אתר מורשת עולמית תל מגידו- מבט לעבר איזור החיץ/ עמק יזרעאל (צלם: חנן ישכר)

אזורי חיץ

יישום והטמעה
באתרי מורשת עולמית בישראל

רשות העתיקות

دولة اسرائيل
وزارة التربية والتعليم

מדינת ישראל
משרד החינוך

State of Israel
Ministry of Education

הוועד הישראלי לאונסקו
Israel National Commission for UNESCO
اللجنة الاسرائيلية لليونيسكو

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

PATRIMONIO MUNDIAL · WORLD HERITAGE · PATRIMOINE MONDIAL

דצמבר 2014

רות ליברטי-שלו
אדריכלות ושימור
קדימה 18 חיפה, 34383
טל 04-8360332 TEL פקס 04-8361604 FAX

RUTH LIBERTY-SHALEV
Architecture & Conservation
18 KADIMA ST. HAIFA 34383
rlshalev@gmail.com

תוכן עניינים עמ' I
מבוא עמ' III
ביבליוגרפיה עמ' IV
תקציר מנהלים עמ' V-VI

פרק 2: **אזורי חיץ - רקע** עמ' 2.1 - 2.7

פרק 3: **אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל** עמ' 3.1

פרק 4: **אזורי חיץ - סוגיות עכשוויות** עמ' 4.1 - 4.29

פרק 5: **סיכום: מסקנות והמלצות** עמ' 5.1

בניין "הטיל" לצידו שרידי מסגד "אל-ג'ריינה", העיר התחתית, חיפה. מקור: ויקימדיה, https://geolocation.ws

מבוא

הכנתו של מסמך בנושא איזורי חיץ בהקשרו הישראלי הוזמנה ע"י מינהל שימור ברשות העתיקות והוועד הישראלי לאונסק"ו, בדצמבר 2013. המסמך נערך על ידי אדר' רות ליברטי-שלו ואדר' עדי הר-נוי ממשרד רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור במהלך שנת 2014.

היוזמה להכנתו של מסמך בנושא זה היתה משותפת לועד הישראלי לאונסק"ו של הועדה הישראלית למורשת עולמית, ומינהל שימור ברשות העתיקות, זאת בהמשך למפגש המומחים הבינלאומי שהתקיים בנושא בשנת 2008, ובו נדונו שאלות הנוגעות לאיזורי החיץ, הגדרתם, תפקידם ומעמדם (עוד על מפגש זה ראו בפרק 2, עמ' 2.6).

ד"ר כמיל סארי, מנהל המחלקה לפיקוח, מחקר ומדיניות שימור ברשות העתיקות הנחה את כתיבת המסמך במהלך שנת 2014. מפגש ביניים בו נדונו ממצאי התיק וכיוונים להמשך לפיתוחו התקיים ביולי 2014 בהשתתפות מר רענן כסלו, ראש מנהל שימור, ד"ר כמיל סארי, וגב' יעל פורמן-נעמן ממינהל שימור ברשות העתיקות. מפגש התייעצות נוסף התקיים באוגוסט 2014 עם פרופ' מייק טרנר, ראש קתדרת אונסקו באקדמיה לאמנות בצלאל, וגב' יעל אלף ממינהל שימור רשות העתיקות. תודתנו נתונה לכולם על השתתפותם בסיעורי מוחות אלה ועל תרומתם המשמעותית בקידום המסמך.

מטרתו של מסמך זה היא להבין את מהותם של איזורי החיץ כפי שהוגדרו עבור אתרי מורשת העולמית הקיימים כיום בישראל, הן באמצעות בחינת כוונת ההנחיות האופרטיביות של אמנת המורשת העולמית, והן באמצעות בחינת אמצעי היישום שהוגדרו בעת כתיבת תיקי המועמדות, והשימוש בהם בפועל מאז ההכרזה.
לשם כך, בוחן מסמך זה גם את הספרות העניפה שנכתבה על הנושא בשנים האחרונות, ומנתח מקרי מבחן המאתגרים את המושג 'איזור חיץ' כפי שנהוג להשתמש בו כיום.

המסמך מבקש להתחקות אחר משמעותו, כוונתו המוצהרת ויעילותו בפועל של הכלי הנקרא 'איזור חיץ', זאת תוך זיהוי מרכיבי המנגנון, הבנת האופנים בו הוא מיושם בשטח, ובחינת הטמעתו במנגנוני תכנון ושימור קיימים. מטרתו העיקרית של המסמך היא לגבש עמדה באשר לערך המוסף של איזור החיץ כאמצעי יעיל להגנה על אתרי מורשת עולמיים, ועל אתרי מורשת בכלל.

אנו רואים מסמך זה כצעד ראשון, חומר גלם ליצירתו של כלי עבודה יעיל וזמין אשר יגביר בקרב העוסקים בשימור המורשת את המודעות ליחסי הגומלין בין אתר המורשת לבין סביבתו הקרובה, ואת האפשרויות שמציע איזור חיץ בהקשר זה.
ברוח זו, מומלץ להמשיך ולבחון את השימוש באזורי החיץ ככלי משמעותי בשימורם של אתרי מורשת מקומיים.
בעתיד מומלץ על נקיטת צעדים להנגשת איזורי החיץ והתובנות העולות ממסמך זה: הפצת נייר עמדה בנושא איזורי החיץ, עלון הסברה שיופץ לציבור העוסקים בתחום ברשויות התכנון השונות, והסברה בימי עיון לאנשי מקצוע ולציבור הרחב.

דצמבר 2014

ביבליוגרפיה

1. Australia ICOMOS. 1999. *The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance (The Burra Charter)*. Australia: Australia ICOMOS.

2. English Heritage. 2010. *PPS5: Planning for the Historic Environment Practice Guide.* England: English Heritage.

3. Greater London Authority. 2012. *London's world heritage sites - guidance on settings. Sepplementary planning guidance.* UK: Greater London Authority.

4. ICOMOS. 2005. *Xi'an Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas.* China: ICOMOS.

5. Israel National Commission for UNESCO. 2000. *Masada Proposed World Heritage Site by the State of Israel.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

6. Israel National Commission for UNESCO. 2001. *Nomination of the Old City of Acre for the World Heritage List.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

7. Israel National Commission for UNESCO. 2002. *Nomination of the White City of Tel Aviv for the World Heritage List.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

8. Israel National Commission for UNESCO. 2003. *The Biblical Tels and Ancient Water Systems - Megiddo, Hazor, Beer Sheba. Proposed World Heritage Serial Nomination by the State of Israel.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

9. Israel National Commission for UNESCO. 2003. *The Incense and Spice Route and the Desert Cities in the Negev. World Heritage Nomination.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

10. Israel National Commission for UNESCO. 2006. *Baha'i Holy Places in Haifa and the Westrern Galilee. Nomination for Inscription on the World Heritage List.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

11. Israel National Commission for UNESCO. 2011. *Sites of Human Evolution at Mount Carmel. The Nahal Ma'ator/Wadi el-Mughara Caves.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

12. Israel National Commission for UNESCO. 2013. *The caves of Maresha and Bet Guvrin In the Judean Lowlands, As a Microcosm of the Land of the Caves.* Israel: Israel National Commission for UNESCO.

13. Sayer, J. A. 1991. *Rainforest Buffer Zones: Guidelines for Protected Area Management.* Island Press.

14. World Heritage Committee. 1977. *Operational Guidelines for the World Heritage Committee.* Paris: UNESCO World Heritage Centre.

15. World Heritage Centre. 2009. *World Heritage and buffer Zones.* Paris: UNESCO World Heritage Centre.

16. World Heritage Centre. 2013. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.* Paris: UNESCO World Heritage Centre.

17. הועד הישראלי לאונסק"ו. 2005. *ההנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית (1972).* ישראל: הועד הישראלי לאונסק"ו.

18. רשות העתיקות. 2011. *עקרונות תכנון ראשוניים לאתרי העתיקות: תל ירמות וחורבת קיאפה.*

תקציר מנהלים

מסמך זה, שהוכן בהזמנת רשות העתיקות והוועד הישראלי לאונסק"ו, עוסק בנושא **אזורי החיץ** (BUFFER ZONES) בהקשר של אתרי המורשת העולמית בישראל.
המסמך מבקש להתחקות אחר משמעותו, כוונתו המוצהרת ויעילותו בפועל של הכלי הנקרא 'איזור חיץ', זאת תוך זיהוי מרכיבי המנגנון, הבנת האופנים בו הוא מיושם בשטח, ובחינת הטמעתו במנגנוני תכנון ושימור קיימים. מטרתו העיקרית של המסמך היא לגבש עמדה באשר לערך המוסף של איזור החיץ כאמצעי יעיל להגנה על אתרי מורשת עולמיים, ועל אתרי מורשת בכלל.

אזור חיץ הינו אזור מובחן ומוגדר, מחוץ וסביב לאתר המורשת העולמית וסמוך לגבולותיו, התורם להגנה, לניהול, לשלמות (INTEGRITY), לאותנטיות ולקיימות של הערך האוניברסלי היוצא מהכלל שלו. למרות שאזורי החיץ של אתרי המורשת העולמית אינם חלק אינטגרלי מהאתר המוכרז מבחינת ערכי המורשת המצויים בתחומם, על גבולותיהם וגישות הניהול/הממשק הרלוונטיות להם להיות מזוהים, מתועדים ומפורטים באופן רישמי בתיק המועמדות שמגישה המדינה החברה. על ההנחיות הנוגעות לאזור החיץ לשקף את הסוגים והרמות השונות של ההגנה הנחוצים על מנת להבטיח את שימורו של הערך האוניברסלי יוצא הדופן של האתר עצמו, ומבחינה זו הם מהווים מרכיב אינטגרלי במחויבותה המדינה החברה להגנה על ולניהול האתר.

המושג "אזור חיץ" בהקשר לאתרי מורשת עולמית, הופיע לראשונה בהנחיות האופרטיביות ליישום אמנת המורשת העולמית בשנת 1977, אך עד שנות ה-90 לא הייתה הקפדה על הטמעתו של נושא זה, ורבים מהאתרי אתרי המורשת העולמית הוכרזו ללא אזורי חיץ. עם חלוף השנים המושג עודכן ושונה בגרסאות השונות של ההנחיות האופרטיביות עד היום, וכיום נבדקת בקפידה רבה יותר הגדרת איזורי החיץ בתיקי המועמדות של אתרי המורשת העולמית.
ככל שהתרחב והעמיק השימוש באזורי חיץ כך התעוררו מספר רב של בעיות הקשורות בו. המונח "אזור חיץ" התגלה כמעורר קונוטציות שליליות בהיותו אמצעי 'מגביל' המספק "שמיכת הגנה" שאיננה מתאימה למורכבות הדינמית המאפיינת אזורים שונים, ובלתי מובן בהיותו מונח עמום שאינו מרמז על תפקידו או מהותו. אי הבהירות הביאה בשנת 2008 לכינוס מומחים בנושא "המורשת העולמית ואזורי החיץ". מטרת הכנס היתה לדון בתפקידם של אזורי החיץ לאור גישות השימור העכשוויות, וביכולתם לסייע בהתמודדות עם איומים ואתגרים חדשים על אתרי המורשת.

בישראל, לכל אתרי המורשת העולמית, למעט העיר העתיקה בירושלים (שלא הוגשה על ידי ישראל), הוגדרו אזורי חיץ. ועם זאת, לא הוגדרו בבירור הנחיות והוראות מיוחדות לאיזורים אלה, וקיומם או משמעותם בדרך כלל אינם מוטמעים במסמכים סטטוטוריים כלשהם.
בכל אתרי המורשת העולמית בישראל המצויים באזורים פתוחים (מצדה, התילים המקראיים, דרך הבשמים, נחל מערות ובית גוברין), נקבעו אזורי החיץ בהסתמך על שטחי שמורת טבע או גן לאומי, שהוגדרו בעבר. חלקים קטנים מאזורי החיץ משתרעים על גבי קרקע חקלאית, ומסתמכים על ההגנה החוקית המוקנית לשטחים אלה מתוקף התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה.
נמצא איפה שבישראל אזורי החיץ נסמכו על הגנות קיימות טרם הכרזת האתר כאתר מורשת עולמית ובפועל לא הציעו מנגנון נוסף להגנה על האתר. יתרה מכך, בשל מיעוט ההגדרות וההנחיות הנוגעות למהותם ומטרותיהם של אזורי החיץ בישראל, כל תכנית פיתוח מוצעת החלה בתחום אזורי החיץ של אתרי המורשת העולמית בישראל מהווה מיד איום תיאורטי על אתר המורשת, זאת מבלי שקיימת אפשרות לתת מענה מושכל לעוצמת ההשפעה של התכנית המוצעת על האתר. הגדרה ברורה של מטרת אזור החיץ ומתן הנחיות והגבלות הנגזרות ממטרה זו, תאפשר מענה מושכל וצמצום הקונפליקטים בין שימור לפיתוח.

בזירה הבינלאומית בשנים האחרונות הוצעו גישות שונות מהמקובל לנושא אזור החיץ, במטרה להפוך אותו לכלי יעיל יותר. נמצא כי הגדרה ברורה יותר של אזור החיץ כנגזרת של האתרים אליהם הוא משויך עשויה לפזר את הערפל

סביב הנושא. גודלו וצורתו של אזור החיץ צריכים להקבע בהתאם לאופי האיום הצפוי. השימוש המקובל כיום באזור החיץ כקו קשיח היקפי סביב אתר המורשת, יישום אחיד למרבית האתרים החוטא לעיתים למטרה.
על רקע כל אלה, מומלץ לעודד הגדרת ספציפית ועשירה יותר של אזור חיץ: אזור המורכב ממספר "טבעות" שכל אחת מהן נובעת מערך אחר של האתר, גבולות שונים המתייחסים לסוגים שונים של איומים. עוד מומלץ שימוש במונחים מדויקים המתארים את תפקיד או מהות אזור החיץ (לדוגמה "אזור שקט", "אזור בניה נמוכה", וכו'), דבר שיאפשר התכוונות מיטבית לפיתוח המועדף באזור האתר.
גישה עכשווית נוספת מציעה להסתכל על אזור החיץ כמרווח מתווך בין האיזורים משני צדדיו, דהיינו איזור שתפקידו לא רק להגן על אתר המורשת העולמית, אלא גם לספק לה מרחב "תומך" בו מתקיימות פעילויות שאינם אפשריות בתחומי האתר עצמו (לדוגמא חנייה או מסחר) אך נחוצות לו ולאזור. גישה זו רואה באזור החיץ לאו דווקא אמצעי חוצץ ומפריד כי אם אזור מקשר ומתווך, המאפשר אינטראקציה בין האתר וסביבתו. היא מעודדת בחינה מעמיקה של ההשפעות ההדדיות בין האתר לבין סביבתו מתוך כוונה למצוא פתרונות מועילים לשני הצדדים באמצעות אזור החיץ.

בהתאם למימצאי מסמך זה מומלץ לבחון מחדש את משמעותם של אזורי החיץ באתרי המורשת העולמית הקיימים בישראל. יש להגדיר בצורה ברורה את מהותו ומטרתו של כל אזור החיץ, ובהתאמה לגבש הנחיות מפורטות לפעילות, פיתוח ושימושי קרקע רצויים בתחומו. רק לאחר הבהרת תפקידם, מהותם ומגבלותיהם של אזורי החיץ הקיימים ניתן יהיה להטמיעם במסמכים סטטוטוריים.
בכל הנוגע לאזורי חיץ עבור אתרי מורשת שטרם הוכרזו, מומלץ להגדיר את מטרת אזור החיץ בצורה ברורה ומדויקת. כנגזרת של הגדרה זו יש לספק הנחיות מדויקות לגבי תפקידו של אזור החיץ ולגבי שימושי הקרקע המותרים, מגבלות בניה, וכו'. ככלל, יש להמנע מהחלטות סכמטיות בכל הנוגע לגבולות אזור החיץ, ולהגדיר אזור הנובע ישירות מהאתר אליו הוא משתייך ומהאיומים הצפויים לו. במקרים בהם משרת איזור החיץ מטרה מוגדרת וספציפית, מומלץ לתת לו שם המשקף מטרה זו, כגון "איזור למסחר זעיר בלבד", "איזור לשתילה של עצים נשירים", " איזור לבנייה עד 4 קומות" וכו', הכל ע"פ הנדרש בכל מקרה ומקרה.
השימוש בהגדרות סטטוטוריות קיימות, כמו במקרה של גנים לאומיים ושמורות טבע, הוא פתרון ראוי וטוב. עם זאת, יש להבטיח שהגבולות הסטטוטוריים הקיימים אכן מספקים את המענה הראוי מבחינת אזור החיץ, וכי ההנחיות והמגבלות הנוגעות לגנים לאומיים ושמורות טבע מתאימות ומספקות גם לאזור החיץ המוצע.

מסמך זה הינו צעד ראשון, חומר גלם ליצירתו של כלי עבודה יעיל וזמין לעוסקים בשימור המורשת, אשר יגביר את המודעות ליחסי הגומלין בין אתר המורשת לבין סביבתו הקרובה, ואת ההזדמנויות שמציע איזור חיץ בהקשר זה.
ברוח זו, מומלץ להמשיך ולבחון את השימוש באזורי החיץ ככלי משמעותי גם בשימורם של אתרי מורשת מקומיים.

בעתיד מומלץ על נקיטת צעדים להנגשת איזורי החיץ והתובנות העולות ממסמך זה: הפצת נייר עמדה בנושא איזורי החיץ, פיתוח מדריך להגדרת איזורי חיץ, עלון הסברה שיופץ לציבור העוסקים בתחום ברשויות התכנון השונות, והסברה בימי עיון לאנשי מקצוע ולציבור הרחב. בכך, יהפוך לימוד הנושא ומסקנותיו רלוונטי למגוון רחב של אתרים ויקדם את הדיון בסוגיה חשובה ומרכזית בתחום המורשת בארץ כיום.

פרק 2:

אזורי חיץ - רקע

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

דצמבר
2014

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

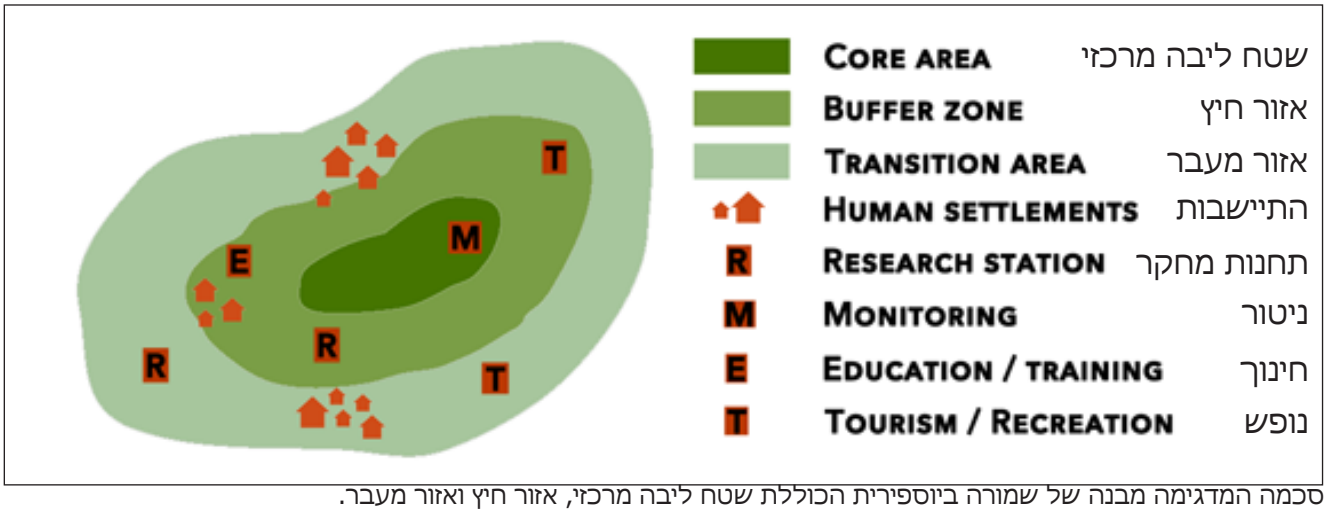
ההגדרה המילונית ל"אזור חיץ":

1. אזור ניטרלי או אזור בין שני עמים, העשויים להיות עוינים האחד כלפי השני, הנועד למנוע מעשי תוקפנות.
2. כל שטח המשמש לצמצום או לנטרול סכסוך פוטנציאלי.[1]

הפעם הראשונה בה נעשה שימוש במושג "אזור חיץ" במסגרת UNESCO היתה כחלק מתכנית "האדם והביוספירה" ב-1971. שמורות "האדם והביוספירה" של אונסק"ו תוכננו לעיתים קרובות כאזורים קונצנטריים הכוללים: שטח ליבה מרכזי (Central core area) המוקף באזור חיץ (Buffer zone) ואחריו אזור מעבר (Transition zone).

ההגדרה של "אזור החיץ" בהקשר לשמורות "האדם והביוספירה":

אזור המקיף פארק לאומי או שמורה ועליו חלות מגבלות הנוגעות לשימוש במשאבים או שננקטו אמצעי פיתוח מיוחדים בכדי לשפר את ערכי השימור של האזור.[2]



סכמה המדגימה מבנה של שמורה ביוספירית הכוללת שטח ליבה מרכזי, אזור חיץ ואזור מעבר.

המושג "אזור חיץ" בהקשר לאתרי מורשת עולמית, הופיע לראשונה בהנחיות האופרטיביות ליישום אמנת המורשת העולמית בשנת 1977. מאז המושג עודכן ושונה בגרסאות השונות של ההנחיות האופרטיביות עד היום.

ההגדרה של "אזור חיץ" בהקשר לאתרי מורשת עולמית:

אזור חיץ הוא השטח הסובב את האתר המוכרז שהוטלו עליו מגבלות שימוש ופיתוח על מנת לספק לאתר שכבת הגנה נוספת. אזור זה צריך לכלול את הסביבה המיידית של האתר, נקודות תצפית חשובות ואיזורים אחרים או תכונות החשובות מבחינה תפקודית לתמיכה ולהגנת האתר.

A buffer zone is an area surrounding the nominated property which has complementry legal and/or customary restrictions placed on its use and development to give an added layer of protection to the property.

This should include the immediate setting of the nominated property, important views and other areas or attributes that are functionally important as a support to the property and its protection[3].

1. Dictionary.com
2. Sayer, J. A. Rainforest Buffer Zones: Guidelines for Protected Area Management. Island Press, 1991
3. Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 2013, paragraph 104

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

המושג "אזורי חיץ" זכה להתייחסות בכל גרסה של "ההנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית" החל ממסמך ההנחיות הראשון (1977) ועד לגרסה האחרונה (2013).[1]
במסמך ההנחיות מ-1977 מצויין כי בעת הגדרת גבולותיו של נכס המועמד לרשימת אתרי המורשת העולמית ניתן ליישם בעת הצורך את מושג אזור החיץ. כלומר, אין חובה בהגדרת איזור חיץ.
בתוך הטקסט מופיעה ההגדרה לאיזור חיץ כ"סביבה טבעית או מעשה ידי-אדם המשפיעה על מצבו הפיזי של הנכס או על האופן בו הנכס נתפס". עוד מצויין כי הגדרת אזורי החיץ תעשה בהתאם למחקרים טכניים וכי הללו יקבלו הגנה בהתאם.
במהלך השנים, חלו שינויים בהתייחסות למושג "אזורי החיץ" שבאו לידי ביטוי בגרסאות השונות של "ההנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית", ובהנחיות האופרטיביות המעודכנות (2013) מופיעה התייחסות נרחבת לאזורי החיץ הכוללת, בנוסף להגדרה ברורה יותר למונח "אזור חיץ" (ראו עמ' 2.3 לעיל), את הפרטים הבאים:

כיצד יקבע אזור החיץ?:

לצורך קביעת התחום המרכיב את אזור החיץ צריך להשתמש במנגנונים מתאימים.
The area constituting the buffer zone should be determined in each case through appropriate mechanisms.[2].

איזור החיץ בתיק המועמדות לאתר מורשת עולמית:

הפרטים בעניין הגודל, המאפיינים והשימושים המורשים באזור החיץ וכן מפה המציינת את גבולותיו המדויקים של האתר יוגשו בתיק המועמדות.
יש לספק הסבר ברור כיצד אזור החיץ מגן על האתר.
אם אין הצעה לאזור חיץ, על המועמדות לכלול תצהיר המפרט מדוע לא נדרש אזור חיץ לשם שימור נאות של האתר המועמד.
Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating the precise boundaries of the property and its buffer zone, should be proveided in the nomination.
A clear explanation of how the buffer zone protects the property should also be provided.
Where no buffer zone is proposed, the nomination should include a statement as to why a buffer zone is not required[3].

