

ח"כ אמיר אוחנה, יו"ר הכנסת
 עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית לכנסת
 בדוא"ל: mishpatit@knesset.gov.il

ח"כ אמיר אוחנה, יו"ר הכנסת
 בדוא"ל: amiro@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון: בקשה להוצאת סעיפים שיביאו לפגיעה סביבתית ובריאותית מנוסח חוק ההסדרים

אנו, ארגוני סביבה ובריאות החתומים מטה, פונים אליכם בבקשה להורות על הצורך להוציא מספר חוקים מחוק ההסדרים, אשר צפויה להיות להם השפעה משמעותית על בריאות הציבור ועל הסביבה. חוק ההסדרים הוא מסגרת חקיקה שמוצמדת לתקציב המדינה, המצמצמת מאד את יכולתה של הכנסת לדון לעומק בחוקים, סעיפיהם ומשמעויותיהם. לאורך השנים חקיקה זו זכתה לביקורת ציבורית ומשפטית רחבה, ולאור זאת נמצאו חקיקות ורפורמות שונות כבלתי מתאימות וראויות במסגרת חקיקת ההסדרים.

אנו סבורים שהחקיקות הנוגעות להארכת חוק הותמ"ל, הפגיעה בחוק התכנון והבניה בהקשר של הסביבה החופית, הרפורמה בחוק גנים ושמורות וצמצום סמכויות פקיד היערות, אסור שיהיו חלק מחוק ההסדרים, מאחר ויש לכל אחת מהן משמעויות חברתיות, בריאותיות וסביבתיות כבירות, שראוי שהכנסת תדון בהן בכובד ראש, ולא תחת איום ולחץ להעברת התקציב.

להלן פירוט החקיקות שראוי שייצאו מחקיקת ההסדרים:

1) הארכת פעילות הוועדה למתחמים מועדפים¹

הסעיף מציע להאריך את תוקפו של החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הותמ"ל") עד לאוגוסט 2028. תזכיר בעניינו של חוק זה פורסם להערות הציבור לאחרונה וצפוי להגיע לשולחנה של הכנסת במסגרת חוק ההסדרים.

לוועדה למתחמים מועדפים לדיר, אשר פועלת במסגרת הוראת שעה, יש היסטוריה חקיקתית ארוכה מעת אישור החוק לראשונה בשנת 2014, דרך הארכות הוראת השעה באמצעות סעיפי הארכה שהחוק אפשר, תיקוני חקיקה, חקיקה מחדש של החוק וכדומה. החוק נותן סמכויות חריגות ביותר לוועדה, שהיא בעלת הרכב מוטה ממשלה ופיתוח, ובכלל זאת יכולת לגבור על כל תכנית מאושרת, פריצת תכניות כוללניות ומחוזיות, סתירה לתכניות של תשתיות ותכניות מתאר ארציות, "הפשרת" קרקעות חקלאיות ופגיעה בשטחים פתוחים בהיקפים יוצאי דופן, והגבלות על יכולת הציבור להתנגד או לערער על החלטותיה. לאור זאת, תהליכי חקיקה אלה לוו בהתנגדות ציבורית ומקצועית נרחבת, דיונים מרובים וממושכים, מקיפים ומעמיקים. היסטוריה זו מצביעה על כך שהארכת הפעילות של הוועדה אינה הליך טכני או כלכלי בלבד, אלא מהלך בעל משמעויות נרחבות הנמצאות במחלוקת ציבורית ומקצועית ורגישות רבה. ברור לכל, שלא ניתן לבצע מהלך זה במסגרת חקיקת בזק. לא למותר לציין כי בכל סבב חקיקה של הוועדה, הוחלט להכניס שינויים בחוק לאור הדיונים הערים שהתקיימו.

פעילות הוועדה מתמודדת עם מורכבויות רבות: הרחבה ניכרת של ערים, פגיעה במאות אלפי דונמים של שטחים חקלאיים וטבעיים, פגיעה בערים הוותיקות בשל פירבור והרחבה ניכרת של הערים, צורך בפיתוח אינטנסיבי של תשתיות תומכות ועוד. ההחלטות המתקבלות במסגרת הוועדה לעיתים קרובות מעוררות התנגדות ציבורית, מה שלעתים מביא לקושי בקידום הפרויקטים.

עוד יציין כי בניגוד לערב חקיקת חוק הותמ"ל, כיום יש למעלה ממיליון יחידות דיור מאושרות "על המדף" ומדי שנה מערכת התכנון מאשרת יחידות דיור העולות בעשרות אלפים מעל היעד הממשלתי ומעל התחלות הבניה ולכן האקוטיות, לכאורה, של קיום הוועדה כבר אינה מתקיימת.

