

תכנית סיוע להתמודדות עם פגעי השריפה בגן הלאומי תל גזר

הצעה להחלטה

מחליטים, לאור נסיבות השריפה שפרצה ביום 4 ביולי 2022 (להלן: "השריפה"), אשר כילתה מאות דונמים בגן הלאומי תל גזר, וגרמה נזק רב לארכיאולוגיה בגן ולגן הלאומי עצמו, ובמטרה לסייע לרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן: "רשות הטבע והגנים") במתן מענה מיידי להחזיר את הגן הלאומי לתפקוד כגן לאומי פתוח מקבל קהל תוך שיקום הממצאים הארכיאולוגיים באתר:

- א. לרשום את הודעת רשות הטבע והגנים כי תגבש תכנית לשיקום הנזקים (להלן: **התכנית**) שנגרמו לגן הלאומי תל גזר בעקבות השריפה. התכנית תכלול שיקום מיידי של נזקים שנגרמו לארכיאולוגיה, שיקום החי והצומח באתר, ותתייחס לסיוע בניקיון אפר וגזם ותיקון מיידי של תשתיות שנפגעו באתר.
- ב. לטובת מימוש התכנית, להקצות לרשות הטבע והגנים, באופן חד פעמי בשנת 2022, ובכפוף לכל דין, בסך כולל של 4 מיליון ש"ח, שיאוגם מתקציבי המשרדים הבאים: משרד התיירות יקצה 2 מיליון ש"ח ומשרד ירושלים ומורשת יקצה 2 מיליון ש"ח.
- ג. יובהר, כי התקציב האמור ניתן לטובת מענה מיידי ודחוף להוצאות בגין השיקום המיידי שנגרם כתוצאה מהשריפה. ככל שיימצא כי קיימת חבות לגורם אחר בגין השריפות ו/או קיימת אחריות לגורמים המבטחים למימון הוצאות אלו או חלקן, תדרוש המדינה שיפוי או פיצוי מאותם גורמים בגין כספים שהוציאה לרבות בהחלטה זו.

דברי הסבר

ביום 4 ביולי 2022 בשעות הצהריים החלה שריפה באיזור מועצה אזורית גזר, שכילתה בזמן קצר שטח של כ-450 דונם. השריפה גרמה לנזק משמעותי ביותר בשטח הגן הלאומי תל גזר, המשתרע על פני 130 דונם, כאשר 85% משטח הגן הלאומי נשרף. הנזקים לתשתיות הארכיאולוגיות בגן הלאומי התמקדו באתרים: מקדש הבמות, חומת העיר גזר, בית ארבעת המרחבים, חומת הסוגרים, שער שלמה, תצפית קבר השייח, התצפית המזרחית והתצפית המערבית. כמו כן נגרמו נזקים לתשתיות הביקור המודרניות בגן הלאומי, לחי ולצומח בגן הלאומי ובסביבתו.

ככל גן לאומי, גן לאומי תל גזר נמצא תחת פיקוח, תפעול ותקצוב של רשות הטבע והגנים. אין בידי רשות הטבע והגנים רזרבות לטובת שיקום אתרים אלו מפני שריפות או נזקי טבע אחרים, מפאת נדירותם. כפי שיפורט להלן, קיימת דחיפות בטיפול בשיקום הנזקים.

תל גזר וחשיבותו

גן לאומי תל גזר נמצא באזור שפלת יהודה, 5 ק"מ דרומית מזרחית לרמלה ובמחצית הדרך מתל אביב לירושלים. היישוב הקדום היה על ציר דרך ראשית שהובילה משפלת החוף להרי יהודה. תל גזר הוא תל המורכב מהצטברות של שרידים המהווים שכבות של ערים ויישובים זה על גבי זה. שטח התל הוא כ-130 דונם, ובו 26 שכבות התיישבות. גובה התל הוא כ-250 מ' מעל פני הים ומתנשא מעל סביבתו הקרובה לגובה של 100 מ'. הוא בולט בסביבתו ומאפשר תצפית של 360 מעלות סביבו, נתון אשר היווה יתרון אסטרטגי חשוב בזמנו. כל אלה הקנו לעיר גזר עוצמה וחשיבות רבה.