שינויים באזור החיץ:

למרות שאזור החיץ אינו חלק משטח ההכרזה, כל שינוי או יצירת אזורי חיץ לאחר ההכרזה דורש את אישור הוועדה, בהתאם להליך שינויי גבול מינוריים. יצירתם של אזורי חיץ לאחר ההכרזה נחשבת בדרך כלל כשינוי גבול מינורי.
Although buffer zones are not part of the nominated property, any modifications to or creations of buffer zones subsequent to inscription of a property on the World Heritage List should be approved by the World Heritage Committee using the procedure for a minor boundary modification (see paragraph 164 and Annex 11). The creation of buffer zones subsequent to inscription is normally considered to be a minor boundary modifiction[4].

זיהוי אזור החיץ:

גבולות האתר המוצע צריכים להיות מוגדרים בבירור תוך אבחנה חד משמעית בין האתר המוכרז לבין אזור החיץ (כשקיים). מפות טופוגרפיות מעודכנות ורשמיות של המדינה החברה המציגות את גבולות האתר ואת גבולות אזור החיץ יסופקו בגירסת הדפסה במידת האפשר.
The boundaries of the property being proposed shall be clearly defined, unambiguously distinguishing between the nominated property and any buffer zone (when present)[5].

1. למסמכי ההנחיות מ-1977 ומ-2013 ראה עמ' 7.3 בפרק הנספחים.
2. Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 2013, paragraph 104
3. Operarional Guidelines, 2013, paragraph 104, 105, 106
4. Operarional Guidelines, 2013, paragraph 107
5. Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 2013, (paragraph 132

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

26. When setting the boundary of a property to be nominated to the List, the concept of a buffer zone around the property may be applied where appropriate. In such instances the nominations would include :

a) a precise definition of the surface area of the property itself, including the sub-surface area where necessary
b) an indication of the buffer zone around the property itself (i.e. the natural or man-made surroundings that influence the physical state of the property or the way in the property is perceived).

Such buffer zones will be determined in each case through technical studies and provided with adequate protection.

מתוך Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 1977

Buffer zones

103. Wherever necessary for the proper protection of the property, an adequate buffer zone should be provided.

104. For the purposes of effective protection of the nominated property, a buffer zone is an area surrounding the nominated property which has complementary legal and/or customary restrictions placed on its use and development to give an added layer of protection to the property. This should include the immediate setting of the nominated property, important views and other areas or attributes that are functionally important as a support to the property and its protection. The area constituting the buffer zone should be determined in each case through appropriate mechanisms. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating the precise boundaries of the property and its buffer zone, should be provided in the nomination.

105. A clear explanation of how the buffer zone protects the property should also be provided.

106. Where no buffer zone is proposed, the nomination should include a statement as to why a buffer zone is not required.

107. Although buffer zones are not part of the nominated property, any modifications to or creation of buffer zones subsequent to inscription of a property on the World Heritage List should be approved by the World Heritage Committee using the procedure for a minor boundary modification (see paragraph 164 and Annex 11). The creation of buffer zones subsequent to inscription is normally considered to be a minor boundary modification.[2]

[2] In case of transnational/transboundary properties any modification will need the agreement of all States Parties concerned.

מתוך Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 2013

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

סביבתו הקרובה של אתר היסטורי העסיקה את שיח השימור כבר בראשית המאה ה-20 והתייחסות להשפעותיו של השטח המקיף מונומנטים ואתרים היסטוריים מופיעה כבר באמנת אתונה (1931)[1] וביתר שאת באמנת ונציה (1964), שם כבר משתמשים במונח Setting[2]. באמנת בורה (1999) מוגדר המונח "סביבה" (Setting) כאזור סביב למקום, ולעיתים גם זוויות מבט מהאתר ואליו[3], ובהצהרת שיאן (2005) מצוין כי "הסביבה של מבנה, אתר או אזור מורשת היא האזור הקרוב אליו או המרוחק יותר, שמהווה חלק או תורם למשמעות האתר ולאופיו הייחודי".[4]

המונח "Setting" מופיע כבר בהגדרה של אזור החיץ:

"אזור החיץ צריך לכלול את הסביבה המיידית (Immediate setting) של האתר".[5]

בהנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית מופיעה ההתייחסות לסביבה (Setting) בשני הקשרים:

א. בהקשר לקביעת האותנטיות של האתר - סביבת האתר מהווה את אחד המאפיינים באמצעותם יש לבחון האם ערכו התרבותי של האתר בא לידי ביטוי אמיתי ואמין.[6]

ב. בהקשר של אזורי החיץ - הסביבה זקוקה להגנה הניתנת לה באמצעות אזורי החיץ.

באתרי מורשת עולמית הסביבה יכולה להיות חלק מהאתר המוכרז או חלק מאזור החיץ: במקרה בו הסביבה מהווה חלק בלתי נפרד מהערך האוניברסלי היוצא מהכלל של האתר, היא צריכה להיות חלק מהאתר המוכרז. במקרה בו הסביבה עשויה לסייע בהבנת הערך האוניברסלי יוצא הדופן אבל איננה בעל ערך אוניברסלי יוצא מהכלל בפני עצמה, רצוי לשלב אותה באיזור החיץ או להגן עליה באופן אחר.[7]

באנגליה רווח בשנים האחרונות השימוש במונח "סביבה" (setting) ככלי סטטוטורי לקביעת מדיניות פיתוח סביב אתרי מורשת מקומיים. ה"ועדה האנגלית למבנים ומונומנטים היסטוריים" (English Heritage) מגדירה כי הסביבה (Setting) כוללת בתוכה את מגוון המרכיבים מהם ניתן לחוות את אתר המורשת או שניתן לחוות אותם מהאתר: קרקע, ים, מבנים, תכונות הסביבה וקו רקיע. לסביבה אין גבולות קבועים והגדרתה עשוייה להשתנות בהתאם להתפתחות האתר וסביבתו או בהתאם לשינויים בהבנת והערכת האתר.[8]

ערכו של אתר המורשת התרבותית נובע לא רק מנוכחותו הפיסית והמרקם ההיסטורי אלא גם מסביבתו.[9] למרכיביה של הסביבה עשויה להיות תרומה חיובית או שלילית לערכו של האתר, השפעה על היכולת להעריך את משמעות האתר או שהם יכולים להיות ניטראליים.[10]

באנגליה מעוניינים כי גם בהקשר של אתרי מורשת עולמית המונח "סביבה" יחליף את המונח "אזור חיץ" כפי שניתן לראות במקרה של אתר המורשת העולמית "מצודת לונדון" (Tower of London) (ראו עמ' 4.6 בפרק 4).

ניתן לראות שגם בישראל, בהגדרת המושג "אתר" לפי התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, נכללת גם הסביבה הקרובה:

אתר - בנין או קבוצת בנינים או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שלדעת מוסד תכנון הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית.[11]

---

1. באמנת אתונה נעשה שימוש במונח "Surrounding".
בסעיף 3 בהמלצות הכלליות מצויין כי "the surroundings should be given special consideration".
2. בסעיף 6 מצוין כי "The conservation of a monument implies preserving a setting which is not out of scale".
3. The Burra Charter (1999), Article 1.12
4. Xi'an Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas (2005) Pg. 2
5. Operarional Guidelines for the World Heritage Committee (2013), paragraph 104
6. ההנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית (1972)
7. World Heritage and buffer Zones (2009), Pg. 190
8. English Heritage (2010), Pg. 34
9. Greater London Authority (2012), Pg. 4
10. English Heritage (2010), Pg. 34
11. התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה (1991)

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

על אף שהמונח "אזורי חיץ" היה קיים בהנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית כבר ב-1977, עד שנות ה-90 לא הייתה הקפדה על הגדרת אזורי חיץ עבור אתרים שהוכרזו כאתרי מורשת עולמית, ורבים מהאתרים הוכרזו ללא אזורי חיץ. החל משנות ה-90 נבדקה בקפידה רבה יותר הגדרת איזורי החיץ בתיקי המועמדות של אתרי המורשת העולמית, וכתוצאה התעוררו שאלות הנוגעות לאיזורי החיץ, הגדרתם, תפקידם ומעמדם, בכל הנוגע לסמכות הועדה למורשת עולמית.

שאלות אלה ואי הבהירות סביב נושא אזורי החיץ הביאו בשנת 2008 לכינוס מומחים בנושא "המורשת העולמית ואזורי החיץ". מטרת הכנס היתה לדון בתפקידם של אזורי החיץ בגישות השימור המודרניות וביכולתם לסייע בהתמודדות עם איומים ואתגרים חדשים על אתרי המורשת.
במסגרת הכנס נעשה ניסיון להגדיר בצורה ברורה יותר את המונח "אזורי חיץ" ומונחים נוספים הקשורים אליו.
אזורי חיץ הוגדרו כ"אזורים מובחנים ומוגדרים מחוץ לאתר המורשת העולמית וסמוכים לגבולותיו, התורמים להגנה, לניהול, ליושרה, לאותנטיות ולקיימות של הערך האוניברסלי היוצא מהכלל שלו. למרות שאזורי החיץ של המורשת העולמית לא נחשבים כחלק מאתר המורשת העולמית המוכרז, גבולותיהם וגישות הניהול/הממשק הרלוונטיות שלהם צריכות להיות מוערכות, מאושרות ומתועדות באופן רישמי בזמן הצעתם ע"י המדינה החברה. באתרים להם הוגדרו אזורי חיץ, יש לראות בהם מרכיב אינטגרלי של מחויבות המדינה החברה להגנה ולניהול של האתר. ההנחיות הנוגעות לאזור החיץ צריכות לשקף את הסוגים והרמות השונות של ההגנה הנחוצים על מנת להגן על הערך האוניברסלי יוצא הדופן של האתר".[1]

אזור החיץ מהווה חלק ממגוון של אמצעי הגנה (Protective measures) על האתר, אמצעים המגנים על הערך האוניברסלי היוצא מהכלל (O.U.V) של האתר באמצעות כלים מרחביים כמו גבולות ואיזורים, באמצעות כלים לא-מרחביים כמו חקיקה ותקינה, חוזים ותכנון, ובאמצעות מוסדות שונים ו/או באמצעים מסורתיים. האמצעים המרחביים והלא-מרחביים צריכים להיות מעוגנים במערכת הממשק והניהול של האתר ולשמש להבטחת קיימות האתר.
מונח נוסף הקשור לאזור החיץ, שנדון בכנס, הוא "אזור השפעה" (An area of influence) המתאר אזור רחב יותר מאזור החיץ אשר לפעולות המתרחשות בו, על אף שהן מתקיימות הרבה מעבר לגבולות האתר ואף לגבולות אזור החיץ, עשויה להיות השפעה על הערך האוניברסלי היוצא מהכלל ושלמותו של האתר.
משתתפי הכנס הדגישו כי אזור החיץ לא כולל בתוכו ערכים אוניברסליים יוצאי דופן (OUV) אלא נועד להגן על ערכים אלה ועל שלמות האתר (Integrity). הובהר כי על אף שאזורי החיץ אינם חלק משטח ההכרזה, יעילותם כאמצעי הגנה תהווה חלק מהערכת האתר, וגבולותיהם יהיו רשומים באופן רשמי כחלק אינטגרלי ממסמכי ההכרזה, עדות למחויבותה של המדינה המבקשת לניהולו ולהגנתו של האתר המוצע. משתתפי הכנס הכירו במגבלות אזור החיץ כאמצעי הגנה והצביעו על מגוון של איומים אפשריים על אתר המורשת העולמית ושלמותו המחייבים שימוש במנגנונים נוספים מלבד אזור החיץ. משתתפי הכנס זיהו כי השימוש באזורי החיץ הוא יעיל יותר במדינות שהכירו במונח ושילבו אותו במערכת החקיקה המקומית.

בעת הגדרת אזור חיץ, קביעת תחומו וגבולותיו, מומלץ להעזר בניתוח המאפיינים והערכים של אתר המורשת ושלמותו, תוך זיהוי פוטנציאל ההזדמנויות החיוביות שטומן בחובו האזור, ותוך התייחסות לחקיקה ורגולציה מקומית שתאפשר יישום אפקטיבי של אזור החיץ ותפקידיו.

1. World Heritage and buffer Zones, pg. 190

המורשת העולמית ואזורי החיץ - מפגש מומחים (המשך)

פרק 2: אזורי חיץ - רקע

עוד הומלץ בכנס כי ועדת המורשת העולמית תאמץ כללים ברורים בכל הנוגע לזיהויים ועדכונם של אזורי החיץ לאתרי המורשת העולמית:

א. על המדינה המבקשת להכריז על אתר מורשת עולמית (וגם להרחיבו או לשנותו) להבהיר את היחסים בין תפקידו של אזור החיץ, מידת וסוג ההגנה אותו הוא מספק ואופן ניהולו לבין אתר המורשת העולמית עליו הוא אמור להגן.
ב. על המדינה להוכיח כי קיימת גישה משולבת ויעילה להגנה על הערך האוניברסלי היוצא מן הכלל (OUV) ועל השלמות והאותנטיות של האתר המוצע בתוך גבולותיו ובאמצעות אזור החיץ.

נושא חשוב נוסף שעלה בהמלצות הכנס, ויפורט בהמשך החוברת הוא תפקידו של אזור החיץ בתמיכה בקהילות המקומיות. כאן קוראים משתתפי הכנס לשינוי בתפיסה הקיימת במערכת המורשת העולמית ולזיהוי תפקידם של אזורי החיץ בתמיכה במורשת באמצעים חיוביים שיספקו יתרונות לקהילות המקומיות. זו תפיסה שונה המייעדת לאזור החיץ תפקיד נוסף מחוץ לאתר המורשת, עם הפנים לעבר הסביבה והקהילה.

אתר מורשת עולמית מאצ'ו-פיצ'ו (Machu Picchu) בפרו

פרק 3:

אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

דצמבר
2014

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

עד כה הוכרזו ע"י אונסק"ו כאתרי מורשת עולמית בישראל האתרים הבאים:

1. העיר העתיקה בירושלים וחומותיה

2. מצדה

3. העיר העתיקה של עכו

4. העיר הלבנה תל אביב - התנועה המודרנית

5. דרך הבשמים וערי המדבר בנגב
   - א. מצודות וחאנים בנגב
   - ב. עבדת
   - ג. שבטה
   - ד. ממשית
   - ה. חלוצה

6. התלים המקראיים:
   - א. חצור
   - ב. מגידו
   - ג. באר שבע

7. המקומות הקדושים לבאהיים:
   - א. צפון הכרמל
   - ב. מערב הכרמל
   - ג. צפון עכו
   - ד. עכו העתיקה
   - ה. דרום עכו
   - ו. מטה אשר ומזרעה
   - ז. נהריה

8. נחל מערות

9. בית גוברין

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

דצמבר
2014

שנת ההכרזה: 1981

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

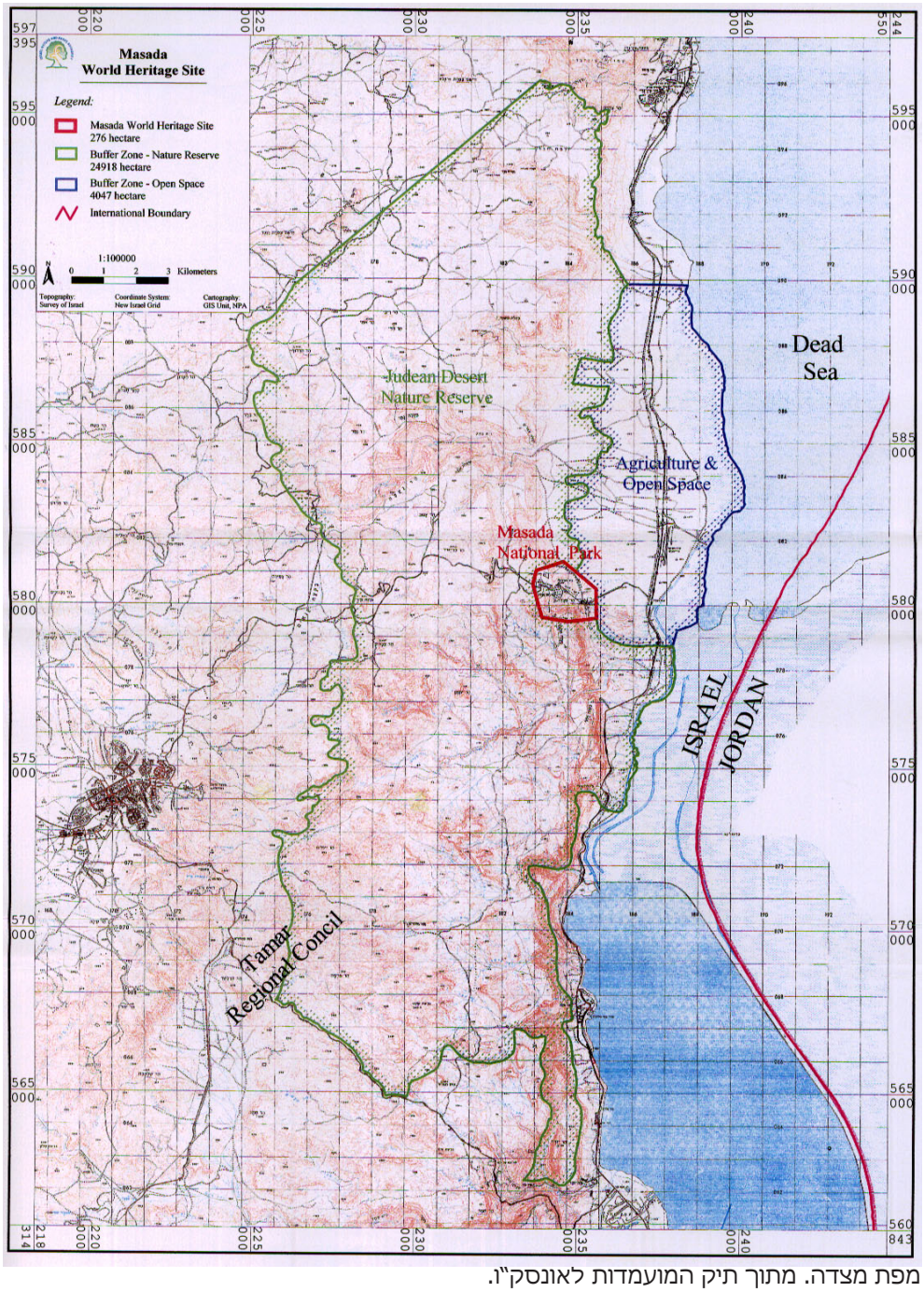
ירושלים הוכרזה כאתר מורשת עולמית ללא הגדרה של אזור חיץ.

3.3

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

שנת ההכרזה: 2001

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל



מפת מצדה. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

שטח ההכרזה: 276 הקטר (2,760 דונם).

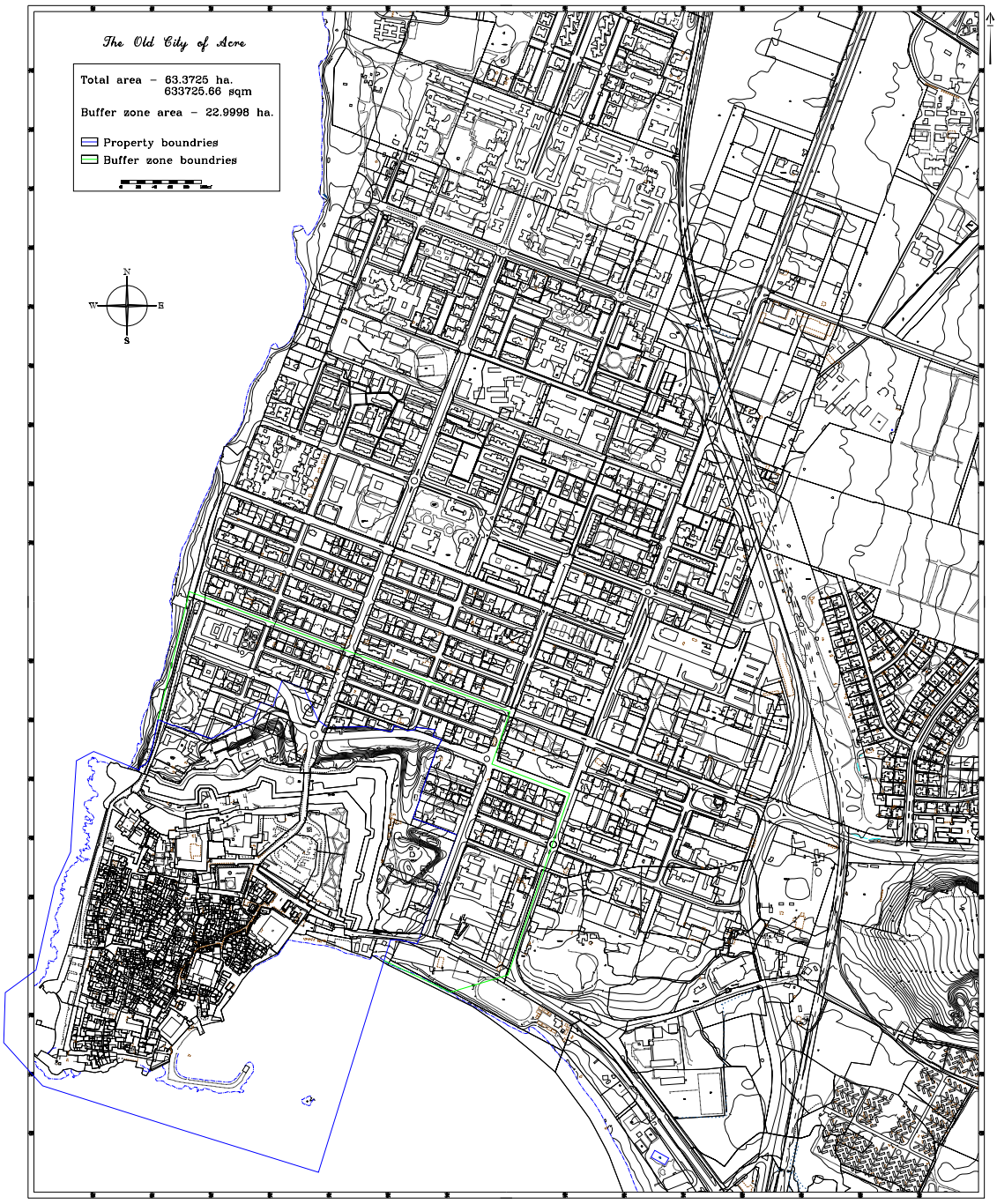
שטח איזור החיץ: 28,965 הקטר (289,650 דונם).

אזור החיץ, כמו גם האתר עצמו, נמצאים בבעלות מדינת ישראל.

אזור החיץ מחולק לשני חלקים: א. שמורת הטבע מדבר יהודה. ב. חקלאות ושטחים פתוחים. שמורת הטבע נמצאת באחריות רשות הטבע והגנים ואילו אזור החקלאות והשטחים הפתוחים כפופים למועצה האזורית תמר.

