

דוח הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 128)
התשפ"א-2021.

תוכן :

4.....	א. מבוא	4.....
5.....	ב. רקע כללי- צרכי הדיור בישראל	5.....
6.....	ג. תיקון הוראות הנוגעות למתן הקלות	6.....
6.....	ג.1. רקע	6.....
6.....	ג.2. תיאור הבעיה	6.....
7.....	ג.3. תהליך העבודה	7.....
7.....	ג.4. מסקנות	7.....
9.....	ג.5. הוראות מעבר ומצב עתידי :	9.....
10.....	ד. תיקון ההוראות הנוגעות לסמכות ועדת ערר	10.....
10.....	ד.1. רקע	10.....
11.....	ד.2. התיקון המוצע	11.....
11.....	ה. תיקון הוראות הנוגעות לתכנית חלופית לתמ"א 38	11.....
11.....	ה.1. רקע	11.....
12.....	ה.2. קשיים ומורכבות במסגרת תמ"א 38	12.....
14.....	ה.3. תהליך העבודה כולל שיח עם בעלי עניין שונים	14.....
14.....	ה.4. החלטת המועצה הארצית	14.....
18.....	ה.5. יישום החלטת המועצה הארצית	18.....
20.....	ה.6. עיקרי התיקון המוצע	20.....
23.....	ו. תיקון ההוראות הנוגעות לסמכויות הות"ל	23.....
23.....	ו.1. רקע	23.....
23.....	ו.2. זיהוי הבעיות והצעות לתיקון	23.....
28.....	ז. תיקון ההוראות הנוגעות לקביעת יעוד ציבורי במבנים	28.....
28.....	ז.1. רקע	28.....
28.....	ז.2. זיהוי הבעיה	28.....
29.....	ז.3. חלופות שנבחנו	29.....
33.....	ח. תיקון ההוראות הנוגעות להנחיות מרחביות	33.....
33.....	ח.1. רקע	33.....
34.....	ח.2. תיאור הבעיה- בחינת השימוש בהנחיות מרחביות	34.....
34.....	ח.3. חלופות שנבחנו	34.....
37.....	ט. תיקון ההוראות הנוגעות לתכנית חלוקה בהסכמה ורישומה	37.....
37.....	ט.1. רקע	37.....
38.....	ט.2. חלוקה חדשה בהסכמת כל הבעלים ללא צורך בתכנית	38.....

- 38..... חלופות שנבחנו 3.ט
- 40..... חלוקה למגרשים שבבעלות אדם אחד 4.ט

א. מבוא

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118, אשר קובעת כי כל רגולציה חדשה, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקה משנית, חייבת לכלול הליך של הערכת השפעות רגולציה חדשה - RIA- Regulatory Impact Assessment. מוגש מסמך זה אשר בוחן את ההשפעות של תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 128) התשפ"א-2021 במטרה להבטיח יצירת רגולציה מיטבית באמצעות מתודולוגיה המקובלת במדינות ה OECD. המתודולוגיה כוללת בחינה של הצורך בהתערבות, הערכת חלופות והשפעתן על המשק תוך בחינת התועלות והסיכונים של כל חלופה עד לבחירת החלופה המיטבית לאחר בחינת שיקולים מידתית באופן של ניהול סיכונים.

ב. רקע כללי- צרכי הדיור בישראל



עבודה שנעשתה ע"י המועצה הלאומית לכלכלה¹ העריכה שצרכי הדיור בשנים 2016-2020 עומדים על כ-52 אלף יחיד לשנה, גדלים לכ-61 אלף יחיד לשנה בשנים 2026-2030, ומגיעים לכ-67 אלף יחיד לשנה בשנים 2036-2040. בכל התקופה שבין 2016-2040 הגידול בצרכי הדיור בישראל יעמוד על כ-5.1 מיליון יחיד – כלומר, גידול של כ-60% במלאי הדיור בישראל בתוך כ-25 שנים. בממוצע צרכי הדיור העתידיים בישראל בתקופה 2016-2040 עומדים על כ-60 אלף יחיד לשנה.

בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "תכנית אסטרטגית לדיור", שמטרתה יעד כולל לתכנון של כ-6.2 מיליון יחידות דיור עד שנת 2040. במסגרת זו, מיפה מינהל התכנון את כלל המתחמים המיועדים למגורים בפריסה ארצית ואת הפערים בין המלאי הקיים לבין היעדים שנקבעו. כמו כן החל מינהל התכנון במהלכים התכנוניים הנדרשים בתחומי הדיור, התשתיות, התעסוקה והשטחים הפתוחים כדי לתת מענה לפערים אלה.

בנוסף, בשנים האחרונות ממשלת ישראל שמה לה למטרה לקדם ולהאיץ את תהליכי ההתחדשות, זאת לאור הקביעה שללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים, תעמוד מדינת ישראל בפני קושי ממשי תכנוני של אזילת הקרקעות הפנויות המיועדות לבינוי במרכז הארץ.

בשנת 2014 אושר תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, שקודם במטרה לבצע שינוי משמעותי בתחום התכנון ובתחום רישוי הבניה:

בתכנון - ביזור וחלוקה מחדש של סמכויות התכנון בין הוועדות המחוזיות לבין הוועדות המקומיות, בד בבד עם הגדלת יכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות, קיצור וייעול הליכים, שיפור השירות והגברת השקיפות והוודאות.

¹ צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל- המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה 2014, עדכון 2016

ברישוי הבניה - שיפור וייעול הליכי רישוי הבניה ובקרת הביצוע לטובת איכות הבניה תוך קיצור הליכי הרישוי.

לצורך עדכון וייעול ההליכים בתחום התכנון והבניה ועל מנת ליתן מענה לסוגיות וקשיים שעלו בהפעלת הליכים על פי החוק הקיים, מוצע לבצע מספר תיקונים בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.

ג. תיקון הוראות הנוגעות למתן הקלות

ג.1. רקע

סעיף 147 לחוק התכנון והבניה קובע כי "הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה למבקש היתר לפי סעיף 145". "הקלה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק כ- "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר לפי סעיף 145 בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג". סעיף 151 (א) לחוק קובע כי: "לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבנין".

הצורך בהקלה נועד על מנת לאפשר גמישות בשלב הרישוי במקום בו קיימת הצדקה תכנונית לסטות מהתכנית, סטייה שאיננה עולה כדי סטייה ניכרת בהתאם לקבוע בחוק ובתקנות לענין זה. הצדקה תכנונית יכולה להיות התאמת התכנית לנתוני המגרש הספציפי, היותה של התכנית תכנית ישנה ונדרשת התאמתה למציאות העכשווית ועוד. ההקלה נועדה להיות חריג לכלל שהינו היתר תואם תכנית. הקלה איננה זכות מוקנית והיא אמורה להיבחן בכל מקרה לגופו.

ג.2. תיאור הבעיה

בשנים האחרונות נעשה שימוש הולך וגובר בכלי מעין תכנוני זה של הקלות באופן שהפך את ההקלה לכלל ולדבר שבשגרה ואת הרישוי תואם תכנית לחריג. השימוש ההולך וגובר בהקלות הביא לתהליכי רישוי עוקפי תכנון, דהיינו תכנון ברמת המגרש הבודד ללא יכולת להתאים אליו את המרחב הציבורי, שימוש בהקלות להסדרת עבירות בניה ללא צורך תכנוני אמיתי, ובעיקר הארכת הליך הרישוי ויצירת עומס משמעותי על מוסדות התכנון בשלב הרישוי. למעשה, באמצעות ההקלות, הועבר התכנון לשלב הרישוי.

בנוסף, השימוש הגובר בהליך ההקלות הביא לחוסר ודאות רב מצד מבקשי ההיתרים, שכן לא ברור מתי תינתן הקלה ומתי לא, והתכנית למעשה הפכה ל"בסיס לשינויים".

הקושי התעצם בשנים האחרונות, בשל שורה של תיקוני חקיקה, שאפשרו לאשר תוספת של יחידות דיור ואף של שטחי בניה, בהיקפים משמעותיים, במנגנון של הקלה. לעיתים אף נוצר מצב אבסורדי, לפיו מוסדות התכנון צופים מראש את האפשרות לבקש הקלה, ובשל רצונם לא לפגוע באיכות התכנון, הם נאלצים לאשר בתכניות פחות יחידות דיור או שטחי בניה, תוך הנחה שאלו יושלמו במסגרת בקשה להקלה בשלב הרישוי.

3.ג. תהליך העבודה

תהליך העבודה שבחן את ביטול או צמצום מנגנון ההקלות החל בחודש יולי 2018 בהובלת אגף רגולציה במנהל התכנון והותנע ב-3 בספטמבר 2018. במסגרת תהליך זה נערכו בדיקות השוואתיות למדינות אחרות, בהן נמצא כי קיימים במדינות אלו מנגנונים מוגדרים כיצד יש לאפשר שינויים במועד הבקשה להיתר. העקרונות שנמצאו הם: השינויים יהיו מינוריים, ידרשו שיתוף ציבור רלוונטי, יעברו שיפוט מקצועי, יתאפשרו רק בנושאים שהוגדרו מראש ואישורם יהיה בשיקול דעת.

במהלך השנים 2018-2020 התקיימו כחלק מתהליך העבודה ישיבות רבות עם בעלי עניין וגורמים רלבנטיים ובכללם איגוד מהנדסי ערים, מהנדסי ועדות מקומיות בכל הארץ, לשכות התכנון המחוזיות, מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15 התאחדות בוני הארץ, אדריכלים, מתכננים, משרדי ממשלה ועוד. כן התקיימו ישיבות להצגת הנושא עם משרד המשפטים, מטה הדיור, רשות מקרקע ישראל, השמאי הממשלתי הראשי וגורמים נוספים.

ההקלות מופו ואופיינו לשלושה סוגים:

- הקלות כמותיות – הקלות במספר יח"ד ובשטחי בניה.
- הקלות מרחביות כקווי בניין, גובה, הוראות בינוי וכו'.
- הקלות תהליכיות ואחרות כשלביות ביצוע, דרישה למסמכים נלווים, אישור גורמים מאשרים וכל הוראה בתכנית שאינה מרחבית או כמותית.

במהלך תהליך העבודה נבחנו מספר חלופות למנגנון ההקלות ובהם:

- ביטול/צמצום מנגנון ההקלות בחוק.
- ביטול אפשרות להקלות כמותיות בתכניות חדשות.
- בחינת תהליך הרישוי לדוגמא, אישור הקלות בנפרד מאישור היתר בנייה.
- הרחבת סמכויות מהנדס הוועדה לאישור הקלות מינוריות.
- צמצום שיקול הדעת בתקנות סטייה ניכרת.
- אימוץ הצעת חוק התכנון 2010 בנוגע להקלות.

4.ג. מסקנות

עיקרי המסקנות מתהליך העבודה היו להלן:

- **הקלות כמותיות:**

ההקלות בשטחי הבניה מגדילות את נפחי הבניה באופן שמשנה את תבנית הבניה המתוכננת ולעיתים קרובות אף גוררות הקלות נוספות. כך גם לגבי ההקלות ביחידות הדיור. הקלות אלו מביאות לפגיעה בפרוגרמות העירוניות, משנות את המצב התכנוני ולעיתים גורמות לתופעה של "תכנון חסר" בתכנית, תוך כוונה להוסיף יח"ד או שטחי בניה בהקלה. לעיתים, היזם יעדיף לכלול תוספות אלה בהקלה עתידית ולא בתכנית עצמה, זאת לאור העובדה כי בקשה להקלה אינה מקימה עלה לתביעה על ירידת ערך לפי סעיף 197 בעוד שביחס לתכנית ניתן להגיש תביעה לפי סעיף 197 על ירידת ערך.

ביטול ההקלות הכמותיות יביא עמו בהכרח צמצום משמעותי של הקלות רבות נוספות הנדרשות תכנונית כתוצאה מהתוספת הכמותית של יחידות דיור ושטחים (כגון: הקלות בקווי בניין, הקלות בגובה, תכסית וכד') וכן ביטול של הקלות נוספות שאינן בהכרח נדרשות תכנונית אבל מתבקשות כיוון שממילא ההליך התארך ואיננו במסלול היתר תואם תכנית. בכך יופחת משמעותית היקף הבקשות להקלה.

ההקלות הכמותיות הן המשמעותיות ביותר וההמלצה היא לבטלן. ללא ביטולן של הקלות הכמותיות אין הצדקה להיכנס לתהליך של ביטול הקלות שכן השפעתן תהיה מינורית.

דרך הפעולה המוצעת הינה:

- א. לא להאריך את הוראות השעה הנוגעות להקלות בדרך של תוספת יחידות דיור ולתוספת שטחי בניה שעתידות לפוג.
- ב. לבטל את הקלות לתוספת יח"ד עד 20% מכוח תקנה 2 (9) (א)-(ג) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית) (הידועות כ"הקלות שבס") והוספת יח"ד באזור חקלאי מכוח תקנה 3 לתקנות סטייה ניכרת.

▪ הקלות מרחביות:

לצורך מימוש תכנית או לטובת הביצוע הכרחי שלמתכנן הפרויקט ולמהנדסי הוועדות המקומיות תהיה גמישות מרחבית מסוימת. קיים מספר רב של תכניות ישנות שיש בהן הוראות שאינן רלוונטיות. לעיתים יש צורך בהתאמת התכנית למגרש ספציפי על מאפייניו המיוחדים. התוצאה במקרים אלה היא קושי לממש את התכנית ללא מנגנון סטייה.

לאור זאת מוצע לבטל את מרבית ההקלות המרחביות לצד קביעת מנגנון חדש של גמישויות בסמכות מהנדס הוועדה המקומית ורשות הרישוי. מוצע כי רשות הרישוי, בכפוף לחוות דעת המהנדס כגורם המקצועי הבכיר בוועדה, תהיה בעלת הסמכות להחליט לגבי סטייה מינורית מהוראות התכנית, בנושאים שייקבעו בתקנות, וזאת במסגרת בקשה להיתר תואם תכנית. מאחר ומדובר בסטיות מינוריות שהשפעתן התכנונית זניחה יחסית מוצע שהליך זה לא יהיה טעון פרסום או זכות ערר. כן מוצע לקבוע ששינויים אלו לא יהוו עילה לחיוב בהיטל השבחה או להגשת תביעה לפי סעיף 197.

דרך הפעולה המוצעת היא:

- א. סטיות מינוריות מהוראות מרחביות (גמישויות) יהיו בסמכות רשות רישוי ללא צורך בהחלטת ועדה וללא פרסום להתנגדויות.
- ב. ההסמכה לאשר גמישויות אלה תחול רק אם התכנית החלה לא קבעה אחרת, דהיינו קבעה ששינוי הוראה מסוימת בתכנית היא סטייה שלא ניתן לאשרה בהליך זה, וכן ניתנה חוות דעת בכתב מאת מהנדס הוועדה המקומית לגבי כך שהשפעתה של הסטייה המבוקשת מהתכנית כפי שהתבקשה בהיתר, על חזות הבניין, על הסביבה ועל אפיון ומאפייניו, מעטה וזניחה.

▪ **הקלות אחרות והקלות תהליכיות:**

מדובר בהקלות שנדרשות בעיקר בתכניות קיימות, שבשל אופן כתיבתן והזמן שעבר מאז אישורן, הינן כלי חיוני המאפשר גמישות למתכננים ולמוסדות התכנון במימוש התכניות. הצורך בהן נובע מכך שיכולות להיות בתכניות הוראות שאינן רלוונטיות בחלוף הזמן או הוראות שלא מתאימות למגרש ספציפי או הוראות "לא מוצלחות" אחרות, שבשלן קיים קושי במימוש התכניות הללו. באותם מקרים, בהם אין הצדקה להליך של אישור תכנית חדשה, מן הראוי לאפשר בקשה להקלה. לאור זאת מוצע לאפשר המשך שימוש בכלי זה לגבי התכניות המאושרות, לפרק זמן של מספר שנים.

בכל הקשור לתכניות חדשות שטרם אושרו, נציין כי אגף רגולציה נמצא בעיצומה של עבודה בנושא "תכנון חושב רישוי" שמטרתה, בין היתר, להגדיר מה ניתן / לא ניתן לכתוב בתכנית. הצעת החוק קובעת, בין השאר, כי השר רשאי להסדיר את הנושאים שניתן לקבוע לגביהם הוראות בתכנית מפורטת. סעיף מוצע זה מהווה חלק בלתי נפרד מההצעה לצמצום מוסד ההקלה שכן הצורך במוסד ההקלה נובע במידה רבה מאופן כתיבת התכניות ובפרט מהכללת הוראות בנושאים רבים ושונים, שספק אם הייתה הצדקה ממשית לקבוע אותן בתכנית. אך משנקבעו הוראות אלו בתכנית, לעיתים קרובות מתעורר צורך ממשי לסטות מהן בשלב ההיתר, וסטייה שכזו מצריכה הליך של הקלה על כל הכרוך בכך. לפיכך, קביעת תקנות אשר יסדירו את הנושאים שלגביהם לא ייקבעו הוראות בתכנית מפורטת, תסייע ותכווין את אופן כתיבת התכניות ואת הנושאים שניתן לכלול בהן, תאפשר את הגמישות הנדרשת לעת הוצאת היתרים על פי תכניות אלה, ויהיה בכך כדי לסייע בצמצום הצורך במוסד ההקלה.

