרד להגנ"ס. אין סימון של מעגלי סיכון, אבל יש סימון אזור מקור סיכונים או אזור איסור הכנסת רצפטורים ציבוריים (בתמ"א) או סימון מתחמי איסור סיכונים בעתיד (בחפ/2000)
שדה התעופה	תת"ל 80	הודעה בדבר הכנת תוכנית (נובמבר 2016)	תוכניות בשלבים שונים (בכללן מגבלות צבאיות) עשויות להגביל את הרחבתו ובכל מקרה ההחלטה לגבי הרחבתו תלויה בממשלה, שהודיעה ב-2014 על הקמת שדה בינלאומי ברמת דוד
	מושפע מתוכניות שונות במרחב	--	

נושא	מטופל במסגרת תוכנית	סטטוס תוכנית	הערכה/הערות מרואיינים
זיהום אוויר מתנועת משאיות	מושפע מתוכניות שונות	--	תוכניות לפיתוח מסילתי נועדו לצמצם את השימוש במשאיות
	תוכנית "אזור אוויר נקי"	הסכם הבנות 26.8.15	--
	חוק עזר לחיפה אזור מופחת פליטות מזהמות מתחבורה	אושר במועצת העיר בינואר 2017	טרם אושר על ידי הגורמים המוסמכים לפרסום ברשומות. יהיה צורך לקדם: חקיקה ברמת החקיקה הארצית, מערכת אכיפה דיגיטלית, הכשרת גורמי אכיפה מקומיים, תיעוד מתאים ברשיון רכב והתאמת מערכות המידע של משרד התחבורה.
חוף שמן ו"הר הזבל"	שיקום נופי	בוצע (על פי פרסומי הערייה)	אין תוכנית לטיפול עומק במפגע ואין הסכמה על המקור התקציבי
ממגורה ומסוף הגרעינים	תמ"א 3/א/13	מאושרת	התוכנית אינה מכריעה במחלוקת על שאלת פינוי הממגורה ממקומה הנוכחי
	תמ"א 1/ב/13	אחרי דיון בולנת"ע	הוחלט לא לסמן חלופות מיקום כי מיקום מדויק יצריך בדיקה בתוכנית נפרדת
תשתיות (כבישים, רכבת)	304-0098590: דרך גישה ומסילה לנמל המפרץ (חפ/1833/י"א/1)	מאושרת	--
	תת"ל 18 (חשמול הרכבת)	מאושרת	--
	תת"ל 65 (הכפלת מסילה)	בדיונים	טרם נפתח, ישנן חלופות לשיקוע/מנהור בחיפה אך העלות הכלכלית היא חסם
פארק נחל הקישון	304-0089318: פארק מורד נחל קישון	הופקדה בתנאים	החסם המרכזי הוא שיפוי חנ"י בשטחים חלופיים כאשר פינוי "הטכני" לא הבשיל לכדי הסכם
	חפ/2000	מאושרת	התוכנית מסמנת את שטח הפארק
	1/ב/13	אחרי דיון בולנת"ע	התוכנית מגבילה את שטח הפארק למסומן בה. על פי הוראותיה, התוכנית המקומית, בתיאום עם בעלי הזכויות במקרקעין, תוכל לכלול שטחים נוספים, אשר אליהם ינוידו זכויות הבנייה הקיימות ערב שינוי ייעוד הקרקע לפארק
	מסמך מדיניות של מוסדות התכנון	בהליך הכנה	מדובר בשטח הפארק שבין בתי הזיקוק לנשר

נושא	מטופל במסגרת תוכנית	סטטוס תוכנית	הערכה/הערות מרואיינים
מבנים היסטוריים לשימור	304-0098590: דרך גישה ומסילה לנמל המפרץ	מאושרת	חלק מהמבנים מוסדרים במסגרת תוכניות שימור וחלקם אינם מוסדרים. מתחת לרדאר הציבורי
"פולינום"	תמ"א 1/1/ב/13	מאושרת	סבירות אפסית להעסקה
בה"ד חיל הים	חפ/2177/ב	בפועל אינה מקודמת	בישיבה אחרונה בנושא (אפריל 2015) בוועדה המחוזית הוחלט להמשיך לבחון את קידומה... סיכויי יישום אפסיים לנוכח עלויות המעבר. ישנן תוכניות מגורים בדופן הבסיס.
נשק וחומרים מסוכנים בנמל הצבאי	--	--	מתחת לרדאר הציבורי