עיקר השרידים שניתן לראות בגן הלאומי תל גזר היום הם מהתקופות הכנענית התיכונה, הכנענית מאוחרת, והישראלית. בתקופות אלו הייתה במקום עיר מרכזית וחשובה. בתחום התל נמצאים כמה אתרים בולטים: מפעל המים הכנעני, השער הכנעני, המגדל הכנעני, חומת העיר הכנענית, בתי המגורים, שער שלמה, העיר הישראלית, המצבות הכנעניות, קבר השיח מוחמד אל ג'זארלי. בחפירות שונות בתל נמצא בין היתר, "לוח גזר" - התעודה העברית השנייה הקדומה ביותר שנמצאה עד היום, ומציינת את העבודות החקלאיות שנעשו לפי 12 חודשי השנה.

ביום 19.5.2002 שר הפנים הכריז על תל גזר כגן לאומי לפי סעיף 22 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח - 1998.

גן לאומי תל גזר מרכז אליו תנועה של מבקרים מכל מרכז הארץ, והמיקוד בו הוא בעיקר של תיירות פנים, לצד תיירות נכנסת מעטה של העדה הנוצרית. בחודש נובמבר 2021 נפתח לקהל הרחב מפעל המים הכנעני בהשקעה של 4 מיליוני שקלים, ומרגע פתיחתו ועקב היותו נקודת עניין משמעותית במרחב - כמות המבקרים בתל גזר עלתה משמעותית, והגיעה עד 2,500 איש בשבתות בחורף ובאביב וסך הכל 40,000 איש בחצי שנה. להתגברות האתר כאתר תיירות פנים מרכזי הייתה השפעה על העסקים הקטנים והבינוניים התיירותיים באזור כולו ותל גזר היווה מוקד תיירות מרכזי, כחלק ממהלך משותף של משרד התיירות, מועצה אזורית גזר והמועצה

לביקורי סוכני תיירות, כאשר יצאו סיורים מתל גזר אל עבר עסקים במועצה. למרות שלא ניתן לבדוד את ההשפעה של פיתוח תל גזר כמוקד תיירותי בצורה הרמטית, הסברה המקצועית של משרד התיירות היא כי ריבוי המבקרים באזור הביא לפריחת שווקים של תוצרת חקלאית ולגידול משמעותי בעסקי הרוכלות, אלטרנטיבות הסעדה ובקשות הרוכלות לרישוי בתחום זה.

לאור חשיבותו ההיסטורית של האתר וייחודיותו כמפורט לעיל, נבחר האתר על ידי אגף מורשת במשרד ירושלים ומורשת כ"מיזם מורשת" והוחלט על השקעה ממשלתית בו במסגרת תכנית החומש של האגף ב"קול קורא א'", וזאת, בהתאם לנוהל העבודה של האגף. במסגרת זו הושקע בו תקציב בהיקף של כמיליון ש"ח למטרות שימור והנגשת התל ובפרט מפעל המים העתיק שבאתר.

השריפה והצורך בטיפול דחוף

השריפה בגן הלאומי פגעה הן בתשתיות ארכיאולוגיות והן בתשתיות ביקור מודרניות. עיקר הפגיעה הינה באזורים הבאים: מקדש הבמות, חומת העיר גזר, בית ארבעת המרחבים, חומרת הסוגרים, שער שלמה, תצפית קבר השיח, התצפית המזרחית והתצפית המערבית.

הצעה זו באה לטפל בנזקי השריפה בשני סלים: מתן מענה לשיקום הנזק שנגרם לארכיאולוגיה בגן הלאומי ומתן מענה מיידי ותכופ בשיקום התשתיות המודרניות לטובת החזרת הגן הלאומי לתפקוד כגן לאומי פתוח מקבל קהל.