בנוסף, מוצע להוסיף הסמכה לשר, לקבוע בתקנות הוראות ותנאים לעניין האפשרות לצרף לתכנית מפורטת 'מסמכים מנחים' (בשונה ממסמכים מחייבים שברור שהינם חלק בלתי נפרד מהוראות וממסמכי התכנית לכל דבר וענין, ובשונה ממסמכי רקע שאינם חלק מהוראות התכנית ואינם מחייבים או אף מנחים ונועדו כשם לשם סיוע והתמצאות בתחום התכנית בלבד). גם סמכות זו קשורה להצעה לצמצום מוסד ההקלה כאמור, והיא מתבקשת, בין השאר, לאור מעמדם העמום של מסמכים מנחים ושאלת האפשרות לסטות מהם בשלב ההיתר ללא הליך הדומה להקלה בשל הסתמכות אפשרית עליהם. בנוסף, בכל הנוגע לתכנית מפורטת אשר קובעת זכויות מוקנות, שאינן מותנות בשיקול דעת תכנוני של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, ספק אם יש הצדקה של ממש לכלול בתכנית הוראות מנחות באשר למימושו. על כן, מוצע לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע הוראות האם ובאיזה אופן, ניתן לצרף לתכנית מפורטת כאמור, מסמכים מנחים ומשמעותם של מסמכים כאמור.

5.ג. הוראות מעבר ומצב עתידי:

- הוראות שעה כמותיות: לא להאריך מעבר לקיים.
- לגבי תכניות המאושרות ותכניות בשלבי תכנון: יש להשאיר את ההקלות לתקופה של שלוש שנים מיום תחילת החוק עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. הצפי הוא כי בתקופת המעבר מוסדות התכנון יאשרו תכניות מתקנות או תכניות חדשות, שיהיו גמישות וברורות ולא יצריכו הגשת בקשות להקלות.

- לגבי תכניות חדשות: הן תיכתבנה באופן שלא תידרש מהן הקלה. בהתאם להנחיות שיכתבו לעניין זה ובהמשך לתקנות שיותקנו בנוגע לרשימת נושאים שלגביהם לא יכללו הוראות בתכנית מפורטת, לצד סמכות נוספת לקבוע את התנאים לצירוף מסמכים מנחים לתכנית כאמור. מטרתו של הסדר זה כולו, למנוע הכללת נושאים או מסמכים שאין מקום לקבוע לגביהם הוראות בתכנית מפורטת או לצרפם לתכנית, ואשר גורמים לקשיים בשלב הרישוי על רקע צורך אפשרי לסטות מהוראות או ממסמכים אלה בשלב ההיתר במסגרת בקשה להקלה.
- גמישות בסמכות מהנדס/רשות רישוי: יותקנו תקנות שיאפשרו שינויים קטנים מתכנית ולא ידרשו תהליך הקלה.
- הקלות: על פי רשימת נושאים שתקבע בתקנות. משמעות הדברים הינה שינוי ברירת המחדל. בעוד שכיום ההסדר החוקי הינו כי מה שלא נקבע בחוק או בתקנות כסטייה ניכרת ניתן לבקש במסגרת הקלה, מוצע לשנות את ברירת המחדל, כך שניתן יהיה לבקש הקלה רק לגבי נושאים שייקבעו מפורשות בתקנות. כן מוצע לקבוע בחוק, כי לא תיקבע בתקנות אפשרות לבקש הקלה לעניין תוספת שטחי בניה או תוספת יחידות דיור.

ד. תיקון ההוראות הנוגעות לסמכות ועדת ערר

ד.1. רקע

בסעיף 152(ב) לחוק התכנון והבניה נקבע כי "משהוגש ערר כאמור, לא יינתן היתר עד למתן החלטה בוועדת הערר". הוראה זו ניתנת לפרשנות באשר לסמכותה של ועדת הערר להחליט כאמור, טרם ההכרעה בערר לגופו. הקפאה גורפת של מתן ההיתר, בשל כל ערר שהוגש, עד להכרעה בערר שיכול ואף תארך שנים ארוכות, לא תמיד תאזן נכונה בין האינטרסים של מבקש ההיתר לבין העורר.

לפי נתוני מנהל התכנון, בשלוש השנים האחרונות (2017–2019), הוגשו לוועדות הערר השונות 9,182 עררים, רובם המכריע, כ-98%, הם עררים שהוגשו לוועדות ערר מחוזיות על החלטות ועדות מקומיות בנושא היתרים תכניות, השבחה ופיצויים. כ-2% מהעררים הוגשו לוועדת משנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, ושני עררים בלבד הוגשו לוועדה המחוזית.²

זמן הטיפול הממוצע בעררים בנושא תכניות והיתרי בניה שהטיפול בהם הסתיים, הוא 148 ימים, כלומר כחמישה חודשים. יצוין כי סכימת המועדים הקבועים בסדרי הדין של ועדות ערר מחוזיות לתכנון ובניה בנושא תכנית והיתר בניה, מיום קבלת הערר ועד להחלטה בו, הוא כ-110 ימים.

בעניין החלטות ועדות ערר מחוזיות בעררים בנושא תכנית והיתר בניה, ב-29% מהעררים הערר נמחק, כלומר נסגר ללא פסיקה בהסכמת העורר, ב-27% מהעררים הוחלט לדחות את הערר, 18% מהעררים התקבלו או התקבלו בתנאים, 8% מהעררים הוחזרו לדיון בוועדה המקומית, 7% מהעררים התקבלו חלקית או נדחו חלקית, ב-5% מהעררים הערר נסגר לאחר הסכמת הצדדים, ו-2% מהעררים נדחו על הסף, כלומר, לא עמדו בתנאי הסף להגשת ערר.

² ועדות ערר לתכנון ובניה – נתונים והסדרה, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2020

2.4. התיקון המוצע

לאור משך הזמן הנדרש לטיפול בעררים מוצע לקבוע כי לוועדת הערר יש סמכות להחליט, מטעמים שיירשמו בהחלטתה, כי בנסיבות העניין אין מקום והצדקה לעכב את מתן ההיתר, כולו או חלקו, עד להכרעה בערר. החלטה מעין זה, יכול שתתקבל, בין השאר, אם ניתן להתיר חלק מהעבודות שהתבקשו בהיתר, שלגביהן לא נטענו טענות בערר, כך למשל לגבי עבודות חפירה או פיתוח שעה שהערר נסוב על מספר הקומות או מספר יחידות הדיור וכיו"ב, או במקרים אחרים בהתאם לשיקול דעתה של ועדת הערר בשים לב לנסיבות ולערר.

בנוסף, מוצע ליתן סמכות לוועדת הערר, להורות על מתן ערבות בסכום שתקבע, כתנאי לעיכוב מתן ההיתר כולו או חלקו, עד להכרעה בערר, או להורות על מתן ערבות כתנאי למתן ההיתר, כולו או חלקו בהתאם להחלטה לפי סעיף זה, כדי להבטיח את החזרת המצב לקדמותו ככל שהערר יתקבל. מוצע ליתן סמכות לשר הפנים לקבוע הוראות בתקנות לעניין התנאים לדרישת ערבויות כאמור והדרכים למימוש הערבות.

ה. תיקון הוראות הנוגעות לתכנית חלופית לתמ"א 38

ה.1. רקע

בישראל קיימים כ-80,000 מבנים בעלי 3 קומות ומעלה אשר נבנו לפני 1985 וככל הנראה הם נבנו באופן בו קיימת סכנה ליושבי המבנים במקרה של רעידת אדמה משמעותית³ כדי להתמודד עם נושא זה אושרה בשנת 2005 תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (להלן תמ"א 38 או תכנית החיזוק), שנועדה לקבוע הסדרים תכנוניים, במטרה לעודד חיזוק מבנים שאינם עומדים בתקן ישראלי 413 (להלן התקן או ת"י 413).

מאז אישורה של תמ"א 38 נעשו לה במהלך השנים מספר תיקונים כדלקמן :

תיקון 1 - 2007	הבהרת היחס לתכניות שאושרו טרם אישורה של התמ"א.
תיקון 2 - 2010	ניתן להוסיף במצטבר : סגירת קומת עמודים והוספת קומה על הגג. כמו כן, <u>התווסף מסלול הריסה ובניה מחדש עם אפשרות להוספת קומה אחת.</u>
תיקון 3 - 2012	התוספת במסלול חיזוק, גדלה ל- 2.5 קומות, בנוסף להרחבת כל יחיד ב 25 מ"ר וסגירת קומת העמודים. <u>נקבע שבמסלול הריסה יש כפל זכויות אם נותרו זכויות בניה שלא מומשו.</u> במסגרת שינוי 3 נוסף לתמ"א הנספח ההנדסי.
תיקון 3 א' - 2016	הבהרה ותיקון שיטת החישוב במסלול הריסה ובניה מחדש, יצירת מדרג זכויות בהתאם למבנה הקיים וחיזוק שיקול הדעת של הוועדה המקומית בתהליך.
תיקון 4	קידומו התחיל בשנת 2015 והופסק בתחילת 2019.

³ ע"פ נתוני הוועדה הבין משרדית לרעידות אדמה

כל אחד מהתיקונים נועד להרחיב את היקף מימוש התמ"א מחד גיסא ומאידיך גיסא לשפר ולשכלל את התכנית, החל מפתחת מסלול של הריסה ובניה (ולא רק חיזוק המבנה הקיים), דרך הרחבת היקף זכויות הבניה הניתנות במסגרת התמ"א, הגדרה ופירוט אלמנטים הנדסיים ושיקול הדעת של הוועדה המקומית בתהליך מימוש התכנית הארצית.

ה.2. קשיים ומורכבות במסגרת תמ"א 38

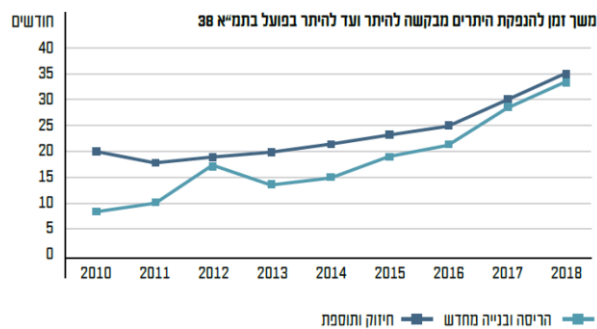
1. בשל היעדר ישימות כלכלית התמ"א כמעט ולא מיושמת באזורי הסיכון לרעידות אדמה (בהתאם למפת המקדם הסיסמי לתקן 413). כך שלמעשה מימוש התכנית לא התמקד במקומות שבהם קיים הצורך הדחוף ביותר לחזק את המבנים מפני רעידות אדמה.
 2. מתן היתר נקודתי מכוח התמ"א, למבנה אקראי, הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה ובניה מחדש, ללא ראייה תכנונית מתחמית רחבה יותר מבחינת המגרש או הבניין הבודד, עלול במקרים רבים לסכל התחדשות עירונית במתחם כולו, כך שבראייה ארוכת טווח לעיתים תרומתה של התמ"א להתחדשות עירונית אמיתית הינה שלילית.
 3. מאחר ולא ניתן להתיר מכוח התמ"א, ללא תכנית מפורטת, ביצוע פעולות תכנוניות שלעיתים נדרשות תכנונית כעירוב שימושים סחירים או ציבוריים, הרחבת דרכים, איחוד מגרשים וכו' הרי שהיתר מכוח התמ"א מקבע לשנים רבות מוצר תכנוני חסר.
 4. קיים חשש כי לנוכח המורכבות הכרוכה בחיזוק מבנים קיימים בכלל, ועם תוספות בניה בפרט, חלק מהמבנים שבוצעו בהם תוספות בניה, במסלול חיזוק מכוח התמ"א, לא יהיו שמישים למגורים לאחר רעידת אדמה (זאת לצד קשיים נוספים הקיימים במסלול חיזוק, הנוגעים, בין השאר, לתוחלת החיים של מבנים שמבוצע בהם מסלול חיזוק, איכות התשתיות בהם, העדר פתרונות חניה ועוד).
 5. תיקונים ופרשנויות שניתנו לתכנית לאורך השנים משפיעים באופן ישיר על כלל הבקשות להיתר שנמצאות בתהליכי התכנון ומקשים על יצירת ודאות (לדוגמא החלטת ועדת ערר בנושא רוחבי שהשפיע על עשרות בקשות להיתר).
 6. לצורך שיפור הכדאיות של פרויקט החיזוק התמ"א מקנה פטור מהיטל השבחה, כך שמקופת הוועדה המקומית נגרעים כספי ההיטל המיועדים לצורכי תכנון והפיתוח של מרחב התכנון. המועצה הארצית לתכנון ולבניה עמדה בהחלטתה שתובא להלן, על הנקודות הנזכרות.
- עוד יצוין, כי בדוח מבקר המדינה משנת 2018 נשמעה ביקורת, הן לגבי קצב מימוש התכנית והן לגבי המקומות בהם התכניות מיושמת בפועל: "לאחר יותר מעשור מאז אושרה תמ"א 38, היא לא השיגה את מטרתה העיקרית לקדם משמעותית את חיזוקם של מבני מגורים מפני רעידות אדמה. עד סוף שנת 2015 אושר חיזוקם של 2,780 מבני מגורים בלבד, רובם באזורי הביקוש, ואילו באזורי הפריפריה, הקרובים לקווי השבר ועל כן מועדים לרעידות אדמה ולנזקים כבדים בעטיון, תמ"א 38 אינה כדאית כלכלית ולכן כמעט אינה מיושמת. נוכח זאת על הממשלה לפעול ללא דיחוי למיפוי מלא של אזורים אלה ולבחון שיטות לעידוד חיזוקם של מבני מגורים באזורים אלה אשר תמ"א 38 אינה ישימה בהם משיקולי כדאיות כלכלית, כגון סבסוד צולב בין פרויקטים במרכז לפרויקטים בפריפריה. כמו כן עליה לבחון אימוץ שיטות מתקדמות שיאפשרו שרידות גבוהה של המבנים בעת רעידת אדמה וימנעו פגיעה בחיי אדם ואת כדאיותן הכלכלית. פעילות משרד הסיכון

באזורים אלה היא טיפה בים, והיא אינה עונה על הצורך הנרחב בחיזוק בנייני מגורים באזורי הפריפריה הסמוכים לקווי השבר.⁴

ע"פ דוח הרשות להתחדשות עירונית⁵ ניתן לראות כי לאורך השנים קצב מימוש פרויקטים מכוח תמ"א 38 אינו משתפר עם לימוד והטמעת הנושא בקרב הרשויות המקומיות אלא להיפך. מימוש פרויקטים אלו הפך להיות הליך יותר מורכב ויישומו התארך מכשנה בהתחלת התמ"א עד לכשלוש שנים בשנים האחרונות:



תהליך האישור – תמ"א 38



ריסה ובנייה מחדש – חיזוק ותוספת



נתונים – תמ"א 38



סה"כ	הריסה ובנייה מחדש		חיזוק ועיבוי		-2005 2018
	מבנים	יחידות דיור	מבנים	יחידות דיור	
6,138	134,482	2,568	55,478	3,570	79,343
2,767	53,687	1,042	18,853	1,725	34,834
	25,924		12,075		13,849
955	17,907	313	6,301	642	11,606
	8,767		4,352		4,415



זאת ועוד, נראה כי עד 2019 היו כ-6200 מבנים בתהליך קידום פרויקטים מכוח תמ"א 38 (כ-7.5% מתוך סך מבנים פוטנציאליים), לכ-2800 מבנים הונפק היתר בניה (כ-3.5% מסך מבנים פוטנציאליים) ואילו כ-960 מבנים אוכלסו והושלם בהם הליך מכוח התמ"א. כלומר מדובר על 1.25% של מבנים שהושלם הטיפול בהם בפועל במשך כ-15 שנה (כ-960 מבנים מתוך 80,000 מבנים). דומה כי גם נתון

⁴ דוח מבקר המדינה "מוכנות המדינה לרעידות אדמה – תשתיות לאומיות ומבנים", 2018

⁵ דוח הרשות להתחדשות עירונית, 2019

זה ממחיש כי המשך "עסקים כרגיל" במסגרת תמ"א 38 הקיימת, לא יתן מענה ראוי ומסודר לגודל האתגר כאמור.

ה.3. תהליך העבודה כולל שיח עם בעלי עניין שונים

לאורך השנים נעשה ניסיון לטפל בבעיה של היעדר מימוש ו/או חסמים אחרים באמצעות תיקונים נוספים של התכנית המתארית הארצית אולם התיקונים "הנחיתו" על המשק והרשויות המקומיות חוקים חדשים חדשות לבקרים ומנעו את הוודאות וההמשכיות להתפתחות עירונית מסודרת.

סעיף 29 בתמ"א קובע כי "תוקף התכנית הוא ל-5 שנים מיום אישורה אלא אם החליטה המועצה הארצית להאריך את תוקפה לתקופה או לתקופות נוספות מפעם לפעם, ובלבד שמשך כל הארכה לא יעלה על 5 שנים", כלומר, ברמה המהותית, תכנית זה מאפשרת את הארכתה או את התכלותה בהתאם לנסיבות. ואכן, כך נעשה מספר פעמיים ע"י המועצה הארצית וביניהם בתאריך 3.2.15 שבו החליטה המועצה להאריך את התכנית בחמש שנים נוספות עד לתאריך 18.5.2020.