שנת ההכרזה: 2001

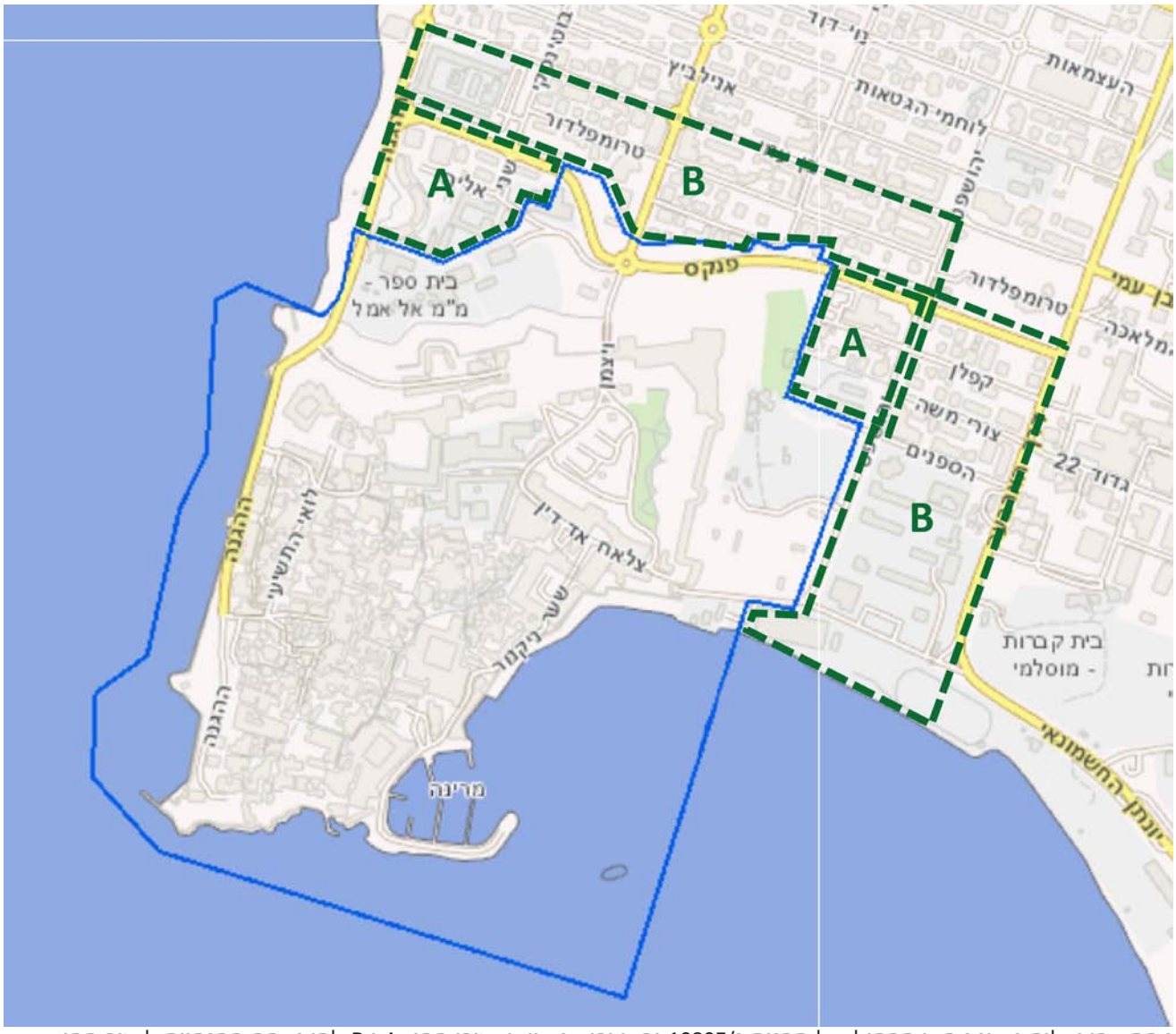
פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל



מפת העיר העתיקה של עכו, מתוך תיק המועמדות של האתר. בכחול - גבול האתר להכרזה,בירוק - גבול איזור החיץ

שטח ההכרזה: 63.3 הקטר (633 דונם). מספר התושבים בשטח ההכרזה: 6,000-8,000 איש.
שטח איזור החיץ: 22.99 הקטר (229.9 דונם). מספר התושבים באיזור החיץ: 500-600 איש.
בעת הגשת האתר להכרזה (2001) לא הוגדר אזור החיץ בהתאם לדרישות הועדה למורשת עולמית. למרות זאת, האתר הומלץ להכרזה, עם המלצה מנהלתית להשלים את הגדרת אזור החיץ וההנחיות הנוגעות לו.
בשנת 2010 התקבלה החלטה רטרוספקטיבית בנוגע לעיר העתיקה של עכו ולערך האוניברסלי היוצא מהכלל שלה. בהחלטה צויין כי בין 1993 ל-2000 נערכה תכנית מתאר ממוקדת שימור במסגרתה הוגדר איזור חיץ היקפי לעיר. (עוד על תכנית המתאר ראה בעמוד הבא)

3.5



מפת עכו ועליה מסומן הקו הכחול של תכנית ג/10895 ובקו ירוק מקווקו אזורי החיץ A ו-B לפי נספח ההנחיות לאזור החיץ.

בשנת 2007 אושרה תכנית מתאר לעכו העתיקה (ג/10895). מטרת התכנית הייתה לאפשר את פיתוחה של עכו העתיקה תוך שמירה קפדנית על אופייה המיוחד. לתכנית הוכן נספח שימור מחייב אשר התבסס על סקר עירוני של כל המבנים בתוך החומות וכלל מגוון הנחיות אשר מטרתן העיקרית היא שימור ערכיה של העיר.
בנוסף הוכן לתכנית נספח הנחיות לאזור חיץ, נספח מנחה בלבד, המתייחס לאזור חיץ הנמצא **מחוץ** לקו הכחול של התכנית. אזור החיץ, שגבולותיו דומים למסומן במפה שהוגשה בתיק המועמדות של עכו העתיקה לאונסק"ו, חולק לתת אזור A ולתת אזור B.
ההנחיות נוגעות למספר נושאים: גובה הבניה המותר באיזור (באזור A עד לגובה 4 קומות, ובאזור B עד לגובה 7 קומות), שמירה על שטחים ציבוריים פתוחים, שמירה על סגנון הבניה המסורתי המנדטורי, מאבן מרובעת ומוסתתת, גם בבניה החדשה באיזור, שמירה ופתיחה של דרכי הגישה לעיר העתיקה, שימושי קרקע אסורים באזור החיץ (תעשייה או מתקן מזהם), תשתיות (יונחו באיזור רק בתיאום עם גורם מקצועי) וחזיתות המבנים הפונים לעיר העתיקה (כל שינוי בחזיתות אלה יחייב בדיקה של הועדה המקצועית לשימור ופיתוח).

שנת ההכרזה: 2003

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

מפת אזורי השימור בתל אביב. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

שטח ההכרזה: 140 הקטר (1,400 דונם).

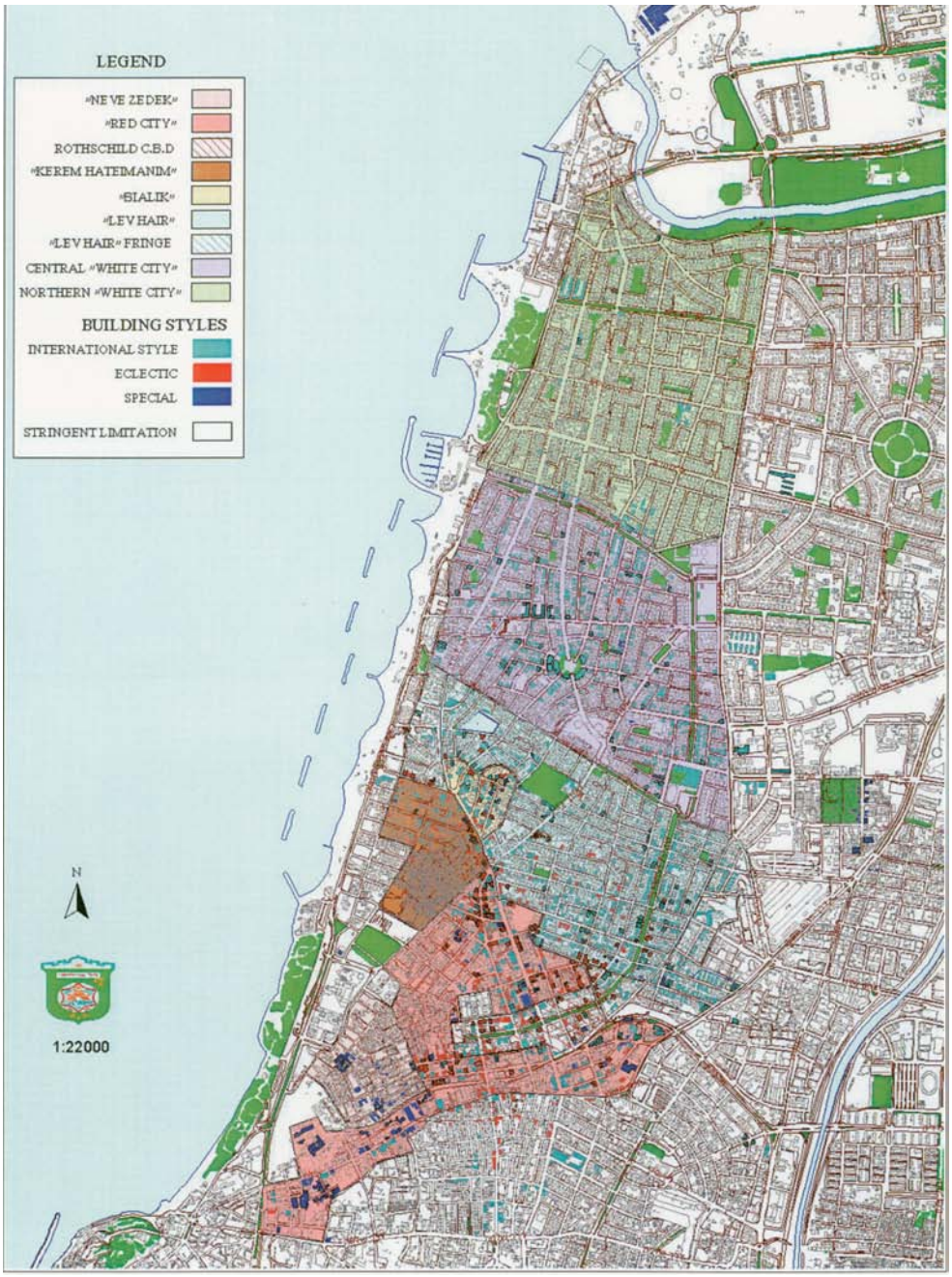
שטח איזור החיץ: 197 הקטר (1,970 דונם).

שטח ההכרזה של העיר הלבנה של תל אביב מחולק ל-3 חלקים: A,B ו-C. אזורים אלה נבנו בשנות ה-30 בהתבסס על תכנית בניין העיר של האדר' הבריטי פטריק גדס (1925/7).

אזור A הוא החלק המרכזי של העיר הלבנה, אזור B – "לב העיר"כולל את שד' רוטשילד וסביבתם ואזור C – "אזור ביאליק" את רחוב ביאליק וסביבתו. אזור החיץ נמצא בין האזורים הללו ובהיקף שלהם.

באזור החיץ 493 מבנים לשימור (בהשוואה ל-661 מבנים לשימור בשטח ההכרזה).

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל



מפת חלוקה לאזורים לפי מאפייני תכנון בתל אביב. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

את אזור החיץ ניתן לחלק לכמה אזורי משנה:

אזור החיץ הצפוני - מהווה את החלק הדרומי של "צפון העיר הלבנה".

אזור החיץ המערבי - כולל רצועה צרה שתוכננה עבור בתי מלון ולא נשתמרו בה כללי תכנית גדס. בעבר אוחדו החלקות באזור על מנת ליצור חלקות גדולות יותר, אושרה ובוצעה בניה של מבנים רבי קומות.

אזור החיץ הדרומי - נמצא בחלק מאזור "העיר האדומה". זהו מרכז העיר ההיסטורי שנבנה בתחילת שנות ה-30. בשנים האחרונות האזור התפתח וגם כאן הופרו כללי יסוד בתכנית גדס ואושרה בניה של מבני משרדים רבי קומות. למרות זאת, התקנות בנוגע לאזור זה, דורשות את שימורם של למעלה מ-100 מבנים, המייצגים את מגוון התקופות האדריכליות מימיה הראשונים של העיר ועד קום המדינה ב-1948.

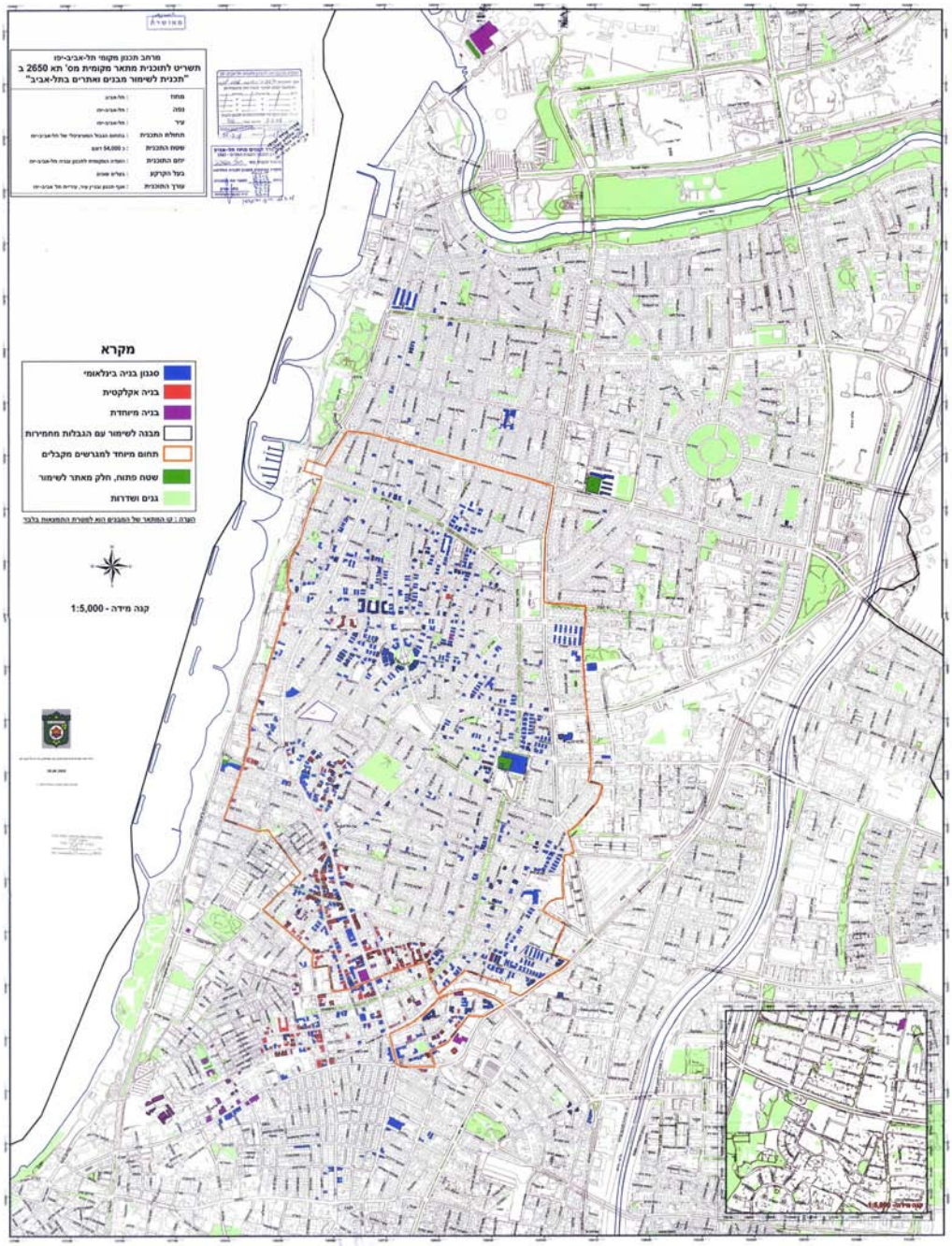
תיק המועמדות ודו"ח ההערכה של איקומו"ס לא יוצרים אבחנה ברורה בהתייחסותם לאזורי ההכרזה ולאזורי החיץ. לדוגמה, דו"ח ההערכה של איקומוס ממליץ לא לאפשר בניה של בניינים גבוהים ולבחון מחדש את נושא תוספות הבניה המותרות על גגות בניינים קיימים באזורי ההכרזה **וגם** באזור החיץ.

3.8

תכנית לשימור מבנים בתל אביב - תא/2650/ב

פרק 3: אזורי חיץ

אתרי מורשת בישראל



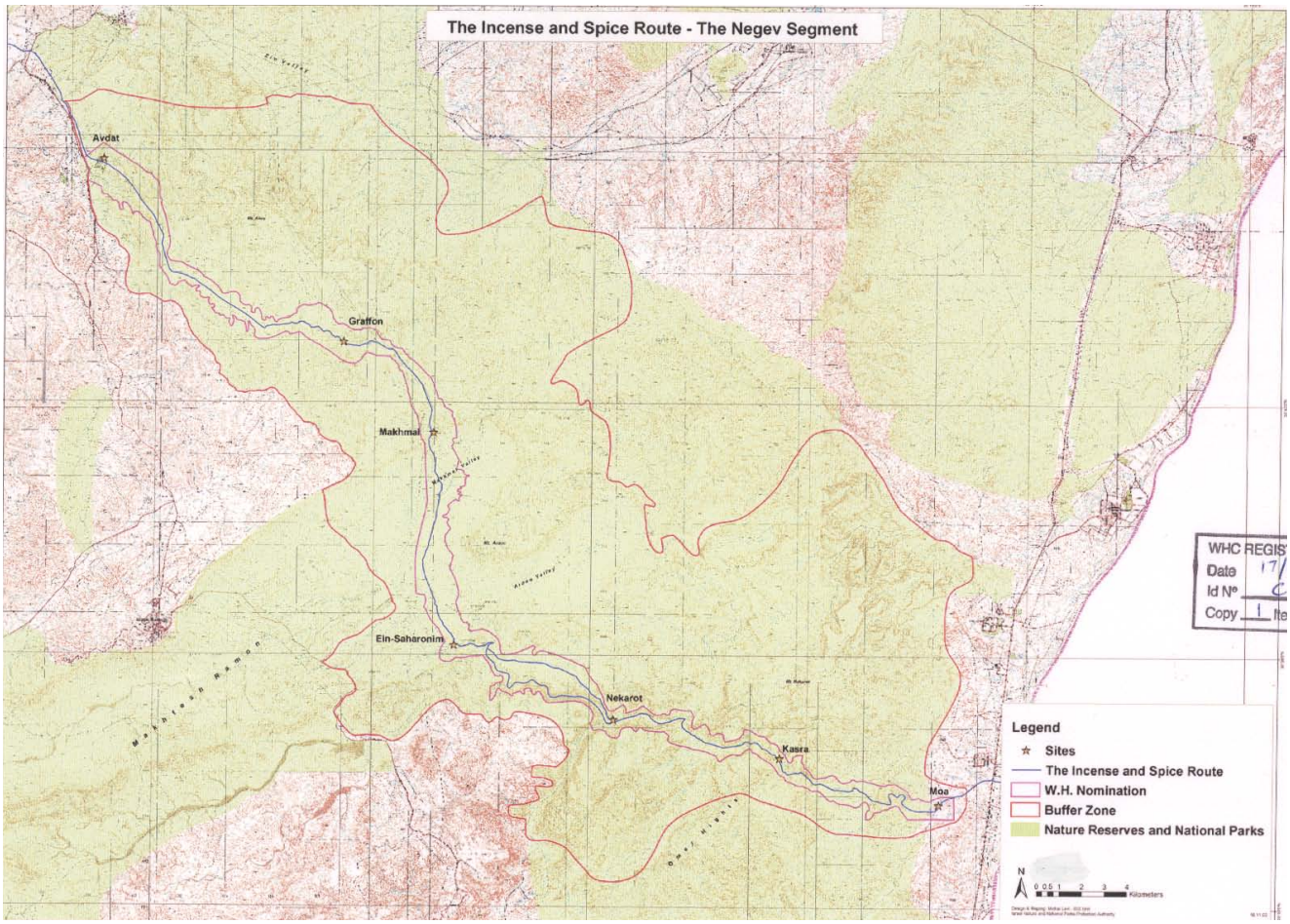
תכנית השימור של תל אביב, תא/2650/ב אושרה בשנת 2008. מטרת התכנית היא קביעת הוראות ותנאים להבטחת שימור המורשת הבנויה של העיר. התכנית כוללת את רשימת המבנים המיועדים לשימור ואת ההוראות הנוגעות לתיעודם ושימורם, וכן מנגנונים ל"ניוד זכויות" של מבנים לשימור.

התכנית אינה עוסקת במתחמים לשימור, ולא כוללת הוראות מרקמיות כלשהן. אין בתכנית התייחסות כלשהי לאזורי ההכרזה ו/או אזור החיץ של אתר המורשת העולמית. עם זאת, הוגדר בתשריט "תחום מיוחד למגרשים מקבלים", שגבולותיו חופפים לגבולות אזורי ההכרזה ואזור החיץ של אתר המורשת. בתקנון לא מופיעה התייחסות להגדרה זו.

שנת ההכרזה: 2005

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

א. מצודות וחאנים בנגב



כותרת תחת תמונות (גופן 9)

שטח ההכרזה הכולל: 6,655 הקטר (66,550 דונם)

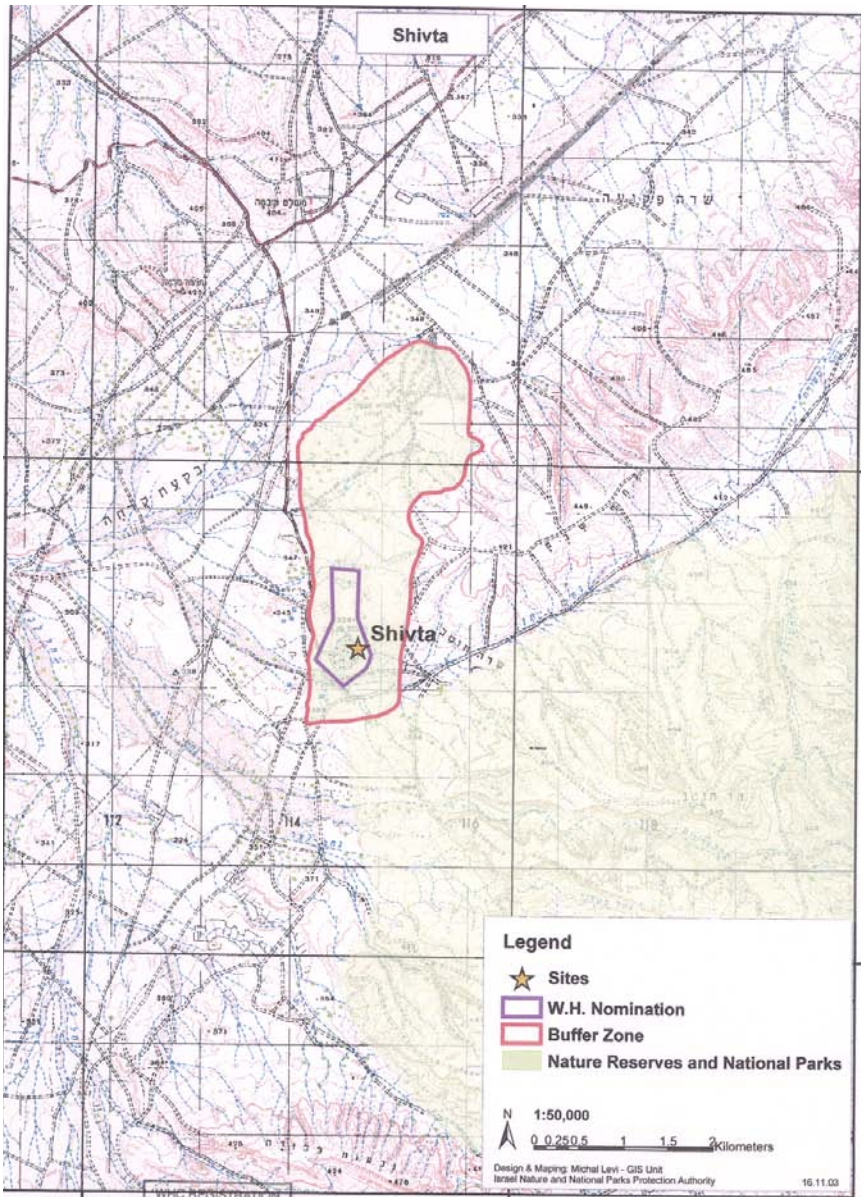
שטח אזור החיץ הכולל: 63,868 הקטר (638,680 דונם)

אין תושבים באזור ההכרזה ובאזור החיץ.

שטח ההכרזה של אזור הגרעין (כולל את הדרך עצמה ועבדת): 6,314 הקטר (63,140 דונם) - הרוחב הממוצע של אזור ההכרזה 1 ק"מ.

שטח אזור החיץ של אזור הגרעין: 62,592 הקטר (625,920 דונם) - הרוחב הממוצע של אזור החיץ 10 ק"מ.

כל אזורי החיץ מהווים כולם חלק משמורות טבע ופארקים לאומיים מוכרזים וחלות עליהם ההנחיות הנוגעות לשמורות טבע ופארקים לאומיים לפי החוק ולפי תמ"א 8.



