

מסמך החלטות

ועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע)

ישיבה מס' 640

מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ-22.10.19

הבהרות:

מסמך זה נערך לפי סעיף 48 לחוק התכנון והבניה כפי שנקבע בתיקון 101 לחוק. המסמך מכיל את ההחלטות שנתקבלו באותה ישיבה ותו לא. פירוט נוסף לפי סעיף 48 (ובכללו מהלך הדיון, הצעות מיעוט, נוכחות חברים, מוזמנים ועוד) יובא בפרוטוקול הישיבה אשר יפורסם עם אישורו ע"י חברי הוועדה.

מובהר כי מועדים שנקבעו בחוק ו/או בתקנות ו/או בגוף ההחלטה מתייחסים למסמך זה.

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

רשימת הנושאים

1. תמ"א 10/א/1/13: הוספת יחידות ייצור במחזור משולב באתר "אורות רבין"
2. תמ"א 38: תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

1. תמ"א 10/א/1/13: הוספת יחידות ייצור במחזור משולב באתר "אורות רבין"
מטרת הדיון: דיון בשמיעת הערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור.

אין החלטה.

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

2. **תמ"א 38: תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה מטרת הדיון:** דיון בהמלצה למועצה הארצית בנוגע לתקופת הארכת התמ"א, הוראות מעבר והמלצות לתיקוני חקיקה.

הוחלט:

הוועדה, לאחר ששמעה את העמדות השונות שהוצגו בפניה, ולאחר שבחנה את מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, השתכנעה, מהנימוקים שיפורטו להלן, כי אין מקום להאריך את תקופה של התמ"א לתקופה נוספת של 5 שנים, אלא להאריכה בתקופה אחרונה, קצרה יותר, הנדרשת להליכים שכבר החלו ולשם מעבר הדרגתי לחלופות אחרות, לצד קביעת הוראות מעבר, והכל כפי שיפורט להלן.

נימוקי ההמלצה:

- הוועדה 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 במתן היתר ישירות מכוח תכנית ארצית ללא תכנון מפורט כפי שיפורט בסמוך. מהנתונים שהוצגו בפני הוועדה, עלה, כי התמ"א כמעט ולא מיושמת באזורי הסיכון לרעידות אדמה (בהתאם למפת המקדם הסיסמי לתקן 413). עוד עלה מהנתונים, כי התמ"א מיושמת בעיקר באזורים שבהם ערכי הקרקע גבוהים, הן בראיה ארצית והן בתחום כל מרחב תכנון מקומי.

כמו כן, הובאו לידיעת הוועדה, חששות מפי אנשי מקצוע הבקיאיים בתחום, כי לנוכח המורכבות הכרוכה בחיזוק מבנים קיימים, 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, הוועדה 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 אמיתית, הינה שלילית. גם מנקודת המבט של המגרש או המבנה הבודד, הרי שהמסגרת המשפטית הקיימת לא מאפשרת 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.

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

מסמך החלטות ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

לאור הנימוקים השונים שנסקרו לעיל, 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, ממליצה הוועדה למועצה הארצית, 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 (בכפוף לחריג שיפורט להלן).

הוועדה 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 מתווה מדורג שיפורט בסמוך.

הוועדה מוצאת לנכון להביא לתשומת לב, נושאים נוספים הנוגעים לעניין, הגם שאינם בתחום סמכותה של המועצה הארצית וחלקם אף טעונים תיקוני חקיקה:

היטל השבחה

הוועדה 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 הוועדה, 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 שככלל, החבות בהיטל השבחה תהיה זהה.

כלים משלימים לפריפריה

בהחלטות קודמות של המועצה הארצית 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. כמו כן, הוועדה סבורה כי נדרשים לכלים משלימים נוספים להתחדשות עירונית וזאת בהמשך להחלטת הממשלה בנושא התוכנית האסטרטגית לדור.

