

# הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017/18

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב  
ערך והפיק: אהוד גונן



## מיפוי מחלוקות מרחביות וסביבתיות מרכזיות בין נמל-עיר בחיפה

### נעמה טשנר

חמישים הנמלים הגדולים בעולם (במונחי תנועת מכולות – TEU) צמודים למרקם בנוי עירוני, ואינם, נכון להיום, "איים" בים (Hall and Jacobs 2012). כתוצאה מכך, על פי הניסיון ברחבי העולם, הממשק בין ערים לנמלים מעורר קונפליקטים רבים, בראשם ההפרדה הסטוטוטורית בין שתי היישויות, הכללת גם הגדרות של בעלות על הקרקע ומידת השליטה והנגישות לקו המים ולשטחים בקרבת החוף. עם זאת, מחקרים בתכנון עירוני מצביעים על כך, כי בשנים 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 (גבריאל ואחרים 2016). למעשה, כיום רווחת התפיסה כי שימושים שונים בקרקע יכולים לחיות יחד, תחת הסדרים להבטחת ביטחון ובטיחות.

לצד הפעילות התעשייתית-כלכלית ההכרחית והאסטרטגית של הנמל במישור הלאומי, ידועות ההשלכות השליליות של פעילות נמלית ברמה המקומית, ובייחוד על המרחב הימי, המרחב החופי והמרחב העירוני. ביניהן: זיהום ים, זיהום אוויר, חסימת הגישה בפני הציבור לקו המים, צריכת שטחים נוספים ב"עורף הנמל", הגדלת העומס התשתיתי על כבישים ומסילות וכיוצא"ב. על פי מחקר קודם, כשל שוק מתמשך באזור מפרץ חיפה הותיר מרחב מוזנח, לא מנוצל, המאופיין במחלוקות של בעלות על הקרקע ובשטחים מופרים הזקוקים לשיקום (Felsenstein et al. 2014). השפעות שליליות של הנמל על העיר מחד גיסא, והמגבלות שיוצרת העיר על פעילות נמלית מאידך גיסא, מעוררות קונפליקטים רבים, המשותפים לערי-נמל ברחבי העולם (del Saz-Salazar et al. 2014; Daamen and Vries) (2013).

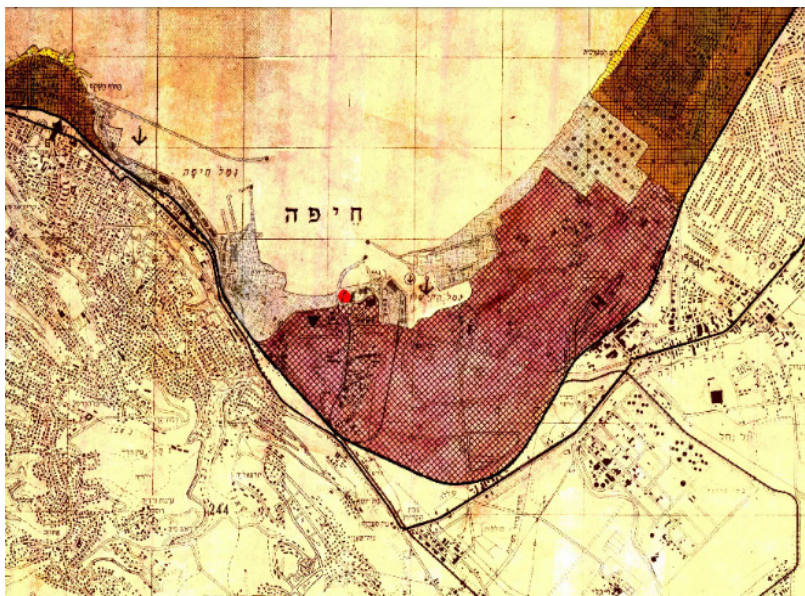
במיפוי שערכנו נותחו 16 אתגרים תכנוניים הקשורים לממשק עיר-נמל בחיפה. לצורך המיפוי ועל מנת לאתר את הקונפליקטים המרכזיים ערכנו סקירה של הרגולציה והחקיקה הבינלאומית והלאומית הרלוונטית, ניתוח של פרוטוקולים וראיונות חצי-מובנים עם בעלי תפקידים ובעלי עניין נוספים (ביניהם עיריית חיפה, חברת נמלי ישראל, חברת נמל חיפה, מנהל התכנון וועדות התכנון, ומשרדי התחבורה והגנת הסביבה). האתגרים נובעים במידה רבה מסוגיית הבעלות על הקרקע, או ליתר דיוק, רבות מהמחלוקות סובבות סביב שאלת סל הזכויות (או היעדר הזכויות) בקרקע. מחלוקות מרכזיות כאלו באות לידי ביטוי

