

התנחלות E-1 איננה מעלה אדומים

איזור E-1 והשלכותיו הפוליטיות

שטח הקרקע שזכה לכינוי E-1, מצפון וממערב לכביש ירושלים - מעלה אדומים, עלה לראשונה לכותרות במחצית הראשונה של העשור הקודם, בעקבות שורה של החלטות ישראליות שנועדו לקדם בנייה ישראלית באזור. דוברי הממשלה חזרו אז והדגישו את הצורך שבחיבורו של אזור E-1 לירושלים. אחרים – שחלקם נמנו גם על חברי הקואליציה שבראשה עמד אז ראש הממשלה אריאל שרון – נשמעו נחרצים פחות בעניין זה, ולעתים דבריהם אינם עולים בקנה אחד עם ההכרזות למחויבות בלתי מותנית ליישוב מתחם זה. אמביוולנטיות זו מתבטא גם בתוואי גדר ההפרדה באזור: מצד אחד הגדר מתוכננת בתוואי אשר חודר לעומק הגדה המערבית על מנת להקיף את מעלה אדומים ו E-1 ומעיד אף הוא על כוונת ישראל להמשיך ולשלוט בשטח. מצד שני הגדר באזור טרם נבנתה¹.

לאורך השנים, היתה זו ההתנגדות האמריקאית הנחרצת שמנעה את תכניות הבניה ואת בניית הגדר ב E-1. כל ראשי הממשלה בעשור האחרון, כולל בנימין נתניהו, התחייבו בפני האמריקאים שלא לבנות שם. לכן אין צורך להתפלא על התגובות הבין לאומיות החריפות להחלטה הישראלית לקדם את תכניות הבניה באזור.

לכאורה, המחלוקת על E-1 נוגעת לעיר מעלה אדומים שנמצאת מזרחית לירושלים. אבל אזור E-1 איננו חלק מהעיר מעלה אדומים כפי שהיא בנויה היום. את תכניות הבניה בו יש לראות כפי שהן - יצירת התנחלות נפרדת עם קרוב ל-4,000 יחידות דיור (כ-20,000 נפשות). יחד עם התכניות לאזור תעשייה גדול ואלפי חדרי מלון, מדובר על בניה בהיקפים ענקיים שנועדה לקבוע עובדות בשטח באופן חד צדדי. "הצלחתה" של תכנית זו עלולה לסכל את האפשרות להגיע הסכם מדיני הוגן ויציב.

התוואי המתוכנן של גדר ההפרדה סביב E-1, 11 ק"מ מזרחה משטח השיפוט של ירושלים תוך הקפת ישובים פלסטינים ושטחים שרובם אינם בנויים, מסגיר כוונות פוליטיות, ולא ביטחוניות: שליטה ישראלית במרחב E-1 תסכל כל אופציה לפיתוחה של מזרח ירושלים, ותיצור חיץ בינה לבין סביבתה, באופן שימנע את תפקודה של מזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העתידית. בניה ישראלית ב E-1 עלולה להפוך את הגדה המערבית למבותרת ונטולת מרקם חיים של ממש. במקום רצף פיזי בין המרכזים העירוניים של המדינה הפלסטינית העתידית יתקיים רצף-לכאורה בלבד, שיושג על-ידי מספר גשרים ומנהרות. אלה יחברו, אמנם, בין צפון הגדה לבין דרומה, אך זה יהיה חיבור בצורת חבל טבור, המונע קיום כלכלה חיה ועצמאית או תפקוד ריבוני של ממש באזור זה. יתרה מזאת: הבניה ב E-1 תהפוך את הכבישים 437, 417 מכבישים בין עירוניים המהווים צירי תנועה מרכזיים לנסיעה בין בית-לחם ורמאללה, לכבישים אשר עוברים חלקית בתוך שטח ההתנחלויות ולפיכך אסורים למעבר של פלסטינים.

שליטה ישראלית במרחב E-1 תפגע אנושות באפשרויות פיתוחה של מזרח ירושלים, ותיצור חיץ בינה לבין סביבתה באופן שימנע את תפקודה של מזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העתידית.

