



כשנמות יקברו אותנו ... אבל היכן?¹

"We have a saying up here. 'Life is wasted on the living'"

(Douglas Adams, The Restaurant at the End of the Universe)

מגמה ידועה ומוכרת מדגישה את החשיבות בכך שתכנון ייתן מענה על כל אחד ממופעיו ושלביו של מחזור החיים האנושי. לפי גישה זו, העיר צריכה להיות טובה ונוחה לצורכיהם של מגוון משתמשים ולאופני השימוש שלהם בה: ילדים, מתניידים בכיסא גלגלים, נשים, נשים בהיריון, קשישים, ... אנו מבקשים שהעיר תתאים לכולנו.

מחזור החיים מתחיל בינקות אך אינו מסתיים בזיקנה; לא, הוא מסתיים במוות. וגם למתים צרכים משלהם, שעל המערכת התכנונית לספק.

מכיוון שבישראל המתים (מרביתם, לפחות) נזקקים לקבורה, הביטוי התכנוני העיקרי של המוות בה הוא בתי עלמין. אלא שהצורך בבתי עלמין מתנגש לכאורה בתפישה תכנונית אחרת – ולא בהכרח מבוססת – והיא להתרחק ממוגע עם המוות ומכל תזכורת שלו. על-פי גישה זו, ישראלים מעדיפים שבת העלמין יהיה במקום אחר, רחוק מהעין לפחות.

בית עלמין, במלים אחרות, מתויג כ-NIMBY – כולנו, כך יש להניח, נזדקק לו, אך אף אחד מאיתנו אינו רוצה אותו בחצרו.

רשויות מקומיות, מצידן, מכירות בכך שממש כמו שירות ציבורי אחר – גן ילדים, בית ספר, מגרש משחקים וספורט, ספרייה, מוסד גריאטרי, תחנת משטרה, ... – דרוש לתושביהן גם בית עלמין אך, גם הן, אינן חפצות בו בשטחן. במיוחד כן כאשר, כבמקרה של שירותים ציבוריים אחרים, (מש) תנאים "זרים" עלולים "לפלוש" אליו ולעשות בו שימוש גם הם. כאן, בא גם שיקול כלכלי: בית עלמין טעון השקעה בפיתוחו אך אינו מייצר הכנסות לרשות המקומית (לא במישרין ולא בעקיפין).²

את השטחים הפתוחים בתחומן מעדיפות הרשויות המקומיות לשמור לצרכים אחרים – אם כשטחים חקלאיים (והציניקנים יחדדו: עתודה לבניני בעתיד) ואם לטובתם של שימושי פנאי ונופש בחיק הטבע.

לכאורה, יכולה היתה השאלה למצוא את פתרונה התכנוני הנכון במסגרת של תוכנית המתאר המחוזית. אלא שגם אלו אינן ממחרות לעשות כן: הן אמנם מסמנות בתשריטן בתי עלמין (בדרך כלל, יישוביים-קטנים) הקיימים במועד

אישורן, אך קובעות מסגרת כללית בלבד להוספתם של אתרים חדשים לבתי
עלמין.³

לכן, במקום בית עלמין מקומי – המשרת את תושבי הרשות המקומית –
המוקם בתחום הפיתוח של אותה רשות מקומית, נוצרים לחצים המכוונים
להקמתו של בית עלמין אזורי – קרי, שאינו שייך לאף רשות מקומית
מסויימת – הממוקם מחוץ לתחומי הפיתוח של כל רשות מקומית.

פתרון אופייני כזה הוא מיקומו של בית עלמין גדול בשטח טבעי פתוח, שאינו
יכול "להתנגד" לכך.

זה הוא פתרון "מחדל" – פתרון שאינו מונע מכך שמדובר בתכנון טוב (על כל
פנים, לא ראינו הערכה עקרונית של פתרון זה אל מול החלופה של בתי עלמין
יישוביים קטנים יותר, בתחום הפיתוח של כל יישוב), אלא בתכנון הנמנע
מעימות, פתרון המבטא מקבילית כוחות בלתי מאוזנת המושכת לכיוונו
של הצד החלש ביותר בה. הקורבן הראשון אם כן של הרתיעה של מתכננים
מלהכיל בתוכנו את ביטוי זה של המוות, הם שטחים טבעיים ערכיים על
החיים בהם.