¹ סעיף 2 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2025, פרק __: 'תכנון ובנייה (להלן: "פרק התכנון והבניה").

2) החרגת תכניות מתאר ארציות ומחוזיות מהוועדה לשמירת הסביבה החופית²

הצעת החוק מבקשת לתקן את התוספת השניה לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 באופן שמחריג מהוועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחו"ף) תוכניות מתאר ארציות ותוכניות מתאר מחוזיות.

תוכניות בסמכות ארצית ומחוזית הן לעיתים גם בעלות השפעה סביבתית ניכרת על הסביבה החופית. למשל, תמ"א 13/ג שעוסקת במתקנים ניסיוניים בים התיכון, או תוכנית המתאר הארצית תמ"א 13/ב/3 להקמת מעגנות לחופי הים התיכון. אם יתקבל הסעיף, תוכניות אלו ואחרות עלולות להיות מאושרות ללא דיון בוולחו"ף כלל.

לעמדתנו, דווקא בסביבה כה רגישה וכה קטנה בהיקפה, ראוי שכל תוכנית משמעותית שיש לה נגיעה בחופים תבחן בולחו"ף. מדובר בוועדה מקצועית עם הבנה ורגישות לסביבה החופית, שניתנה לה הסמכות לוודא שתהיה מינימום פגיעה בסביבה רגישה זו. מול אתגרי הפיתוח ושינוי האקלים העומדים לפתחנו, צו השעה הוא חיזוק מערכת התכנון, ובמסגרת חיזוק זה גם שמירה על הסביבה החופית, תוך הגנה על האינטרסים הסביבתיים והבריאותיים של אזרחי ישראל.

נזכיר כי חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 חוקק לאחר דיון ציבורי ער וארוך שנים, במהלכו הציבור הרחב פעל לשמור על חופיו מפני אינטרסים של פיתוח ובניה. מאז חקיקת החוק, אוכלוסיית ישראל גדלה והביקוש לפנאי ונופש בחופים רק הלך ועלה, בעוד רצועות החוף הפנויות הצטמצמו בשל צרכי פיתוח שונים. הצורך בשמירה על האינטרס הציבורי שהחוק מבטא דווקא התגבר בשנים הללו ולא פחת.

3) הקמת מיזמי תשתית חיוניים בשמורות טבע וגנים לאומיים ללא אישור מרשות הטבע והגנים³

הצעת החוק מציעה כי מיזם תשתית חיוני המתוכנן לעבור בשטח שמורת טבע או גן לאומי, ולא קיבל אישור או היתר מרשות הטבע והגנים (להלן: "רט"ג") לפי סעיפים 25(א), 30(א) או 33(ג) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק גנים לאומיים") או שהוצבו בו תנאים על ידי רט"ג שיש בהם כדי לעכב משמעותית או לסכל, לדעת הגוף המבצע, את המיזם – רשאי הגוף המבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות, להגיש השגה לוועדת השגות.

רט"ג היא הרגולטור המוסמך לניהול שמורות טבע וגנים לאומיים, ולהגנה על חיות בר וערכי טבע מוגנים. ההצעה מכרסמת קשות בסמכויותיה של רט"ג, ובאפשרות שתהיה לה לבצע את תפקידה על פי חוק, וזאת בפרט לאור כך שמזימי תשתית חיוניים הם לרוב גדולים בשיטחם ובהשפעתם הסביבתית, ולכן דווקא נדרש אישור רט"ג בעת העברתם בשמורות טבע וגנים לאומיים.

כמו כן, חוק גנים לאומיים קובע כיום כי לא ניתן לפגוע בערך טבע מוגן אלא בהיתר מרט"ג. והנה, ההצעה מבקשת להקל על גרימה של פגיעה כזו, דווקא על ידי מיזמי תשתית חיוניים, שנוטים להיות עתירי שטח ופעילות, ושפוטנציאל הפגיעה שלהם בחיות בר וערכי טבע מוגנים עלול להיות גבוה מאוד. זאת בניגוד לרציונל שבחוק גנים לאומיים, שעל פיו דווקא במקרים שבהם יש חשש לפגיעה כה מקיפה, יש צורך בקבלת אישור רט"ג על מנת לצמצם את הפגיעה ככל הניתן.

