

ירושלים, כ"ה באלול תשל"ד  
12.9.74

ס ו ד י

אל: שר המשפטים

אדוני השר,

הנדון: איזור תעשייה בירושלים

ה נ ו ט א

1. בדיון שקויים אצל ראש הממשלה ביום 13 באוגוסט 1974 סוכם כדלהלן:

"שר המשפטים, על יסוד עבודה של צוות בינמסרדי שירכיב, יביא בישיבת הממשלה ביום 25.8.74 שתי הצעות לענין איזור התעשייה לירושלים:

(1) איזור התעשייה יושחת על ענתות (כולל בית מסבחים);

(2) הצעה אלטרנטיבית: הקמת איזור תעשייה קלה בקירבת עטרות ופתרון בעית בית המסבחים בדרך אחרת."

ד י ו נ י ה צ ו ר ת

2. (א) בעקבות החלטה זו הורכב צוות בינמסרדי שכלל נציגי עיריית ירושלים, מינהל מקרקעי ישראל, משרדי הטיכון, המסחר והתעשייה, האוצר והמשפטים, תיאום הפעולה בטחנים במסרד הבטחון, מפקדת איזור יהודה ושומרון והשרות לשמירת איכות הסביבה במסרד ראש הממשלה.

(ב) בדיוני הצוות סוכם לבחון את הנושא של מיקום איזור התעשייה לפי

א ר ב ע אפשרויות פתוחות והן -

א. עטרות

ב. ענתות

ג. גבע-בנימין (ג'בעה)

ד. מעלה (מיזור) האדומים

אחרי תום דיוני הצוות העלה המינהל הצעה לבדוק גם התאמתו של אזור ביו"ס שהוא מערביית מעטרות, אך הנחונים בקטר לכך טרם נבדקו.

(ג) החלופות נבדקו לפי רשימה של נחוני-מפתח ומזמעות, שמטרתם לסקר עיקרי ההיבטים, לפיהם יש לבחון את הנושא הנדון.

(ד) בסל הצורך בעיבוד מפורט של נחונים אלה נחבקשה ונחקבלה ארכה להכנת

החומר עד ליום 15.9.74.

ס י כ ו מ י נ ה ו נ י ס

3. (א) הצוות בחן כאמור ארבע חלופות למיקום איזור התעשייה והן:
- א. עטרות
  - ב. ענתות
  - ג. גבע-בנימין (ג'בעה)
  - ד. מעלה (מישור) האדומים
- (ב) צרכי ירושלים בשטח נוסף לתעשייה הוצגו ע"י העיריה בתזכיר המצורף כנספח א'.
4. (א) לוטה הנני מצרף -
- (1) מפה 1:20,000 בה מטומנים השטחים החילופיים המוצעים בצבע סגול;
  - (2) תסקיף המביא סקר של סוגי הבעלות על המקרקעי, בכל אחד מארבעת האתרים;
  - (3) תסקיף המסמן את השימושים הנוכחיים בקרקע, בכל אחד מארבעת האתרים (בחלוקה לפי אדמה מעובדת, מטע, מבנים).
- (ב) במפה מותווים גם תחום שיפוט ירושלים, גבולות גושים, צירי תנועה ראשיים וגבולות ההפקעות הקודמות מאז 1967.
5. נספח ב' הוא, לצד המפות והתסקיפים, הנספח המרכזי לדו"ח זה. מובא בו ריכוז הנתונים המרכזיים לגבי כל אחד מארבעת האתרים. כפי שנאמר לעיל, נבחרו לצורך ההשוואה אותם נתונים שהיו לדעת הצוות, בעלי משמעות ישירה לענין הנוטא שלפנינו.
6. כנספחים ג', ד', ה', ו' ו-ז' מובאים סקרים מספריים על חלוקת סוגי הבעלויות בקרקע, בנפרד לגבי כל אחד מארבעת האתרים.
7. בנספח ח' מובאים נתונים על עלויות הפיתוח בכל אחד מן האתרים, בחלוקה על-פי השקעה כוללת ועל-פי השקעה לדונם נטו.
8. (א) בנספח ט' מובאים נתונים על המחיר המשוער של הקרקע, לצורך קביעת עלות ההפקעה.
- (ב) בהקשר זה צריך לזכור כי לצורך השוואת העלויות הכוללות יש לחבר את העלות של ההפקעה עם העלות של פיתוח התשתית, כי רק בדרך זו ניתן להגיע להשוואת עלויות בין האתרים החילופיים. סיכום זה יובא בהמשך הדו"ח.
9. כנספח י' מובא הדו"ח האקולוגי שהוכן על-ידי הרשות לטמירת איכות הסביבה בענין מיקום בית המטבחיים.