בכדי לייצר ודאות תכנונית, מינהל התכנון פעל החל משנת 2019 לבחון את הנתונים השונים סביב מימוש התמ"א, החסמים וכיווני הפעולה של המשק, וזאת כדי לגבש המלצה טרם תום הארכת תוקפה, קרי 18.5.2020. בתקופה זו התקיימו מספר דיונים עם נציגים ממגזרים שונים סביב השאלות השונות שעלו מהשטח ואלו התכנסו לפגישת רבת משתתפים תחת הכותרת "עתיד תמ"א 38 - שולחן עגול" אשר התקיים בתאריך 12.9.19. כן התקיימו פגישות פרטניות עם הגופים הרלבנטיים וביניהם: מטה דיר, הרשות להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, אגף תקציבים משרד האוצר, נציגי לשכת השמאים, לשכת עורכי הדין, פורום 15, התאחדות בוני הארץ, נציגי לשכת עורכי הדין, פיקוד העורף, רשות חירום לאומית ומומחים בנושא חיזוק מבנים ורעידות אדמה, נציגי רשויות מקומיות וכן התקיימו התייעצויות פנים ארגוניות. התובנות שעלו בפגישות השונות ומ"השולחן העגול" שהתקיים, הוצגו במספר דיונים ממשלתיים בהשתתפות מטה הדיר דאז, הרשות להתחדשות עירונית, משרד המשפטים, משרד השיכון ואגף תקציבים וכן לשר האוצר ולשרת הבינוי והשיכון דאז וזאת טרם הבאת הנושא לדיון במועצה הארצית לתכנון ובניה.

בתאריך 22.10.19 דנה ועדת המשנה של המועצה הארצית לנושא עקרוניים (הולנת"ע) והמליצה למועצה הארצית להאריך את הוראות התמ"א עד לתאריך 1.10.22 באופן גורף ובמקרים מסוימים עד לתאריך 18.5.25 בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטה. בדיון זה נשמעו דעות והצעות של הגופים השונים אשר נכחו בהתייעצויות המקדמיות לרבות נציגי השלטון המקומי ופורום ה-15, איגוד המהנדסים התאחדות האדריכלים, התאחדות בוני הארץ, איגוד המתכננים, רשות חירום לאומית והרשות להתחדשות עירונית וגופים נוספים.

ה.4. החלטת המועצה הארצית

בתאריך 5.11.19 דנה המועצה הארצית בנושא, החליטה לאמץ את החלטת הולנת"ע וקבעה כי :

החלטת:

המועצה, לאחר ששמעה את העמדות השונות שהוצגו בפניה, את המלצתה המפורטת של הולנת"ע ולאחר שבחנה את מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, מחליטה לסיים את תוקפה של תמ"א 38 בתאריך 1.10.22, והכל בהתאם למפורט להלן.

נימוקי ההחלטה:

המועצה מאמצת את נימוקי הולנת"ע כפי שפורטו בהחלטתה.

המועצה השתכנעה כי התמ"א במתכונתה הנוכחית, לא משיגה באופן מספק את מטרתה – חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, באופן המצדיק את המשך קיומה, למרות המחיר התכנוני הכבד הכרוך בכך.

מהנתונים שהוצגו בפני המועצה, עלה, כי התמ"א כמעט ולא מיושמת באזורי הסיכון לרעידות אדמה (בהתאם למפת המקדם הסיסמי לתקן 413).

כמו כן, הובאו לידיעת המועצה, חששות מפי אנשי מקצוע הבקיאים בתחום, כי לנוכח המורכבות הכרוכה בחיזוק מבנים קיימים בכלל, ועם תוספות בניה בפרט, קיים חשש כי חלק מהמבנים שבוצעו בהם תוספות בניה, במסלול חיזוק מכוח התמ"א, לא יהיו שמישים למגורים לאחר רעידת אדמה (זאת לצד קשיים נוספים הקיימים במסלול חיזוק, הנוגעים, בין השאר, לתוחלת החיים של מבנים שמבוצע בהם מסלול חיזוק, איכות התשתיות בהם, העדר פתרונות חניה ועוד).

מבחינה תכנונית, המועצה השתכנעה, כי מתן היתר נקודתי מכוח התמ"א, למבנה אקראי, הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה ובניה מחדש, ללא ראייה תכנונית מתחמית, רחבה יותר מבחינת המגרש או הבניין הבודד, עלול במקרים רבים, לסכל התחדשות עירונית במתחם כולו, כך שבראייה ארוכת טווח, לעיתים, תרומתה של התמ"א להתחדשות עירונית אמתית, הינה שלילית.

גם מנקודת המבט של המגרש או המבנה הבודד, הרי שהמסגרת המשפטית הקיימת לא מאפשרת להתיר ישירות מכוח תמ"א, ללא תכנית מפורטת, עירוב שימושים סחירים או ציבוריים. כך גם לא ניתן במסגרת היתר מכוח התמ"א, להרחיב דרכים, לאחד מגרשים, לכלול הוראות שונות הנוגעות להפקעה או לאיחוד וחלוקה וכיוצא באלו, הגם שפעולות אלה נדרשות, ולעיתים הכרחיות לשם תכנון ראוי ומושכל גם ברמת המגרש הבודד.

בנוסף, לעיתים, מבחינה תכנונית, ניתן לצופף יותר ולאשר שטחי בניה בהיקף הגבוה משמעותית ממה שניתן להתיר מכוח תמ"א.

לאור כל זאת, לעיתים קרובות, מתן היתר מכוח התמ"א, מקבע לשנים רבות, מוצר תכנוני חסר.

לאור נימוקים אלה, ומאידך בשים לב לצורך לאפשר להמשיך להוציא היתרים מכוח התמ"א להליכים שכבר החלו, ולהביא לסיומה של התמ"א באופן זהיר ומדורג, תוך קביעת חלופות תכנוניות טובות יותר וקביעת הסדרים מתאימים שיפורטו להלן, מחליטה המועצה, להאריך את תוקפה של התמ"א, לתקופה אחרונה נוספת - עד לתאריך ה-1.10.22, כך שלאחר מועד זה, יפקעו באופן סופי הוראותיה של התמ"א, זאת בכפוף לחריג שיפורט להלן.

המועצה סבורה, כי המתווה הנכון לקידום חיזוק מבנים והתחדשות עירונית, הינו באמצעות תכניות מפורטות, שיכללו במידת האפשר מתחמים שלמים, וזאת לאחר שתגובש מסגרת תכנונית כוללת להתחדשות עירונית במרחב התכנון המקומי, במסגרת תכנית מיתאר כללית להתחדשות עירונית שתחול על מרחב התכנון המקומי. עם זאת, ולאור פרק הזמן המשמעותי שאורך לשם הגשת תכנית כללית להתחדשות עירונית ואישורה, ממליצה הוועדה על חלופה הכוללת מתווה מדורג שתפורט בסמוך.

נושאים נוספים -

המועצה מוצאת לנכון להתייחס לנושאים נוספים הנוגעים לעניין הטעונים בחינה, חלקם טעונים תיקוני חקיקה:

היטל השבחה -

המועצה השתכנעה, כי אין הצדקה לפטור גורף מהיטל השבחה, בפרויקטים של חיזוק מבנים (הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה), שכן במקרים רבים אין הצדקה לגרוע מקופת הוועדה המקומית, את כספי ההיטל המיועדים לצורכי תכנון והפיתוח של מרחב התכנון והיטל השבחה לא יסכל את כדאיות הפרויקט.

בנוסף, סבורה המועצה, כי בכל הנוגע לחבות בהיטלי השבחה, נכון עקרונית, להשוות במסגרת תיקון חקיקה עתידי, את הכללים בין פרויקטים של פינוי בינוי והתחדשות עירונית, לפרויקטים של חיזוק מבנים (הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה) כך שכלל, החבות בהיטל השבחה תהיה זהה.

כלים משלימים לפריפריה

בהחלטות קודמות של המועצה הנוגעות לעניין, קראה המועצה למשרד האוצר, לוועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה, ולמשרד הבינוי והשיכון, להגביר את פעילותם לתקצוב וסיוע לחיזוק מבני מגורים בבעלות פרטית בבנייני קומות שנבנו לפני 1980, באזורים המשלבים סיכון סיסמי גבוה עם ערכי קרקע נמוכים, שאינם מאפשרים מינוף כלכלי של זכויות הבניה. המועצה חוזרת על קריאה זו.

כמו כן, המועצה סבורה כי נדרשים כלים משלימים נוספים להתחדשות עירונית וזאת בהמשך להחלטת הממשלה בנושא התכנית האסטרטגית לדור.

בהתאם, המועצה ממליצה לממשלה על הקמת צוות ייעודי שיעסוק בנושאים אלה, בדגש על אזורי הסיכון בפריפריה.

לאור כל האמור, מחליטה המועצה הארצית, בהתאם לסמכותה הקבועה בסעיף 29 לתמ"א, כמפורט להלן:

1. הוראות התמ"א ימשיכו לחול, ללא שינוי (בכפוף לאמור בסעיף 5(ג) להלן), עד לתאריך 1.10.22, ולאחר מועד זה, יפקעו הוראותיה באופן סופי.

2. למרות האמור בסעיף 1, הוראות התמ"א ימשיכו לחול לתקופה נוספת של 5 שנים (עד לתאריך 18.5.25), ובלבד שהתקיימו כל התנאים הבאים:

א. הוועדה המקומית הנוגעת בדבר, קבלה החלטה עד לתאריך 1.5.22, לפיה היא מעוניינת כי הוראות התמ"א, ימשיכו לחול בתחום מרחב התכנון שלה לתקופה כאמור - עד ליום 18.5.25.

ב. הוועדה המקומית הנוגעת בדבר, הכינה תכנית מיתאר כוללת להתחדשות עירונית (כהגדרתה בסעיף 64(ב) לחוק), או תכנית מיתאר להתחדשות עירונית החלה על חלק משמעותי בישוב או על שכונה שלמה, או תכנית מפורטת לפי סעיף 23 לתמ"א החלה על כל מרחב התכנון או על מתחם כאמור, והתכנית הוגשה למוסד התכנון המוסמך לאשרה עד ליום 1.5.22. (הוגשה תכנית כאמור על חלק ממרחב תכנון, ימשיכו לחול הוראות התמ"א, רק בתחום שטח התכנית שהוגשה).

- ועדה מקומית תמסור למינהל התכנון הודעה, על החלטה לפי סעיף קטן (א) ועל הגשת תכנית לפי סעיף קטן (ב). מינהל התכנון יעביר את המידע לידיעת המועצה הארצית, ויפרסם באתר האינטרנט שלו, את מרחבי התכנון שבהם (בכל שטח מרחב התכנון או בחלקו, לפי העניין), ימשיכו לחול הוראות התמ"א לתקופה נוספת כאמור.
3. **הוראת מעבר** – על בקשה להיתר שהוגשה בתוך התקופה כאמור בסעיף 1 או 2, ימשיכו לחול הוראות התמ"א, כנוסחן בעת הגשת הבקשה להיתר.
4. יובהר, כי תכניות לפי סעיף 23 לתמ"א, יעמדו בתוקפן גם לאחר פקיעת הוראותיה של התמ"א, אלא אם כן נקבע אחרת בהוראות התכנית לפי סעיף 23, עצמה.
5. נוכח החששות שהובאו לידיעת המועצה בנוגע למסלול חיזוק כמפורט לעיל, המועצה מוצאת לנכון -
- א. לחזור ולהדגיש את הקבוע בהוראות נספח 2 לתמ"א, כך שבתקופות שבהן ימשיכו לחול הוראות התמ"א כאמור בסעיף 1 או 2, היתר בניה לחיזוק מבנה קיים מכוח התמ"א יינתן רק אם הונחה דעת הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה כי המסמכים ההנדסיים, החישוביים הסטטיים והנספחים ההנדסיים שהוצגו בפניהם ונבדקו על ידם, מעידים כי המבנה ורכיביו במצב הסופי, לאחר ביצוע עבודות החיזוק, מקיימים את מקדמי הבטיחות הנדרשים על פי ת"י 413 ועומדים בעומסים הסיסמיים על פי דרישותיו.
- מומלץ כי מהנדס הוועדה יבחן את המסמכים ההנדסיים, חוות הדעת וממצאי בדיקות המעבדה המפורטים בנוהל זה בעזרת מהנדס יועץ המומחה בתחום.
- ב. כמו כן, יובהר, כי ככלל, ההוראות כפי שנקבעו בנספח 2 לתמ"א, תקפות גם בבקשה להיתר שהוגשה מכוח תכנית שאושרה לפי סעיף 23 לתמ"א, או בבקשה להיתר שסעיף 13(ב) להוראות התמ"א חל עליה.
- ג. בנוסף, מינהל התכנון יבחן את הצורך בתיקון נספח 2 לתמ"א בעניין זה (שהינו בסמכות המועצה הארצית בהתאם לקבוע בסעיף 28.4 לתמ"א), זאת בעיקר לאור העובדה כי כיום הנספח ההנדסי מפנה לתקן 2413 אשר בוטל ובמקומו בא תקן 3-413.
- ד. המועצה ממליצה לוועדה הטכנית במכון התקנים, לבחון האם יש צורך בעדכון נוסף לתקן 413, וככל שיש בכך צורך, לפעול לעדכונו באופן מיידי.
- ה. כמו כן, המועצה קוראת למשרד הבינוי והשיכון ולאגוד המהנדסים, להעמיק את הידע בשיטות חיזוק מבנים קיימים בקרב מהנדסי בניין.
6. במקביל, המועצה ממליצה לממשלה, לבחון ולקדם תיקוני חקיקה אשר יהוו, בין השאר, את הבסיס לחלופות לתמ"א באופן מדורג, כמפורט להלן -
- א. לתת סמכות לוועדה מקומית, לאשר תכנית במגרשים שבהם קיימים מבנים הטעונים חיזוק (שניתן היתר לבנייתם לפני ה-1.1.80), להריסה ובניה מחדש. בנוגע להיקף שטחי הבניה המרביים, במסגרת תכנית כאמור, המועצה ממליצה לבחון שתי חלופות - החלופה הראשונה שהיקף שטחי הבניה, יהיה בדומה לקבוע היום בתמ"א במסלול זה (ובכלל זה כפל זכויות כמשמעותו בסעיף 14 לתמ"א). החלופה השנייה, שהיקף שטחי הבניה הסחירים מעל הקרקע, ייגזר משטחי הבניה הקיימים בפועל כדין במבנה הטעון חיזוק ויעמוד על -350% משטחי הבניה כאמור (שטח מרבי).

- במסגרת תכנית כאמור, תינתן בחוק סמכות לוועדה המקומית, לאשר עירוב שימושים סחירים וציבוריים, בהיקף שיקבע בחוק, זאת בנוסף לסמכויות אחרות הקיימות בחוק, לפיהן ניתן לאחד מגרשים, להרחיב דרכים ושטחי ציבור ועוד.
- ב. בנוסף, ממליצה המועצה **לבחון** את האפשרות, לתת לוועדה מקומית סמכות, **במקרים מתאימים וחריגים**, לאשר תכנית לחיזוק מבנה קיים בדרך של עיבוי בניה, בתוספת ממ"ד ושטחי בניה נוספים, בהיקף הדומה לקבוע היום בתמ"א במסלול חיזוק, לרבות אפשרות לעירוב שימושים סחירים וציבוריים בהיקף שיקבע בחוק, **תוך קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח בחקיקה, גם מצד רשות הרישוי (או מכוני בקרה), הן בשלב ההיתר והן בשלב הביצוע.**
- ג. כמו כן, ממליצה המועצה, לבחון את האפשרות לקבוע בחוק, כי הסמכות לאשר תכנית כאמור בסעיף קטן (א), תהיה סמכות מקבילה, הן לוועדה המקומית, והן לוועדה המחוזית, לפי בחירת מגיש התכנית, ואת התנאים לכך.
- ד. בנוסף, ועל מנת לקצר את לוחות הזמנים לשם מימוש תכנית כאמור, ממליצה המועצה לקבוע בחוק, כי ככול **שהוועדה המקומית** תאשר תכנית כאמור, יראו בהחלטתה לאשר את התכנית, גם כהחלטה למתן היתר לפיה, ואת התנאים לכך.
- ה. המועצה ממליצה כי תיקון חקיקה כאמור, יקודם מהר ככל הניתן, על מנת לאפשר במסגרת תכנית כאמור, גם ברמת המגרש הבודד, תכנון מיטבי יותר, ויהווה בתחילת הדרך, מסלול מקביל לתמ"א ובהמשך, מסלול אשר יחליף את הוראות התמ"א.
- ו. עם זאת, ועל מנת לקבל ראייה רוחבית ומושכלת, של צרכי מרחב התכנון בראי התחדשות עירונית ועל מנת שלא לסכל התחדשות עירונית באמצעות תכניות למבנים אקראיים ובודדים, ממליצה המועצה לקבוע בחוק, כי בחלוף תקופה של חמש שנים מיום תחילת התיקון לחוק, לא תאושר על ידי ועדה מקומית, תכנית נקודתית כאמור, אלא אם כן הוגשה למוסד התכנון המוסמך, עד למועד זה, תכנית מיתאר כוללת להתחדשות עירונית (כהגדרתה בסעיף 64(ב) לחוק) או תכנית מיתאר להתחדשות עירונית החלה על חלק משמעותי בשוב או על שכונה שלמה (הוגשה תכנית כאמור על חלק ממרחב תכנון, ימשיכו לחול הוראות התיקון, רק בתחום שטח התכנית שהוגשה).
- ז. המועצה ממליצה, לבחון את צמצום הפטור מהיטל השבחה, ובמידת האפשר להשוות את כללי הפטור לפרויקטים של מסלול פינוי בינוי.
- ח. כמו כן, המועצה ממליצה להאריך את הפטורים ממס שבח וממע"מ ולהתאימם למנגנונים החדשים המוצעים.
- ט. בנוסף, ממליצה המועצה, לבחון תיקוני חקיקה עתידיים, אשר יקלו על הליכי התכנון והביצוע של תכניות מפורטות להתחדשות עירונית ברמה מתחמית.

אחת לשנה הולנת"ע תקבל דיווח ממינהל התכנון, על יישום החלטה זו.