מקרה כזה לדוגמה, שבמרכזו מיקומו של בית עלמין אזורי, נדון לאחרונה
במערכת התכנון ואף הגיע לבית המשפט.

מדובר בבית עלמין למגזר היהודי, אשר יועד לקום בדרום מחוז חיפה ולשרת
את היישובים אור עקיבא, בנימינה-גבעת עדה, זכרון יעקב, פרדס חנה-
כרכור, קיסריה וסביבותיהם.

בתוכניות כוללניות שהכינו הרשויות המקומיות לא הוקצו שטחים לבית
עלמין. גם הוועדה המחוזית הדנה בתוכניות אלו ומאשרת אותן, לא
עמדה על כך שהרשויות המקומיות ייתנו דעתן, בין שאר צורכי היישוב
ותושביו, גם על עניין זה. במלים אחרות: הרשויות המקומיות מזה
והוועדה המחוזית מזה עשו יד אחת ויצרו מצב בו החלופה האפשרית
היחידה, מבחינתן, לבית עלמין לתושביהם של יישובים אלה תהיה בבית
עלמין מחוץ לתחומי הפיתוח של כל אחד מהם. החלופה שהועדפה על-
ידי הצוות בלשכת התכנון המחוזית מוקמה בחולות קיסריה מרחק של
כ-100 מטרים מאזור התעשייה הקיים, מתחת לקו מתח עליון (קיים), בשטח
שבסמיכות לו עוברות תשתיות אורכיות (דרך אזורית מתוכננת ומסילת ברזל
קיימת המיועדת להכפלה).

חלופות אחרות שעמדו על הפרק היו חלופה הצמודה לאזור התעשייה קיסריה,
חלופה במגרש באזור התעשייה המיועד כבר ל"אזור בניני ציבור", מספר
חלופות בשטחים חקלאיים בפרדס חנה-כרכור ובשלב מאוחר יותר גם חלופה
"כלואה", הגובלת במוסד מלב"ן וחלופה בכניסה המזרחית לבנימינה.

אלא שחלופות אלו נדחו בידי הוועדה המחוזית בשל "השיקול הרגשי"
האמור ובשל "שיקול שמאי" – כיוון שעלות הפקעת המקרקעין (כשהיא
נמדדת כשווי בעיני פיתוח) היתה גבוהה יותר מזו של "סתם" חולות שאין
להם שימוש כלכלי חלופי ויעיל יותר בשל מיקומם תחת קו חשמל.

במקביל, החלופה המומלצת בחולות קיסריה היתה גם הבעייתית ביותר
מבחינה אקולוגית.

בית הגידול החולי הוכר כבעל חשיבות מיוחדת למגוון הביולוגי בישראל. החולות מהווים בית גידול ייחודי בשל תכונותיהם: תנועת החול, הולכת החום, יובשנות, תכולת חומר אורגני נמוכה ואחרות. משום כך, יוצרים חולות מישור החוף מערכת אקולוגית ייחודית שהיא מובלעת יובשנית בחבל הים-תיכוני. בית גידול זה מקיים מערכת עשירה במינים של צומח וחי, שחלקם גבול תפוצה למינים מדבריים (לעתים גבול תפוצה עולמי), חלקם אוכלוסיות שעברו התאמה לתנאי בית הגידול וחלקם הם מינים אנדמיים (קרי, הייחודיים למקום זה בלבד). כך, לדוגמה, בבתי גידול חוליים במישור החוף יש שיעור גבוה (23%) של מינים "אדומים" (קרי, שבסכנת הכחדה) שהם גם אנדמיים; עבורם סכנת הכחדה מקומית היא גם סכנה ברמה העולמית.