¹ למרות שעד היום לא נבנתה הגדר באזור, ביולי השנה, הכריז אל"מ עופר הינדי (ראש מנהלת גדר ההפרדה) שב-2013 יחלו עבודות לבניית הגדר באזור מעלה אדומים

מתיאור ההשפעות הנ"ל ברור מדוע הקהילה הבין-לאומית מתנגדת באופן נחרץ לתכנית E-1. המדינות הרואות את סיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובפתרון שתי המדינות כחינוי לאינטרסים שלהן, לא יוכלו לעמוד מנגד שעה שמתבצע מהלך כה דרמטי המסכן פתרון זה.

נתוני רקע

מעלה אדומים: העיר מעלה אדומים החלה להיבנות בשנת 1975, והיא מונה כיום כ-36 אלף נפש. אזור E-1, שסופח לשטחה המוניציפאלי של העיר ב-1994 על פי החלטה שהתקבלה בממשלתו של יצחק רבין, מכפיל ואף יותר את שטחה של העיר של העיר.

E-1 (מלשון "1 East") הוא כינוי של משרד השיכון והבינוי לשטח המשוך היום לתחום השיפוט של מעלה אדומים. מדובר על 12,000 קמ"ר, הנמתח מזרחה מירושלים ועד למעלה אדומים. הוא נושק גם לשכונות-עירוניות ענתה, אבו דיס, עזריה, ואל-זעיים, שבגבולה המזרחי של העיר.

כאשר החל תכנונו של אזור E-1 על-ידי משרד השיכון והבינוי, הייתה הכוונה להקים עיר-התנחלות חדשה בין מעלה אדומים לבין ירושלים. רק מאוחר יותר הוכלל שטח זה בתוכנית המתאר של מעלה אדומים רבתי וזאת על מנת להציג את הבניה כהרחבה של מעלה אדומים ולהסתיר את העובדה שמדובר בהתנחלות חדשה שהשלכותיה רחבות בהרבה מאשר הרחבה של התנחלות קיימת.

שטח: תוכנית המתאר של מעלה אדומים כולה משתרעת על שטח של 53 אלף דונם (יותר משטחן של הערים תל אביב או באר-שבע, לשם הדוגמה). מכלל זה, העיר מעלה אדומים הבנויה בפועל היום משתרעת על-פני פחות מ-15% מכך (כ-7,000 דונם).

צירי דרכים: E-1 נמצא צפונית ומערבית לכביש יריחו-מעלה אדומים, ומצפון הוא מתוחם על-ידי כביש 437 (מישור אדומים – רמאללה). ציר התנועה המרכזי לפלסטינים הנוסעים מבית לחם לאזור רמאללה מבוסס על הכבישים 437 ו-417 אשר חלקים מהם מוכלים ב E-1. בניה באזור E-1 תהפוך את הכבישים הללו מכבישים בין עירוניים, לכבישים הנמצאים בתוך שטח ישראלי בנוי דבר אשר יקשה על מעבר כלי רכב פלסטינים ואך עלול למנוע אותו לחלוטין.

בעלויות הקרקעות: רוב הקרקעות הנכללות בתוכנית המתאר של מעלה אדומים הן היום אדמות מדינה (לאחר הליך בעייתי שאפשר לעשות כן). בשטח E-1 קיימות עדיין מספר מובלעות השייכות לפלסטינים, ואלה אינן כלולות בתוכנית הפיתוח של האזור.

צפיפות האוכלוסין: כ-2,000 מ"ר לנפש בממוצע במעלה אדומים (לעומת כ-100 מ"ר לנפש בעיירות הפלסטיניות הסמוכות לה).