5. ה. יישום החלטת המועצה הארצית

לאחר החלטת המועצה הארצית התקיימו מספר ישיבות לבחינה של אופן יישום ההחלטה וביניהם ישיבה מורחבת עם התאחדות בוני הארץ, התאחדות האדריכלים, נציגי שלטון מקומי ופורום 15 וישיבות מצומצמות בנושא מסלול "תכנית + היתר" עם נציגי משרד הפנים ומשרד האוצר,

התאחדות בוני הארץ וכן סניף מחוז תל אביב של ההתאחדות ועם הוועדה הבין משרדית לרעידות אדמה.

לאור ההבנה שתמ"א 38 איננה מניבה תוצאות מיטביות, הן בהיבט של כמות המימוש של בקשות להיתר מכוח התמ"א והן בהיבט של התועלות העירוניות והמרחביות, ובהמשך להחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום ה-5.11.19, מוצע בתיקון זה מנגנון חלופי שיתרונותיו להלן:

1. במקום תכנית ארצית המקנה סט כלים אחיד ללא ראייה תכנונית קונקרטי, מוצע להרחיב את סמכות הוועדה המקומית לאשר תכנית מפורטת עם אפשרות למסלולי חיזוק שונים (הריסת מבנה ובנייה מחדש או חיזוק מבנה קיים). תכנית כזו גם עשויה ליצור יותר וודאות לעומת תכנית ארצית שניתנו לה תיקונים ופרשנויות שונים לאורך השנים. נציין כי נוכח הרצון לפשט את התהליכים, לדייק את ההוראות ולמנוע פרשנויות אפשריות שונות סביב כל אחד מסעיפי תכנית ארצית הוחלט ע"י המועצה הארצית לקבוע חלופה פשוטה ליישום ע"י קביעת הרף המכסימלי להקניית זכויות במגרש במסגרת תכנית בסמכות ועדה מקומית עם מתן שיקול הדעת בכל תכנית לוועדה.

2. כדי לאפשר התחדשות עירונית "אמתית" ולהימנע ממתן היתר למגרש בודד ללא ראייה תכנונית מתחמית, התיקון מאפשר לוועדה המקומית לקדם תכנון נקודתי באמצעות הכנת תכנית במגרשים בודדים, אולם אפשרות זו מוגבלת בזמן, שכן התיקון מחייב אותה לגבש ראייה כוללת ע"י קביעת החובה להכין תכנית כללית להתחדשות עירונית בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק, ואם לא תוגש תכנית כאמור לוועדה המחוזית בתוך 3 שנים מיום תחילת החוק, יפקעו סמכויות הוועדה המקומית.

3. על מנת לתת מענה לביצוע פעולות תכנוניות במגרש שאינן אפשריות כיום עפ"י תמ"א 38 מוצע לאפשר לוועדה המקומית, במסגרת הכנת התכנית בסמכותה, להוסיף הוראות תכנוניות משלימות במגרש כדוגמת האפשרות לעירוב שימושים סחירים וציבוריים, איחוד מגרשים, הרחבת דרכים ועוד.

4. התיקון מציע לקבוע מסלול חיזוק באמצעות הריסה ובניה מחדש וכן מסלול לחיזוק על דרך תוספת ועיבוי הבניה בבניין קיים, הכול באמצעות תכנית בסמכות מקומית תוך מתן אפשרות לתוספת זכויות בניה ומתן אפשרות לעירוב שימושים סחירים וציבוריים.

עם זאת, לאור המורכבות הכרוכה בחיזוק מבנים קיימים ולאור העדיפות הברורה, בכלל ההיבטים, התכנוניים וההנדסיים, למסלול הריסה לעומת מסלול חיזוק, מוצע לקבוע בחוק כי סמכותה של ועדה מקומית לאשר תכנית במסלול חיזוק מותנית בכך שהוועדה בחנה, לפי חוות דעת בכתב מאת מהנדס הוועדה, את חלופת מסלול הריסת מבנה ובנייתו מחדש ומצאה כי יש עדיפות לקדם במגרש תכנית במסלול חיזוק ולא במסלול הריסה. במסגרת בחינה כאמור, יילקחו בחשבון מכלול הנתונים הנוגעים לעניין ובכלל זה גיל המבנה (ככלל, ככל שהמבנה ישן יותר, קיימת עדיפות למסלול הריסה לעומת חיזוק), מצבו של המבנה הקיים, מאפייניו ומאפייני סביבתו, שטחי הבניה שנכון לאשר במגרש, שיקולים כלכליים ועוד.

בנוסף, לאור המורכבות ההנדסית הכרוכה בחיזוק מבנה קיים, מוצע להתנות מתן היתר במנגנון בקרת תכנון ובקרת ביצוע שיבטיחו את עמידת המבנה לאחר חיזוקו בהוראות ת"י 413.

5. במטרה לקצר את לוחות הזמנים לגבי מימוש תכניות כאמור, מוצע לתת לשר הפנים סמכות לקבוע הוראות בתקנות שלפיהן, ככל והוועדה המקומית תאשר תכנית כזו, יראו בהחלטתה לאשר את התכנית, גם כהחלטה למתן היתר לפיה, והליכי הרישוי ימשיכו בהתאם לאותה החלטה למתן היתר.

6. בכל הנוגע לאזורים שבהם בשל ערכי קרקע נמוכים התיקון המוצע אינו ישים ואין במתן תמריצים המוצעים כדי לאפשר כדאיות כלכלית, הרי שלא ניתן לתת לנושא מענה במסגרת חוק התכנון. יובהר לענין זה, כי גם תמ"א 38, שהצעת החוף מבקשת להיות תחליף לה, לא נתנה מענה באיזורים אלה. עם זאת יצוין, כי בנושא זה קודמה החלטת ממשלה מס' 590 מיום 29.11.2020 - הקמת צוות לבחינת כלים משלימים לעידוד חיזוק מבני מגורים מפני רעידות אדמה באזורי סיכון בפריפריה. החלטה זו כוללת מינוי צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד הפנים לשם בחינה והמלצה לממשלה בדבר הכלים המשלימים הנדרשים כדי לעודד את חיזוקם ומיגונם של מבני מגורים קיימים שנבנו לפני 1.1.1980 ואשר תמ"א 38 והמנגנונים שמוצעים כיום לצורך החלפתה אינם מספקים להם פתרון כלכלי שיש בו להביא לחיזוקם, באזורי הסיכון לרעידות אדמה בפריפריה. הצוות אמור לתת את דעתו ולהתייחס בין היתר לסוגיית הכלים הכלכליים. כמו כן הצוות אמור לגבש ולרכז את מציאת פתרונות המימון ואת מציאת המקורות התקציביים ככל שיידרשו ליישום המלצותיו, לרבות איגום המשאבים הנדרש וזאת תוך התייחסות ככל הנדרש להחלטות קודמות בנושא, לרבות החלטה מס' ב/302 מיום 16.7.2018 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. נכון למועד כתיבת דוח זה הצוות עדיין מתכנס וטרם הגיש את מסקנותיו.

ה.6. עיקרי התיקון המוצע

(א) בין חיזוק מבנה בודד לראיה עירונית - שכונתית

אחת הדילמות המובהקות לאורך שנות יישום תמ"א 38 ובכלל תהליכי התחדשות עירונית, היתה כיצד ניתן לתמרץ מימוש פרויקטים תוך קידום ראיה עירונית איכותית ומתכללת. מצד אחד ככל שהתנאים "יותר מקלים" ונקודתיים קיימת סבירות שיקודמו יותר פרויקטים אך אלו עשויים להתברר כפגיעה באיכות החיים של התושבים נוכח ויתור על איכות לטובת כמות, ומהצד השני ככל שההתניות והדרישות יותר גבוהות ככה קיים סיכוי שיקודמו פחות פרויקטים בטווח הקצר ונדרשת יותר השקעה וסבלנות של כל הצדדים הנוגעים בדבר.

התיקון המוצע מנסה לאזן בין הצדדים באופן שהוא מאפשר לוועדה המקומית לקדם תכנון נקודתי במגרשים בודדים, אולם הוא מחייב אותה לגבש ראיה כוללת באמצעות החובה להכין תכנית כללית להתחדשות עירונית בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק. החוק המוצע למעשה שולל את האפשרות לקדם תכנון נקודתי אם לא מקודמת תכנית בראיה כוללת

וקובע, כי ועדה מקומית שלא תגיש לוועדה המחוזית תכנית כללית להתחדשות עירונית, כהגדרתה בסעיף 64(ב) לחוק העיקרי (להלן – תכנית להתחדשות עירונית), בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה, יפקעו סמכויותיה לפי פסקה זו, וזאת לגבי תכניות שטרם הוחלט על הפקדתן עד למועד האמור. כמו כן, מוצע ליתן סמכות לשר הפנים להאריך את התקופה שבה תוגש התכנית להתחדשות עירונית כאמור, בתקופה או תקופות של שנתיים נוספות, אם מצא שהארכה נדרשת לשם הגשת תכנית כאמור.

הצעת החוק מתייחסת לנושאים נוספים לעניין זה. כך למשל מוצע, שככל שתכנית להתחדשות עירונית תוגש רק על שכונה שלמה במרחב התכנון ולא על כל מרחב התכנון, לא יפקעו סמכויותיה לגבי אותה שכונה. מוצע לקבוע, כי שטח שכונה לעניין זה, יקבע על ידי הוועדה המחוזית. כן הוא מציע כי ככל שתאושר על ידי הוועדה המחוזית תכנית להתחדשות עירונית, תכנית הסותרת אותה, לא תהיה בסמכות הוועדה המקומית לעניין היחס בין הסמכות המוצעת בפסקה (21), לתכנית כוללת, מוצע ליתן לוועדה המקומית סמכות לאשר תכנית לפי פסקה זו - במסלול הריסה ובנייה מחדש, אף אם אינה תואמת את הוראות התכנית הכוללת.

(ב) היקף זכויות הבניה שניתן להקנות למגרש בתכנית מפורטת

■ במסלול הריסת מבנה ובנייתו מחדש :

מוצע לתת סמכות לכל ועדה מקומית, לאשר תכנית מפורטת, במגרש המיועד למגורים שבו קיים מבנה שניתן היתר לבנייתו לפני ה - 1.1.80, להריסת המבנה ובנייתו מחדש, תוך הגדלת שטחי הבניה במגרש, לעד 350% מסך שטחי הבניה הקיימים כדין במגרש, בכפוף לשיקול דעתה של הוועדה המקומית. שטחי הבניה המרביים כאמור, מתייחסים לשטחי בניה מעל הקרקע והם כוללים שטחי שירות ובכלל זה שטחי בנייה למרחב מוגן דירתי לכל יחידת דיור (להלן ממ"ד).

לעניין תוספות בניה מאוחרות שניתן היתר לבנייתם אחרי ה - 1.1.80, מוצע לקבוע כי תוספות בניה כאמור לא ישללו את תחולתה של הפסקה המוצעת ובלבד שהמבנה העיקרי נבנה לפי היתר שניתן לפני ה - 1.1.80. עם זאת, לעניין בסיס מכפלת שטחי הבניה – עד 350% כאמור, מוצע לקבוע כי לא יובאו בחשבון שטחי בניה שניתן היתר לבנייתם אחרי יום ה - 1.1.2000.

■ במסלול חיזוק מבנים בדרך של תוספת ועיבוי בנייה :

מוצע לתת לכל ועדה מקומית, סמכות לאשר תכנית מפורטת, במגרש המיועד למגורים שבו קיים מבנה שניתן היתר לבנייתו לפני ה - 1.1.80 לחיזוק המבנה הקיים בדרך של מסלול חיזוק והגדלת שטחי הבניה במגרש אשר יותנו בחיזוק המבנה הקיים כולו, בשיעור מרבי של עד 200% משטחי הבניה הקיימים כדין במבנה הטעון חיזוק, מעל הקרקע. שטחי הבניה המרביים כאמור מתייחסים לשטחי בנייה מעל הקרקע, והם כוללים שטחי שירות ובכלל זה שטחים לממ"ד לכל דירה בבניין, ישנה או חדשה. לעניין תוספת שטחי בניה שניתן היתר לבנייתם אחרי ה - 1.1.80, מוצע לקבוע כי לא יהיה בהן לשלול את תחולת הפסקה, אך תוספות שניתן היתר לבנייתן אחרי ה - 1.1.2000, לא יובאו בחשבון בבסיס מכפלת הזכויות האפשרית המוצעת.

לאור התועלת הכרוכה בבניית ממ"ד גם בהיבט חיזוק המבנה מפני רעידות אדמה (מעבר למטרת המיגון), מוצע לקבוע כי ככלל, תהיה חובה לקבוע בתכנית שתאושר לפי פסקה זו, בניית ממ"ד לכל יחידת דיור בבניין, כתנאי למימוש שטחי הבניה מכוחה, אלא אם כן התקבל אישור הרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, לפתרון מיגון חלופי או פטור ממיגון.

בנוסף, ככל שקיימת בבניין הטעון חיזוק, קומת עמודים, ולאור התרומה המשמעותית לחיזוק הבניין ועמידתו מפני רעידות אדמה עקב מילוי וסגירת קומת העמודים, תבחן הוועדה המקומית האם לקבוע בתכנית, כתנאי למימוש שטחי הבניה מכוחה, את סגירת קומת

העמודים, כולה או חלקה. שטחי הבנייה בקומת העמודים, ככל שנוספו במסגרת תכנית זו, יובאו בחשבון במכסת שטחי הבנייה המרביים לפי פסקה זו. סמכותה של הוועדה המקומית לאשר במסגרת תכנית כזו גם שטחי שירות בתת הקרקע וזאת בנוסף על שטחי הבנייה מעל פני הקרקע.

בנוסף, ולאור המורכבות ההנדסית הכרוכה בחיזוק מבנה קיים, בפרט אגב תוספת בנייה משמעותית כמוצע בהצעה זו, מוצע להתנות מתן היתר לפי תכנית שאושרה לפי פסקה זו, באחד מאלו: או שההיתר טעון בקרת תכן ובקרת ביצוע במכון בקרה, וככל שההיתר אינו טעון בקרה כאמור במכון בקרה - בחוות דעת בכתב מאת מהנדס הוועדה המקומית, כי ביצוע העבודות לפי ההיתר, יחזק את המבנה כולו לרבות תוספת הבניה שנקבעו בתכנית והוא יעמוד בהוראות ת"י 413.

בנוסף, ועל מנת להבטיח שגם ביצוע העבודות בפועל יהיה בהתאם להיתר ולתקן, מוצע לקבוע כי לא יינתן אישור הרשות המאשרת לפי סעיף 157א לחוק העיקרי למבנה כאמור, אלא אם ניתן אישור מכון בקרה כי בהתאם לבקרת הביצוע שנערכה העבודות בוצעו לפי ההיתר וכי המבנה עומד בתקן 413, וככל שהעבודות לא טעונות בקרת מכון בקרה - ניתן אישור מאת מהנדס הוועדה המקומית כי למיטב ידיעתו העבודות בוצעו לפי ההיתר וכי המבנה עומד בתקן.

(ג) שימושים נוספים לצרכי ציבור במגרש :

על מנת לאפשר לתת מענה לצרכים הציבוריים במסגרת הטיפול במגרש הבודד מוצע לאפשר לוועדה המקומית להוסיף במסגרת התכנית שימושים נוספים לצרכי ציבור במגרש וכן להגדיל את השטח הכולל המותר לבנייה לצורך השימושים הנוספים ובלבד שהשטח הכולל המותר לבנייה לצורך השימושים הנוספים כאמור, במסלול הריסה ובנייה מחדש, לא יעלה על 15% מסך השטח הכולל המותר לבנייה במגרש מעל פני הקרקע ובמסלול חיזוק מבנה קיים השטח הכולל המותר לבנייה לצורך השימושים הנוספים כאמור, לא יעלה על 10% מסך השטח הכולל המותר לבנייה במגרש מעל פני הקרקע. במסלול הריסה "צורכי ציבור" הוגדרו צורכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, מרפאות, שטחי חניה, מקלטים, מחסני חירום ומתקני תשתית מקומיים ובמסלול חיזוק רק גן ילדים, מרפאה או מבנה לצורכי דת.

(ד) "תכנית-היתר"

במטרה לקצר את לוחות הזמנים לגבי מימוש תכניות שיאושרו לפי פסקה (21) המוצעת, מוצע ליתן לשר הפנים סמכות לקבוע הוראות בתקנות שלפיהן, ככל והוועדה המקומית תאשר תכנית הכוללת גם הוראות לפי פסקה זו (גם אם במסגרתה נכללו הוראות לפי פסקאות אחרות שבסעיף 62א), יראו בהחלטתה לאשר את התכנית, גם כהחלטה למתן היתר לפיה, והליכי הרישוי ימשיכו בהתאם לאותה החלטה למתן היתר. תיקון מוצע זה, יפה בעיקר במצבים שבהם נערך תכנון מחדש למגרש כולו, בקנה מידה מפורט, דבר שמאפיין תכניות מהסוג הנזכר.

יצוין כי תיקון מהותי זה, מחייב קביעת תקנות, אשר יסדירו שורה ארוכה של נושאים הנוגעים לעניין ואת מכלול התנאים לכך, לרבות סייגים, טפסים, לוחות זמנים, הסכמות בעלי הזכויות בקרקע, תשלום אגרות בנייה, תוקף החלטה למתן היתר ועוד. מוצע כי הן יחולו על תכנית שתוגש

לוועדה המקומית לאחר תחילתן, כך שהאפשרות הנזכרת לראות בהחלטה על תכנית שאישרה ועדה מקומית לפי פסקה (21) גם כהחלטה על מתן היתר לפיה, תחול על תכניות שיוגשו לאחר תחילתן של תקנות כאמור.