בטבלה אפשר לראות כי סוגיית הבעלות על הקרקע – או לפחות השליטה על השימוש בה – היא סוגיה עיקרית, ממנה נגזרים קונפליקטים שונים. לכאורה, מדובר בשתי ישויות ממשלתיות (חברה בבעלות ממשלתית והשלטון המקומי). כמו כן, הן שטחי העיר והן שטחי הנמל נמצאים בבעלות ציבורית (ממלכתית). מדוע אם כן מדובר בהיבט בעל משמעות כה רבה, ומדוע קיים פער רגולטורי כה בולט? ניתן לשער כי אי-ההסדרה הקיימת כיום לגבי המקרקעין נובעת גם מסיבות החורגות ממסגרת התכנון הפיזי, והדיון בהם חורג מגבולות מחקר זה והוא נבחן לעומק בדוח מבקר המדינה משנת 2011.<sup>44</sup>

עם זאת, לבעלות על הקרקע בעניין זה אין משמעות מעשית, אלא "סל הזכויות" (או היעדר הזכויות) בקרקע. מצד אחד, שטחי הנמל כוללים שטח ציבורי רחב ומשמעותי, עם קרבתו לים ולקו המים ועם התעשייה הרבה שבתחומו. אך סל הזכויות שבשטחים נמליים כולל ייזום תוכניות, שבפועל נידונות ברמה של תכנון ארצי שבו שיקולים ארציים (ביטחוניים, גאופוליטיים, כלכליים) עשויים בהחלט לגבור, ואף בפועל במקרים רבים אכן גוברים על שיקולים מקומיים. מצד שני, חלק מהמרואיינים הביעו את עמדתם כי מאחר שהנמל הוא תשתית לאומית אסטרטגית, אפשר לקבל החלטות המקדמות את "האינטרס הציבורי" על ידי שקלול מאוזן של כלל האינטרסים במרחב רק ברמה הלאומית. ייתכן כי רמת האיזון בהחלטות מרחביות יכולה גם להיעד על מידת העצמאות, הסמכות והיכולת של השלטון המקומי לעצב את המרחב הציבורי שבתחומו.

לשאלת חלוקת הבעלות או השליטה על הקרקע בין ישויות ממשלתיות, אם כן, אולי אין משמעות מעשית, אך בהחלט יש לה משמעות סמלית. מבחינה סמלית המונח של "מרחב ציבורי" נשען על תפיסה של "זכויות", כגון זכות נגישות הציבור לקו המים. כלומר, גם כאשר המציאות המשפטית (או הכלכלית) אינה מסדירה באופן חד-משמעי את סוגיית הבעלות, משאב הקרקע בהיותו ציבורי,



יוצר רף ציפיות בקרב הציבור (לנגישות, לקביעת שימושים או להגבלתם, ליצירת מרחב מטרופוליני בעל קישוריות גבוהה וכדומה). במדינות שאין בהן "מקרקעי לאום" כבישראל, מקרקעין המוגדרים כ"קרקע ציבורית" (public domain), כמו קרקע נמלית, צברו משמעות היסטורית וסימבולית המשמרת "אינטרס ציבורי" (public interest) במרחב זה. מאחר שמרבית הקרקע בישראל היא "מקרקעי ישראל", המשמעות של האינטרס הציבורי בקרקע הלאומית אינה מובחנת דיה.<sup>45</sup> ציפיות אלו הנשענות על התפיסה של "מרחב ציבורי", אף מתגבשות לעיתים לכדי מאבקים ציבוריים, כמו למשל מאבק על שמירת חוף נגיש לציבור. אלו עשויים במקרים מסוימים להניע שינוי תכנוני או משפטי (או לעכבם...), ועל כן רצוי להתייחס אליהם בכובד ראש. בעידן של מודעות הולכת וגוברת למאפיינים הסביבתיים והבריאותיים של המרחב יש חשיבות גוברת לצרכים מקומיים.