נציין כי "תשתיות חיוניות" אינן רשימה סגורה של מספר תשתיות פרטניות, אשר רק לגביהן נקבע כי הן חיוניות, אלא רשימה ארוכה ביותר של מתקני תשתית, אשר לפי הסעיף המוצע ניתן יהיה להגדירם כ"חיוניים" אך ורק כדי לעקוף את דרישות החוק הקיימות היום. על כן, לא סביר שתשתיות יעברו בשטחים מוגנים, שכשם כן הם - אמורים להיות מוגנים מכל תשתית, לתועלת האדם והסביבה, בעוד שלרט"ג לא תהיה הזכות להתנגד אליהם מסיבות מקצועיות של שמירת טבע.

4) הפקעת סמכויות מפקיד היערות והוספת שיקולים זרים לשיקוליו

הצעת החקיקה מבקשת להפקיע את עצמאותו המקצועית של פקיד היערות במיזמי תשתית לאומית. חיובו לשיקול שיקולים זרים למומחיות, כגון "יעילות כלכלית", מנוגד לתכלית פקודת היערות ומרוקן מתוכן את תפקידו כשומר סף אקולוגי. ההצעה כוללת התייחסות לוועדת השגה מוטת מוסדית, כשהרכב "ועדת ההשגות" המוצע יוצר רוב מובנה לגורמי התכנון והתשתיות (נציגי רשות הרישוי והוות"ל), מה שהופך את ההליך לפורמלי בלבד. בהיעדר

² סעיף 1(12) לתכנית הכלכלית, פרק התכנון והבניה.

³ סעיף 6(2)(א) לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2025, פרק ____: האצת מיזמי תשתית לאומיים.

איזון מצד גורמי סביבה, פקיד היערויות יאלץ לאשר כריתות כמעט באופן אוטומטי, תוך דחיקת השיקול הסביבתי לעמדת מיעוט קבועה.

בעוד שהתזכיר מחייב התייעצות עם משרדי האוצר והתשתיות, הוא אינו מחייב בחינה של חלופות סביבתיות או התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה. מדובר בפגיעה סביבתית ואקלימית קשה, עת מופקעת לחלוטין סמכותו של פקיד היערויות לפסוק מתקוק תפקידו ובאופן עצמאי בעת הגשת הבקשה לכל היתר כריתה למיזם תשתית לאומית. הצעת החוק מקודמת בזמן החרפת משבר האקלים וריבוי אירועי חום קיצונים בישראל. שמירה על עצים ובייחוד על עצים בוגרים חיונית לבריאות הציבור, למיתון השפעות החום, להצלתה ולחוסן הנפשי. הממשלה אף הכירה בכך ובהחלטתה מספר 1022 משנת 2022, קבעה יעד הצללה של 70% במדרכות ברחובות בעלות פוטנציאל הליכה גבוה.⁴

5) צמצום סמכויות המשרד להגנת הסביבה בחוק אוויר נקי

על פי נתוני משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה מינואר האחרון, מדי שנה מתים כ-5,500 ישראלים מזיהום אוויר – נתון הגבוה פי שניים מהערכות קודמות. רמות החשיפה לזיהום בישראל גבוהות ב-39% ממוצע ה-OECD ופי שניים מאלו שבארה"ב ובבריטניה, כאשר העלות החיצונית של זיהום זה נאמדת בכ-37 מיליארד שקלים בשנה. חוק אוויר נקי (2008), שנועד להגן על בריאות הציבור, הוכיח עצמו כבעל תועלת כלכלית משמעותית ביחס של 1:3; על כל שקל שהמדינה משקיעה ביישומו, היא מרוויחה שלושה שקלים בחזרה. למרות זאת, לאחר שבשנת 2023 כבר נפגע החוק לטובת הפעלת תחנות כוח מזהמות בניגוד להיתרים, מוצע כעת לבטל את סעיף 23 לחוק. סעיף זה מעניק לממונה סמכות להמליץ על "דיון משותף" עם מוסדות התכנון, במטרה לשקול שיקולי בריאות וסביבה כבר בשלב התכנון המוקדם. חשיבות הסעיף הוכחה במאי האחרון, כשבטל היתר פליטה לתחנת כוח באשדוד שתכננה לפלוט חומר מסרטן בריכוז הגבוה פי 200–300 מהמותר. בית המשפט המחוזי הדגיש כי דיון משותף לפי סעיף 23 היה מונע את הכשל התכנוני ואת הצורך בביטול ההיתר בדיעבד. הניסיון לבטל סעיף זה באמצעות חוק ההסדרים, ללא דיון ציבורי נאות או הערכת סיכונים סדורה, הוא מהלך בלתי סביר המפקיר את בריאות הציבור.

השיקולים המצדיקים את הוצאת הסעיפים הללו מחקיקת ההסדרים:

- 1) חקיקת ההסדרים היא מנגנון שיש להשתמש בו במשורה: חוק התכנית הכלכלית נמנה על "משפחת חוק ההסדרים במשק המדינה"⁵, שלגביו נקבע בפסיקת ביהמ"ש העליון כי הוא מנגנון בעייתי שיש להשתמש בו באופן מוגבל ומושכל, היות שמדובר בהליך חקיקה שמקשה מאוד על קיומו של דיון מעמיק וממצה, ואשר פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק⁶. דברים אלה רלוונטיים לכל הסעיפים שאנו מבקשים לפצל:

 - הותמ"ל היא מוסד תכנון חריג שעוקף את הליכי התכנון הרגילים, שגרם לנזקים כבדים במהלך שנות פעולתו. הארכתה במסגרת התכנית הכלכלית עלולה להעמיק את הפגיעה הקשה של ועדה זו, למרות שכיום אין בה צורך תכנוני של ממש.
 - הולוח"ף היא ועדת תכנון חשובה ביותר, שמגינה על זכותם של מיליוני אזרחי ישראל להנות מחופי הים אל מול לחצי פיתוח אדירים. החלשתה במסגרת חקיקת ההסדרים עלולה לפגוע באינטרס הציבורי הרחב של שמירה על חופי הים לטובת הכלל.
 - רט"ג היא הרשות הציבורית המוסמכת בענייני שמירה על ערכי טבע, גנים לאומיים ושמורות טבע. החלשתה ועקיפתה במסגרת חקיקת ההסדרים עלולה להוביל לפיתוח מסיבי בתוך שמורות טבע, המיועדות לטובת הציבור ולמען שמירה על ערכי הטבע והנוף.
 - פקיד היערויות הממשלתי הוא הגורם המקצועי המוסמך על פי חוק לפקח על שמירה על עצים בוגרים, יערות וערכי טבע עציים מחוץ לשמורות הטבע והגנים הלאומיים. הפקעת סמכויותיו תפגע קשות בערכי טבע וביכולת הציבור הישראלי להתמודד עם גלי חום שהולכים ומחריפים.

⁴ הצללה וקירור של המרחב העירוני באמצעות עצי רחוב במסגרת היערכות לשינויי האקלים משרד ראש הממשלה

⁵ בג"ץ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל (נבו) (10.5.2006).

⁶ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט (2) 14 (2004).