מסלול זה יאפשר לרשות המקומית לקדם פרויקטים יזמיים בקצב מואץ ובכך לצמצם את לוחות הזמנים והתהליכים הכפולים אשר מתקיימים בהליך התכנית ובהליך היתר הבניה.

ו. תיקון ההוראות הנוגעות לסמכויות הות"ל

ו.1. רקע

כחלק מציפוף הבנייה והגברת השימושים המעורבים בקרקע לשם ייעול השימוש בה, כפי שפורט בהרחבה לעיל, גובר והולך הצורך בהקמה והרחבה של תשתיות ציבוריות מודרניות שיתמכו ביתר השימושים השונים בקרקע. הקמת תשתיות מהירה במרחב בנוי וצפוף תוך עירוב התשתית עם שימושים נוספים, מחייבת מתן מענה לסוגיות שונות הנוגעות להליכי תכנון ורישוי בנייה של התשתיות השונות. זאת, במטרה לייעל ולקצר את התהליכים הקיימים כיום לצורך הקמת התשתיות לטובת הציבור.

כמו כן, במהלך השנים שחלפו מאז תיקון 101 לחוק, עלו תובנות רבות בנוגע לתיקונים נדרשים, טכניים בחלקם, על מנת לתת מענה לחסמים שונים בהליכי תכנון ורישוי של תשתיות וכן על מנת להשוות בין הליכי התכנון והרישוי של תשתיות מכוח תכניות מתאר ארציות או תכניות לתשתית לאומית לבין הליכי תכנון של תכניות "רגילות".

בין היתר, התיקון המוצע עוסק בתשתיות הנוגעות לפעילות הרכבת, חניונים לעידוד שימוש בתחבורה ציבורית, הכללת ייעודים ושימושים שאינם תשתית לאומית במסגרת תכנית לתשתית לאומית והרחבת סמכויות רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות לגבי מתן היתרים להקמת תשתיות שכיום אינם בסמכותה;

ו.2. זיהוי הבעיות והצעות לתיקון

להלן יפורטו התיקונים המוצעים והתייחסות להיבטי הנטל הרגולטורי הנוגעים לכל תיקון, אם ישנם. מאחר שהתיקונים המוצעים מהווים במהותם הקלות רגולטוריות או שהם בגדר החלה מתבקשת של הוראות החוק החלות על תכנית רגילה או שאינם בגדר רגולציה כלל, לא נערך הליך בחינה והערכה של חלופות שאינן רלוונטי בנסיבות העניין, אלא יפורט תיאור הבעיה, התיקון המוצע לפתרונה והנימוק לתיקון המוצע בכל נושא.

א. הרחבת סמכויות הות"ל

סעיף 76 לחוק קובע כי תכנית לתשתית לאומית תהיה תכנית מפורטת ותקבע את התכנון של תשתיות לאומיות. מכאן כי, ככלל, לא ניתן לקבוע בתכנית לתשתית לאומית, הוראות שאינן עוסקות בתשתיות לאומיות כהגדרתן בסעיף 1 לחוק. מוצע לתקן את הוראות החוק, כך שניתן יהיה לכלול במסגרת תכנית לתשתית לאומית, שעוסקת בתכנון תחנה לתחבורה ציבורית, גם מתחם תפעולי הנדרש לטיפול במסילת ברזל ובציוד הנדרש להפעלתה של רכבת, או חניון לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, או הוראות תכנוניות ליעודים ושימושים נוספים שאינם נכללים בהגדרת תשתיות לאומיות, ובלבד שיעודים ושימושים אלה יקבעו בשטח אותו מגרש שבו מתוכננת התשתית

הלאומית כאמור.

תיקון זה נדרש, שכן לעיתים קרובות, משיקולים תכנוניים, יעילות וניצול מיטבי של הקרקע, נכון למקם באותו מגרש, הן את התשתית הלאומית והן שימושים נוספים. כך למשל בנוגע לתחנת רכבת, לעיתים יש הצדקה תכנונית למקם מעל התחנה, שטחי מסחר, משרדים תעסוקה ועוד. במצבים אלה, לפי הדין הקיים, חלק התשתית הלאומית יכול שיתכונן בוועדה לתשתיות במסגרת תכנית לתשתית לאומית, אך את החלקים האחרים (ככל שאינם נלווים וטפלים לתשתית) לא ניתן לתכנן באותה מסגרת, אלא בתכנית אחרת שכלל הינה בסמכות הוועדה המחוזית. פיצול שכזה, איננו יעיל. על כן מוצע כאמור, לתקן את החוק ולתת לוועדה לתשתיות סמכות לתכנן ולאשר באותו מגרש שבו ממוקמת התשתית הלאומית, את המגרש ואת המבנה כולו, ולא לפצל את תכנון המגרש והמבנה לשני מוסדות תכנון שונים. עם זאת, מוצע לקבוע, כי אפשרות זו, תותנה בחוות דעת מאת מהנדס הוועדה לתשתיות לאומיות, כי קיימת הצדקה לתכנן את השימושים הנוספים במגרש, כחלק בלתי נפרד מתכנון התשתית הלאומית.

כמו כן, לעניין מתן היתר ליעודים או שימושים נוספים שאינם תשתית לאומית, מכוח תכנית שתאושר בהתאם לתיקון מוצע זה, יצורף מהנדס הוועדה המקומית להרכב רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות.

יודגש כי שינוי זה אינו משפיע ישירות על הציבור מבחינה רגולטורית, אלא נוגע בעיקרו למוסדות התכנון, לרשויות המקומיות ולגופי התשתית המגישים את התכניות ואת הבקשות להיתרים.

ב. הרחבת סמכויות רשות רישוי ות"ל

רשות רישוי ות"ל מוסמכת לתת היתר לפי "תכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות", המוגדרת כתכנית הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר לתשתית לאומית בלא צורך באישור תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה ומצורף לה תשריט של השטח שעליו היא חלה.

הגדרה זו אינה מאפשרת לרשות רישוי ות"ל לתת היתרים לתשתית לאומית אם היא מכוח תכנית שלא צורף לה תשריט, אלא היא תכנית "מתלבשת" המוסיפה לתכנית מפורטת קיימת שימושים או שטחי בנייה לתשתיות לאומיות או שהיא אושרה לפי סעיף 145(ח) לחוק.

קיימות תכניות מיתאר ארציות לתשתיות לאומיות אשר נערכות ללא תשריט, אשר 'מתלבשות' על התכניות המפורטות החלות או שהן מאפשרות בהתאם להוראות סעיף 145(ח) הנזכר, והן מסדירות את האפשרות להקמתן של תשתיות לאומיות חשובות וחיוניות, כך שאין הצדקה לאבחנה ולדרישה שנקבעה כי סמכות רשות הרישוי תינתן רק לתכנית מיתאר ארצית אשר צורף אליה תשריט ונכון ליתן סמכות כאמור גם אם התכנית איננה כוללת תשריט.

לכן מוצע לתקן את החוק ולהסמיך את רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות, או הוועדה לתשתיות, לפי העניין, להוציא היתרים גם מכוחן של תכניות ללא תשריט, וזאת בהרכבה המורחב שכולל את מהנדס הוועדה המקומית שבתחומה נמצא השטח הגדול ביותר בתחום הבקשה להיתר. עוד מוצע להרחיב את סמכות רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות, גם למצבים שבהם אושרה תשתית לאומית בתכנית שאושרה על ידי ועדה מחוזית. תיקון זה נדרש לצורך האצת הליכי הרישוי וההקמה של תשתיות לאומיות ועל רקע העובדה שלעיתים קרובות מאושרת תשתית לאומית חיונית, במסגרת תכנית בוועדה המחוזית ולא באמצעות תכנית לתשתית לאומית או תכנית

מיתאר ארצית.

עם זאת, מוצע כי בשני המצבים הנזכרים (תכנית מיתאר ארצית ללא תשריט לתשתית לאומית או תכנית לתשתית לאומית שאושרה על ידי ועדה מחוזית), יתקיים תנאי מקדים לתחולת הסעיף ולהקניית סמכות הרישוי לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות או לוועדה לתשתיות - הוראה בתכנית עצמה שמכוחה מבוקש ההיתר כי יחולו לגביה הוראות הסעיף המוצע או החלטת הוועדה המחוזית לאחר ששמעה את עמדת הוועדה המקומית הנוגעת בדבר, כי קיימת הצדקה לכך שניתן יהיה להוציא היתרים מכוח תכנית כאמור, כולה או חלקה, בהתאם להוראות הסעיף המוצע, כלומר על ידי הות"ל.

עוד יובהר כי בשני המצבים הנזכרים, הרכב רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות, יכלול גם את מהנדס הוועדה המקומית כאמור.

ההצעה להרחיב את הרכב רשות הרישוי נועדה לאפשר למהנדס הוועדה המקומית להיות מעורב בהליך הרישוי כאשר מדובר בשימושים ויעודים שאינם לתשתית לאומית אלא הם נוספים לתשתית הלאומית.

עצם הרחבת סמכויות הות"ל כאמור לעיל אינה מטילה נטל רגולטורי על הציבור או על מגישי הבקשות להיתרים אלא להיפך. היא נועדה ליעל את הליך הרישוי על מנת לאפשר את הקמת התשתיות ביתר קלות. כמו כן, מגישי הבקשות להיתרים בתחום התשתיות הם גופי התשתיות ולא הציבור הרחב.

יצוין כי בעניין זה התקיימו התייעצויות עם נציגי השלטון המקומי, שכלל הביע עמדה המתנגדת להרחבת סמכויות רשות הרישוי של הות"ל (כיום הסמכות למתן היתרים אלה מצויה אך ורק בידי הוועדות המקומיות) ואף להרחבת סמכויות התכנון שלה, זאת למרות התנאים שפורטו לעיל לצורך הקניית הסמכות לרשות הרישוי של הות"ל והרחבת הרכב הוועדה על מנת לאפשר מעורבות של הוועדה המקומית בהליך הרישוי.

ג. הליך מינוי יועץ סביבתי ומינוי מתכנן

בסעיף 6ה(א) לחוק נקבע כי "יושב ראש הוועדה לתשתיות לאומיות ונציג השר לאיכות הסביבה בוועדה לתשתיות ימנו לוועדה, מתוך רשימה שיקבע שר הפנים בהסכמת השר לאיכות הסביבה, יועץ סביבתי, אחד או יותר, שאינו עובד המדינה". לאור הניסיון שנצבר ובשים לב לכך שמדובר בהליך אשר כפוף להוראות חוק חובת המכרזים והתקנות לפיו, מוצע לקבוע כי יושב ראש הוועדה לתשתיות יחד עם נציג השר להגנת הסביבה בוועדה, ימנו יחד יועץ סביבתי אחד או יותר לוועדה, ללא צורך במעורבות שר הפנים והשר להגנת הסביבה בהכנת רשימת יועצים.

בסעיף 76ג(3)(א) לחוק, נקבע כי הוועדה לתשתיות לאומיות תדון בתכנית לתשתית לאומית לאחר שנבדקה בדיקה מוקדמת בידי מתכנן שאינו עובד המדינה, אשר מינה יושב ראש הוועדה מתוך רשימת מתכננים שיקבע שר הפנים. לאור הניסיון שנצבר מוצע לקבוע כי יושב ראש הוועדה לתשתיות לאומיות ימנה מתכנן כאמור, ללא צורך במעורבות שר הפנים בהכנת רשימת מתכננים. מדובר בתיקונים הנוגעים לפעילות פנימית של מוסד התכנון ואין להם כל השפעה רגולטורית על הציבור.

ד. השוואת הוראות החלות על תכנית "רגילה" להוראות ביחס לתכנית מתאר ארצית או תכנית לתשתית לאומית

בסעיף 77 לחוק נקבע כי מוסד התכנון המוסמך להפקיד תכנית שבהכנה, מוסמך לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית. בסעיף 78(א) לחוק נקבע כי אם פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת. בסעיף 97 לחוק נקבעו הוראות לעניין מתן היתרים שלא תואמים את התכנית המופקדת. בסעיף 98 לחוק ניתנה למוסד תכנון שהפקיד תכנית, סמכות לאסור מתן כל היתר לבניה ולשימוש לגבי מקרקעין שבתחום התכנית המופקדת או לקבוע תנאים למתן היתר כאמור. בסעיף 201 לחוק נקבע כי לא ישולמו פיצויים לפי פרק י' בקשר לכל דבר שנעשה בתחום תכנית לאחר שההודעה בדבר הפקדתה פורסמה ברשומות.

מוצע להסדיר את תחולת ההוראות הנזכרות, גם לגבי תכנית שבהתאם להוראות החוק, איננה 'מופקדת', אלא מועברת להערות או להשגות, דוגמת תכנית מיתאר ארצית או תכנית לתשתית לאומית.

מבחינה מהותית, בכל הנוגע לתכליתן של ההוראות הנזכרות, אין כל מקום להחילן רק על תכניות שהליך שיתוף הציבור לגביהן מכונה דווקא בשם 'הפקדה', והן נכונות ונדרשות באותה מידה גם לגבי תכניות מיתאר ארציות או תכניות לתשתיות לאומיות, אשר בהתאם ללשון החוק, מועברות להערות או להשגות - שלב שהינו מקביל לשלב הפקדת תכנית. על כן נדרש להסדיר ולהבהיר כי מכלול ההוראות הנזכרות שחלות אחרי הפקדת תכנית, חלות גם לגבי תכנית מיתאר ארצית או תכנית לתשתית לאומית לאחר שהועברו להערות או להשגות.

מוצע לקבוע כי אחרי שהועברה תכנית תשתיות לאומיות להערות, וכל עוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן היתר שלא בהתאם לתכנית שהועברה, אלא באישור ועדת המשנה להשגות של הוועדה לתשתיות לאומיות (כמשמעותה בסעיף 16 לחוק). וועדת המשנה לא תדון בבקשה להיתר כאמור אלא אם פורסמה על חשבון המבקש הודעה כאמור בסעיף 149 וניתנה הזדמנות למי שעלול להיפגע לטעון את טענותיו. החלטת ועדת המשנה תישלח לצדדים ועל החלטתה ניתן לערור לוועדה לתשתיות לאומיות. בנוסף, מוצע להסדיר גם את תחולת סעיף 98 לחוק על תכנית לתשתית לאומית שהועברה להערות ולקבוע כי משהועברה תכנית כאמור רשאית הוועדה לתשתיות לאומיות לאסור על מתן כל היתר בתחום התכנית או לקבוע תנאים למתן היתרים כאמור.

עם זאת, בכל הנוגע לסעיף 97 לחוק, אשר אוסר מכוח הוראות החוק עצמו על מתן כל היתר בניגוד לתכנית המופקדת, ללא צורך בהחלטת מוסד התכנון שהפקיד את התכנית, מוצע להחיל סעיף זה רק לגבי תכנית מיתאר ארצית מפורטת או תכנית לתשתית לאומית שבהתאם להוראות החוק העיקרי צריך שתהיה מפורטת. אך לגבי תכנית מיתאר ארצית מיתארת שאיננה כוללת הוראות מפורטות, מוצע להחיל לגביה רק את הוראות סעיף 98 – שמשמך את מוסד התכנון לאסור על מתן היתרים, ולא את סעיף 97 שכאמור איננו טעון החלטת מוסד תכנון.

ה. פרסום באינטרנט של תכנית שהועברה להערות

בסעיף 76(ב)(6) נקבעו הוראות לעניין פרסום הודעה על העברת תכנית לתשתית לאומיות להערות. מוצע להבהיר כי תכנית שהועברה להערות כאמור, תפורסם גם באתר האינטרנט של מינהל התכנון.

הוראה דומה לגבי חובת פרסום באתר אינטרנט, נקבעה בסעיף 52(ג) ביחס לתכנית מיתאר ארצית. הוראה זו אינה מטילה נטל כלשהו על הציבור שכן חובת הפרסום מוטלת על מוסד התכנון. יתרה מכך, הסעיף המוצע מנגיש את ההליך התכנוני לציבור ומקל על הציבור להשתתף בו.

ו. מתן אפשרות שלא למנות חוקר לשמיעת התנגדויות בתכנית לתשתית לאומית

בסעיף 76ג(7) לחוק נקבע, כי אם החליטה הוועדה לתשתיות לאומיות להעביר תכנית לתשתית לאומית להערות, ימנה יושב ראש הוועדה חוקר לשמיעת ההערות וההשגות שיוגשו לה. בהתאם לניסיון שנצבר עלה, כי לעיתים, לאור מספר מועט של התנגדויות, אין הצדקה לקיומה של חובה גורפת למנות חוקר. לפיכך מוצע לתקן את החוק ולאפשר ליושב ראש הוועדה, במקרים שמצא כי אין הצדקה למינוי חוקר, להחליט שלא ימונה חוקר, וועדת המשנה לשמיעת השגות של הוועדה לתשתיות לאומיות תדון ותכריע בהשגות, בתוך עשרים ואחד ימים מהיום האחרון להגשת ההשגות בהתאם לקבוע בסעיף 76ג(9).

סעיף זה נוגע להתנהלות פנימית של מוסד התכנון כיצד לדון בהתנגדויות שהוגשו לו בשים לב באופן והיקפן. יצוין, כי גם ההסדר הקיים בכל שאר התכניות, הינו שאין חובה למינוי חוקר, והחלטה זו נתונה בידי מוסד התכנון.