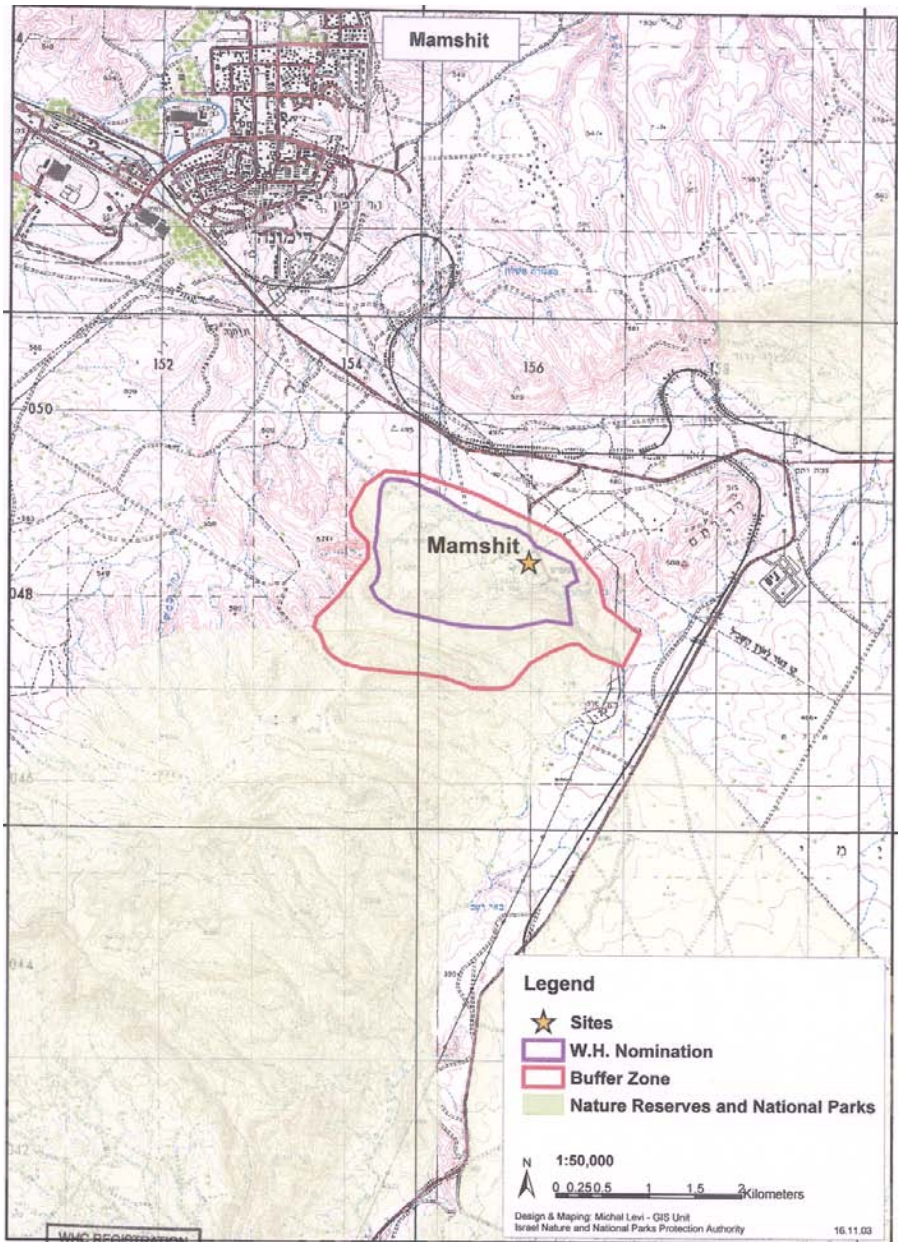
כותרת תחת תמונות (גופן 9)

שטח ההכרזה: 47 הקטר (470 דונם)

שטח אזור החיץ: 484 הקטר (4,840 דונם)

ד. ממשית

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל



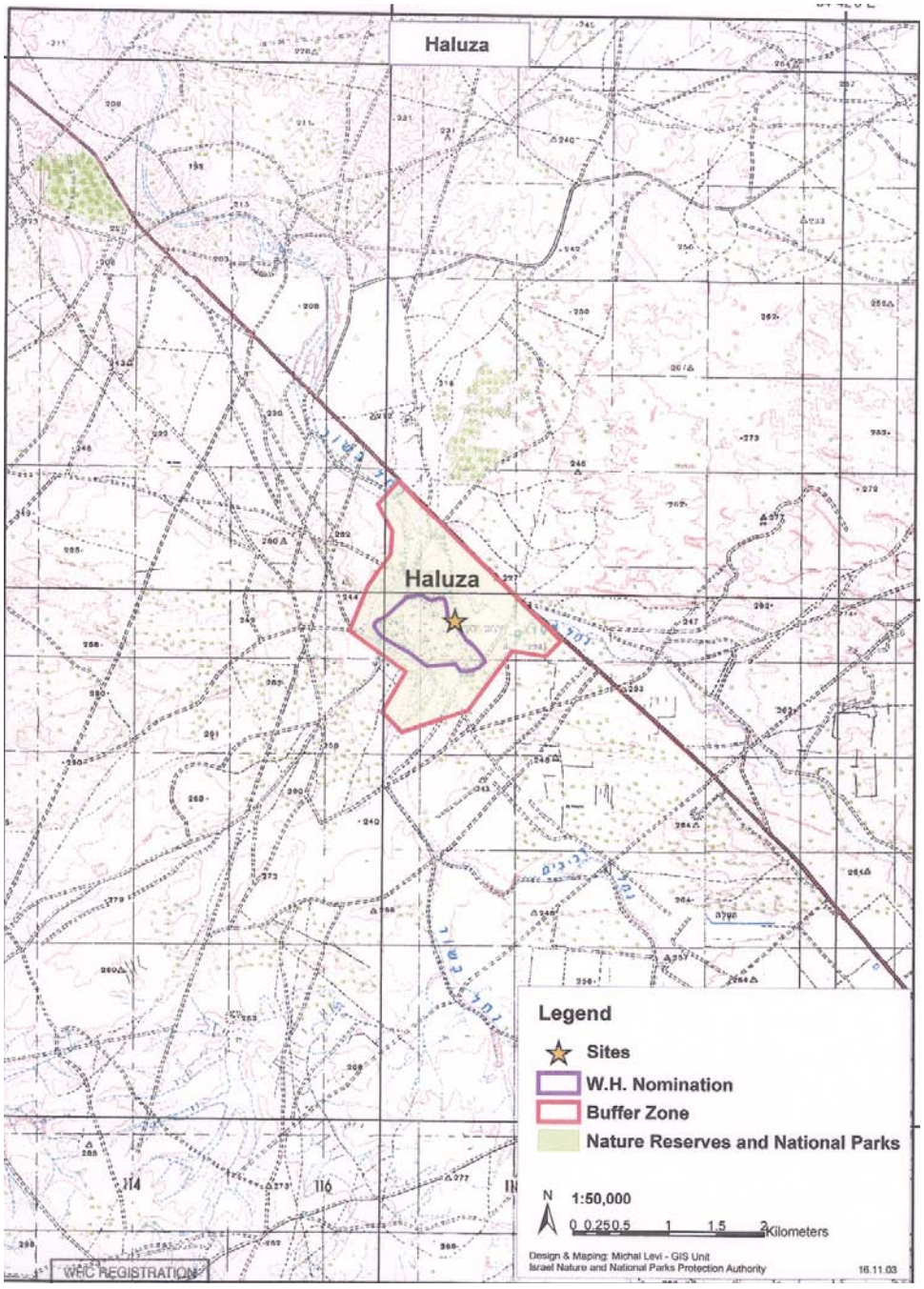
כותרת תחת תמונות (גופן 9)

שטח ההכרזה: 242 הקטר (2420 דונם)

שטח אזור החיץ: 514 הקטר (5,140 דונם)

ה. חלוצה

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל



כותרת תחת תמונות (גופן 9)

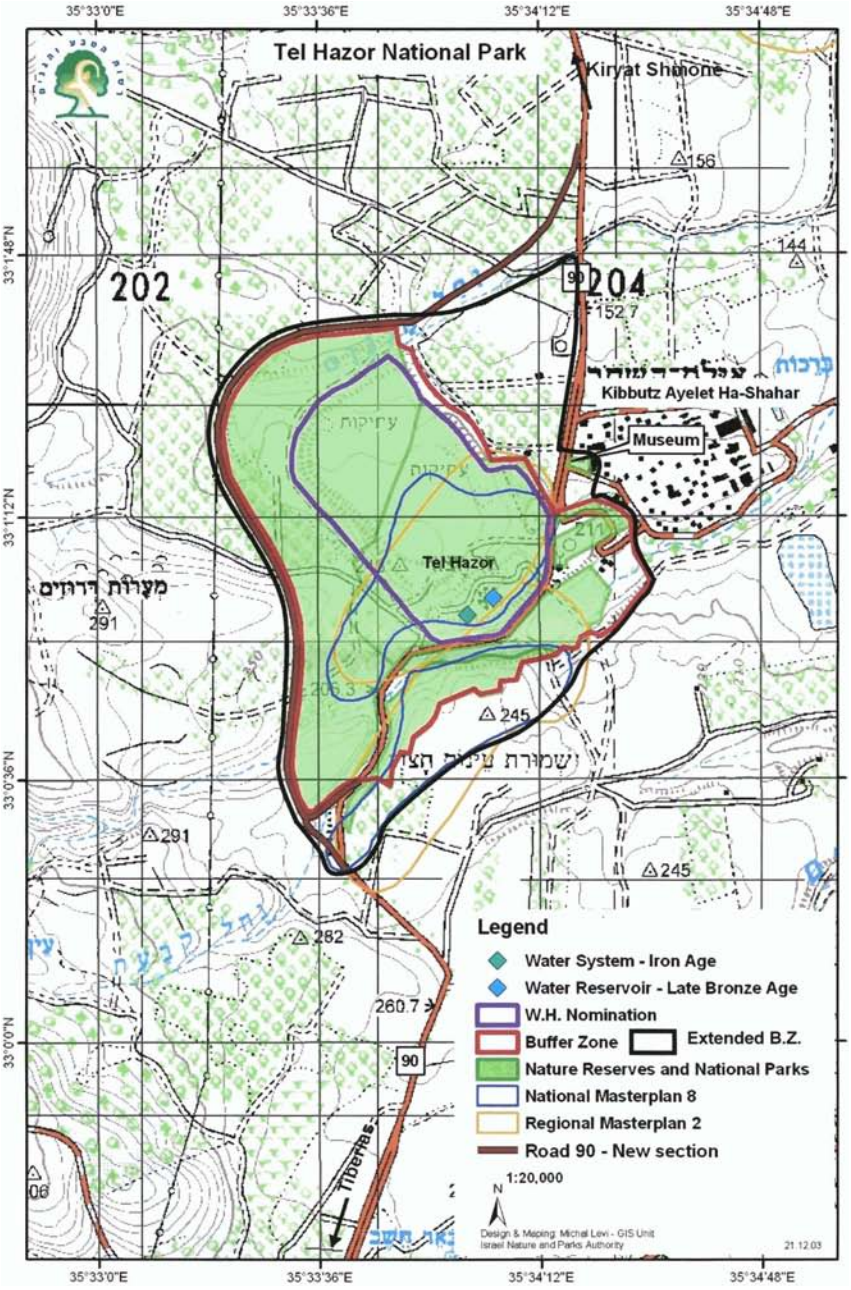
שטח ההכרזה: 52 הקטר (520 דונם)

שטח אזור החיץ: 278 הקטר (2,780 דונם)

שנת ההכרזה: 2005

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

א. חצור



מפת ההכרזה של תל חצור. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

שטח ההכרזה הכולל: 96 הקטר (960 דונם)

שטח אזור החיץ הכולל: 604 הקטר (6,040 דונם)

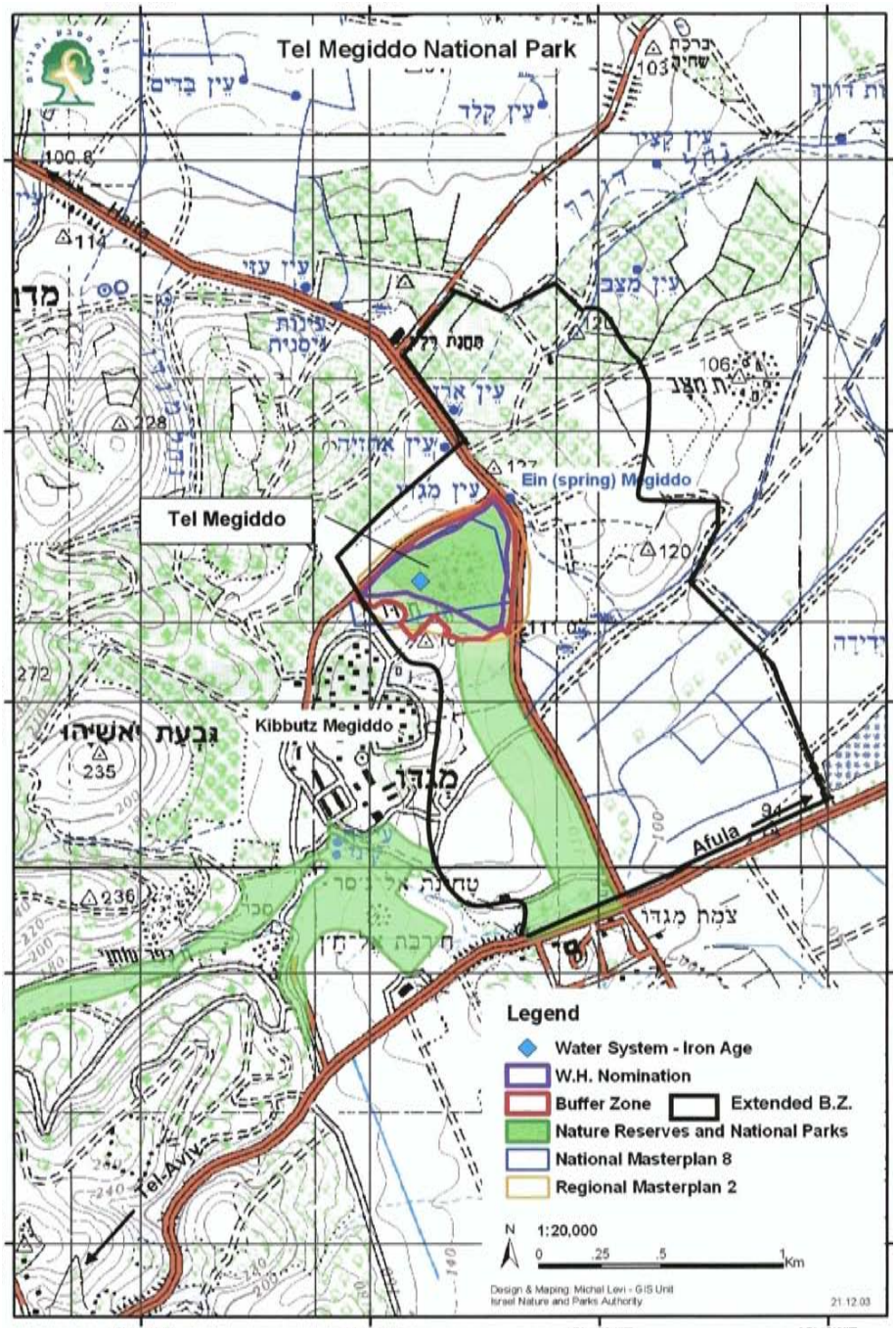
שטח ההכרזה של תל חצור: 76.9 הקטר (769 דונם)

שטח אזור החיץ של תל חצור: 204.6 (2,046 דונם)

בתיק המועמדות הוצע אזור החיץ המסומן בקו אדום (שכולל למעשה את האזור המוכרז כשמורת טבע וגן לאומי).

בדו"ח המעריכים של איקומוס צוין כי בחלק הצפון-מזרחי גבול אזור החיץ קרוב מדי לגבול האתר.

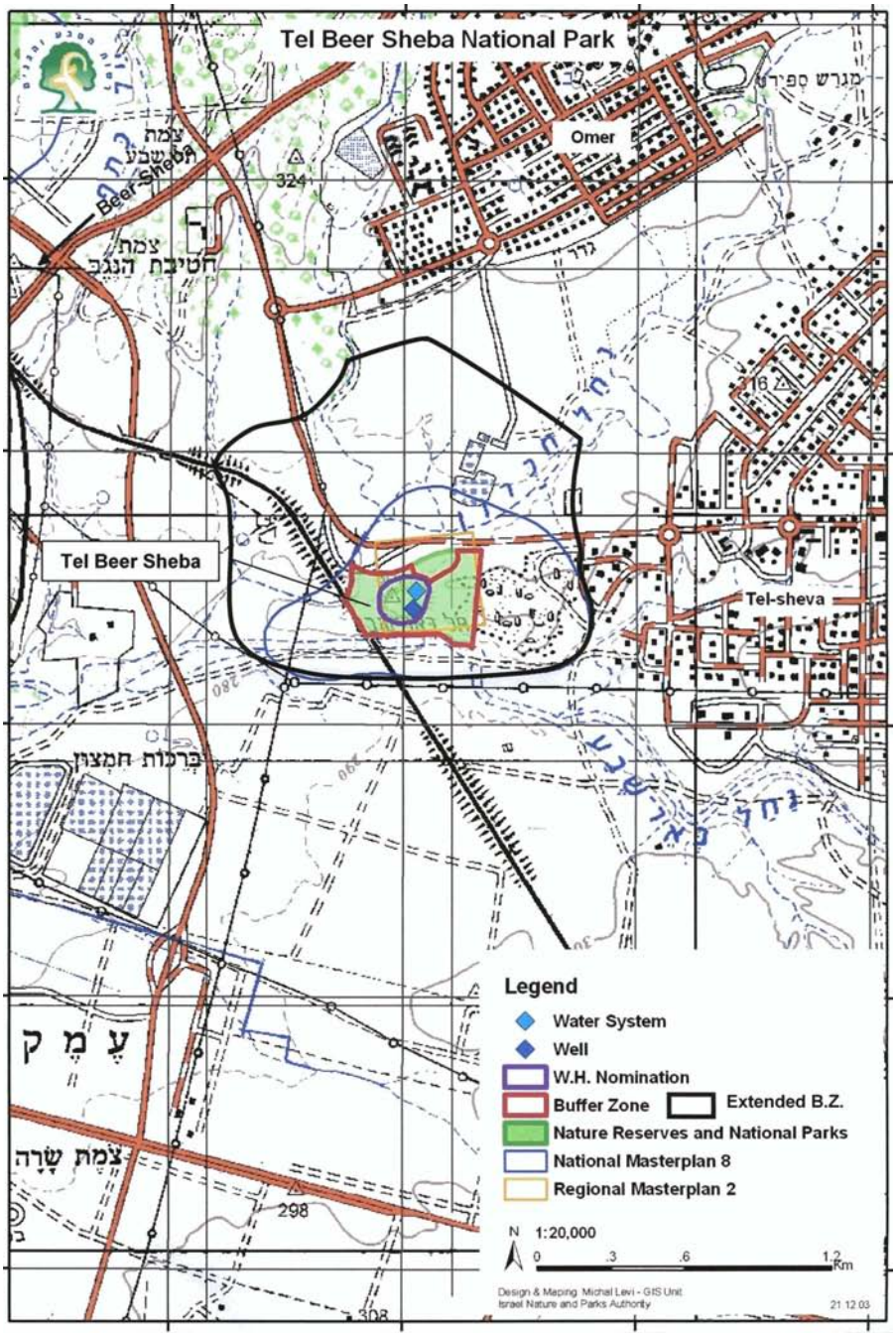
בעקבות הערה זו סומן אזור חיץ מורחב בקו שחור. כתוצאה, במפה הסופית מופיעים שני איזורי החיץ, ללא הגדרה של קשר או הבדל ביניהם.



מפת ההכרזה של תל מגידו. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

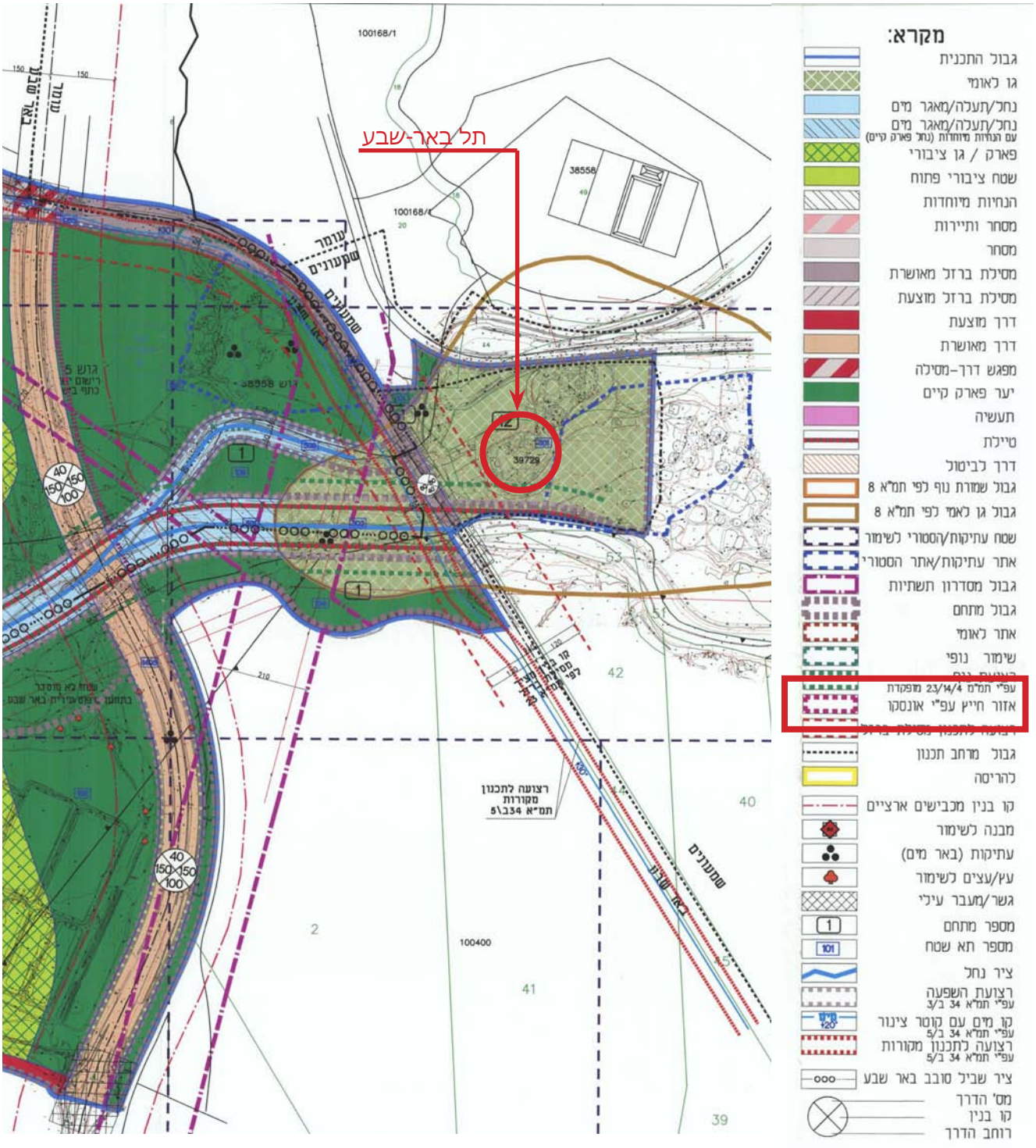
שטח ההכרזה של תל מגידו: 16.05 הקטר (160.5 דונם)
שטח אזור החיץ של תל מגידו: 290.85 (2,908.5 דונם)
בתיק המועמדות הוצע אזור החיץ המסומן בקו אדום (שכולל למעשה חלק מהאזור המוכרז כשמורת טבע וגן לאומי).
בדו"ח המעריכים של איקומוס צוין כי שטח אזור החיץ (7.1 הקטר) הוא קטן מדי להערכת בשביל להגן על התל.
בעקבות הערה זו סומן אזור חיץ מורחב בקו שחור. לא ברור מה ההבדל בין אזור החיץ לאזור החיץ המורחב מבחינת ההנחיות וההוראות.

ג. באר שבע



מפת ההכרזה של תל באר שבע. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

שטח ההכרזה של תל באר שבע: 3.09 הקטר (30.9 דונם)
שטח אזור החיץ של תל באר שבע: 108.53 (1,085.3 דונם)
בתיק המועמדות הוצע אזור החיץ המסומן בקו אדום (שכולל למעשה את האזור המוכרז כשמורת טבע וגן לאומי). בדו"ח המעריכים של איקומוס צוין כי איזור החיץ אינו גדול מספיק כדי למנוע פיתוח של בניית בתים, העלול להשפיע על האתר. בעקבות הערה זו סומן אזור חיץ מורחב בקו שחור.



בשנת 2011 אושרה תכנית מתאר פארק נחל באר שבע (תכנית מס' 163/102/02/5). מטרת התכנית היא "יצירת מסגרת תכנונית לפיתוח פארק נופש מטרופוליני "פארק נחל באר שבע" הכולל בין השאר שטחי נופש, ספורט, תאטרון, אגם, טיילת, אתרים ארכיאולוגיים, אתר לאומי וגן לאומי לפיתוח הפנאי ולשימור משאבי מים והמשמש ללימוד מורשת". תל באר שבע וחלק מאזור החיץ שלו מהווה חלק משטח התכנית. במקרא של תשריט המצב המוצע מופיע סימון עבור אזור החיץ עפ"י אונסק"ו אך הסימון אינו מופיע על גבי התשריט.

3.17

6.10 איזור החייץ סביב אתר מורשת עולמית תל באר-שבע

א. כללי : תחום אזור החיץ יהיה כמסומן בתשריט. באזור זה יחולו מגבלות בניה כמפורט בסעיף זה. בכל פיתוח באזור החייץ תיערך בדיקה חזותית ויזואלית בכדי להבטיח את אותם המבטים ההיסטורים מהתל ואליו.