תוכנית הפיתוח של E-1 כוללת:

- לפחות 3,700 יחידות מגורים (סדר גודל של כ-15 אלף תושבים) ומעל 2,100 חדרי מלון – זאת לפי מקורות ממשלתיים. תוכנית זו, הכוללת בנייה רוויה (רבי קומות ובתים נמוכים), אושרה על-ידי עיריית מעלה אדומים ואף קיבלה את אישורה של מועצת התכנון העליונה ביהודה ושומרון (הגוף הממלא בשטחי הגדה חלק מתפקידיהן של הועדות המחוזיות לתכנון ובנייה)., אך אישורים אלה אינם מספיקים. על מנת להקים שם שכונה ישראלית נדרשים, בנוסף לאישור מדיני, גם הגשתן ואישורן של תוכניות בנייה מפורטות. כל הצעדים הללו הוקפאו עד לאחרונה בגלל לחצים מדיניים בינלאומיים. בעקבות החלטת ההמשלה לחדש את קידום התכנית הנ"ל אחרי ההכרה האו"ם בפלסטין כמדינה לא-חברה, אישרה בתחילת דצמבר 2012 ועדת התכנון העליונה של המינהל האזרחי את הפקדת תכנית הבניה להתנגדויות הציבור.
- ב-2008 בוצע, עם זאת, חלק אחד מתוכנית הבניה ב E-1: העתקת מטה משטרת ש"י מהבניין הישן בראס אל עמוד אל מיקומו החדש באזור E-1. הבניין בראס אל-עמוד נמסר לידי מתנחלים שאף מימנו לפחות חלקית את בניית המטה החדש ב E-1. תוך כדי העתקתו

של מטה המשטרה ל E-1 השקיעה מדינת ישראל סכומים גדולים, הנאמדים בכ-200 מיליוני שקלים, על מנת לסלול תשתית-כבישים עצומת מימדים אשר אינה נחוצה למבנה משטרה בודד אך תשרת היטב את צרכיה של ההתנחלות המתוכננת: אם אישור הבניה יושלם, אפשר יהיה להתחיל מיידית את בנייתה של שכונת המגורים המתוכננת, ללא עיכובים לביצוע עבודות התשתית.

- אזור תעסוקה משותף לעיריות מעלה אדומים וירושלים – חלק זה מתוכנית E-1 זכה לאישורים סופיים, אך טרם התקבלה החלטה מדינית להתחיל בהקמתו. השטח הכולל לבנייה באזור זה כולל כמיליון מ"ר (שווה ערך לכ-10 אלפים יחידות דיור). המיקום הוא בצפון מזרח תוכנית E-1, והאזור משיק לכפר ענתה ונמצא סמוך למצודת משמר הגבול שעל כביש מעלה אדומים-ירושלים.

כמו כן תאפשר תוכנית המתאר את השימושים הבאים:

- אזורי מסחר.
- אוניברסיטאות ו"פרויקטים מיוחדים".
- בית עלמין.
- מזבלה.
- פארק ענקי – כ-75% משטח תוכנית המתאר כולה מיועדים לפארק המקיף את כל חלקי התוכנית הנזכרים למעלה.

תוכנית הפיתוח של E-1 איננה כוללת כל התייחסות לאוכלוסייה הפלסטינית החיה באזור ואשר צרכי הבניה שלה כוללים בתי חולים, בתי ספר, בית עלמין וכו'. כפי שצוין למעלה, רוב השטח הוכרז כאדמות מדינה. יתרה מזאת: אף אחת מהמובלעות הפלסטיניות המעטות שטרם הופקעו, והנמצאות בתוך שטח E-1, איננה כלולה בתוכנית הפיתוח של האזור (מהלך הנחשב לבלתי תקין מבחינה תכנונית מקצועית). בפועל, בניה ישראלית מסיבית לאותן מובלעות פלסטיניות תקשה מאוד על גישתם של בעלי הקרקע הפלסטינים לאדמתם.