ז. הקלה רגולטורית לעניין מבני דרך מסוימים

בסעיף 119ב(4) לחוק נקבע, כי אם נכללו מבני דרך בתכנית דרך, יצוינו מבנים אלה בתשריט התכנית. הניסיון שנצבר העלה, כי לעיתים אין הצדקה לקביעה גורפת זו, בפרט לגבי סוגי מבני דרך מסוימים, אשר קיים קושי ממשי לקבוע את מיקומם בשלב התכנית. גם מבחינה מהותית, נכון לראות במבני דרך מסוימים, כחלק אינהרנטי מהדרך וככאלה נראה כי אין הצדקה לחובה לסמנם בתשריט התכנית, ונכון לאפשר את הקמתם בתוואי הדרך בהתאם לנסיבות ולצרכים שיתבררו לעת הרישוי והביצוע. לפיכך, מוצע לתקן סעיף זה ולתת סמכות לשר הפנים לקבוע בתקנות, כי על סוגים מסוימים של מבני דרך מסוג שיקבע – בהתחשב, בין השאר, בגודלם, מיקומם והשפעתם התכנונית על הסביבה, לא יחולו הוראות סעיף קטן זה ואת התנאים לכך.

סעיף זה הינו בגדר הקלה רגולטורית מובהקת בהיותו מאפשר הקלה של מבני דרך בהליך רגולטורי קל ויעיל יותר.

בנוסף, סעיף 261(ה) לחוק קובע כי הקמת מבנה דרך בידי הגופים שנקבעו בסעיף 261(ד), תהיה טעונה הרשאה בהתאם להוראת הסעיף, תוך שנקבע, בין השאר, כי תנאי למתן הרשאה הינו שהבקשה להרשאה תואמת הוראות תכנית מפורטת. לפיכך, הקמת מבנה דרך שלא הוסדר בתכנית מפורטת ולא סומן בתשריט התכנית בהתאם לקבוע בסעיף 119(ב)(4), איננה יכולה להתאשר בהליך של הרשאה, ויש צורך בהגשת תכנית מפורטת אשר תסדיר את הקמת מבנה הדרך.

לגבי מבנה דרך שהינו גשר או מנהרה, המיועדים להולכי רגל (ובכלל זה לרוכבי אופניים), נמצא כי מאחר שקיים קושי ממשי לצפות את מיקומו בשלב אישור התכנית, בין השאר, בשל שינויים בהסדרי התחבורה או הקמת מבנים עמוסי קהל ועוד, ולמען ביטחונם של הולכי הרגל, נדרשת הקמת מנהרה או גשר להולכי רגל בלוחות זמנים מהירים יותר משנקבעו לגבי אישור תכנית ומתן הרשאה מכוחה.

לפיכך, מוצע לאפשר לגבי מבנה דרך אלו בלבד, הליך מקוצר יותר למתן הרשאה להקמתם, שיכלול, בין היתר, פרסום הבקשה להתנגדויות והכרעה בהן ומתן זכות להגשת תביעה לפיצויים בגין ירידת

ערך שנגרמה בשל אישור הבקשה כאמור.

בנוסף, מוצע לקבוע כי ככל שהבקשה להקמת מבנה דרך כאמור איננה תואמת הוראות תכנית מיתאר ארצית או תכנית מיתאר מחוזית, יידרש אישור המועצה הארצית לבקשה כאמור. הסדר זה דומה במהותו לקבוע בסעיף 149(א)(4) לחוק, לעניין הקלה מתכנית מיתאר ארצית או מחוזית.

לאור משמעותו של הליך זה, ובשים לב לפגיעה וירידת ערך אפשרית עקב אישור בקשה להרשאה להקמת גשר להולכי רגל או מנהרה להולכי רגל שלא אושרה בתכנית מפורטת בהתאם למוצע בסעיף זה, מוצע לקבוע זכות לפיצוי על ירידת ערך עקב אישור בקשה לפי סעיף זה, זאת על דרך החלת הוראות סעיף 197-200 לחוק לעניין זה תוך שיראו את יום אישור הבקשה לפי סעיף זה כמועד תחילתה של תכנית פוגעת. בהמשך להסדר זה, מוצע לקבוע כי ועדת המשנה להתנגדויות, רשאית להתנות את פרסום הבקשה להרשאה לפי סעיף זה או את אישורה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות כאמור.

כמו כן, מוצע להסדיר יישום הליך זה גם בנוגע לבקשה להרשאה מכוח תכנית לתשתית לאומית.

ז. תיקון ההוראות הנוגעות לקביעת יעוד ציבורי במבנים

ז.1. רקע

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והערכות ארגון ה-OECD, בשנת 2050 מדינת ישראל צפויה להפוך למדינה הצפופה בעולם המערבי. ההפרדה בין מגרשים המיועדים למטרות שונות, ובפרט הפרדתם של מגרשים המיועדים לצורכי ציבור ממגרשים המיועדים למטרות אחרות, יוצרת קשיים בקידום בנייה רוויה באזורים דלים בקרקע ובעיקר בפרויקטים של התחדשות עירונית, המהווים שיעור ניכר מהיקפי התכנון העתידיים למגורים.

כחלק מההיערכות לתחזיות אלה, מוסדות התכנון מאפשרים כבר כיום ניצול יעיל יותר של המקרקעין בישראל באמצעות קביעת שימושים מעורבים באותו מבנה, כגון: צורכי ציבור, תעסוקה ומגורים.

לשם הסדרת הייעוד הציבורי בתכנית גם בהיבט הקנייני, מוצע בהצעת חוק זו לתקן את החוק העיקרי ולקבוע בו אפשרות לכלול בתכנית מפורטת הוראה בדבר הקניית חלק ממבנה שישמש לצרכי ציבור בתוך מבנה המשמש גם למטרה אחרות שאינן צרכי ציבור (להלן - תכנית המקנה חלק ציבורי), לרשות המקומית או למדינה.

ז.2. זיהוי הבעיה

הערים בארץ מתמודדות עם ציפוף מתמשך לצד גידול אוכלוסייה ועליה מתמדת באיכות החיים. כל אלה מביאים לעלייה בדרישות התושבים והרשויות לאספקת שירותים ומוצרים, הן מבחינת הכמות, הן מבחינת האיכות והן מבחינת הנגישות אליהם. מצד שני, משאב הקרקע נמצא במחסור, עתודות הקרקע לפיתוח ובמיוחד הקרקעות במרכזי הערים הולכות ואוזלות ונוצר קושי בהקצאת שטחי קרקע עבור השימושים הציבוריים. בנוסף, יש ירידה גם בהיקף הסיוע הממשלתי לבניית מבני ציבור, דבר המקשה על הקמת מבנים חדשים. אזילת משאב הקרקע שבבעלות הרשויות המקומיות, יחד עם הדאגה לתפקודיות העיר חייבו מציאת פתרונות חדשים עבור מיקום אותם השימושים הציבוריים. הכנסת השימושים הציבוריים אל תוך מגדלים ומבנים אחרים שבבעלות פרטית היוותה את הפתרון הנדרש עבור הרשות גם בהיבט הפיזי של חסכון הקרקע וגם בהיבט הכלכלי של חסכון

במשאבים אחרים.

בניר עבודה של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן שהוכן בשנים האחרונות⁶ נמצא כי מקומות שונים בעולם אימצו את גישת עירוב השימושים בדגש על שימושים ציבוריים אותם ניתן לשלב עם שימושים אחרים. כן צוין כי תשלובת שימושים מסוגים אלה מקורה לעיתים בחקיקה המאפשרת לרשויות להתקשר עם הסכמים. לעיתים, מקורה בעצמאות שיקול הדעת המקומי המאפשרת במדינות מסוימות להעלות דרישה לשילוב צרכים ציבוריים בפרויקטים שהם בונים. ולעיתים, תשלובת שטחים פרטיים עם שטחי רצפות לשימוש ציבורי (והקצאה ורטיקלית שלהם) נובעת ממסמכי מדיניות, תדריכים, ותכניות מקומיות המתירות לרשויות לייצר שילובים אלה.

3.2. חלופות שנבחנו

בשנת 2019 אישרה המועצה הארצית מתווה שהגיש מינהל התכנון לעדכון הוראות תמ"א 35 בנושא צפיפות המגורים במרחב המגורים העירוני והכפרי. בדברי ההסבר נכתב כי צפיפות המגורים בישראל היא מהגבוהות בעולם ועומדת על כ-400 נפש לקמ"ר, יחד עם זאת, צפיפות המגורים בערים נמוכה יחסית לערים באירופה ובארצות הברית ועומדת על 8,565 נפש לקמ"ר בתל אביב, 7.681 בירושלים ו-4.643 בחיפה. הדיון בצפיפות העירונית מהווה חלק משמעותי מהדיון בשאלת התכנון הראוי כמחולל של איכות החיים העירונית ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו. צפיפות גבוהה יותר מהווה תנאי סף לכניסת שירותים עירוניים רבים יותר בקרבת הבית, בהם מוסדות שונים ותחבורה ציבורית איכותית, המעודדת הליכה ברגל ורכיבה על אופניים. סביבות עירוניות צפופות קומפקטיות ואינטנסיביות מאפשרות שימוש מיטבי בקרקע ובתשתיות העירוניות ואיכות חיים עירונית גבוהה בפרמטרים של נוחות, הזדמנויות אנושיות, כלכליות ותרבותיות, בריאות, איכות סביבה, תמהיל בשימושים עירוניים וצורות מגורים ובפרמטרים של תשתיות פיסיות, בעיקרן תשתית התחבורה הציבורית. כחלק מעקרונות המדיניות שאושרה נקבע שימוש אינטנסיבי בקרקע המיועדת לצרכי ציבור, עירוב שימושים בקרקע פרטית ובשטחים המיועדים לצרכי ציבור, הרחבת היצע השטחים הפתוחים וצמצום שטחים שאינם כוללים מגורים.

התיקון המוצע עוסק ביעול השימוש בקרקע, ציפוף, וביצירת עירוב שימושים, תוך כך שניתן יהיה לכלול בתכנית מפורטת הוראה על כך שחלק ממבנה ייועד למבנה ציבור ויירשם על שם הרשות המקומית.

- חלופה אפס – השארת המצב הקיים כיום המאפשר להקצות קרקע לצרכי ציבור במגרש נפרד ובמקביל ובהשלמה לאפשרות זו חלק מהרשויות המקומיות מחייבות להקצות שטח רצפות לשימושים ציבוריים בקניין הפרטי ללא כללים מחייבים.
- חלופה ראשונה – הסדרה של האפשרות להקצות חלק ציבורי בקניין פרטי.

חלופה אפס – השארת המצב הקיים

מאפשר להקצות קרקע לצרכי ציבור במגרש נפרד

תועלות:

- מאפשרת לרשות המקומית להיות עצמאית באשר לאופן ולתזמון מימוש המבנה הציבורי ביחס לצרכי השכונה.

⁶ הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים, היבטים תכנוניים, משפטיים ושמיאיים, ניר מועלם, איל סלינגר, גל נויהאוז פורשטיין מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן, 2016, 2018

- הרשות המקומית עצמאית ביחס לתחזוקת המבנה ולא נוצר עירוב בין בעלות פרטית וציבורית
- יוצרים מרחב ציבורי שבו מודגשים המיקום והתכנון העיצובי והמרחבי של המבנים הציבוריים
- הקניית זכויות בניה משמעותיות בתכנית מאפשרת שילוב של שימושים ציבוריים באותו מגרש דבר המייעל את השימוש בשטחים אלו, יוצר נקודת מוקד במרחב ומשפר את הנגשתם של שירותים אלו לציבור.
- וודאות תכנונית לרוכשי הדירות/החלקים האחרים במבנה ביחס לייעודם של מגרשים אלו

חסרונות וסיכונים :

- נטילת חלק מהמגרשים הפרטיים לטובת יצירת מגרש לצרכי ציבור, דבר המשפיע גם על אפשרויות התכנון והבניה שיתאפשרו במגרש הפרטי (שככלל, שטחו יקטן).
- בזבוז משאבי הקרקע המצומצמים לטובת שימושים ציבוריים בעלי היקף בניה נמוך או כאלו שאינם מחייבים שימוש בקרקע נפרדת.
- מחייבת לרכוש מגרשים ייעודיים לצרכי ציבור ולהשיג את המשאבים הכספיים הדרושים להקמתם של המבנים.
- מחייבת את הרשות בהליך ארוך של ייזום ובניית מבנה הציבור.
- לא תמיד אפשרית במרקמים בנויים ומאוכלסים דוגמת מתחמים של התחדשות עירונית. במתחמים אלו קיים קושי ממשי לאתר קרקע לשימושים ציבוריים.
- חלק מהרשויות המקומיות מחייבות להקצות שטח רצפות לשימושים ציבוריים בקניין הפרטי ללא כללים מחייבים. מצב זה מעבר לשאלות הנוגעות לחוקיותו, גורם לחוסר וודאות ליזמים ביחס לדרישות של הרשויות המקומיות, הן להיקף השימוש, הן לשימושים, הן לאופן המימוש ולסטנדרט הבניה.

חלופה ראשונה – הסדרה של האפשרות להקצות חלק ציבורי בקניין פרטי

תועלות :

- מעודדת עיר קומפקטית ויוצרת זמינות לציבור מבחינת אספקת השירותים הציבוריים.
- מאפשרת ניצול מיטבי של הקרקע ע"י שימוש אינטנסיבי לשימושים מגוונים.
- חלופה זו פוגעת פחות בקניין ובעל הקרקע מאשר החלופה האחרת להפקיע שטח קרקע או ליטול אותו לצרכי ציבור בדרך אחרת. לעיתים, הדרישה להקצות שטח קרקע עשויה לסכל פרויקט יזמי או להקשות מאוד על מימושו.
- פותרת את הצורך לרכוש מגרשים ייעודיים לצרכי ציבור ומהשגת משאבים כספיים הדרושים להקמתם של המבנים.
- פוטר את הרשות מהליך ארוך של ייזום ובניית מבנה הציבור.
- מסדירה את הבלבול ואת אי הוודאות הקיימים כיום ביחס לדרישה הקיימת כבר כיום מצד רשויות מקומיות להקצות שטח רצפות לשימושים ציבוריים בקניין הפרטי. זאת לאור קביעת הוראות מדויקות באילו תכניות ניתן לקבוע הוראה זו ומה שיעור השטח הציבורי המירבי שהוועדה יכולה לנטול.

- מפשטת את הליך הרישוי במבנים בהם נדרש לקבוע שטח ציבורי ע"י קביעת הוראות הנוגעות לאחריות הוועדה המקומית לשלב מסירת המידע, להליך הרישוי ולמתן תעודת גמר.
- התחדשות עירונית- הסרת חסמים ועמידה ביעדי הממשלה.
- רישום חלקה תלת מימדית- במקרים מתאימים, רישום מגרש תלת מימדי בהתאם להוראות החוק והתקנות והגברת הסחירות והקלה על הליכי תכנון ופיתוח.

חסרונות וסיכונים :

- עלולה לפגוע בערך הדירות שבבניין לדוגמה לגבי דירות הממוקמות בסמוך לגן ילדים בתוך מבנה מגורים.
- עלולה ליצור מטרדים לדיירי המבנה וסביבתו
- עלולה לגרום לאיבוד הצביון התכנוני והעיצובי של מוסדות ציבור ביחס למרחב הבנוי
- הרשות המקומית תלויה במימוש פרויקט בניה שבד"כ אין לה שליטה על תזמון הקמתו לעומת שטח המיועד לשימושים ציבוריים אותו הרשות יכולה לפתח עצמאית בעיתוי שמתאים לה מבחינת צרכי השכונה.
- יוצרת באותו בנין עירוב של בעלות פרטית וציבורית, דבר המקשה על ניהול ותחזוקת המבנה ותחייב את העירייה להיות מעורבת בניהול הבית המשותף
- ממשקי תכנון וקניין- פוטנציאל גדל של סכסוכים בענייני בית משותף, בחינת צורך בהקמת ערכאה לניהול הסכסוכים וניהול היחסים שבין הפרטי לציבורי.
- עלולה להיות אי וודאות ביחס לשימוש הציבורי הספציפי בפרויקט (מתוך רשימת שימושים שנקבעו בתכנית). אי וודאות זו עלולה להשפיע על קונים פוטנציאליים.
- הקבלן היזם עלול להיות 'לקוח שבוי' בידי הרשות, מתח שיש בין העירייה לבין היזם עלול להיות גורם מעכב בשטח כי הקבלן הופך כעת להיות מעין 'ספק' של העירייה.

השפעת החלופה המוצעת על הבעיה והסיכונים

- ראשית יצוין כי החלופה המוצעת באה לתת מענה גם ביחס לאפשרות הנתונה לוועדה המקומית עפ"י סעיף 188 לחוק התכנון והבניה להפקיע מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור.
- כדי לענות על הצורך מציעה החקיקה לקבוע כללים מוגדרים וברורים לעניין ובכך להגדיר את היחס הראוי לנשיאה בנטל בניית החלק הציבורי בין היזם לבין הרשות המקומית
- קביעת הוראה כללית המעגנת את הסמכות של מוסד תכנון לקבוע בתכנית הוראה לפיה, החלק הציבורי יוקנה לרשות המקומית או למדינה ואת סוג התכניות שבהן יהיה ניתן לקבוע הוראת הקנייה של החלק הציבורי, ובהם התנאים הבאים :
 - קביעת התנאים שצריכים להתקיים בתכנית כדי לאפשר הקצאת חלק ציבורי כאמור אשר עיקריהם: (א) שמדובר בתכנית מפורטת, אשר מכוחה ניתן להוציא היתר בניה ללא צורך באישורה של תכנית נוספת והיא מתייחסת לתאי שטח מוגדרים אשר יפורטו בתשריט המצורף לתכנית, (ב) שמדובר בתכנית משביחה, כלומר שהתכנית מעלה את ערך הקרקע שלגביה נקבעה הוראת הקניית החלק הציבורי, ובנוסף, (ג) שמדובר בתכנית שהוסיפה למגרש שבו ייקבע החלק הציבורי, שטח מותר לבניה מעבר לזה שהיה קבוע עובר לאישור התכנית החדשה או ששינתה

ייעוד של המגרש או הוסיפה שימוש שמוטר לעשות בו. כן נקבע שיעור השטח הציבורי המירבי שניתן לנטול ממגרש כך שהוא לא יעלה על 25% משטח הבניה הנוסף או על 15% מהשטח ששונה ייעודו (כללים אלו לא יחולו על תכנית איחוד וחלוקה או תכנית שנקבע בה כי לא ניתן להוציא היתר מכוחה אלא לאחר אישור חלוקה חדשה).

- קביעת הוראות לשלב מסירת המידע להיתר ולשלב ההיתר בנוגע לתכנית שקבעה חלק ציבורי שתוקנה לרשות באופן שיחייב את הוועדה המקומית לפרט בתיק המידע את השימוש המסוים אותו מבקשת הוועדה המקומית לעשות בחלק האמור וכן פירוט דרישות מהנדס הוועדה המקומית לצורך הכשרת החלק האמור לצורך אותו שימוש. כמו כן, מוצע לקבוע כי אם הוגשה בקשה להיתר לגבי מגרש כאמור, תמציא רשות הרישוי למבקש ההיתר, בתוך המועד הקבוע למתן החלטתה בבקשה בהתאם לסעיף 145(ב2) לחוק העיקרי, את פירוט העבודות הנדרשות בחלק הציבורי בהתאם לשימוש שפורט במסגרת המידע להיתר כאמור. במידה ולא יעשה כן בתקופת שיקבעו, לא ניתן יהיה להתנות את מתן ההיתר או תעודת הגמר, מעבר להוראותיה המפורשות של התכנית לעניין החלק הציבורי.

- קביעת הוראות בנוגע למועד שבו תוקנה הבעלות בחלק הציבורי לרשות המקומית ותימסר לה החזקה בו. הוראה זו נועדה לקבוע באופן מפורש את זכות הבעלות של הרשות המקומית בחלק הציבורי וכחלק מזכות זו את חובת הבעלים של הבניין להעביר את החלק הציבורי לחזקת הרשות המקומית כדי שזו תוכל להשתמש בו בהתאם לשימושים שנקבעו בתכנית, אף טרם רישום הזכויות במרשם המקרקעין. מוצע, כי המועד הקובע לעניין זה, יהיה השלמת הבנייה וקבלת אישור לפי סעיף 157א לחוק העיקרי, מאת הרשות המאשרת בגמר הבנייה כי הבנייה הושלמה בהתאם להיתר, וממועד מתן האישור כאמור תוקנה הבעלות בחלק הציבורי לרשות.

- קביעת הוראות המגבילות את האפשרות לשנות את היעוד הציבורי בחלק הציבורי שהוקנה לרשות, לרבות באמצעות תכנית לשינוי יעוד או בדרך של בקשה לשימוש חורג.

- קביעת הוראות שנועדו להגן על בעלי הזכויות בבית המשותף מהסכמים שאינם הוגנים עם הרשות המקומית.

- קביעת ההוראה שלא ייקבעו בתכנית הוראות להקניית חלק ציבורי, שאינו בנוי במועד אישור התכנית, אלא בהתאם להוראות סימן זה. משמעות הדברים מכוונת להוראת הפקעה עתידית או להפרשה בדרך של איחוד וחלוקה ומוצע לקבוע כי ככל שהחלק הציבורי אינו בנוי במועד אישור התכנית, והיעוד העיקרי במגרש הינו סחיר, קביעת ההוראות הקנייניות בנוגע לחלק הציבורי, ייקבעו בהתאם למוצע בהצעת החוק ולא בדרך של הפקעה או בדרך של הפרשה באיחוד וחלוקה.

- לעניין חישוב שומת ההשבחה:

- בהתאם להצעת החוק לפיה החלק הציבורי יוקנה לרשות המקומית עם השלמת הבנייה, ללא תמורה (בנוגע לעבודות מעטפת בלבד), מובן כי לעת חישוב שומת ההשבחה, יש להביא עלויות אלה בחשבון כמו כל הוצאה אחרת ולקזון מבסיס ההשבחה. בעניין זה לא נדרש לקבוע הוראה בחוק, שכן מדובר בכללים שמאיים מקובלים שהינם מתחייבים גם מהוראות הדין הקיים, שכן כל הוצאה שעומדת בדרכו של כל קונה סביר בדרך למימוש התכנית המשביחה, בהכרח משפיעה על שווי המגרש ובהתאם על ההשבחה הנובעת מהתכנית המשביחה. לפיכך, קביעת חלק ציבורי,

בהכרח משפיעה על שווי המגרש ועל ההשבחה, וזה יובא בחשבון בהתאם להוראות שנקבעו בסימן המוצע.

- האמור לעניין קיזוז עלויות הבניה מבסיס ההשבחה כמו כל הוצאה אחרת, מכוון לעבודות מעטפת בלבד שהן העבודות שעומדות בדרכו של כל קונה ומשפיעות בהכרח על שווי המגרש, אך עבודות גמר, ככל שיבוצעו יהיו בהתאם להסכם שיחתם לעניין זה בין הרשות ליזם בכפוף לכל דין, ואין מקום לקיזוז עלויות אלה מבסיס ההשבחה.
- יצוין כי במסגרת הדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים של הכנסת במהלך השנים 2018-2020 בהצעת חוק דומה, נדונו סוגיות שהועלו ע"י בעלי ענין שונים ובכללן כאלו המתייחסות לאופן קביעת עלויות הבניה של החלק הציבורי וכיצד עלויות אלה יחושבו במסגרת קביעת ערך ההשבחה.

ח. תיקון ההוראות הנוגעות להנחיות מרחביות

ח.1. רקע

במסגרת תיקון 101 לחוק, ניתנה לוועדה מקומית האפשרות לקבוע הנחיות מרחביות בתחומה . החוק קבע שני סוגים של הנחיות מרחביות :

- הנחיות מרחביות לכלל העיר או למרחבים תכנוניים מסוימים שאותן תקבע הוועדה המקומית
- הנחיות מרחביות פרטניות, למגרשים מסוימים כדוגמת כאלו בעלי מיקום מיוחד או יעודים מיוחדים, שאותן תקבע רשות רישוי

סעיף 145 ד' לחוק התכנון והבניה מתיר לוועדה מקומית לקבוע הנחיות מרחביות בתחומה. על פי הוראות החוק "הנחיות מרחביות יכול שיתייחסו לחזותו ולמראהו החיצוני של בנין, למפלסי הכניסה לבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים כפי שקבע שר הפנים."

ההנחיות המרחביות נועדו לקדם את המטרה העומדת בבסיס תיקון 101 בכללותו והיא ייעול ושיפור הליכי הרישוי, וליצור לעורכי ומגישי הבקשות להיתר ודאות מבחינת התנאים שיידרשו למתן ההיתר בהיבט העיצובי-אדריכלי. קביעה מראש של תנאים אלו במסגרת ההנחיות המרחביות אמורה למנוע מצבים של שיקול דעת פרטני ומשתנה על ידי בעלי תפקידים בוועדה ולמנוע את היכולת לעכב או לעצור את הליך הרישוי באמצעות הוספת דרישות עיצוביות שלא היו ידועות מראש.

כנגזרת מתהליך זה, ההנחיות המרחביות מאפשרות לוועדה המקומית לקבוע שפה עיצובית כוללת למרחב התכנון, תוך קביעת מנגנון פשוט וקל יחסית לעדכון על מנת לאפשר את התאמתן לתפיסה העדכנית ולצרכים המשתנים של המרחב האורבני. אפשרות זו נבעה גם מהרצון לקבוע בתכניות, שמיושן ברוב המכריע הוא לטווח ארוך, רק עקרונות וכללים ולא לעסוק בנושאים עיצוביים, שמטיבם עלולים לאבד רלוונטיות בפרק הזמן הנדרש עד ליישום התכנית.

משנקבעו הנחיות מרחביות ואושרו ע"י הוועדה המקומית, הן מתפרסמות לציבור וניתן להגיש ערר לגביהן בתוך 30 יום ממועד פרסומן. אין אפשרות לבקש הקלה על הנחייה מרחבית.

מאחר והליך קביעת ההנחיות המרחביות הינו פשוט ומהיר יחסית, ניתן בקלות לקבוע הנחיות חדשות או לעדכן את הקיימות בהתאם לצרכים ולניסיון המצטבר.

ח.2. תיאור הבעיה- בחינת השימוש בהנחיות מרחביות

בשנים האחרונות אגף בקרת ועדות מקומיות ביצע בקרה רוחבית לאופן יישום השימוש של הוועדות המקומיות בכלי של ההנחיות המרחביות. ממצאי הבקרה העלו שרובן המכריע של הוועדות המקומיות, אשר הכינו הנחיות מרחביות, כללו בהן הוראות הנוגעות לנושאים המוגדרים בחוק. יחד עם זאת, בבקרה נמצאו מקרים רבים של הנחיות מרחביות הכוללות הוראות בנושאים אשר אינם מתאימים להיות מוסדרים בהנחיה מרחבית ואשר אינן תואמות את הוראות החוק, לדוגמה:

- הוראות הסותרות חוק, תקנות ותכניות מאושרות.
 - הוראות אשר שינו זכויות המוקנות עפ"י התכניות המאושרות או את אופן מימושן
 - הוראות הנוגעות לנושאים קנייניים, לעיתים כתנאי לשלבים שונים בהליך הרישוי
 - הוראות, תנאים והליכים נוספים הנוגעים להליך הרישוי ומכבידים מעבר לנדרש בחוק ובתקנות
 - הוראות בנושאים הנוגעים לתכן הבנייה
 - הוראות הכוללות הכוללת חובת אישור, תיאום או התייעצות.
- מצב זה, מעבר לשאלת חוקיותו כנזכר, משמעותו קביעת כללים והוראות בעלי השלכות משמעותיות על התכנון והבנייה לרבות הכבדה של ממש על התכנון ו/או הבנייה ובכללם כאלו:
- המצמצמים את שיקול הדעת הנתון לוועדה מקומית בהתאם להוראות תכניות מאושרות
 - פוגעים בחופש המוקנה לבעלי הזכויות לממש את זכותם וביכולת לנצל את זכויות הבניה המוקנות עפ"י התכניות המאושרות
 - המגבילים מעבר לראוי את חופש העיסוק והיצירה הארכיטקטוני/עיצובי ובכללם הפיכת תכניות בינוי מנחות המפרטות פתרונות ספציפיים וקונקרטיים להנחיות מרחביות מחייבות
 - מייקרים את הבניה באופן משמעותי ללא שבוצע ניתוח יסודי של עלות/תועלת
 - קובעים תהליכים נוספים מעבר לנדרש בחקיקה ובכך מאריכים ומסרבילים את הליך הרישוי

יצוין כי ערר 5198/16 ענת מוסרי ואח' נ' הוועדה המקומית תל אביב שניתן ביום 21/02/2019, היה אחד העררים שסקרו בהרחבה את ההנחיות המרחביות ואת אי התאמתן להוראות החוק ותכלית החקיקה.

לאור הממצאים הבעייתיים, עלה הצורך לבחון מחדש את הכלי התכנוני הזה ואת אופן השימוש בו בפועל ולשם כך נעשו התייעצות שונות עם בעלי עניין שונים וביניהם מהנדסים ואדריכלי ערים, עורכי בקשות, יזמים וקבלנים.

ח.3. חלופות שנבחנו

במהלך התהליך נבחנו מספר חלופות אפשריות להשגת התכליות שבגינן הוקנתה בחקיקה האפשרות לשימוש בהנחיות מרחביות:

- חלופה אפס – השארת המצב הקיים
 - חלופה ראשונה – ביטול האפשרות החקוקה להכין הנחיות מרחביות
 - חלופה שנייה – תיקון ודיוק החקיקה הקיימת
- חלופה ראשונה – ביטול האפשרות החקוקה להכין הנחיות מרחביות
- חלופה אפשרית לשילוב הנחיות הנוגעות לנושאים מרחביים-עיצוביים היא בתכניות סטטוטוריות
- תועלות:

- תכניות מפורטות נועדו להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית ולקבוע את אופיו של המתחם המתוכנן. שילובן של הנחיות עיצוביות במסגרת התכנון עצמו יאפשר לצוות התכנון לגבש את ההוראות הנדרשות ולבדוק את ישימותן.
 - יגביר את השיפוט לגבי תכולתן ונחיצותן במסגרת הדיונים הנדרשים לאישורה של תכנית
 - יגביר לציבור את השקיפות בתהליך הכנתן ואישורן
 - התכנית עצמה תוכל לאפשר בהוראותיה גמישות מסוימת ליישום ההנחיות המרחביות במצבים מיוחדים.
- חסרונות וסיכונים:

- שילוב הוראת עיצוביות בתכניות סטטוטוריות מעכב ומסרב את תהליך הכנתן ואישורן.
 - שילוב הוראות עיצוביות בתכניות "בעולם ללא קלות" וככל שהוראות התכנית לא יאפשרו זאת, עלול לסרב מאוד את תהליך הרישוי מאחר וכל הוראה עיצובית שאינה נכונה בשלב הרישוי יצטרכו לתקן את התכנית.
 - עדכון ההנחיות המרחביות והתאמתן לניסיון המצטבר ולצרכים העכשוויים יחייב הליך סטטוטורי ארוך ומורכב.
- השפעת החלופה המוצעת על הבעיה והסיכונים:

חלופה זו מחזירה מצב לקדמותו ולא רק זאת, אלא שתחייב לטפל שוב בתכניות סטטוטוריות שאושרו ללא שהייתה בהן התייחסות לנושאים עיצוביים. מצב זה ישאיר את הוועדות ללא כלים אמתיים לקבוע שפה עיצובית למרחבי התכנון השונים.

חלופה שנייה – תיקון ודיוק החקיקה הקיימת

תועלות:

- מגביר את הבקרה על תהליך אישור ההנחיות המרחביות ע"י כך שהוא יוצר מנגנוני בחינה ושיפוט נוספים טרם אישור ההנחיות המרחביות, ע"י היועץ המשפטי מטעם הוועדה וע"י מהנדס הוועדה. בנוסף התיקון מחייב את פרסומן של ההנחיות טרם אישורן לאפשר לציבור להעיר עליהן.
- מגביר את הוודאות ואת השקיפות לציבור
- מחייב את הוועדה להתייחס למשמעותן של ההנחיות המרחביות המוצעות ולבחון את מידת השפעתן והכבדתן על הבנייה

- מאפשר עדכון קל ומהיר של ההנחיות בהתאם לניסיון המצטבר ולתפישת התכנון העדכנית
- מאפשר גמישות למגיש הבקשה להיתר: ככל ששונן ההנחיות המרחביות לאחר מסירת המידע להיתר אך בטרם הוגשה הבקשה להיתר, התיקון מאפשר למבקש להיתר לבחור ולהודיע לרשות הרישוי, במסגרת הבקשה להיתר, האם יחולו לגבי הבקשה להיתר ההנחיות המרחביות שהיו בתוקף במועד מסירת המידע להיתר, או ההנחיות החדשות. זאת לאור העובדה שלעיתים שינוי בהנחיות המרחביות עשוי דווקא להקל על מבקש ההיתר.

חסרונות וסיכונים:

- אין מנגנון אכיפה המבטיח את התאמתן של ההנחיות להוראות החוק
- אין מנגנון מספק לטיפול במצבים בהן לא ניתן לעמוד בהנחיות מרחביות שנקבעו
- מחייב עדכון הנחיות מרחביות שכבר נקבעו

השפעת החלופה המוצעת על הבעיה והסיכונים:

חלופה זו משפרת ביחס למצב היום את יכולת הבקרה של הגורמים המקצועיים על קביעת ההנחיות המרחביות, בכך שיועמ"ש ומהנדס ועדה יתנו חו"ד מקצועית טרם הדיון (בדומה לנעשה בתכנית בסמכות מקומית). מקדמת את המטרה של ייעול ושיפור הליכי הרישוי ויצירת ודאות לעורכי ומגישי הבקשות להיתר ודאות מבחינת התנאים שיידרשו למתן ההיתר בהיבט העיצובי-אדריכלי.

תוצאות הבקרה הרחבי שבוצעה ע"י אגף בקרת ועדות מקומיות העלתה כאמור שבמהלך השנים מעת כניסתו לתוקף של סעיף 145ד הנזכר, אושרו הנחיות מרחביות בלא מעט ועדות מקומיות, אך לעיתים אושרו הנחיות מרחביות שכללו הוראות בנושאים שכלל לא ניתנה לגביהם סמכות לקבוע הוראות במסגרת הנחיות מרחביות (נושאים שלא פורטו בסעיף 145ד(ב)), או שאושרו בניגוד להוראות שנקבעו בתכניות ועוד.

החלופה הנבחרת

במסגרת עבודת המטה התקיימו היועצויות ופגישות רבות עם כל בעלי העניין ובכללם:

- נציגי ועדות מקומיות: מהנדסי ועדות, אדריכלי ועדות, מחלקות רישוי ופיקוח
- נציגי התאחדות בוני הארץ
- נציגי יזמים
- נציגי מתכננים
- יו"ר ועדות ערר
- ועדות מחוזיות

החלופה הנבחרת היא החלופה המיטבית ביותר מאחר והיא מאזנת בצורה הטובה ביותר בין הוודאות הנדרשת לעורכי ולמגישי הבקשות להיתר לבין הרצון של הוועדה לקבוע שפה עיצובית למרחבי התכנון בתחומה. הוספת מנגנוני הגנה לתהליך ההכנה והאישור של הנחיות מרחביות יגבירו את השקיפות לציבור ועשויים למנוע קביעתן של הנחיות מרחביות המכבידות בצורה בלתי סבירה על הציבור או שאינן ישימות.