ב. חיץ מערבי – ממערב למסילה הקיימת ועד לכביש העוקף המזרחי
מאפיינים – מתקני מים (בורות מים, סכרים), חוות חקלאיות, חקלאות מי נגר מוגבלת בגדרות.
בשטח זה יותרו השימושים בהתאמה להנחיות תמ״א 22 בכל הקשור ליער פארק קיים. תותר חקלאות של גידולי שדה – ללא מטעים וללא כל בניה (לא יותרו מבנים חקלאיים מכל סוג)
ייעור, מטעים וגינון יותרו בבוסתנים בלבד ובהתבסס על תיעוד חקלאי – בחלקות מתוחמות בגדרות אבן. הגדרות ייבנו מאבן אופיינית באישור מינהלת הפארק ובתאום עם רשות העתיקות.
יותרו מתקני וקווי חשמל ומים לשרות שימושים אלה בלבד. גידור מתקנים אלה יותר בתנאי שגודל השטח המגודר לא יעלה על 10 מ״ר. מתקנים וקווים אלה יותרו בשבילים בלבד ובתנאי אישור מינהלת הפארק ורשות העתיקות ותאום עם רשות הטבע והגנים.

כל השימושים וכל פיתוח יעשה תוך שימת דגש על שמירת נצפות מגשר כביש 40 אל תל באר שבע ומהתל אל סביבתו.

ג חיץ צפוני - מאפיינים – נחל חברון ומתקני מים.

יותרו פעולות לשימור ולשחזור מתקני המים ולתחזוקת הנחל בלבד תוך שימת דגש על נצפות הפעולות המוצעות מתל באר שבע. תנאי לביצוע פעולות אלה –אישור רשות הניקוז, רשות העתיקות ותאום עם רשות הטבע והגנים.

הסעיף הנוגע לאזור החיץ מתוך תקנון תכנית מס׳ 163/102/02/5 ״פארק נחל באר שבע״

בתקנון התכנית מופיע סעיף הנוגע לאזור החיץ סביב אתר מורשת עולמית תל באר שבע (ראה לעיל).
אזור החיץ חולק לשני חלקים: חיץ מערבי וחיץ צפוני בהתאם למאפיינים השונים של כל אזור.
ההנחיות לאזור החיץ נוגעות לצורך בבדיקה חזותית ויזואלית, על מנת להבטיח את המבטים ההיסטוריים מהתל ואליו. הנחיות נוספות נוגעות לסוג השימושים המותר ולחומרי הבניה המותרים.

7. המקומות הקדושים לבהאיים

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

שנת ההכרזה: 2008

המקומות הקדושים לבהאיים הוכרזו בשנת 2008 כאתר מורשת עולמית. מדובר בהכרזה של 11 אתרים הכוללים בתוכם 26 בניינים, מונומנטים וגנים. האתרים נמצאים בצפון הארץ בתחומן של 4 רשויות: חיפה, עכו, מטה אשר ונהריה.

שטח ההכרזה הכולל: 62.58 הקטר (625.8 דונם)

שטח אזור החיץ הכולל: 254.70 הקטר (2,547 דונם)

בתיק המועמדות לאונסק"ו הוגדרה קבוצה של אזורים שאינם שווים בגדלם מסביב לכל אתר כאזורי חיץ. אזורים אלה נקבעו כל אחד לגופו לאור רמת הרגישות של האתר הקדוש הספציפי, האופי של סביבתו, הטופוגרפיה, סוג האיומים הצפויים לאתר ועוד גורמים רלוונטיים.

בדו"ח המעריכים של איקומו"ס מ-2007 התבקשה המדינה לדאוג להגנה חזקה יותר לאתרים, בייחוד על אזורי החיץ. בקשה זו הביאה ליצירת שבע "יחידות מגן" protective units שכל אחת מכילה אתר אחד או יותר, להם אזור חיץ משותף. השטח הכולל של אזור החיץ גדל במעט כתוצאה משינוי זה.

יחידות המגן הן:

יחידות המגן:	שם האתר:	העירייה:	שטח ההכרזה (הקטר):	שטח אזור החיץ:
צפון הכרמל	המדרון הצפוני של הר הכרמל	חיפה	25.2	40.5
	הרובע הפרסי		3.0	
מערב הכרמל	מקום ההתגלות של "לוח הכרמל"	חיפה	3.6	29.0
	בית הקברות הבהאי בחיפה		0.55	
צפון עכו	בהאג'י	עכו	12.9	67.9
עכו העתיקה	בית עבדוללה פשה	עכו	0.79	25.1
	הכלא		0.07	
	הבית של עבוד		0.06	
דרום עכו	גני רידואן	עכו	10.9	62.1
מטה אשר ומזרעה	הבית במזרעה	מטה אשר ומזרעה	4.7	25.3
נהריה	גני ג'ונאין	נהריה	0.81	4.8

אזורי החיץ מחולקים לשטחי A ו B. בשטחי A קיימת הגנה סבירה באמצעות בעלויות, חוזים ו/או תכניות בניין עיר. בשטחי B קיימות תכניות בניין עיר מיושנות או שאין כלל תכנית בניין עיר בתוקף, מצב המאפשר ליזמים לקבל הקלות או פטורים מרשויות התכנון ואישורים לתכניות פיתוח נקודתיות העשויות לפגוע ברקמה העירונית הקיימת.

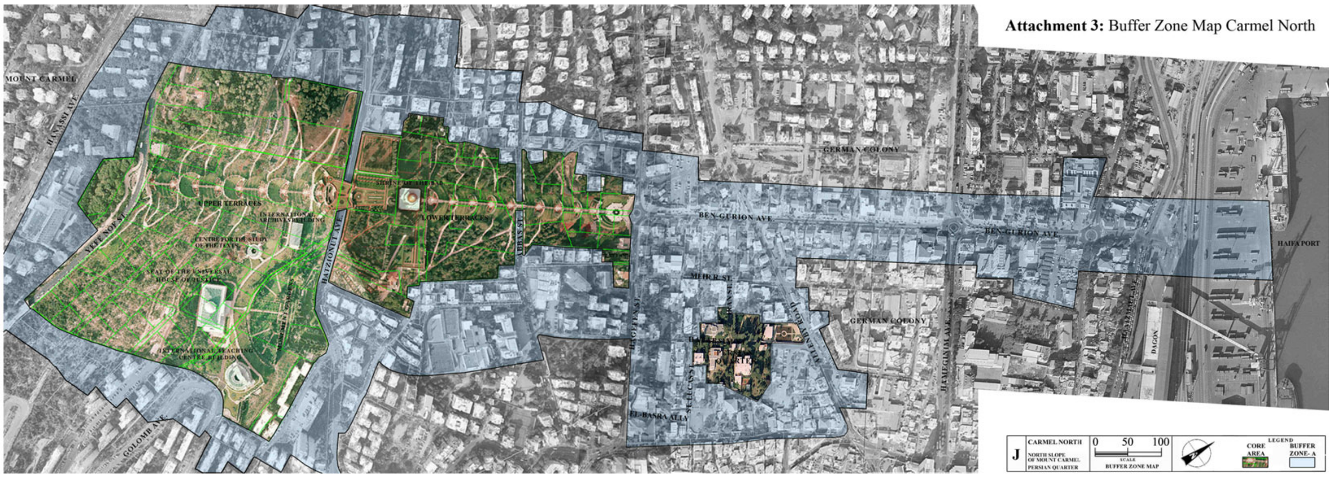
בתיק המועמדות מתחייבת המדינה להקדיש תשומת לב לשיפור המצב באזורי החיץ מסוג "B". במקום בו קיימת בעיה בגלל תכניות מיושנות יתבקשו הרשויות לקדם הצהרות מדיניות המחייבות אותן שלא להעניק ויתורים ופטורים העשויים להשפיע לרעה על אתרי הבהאיים. עד אז, יעשה שימוש, במידת הצורך, בזכות ההתנגדות הקבועה בחוק התכנון והבניה, במקרים בהם יש צורך להאבק בתכניות פיתוח לא רצויות העלולות להזיק באופן חמור לאתרים הקדושים לבהאים.

תיק המועמדות מצביע על העובדה שאזורי החיץ מספקים הגנה מפני פיתוח שגרתי (בניינים גבוהים, פעילויות רועשות, אורות מסנוורים וכו'..) אך יש להשלים את ההגנה על האתרים ע"י ניטור של אזור גדול הרבה יותר בהקשר של איומים חמורים יותר ולא שגרתיים כמו תעשייה מזהמת, מתקנים לסילוק פסולת ותשתיות תחבורה גדולות.

3.19

7. המקומות הקדושים לבהאיים

א. צפון הכרמל

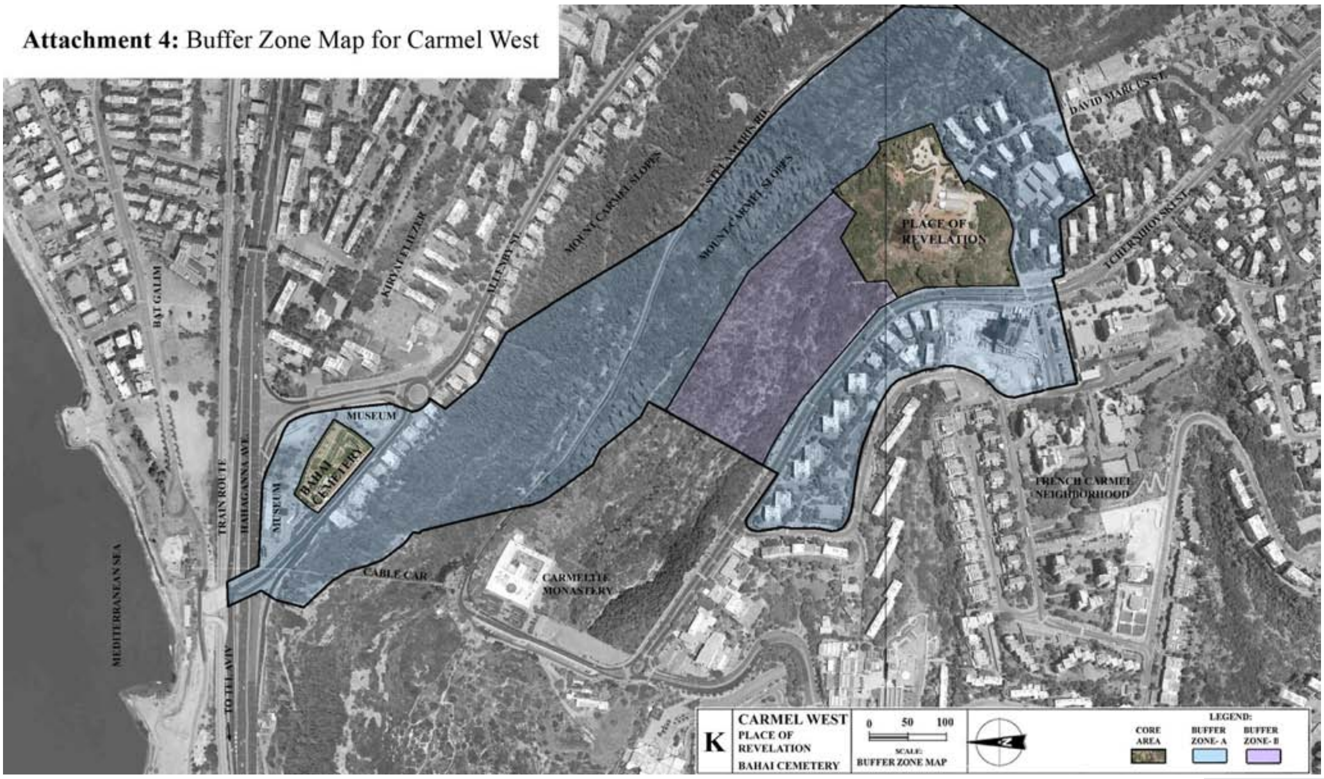


מפת אזור החיץ של צפון הכרמל, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

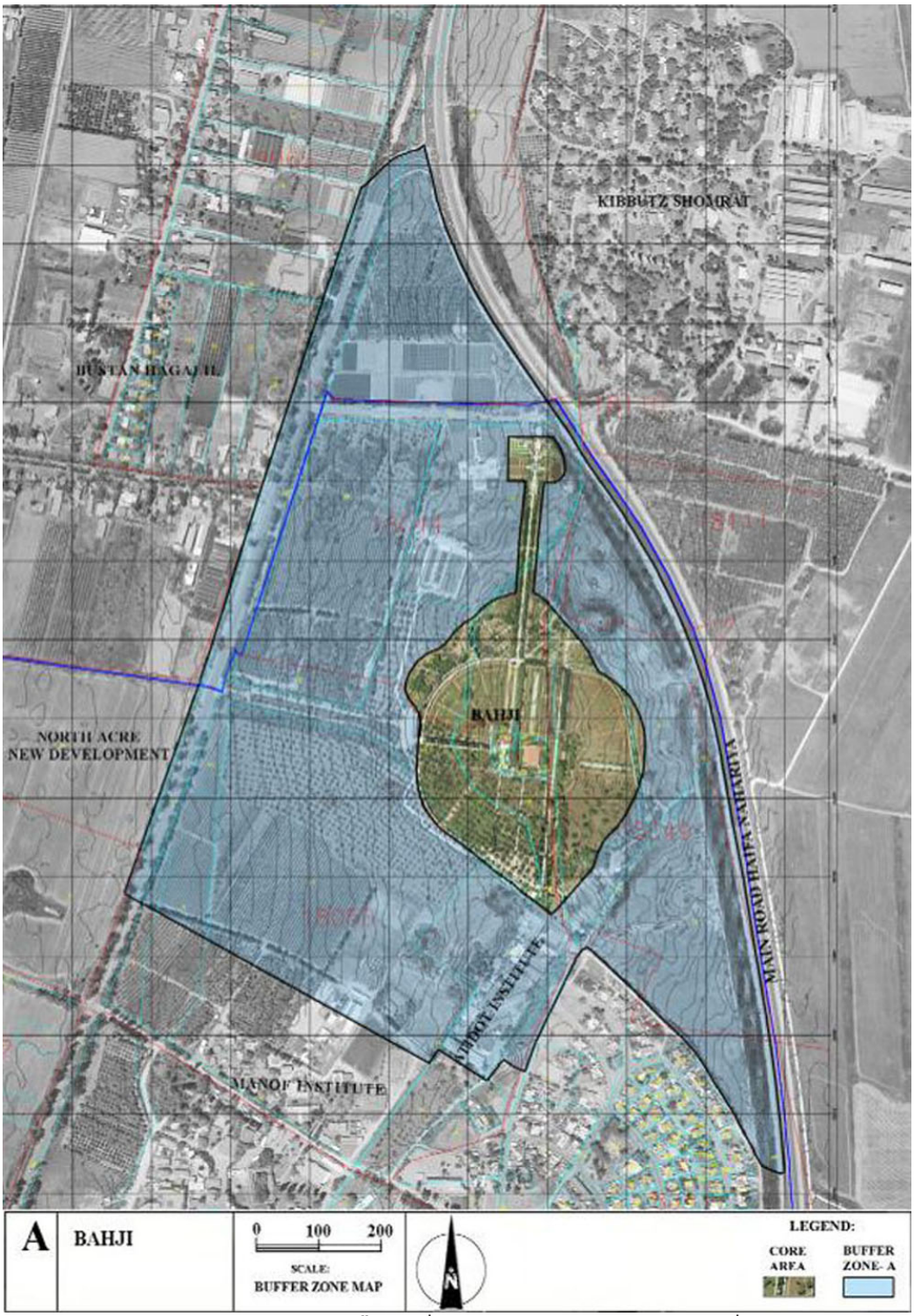
באזור צפון הכרמל אין תכנית בניין עיר עדכנית ובהעדר מדיניות תכנון מנחה אפשר לקבל אישור לתכניות פיתוח נקודתיות שאינן משתלבות ברקמה העירונית הקיימת.שתי דוגמאות לכך ניתן לראות באזור החיץ ממזרח לאתר הבהאי. האחת היא מגדל בן 16 קומות והשניה בלוק דירות מבטון בן 10 קומות.

הפתרון הנכון לטווח הארוך הוא תכנית כוללנית חדשה למדרון הצפוני של הכרמל, אבל בינתיים דרושה עירנות בכדי לודא ש"חריגות" כדוגמת אלה לא יאושרו בעתיד. מעט נחמה ניתן למצוא בעובדה שכמעט כל חלקי אזור החיץ מכילים בתים משותפים עם ריבוי בעלויות לכל בניין, צורת בעלות המקשה על פיתוח נוסף של המבנים.

ב. מערב הכרמל



מפת אזור החיץ של מערב הכרמל, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו



מפת אזור החיץ של צפון עכו, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

בדצמ' 2004 מוסד ממשלתי בשם כפר הנוער מנוף התחיל להקים מפעל פרטי לטיפול בשפכים באחד האזורים המוגדרים כאזור חיץ של הבהאג'י, ככל הנראה ללא ההיתרים והאישורים הדרושים, ולמרות התנגדותו הנחרצת של המשרד לאיכות הסביבה. אחרי מחאתו של המרכז הבהאי העולמי בפני הרשויות הרלוונטיות, הוציאה עיריית עכו צו הפסקת עבודה לפרויקט ב-16 בדצמ'. כיום לא נראה שהפרויקט הזה ממשיך.

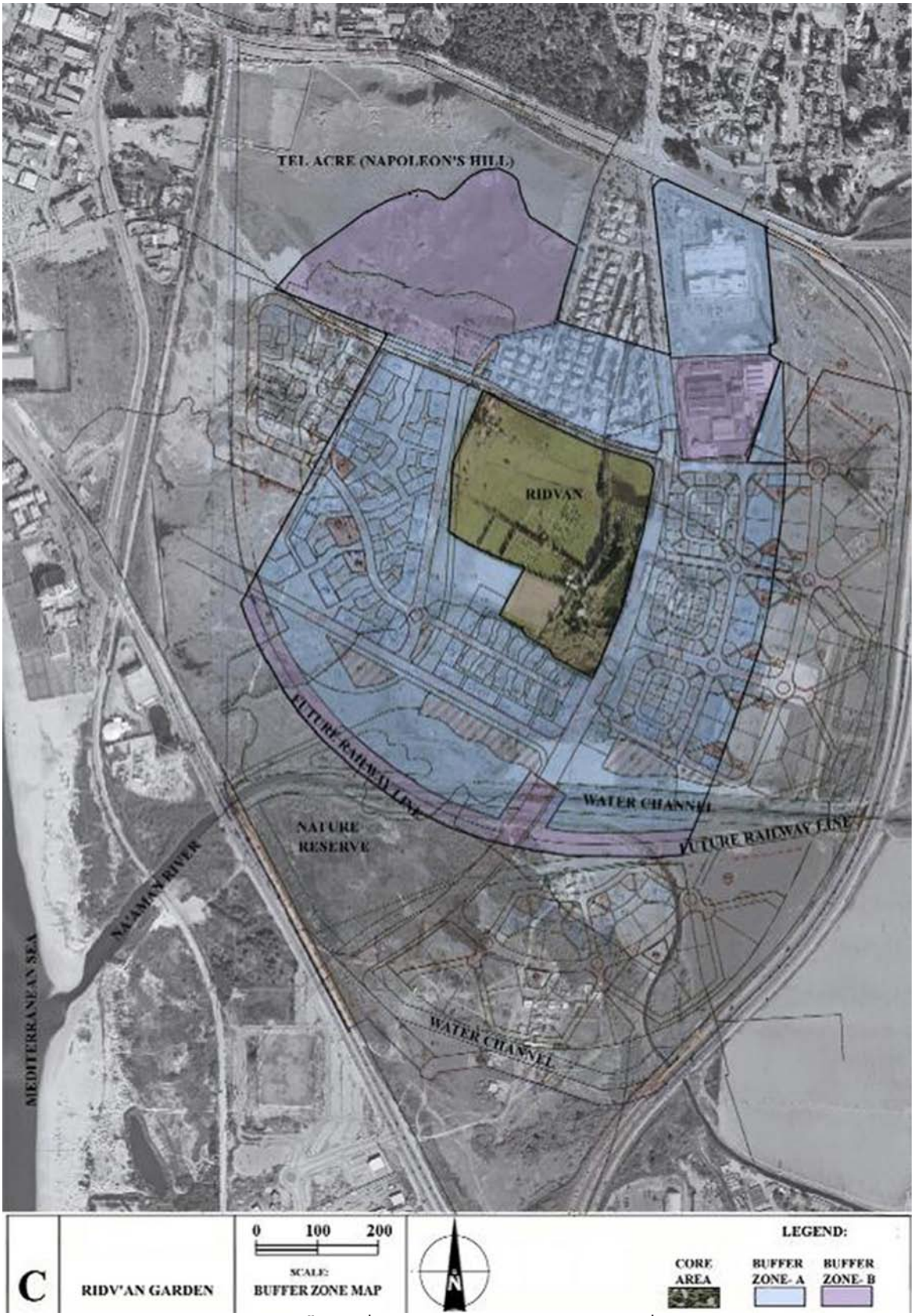
3.21

ד. עכו העתיקה

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

מפת אזור החיץ של עכו העתיקה, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

3.22

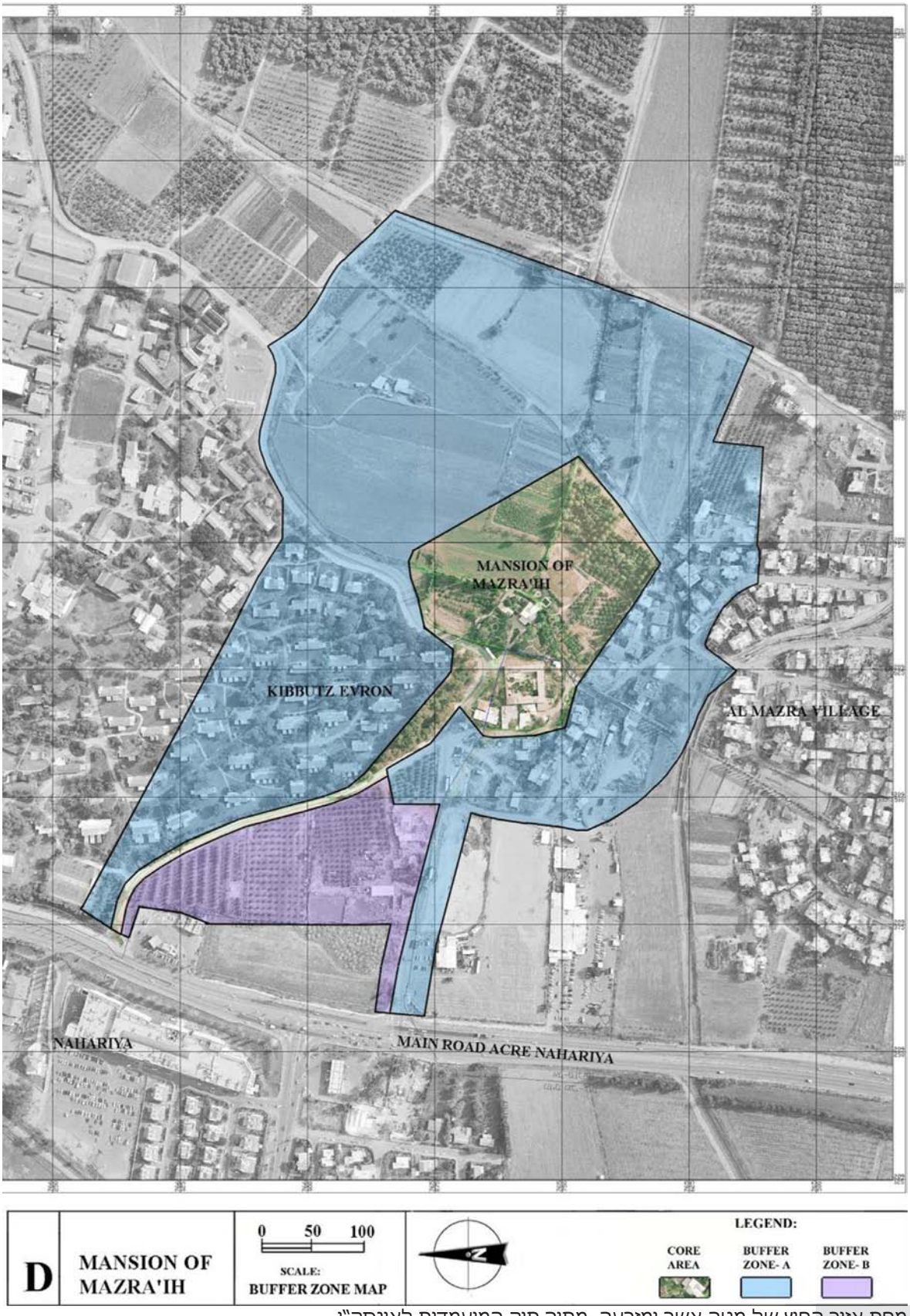


מפת אזור החיץ של דרום עכו, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

3.23

ו. מטה אשר ומזרעה

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל



מפת אזור החיץ של מטה אשר ומזרעה, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