השטח שיועד לבית העלמין מצוי בקצהו של אזור החולות ומהווה שטח מעבר בינו לבין שטחי אדמות החמרה של אזור פרדס חנה-כרכור מזה ובתי הגידול הלחים (כדוגמת אחו בנימינה, ביצת בטיח, מפעל מאגרי מנשה) מזה. לכן, ייחודו של השטח נובע לא רק מערכי הטבע שבו אלא גם (ואולי אפילו בעיקר בענייננו) מערכי המרחביים – ממיקומו כ"צוואר בקבוק" המאפשר מעבר בין שטחים פתוחים אחרים ובכך משמש כאזור מעבר חיוני על מנת לקיים מערך תפקודי של בתי גידול שיש ביניהם תנועה של אוכלוסיות בעלי-חיים וצומח ("מסדרון אקולוגי"). תנועה זו הנעשית באופן מתמיד (כגון לצורכי רבייה) היא חיונית להמשך תפקודן התקין של מערכות אקולוגיות ולשרידותן של אוכלוסיות מינים שונים.

וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, שלפניה הגיע עניין זה על-פי רשות שניתנה, סברה שההחלטה באותו עניין לא היתה ראויה; בעיקר בשל כך שהושפעה משיקולים פסולים – ניתן משקל-יתר לשיקולים שלא ממך העניין ומשקל-חסר לשיקולים חיוניים. וועדת-המשנה לעררים העבירה ביקורת על הקלות בה החליטה הוועדה המחוזית למקם את בית העלמין האזורי בשטח פתוח מוגן – האחרון בסדר העדיפויות הקבוע לכך בתוכנית המתאר המחוזית – תוך שקיימות חלופות אחרות, ראויות יותר על פניהן.⁴

"הבעיות העקרוניות שצוינו בדו"ח מס' 1 (בעמ' 47) ובתשובת הוועדה המחוזית להתנגדויות, ביחס למיקום בית עלמין בתחומי שיפוט ופיתוח של יישובים קיימים, אינן שוללות לדעתנו את האפשרות למקם בית עלמין בשטחים לפיתוח, ובמידה כזו או אחרת הן מניחות את המבוקש. כך, ברור כי במצב הקיים אין קרקע המיועדת לבית עלמין בשטחי הפיתוח; וברור כי לשימוש בקרקע כבית עלמין יהיו השלכות על שימושי קרקע אחרים ועל התנועה באזור. יחד עם זאת, לא ניתן לפסול את מיקום בית העלמין האזורי בשטח השיפוט של יישוב מסוים רק בשל היותו אזורי – ועל כן ה"בעיות" ב"העמסה על יישוב של מתן שירות ליישובים סמוכים" ו"סתירה בין המעמד האזורי של בית העלמין למעמד המקומי של הסובב אותו" אינן יכולות להוות נימוקים לפסילת חלופות המצויות בתחום יישוב מסוים.

קבלת נימוקים אלה כמוה כאמירה כי המיקום האפשרי היחיד לבית עלמין אזורי הוא ב"שטח גלילי" שאינו בתחום מרחב התכנון של אף רשות מקומית. איננו סבורים כי ניתן להיבנות מהעובדה שבאזור דרום מחוז חיפה נמצא במקרה "שטח גלילי", כדי להפוך חלופה הממוקמת בו לעדיפה על פני חלופות מיקום אחרות המצויות בתחום היישובים בדרום המחוז.

"נוסח סעיף 5.12.1 לתמ"מ 6, המעניק עדיפות למיקום בתי עלמין אזורים באזור המיועד לפיתוח, אמנם עשוי להביא לכך שהנטל הכרוך בבית העלמין יוטל על אזור פיתוח מסוים "על חשבון" שימושים מניבים/אטרקטיביים אחרים – אך אין מנוס מכך, שכן תמיד יהיו שימושי NIMBY, כפי שהוזכר לעיל, ואת בעיית חלוקת הנטל ניתן לפתור באמצעים אחרים. סדר העדיפויות שקבעה התמ"מ, ושאושר על ידי המועצה הארצית, הוא כי למיקום בית עלמין בשטחים לפיתוח יש עדיפות על פני מיקומו בשטחים פתוחים, אף אם לשטחים הפתוחים יתרון בכך שאינם מכבידים על אזור פיתוח/יישוב מסוים. על החלטת הוועדה המחוזית היה להתבסס על סדר עדיפויות זה, ולא להפחית בהליך האיתור את החלופות המצויות בשטחים המיועדים לפיתוח ולבינוי."