על פי דו"ח רשות העתיקות ודו"ח רשות הטבע והגנים, עיקר הנזק הארכיאולוגי לשרידים העתיקים בגן הלאומי כולל: התמוטטות קיר (בשער הדרומי); פגיעה באבנים כתוצאה משוק תרמי; פגיעה בטיח, התקלפות של אבנים, סדיקה באבנים; פיה על גבי השרידים כתוצאה מנזקי השריפה; פגיעה בחומר מליטה מקורי של ליבת קירות, התפוררות והיחלשות החומר המלכד; חשש לגלישת קרקע וקריסת קירות עתיקים כתוצאה משריפה של הצמחייה שהחזיקה את הקרקע; פריטים אדריכליים ומתקנים חקלאיים הפזורים בשטח וניזוקו כתוצאה מהשריפה וחום האש (פיה), ייבוש לחות המים ומרכיבי הבניה עד כדי גרימה לסדקים והיחלשות האבן – התפוררות).

יצוין, כי הדו"ח של רשות העתיקות מצביע על דחיפות עבודות השיקום בגן הלאומי, בשל מצבם הרעוע של חלק מהממצאים הארכיאולוגיים במקום. הדו"ח קובע כי נדרשת התערבות מיידית של עזרה ראשונה לצורך תמיכת קירות הנמצאים בסכנת התמוטטות. כמו כן, רשות הטבע והגנים ציינו כי קיים חשש שבגשמים המצופים בעונת החורף הקרובה, ייגרם סחף מוגבר בשל אחיזת קרקע שנחלשה בשריפה, וייגרם הרס נוסף לתשתיות הארכיאולוגיות, הנובע מנזקי השריפה. כך למשל, מפעל המים העתיק שהוכשר לביקורי קהל בבטן האדמה באמצעות גרם מדרגות ייחודי שהותקן בו, מצוי בסכנת הצפה וסחיפת קרקע וסחף לתוכו, ונזק לתשתית המדרגות. כמו כן, הקירות, שערי העיר העתיקה, מתקנים וחומות האתר נמצאים אף הם בסכנת התפוררות מואצת, ובעיקר במוקדים הרבים שנפגעו בשריפה, היות וחומר המליטה התפורר בשל חום השריפה והותיר חלקים של קירות ומבנים במצב מעורער. הדבר יחמיר בבוא גשמי החורף הקרוב בסחיפת ליבת הקירות העשויה אדמה וסכנת קריסת חלקים מהשרידים.

בנוסף, בהתאם לדו"ח רשות הטבע והגנים יש צורך בניקוי יסודי של מכלולים ארכיאולוגיים מגזם שרוף ופינוי, השלמת קטעי קירות שקרסו ושימור אבנים שנסדקו ונבקעו והסדרת ניקוזים מסביב למכלולים ארכיאולוגיים מחשש להצפות והתחתרויות בשל העדר צמחייה מייצבת קרקע.

התכנית נועדה להחזיר את הגן הלאומי למצבו הקודם לפני השריפה בהיבטים של שמירה על תשתיות ארכיאולוגיות ותשתיות ביקור מודרניות בלבד. לפיכך, לצורך ביצוע עבודות לטיפול בנזקים כפי שמשקף מהשטח ולפני סקר מעמיק ההערכה התקציבית הראשונית לתת מענה לטיפול בנזקים שנגרמו לתשתיות הארכיאולוגיות הם בהיקף של כ-2.2 מלש"ח, והם כוללים פעולות של ניקוי, שימור, שחזור וייצוב הממצאים. בנוסף, נדרש מתן מענה מיידי ותכופ להחזיר את הגן הלאומי לתפקוד כגן לאומי פתוח מקבל קהל. השריפה גרמה נזק לתשתיות מודרניות שנפגעו במקום. בין השאר נדרש לערוך ניקוי כללי של האתר מגזם שרוף ופינוי; שיקום מצפורים כולל שיקום גרם מדרגות; החלפת שילוט שנפגע; גידור וחבלול; הסדרת ניקוזים בשטח התל למניעת התחתרויות, חירמוש וריסוס מונע נביטה. רשות הטבע והגנים תבצע את תכנית זו בתקציב של 1.8 מלש"ח.

תקציבה הכולל של התכנית לא יעלה על סכום של 4 מלש"ח. התכנית תרוכז כולה על-ידי רשות הטבע והגנים. התקציב האמור יועבר לרשות הטבע והגנים ויוקצה לשיקום הארכיאולוגיה בגן הלאומי ולשיקום תשתיות הביקור המודרניות בגן הלאומי.