בשטחי E-1 חיים כ-1,100 בדואים אשר משתייכים לקהילות המתגוררות באזור מזה כמה עשורים. בסוף שנת 2011, המינהל האזרחי הודיע למשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA) כי בכוונתו "למקם מחדש" את הבדואים המתגוררים באזור (יחד עם מספר דומה של בדואים המתגוררים בסביבה הרחוקה יותר) לאזור הצמוד למזבלה בעיירה אבו-דיס הסמוכה ואף הוציא צווי הריסה כנגד מבני המגורים שלהם. בעקבות לחץ בין-לאומי ועתירה לבג"ץ הודיע המינהל האזרחי שאתר המזבלה נפסל. אולם הכוונה לגרש את הבדואים מהאזור לא השתנתה והמינהל האזרחי הודיע שהעברתם תתבצע עד סוף שנת 2013. בספטמבר 2012, הציע המינהל האזרחי לתושבים הבדואים לעבור לשני אתרים באזור יריחו. אלו דחו את שני האתרים שהוצעו להם.

מעלה אדומים איננה E-1

כאמור למעלה, E-1 איננה חלק בלתי נפרד מהעיר מעלה אדומים של היום אלא נכלל באופן מלאכותי בתחום השיפוט של העיר. בין מעלה אדומים ל-E-1 מפריד כביש ירושלים יריחו והחבור בין שני האזורים המנותקים זה מזה לחלוטין יעשה באמצעות גשר. נראה, כי הכללת האזור בתוכנית המתאר של מעלה אדומים נועדה לעמעם את המשמעות האמיתית של הבניה בו.

פרט חשוב שאינו זוכה להבלטה ראויה הוא, שההתנגדות של הממשל האמריקני ושל גורמים מדיניים אחרים כנגד מדיניות ישראל איננה מופנית כלפי העיר מעלה אדומים (בשטחה הבנוי היום), אלא כנגד מתחם E-1. הבחנה זו חשובה, כיוון שגם האמריקנים ובעקבותיהם הקהילה הבינלאומית כלה ובתנאים מסוימים אפילו הפלסטינים מקבלים דה-פקטו את הנוכחות הישראלית במעלה אדומים

כחלק ממתווה אפשרי לפתרון עתידי (ע"פ מתווה קלינטון ועקרון חילופי שטחים) - אבל לא ככך ביחס ל-E-1.

בהקשר הזה לא מיותר לציין כי על פי אחד מ"מסמכי הרשות הפלסטינית" שפורסמו על ידי רשת אלג'זירה בינואר 2011, ראש הממשלה בנימין נתניהו הבטיח לנשיא ארצות הברית ברק אובמה, בפגישתם הראשונה לאחר שנבחרו לתפקידיהם, כי ממשלתו תימנע מבניית השכונה ב-E-1.

מהלכים ישראלים באיזור E-1 ומעלה אדומים

מתחילת המו"מ הרשמי בין ישראל והפלסטינים היתה אפשרות שבמסגרת הסדר הקבע תישאר מעלה אדומים בריבונות ישראלית. אך כפי שכתבנו למעלה אזור E-1 הוכלל על ידי ישראל באופן מלאכותי בתחום השיפוט של מעלה אדומים.

איזור E-1 הוכלל בגבול השיפוט של העיר מעלה אדומים בתקופת שלטונה של ממשלת רבין, ב-1994. עם זאת, רבין נמנע מלהוציא אל הפועל תוכניות לפיתוחו בפועל של האזור, והסברה היא שהייתה הבנה בינו לבין ממשל קלינטון שעתידי האזור ייקבע בבוא העת במו"מ בין הצדדים.

שנים ספורות מאוחר יותר החל רה"מ נתניהו, בתקופת כהונתו הראשונה בשנות התשעים, במהלכים רשמיים לאישור עקרוני של הקצאת קרקעות במסגרת תוכנית האב של מעלה אדומים. נתניהו אף יזם את יצירתה של 'עיריית גג' משותפת לירושלים ומעלה אדומים – מהלך שנתקל בהתנגדות אמריקאית והסתיים באי-קידום של התוכניות לפיתוח האזור.