באשר ל"שיקול הרגשי" קבעה וועדת-המשנה לעררים, כי:

"קביעות הוועדה המחוזית לפיהן לא ניתן למקם את בית העלמין בשטח השב"צ שבתוך אזור התעשייה, בצמידות דופן אליו או בסמוך לשימושים אחרים שנבחנו במסגרת בחינת החלופות השונות, לא התבססו, ככל שניתן להבין, על שיקולים בריאותיים אלא על "השיקול הרגשי", שכאמור אין לו ביטוי בהוראות תמ"מ 19.

המצויאות מלמדת כי בתי עלמין קיימים גם בסמוך לסביבה בנויה, ואף לבנייה מגורים, וכי קיומם אינו מונע התקרבות של הבנייה אליהם, עובדה המחלישה את טיעון "השיקול הרגשי". נציין כי לפי טענת הוועדה המחוזית עצמה בעניין דרך הגישה הזמנית לבית העלמין (ר' להלן), תנועת אבלים היא חלק טבעי מהתנועה במרחב האורבני – טענה המכרסמת במשקלו של "השיקול הרגשי" בכל הקשור לבית עלמין ולפעילות הסובבת אותו.

...

אנו סבורים כי המחסור בקרקע, והצורך הבלתי-נמנע (במציאות החברתית הנוכחית שבה רוב הנפטרים נקברים) בהרחבת בתי עלמין ובהקמת בתי עלמין חדשים אינה מאפשרת לרוב למקם את בתי העלמין רק במיקום מרוחק ובלתי-נצפה. מה גם, שתמ"מ 6 קבעה, כאמור, עדיפות למיקום בתי העלמין באזורי הפיתוח או באזורים הסמוכים אליהם, וקבעה כי יש למקמו ככל האפשר בנגישות לתשתיות קיימות."

בסופו של יום ביטלה וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית את ההחלטה למקם את בית העלמין בחולות קיסריה. וועדת-המשנה לעררים החזירה את הדיון בחלופות המיקום לוועדה המחוזית עם הנחיות באשר למשקלות שונים שיש לתת למרכיבים בהערכתן – להעלות במשקלו של "השיקול האקולוגי" ולהפחית מאוד מ"השיקול הרגשי" (אם לא לאיינו כליל).

אלא שגם בדיון החוזר, הפלא ופלא, שבה הוועדה המחוזית ובחירה בחולות קיסריה כחלופה הטובה ביותר להקמתו של בית העלמין האזורי.

הפעם שמה הוועדה המחוזית דגש על 2 שיקולים חדשים שנוספו בחשבון הערכתה את החלופות: שיקול "חקלאי" ושיקול "השימוש המיטבי" בקרקע. שיקול "השימוש המיטבי" היווה למעשה חזרתה של "גברת" "השיקול הרגשי" ב"אדרת" אחרת, נוחה יותר לעיכול. כך למשל חלופה שהוצעה בסמיכות למוסד מלב"ן נפסלה כי "זה מוסד גריאטרי, אמרו לנו לא להתייחס

לשיקול הרגשי, אבל בכל זאת, זה בית עלמין אזורי גדול למספר יישובים והוא צמוד, אני לא מכירה שצמוד למגורים חדשים, לקרקעות פרטיות ולמוסד גריאטרי. זו אוכלוסייה קשישה שכנראה תגמור את דרכה פה, ויש לזה מידה של רגישות, בכל זאת" (מתוך תמליל הדיון בוועדת-המשנה להתנגדויות). חלופה נוספת שהוצעה בכניסה המזרחית לבנימינה נפסלה בצורה דומה באמירה ש"מבחינת השימוש המיטבי, זה שער הכניסה ליישוב. זה אחד הנימוקים שאנחנו בזמנו פסלנו כלשכת התכנון והצוות את חלופות A, שחשבנו שלא נכון לשים בכניסה ליישוב בית עלמין אזורי, אפילו שהוא אמור להיות מטופל מאוד מאוד יפה מבחינה עיצובית וחזותית. מסיבות שאני חושבת שהן מובנות".