לטובת מימון התכנית, משרדי הממשלה מקצים מתקציבם לשנת 2022 4 מיליון ש"ח, כאמור בסעיף 3 בהחלטה. יובהר, כי התקציב שמקורו במשרד ירושלים ומורשת יוקצה בהתאם ל"חריג ההצלה" שבנוהל העבודה של אגף מורשת, לאחר שנבדקה עמידת נסיבות המקרה בתנאי חריג ההצלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

4 מלש"ח

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה על מצבת כוח האדם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – בעד.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

סיווגים*

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: תשתיות וסביבה

מגישים:
ראש הממשלה
שר ירושלים ומורשת
שר התיירות
השרה להגנת הסביבה

י"ד בתמוז התשפ"ב
13 ביולי 2022



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ד בתמוז התשפ"ב

13 ביולי 2022

סימוכין: 6902894661

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטה ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תכנית סיוע להתמודדות עם פגעי השריפה בגן הלאומי תל גזר

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ביום 4 ביולי 2022 פרצה שריפה שגרמה לנזק משמעותי ביותר לגן הלאומי תל גזר ולממצאים הארכיאולוגיים בתחומו, כאשר 85% משטח הגן הלאומי נשרף.

גן הלאומי תל גזר הוכרז כגן לאומי לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח – 1998. לאור חשיבותו ההיסטורית וייחודיותו הוא גם נבחר על ידי אגף מורשת במשרד ירושלים ומורשת כמיוזם מורשת. הגן נמצא בפיקוח, תפעול ותקצוב של רשות הטבע והגנים.

לאור הנסיבות הללו, מוצע להקצות סך של 4 מלש"ח לטובת מימוש תכנית לשיקום מיידי של נזקי השריפה לתשתיות הארכיאולוגיות באתר ולתשתיות המשמשות את המבקרים בתחומי האתר. כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, על פי דו"חות של רשות העתיקות ושל רשות הטבע והגנים יש דחיפות בביצוע עבודות השיקום בגן הלאומי בשל מצבם הרעוע של חלק מהממצאים הארכיאולוגיים. חלק מהקירות נמצאים בסכנת התמוטטות וכן קיים חשש שבגשמים המצופים בעונת החורף הקרובה ייגרם סחף מוגבר בשל אחיזת קרקע שנחלשה בשריפה, וייגרם הרס נוסף לממצאים הארכיאולוגיים.

בהצעת ההחלטה מובהר כי היא מיועדת לאפשר פעילות הנדרשת בדחיפות ועל מנת לתת מענה לצורך המימוני המיידי. ככל שימצא כי קיימת חבות לגורם אחר בגין השריפות ו/או קיימת אחריות לגורמים המבטחים למימון הוצאות אלו או חלקן, תדרוש המדינה פיצוי או שיפוי מאותם גורמים בגין כספים שהוציאה לרבות בהחלטה זו.

ביצוע העבודות ייעשה על פי הוראות כל דין החל על העניין לרבות, על פי העניין, חוק העתיקות, התשל"ח-1978.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת החלטה זו מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלה יוצאת זאת לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועצת המשפטית לממשלה קבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין הדרישה לנהוג באיפוק בהפעלת הסמכויות לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

בשל הדחיפות המתוארת לעיל לשיקום הנזקים בגן הלאומי כמתואר לעיל, ובהתחשב בכך שנושא ההצעה אינו שנוי במחלוקת ציבורית, וכן לאור היקפה התקציבי המצומצם של ההצעה שאינו כובל באופן משמעותי את הממשלה הבאה ואינו כרוך בשינוי סדרי העדיפות הממשלתיים, אנו סבורים כי אין מניעה משפטית לקבלת ההצעה גם בתקופת בחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה היום ללשכות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.



היועצת המשפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור כל האמור לעיל, ובתאום עם היועץ המשפטי של משרד התיירות, היועצת המשפטית של משרד הגנת הסביבה והיועצת המשפטית של משרד ירושלים ומורשת, מאשרת כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית