

השפעות אקולוגיות של הייעור בצפון הנגב – המלצות למדיניות

אוגוסט 2013

כללי

לאור ההיקפים הנרחבים של פעולות הייעור בצפון הנגב ובדרום הר חברון בשנים האחרונות, נערכה בחינה של ההשלכות האקולוגיות של הייעור על המרחב, במטרה לקיים דיון ציבורי פתוח סביב ההיבטים הסביבתיים של פעולות אלה.

טיוטה של המסמך הופצה לפני כשנה לגופים רלוונטיים (קק"ל, המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, הוועדה המחוזית דרום, מינהל מקרקעי ישראל ועוד). עם חלקם גם התקיימו פגישות. הטיוטה הופצה גם למדענים שונים, והערות שהתקבלו הוטמעו בגרסה הנוכחית (השפעות אקולוגיות של הייעור בנגב הצפוני ובדרום הר חברון, אוגוסט 2013).

מסמך זה מציג את הצורך בהטמעת שיקולים אקולוגיים בניהול השטח ובתהליכי קבלת ההחלטות ביחס לייעור בצפון הנגב, ומציע שורת המלצות למדיניות, לאור הממצאים העולים מהדוח האקולוגי.



הצורך בהטמעת שיקולים אקולוגיים בתהליכי ניהול השטח

מהניתוח עולה כי פעולות הייעור בצפון הנגב משפיעות על המערכת האקולוגית הטבעית במרחב, וגורמות לפגיעה בבעלי חיים וצמחים האופייניים לבתי הגידול הטבעיים, כולל זוחלים, עופות, יונקים וצמחים.

בין השאר, גורמות פעולות הייעור גם לפגיעה ישירה ועקיפה בערכי טבע מוגנים על פי חוק. התועלות הסביבתיות של פעולות הייעור, הן, לכל הפחות שנויות במחלוקת (לרבות עדויות להשפעה שלילית על מניעת סחף, מיתון שינויי אקלים וכו').

פרויקט הסוואניזציה, שהוא המוביל המרכזי של תנופת הייעור בצפון הנגב, מתבסס על מחקרים בהיקף מצומצם, במערכת מחקרית של התערבות מינורית בקרקע, אולם תרגומם לייעור בהיקף מלא, מבוצע באופן אינטנסיבי בהרבה, הכולל התערבות מאסיבית בטופוגרפיה הטבעית, בעזרת כלים כבדים, תוך שינוי פניהם של אזורים נרחבים לבלי היכר.

מכאן, שפערי הידע המדעי וסימני השאלה הסביבתיים, מחייבים בחינה מחדשת של מדיניות הייעור במרחב.

תהליכי קבלת החלטות - הייעור בצפון הנגב

הגוף העיקרי העוסק בפעולות ייעור במרחב, הוא הקרן הקיימת לישראל. קק"ל היא גוף מייער ומפתח, אשר לא הוקנו לו בחוק סמכויות מתאימות לניהול שטח פתוח, לרבות סמכויות לאכיפת ההגנה על ערכי טבע (למעט עצים בוגרים), ניהול קהל, מניעת פלישות וכו'. המחסור של קק"ל בכלים חוקיים לניהול מקרקעין, בולט לאור השוואה לחוק העומד בבסיס פעילותו של גוף מקביל לניהול שטח - רשות הטבע והגנים - אשר הוקנו לו סמכויות נרחבות לניהול המקרקעין שתחת אחריותו, כשטח פתוח ומתוך ראייה של שמירת ערכיו הטבעיים, במסגרת חוק ייעודי (חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, 1998).

יתרה מכך, קק"ל, כגוף פרטי המתפקד כגוף הייעור הלאומי, אינה מבוקרת על ידי מבקר המדינה, אינה כפופה למשרד ממשלתי, ומדיניות הייעור ופיתוח הקרקע שלה אינה נקבעת על ידי מועצה ציבורית (מועצת מפ"ק), למרות שהוחלט על הקמת מועצה כזו באמנת המדינה - קק"ל (1961). זאת בניגוד לרט"ג, אשר יש לה מכוח חוק מליאה ציבורית, ייצוג רחב של נציגי ממשלה וציבור, ועדה מדעית - מקצועית, מדען ראשי, והיא מבוקרת על ידי מבקר המדינה.

הייעור בנגב מתבצע כיום תחת שני מסלולי קבלת החלטות. האחד, המסלול הסטטוטורי הנדרש בשטחי תמ"א 22. השני, מסלול עוקף תכנון, ייעור תחת כסות של "נטיעות

חקלאיות", ביוזמת מנהל מקרקעי ישראל, לצרכי תפיסת חזקה ומניעת פלישות, כשקק"ל מהווה קבלן הביצוע.

1. ייעור בתכנית מכוח חוק התכנון והבניה (תמ"א 22)

בשטחי תמ"א 22 מחוייבת קק"ל להגיש תכניות מפורטות. מאז אישור התמ"א בשנת 1995, מוסדות התכנון לא ביצעו בחינה רחבה של השפעת הייעור בשטחי צפון הנגב על המגוון הביולוגי, במסגרת של תסקיר השפעה על הסביבה, ולא קבעו מדיניות כוללת ומעודכנת בנושא זה. עד לאישור התכניות המפורטות, מחוייבת קק"ל באישור ורגולציה של ועדת המעקב והבקרה של התמ"א לנטיעות, במסגרת של הגשת תכניות עבודה, דוחות שנתיים וחצי שנתיים. ועדת המעקב והבקרה ביצעה רגולציה סביבתית ברמה נקודתית בלבד ולא ערכה בחינה אקולוגית אסטרטגית לנושא השפעות הייעור במרחב צפון הנגב.

2. נטיעות (ייעור) בשטחי מדינה ביוזמת מינהל (רשות) מקרקעי ישראל

פעולות ייעור ונטיעה ביוזמת מנהל מקרקעי ישראל, מתבצעים ברובם מחוץ לשטחי תמ"א 22, על קרקעות מדינה ובביצוע קק"ל כקבלן. מטרת הנטיעות היא "תפיסת חזקה" ומניעת פלישות, לאור מצב האכיפה המורכב בנגב. איתור השטחים לנטיעה מבוצע לרוב על ידי הסיירת הירוקה. על פי החלטה 1045 של מועצת מקרקעי ישראל, הקצאת הקרקע לקק"ל תבוצע למטרות שימור הטבע והנוף. למיטב ידיעתנו, לא בוצעו בחינות אקולוגיות על ידי המינהל לבחינה האם פעולות הייעור בצפון הנגב אכן עומדות בתנאי זה. החלטת מנהל מקרקעי ישראל (107), אשר מבצעת את החלטת המועצה (1045), מגדירה את העברת הקרקע לקק"ל לצרכי "תפיסת חזקה בקרקעות לאום" – מטרה שכלל לא הופיעה בהחלטת המועצה שמכוחה היא נגזרת. פעילות הנטיעה מקודמת כ"פעילות חקלאית", שמטרתה המוצהרת היא "שיקום החקלאות הקדומה" ו - "תמיכה בחקלאות בת קיימא" (על ידי תמיכה במרעה, נטיעת עצי בוסתן, טיוב הקרקע, איסוף מי נגר ומניעת סחף). משום שלעמדת מנהל מקרקעי ישראל וקק"ל, המדובר ב"פעילות חקלאית", ולא בייעור, פעילות זו אינה נדרשת לעמדתם לתכנית מפורטת ו/או להיתר בנייה. לעמדתנו, מדובר על פעולות ייעור לכל דבר ועניין, בעלות השפעה ניכרת על הקרקע, הסביבה והציבור, ולכן מחויבות בהליכי תכנון מלאים.

המלצות

- מוצעים להלן שורת כלים, שמטרתם ניהול השטח תוך שמירה מיטבית על ערכיו הטבעיים.
- **הטמעת עקרונות "תורת הייעור" בניהול השטח בנגב** – לאחרונה אישר דירקטוריון קק"ל את מסמך תורת הייעור, המדגיש את חשיבות ניהול השטח על בסיס תהליכים טבעיים ותוך שמירת המגוון הביולוגי. מוצע ליישם את עקרונות תורה זו על ניהול השטח בצפון הנגב, תוך הפנמת אופיו הצחיח הטבעי והמגוון הביולוגי הייחודי לאזור.
 - **תכנון כתנאי לייעור** - אנו סבורים שיש לעמוד על ביצוע תכנון סטטוטורי מפורט לכל פעולת ייעור (או ה"נטיעות") בהתאם לבג"צ 288/00, ובהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל, בדבר הקצאת הקרקע למטרות "שימור הטבע והנוף".
 - **עדכון תכניות המתאר** - על ועדת המעקב והבקרה לתמ"א 22, הפועלת מכוח החלטת המועצה הארצית לאחר בג"צ 288/00, לעמוד על בחינה רחבה של סוגיית הייעור במרחב, תוך התאמה, במידת הצורך, של ייעודי הקרקע בתוך תמ"א 22 והתאמתם סוגי היער לרגישות האקולוגית.
 - **הטמעת שיקולים אקולוגיים בפעולת הסיירת הירוקה** – מוצע כי מנכ"ל רט"ג, הממונה על פעילות הסיירת הירוקה, יקבע נוהל פנימי לתיעדוף הכלי האכיפתי המתאים, תוך איזון בין עוצמת איום הפלישה לבין הערכיות האקולוגית של השטח המאויים והטמעת מנגנון היועצות עם אקולוג המחוז. במסגרת זו, ראוי לבחון פתרונות חלופיים לשמירה על קרקעות מדינה, אשר לא יפגעו באופן בלתי הפיך בתפקודן האקולוגי, לרבות קידום שמורות טבע, שטחי מרעה ופתרונות נוספים.
 - **אכיפת ההגנה על ערכי טבע מוגנים** - על רשות הטבע והגנים לעמוד על אכיפת פגיעה בערכי טבע מוגנים. מוצע מנגנון של תכנית עבודה שנתית לפעולות ייעור, שתוגש לאישור רט"ג, בדומה למנגנון שמפעיל פקיד היערות במשרד החקלאות בנוגע לעצים.
 - **רשות יער וחוק יער** - מוצע לקדם חוק יער, אשר יקים רשות ממשלתית לניהול שטחי תמ"א 22, תוך הגדרת מטרות ברורות, סמכויות אכיפה, ותוך קביעת מבנה ארגוני הולם (לרבות מליאה ציבורית בייצוג רחב, ועדה מדעית מקצועית, מדען ראשי) ותוך קביעת שר ממונה ומנגנוני ביקורת.
 - **מחקר וסקרים תומכי תכנון** - בימים אלה מתקיים סקר לאיתור שטחי טבע רגישים של לס במרחב צפון הנגב. מוצע לבצע השלמה של פערי ידע מחקריים הנוגעים להשפעות אקולוגיות של הייעור במרחב, ולהפנים את התובנות העולות מהסקרים המתבצעים אל תהליכי התכנון והאכיפה.
 - **חינוך וקהילה** – מוצע לפתח תכניות חינוך וקהילה בקרב האוכלוסייה המקומית (יהודית ובדואית כאחד) לעידוד שמירת הטבע והיכרות עם בית הגידול הטבעי.