בכך בחרה הוועדה המחוזית להתעלם מהמציאות, אליה רמזה וועדת-המשנה לעררים, בה בינוי – לרבות למגורים – ובתי עלמין דרים בפועל בכפיפה ובשכנות טובות: כך הוא לדוגמה בהתייחס לכניסה לירושלים, כשאת פני הבאים אליה ממערב מקדם מראהו של הר המנוחות, או בהתייחס לכניסה הדרומית לחיפה או הכניסה הצפונית-מזרחית לפתח תקווה. מציאות כזו יכולה היתה ללמד כי אולי אין סתירה אמיתית בין שימושי החיים לבין בית העלמין.

הוועדה המחוזית טענה כי יש להבדיל לעניין זה בין מיקומו מראש של בית עלמין בקירבה לשימושים אחרים לבין מקרים בהם השימושים האחרים התקרבו אל בית עלמין קיים (coming to the nuisance), אולם דומה שהבדל זה הוא מלאכותי באשר בפועל לא נראה כי הבינוי הסמוך לבית העלמין סובל מחיסרון בשל מיקומו זה.

גם השיקול "החקלאי", כך דומה, "נולד" רק לצורכי הדיון המיוחד בחלופות למיקומו של בית העלמין; זאת, חרף העובדה שתוכנית המתאר המחוזית קבעה כי מיקומו של בית עלמין אזורי בשטח חקלאי עדיפה על-פני הקמתו בשטח פתוח אחר (בפרט, שטח פתוח מוגן כדוגמת חולות קיסריה). אותם שטחים חקלאיים שהרשות המקומית והוועדה המחוזית מסובות למגורים (ולצרכים עירוניים אחרים) אינם מתאימים, כך נראה, ליעוד של בית עלמין, שאף הוא צורך עירוני.

מקרה זה⁵ חושף תופעה מדאיגה, אשר גם אם היא מוכרת יש לעשות ולשרשה: התוויות של תחומי פיתוח (בפרט, למגורים) ותוכניות מתאר מקומיות כוללניות חדשות, אינן נותנות מענה לצורכי "סוף החיים" של התושבים ואינן שומרות קרקע לצורכי קבורה, אלא מעדיפות שימושים כלכליים יותר. במקום זאת, מעדיפים הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון לנקוט בפתרון "הקל", נטול העימותים: להרחיק מן העין את בתי העלמין, להעלימם כמו אינם ממרחב החיים והמגורים העירוני ול"קוברם" בשטחים הטבעיים הפתוחים.

מעבר למסר התכנוני-חינוכי-חברתי באשר לחיים בצד המוות וביטוייו ומשמעותיותו המרחביים, שהם חלק בלתי נפרד מהיותנו, יש כאן גם קריאה למתכננים לבדוק מחדש (ואולי גם להפריך) את הטענה בדבר רתיעה רגשית מקירבתם של שימושים אנושיים לבית עלמין, ולבחינתן של חלופות מיקום באופן בו השטח הטבעי הפתוח אינו נתפס מראש כברירת מחדל "זולה".

טל צפרי

הערות

1. גילוי נאות: הכותב הוא היועץ המשפטי באגף שמירת טבע של החברה להגנת הטבע ומי שייצג אותה בערר, שהתקבל, ובעתירה המינהלית, שנדחתה.
2. לא ניכנס במסגרת זו לשאלת הארנונה החלה על בית עלמין בו נמכרות, באופן מסחרי, חלקות קבר.
3. חריגות הן שתיים:
 - תוכנית מתאר מחוזית לבית עלמין כפר סבא, מס' תממ/30/3, שאושרה בשנת 2003.
 - תוכנית מתאר מחוזית לבית עלמין "גני עד" במחצבות ברקת, מס' תממ/30/4, שאושרה בשנת 2002 ולא מומשה עד היום.
4. החלטתה של וועדת-המשנה לעררים בעררים 35.1, 35/17, פורסמה: https://www.nevo.co.il/psika_html/arak-m/ARAR-17-35-44.htm ובדף התוכנית באתר מינהל התכנון: http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=pNa176SYIBmRZzcz%2bLykF4F%2f0NxSAIDXopUtCajy247Vk8EiSEjhpQE0Cfp%2bDM6ngHiPkQZsYHm6grP9%2fi6MmEHqixJgC6LWbQmMDFwKXbI%3d
5. ביחס להחלטה השנייה הזו לא ניתנה רשות ערר. עתירה מינהלית שהוגשה נמחקה לנוכח הערות בית המשפט בדיון.