מ ס ק נ ו ת

10. לאור ההגדרה של תפקידיו, לא ראה הצוות להמליץ על אפשרות מסוימת כעל אפשרות נבחרת, אך חוץ דיוני הצוות התגבשו מספר מסקנות כלליות, אותן אציג בהמשך דברי, כדי שיטמשו לעזר בקביעת ההחלטה הסופית.

11. (א) ההצעה של אחר עטרות שונה, בין היתר, משלושת ההצעות האחרות בכך שהיא בתחומי המדינה, בגבולותיה מאז 28 יוני 1967, בו בזמן ששלוש ההצעות האחרות מחייחסות לאתריס ביהודה ושומרון. לכאורה יש איפוא הבדל, מבחינה מדינית בין הצעת עטרות לבין יתר שלוש ההצעות. לענין הפקעה ביהודה ושומרון יש לציין כי כללי המספט הבינלאומי טוללים בדרך כלל סמכות המיטשל הצבאי להפקיע מקרקעין בשטח מוחזק; עם זאת, יש אסמכתאות לכך שמוחר להפקיע לצרכי האוכלוסיה המקומית תמורת השלום פיצויים. בהתבסס על כך הפקענו בעבר מקרקעין לצרכי דרכים ומבני ציבור, ואפשר לבסס על כך גם הפקעה לצרכי איזור העשיה שיטרת גם את יהודה ושומרון, ושחקמתו תאושר עפ"י חוקי החכנון והבניה המקומיים.

(ב) עם זאת תהיה בכך טעות אם ננסה להעריך את המסמעות המדינית של בחירת האתר, רק על-פי הטאלה אם הוא נמצא בחוץ גבולות המדינה או מחוצה להם: מבחינת הערבים שלא הכירו באיחוד ירושלים, <sup>מועט</sup> ההבדל בין הפקעה בירושלים לבין הפקעה ביהודה ושומרון. לגבי דידם כל ההפקעות הללו הן בשטח כבוש ונוגדים המספט הבינלאומי. כל הפקעה בחוץ מזרח ירושלים היא על כך בעלת הדים נרחבים. שנית, יש לראות את ההפקעה המוצעת כמתווספת להפקעות של 18,000 דונם לערך אותן ביצענו כבר במזרח ירושלים מאז 1967. לשון אחרת, אפשר לטעון כי גם מנקודת ראות אובייקטיבית, הגענו במידה מסוימת לנקודת רוויה באשר להפקעות בחוץ מזרח ירושלים. שלישיית, ההד המדיני מותנה לא רק במיקום הגיאופוליטי של השטח, אלא גם בסוג המקרקעין במחינת בעלות ואפשרויות שימוש. במקרה של עטרות מדובר על אדמה שהיא כולה פרטיה, ומחולקת בין כ-1500 בעלים פרטיים; מספר ניכר של נפגעים מספיע במישרין על עצמת התגובה, ומה עוד שיתכן וחלקם כבר נפגע מן ההפקעות האחרות בצפון ירושלים.