3.24

ז. נהריה

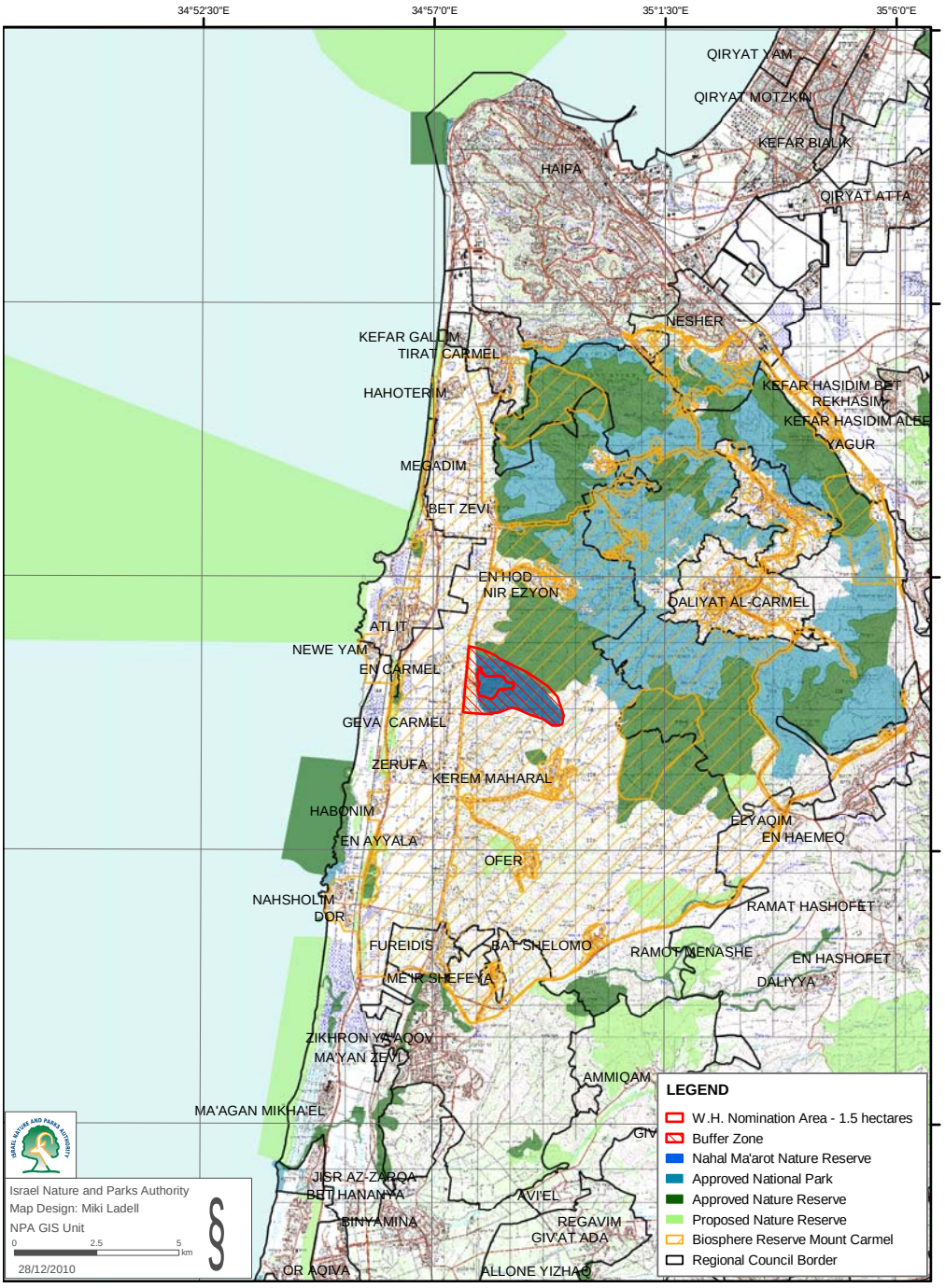
פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

מפת אזור החיץ של נהריה, מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו

3.25

שנת הכרזה: 2012

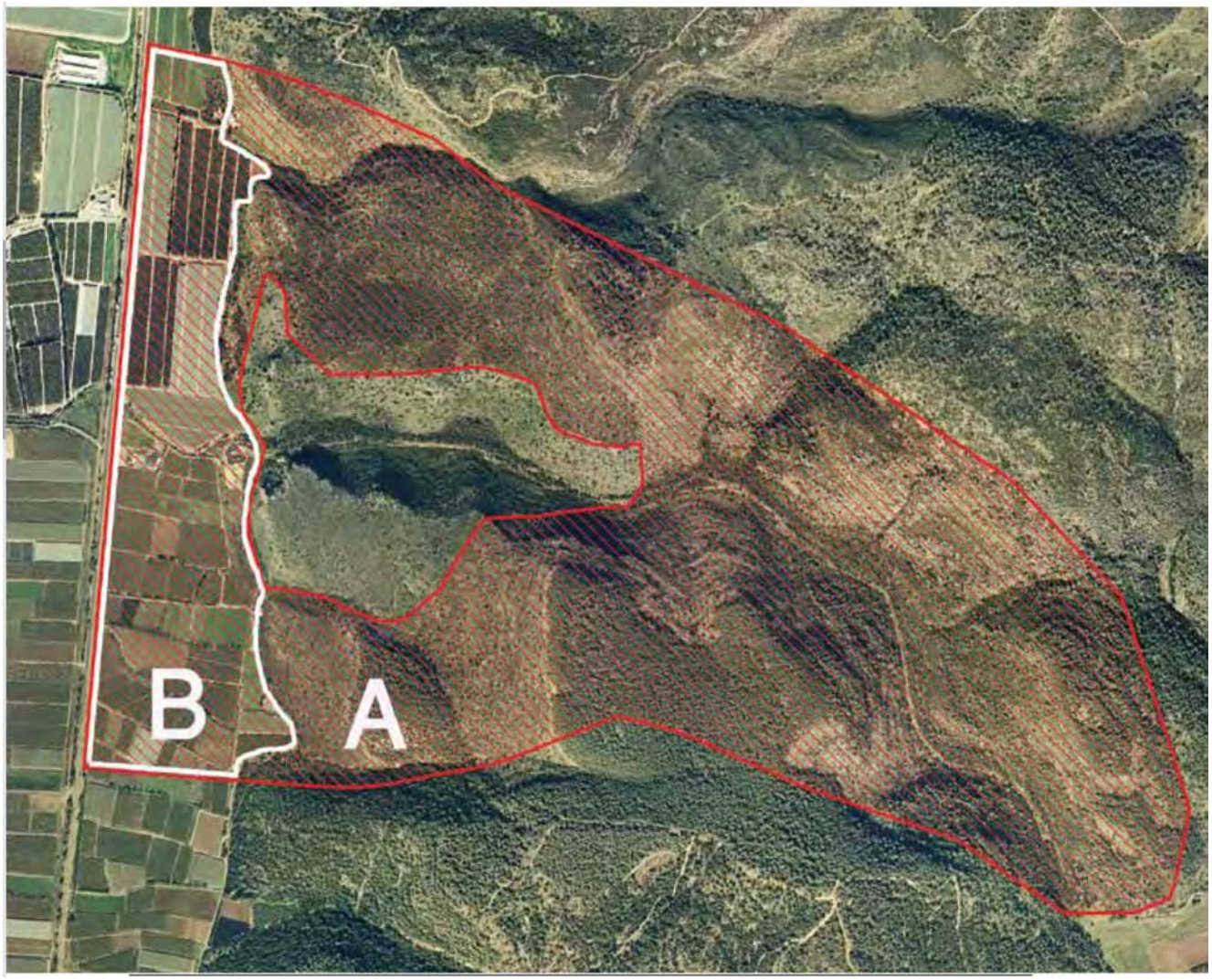
פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל



מפת האתר, אזור החיץ וסביבתו. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

שטח ההכרזה: 54 הקטר (540 דונם)
שטח אזור החיץ: 370 הקטר (3,700 דונם)
אין תושבים בשטח ההכרזה ובאזור החיץ.

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

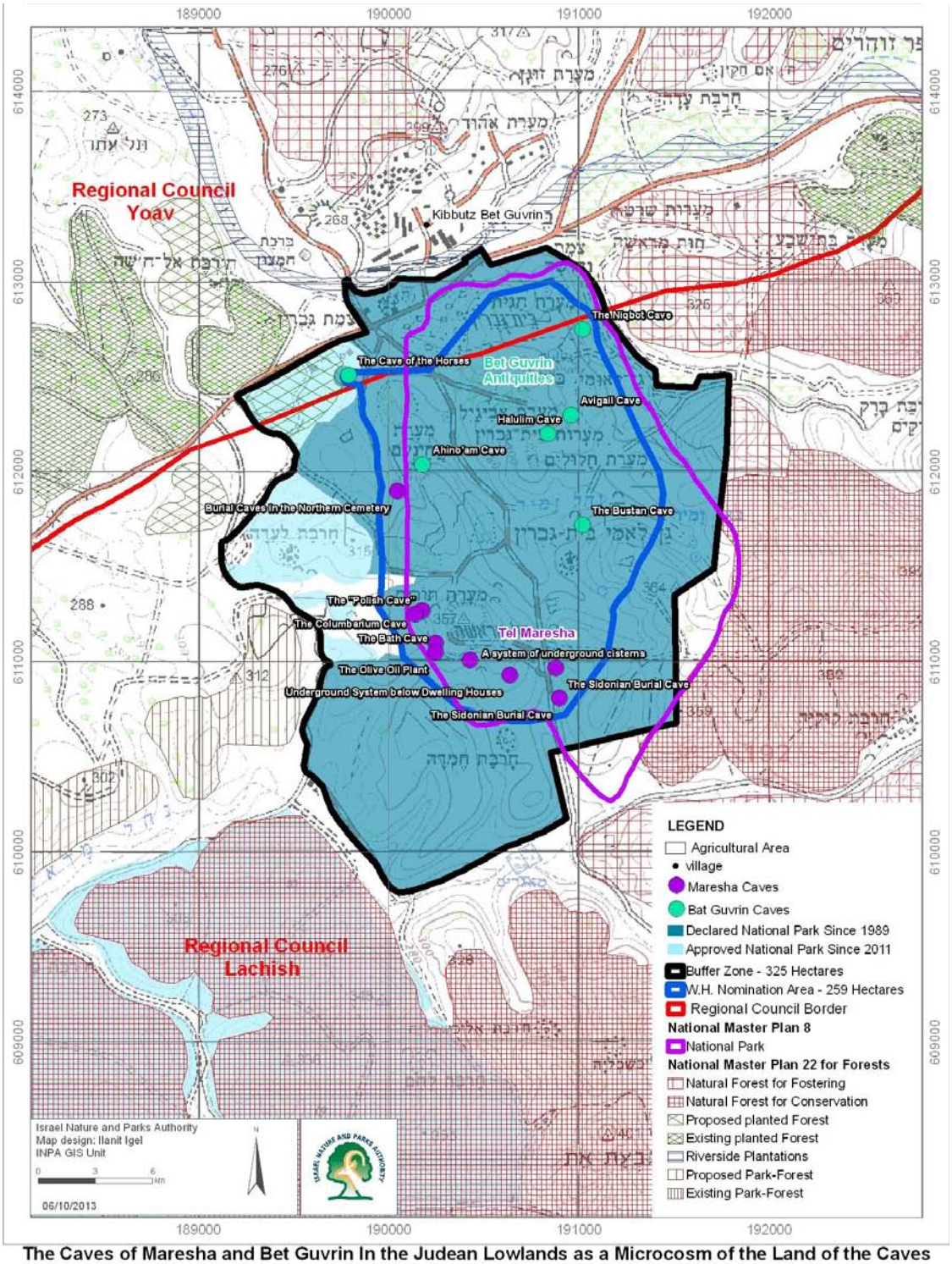


מפת האתר ואזור החיץ. מתוך תיק המועמדות לאונסק"ו.

אזור החיץ של נחל מערות מחולק לשני תתי אזורים: אזור A המהווה חלק משמורת הטבע המאושרת של נחל מערות, ואזור B, רצועה ברוחב כ-500 מ' בחלק המערבי של אזור החיץ, המוגדר כקרקע חקלאית.
כל אזור החיץ נמצא בבעלות מדינת ישראל, אך אזור חיץ B מוחכר לצרכי חקלאות לקיבוץ עין כרמל בצפון ולמושב גבע כרמל בדרום.
מבחינת ניהול האתר, אזור חיץ A כפוף לרשות הטבע והגנים ולרשות העתיקות בכל הנוגע לאתרים הארכיאולוגיים שבו. אזור חיץ B נמצא בניהול משותף של הגורמים הרלוונטיים בועדת ההיגוי: רשות הטבע והגנים, מועצה אזורית חוף כרמל, מושב גבע כרמל וקיבוץ עין כרמל.
דוח המעריכים של איקומו"ס אישר את איזור החיץ וגבולותיו.

שנת הכרזה: 2014

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

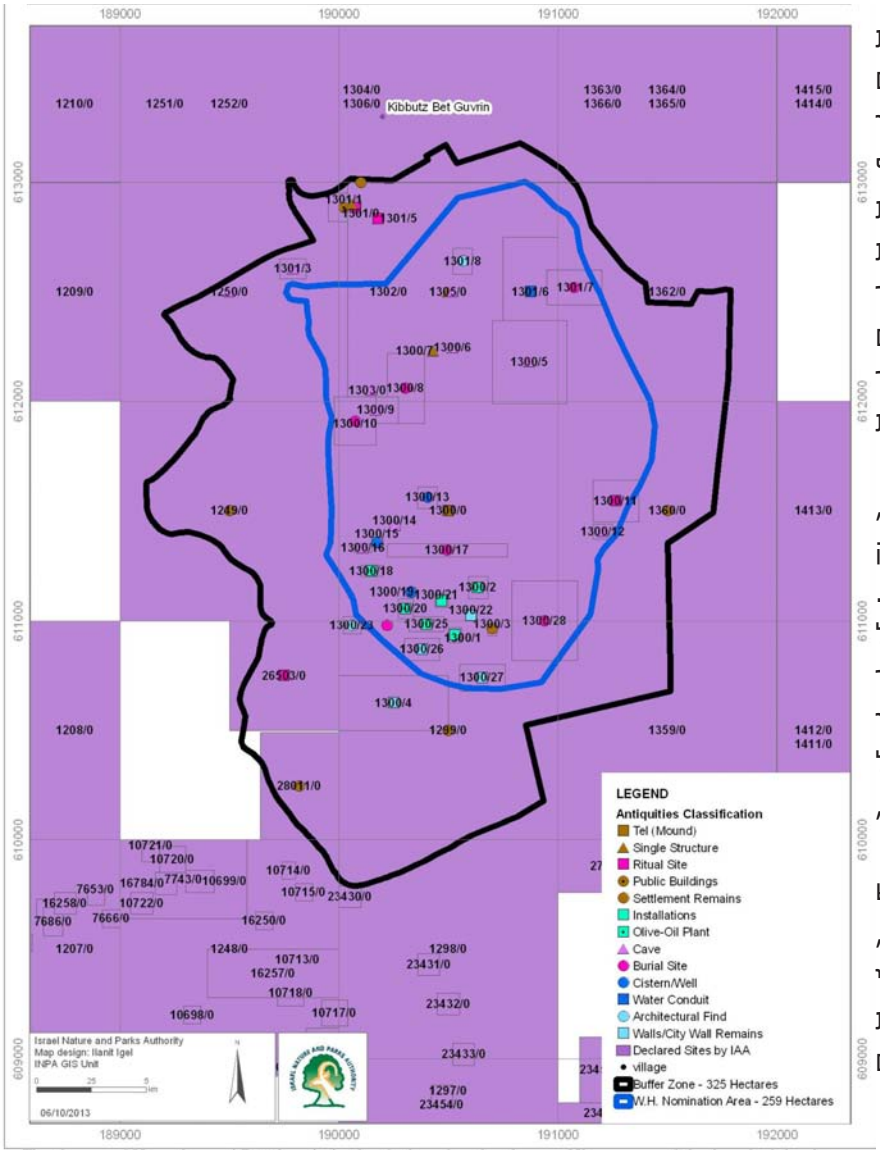


The Caves of Maresha and Bet Guvrin In the Judean Lowlands as a Microcosm of the Land of the Caves

שטח ההכרזה: 259 הקטר (2,590 דונם)
שטח אזור החיץ: 305 הקטר (3,050 דונם)
אין תושבים בשטח ההכרזה ובאזור החיץ.

3.28

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל



אזור החיץ של מערות מארשה ובית גוברין הוא בעל מאפיינים פיזיים דומים לשטח ההכרזה. בתיק המועמדות מצוין כי אזור החיץ הוא אזור פתוח המקיף את האתר, תורם להבנתו, מעשיר את חווית הביקור בו ומספק לו שכבת הגנה נוספת. בתיק המועמדות מוסבר כי גבולות אזור החיץ נקבעו בהתאם לטופוגרפיה, להגנות הקיימות באזור ולמגבלות הקיימות מעבר לגבולות האתר.

רובו של אזור החיץ, וגם שטח ההכרזה, ממוקם במסגרת גבולותיו של הפארק הלאומי המוכרז "בית גוברין-מרשה". לפי תיק המועמדות ראוי להסתמך על גבולותיו של הפארק הלאומי גם עבור אזור החיץ מאחר ובעבר נלקחו בחשבון שיקולים הנוגעים למגוון הערכים של האתר כמו ערכי התרבות, ערכי הטבע, והנוף וגם התנאים הטופוגרפיים.

מעבר לאזור החיץ נמצא שטח אש בשימוש הצבא (לכיוון דרום ומזרח), קיבוץ בית גוברין (מצפון) ושטח חקלאי (ממערב). שאר השטחים המקיפים את אזור החיץ הם שטחים המוגנים ברובם ע"י תמ"א 22 ליערות וייעור.

בתיק המועמדות מוצעת הקבלה מעניינת לסכמת ה"עיגולים" הקונצנטריים של תכנית "האדם והביוספירה" של אונסק"ו, סכמה המצייגת תפיסה אותה אימצה "רשות הטבע והגנים" בדרכי פעולתה:

א. שטח ההכרזה הוא העיגול הפנימי, הרגיש ביותר, מקביל ל"שטח הליבה המרכזי" של הביוספירה.

ב. אזור החיץ של האתר המוצע, המספק לו שכבת הגנה נוספת, מקביל ל"אזור החיץ" של הביוספירה.

ג. השטחים המוגנים סטטוטורית מסביב לאזור החיץ (שטחי היער והשטחים החקלאים) מקבילים ל"אזור המעבר" של הביוספירה.[1]

שטח ההכרזה, אזור החיץ, וגם השטחים המקיפים את אזור החיץ נמצאים בבעלותה של מדינת ישראל.

בתיק המועמדות מודגש כי הגבולות שנבחרו עבור אזור החיץ הם בטוחים ויהוו הגנה טובה לאתר. אך עם זאת מובעת הסתייגות הנוגעת לתופעת המערכות התת-קרקעיות מעשה ידי אדם, אשר אינה מוגבלת לאזור המוצע. מובעת תקווה כי יוכלו להגדיל את האזור בעתיד.[2]

דוח המעריכים של איקומו"ס אישר את איזור החיץ וגבולותיו.[3]

1. Israel National Commission for UNESCO, 2013, Pg. 9
2. Israel National Commission for UNESCO, 2013, Pg. 158
3. ICOMOS, 2014, Advisory Body Evalouation, pg 245

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה — פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

אזורי החיץ של מצדה, דרך הבשמים, התילים המקראיים ונחל מערות נמצאים בחלקם בשטחים המוכרזים כשמורת טבע או כגן לאומי, ומסתמכים על ההנחיות והמגבלות הנוגעות לשטחים אלה בהתאם לחוק ולפי תמ"א 8:

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח 1998 (נחקק לראשונה ב-1963):

סעיף 1 הגדרות בחוק זה -

"גן לאומי" – שטח המשמש או המיועד לשמש לצורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שהותקן לשמש מטרות אלה ואשר שר הפנים הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 22, שהוא גן לאומי.

"שמורת טבע" – שטח שבו נשמרים חי, צומח, דומם, קרקע, מערות, מים או נוף, שיש בהם ענין מדעי או חינוכי, מפני שינויים בלתי רצויין במראם, בהרכבם הביולוגי או במהלך התפתחותם, ואשר שר הפנים הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 22 שהוא שמורת טבע.

סעיף 25: הגבלת פעולות:

(א) משאושרה תכנית בדבר ייעודו של שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, לא תיעשה באותו שטח פעולת בניה או כל פעולה אחרת שיש בה, לדעת הרשות, כדי לסכל את ייעודו של השטח כגן לאומי או כשמורת טבע, אלא באישור הרשות, כל עוד לא בוטל ייעודו כאמור.

(ב) פעולה על פי חוק העתיקות, בשטח כאמור בסעיף קטן (א), תיעשה בהתייעצות בין הרשות לבין רשות העתיקות.

סעיף 30: פעולות אסורות:

(א) לא תאושר תכנית בשטח שמורת טבע או גן לאומי ולא תיעשה בו כל פעולה הטעונה היתר לפי חוק התכנון, או כל פעולה אחרת שנקבעה בתקנות לפי חוק זה, למעט חפירת הצלה, אלא על פי היתר שניתן על ידי הרשות; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהחובה לקבלת היתר לפי חוק התכנון.

(ג) בסעיף זה, "חפירת הצלה" – כל פעולה דחופה המבוצעת על ידי רשות העתיקות או על פי הנחיותיה, ושלפי אישור בכתב של מנהל רשות העתיקות היא נובעת מצורך חיוני ודחוף להציל עתיקות או למנוע פגיעה בהן.

(ד) לא יבצע אדם פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בשמורת טבע או בגן לאומי, אלא בהיתר בכתב מאת המנהל; לענין זה, "פגיעה" – לרבות השמדה, השחתה, הריסה, שבירה, חבלה, כתיבה, ציור או חריטה במקרקעין, הצבת שלט, גרימת נזק לבעל חיים או הטרדתו, רעייה, כריתה, קטיפה, נטילה, שינוי צורה או תנוחה טבעית של חי, צומח או דומם, או הפרעה לריבוים ולהמשך התפתחותם הטבעי, שינוי של פני הקרקע, כולל חפירה, הקמת מבנה או מיתקן, או הכנסת חומר זר, וכן השלכת פסולת או השארתה.

תמ"א 8 (1981)
תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף

תמ"א 8 (1981):

1. הגדרות בתכנית זו –

"גן לאומי" – שטח הנועד לשמש לצורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שיותקן לשמש מטרה זו על ידי נטיעת עצים או התקנת מתקנים או הקמת מבנים הדרושים במישרין לשימושים אלה.

2. מטרת התכנית היא לאתר שטחים המיועדים היום או שייעודו בעתיד לשמש גנים לאומיים, שמורות טבע או שמורות נוף.

8. שימושים מותרים: בתחום תכנית זו ניתן לקבוע בתכנית מפורטת שטחים שבהם יותרו תחנות מיתוג וטרנספורמציה, מרכזיות טלפונים ומכוני מים, לרבות תעלות מים מלאכותיות ובלבד שגודלם לא יעלה על 1/3 המספר הדונמים כפי שמפורט בנספח מס' 1 לתכנית זו, ויבוא על שימוש כאמור אישור המועצה הארצית לתכנון ובניה, הכל כאמור בסעיף 7, ובלבד שיובטח התנאי שלא ייפגע אופיים של השטחים המיועדים בתכנית זו לגנים לאומיים, או לשמורות טבע או לשמורות נוף.

9. בתחום תכנית זו ניתן להתיר קווי חשמל, טלפון ומים, בכפוף לאמור בכל תכנית, ולאחר התייעצות עם רשות הגנים הלאומיים או רשות שמורות הטבע, לפי המקרה.

11. על אף האמור בהגדרת "גן לאומי" מותר לייעד התכנית, לפי חוק התכנון, שטחים בגן לאומי להקמת מבנים או להתקנת מיתקנים לתכליות אחרות, אם אלה דרושות להשגת הייעוד העיקרי של הגן הלאומי, אפילו אין לציבור כולו או מקצתו גישה חופשית לשטחים אלה או אין לו גישה בכלל.

12. אין בתכנית זו כדי לגרוע בזכויות שימוש בקרקע חקלאית וביער.