במקביל לתיקוני החקיקה המוצעים, עלה הצורך להכין תדריך עדכני לוועדות המקומיות על מנת לדייק את יישום הוראות החוק התקף כיום.

לאור כל האמור מוצע להבהיר כי הנחיות מרחביות יכול שיתייחסו רק לנושאים שפורטו בסעיף קטן (ב) או לנושאים נוספים שנקבעו על ידי שר הפנים בתקנות, ולאילו בלבד. בנוסף, מוצע ליתן לשר הפנים סמכות לקבוע תנאים וסייגים לעניין קביעת הנחיות מרחביות גם בנוגע לנושאים שנקבעו בחוק. כמו כן, מוצע להבהיר ולהסדיר כי הנחיות מרחביות יכול שיתייחסו גם להשתלבות המגרש בסביבתו.

כדי להבטיח את סבירותן ואת ישימותן של ההנחיות המרחביות טרם קביעתן ואישורן ע"י הוועדה המקומית. התיקון מציע להוסיף הוראה לפיה הוועדה המקומית תיתן את דעתה, לעת קביעת הנחיות מרחביות בתחומה, על מידת השפעתן על הבנייה והאם יש בהן כדי הכבדה של ממש על הבנייה המותרת לפי התכניות החלות.

בכל הנוגע למועד כניסת החקיקה המוצעת לתוקף מוצע לקבוע כי הוראות סעיף 145ד כנוסחו בחוק זה, יחולו מיום פרסום חוק זה. בנוגע להנחיות מרחביות שאושרו לפני יום פרסום החוק, מוצע לקבוע כי הן יפקעו בתום שנה מיום תחילת החוק אלא אם כן החליטה הוועדה המקומית, או ועדת הערר לבטלן קודם לכן בהתאם לסמכותה, או שנקבעה בהן הוראת פקיעה לפני מועד זה. ואולם, מוצע לאפשר, לגבי הנחיות שאושרו לפני יום פרסום החוק, הליך של אשרור ההנחיות ללא חובת פרסום וזכות ערר על החלטת האשרור. מוצע לקבוע לעניין זה, כי ככל שהוועדה המקומית החליטה בתוך התקופה האמורה וטרם פקיעת ההנחיות כאמור, לאשר מחדש את ההנחיות המרחביות, כולן או חלקן, לאחר שהונחו בפניה חוות דעת בכתב מאת מהנדס הוועדה והיועץ המשפטי שלה, לפיהן הנחיות שמוצע לאשר מחדש, תואמות את הוראות סעיף 145ד כנוסחו בחוק זה ובהוראות שנקבעו

לפיו (ככל שיקבעו עד למועד החלטה כאמור), לא יפקעו ההנחיות המרחביות שאושרו מחדש. יובהר כי חובת הפרסום המוצעת בסעיף 145ד(ה1) והאפשרות להעביר הערות כתנאי לאישור, כמו גם זכות הערר הקבועה בסעיף קטן (ז) שם, לא יחולו על אישור מחדש כאמור, אך הוראות אלה יחולו רק לגבי הנחיות מרחביות שלא שונו אלא אושרו מחדש כאמור, אך בנוגע להנחיות מרחביות חדשות או הוראות שמוצע אשר נותן, יחולו הוראות סעיף 145ד המוצע במלואן.

ט. תיקון ההוראות הנוגעות לתכנית חלוקה בהסכמה ורישומה

ט.1. רקע

על רקע המדיניות הקיימת לפעול להפחתת הרגולציה והסרת החסמים בתחום רישום זכויות במקרקעין, ומכוח החלטת ממשלה מס' 2393 שעניינה תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין הוקם צוות בין-משרדי בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ, במטרה להגביר את הוודאות במרשם המקרקעין ולהשיא את התועלת הכלכלית שברישום יעיל ומהיר בפנקסי המקרקעין. בהתאם לזאת, נדרש הצוות למפות את החסמים המקשים על רישום זכויות במקרקעין ובעיקר על רישום בתים משותפים והזכויות בהם, וכן להציע הצעות לפתרונם.

במהלך עבודת הצוות הוצגו ואותרו חסמים משמעותיים המקשים על הליך הרישום, ולעתים אף מונעים אותו, ובעקבותיהם, הגיע הצוות למסקנות מהותיות ופרוצדוראליות כפי שהוצגו בדו"ח הצוות שפורסם להערות הציבור בתאריך 23.11.2020

[www.gov.il/he/Departments/publications/Call for bids/22 11 20](http://www.gov.il/he/Departments/publications/Call%20for%20bids/22%2011%2020)

לאחר בחינת הנושא ובתיאום עם משרד המשפטים, מוצע לכלול מספר תיקונים בנוגע לחלוקה חדשה בהסכמה ובנוגע לרישום חלוקה למגרשים בבעלים אחד, כמפורט בסעיפים להלן.

ט.2. חלוקה חדשה בהסכמת כל הבעלים ללא צורך בתכנית

תשריט חלוקה לפי פרק ד', אינו משנה את מערך הזכויות בתחומו, אלא יוצר מגרשים חדשים אשר ניתן לרושםם כחלקות בהתאם להוראות שנקבעו בפרק זה. הבעלות במגרשים החדשים (שאוחזו או חולקו), תהיה נתונה לאותם בעלים עובר לאישור התשריט. כך אם מבוקש, במסגרת תשריט חלוקה, לחלק מגרש גדול שהבעלות בו הינה משותפת לשני מגרשים קטנים יותר, הבעלים בכל אחד משני המגרשים הקטנים שנוצרו בתשריט, הינם אותם בעלים במגרש המקורי הגדול, ללא כל שינוי.

מכאן, שלפי הדין הקיים, ככל שמוסד תכנון מבקש לשנות את מערך הזכויות בקרקע, נדרש הוא, לפי הדין הקיים, לאשר תכנית איחוד וחלוקה, זאת גם אם ניתנה הסכמתם המפורשת של כל בעלי הזכויות לחלוקה החדשה וגם אם החלוקה המוסכמת כאמור תואמת להוראות שנקבעו בתכנית הכוללת הוראות תכנוניות ללא הוראות איחוד וחלוקה ומתנה הוצאת היתר מכוחה באיחוד וחלוקה. כך למשל לגבי תכניות במתחמים לפינוי בינוי, לעיתים קרובות מאשרת הוועדה המחוזית תכנית הכוללת את מכלול ההוראות התכנוניות במתחם, אך היא נעדרת הוראות לאיחוד וחלוקה ונקבע בה כי לא יינתן היתר מכוחה ללא אישור תכנית איחוד וחלוקה. הוראות איחוד וחלוקה אלה, נקבעות ברגיל במסגרת תכנית בסמכות ועדה מקומית לפי סעיף 62א(א1) לחוק העיקרי, זאת גם אם הושגה הסכמתם המלאה של כל הבעלים הנוגעים בדבר.

הליך זה, של אישור תכנית על מכלול ההוראות שחלות בחוק על הליך של הגשת ואישור תכנית, איננו נדרש במצבים אלה, שכן ככל שהתכנית כוללת אך ורק הוראות קנייניות בדבר החלוקה החדשה שהושגה עליה הסכמת כל הבעלים הנוגעים בדבר, תפקידו של מוסד התכנון הינו בעיקר לבדוק שהושגה הסכמת הבעלים כאמור ואין זה מתפקידו לבדוק את הוגנות החלוקה הקניינית בין בעלי הזכויות, כך גם אין הצדקה להפקיד את טבלת ההקצאה המוסכמת להתנגדויות ולשאר הליכים שנקבעו בחוק לגבי תכנית.

ט.3. חלופות שנבחנו

במהלך התהליך נבחנה חלופה למצב הקיים :

- חלופה אפס – השארת המצב הקיים
- חלופה ראשונה – תיקון החוק וקביעת הליך לאישור חלוקה חדשה וטבלאות הקצאה בהסכמה, ללא צורך בהליך של תכנית.

חלופה ראשונה

מוצע לקבוע כי אם אושרה תכנית שנקבע בה מתחם לאיחוד וחלוקה, ללא הוראות איחוד וחלוקה, והתכנית כאמור כוללת הוראות מפורטות, כך שניתן להוציא מכוחה היתר בניה ללא צורך בתכנית נוספת (ככל שתקבע החלוקה החדשה), הרי שחלוקה חדשה שחלה על כל המתחם לאיחוד וחלוקה שנקבע בתכנית כאמור, ואין בה כל סטייה מהתכנית כאמור והיא לא כוללת הוראות אחרות מלבד חלוקה חדשה לפי סימן זה, ושהושגה עליה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר, תאושר בהתאם לתיקון המוצע זה ולא בדרך של תכנית.

תועלות:

- קיצור השלבים ולוחות הזמנים להוצאת היתרי בניה מכוחה של תכנית מאושרת, ככל שהיא עומדת בתנאים שנקבעו, וזאת ע"י ביטול שלב הביניים של הכנת תכנית נוספת של איחוד וחלוקה.
- צמצום ההליכים ומשך הזמן הנדרשים לאישור חלוקה חדשה בהסכמה ולרישום הזכויות במקרקעין.
- בנוסף לביטול הצורך בהכנת תכנית לאיחוד וחלוקה כאמור, מוצע לקצר את לוחות הזמנים גם לבדיקתו ולאישורו של תצ"ר תואם לתכנית. מוצע כי בתוך 30 יום מעת שנכנסה לתוקף חלוקה חדשה בהסכמה לפי סימן זה, תאשר רשות הרישוי את התצ"ר שהוגשה לה יחד עם הבקשה לחלוקה חדשה בהתאם לאמור בסעיף 128ב(4), לאחר שמצאה כי היא תואמת את התכנית ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בה, ותגישה למנהל (כהגדרתו בפקודת המדידות) אשר יאשר בתוך חודשיים ככשרה לרישום אם מצא כי היא ראויה לרישום. בתוך חודשיים מהיום שאושרה התצ"ר ככשרה לרישום, יעביר יושב ראש הוועדה המקומית ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר, את התצ"ר ואת העתק התכנית המפורטת על נספחיה, והרשם ירשום את החלוקה החדשה כאמור בתוך חודשים מהיום שהועברו אליו המסמכים כאמור. כן מוצע לקבוע, כי אי שמירת המועדים הנזכרים, לא תפגע בתוקפה של החלוקה החדשה ובזכויות שנרכשו מכוחה.
- צמצום ההשקעה הנדרשת בהכנתה של תכנית שאין בה ערך מוסף
- צמצום המעורבות של מוסד התכנון בחלוקת הזכויות הקניינית
- צמצום ההליכים ומשך הזמן הנדרשים לרישום שטחים לצרכי ציבור שנקבעו בתכנית המפורטת. זאת לאור המוצע שמועד הקניית השטחים לצרכי ציבור לרשות המקומית יהיה מועד כניסתה לתוקף של החלוקה החדשה והם ירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין בהתאם להוראת סעיף 26 לחוק העיקרי.
- מתן אפשרות בתקנות לחסוך את שלב אישור יושב ראש מוסד התכנון. זאת גם לאור העובדה שממצאי הצוות הבינמשרדי מעלים, בין השאר, את קיומן של תופעות שבהן הצומת הבריורקרטית של אישור התצ"ר לעיתים מנוצלת על ידי יו"ר של ועדות מקומית למטרות שונות שאינן משתלבות עם מטרתו של הסעיף המחייב את אישורם.

חסרונות וסיכונים:

- בשל העדר הצורך בתכנית, קיים חשש אפשרי לטעות ואישור חלוקה חדשה וביצוע רישום בלי שהתקיימו כל התנאים האמורים לרבות שלא הושגה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר.
- חשיפת הרשות המקומית לתביעות לפי סעיף 197 לחוק העיקרי בשל אישור החלוקה החדשה (שמוצע לקבוע שאישורה יחשב כתכנית לעניין 197 ולעניין היטל השבחה, אך יובהר כי אין מדובר בנטל חדש, שכן לפי הדין היום, הליך זה מתאשר בתכנית אשר מקנה זכויות לתביעה לפי סעיף 197).

השפעת החלופה המוצעת על הבעיה והסיכונים

חלופה זו משפרת ביחס למצב היום את הזמן הנדרש לרישום הזכויות במקרקעין, מייעלת ומצמצמת את ההליכים הנדרשים לרישום זה. כן מוצע לחייב לצרף תצ"ר לבקשה לחלוקה החדשה, זאת כדי לייעל את ההליך ולקצרו, כך שהליך אישור החלוקה החדשה יאוחד, ככל הניתן, עם הליך אישור התצ"ר.

על מנת לצמצם את הסבירות למצב שבו הרישום מבוצע בלא שהתקיימו התנאים הנדרשים מוצע לקבוע הליך של פרסום בקשה לחלוקה חדשה שייתן הזדמנות למי שמבקש לטעון שלא התקיימו התנאים שנקבעו ובכלל זה שלא הושגה עליה הסכמת הבעלים כנדרש.

על מנת לצמצם את חשיפת הרשות המקומית לתביעות לפי סעיף 197, מוצע לקבוע כי היא רשאית להתנות את פרסום הבקשה לחלוקה החדשה או את אישורה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות לפי סעיף 197 לחוק העיקרי בשל אישור החלוקה החדשה. בנוסף, מוצע ליתן סמכות לשר הפנים לקבוע בתקנות הוראות לפיהן, על אף האמור בהצעת החוק ובכלל זה בסעיף 128ב(4), בעל קרקע שחלה עליה תכנית כאמור בסעיף 128א(א), יגיש את התצ"ר התואמת את התכנית ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בה, למנהל, אחר שתאושר על ידיו בתוך חודשיים ככשרה לרישום כאמור בסעיף קטן 128ד(ב), יגישנה בעל קרקע ללשכת רישום המקרקעין, ללא צורך באישור רשות הרישוי לתצ"ר והעברת התצ"ר לרישום על ידה ואת מכלול התנאים לכך.

ט.4. חלוקה למגרשים שבבעלות אדם אחד

החוק מציע גם להסדיר את הליך הרישום של תכנית שקבעה חלוקה למגרשים שבבעלות אדם אחד, מאחר וכיום אין כל הסדר חוקי לנושא זה.

תכנית אשר קובעת חלוקה למגרשים שהינם בבעלות אדם אחד, איננה תכנית איחוד וחלוקה. לפיכך סעיף 125 לחוק העיקרי, אשר מסדיר את אופן הרישום של תכנית איחוד וחלוקה, על פי לשונו, לא חל במקרים אלה. גם הוראות פרק ד' לחוק העיקרי שעוסקות באישור תשריט חלוקה לא רלוונטיות למצבים אלה, שכן הצורך בתשריט חלוקה נדרש רק אם התכנית לא קבעה חלוקה למגרשים (או שמבוקש לסטות מחלוקה שנקבעה בתכנית, במסגרת האפשרות לאשר תשריט חלוקה אף בסטייה מתכנית), אך ככל שתכנית קובעת חלוקה למגרשים ולא מבוקש לסטות מחלוקה זו, אין כל צורך או טעם באישור תשריט חלוקה.

לפיכך, מוצע להסדיר את אופן הליך הרישום של תכנית שקובעת חלוקה למגרשים בבעלות אדם אחד, ולקבוע כי לאחר כניסתה לתוקף של תכנית הכוללת חלוקה למגרשים שבבעלות אדם אחד, רשאי בעל הקרקע להגיש ליושב ראש מוסד התכנון שאישר את התכנית שקבעה את החלוקה למגרשים, תכנית לצורכי רישום התואמת את התכנית ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בה, בתוך חודשיים מהגשה כאמור, יאשר יושב ראש מוסד התכנון, את התכנית לצורכי רישום ויעביר למנהל (כהגדרתו בפקודת המדידות) אשר יאשרה ככשרה לרישום בתוך חודשיים מהיום שהועברה אליו, ובתוך חודשיים נוספים מעת שאושרה התכנית ככשרה לרישום יעביר יושב ראש מוסד התכנון את התכנית לרישום בפנקסי המקרקעין.

בנוסף, מוצע לתת סמכות לשר הפנים לקבוע בתקנות הוראות לפיהן, על אף האמור בסעיף זה, בעל הקרקע שחלה עליה התכנית שקבעה את החלוקה למגרשים יגיש את התצ"ר התואמת את התכנית ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בה, למנהל, ואחר שתאושר על ידיו בתוך חודשיים ככשרה לרישום כאמור בסעיף קטן 128ד(ב), יגיש אותה בעל הקרקע ללשכת רישום המקרקעין, ללא צורך באישור יושב ראש מוסד התכנון לתצ"ר ובהעברת התצ"ר לרישום על ידיו ואת מכלול התנאים לכך.

תועלות ההסדר המוצע:

- הסדרה של רישום חלוקה שאין לו פתרון כיום
- קיצור השלבים ולוחות הזמנים להוצאת היתרי בניה מכוחה של תכנית מאושרת
- מתן אפשרות בתקנות לחסוך את שלב אישור יושב ראש מוסד התכנון. זאת גם לאור העובדה שממצאי הצוות הבינמשרדי מעלים, בין השאר, את קיומן של תופעות שבהן הצומת הבירוקרטית של אישור התצ"ר, לעיתים מנוצלת על ידי יו"ר של ועדות מקומית למטרות שונות שאינן משתלבות עם מטרתו של הסעיף המחייב את אישורם.

חסרונות וסיכונים:

אין סיכונים מאחר וממילא כל המגרשים בבעלות אדם אחד ומדובר בחלוקה עפ"י תכנית מאושרת.