בהליכי התכנון הנוגעים, למשל, לפארק הקישון, לשדה התעופה ולחזית הים העירונית. מרבית הסוגיות מורכבות, גם משום שהמציאות התכנונית באזור היא תולדה של התפתחויות היסטוריות בתכנון וגם משום שהמציאות התכנונית באזור היא תולדה של התפתחויות היסטוריות מחד גיסא, ותהליך איטי למדי של הנעת שינוי מאידך גיסא. מורכבות הסוגיות נובעת גם מההשלכות הרחבות והרב-ממדיות של כל אחת, כשלב הן בעלות היבטים מוסדיים, כלכליים, תכנוניים, גולטוריים, אדריכליים, ביטחוניים, בריאותיים וכוללים היבטי נגישות, איכות חיים והשפעה על המרחב הציבורי. הנמל הצבאי מייצר אתגרים תכנוניים נוספים, חלקם גלויים (כגון מיקום וגודל מבנה "הפוליוס") וחלקם סמויים מעין הציבור (כגון מרחקי בטיחות מנשק וחומרים מסוכנים בנמל). בין הקונפליקטים התכנוניים הנוספים ניתן למנות את ההפרדה בתכנון הסטטוטורי בין שטחי עיר ונמל, שאלת פינוי הממגורה, הטיפול בזיהום המצטבר מ"הר הזבל", והנגשת מבנים היסטוריים לשימור שבשטח הנמל.

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 תכנוניים מתאימים ומאוזנים. באופן דומה, העיר יכולה לתמוך בפעילות מוטת-נמל באופן שיתמוך בהמשך צמיחה כלכלית וניצול מיטבי של המרחב. בעבודה הנוכחית התמקדנו במקרה אחד למיפוי הקונפליקטים (חיפה – נמל חיפה), ויש להמשיך ולבצע עבודה כזו גם לגבי אשדוד ואילת. בהמשך יש צורך בעבודה המצביעה על חלופות לפתרון לקונפליקטים הקיימים. אחת הדרכים לפתח חלופות היא באמצעות ניתוח של הניסיון הבינלאומי בתחום, שעשוי לתרום ליבוא הסדרים שיגבירו את יכולת שיתוף הפעולה והזיקות ההדדיות בין העיר לנמל ויקדמו פתרונות מעשיים למגוון האתגרים התכנוניים.



איור 1. אבנים וחומרי חציבה המשמשים לבניית הנמל החדש בכניסה לפארק הקישון



איור 2. כבר בתשריט תמ"א 13 (1985) חריגה משטחי החוף ויצירת "בטן" לתעשייה ומתקנים הנדסיים

## מקורות

גבריאלי, ת', ולרי, ב', רז-דרור, ג', גנן, א' וגורדון, ע' (2016) *קיימות עירונית - איך אפשר? מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים.*

Daamen, T. A., and Vries, I. (2013). Governing the European port-city interface: Institutional impacts on spatial projects between city and port. *Journal of Transport Geography*, 27, 4–13.

Felsenstein, D., Lichter, M., and Ashbel, E. (2014). Coastal congestion: Simulating port expansion and land use change under zero-sum conditions. *Ocean & Coastal Management*, 101, 89–101.

Hall, P. V., and Jacobs, W. (2012). Why are maritime ports (still) urban, and why should policy-makers care? *Maritime Policy & Management*, 39(2), 189–206.

Saz-Salazar, S. D., García-Menéndez, L., and Merk, O. (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.