פרק 3: אזורי חיץ

באתרי מורשת בישראל

אזור החיץ של האתר		שטח האתר (דונם)	שטח אזור החיץ (דונם)	בעלויות	אחריות/ ניהול אזור החיץ	שימושי קרקע מותרים	הגדרה של אזור החיץ וההנחיות לגביו במסמכים סטטוטוריים
מצדה		2,760	289,650	מדינת ישראל	רשות הטבע והגנים ומועצה אזורית תמר	שמורת טבע וקרקע חקלאית	לא קיים
עכו		633	229.9	אין מידע	עיריית עכו	שימושים מעורבים: מע"ר, בניני ציבור, מלונאות ונופש	נספח הנחיות לאזור חיץ, נספח מנחה בתכנית המתאר לעכו העתיקה ג/10895.
תל-אביב		1,400	1,970	בעלויות שונות	עיריית ת"א יפו	שימושים מעורבים	מוטמע חלקית*
*מוטמע בתשריט תא-2650ב כ'תחום מיוחד למגרשים מקבלים', אך ללא הוראות נילוות בתקנון. מוטמע כחלק אינטגרלי מאתר המורשת בתכנית הרובעים ובתכנית המתאר המצויות בהכנה							
דרך הבשמים וערי המדבר בנגב	עבדת+ דרך הבשמים	63,140	625,920	מדינת ישראל	רשות הטבע והגנים	שמורת טבע	לא נמצאו תכניות
	שבטה	470	4,840				לא נמצאו תכניות
	ממשית	2,420	5,140				לא נמצאו תכניות
	חלוצה	520	2,780				לא נמצאו תכניות
התילים המקראיים	חצור	769	2,046	מדינת ישראל	מועצה אזורית גליל עליון ורט"ג	שמורת טבע וקרקע חקלאית	לא קיים
	מגידו	160.5	2,908.5		רשות הטבע והגנים	שמורת טבע קרקע חקלאית	לא קיים
	באר שבע	30.9	1,085.3		עיריית באר שבע	גן לאומי	תכנית פארק נחל באר שבע (163/102/02/5) משנת 2011
המקומות הקדושים לבהאיים	צפון הכרמל	282	405	בעלויות שונות	עיריית חיפה	עירוב שימושים: מגורים, שצ"פ, אזור מלנאות ונופש ועוד	לא קיים
	מערב הכרמל	41.5	290	בעלויות שונות	עיריית חיפה	עירוב שימושים: מגורים, שצ"פ, אזור מבני ציבור ועוד	לא קיים
	צפון עכו	129	679	?	עיריית עכו	עירוב שימושים: שטח פרטי פתוח, שטח למוסד, קרקע חקלאית.	לא קיים
	עכו העתיקה	9.2	251	85% ממ"י 10% מוסדות דת 5% פרטית	עיריית עכו	עירוב שימושים: בעיקר מגורים, מסחר, מלונאות ונופש, מוסדות	לא קיים
	דרום עכו	109	621	?	עיריית עכו	איזור תיירות, איזור תעשייה, פארק	לא קיים
	מטה אשר ומזרעה	47	253	?	מטה אשר ומזרעה	קרקע חקלאית ומגורים	לא קיים
	נהריה	8.1	48	?	עיריית נהריה	מגורים	לא קיים
נחל מערות		540	3,700	מדינת ישראל	מועצה אזורית חוף כרמל ורט"ג	שמורת טבע וקרקע חקלאית	לא קיים

פרק 3: אזורי חיץ באתרי מורשת בישראל

ניתן להבחין בין אזורי החיץ בישראל לפי סוג השטח אותו הם תופסים: אזור חיץ בשטח עירוני, בהם אזור החיץ מהווה חלק מהרקמה העירונית הקיימת ואזור חיץ הנמצא בשטח פתוח, שאינו מיושב. קיימים גם אזורי חיץ משולבים, בהם חלק מהאזור נמצא בשטח פתוח וחלקו באזור מיושב.

אזור חיץ עירוני:	**אזור חיץ בשטח פתוח שאינו מיושב:**	**אזור חיץ בשטח משולב - חלקו פתוח וחלקו מיושב:**
העיר העתיקה של עכו	מצדה	התילים המקראיים - תל באר שבע
העיר הלבנה תל אביב	דרך הבשמים וערי המדבר בנגב	המקומות הקדושים לבהאיים: מטה אשר ומזרעה
המקומות הקדושים לבהאיים - חיפה, עכו, נהריה	התילים המקראיים - חצור ומגידו	
	נחל מערות	
	בית גוברין ומרשה	

כאשר בוחנים את הסוגיות העכשוויות לאזורי החיץ ניכר כי ישנן סוגיות שהן יותר רלוונטיות לאיזורים עירוניים לעומת סוגיות הרלוונטיות לאיזורי חיץ בשטח הפתוח. ישנן גם סוגיות הרלוונטיות לשני המקרים.

פרק 3: אזורי חיץ
באתרי מורשת בישראל

כללי

1. לכל אתרי המורשת העולמית בישראל, למעט העיר העתיקה בירושלים (שלא הוגשה על ידי ישראל), הוגדרו אזורי חיץ.
2. מבדיקה של מסמכי ההכרזה של כל האתרים עולה כי לא הוגדרו בבירור הנחיות והוראות מיוחדות עבור אזורי החיץ.[1]
3. בכל אתרי המורשת העולמית בישראל המצויים באזורים פתוחים (מצדה, התילים המקראיים, דרך הבשמים, נחל מערות ובית גוברין), נקבעו אזורי החיץ בהסתמך על שטחי שמורת טבע או גן לאומי, שהוגדרו בעבר.[2]
חלקים קטנים מאזורי החיץ משתרעים על גבי קרקע חקלאית, ומסתמכים על ההגנה החוקית המוקנית לשטחים אלה מתוקף התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה.
נמצא איפה שאזורי החיץ נסמכו על הגנות קיימות טרם הכרזת האתר כאתר מורשת עולמית ובפועל לא הציעו מנגנון נוסף להגנה על האתר.
4. מבדיקת מעמדם הסטטוטורי של אזורי החיץ עולה כי לא הוטמעו במסמכים סטטוטוריים כלשהם הנחיות הנוגעות לאזורי החיץ, וברוב המקרים לא הוטמע אפילו עצם קיומם[3].
5. בשנים האחרונות התעוררו מספר פעמים שאלות הנוגעות לתכניות פיתוח מוצעות בתחום אזורי החיץ של אתרי המורשת העולמית, לדוגמה: הרחבת כביש 66 ממחלף מגידו צפונה סמוך לתל מגידו; הרחבת מסילת הרכבת סמוך לתל באר שבע; תכנית המתחמים בעיר תל אביב; ועוד. בשל מיעוט ההגדרות וההנחיות הנוגעות למהותם ומטרותיהם של אזורי החיץ השונים נתפסת כל תכנית כזו כאיום תיאורטי על אתר המורשת העולמית, זאת למרות שבהיעדר הנחיות ברורות לא ניתן לבדוק באופן מושכל את עוצמת ההשפעה של התכנית המוצעת על האתר. אין ספק שהגדרה ברורה של ההנחיות הנוגעות למטרת אזור החיץ וההגבלות הנגזרות ממטרה זו, תאפשר את צמצום הקונפליקטים בין שימור לפיתוח.

1. למעט בעיר הלבנה של תל-אביב, שם קיימת התייחסות דומה לאזור ההכרזה ולאזור החיץ. עבור השטח כולו מומלץ לא לאפשר בניה של בניינים גבוהים ולבחון את נושא התוספות המותרות על גגות בנינים קיימים.
2. תוך הסתמכות על ההגנות שמספקת הגדרתם לפי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, ובתמ"א 8.
3. יוצאים מהכלל הם אזור החיץ של העיר עכו ושל תל שבע, שהוטמעו באופן חלקי בלבד במסמכים סטטוטוריים. ראה עמוד 4.6 ו-4.17 בפרק זה.

פרק 4:

אזורי חיץ - סוגיות עכשוויות

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

דצמבר
2014

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

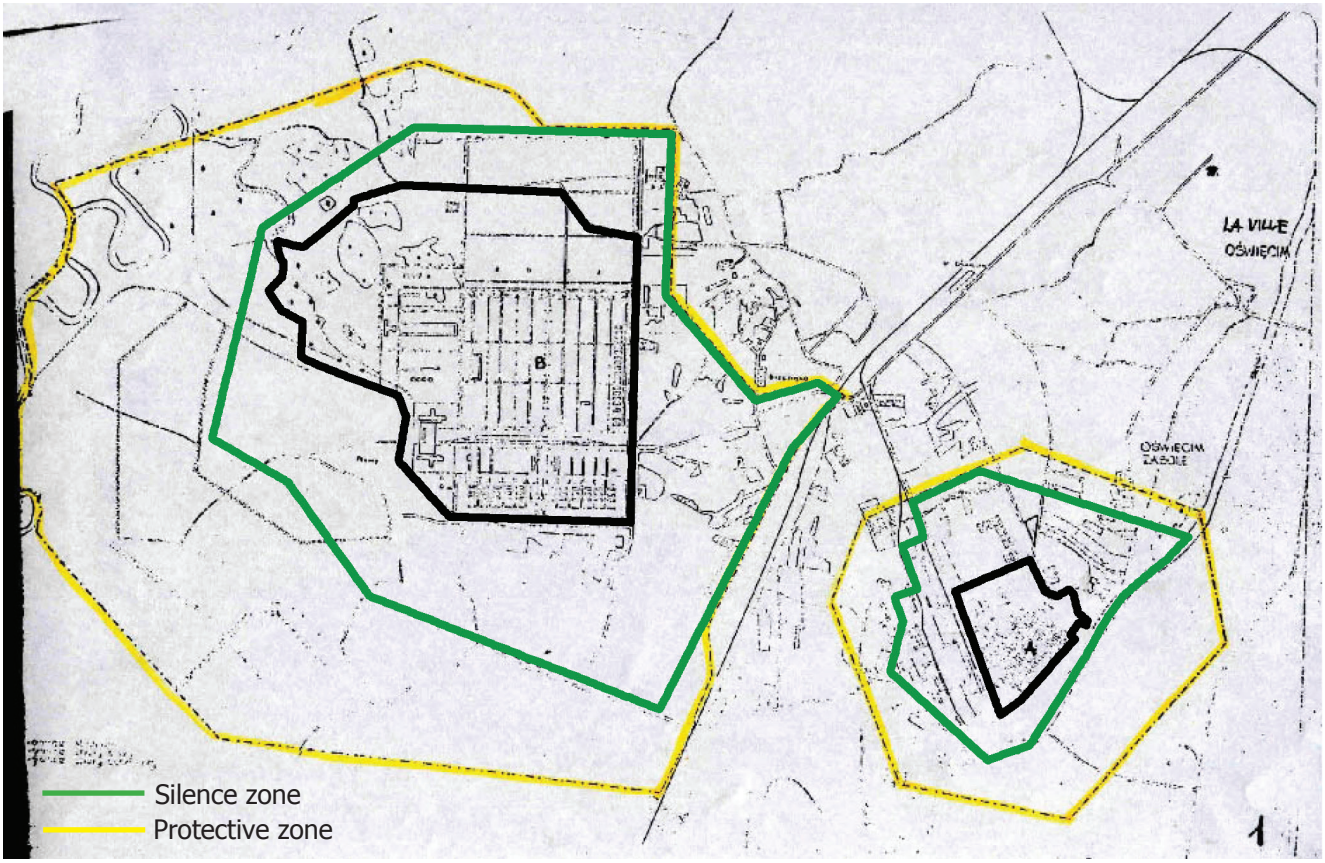
כפי שראינו בפרק 3, אחת המסקנה המרכזיות בנוגע לאזורי החיץ בישראל היתה כי אזורי החיץ שהוגדרו במסגרת מסמכי ההכרזה שהוגשו לאונסק"ו לא הוטמעו מבחינה סטטוטורית בתכניות המתאר או במסמכי מדיניות תכנונית שהוכנו במקביל או לאחר ההכרזה.

הפער בין אזורי החיץ ככלי המיועד להגנה על אתר המורשת ומוכתב ע"י אונסק"ו במסגרת הכרזת אתר למורשת העולמית לבין יישומו המעשי של כלי זה במערכות התכנון והסטטוטוריקה המקומית במקרים רבים מעורר קונפליקטים. בכנס בנושא "אזורי החיץ" זיהו המשתתפים כי השימוש באזורי החיץ הוא יעיל יותר במדינות שהכירו במונח ושילבו אותו במערכת החקיקה המקומית. יתרה מכך, כפי שיודגם בשניים ממקרי המבחן שיוצגו להלן, מספר מדינות התנגדו נחרצות לשימוש ולהגדרת אזורי חיץ עבור אתר מורשת עולמית בתחומן, והציגו כלים אפקטיביים אחרים להגנה על האתר. בדרך כלל הצליחו אלה לשכנע את ועדת המורשת העולמית בגישתן, מאחר וגם זו הבינה כי השימוש בכלים ובמדיניות שימור המשתלבים עם דרכי הפעולה של המנגנון המקומי הם שהופכים את ההגנה והשימור של אתרי המורשת העולמית לאפקטיביים.
פרק זה מרחיב את היריעה ועוסק בסוגיות עכשוויות הנוגעות לאזורי החיץ, זאת באמצעות לימוד של מקרי מבחן בינלאומיים בהם הודגמו גישות מקוריות ושונות מהמקובל לנושא. מקרי המבחן כוללים שלושה אתרי מורשת עולמית שאינם בישראל, ואתר ארכיאולוגי בישראל שאינו אתר מורשת עולמית אך עושה שימוש במונח "אזור חיץ" לצורך הגנת האתר ושילובו בתכניות פיתוח מתוכננות.

מצודת לונדון על רקע העיר המתפתחת. מקור: תכנית הניהול לאתר המורשת העולמית מצודת לונדון, 2007

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

אושוויץ הוכרז כאתר מורשת עולמית בשנת 1979 על פי קריטריון 6, ללא אזור חיץ. עם זאת, להכרזה צורפה מפת האתר שכללה את אזור האתר המוכרז, אזור שקט (Silence zone) ו-אזור הגנה (Protection zone). בהכרזה לא נכללו הנחיות כלשהן הנוגעות לשני האזורים הללו.
במהלך השנים התעוררו קונפליקטים סביב אתר המורשת של אושוויץ, שרובם נוגעים בנקודות המימשק בין האתר לבין היישוב שלידו. השאלה מה אפשר לבנות ולעשות בסמוך לאתר: בתי חרושת, חנויות, דיסקוטק, נוגעת ישירות לאזורי החיץ והגדרתם.



הגדרת אזורי החיץ מסביב לאתר אושוויץ-בירקנאו, על אף שאיננה רשמית, חורגת מההגדרה המסורתית של אזור חיץ:
א. הגדרה של שני אזורי חיץ שונים - מעגל בתוך מעגל.
ב. שמות האזורים אינם אזורי חיץ אלא "אזור שקט" ו"אזור הגנה".
האתר אושוויץ-בירקנאו הינו מונומנט לרצח יהודים ואחרים תחת שלטון הנאצים. הוא מהווה עדות לאחד הפשעים הגדולים ביותר שנעשו אי פעם כנגד האנושות. האתר מהווה גם מונומנט לכוחה של הרוח האנושית שבתנאים בלתי אפשריים גילתה כוחות התנגדות לדיכוי.[1] זהו מקום של זכרון, התייחדות והתבוננות פנימית. מקום בו לשקט תפקיד משמעותי ביותר.
סימון המרחב בו יש לשמור על השקט והגדרתו כ"אזור השקט" יוצרת אזור חיץ שגבולותיו נובעים מישירות מאופיו של האתר ותפקידו נובע מעצם שמו - "אזור שקט".
בניגוד להגדרה "אזור חיץ" שהיא ניטרלית ואינה מרמזת על תפקידו או מהותו של האזור, מעצם ההגדרות "אזור שקט" או "אזור הגנה" ניתן להבין את תפקידו של האזור. מתוך תפקידו של האזור נובע המרחב הפיזי המתאים לו.
במקרה של האתר אושוויץ בירנקאו נראה כי הגדרתם הראשונית של אזורי החיץ המקיפים את האתר נבעה באופן ישיר מאופיו של האתר ומתפקידם של האזורים.

4.4

1. Aushwitz Birkenau's statement of significance

פרק 4: אזורי חיץ

סוגיות עכשוויות

האתר Poverty Point בעמק המיסיסיפי שבארה"ב הוא אתר ארכיאולוגי הכולל שינויים מלאכותיים (מעשה ידי אדם) בקרקע. האתר מורכב מחמישה תילים ושישה רכסים קונצנטריים חצי-אליפטיים, ושימש קהילה של ציידים-לקטים לצרכי מגורים וטקסים בתקופה שלפני 3700-3100 שנים.

האתר הוכרז כאתר מורשת עולמית בשנת 2014, על פי קריטריון מס' 3. האתר הוכרז ללא אזור חיץ.

הנימוקים להכרזת האתר ללא אזור חיץ היו כי הגבולות הפיזיים של האתר ביחד עם דפוסי הפיתוח המקומיים בסביבת האתר מספקים הגנה ויזואלית מספקת:

א. העצים המקיפים את האתר מספקים מחסום ויזואלי בינו לבין הסביבה, ובמבט-על ניתן לראות שרוב גבולות האתר אכן מוקפים בעצים, למעט האזורים המסומנים באדום.

ב. אופיו החקלאי של האזור המקיף את האתר אינו צפוי להשתנות. לאזור יש מסורת חקלאית שהחלה כבר ב-1810,

מבט-על Poverty Point. גבולות האתר מסומנים בלבן. באדום מסומנים מקטעי הגבולות שאינם תחומים באמצעות עצים.

מבט מנקודה מס' 3 אל גבולות האתר.

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

ובעלי הקרקע קשורים לאדמה, אותה לרוב ירשו מאבות-אבותיהם. הגידולים עשויים להשתנות, הטכנולוגיה עשויה להשתנות אבל דרך החיים החקלאית צפויה להמשך.

ג. בסביבת האתר מצויים השירותים הנחוצים למבקרים: פארקים, בתי מלון ומסעדות בתפוסה שתספיק גם לעליה בכמות המבקרים בעקבות הכרזת האתר.

ד. Poverty Point מצויה תחת הגנה חוקית לאומית. סעיף 106 בחוק הלאומי לשימור היסטורי (National Historic Preservation Act) מספק הגנה למונומנטים היסטוריים לאומיים כמו פוורטי פוינט. החקיקה מגנה על האתר מפני פרויקטים שעשויים לשנות את אופיה של סביבת האתר או שיביאו לסביבה אלמנטים ויזואליים, קוליים או משני אווירה שאינם עולים בקנה אחד עם אופיו של האתר.

לפי ההנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית אין הכרח להגדיר לאתר מורשת עולמית אזור חיץ.[1] כל אתר זקוק להגנה ולתכניות ניהול ומימשק, אבל אזור חיץ הוא רק אמצעי אחד להשיג את הגנה זו. קיימים אמצעים חוקיים, רגולטוריים ואחרים נוספים.[2]

בדו"ח המעריכים של איקומו"ס הובעה דאגה מהעובדה שאין לאתר אזור חיץ, למרות ההבנה שאזורי חיץ אינם חלק ממסורת ההגנה על אתרי מורשת בארה"ב. עוד הצביע הדו"ח על הצורך באזור חיץ בכדי להגן על ממצאים ארכיאולוגיים נוספים שטרם התגלו, ועשויים להתגלות בקרבת האתר.

בסיכומו של דבר, האתר הוכרז ללא אזור חיץ. במסגרת ההמלצות צוין כי יש ליסד מנגנונים רגולטוריים להגנה ולניהול האתר, שיתפקדו כמו אזור חיץ.

1. Operarional Guidelines for the World Heritage Committee, 2013, paragraph 106
2. World Heritage and Buffer Zones – Paper Series 25, p. 187

מבט אל אחת הגבעות המלאכותיות שבאתר.

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

מצודת לונדון הינה מונומנט בינלאומי ואחד מסמליה האיקוניים של בריטניה. המגדל הלבן של המצודה נבנה בשנת 1066 על ידי ויליאם הכובש במיקום אסטרטגי על נהר התמזה, כך ששימש כמצודה וכשער הכניסה לעיר. זו הדוגמא השלמה ביותר של ארמון מבצר מהמאה ה-11 שנותרה באירופה. מצודת לונדון, ובה מקבץ נדיר של מבני מלוכה מהמאה ה-11 עד המאה ה-16, הפכה לאחד מסמליו של בית המלוכה.

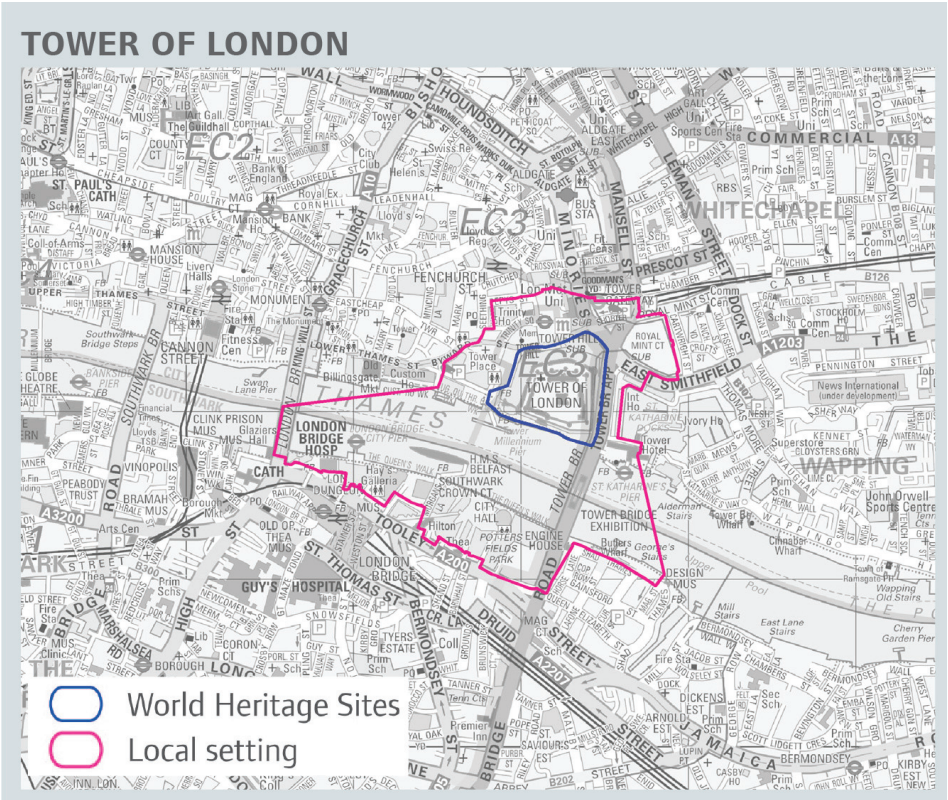
המצודה הוכרזה כאתר לשימור ב-1988 לפי קריטריונים 2 ו-4, ללא אזור חיץ.

בדצמבר 2011 יצאה משלחת מומחים מטעם אונסק"ו לבחון את מצב השימור בשני אתרי מורשת עולמית בלונדון אשר הוכרזו ללא אזור חיץ, מצודת לונדון ומנזר ווסטמינסטר.

בדו"ח שהוכן בעקבות הביקור צויין כי המשלחת הקדישה זמן ניכר לדיון ולהבנת העדרם של אזורי חיץ לשני האתרים, והחלפת המושג "אזור חיץ" במושג "סביבה" "Setting". התברר כי המושג "אזור חיץ" מעורר קונוטציה שלילית בבריטניה, מאחר והוא נתפס כאמצעי מגביל מדי המספק "שמיכת הגנה" שאיננה מתאימה למורכבות הדינמית המאפיינת אזורים עירוניים. לעמת זאת, "סביבה"[1] היא, לדעתם, מושג הרבה יותר רחב מ"אזור חיץ", ויכולה להוות כלי יעיל יותר להגנה על האתר. אזור החיץ, הבא לידי ביטוי כקו קשיח במפה, אינו מספק, לטענתם, כלים על מנת להתמודד עם רב השכבתיות של הסביבה המקומית. לדוגמא, מבטים אל ומהאתר מהווים חלק חשוב מהמונח "סביבה" ורק לעיתים רחוקות מטופלים במסגרת אזור החיץ.[2]

על מנת לא לעסוק יותר מדי בענייני סמנטיקה הוסכם כי שימוש בכלים ובמדיניות שימור המתאימים לרמה המקומית הם שהופכים את ההגנה והשימור של אתרי המורשת העולמית ליעילים, בין אם מדובר ב"אזור חיץ" או "סביבה". במקרה של מצודת לונדון ניתן להגיע לסטנדרטים הבסיסיים של הגנה על אתר מורשת עולמית באמצעות מערכת התכנון המקומית ובאמצעות תכניות פיתוח וניהול מקומיות, בתנאי שתוגדר "סביבה" מתאימה.[3]

ואכן, תכנית הניהול לאתר המורשת העולמית מצודת לונדון מ-2007 מגדירה את אזור הסביבה הקרובה, ומגדירה גם את האזור של הסביבה הרחבה יותר כבניינים ואזורים מעבר לסביבה הקרובה הנראים מהמצודה.