גם רה"מ ברק הביע תמיכה עקרונית בפיתוחו של איזור E-1, אך במקביל הסכים לכלול את הנושא במסגרת המו"מ עם הפלסטינים. ואכן, בשיחות טאבה על הסדר הקבע, בינואר 2001, הציגה ישראל מפה של מעלה אדומים, כולל האזור הידוע כ-E-1. ישראל נימקה את אחיזתה בכל השטח הזה בצרכים ביטחוניים (גם מכיוון עמק הירדן). המפה שהציגה ישראל הייתה בעוכריה, שכן מרגע שהיא הוצגה בפני הפלסטינים והסתבר לאחרונים, כי מדובר בשטח רחב בהרבה מאשר העיר מעלה אדומים (הבנויה) עצמה, הם חזרו בהם מהסכמתם להשאר העיר בידי ישראל והצהירו על רצונם בפירוקו של הגוש כולו.

מסרים כפולים מעין אלה המשיכו ללוות את הדיון בנושא גם בתקופתן של ממשלות שרון ואולמרט. בשנת 2002 חתם שר הביטחון בממשלת שרון הראשונה, בנימין בן אליעזר, על תוכנית המתאר לאזור ונתן לה תוקף רשמי. במקביל, התחייב בן-אליעזר בפני הממשל האמריקני שלא להוציא תוכנית זו אל הפועל.

במסגרת יוזמת ז'נבה (אוקטובר 2003, ליוזמה זו אין תוקף רשמי), הגיעו הצדדים להסכמה על הכללת העיר מעלה אדומים בשטח ישראל. הבנה זו נגעה לשטח הבנוי כפי שהוא היום ואפילו בתוספת קטנה לצרכי התרחבות עתידיים. לפי יוזמה זו, נועד הכביש המחבר את מעלה אדומים עם ירושלים דרך מנהרת הר הצופים להיות בריבונות ישראלית (כולל 100 מ' משני צידי הכביש) ויהיה ממוגן, כמו גם העיר עצמה.

עבודות באזור E-1 התחילו במהלך שנת 2004: מי שביצע את העבודות היה, אמנם, משרד השיכון והבינוי בראשותו של אפי איתם, אך מכיוון שעד אותו זמן לא התקבל אישור לתוכנית בניין ערים לאזור הנדון, עבודה זו הייתה למעשה בלתי חוקית והופסקה (בעקבות לחץ בינ"ל) זמן קצר לאחר שהחלה (העבודות כללו הכשרה של דרכי הגישה העיקריות לאזור וכן את הכשרת הקרקע לצורך העתקת מטה משטרת ש"י ממקומה הקודם בראס אל-עמוד).

בשנת 2009, זמן קצר לאחר כינונה של ממשלת נתניהו השנייה, ארגנה עיריית מעלה אדומים טקס להנחת אבן פינה (סמלית) לשכונה החדשה. בטקס, בו השתתפו שניים משרי הממשלה (עוזי לנדאו ודניאל הרשקוביץ).

עמדת עיר עמים

ההתנחלות המתוכננת להיבנות באזור זה נבדלת עקרונית – הן טופוגרפית והן בהשפעותיה הצפויות – מהעיר מעלה אדומים. הכללתה בתחומי העיר נועדה ליצור את הרושם שאחת הן. ולא היא.

מבלי לקבוע דבר בנוגע לעיר מעלה אדומים במתווה הבנוי שלה היום, גורסת עיר עמים שיש לשמור על רצף טריטוריאלי בלתי מופרע של המרחב הפלסטיני העתידי, ושלו עם ירושלים המזרחית. דבר זה חיוני על מנת להגיע להסכם מדיני יציב והוא לטובת האינטרס הלאומי של מדינת ישראל. הודעת הממשלה על כוונתה לקדם את תכניות E-1 כבר הביאה לצעדי מחאה חריפים בקהילה הבין לאומית ועלולה להוביל לפגיעה באינטרסים של ישראל. את גבולות הקבע באזור יש לקבוע באמצעות מו"מ בין הצדדים, ועד אז יש להימנע מנקיטת פעולות חד-צדדיות אשר עשויות לסכל את עצם היתכנותו של מו"מ זה.

מסיבות אלה מתנגדת עיר עמים לגידור איזור E-1 ע"י גדר הפרדה, לבניה המתוכננת באזור זה, וליצירת החיץ בין המרחב הפלסטיני לבין מזרח ירושלים.