- חוק אוויר נקי נעשה עם השנים יותר חיוני לאור גידול האוכלוסין ונסיקת צריכת החשמל בישראל. פגיעה בחוק תוביל להגדלת בפליטות מזהמים שפוגעים בבריאות הציבור ובסביבה.
- (2) העדר רלוונטיות לתכנית הכלכלית: כל החקיקות אותן אנו מבקשים להוציא מחוק ההסדרים, עוסקות בנושאים תכנוניים במהותם, ולא בנושאים כלכליים:
- חוק הותמ"ל קובע כי מטרות החוק הן: הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור; יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך; ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת⁷. הגם שלמטרות אלה יש גם השלכות כלכליות עקיפות, לא מדובר בנושא כלכלי מובהק אלא בנושא תכנוני במהותו, ולכן מקומו אינו בתכנית הכלכלית.
 - הולוח"ף היא ועדה שהוקמה לצורך בשמירה על הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ולשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבה, במסגרת מכלול השיקולים התכנוניים⁸, ואינה עוסקת בנושאים כלכליים באופן ישיר.
 - רט"ג היא רשות שתפקידה הם לטפל בכל עניני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את עניניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם⁹. הקמת ועדת השגות שנועדה לעקוף את שיקול הדעת המקצועי של רט"ג, אינו עניין כלכלי ישיר אלא תכנוני ולכן מקומו אינו בתכנית הכלכלית.
 - פקיד היערות הממשלתי עוסק בקבלת החלטות הנוגעות לשמירה על עצים ויערות ולמתן רישיונות כריתה והעתקה, כחלק ממערך ההגנה התכנוני על משאבי טבע ומרחב ציבורי.
 - חוק אוויר נקי נועד להגן על בריאות הציבור והסביבה באמצעות קביעת תקנים מחייבים לצמצום זיהום האוויר והסדרת מנגנוני פיקוח, אכיפה והיתרי פליטה למקורות זיהום.
- (3) שקיפות ודיאלוג ציבורי: הוצאת חקיקות אלה יאפשרו דיונים מעמיקים ושקופים יותר, תוך מתן הזדמנות למעורבות הציבור והבנת השלכות ההחלטות. התכנית הכלכלית משתרעת על פני 192 עמודים, וכוללת 34 פרקים שבכל אחד מהם יש עשרות עד מאות תיקוני חקיקה שונים בעלי משמעות ציבורית רבה. חרף זאת, התכנית פורסמה באתר התזכירים הממשלתי להערות הציבור למשך 10 ימים בלבד¹⁰. בהמשך לכך פורסמו להערות הציבור פרקים מתוך התכנית הכלכלית, גם הם לפרקי זמן קצרים ביותר, וברור כי זמנים אלה אינם מספיקים כדי לאפשר שקיפות, דיאלוג והתייחסות מעמיקה מצד הציבור הרחב, בשים לב לחשיבות הסעיפים השונים ומורכבותם. גם הבאת החקיקות לדיונים חפוזים בכנסת יובילו לטיפול לא רציני בחקיקה כה משמעותית.
- (4) הגברת המעורבות הפרלמנטרית: הוצאת חקיקות אלה מהחוק, והבאתן בצורה נפרדת לדיון, תאפשר לכנסת להקדיש תשומת לב רבה יותר לנושא התכנון והבניה, הדיור והתשתיות (העומדים בלב הסעיפים שצינו), ולהבטיח שההחלטות המתקבלות יהיו מגובשות ומבוססות על שיקולים מקצועיים ולא על לחצים של חקיקה רחבה שיש להעבירה כמקשה אחת, שאם לא כן תקציב המדינה לא יעבור והכנסת תתפזר. במצב הדברים הנוכחי, נמנע מחברי הכנסת לדון ביסודיות בחקיקות הרבות המובאות במסגרת חוק ההסדרים, והדבר מחליש את תפקידם כנבחרי הציבור, וגורם להצעות חוק משמעותיות ביותר להתקבל ללא דיון של ממש.
- (5) אין מקום להאריך הוראת שעה במסגרת חקיקת ההסדרים: החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) נחקק בשנת 2014, והוארך מאז שוב ושוב כאמור במסגרת הוראת השעה, על הביקורת הרבה בדבר נחיצותו או השלכותיו השליליות על התכנון, החקלאות, הסביבה, התשתיות ואיכות החיים של התושבים המושפעים מפעילות הותמ"ל. זאת בניגוד לעמדת ביהמ"ש העליון שקבעה כי הוראות שעה המתחדשות שוב ושוב באופן כמעט אוטומטי מייצרות, גם אם לא במכוון, "כביש עוקף" המהווה שימוש לא ראוי בכלי הוראת השעה¹¹. מכאן שהארכת חוק הותמ"ל היא בעייתית כשלעצמה גם מטעם זה, ולכל הפחות יש לדון בה בחקיקה נפרדת.

⁷ סעיף 1 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014.

⁸ סעיף 7 לתוספת השניה לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

⁹ סעיף 3 לחוק גנים לאומיים.

¹⁰ מועד הפרסום באתר התזכירים היה ביום 21.11.2025, והמועד האחרון להגשת הערות הציבור היה ביום 1.12.2025.

¹¹ בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (נבו 6.9.2017).

לאור כל האמור לעיל, נודה להוצאת חקיקות אלה מחוק ההסדרים. באם הממשלה מעוניינת לקדמן, תואיל להביאן בדרך המלך של החקיקה, תוך דיון מעמיק בממשלה ובכנסת.

בכבוד רב,

הארגונים החתומים

החברה להגנת הטבע

אדם טבע ודין

עמותת צלול

מגמה ירוקה

גרינפיס ישראל

איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל, ההסתדרות הרפואית בישראל

עמותת שומרי הבית

אזרחים למען אוויר נקי

עמותת רחובות של עצים

תנו לחיות לחיות

עמותת EcoOcean

פורום בריאות הציבור, ההסתדרות הרפואית בישראל

עמותת קשת - קהילה | תרבות | סביבה

סטודנטים/ות למען האקלים

הורים למען האקלים

טבע עברי

עמותת ע.ט.ל.ף

קהילת שומרים על בעלי הכנף

ידידי הסיסים

ירוק וחם

הלובי בע"ח ראש העין

עמותת מעברים בטוחים לחיות בר

מכון ג'יין גודול ישראל (ע"ר) המכללה האקדמית עמק יזרעאל

ראשון אוהבת חיות

העתקים:

תומר רוזנר, היועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה בדוא"ל: tomerr@knesset.gov.il