באופן לא מפתיע המתחים בין רמות תכנון שונות – בין המעשי והסימבולי ובין האינטרסים של בעלי העניין השונים – אינם נחלתם הבלעדית של המרחב העירוני-נמלי בחיפה. מלבד מקרים דומים הקשורים לתכנון ומקרקעין בערים אחרות בארץ ובעולם, מתחים אלו באים לידי ביטוי גם במסגרות מוסדיות-רגולטוריות הגבוהות ביותר, כגון פרוטוקול ה-ICZM, שבדומה למסגרות אסדרה אחרות, אינן מצליחות להתמודד עם "אזורים אפורים" ובייחוד לא עם "אזורי תפר", כמו שבין העיר והנמל. ההסדרים לשיתוף פעולה הקיימים כיום בין העיר והנמל בחיפה אינם מאפשרים לקדם בעילות את הפתרונות לאתגרים הללו. מנגנונים קיימים ליישוב סכסוכים בין גופים ממשלתיים (כגון באמצעות רשות החברות הממשלתיות) מתגלים אף הם כבלתי יעילים (גם על כך הצביע מבקר המדינה באותו הדוח). ייתכן כי מחקר משווה נוסף על הניסיון הבינלאומי בתחום זה יוכל לתרום לייבוא (דרך הים, כמובן) של הסדרים, שגיבירו את יכולת שיתוף הפעולה והזיקות ההדדיות בין העיר לנמלה.

## תודות

אנו מודים למרואיינים שהסכימו לתרום מזמנם והידע הרב שלהם בנושא. הנציגים המקצועיים של הגופים הבאים רואיינו והעבירו מידע לצורך המחקר: עיריית חיפה (אגף הנדסה ואגף התכנון); חברת נמלי ישראל (אגף תכנון אסטרטגי, מחלקת תכנון סטטוטורי ומחלקת איכות הסביבה); רספ"ן במשרד התחבורה (לשכה משפטית); מנהל התכנון במשרד האוצר (אגף ים וחופים); הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה; המשרד להגנת הסביבה מחוז צפון (מנהל המחוז, אגף תכנון); חברת נמל חיפה (הממונה על המקרקעין, על איכות הסביבה ועל רישוי בנייה); חברת נמל אשדוד (פיתוח עסקי ואיכות הסביבה); רשות נחל הקישון (מנהלת הרשות ומתכנן הרשות); אריה רונה (מנהל רספ"ן לשעבר); יהודה ליש, שאול חורב, מיכה רטנר (אדריכל), ידידיה יערי (ראש ועדת יערי לבדיקת חלופות למיקום בסיס חיל הים) ופרופ' רחל אלתרמן (מומחית לתכנון ומקרקעין, הפקולטה לאדריכלות ובינוי ערים, הטכניון).

## מקורות

- אורן, ע', א' מאירי, א' ברוכין ור' רגב. 2009. תחילת השינוי בתהליך מתן היתר לבנייה ביטחונית. *תכנון, 6*(2), 57-74.
- ברוכין, א', ע' אורן ור' רגב. 2008. האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הביטחון? *מקרקעין, 5/ז*, ספטמבר, 3-27.
- גבריאלית, ת', ב' ולרי, ג' רז-דרור, א' גנן וע' גורדון. 2016. *קיימות עירונית – איך אפשר?*. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים.
- טבת, א' 2012. *מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל בישראל*. נייר עמדה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- טבת, א' 2015. רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית. בתוך: י' גל-נוך, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי*, 138-182, מכון ון-ליר, ירושלים, הקיבוץ המאוחד.
- כלימור, ח' 2014. המרחב הציבורי כסוכן שינוי. בתוך ח' כלימור (עורכת), *קיימות בראייה כוללת*, 405-417, הוצאה עצמית.
- פיין, י' 1998. פיתוח נמל חיפה במדיניות הבריטית 1906-1924: שיקולים אסטרטגיים. *קתדרה*, 89, 127-154.
- קולודני, ז' 2010. *הפוליטיקה של הנוף: ייצור נוף בחיפה במעבר בין התקופה המנדטורית לריבונית*. תיזה לדוקטורט, הטכניון.
- שטרן, ש' 1981. המאבק על הקמת נמל חיפה בתקופת המנדט הבריטי: *קתדרה*, 21, 171-186.
- שמיל, ד' 2013. מה עושות משאיות מטורקיה, נהגים מירדן וסחורות מעיראק בישראל? *The Marker*, 25.4.2013.
- Clemente, M., E. G. di Girasole, D. Cannatella, and C. Martucci. 2015. Cultural landscape by the sea as commons: Collaborative planning for the metropolitan waterfront of Naples. *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 15(1), 113-130.
- Daamen, T. A., and I. Vries. 2013. Governing the European port-city interface: Institutional impacts on spatial projects between city and port. *Journal of Transport Geography*, 27, 4-13.
- Del Saz-Salazar, S., L. García-Menéndez, and O. Merk. 2014. Port-City Relationship and the Environment: Literature Survey and Methodological Approach for Project Appraisal in Presence of Environmental Externalities. *Journal of Urban Planning and Development*, 141(3), 1-11.
- Felsenstein, D., M. Lichter, and E. Ashbel. 2014. Coastal congestion: Simulating port expansion and land use change under zero-sum conditions. *Ocean and Coastal Management*, 101, 89-101.
- Gripaios, P., and R. Gripaios. 1995. The impact of a port on its local economy: The case of Plymouth. *Maritime Policy and Management*, 22(1), 13-23.
- Grossmann, I. 2008. Perspectives for Hamburg as a port city in the context of a changing global environment. *Geoforum*, 39(6), 2062-2072.
- Hall, P. V., and W. Jacobs. 2012. Why are maritime ports (still) urban, and why should policy-makers care? *Maritime Policy and Management*, 39(2), 189-206.

- Hagerman, C. 2007. Shaping neighborhoods and nature: Urban political ecologies of urban waterfront transformations in Portland, Oregon. *Cities*, 24(4), 285–297.
- Hayuth, Y. 1982. The port-urban interface: An area in transition. *Area*, 14(3), 219–224.
- Hoyle, B. S. 1989. The port–City interface: Trends, problems and examples. *Geoforum*, 20(4), 429–435.
- Jung, B. 2011. Economic Contribution of Ports to the Local Economies in Korea. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 27(1), 1–30.
- McKenna, J., A. Cooper, and A. M. O’Hagan 2008. Managing by principle: A critical analysis of the European principles of Integrated Coastal Zone Management (ICZM). *Marine Policy*, 32(6), 941–955.
- Merk, O., and T. Dang. 2013. *The Effectiveness of Port-City Policies: A comparative approach*. OECD Regional Development Working Papers, 2013/25. Available online: <http://search.oecd.org/gov/regional-policy/WP%20Effectiveness%20port-city%20policies.pdf>
- Ng, K. Y., and C. Ducruet. 2014. The changing tides of port geography (1950–2012). *Progress in Human Geography*, 38(6), 785–823.
- Wang, J. J. 2014. *Port-city interplays in China*. Ashgate Publishing, Ltd.

**ד"ר נעמה טשנר** חוקרת עמיתה במרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית. מחקרה מתמקד בקשרים והקונפליקטים המרחביים בין העיר לנמל במפרץ חיפה. משתלמת פוסט-דוקטורנט (במימון האקדמיה הלאומית למדעים) במרכז לחקר עיר ואזור, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. בעלת תואר דוקטורט מאוניברסיטת לידס, אנגליה, בלימודי גאוגרפיה וקיימות. מתמחה במחקרי ניתוח מדיניות ורגולציה סביבתית, בדגש על מים, אנרגיה ותשתיות.