4.7 מפת מצודת לונדון. בכחול: גבולות האתר. בורוד: ה"סביבה הקרובה" "Local Setting". מתוך תכנית הניהול לאתר המורשת העולמית מצודת לונדון, 2007.

1. ראה עמ' 5, פרק 2 בחוברת זו.
2. WHC-12/36. COM/7 Add, pg. 8
3. שם.

חירבת קיאפה ותל ירמות

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

תל ירמות וחרבת קיאפה הם שני אתרים ארכיאולוגיים הנמצאים בתחומה של שכונה מתוכננת של העיר בית שמש, רמת בית שמש - רובע ד'. בתחומי רובע ד' 148 אתרים ארכיאולוגיים, אך לשני אתרים אלה חשיבות ארכיאולוגית והיסטורית רבה ונראות נופית בולטת.

ב-2011 הכין מנהל השימור ברשות העתיקות מסמך עקרונות תכנון ראשוניים לאתרי העתיקות הללו. המסמך מתמקד בממשק בין שני האתרים והעיר, מתוך תפישת האתרים כחלק אינטגרלי מהשכונות החדשות, וכן כאתרים בעלי רלוונטיות למטיילים מבחוץ.[1]

במסמך מומלץ כי תכנון האתרים בתוך השכונה יתייחס לשני היבטים מרכזיים: ההיבט הנופי הקשור בשימור המרחב הנופי של האתרים וקווי המבט המרכזיים לכיוונם, ומהם החוצה. היבט נוסף, עליו מצביע המסמך, הוא הממשק בין האתרים לעיר, תכנון אזורי החיץ הסמוכים לאתר באופן שיצור קישור ישיר והמשכי לעיר.[2]

מכאן כי לאזורי החיץ, במקרה של תל ירמות וחרבת קיאפה, שני תפקידים:

א. לשמר את האתרים בהקשרם הנופי, ככל שניתן.

ב. ליצור קישור ישיר והמשכי לעיר. מעין "אזור מעבר" בין האתר הארכיאולוגי לעיר המתוכננת.

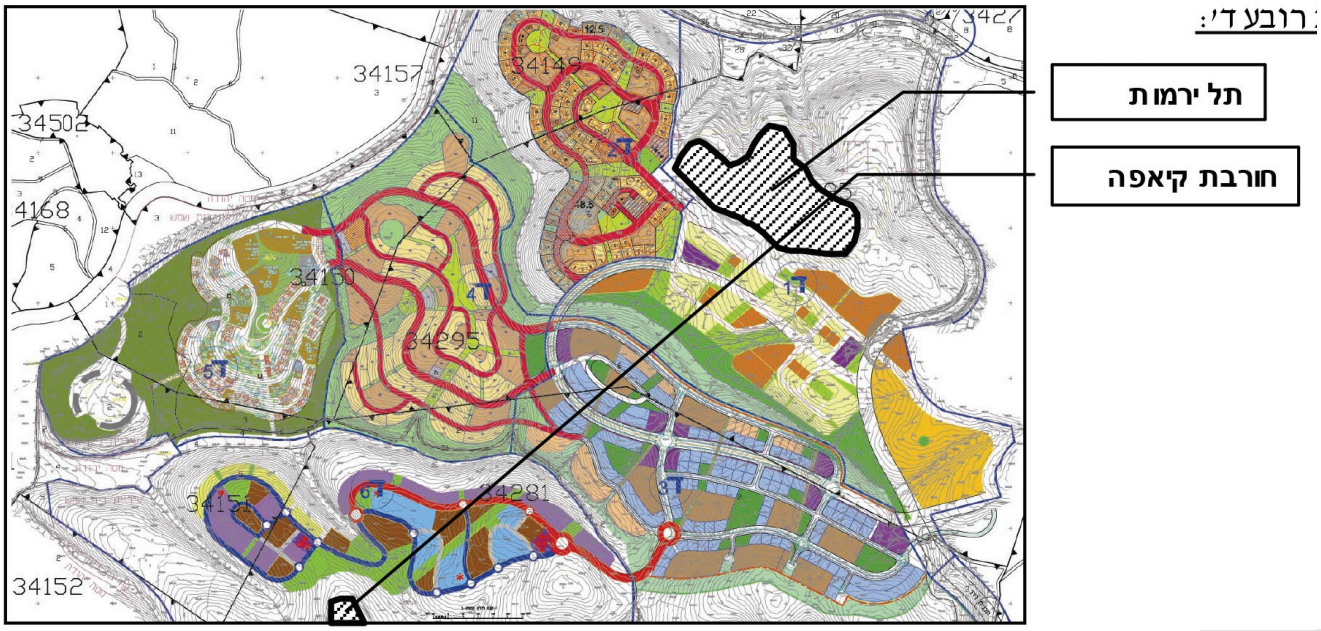
במסמך אף מוגדר אופיו של אזור החיץ של תל ירמות:

"אזור החיץ של תל ירמות הוא המרחב שבין מבני השכונה לתל. הוא יפותח כטיילת נופית המלווה את דרכי הגישה מהשכונות וממנה יפותחו הכניסות אל התל עצמו. האזור יפותח כגן ציבורי אינטנסיבי המשלב שירותים שונים לקהל ומציג מידע המפנה את הציבור אל התל".

נושא נוסף שמהמסמך מתמקד בו הוא המבטים אל ומהאתרים לשכונה ולסביבה הקרובה. המסמך מציעה לשמור מבטים מסוימים על ידי דילול או הנמכת המבנים המתוכננים.

למרות שלא מדובר באתרי מורשת עולמית לאזורי החיץ באתרים אלה חשיבות מכרעת בכל הנוגע לשימורם ושילובם בתכניות הבינוי החדש. דיון באזורי החיץ ראוי שיורחב מעבר לאתרי המורשת העולמית לאתרי מורשת בכלל: אתרים בעלי אופי ארכיאולוגי, נופי וגם אתרים במרחב העירוני.

1. עקרונות תכנון ראשוניים לאתרי העתיקות: תל ירמות וחרבת קיאפה, עמ' 5.
2. שם.



מפת האתרים תל ירמות וחורפת קיאפה ותכנית הבינוי של רובע ד'.
מקור: חוברת עקרונות תכנון ראשוניים לאתרי עתיקות, רשות העתיקות.

4.8

פרק 4: אזורי חיץ
סוגיות עכשוויות

בבחינת הגישות והיישומים שונים של איזור החיץ שהוצגו בפרק זה, ברור כי בעוד יש החולקים על עצם הצורך בשימוש הגורף בכלי זה, אחרים מצאו דרכים לספק באמצעות איזור החיץ הגנה מהירה לאתרים 'גולמיים' המאוימים ע"י פיתוח.

עיקרי מסקנותינו להלן:
א. אזור החיץ אינו מטרה בפני עצמו כי אם אמצעי להשגת הגנה על האתר.

במקומות בהם מיושמים אמצעים אחרים, יעילים יותר, כמו בדוגמה של Poverty Point, ניתן לוותר על אזור החיץ.
ב. המונח "אזור חיץ" מתגלה כבעייתי: 1. מעורר קונוטציות שליליות כאמצעי מגביל מדי.
2. הינו עמום ואינו מרמז על תפקידו או מהותו.
שימוש במונחים מדויקים המתארים את תפקיד או מהות אזור החיץ (לדוגמה "אזור שקט", "אזור בניה נמוכה", "אזור לנטיעה מוגברת", "אזור מסחרי וציבורי בלבד", "אזור לחפירות ארכיאולוגיות עתידיות וכו') היה מפזר חלק גדול מהערפל ומאפשר התכוונות מיטבית לפיתוח המועדף באזור האתר.

ג. על אזור החיץ להיות נגזרת של האתרים אליהם הוא משויך, ועל גודלו וצורתו להקבע בהתאם לאופי האיום הצפוי. יתכן שעל אזור החיץ להכיל גבולות שונים המתייחסים לסוגים שונים של איומים, או לחילופין להפוך למערכת של "טבעות" (כמו באתר של אושוויץ-בירקנאו), שכל אחת מהן נובעת מערך אחר של האתר ותוחמת איזור שונה חופף בחלקו לאחרים.

ד. השימוש באזור החיץ באופן אחיד וגורף לכל האתרים, כקו קשיח המקיף אזור סביב האתר, חוטא לעיתים למטרה. מבטים אל ומהאתר, לדוגמא, אינם ניתנים לתיחום באמצעות פוליגון סגור, אלא דורשים אמצעי ביטוי אחר. יש לבחון את ביטויו (הגרפי והממשי) של אזור החיץ בהתאם לערכי האתר עליהם הוא אמור להגן.

ה. אין כל ספק שסביבתו הקרובה של האתר משפיעה באופן ישיר על ערכיו ועל כן כל הגדרה של אתר מורשת מחייבת התייחסות קונקרטית לשינויים עתידיים במרחב הסובב אותו. ברור כי גם אתרים שאינם אתרי מורשת עולמית מחייבים התייחסות דומה וטוב היה לו יכולנו ליישם את הכלים שמציע מנגנון המורשת העולמית גם בהגנה על אתרים מקומיים. עם זאת, נראה כי אזור החיץ כפי שהוא מוגדר היום הינו מנגנון המספק מענה חלקי בלבד להגנת אתר המורשת.

ו. בשנים האחרונות, הפך תסקיר השפעה על הסביבה Environmental Impact Assesment לכלי חשוב בהליך התכנוני במדינות רבות בעולם, ובהן גם ישראל. נושאי שימור המורשת ו"רוח המקום" מהווים כיום חלק מהתסקיר. במדריך לתכנון סביבתי[1] - שהוציא המשרד להגנת הסביבה, מוקדש פרק שלם לנושא שימור המורשת ורוח המקום, ובו ניתנות הנחיות לזיהוי המרכיבים הייחודיים של מרחב התכנון ומכלולים בתוכו המגדירים את זהותו של המקום. מרכיבים אלה נובעים מהתנאים הטבעיים והאקלימיים ומכרונולוגיית ההתפתחות ההיסטורית, המאפיינים האורבניים, האדריכליים, הערכים הנופיים והחזותיים והמרכיבים התרבותיים. כיון שמסמך זה מצוי בהליכי הכנה ומטבעו עוסק בקשרי הגומלין בין תכנית פיתוח ממוקדת לבין סביבתה, ייתכן כי זהו המקום בו ניתן להטמיע את ההנחיות לבחינת והגדרת איזורי חיץ באופן היעיל ביותר.

1. מדריך לתכנון סביבתי - הטמעת היבטים סביבתיים בהליכי תכנון: המשרד להגנת הסביבה, 2014 .

פרק 5:

אזורי חיץ- סיכום, מסקנות והמלצות

אזורי חיץ
רות ליברטי-שלו אדריכלות ושימור

דצמבר
2014

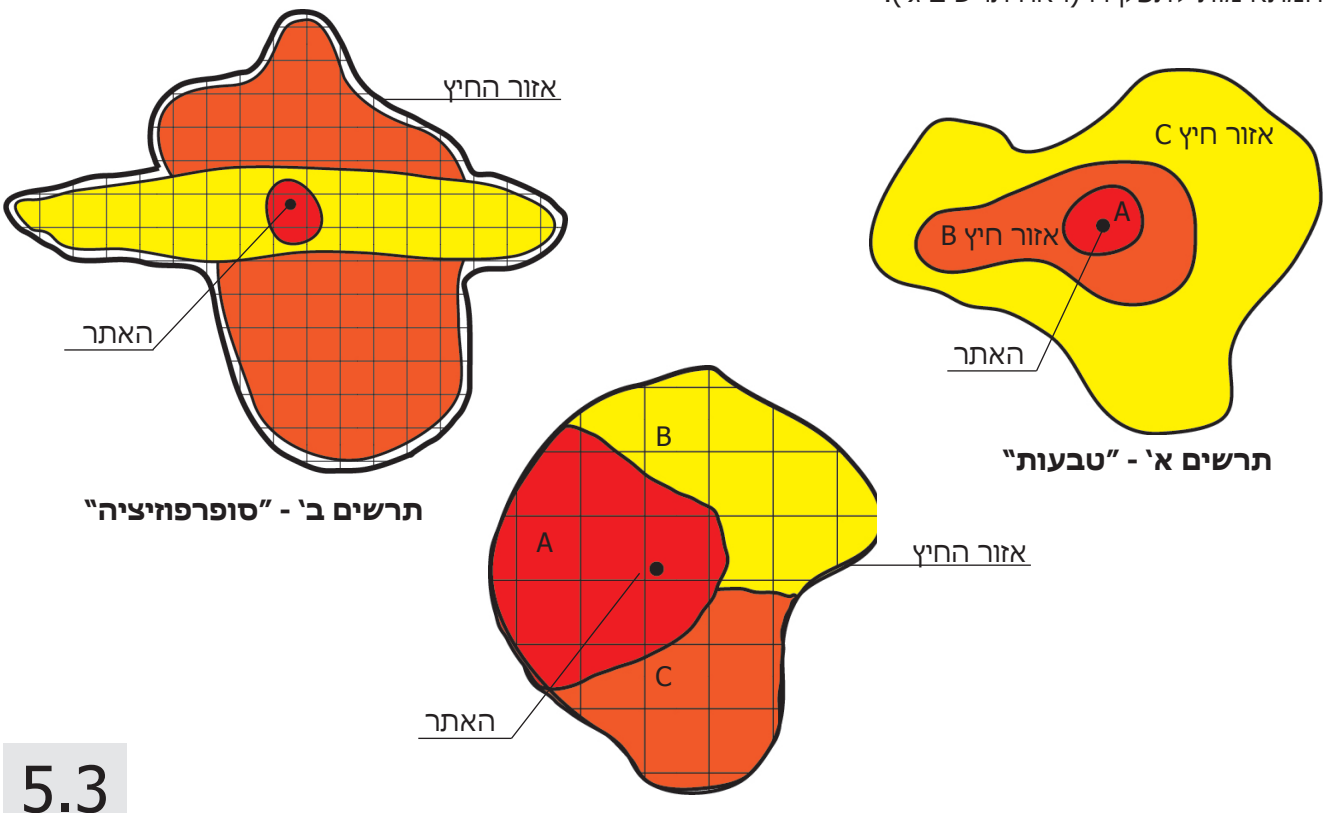
סיכום סוגיות ובעיות אופייניות

פרק 5: אזורי חיץ
סיכום, מסקנות והמלצות

אזור החיץ הוא כלי שפותח וקודם על ידי אמנת המורשת העולמית כחלק ממנגנוני ההגנה על הערך יוצא הדופן (OUV) של אתרי המורשת העולמית. מטרתו לספק שכבת הגנה נוספת לאתר המורשת באמצעות הרחקה פיזית של שינויים בלתי רצויים בסביבתו. מתוך לימוד נושא אזורי החיץ, הגדרתם ותפקידם, מתוך בחינת אזורי החיץ של אתרי מורשת עולמית בישראל ובחינת מקרי מבחן נוספים מהעולם, ניכר כי השימוש באזורי חיץ רווח מאוד בשנים האחרונות, והם תופסים מקום נכבד בשיח השימור העכשווי. ועם זאת, על אף חשיבותו העצומה של אזור החיץ ככלי הגנה, מונעות בעיות של זיהוי, הגדרה והטמעה במערכות הסטטוטריות, את מיצוי חוזקותיו והגשמת ייעודו של כלי זה בחלק ניכר מן מהמקרים. יתרה מכך, במקרים רבים יוצר השימוש במונח 'איזור חיץ' קונוטציה שלילית, והוא נתפס כאמצעי מגביל, שמיכת הגנה קשיחה ובלתי מדויקת שמטרתה ומאפייניה אינם ברורים.
בשנים האחרונות הוצעו גישות שונות מהמקובל לנושא אזור החיץ, במטרה להפוך אותו לכלי יעיל יותר.
בפרק זה נסכם כמה מהגישות הללו:

1. אזור חיץ - אחד או כמה?

גישה זו יוצאת מנקודת הנחה כי יש לקבוע את **גודל אזור החיץ, מיקומו וגבולותיו בהתאם לאופי האיום הצפוי.** רצועה שתיתן מענה לאיומים כמו השפעות ויזואליות או רעש ממבני מגורים תהיה יעילה כנגד בניין בן 16 קומות, אך לא כנגד מפעל מזהם, כביש מהיר או מסילת רכבת. מאחר ולכל אתר עשויים להיות מספר איומים צפויים שונים סביר, אם כן, להציע אזור חיץ שמורכב ממספר גבולות שונים שכל אחד מהם מתייחס לסוג אחר של איום.
אזורי חיץ אלה עשויים להיות מוגדרים כטבעות ממורכזות המגבילות את סוגי השימוש המותרים בכל אחת מהן (ראה תרשים א') או לחילופין הטבעות יהוו בסיס לאיזור אחד שמתארו נגזר מסופרפוזיציה של האזורים השונים שזוהו (ראה תרשים ב').
יצירה של מספר אזורי חיץ עשויה לשרת חלוקה לתפקידים שונים שנועדו לכל אחד מאזורי החיץ. למשל, חלק מאזור החיץ שנועד לשמור על מבטים חשובים, לעומת חלק אחר מאזור החיץ שנועד לסייע בניהול השפעות התנועה או לחץ המבקרים באתר. במקרה כזה, ניתן לחלק את אזור חיץ לחלקים שונים (A,B,C) שלכל אחד מהם מגבלות המתאימות לתפקידו (ראה תרשים ג').



תרשים ב' - "סופרפוזיציה"

תרשים א' - "טבעות"

תרשים ג' - "חלוקה לאזורי משנה"

2. אזור החיץ כמונח דו-צדדי:

ההתייחסות כיום לאזור החיץ היא ברובה חד-צדדית: תפקידו של אזור החיץ להגן על האתר.
הגישות העכשוויות מנסות לשנות התייחסות על ידי מתן תפקידים נוספים לאזור החיץ, מתוך תפיסה משלבת ולא מפרידה, מתוך התייחסות לסביבה ולקהילה שמסביב לאתר המורשת, ומתוך רצון להפוך את אזור החיץ מכלי מגביל לכלי מועיל.

- אזור החיץ כ**אזור "תומך"** לאתר המורשת שיכול לאפשר שימושי קרקע שאינם אפשריים בתוך האתר אך נחוצים לו ולאזור. לדוגמה ברובע עירוני בעל ערך לשימור שמתגוררים בו תושבים, ניתן למקם באזור החיץ פונקציות כמו פארקים ציבוריים, שטחי משרדים, חניות, מבני ציבור וכו' הנחוצים לתושבי אתר המורשת אך אינם יכולים להתקיים בתחומיו ובכך לשמור על קהילה עירונית מתפקדת ולא להפוך את אתר המורשת ל"מוזיאון עירוני" ללא תושבים. במקרה כזה, אזור החיץ הוא לא רק "שכבת הגנה נוספת" אלא אזור בעל חשיבות תפקודית בפני עצמו, המהווה חלק מהתנאים המאפשרים לאתר המורשת להתקיים.
- אזור החיץ כ**אזור מקשר ומתווך**, בין האתר לסביבתו. אזור החיץ עשוי להפוך לאזור הכניסה לאתר, כמו בדוגמה של חירבת קיאפה ותל ירמות, או לאזור שבאופן בו הוא בנוי מתווך בין האתר לסביבתו, לדוג': אתר עם בניה נמוכה, אזור חיץ עם בניה בגובה בינוני ומבחוץ אזור של בניה גבוהה, ליצירת הדרגתיות.

ב. אזור החיץ מועיל לאתר המורשת העולמית אך לא ניתנת תשומת לב לאופן בו אתר המורשת יכול להועיל לאזור החיץ. המטרה צריכה להיות יצירת איזון בין התועלת שהאתר מביא לסביבתו לבין הדרישות והמגבלות שקיומו מביא לאזור. בהקשר הזה, מועיל לחשוב על אזורי החיץ כ"**אזורי אינטראקציה**" ולבחון את ההשפעות ההדדיות בין אזור החיץ לאתר מתוך כוונה למצוא פתרונות מועילים לשני הצדדים.[1] או כ"**אזור תועלת**" - אזור המביא תועלת לשני הצדדים: האתר והסביבה.

מעניין לראות שהשינוי בא לידי ביטוי גם בשם האזור. לא עוד אזור "חיץ", כאלמנט מפריד ומבודד אלא אזור "תומך", "מקשר", אזור המייצר "אינטראקציה ומביא "תועלת".

1. Israel National Commission for UNESCO 2006, appendix II, pp. 13

מבט מבפנים על מערת אל-וואד. נחל מערות. 2010. צילום: אבי ברומברג. מקור: תיק המועמדות.

פרק 5: אזורי חיץ
סיכום, מסקנות והמלצות

לסיכום ממצאי ומסקנות פרקיה השונים של עבודה זו כפי שפורטו עד כה, להלן המלצותינו:

א. הרחבת יריעת המסמך - מסמך אזורי החיץ במתכונתו הנוכחית עוסק באתרי מורשת עולמית בלבד. מומלץ להמשיך ולבחון את משמעותם ותפקידם של אזורי החיץ גם עבור אתרי מורשת מקומיים. בכך, יהפוך לימוד הנושא ומסקנותיו רלוונטי למגוון רחב וגדול של אתרים ויעסוק בסוגיה חשובה ומרכזית בתחום המורשת בארץ כיום.
מומלץ לראות בחוברת זו חלק ראשון ממסמך רחב יותר שעניינו "אזורי חיץ", שיעסוק בנושא הן ברמת אתרי המורשת העולמית והן ברמת המורשת המקומית, תוך בחינת מגוון רחב של אתרי מורשת: אתרים ארכיאולוגיים, אתרים בעלי מרקם עירוני, אתרי נוף תרבות ועוד.

ב. יישום מסקנות המסמך - בכדי שלמסמך "אזורי החיץ" תהיה משמעות יישומית מעבר למחקר תיאורטי, ובכדי שיהיה בעל השפעה מעשית על תפיסת העוסקים בתחום השימור בכל הנוגע ל"אזורי חיץ", יש למצוא דרכים להפוך את עיקרי המסמך לכלי עבודה יעיל וזמין לעוסקים במלאכה, ובכך להגביר את המודעות לאינטראקציה המתקיימת בין אתר המורשת וסביבתו הקרובה ומשמעויותיה. זאת ניתן להשיג באמצעות:

1. כינוס יום עיון בנושא איזורי חיץ , במהלכו יוצג מסמך זה לצד סוגיות נוספות הנוגעות לאזורי חיץ.
2. גיבוש נייר עמדה – מסמך קצר הכולל את עיקרי העבודה ומסקנותיה, לצד תשומות מיום העיון. נייר העמדה יהווה בסיס לגיבוש המלצות לפעולה בכל הנוגע ל"אזורי החיץ".
3. הכנת עלון הסברה / תקציר מנהלים המסכם באופן קצר וברור את עיקרי המסמך/ נייר העמדה, ויופץ לציבור העוסקים בתחום ברשויות התכנון השונות: ועדות התכנון והבניה, עיריות, מועצות אזוריות וכו'.
4. הכנת מדריך למתכנן להגדרתם של איזורי חיץ בתיקי מורשת עולמית/ בתכניות סטטוטוריות/ בתסקיר השפעה על הסביבה.

ג. אזורי החיץ של אתרי המורשת העולמית הקיימים בישראל:

1. יש לבחון מחדש את משמעותם של אזורי החיץ הקיימים. על הועד הישראלי לאונסק"ו להגדיר מה היו כוונותיו המקוריות בהגדרת אזורי החיץ.
2. לכל אתר מורשת קיים יש להגדיר בצורה ברורה את מהותו ומטרתו של אזור החיץ, תוך מתן הגדרות והנחיות ברורות.
3. רק לאחר הבהרת תפקידם, מהותם ומגבלותיהם של אזורי החיץ הקיימים ניתן יהיה להטמיעם במסמכים סטטוטוריים.

ד. אזורי חיץ לאתרי מורשת מוצעים:

1. יש להגדיר את אזורי החיץ של אתרי המורשת העולמית המוצעים בישראל בצורה ברורה. מעבר להסברים מדוע נבחר השטח המוצע וגבולותיו לשמש כאזור חיץ, חשוב לתת הנחיות ברורות לגבי תפקידו של אזור החיץ ולגבי שימושי הקרקע המותרים, מגבלות בניה, וכו'. רצוי לאפשר גמישות בהגדרת אזור החיץ, תוך התאמת אזור או אזורי החיץ לאיומים הצפויים.
2. השימוש בהגדרות סטטוטוריות קיימות, כמו במקרה של גנים לאומיים ושמורות טבע, הינו פתרון ראוי וטוב. עם זאת, יש להקפיד ולזהות כי הגדרת הגבולות הסטטוטורית אכן מספקת את המענה הראוי מבחינת אזור החיץ, וכי ההנחיות והמגבלות הנוגעות לגנים לאומיים ושמורות טבע מתאימות גם לאזור החיץ המוצע.