12. מבחן אחר אשר צריך לשמש לקביעת העדיפויות בין ההצעות, הוא המבחן המבדיל בין אדמה חקלאית או בנויה לבין אדמת טרשים שאיננה מעובדת או לעתים גם אינה ניתנת לעיבוד. אין ספק שבשקלול הכולל צריך לתת משקל רב יותר לחלופה המתכננת שימוש חקלאי בקרקע שאינה משמשת אותה יפה לפרנסתם של חקלאים.

13. כפי שכבר צויין לעיל, צריך לבחון את מחירי הקרקעות יחד עם העלות האפואיה של התשתית לפי דונם נטו. מבחינה זו מברעתה זול עטרות היא הגדולה ביותר, הואיל ומחירי המקרקעין גבוהים ואפשרות ניצול הטבח נטו היא הפחותה מביין ארבעת האפשרויות. הסיכומים של מחיר דונם נטו לגבי עלות תשתית ועלות מקרקעין הם כדלהלן:

א. עטרות - 341,000 ל"י

ב. ענתות - 82,500 ל"י

ג. גבע-בנימין - 74,500 ל"י

ד. מעלה האדומים - 101,300 ל"י

14. (א) הנושא שהוגדר לבדיקה של הועדה הוא בחירת אתר ל"איזור חקלאי", אך למעשה מתחלק הנושא לשלושה חלקי-מטנה אשר ראוי לבחנם בנפרד, ואלו הם:

- (1) בית המטבחים;
- (2) איזור למלאכה ושירותים (כגון מוסכים);
- (3) חקלאיה, כפשוטה.

(ב) לענין בית המטבחים - יש טיקולים הסותרים זה את זה לכאורה, אך אשר ניתן לגשר על פניהם: הדו"ח האקולוגי של הרשות למירת איכות הסביבה המצורף כנספח ל" מצביע על הקריטריונים לבדיקת הנושא ועל העדיפויות כפי שהן נראות בעיני הרשות האמורה. מבחינה זו ישנה עדיפות ראשונה לאותו אתר המרוחק ביותר מאיזורי מגורים, היינו - למעלה האדומים, ואשר אין בו סיכון לזיהום מקורות המים, כדוגמת הסיכון לואדי קלט הנוצר אם ימוקם בית המטבחים בגבע בנימין. עד כאן נקודת ראות אחת המטה את כפות המאזניים לכוון הרחקה בית המטבחים מן העיר.

מאידך, יש לזכור כי כדי שבית המטבחים ישרת את מטרותו, אסור לו להיות מרוחק במידה רבה מדי מירושלים, הואיל ואחרי הגבר השחיטה השחורה בתוככי ירושלים, וחוגים ערביים ויהודיים מסויימים גם יחד, לא יזקקו לבית המטבחים באחרו המרוחק.

האתר אשר יש בו סינתזה של אמות-המידה השונות, היינו - צמצום הנזק האקולוגי ומרחק סביר מהעיר, הוא אתר ענתות.

(ג) המרחק ממרכז העיר קובע גם לענין מיקום אחר למלאכות ולשירותים: לדוגמא: התכנית להעביר מוסכים מ-וואדי ג'וז אל מחוץ לעיר לא הצלח, מבחינת הבעלים של המפעלים והלקוחות גם יחד, אם יהיה מדובר על מרחק רב מדי מן העיר. לא ניתן על-כן למקם מלאכות ושירותים במעלה האדומים או בגבע-בנימיין.

15. לדעת הצוות מתאימים האתרים בעטרות, ענתות ומעלה האדומים גם ליעוד למגורים.

16. (א) האמור לעיל מצביע על עדיפותו של אתר ענתות לצרכי מיקום בית מטבחים, מלאכות, שירותים ואפשרות קיומה של תעשייה. מבחינה אקולוגית, מאידך, ישנן המעלות הרבות ביותר למעלה האדומים.

(ב) האמור כאן טעון בחינה נוספת: ראוי לחת את הדעת גם לאמור בסעיפים 11 ו-12 לעיל המתייחסים למשמעות המדינית והמעשית של הפקעת אדמה פרטית, בדרך כלל וזו המשמשה לחקלאות, בפרט. לאור משמעות אלה יהיה מקום לחזור ולבדוק אם אפשרי הוא שטח הפקעה המוצע בענתות יצומצם בשיעור כלשהו כדי לנסות ולהוריד מן האתר המוצע חלק מן האדמה הפרטית המעובדת. עם זאת, ברור כבר עתה כי צמצום של שטח ענתות לא יוכל להיות משמעותי הואיל והחלק המערבי של אתר ענתות - בו נמצא עיקר ריכוז האדמה הפרטית, הוא המתאים יותר לפתוח הן מבחינה טופוגרפית, הן מבחינת מרחקי הנסיעה והן מבחינת עלות התשתית לדונט;

לענין צמצום אזור ענתות: איזור תעשייה כפשוטו (ימח"ים, תע"ש, תעשייה פרטית) יכול להיות ממוקם בין ענתות ובין במעלה האדומים, ועל כן ניתן יהיה למקם בענתות מלאכות, שירותים ובית מטבחים ולחנך את מיקום הפעטה כפשוטה במעלה האדומים.

17. ההצעה של גבע-בנימיין (ג'בעה) היא הגרועה מבין ארבע החלופות: בחירתה יוצרת סיכון אקולוגי בשל אפשרות הזרימה של טפכים לוואדי קלט, המרחק מן העיר הוא גדול יחסית וחלק מן האדמה היא הן בבעלות פרטית והן מעובדת.

18. בנספח י"א מובא ריכוז של המעלות והמהמגבלות העיקריות, לגבי כל אחת מן ההצעות.

#### ט ל ב י ב י צ ו ע

19. (א) אם יוחלף על מיקום אזור התעשייה בעטרות, עליה חל משפט מדינת ישראל הרי מחייב הדבר בצוע הפקעה ע"י סר האוצר, מכוח סמכויותיו לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943.



(ב) אם יוחלט על המיקום באחד או יותר מן האתרים שביו"ס הרי יחייב הדבר:

(א) החלטה על יעוד הטטה כאזור תעשייה לפי חוק התכנון והבניה הירדני, לאחר שהחוק יחוקק עפ"י צו מפקד האזור, כדי לאפשר הקמת ועדת תכנון מיוחדת ולקבוע בו מספר החאמות נוספות. הצעה לענין זה הוכנה כבר ע"י תאום הפעולה בטוחים ומפקדת פצ"ר; לאחר מכן,

(ב) הפקעת הטטה עפ"י החוק הירדני בדבר רכישת מקרקעין לצרכי אזור, מטנת 1953 כפי שתוקן בשעתו ע"י צו מפקד האזור (צו 321 מיום 28.3.69).

סיכום

20. כאמור לעיל לא הוטל על הצוות להמליץ על האפשרות הנבחרת לאזור תעשייה לירושלים, אך לצורך סיכום המעלות והמגבלות ניתן לדעתנו ללכת בדרך האלימינציה ולהיעזר בקווים המנחים הבאים:

(א) ההצעה של גבע בנימין איננה עונה לצרכים שהוצגו בפני הצוות;

(ב) ההצעה של עטרות נראית כגרועה מבין שלוש האפשרויות הנותרות בטל היותה כרוכה בהפקעת אדמה של כ-1500 בעלים פרטיים, העלות הגבוהה, אפשרות הניצול המוגבלת של הטטה מסיבות סופוגרפיות והמגבלות האקולוגיות;

(ג) ענתוח מתאימה למיקום בית המטבחיים, מלאכות, שירותים ותעשייה.

(ד) מעלה האדומים מתאים לאזור תעשייה, למעט מלאכות שירותים ובית מטבחיים.

בברכה,

מאיר שמגר

היועץ המשפטי לממשלה