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

לאור כל האמור, הולנת"ע ממליצה למועצה הארצית כמפורט להלן:

1. הוראות התמ"א ימשיכו לחול, ללא שינוי (בכפוף לאמור בסעיף 3 להלן), עד לתאריך 1.10.22, ולאחר מועד זה, יפקעו הוראותיה באופן סופי.
2. למרות האמור בסעיף 1, הוראות התמ"א ימשיכו לחול לתקופה של 5 שנים נוספות (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. נוכח החששות שהובאו לידיעת הוועדה בנוגע למסלול חיזוק כמפורט לעיל, הוועדה מוצאת לנכון 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, החישובים 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.
- כמו כן, יובהר, כי ההוראות כפי שנקבעו בנספח 2 לתמ"א, תקפות גם בבקשה להיתר שהוגשה מכוח תכנית שאושרה לפי סעיף 23 לתמ"א, או בבקשה להיתר שסעיף 13א להוראות התמ"א חל עליה.
- בנוסף, מינהל התכנון יבחן את הצורך בתיקון נספח 2 לתמ"א בעניין זה (שהינו בסמכות המועצה הארצית בהתאם לקבוע בסעיף 28.4 לתמ"א). וזאת בעיקר לאור העובדה כי כיום הנספח ההנדסי

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

מפנה לתקן 2413 אשר בוטל ובמקומו בא תקן 3-413, העוסק בהערכה ושיפור של עמידות מבנים קיימים ברעידת אדמה

הוועדה ממליצה לוועדה הטכנית במכון התקנים לבחון האם יש צורך בעדכון נוסף לתקן 413, וככל שיש בכך צורך, לפעול לעדכונו באופן מידי.

כמו כן, הוועדה קוראת למשרד הבינוי והשיכון ולאגוד המהנדסים להעמיק את הידע בשיטות חיזוק מבנים קיימים בקרב מהנדסי בנין.

4. **הוראת מעבר** – על בקשה להיתר שהוגשה בתוך התקופה כאמור בסעיף 1 או 2, ימשיכו לחול הוראות התמ"א, כנוסחן בעת הגשת הבקשה להיתר.

5. 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. המשמעות של הוראת הפטור מהיטל השבחה במצבים אלה, הקבועה בסעיף 19(ב)(10) (ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965, בנוגע להיתרים שיינתנו, לאחר פקיעתה של תמ"א 38, תיבחן בחינה משפטית, לרבות הצורך בתיקון חקיקה לעניין זה.

6. במקביל, הולנת"ע ממליצה למועצה הארצית לייעץ לממשלה לבחון ולקדם תיקוני חקיקה אשר יהוו 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, הוועדה ממליצה למועצה, לבחון שתי חלופות –

החלופה הראשונה שהיקף שטחי הבניה, יהיה בדומה לקבוע היום בתמ"א במסלול זה (ובכלל זה כפל זכויות כמשמעותו בסעיף 14א 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 בניה מירב).

במסגרת תכנית כאמור, תינתן בחוק סמכות לוועדה המקומית לאשר בתכנית עירוב שימושים סחירים וציבוריים, בהיקף שיקבע בחוק, זאת בנוסף לסמכויות אחרות הקיימות בחוק, לפיהן ניתן לאחד מגרשים, להרחיב דרכים ושטחי ציבור ועוד.

בנוסף, ממליצה הוועדה **לבחון** את האפשרות, לתת לוועדה מקומית סמכות, **במקרים מתאימים וחריגים**, לאשר תכנית לחיזוק מבנה קיים בדרך של עיבוי בניה, בתוספת ממ"דים ושטחי בניה נוספים בהיקף הדומה לקבוע היום בתמ"א במסלול חיזוק, לרבות

מסמך החלטות

ולנת"ע מס' 639 מתאריך כ"ג בתשרי התש"פ – 22.10.19

אפשרות לעירוב שימושים סחירים וציבוריים בהיקף שיקבע בחוק, תוך קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח בחוק ובתקנות, גם מצד רשות הרישוי (או מכוני בקרה), הן בשלב ההיתר והן בשלב הביצוע.

- ב. כמו כן, ממליצה הוועדה, 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.
- ג. בנוסף, ועל מנת לקצר את לוחות הזמנים לשם מימוש תכנית כאמור, ממליצה הוועדה לקבוע בחוק, כי ככול שהועדה המקומית תאשר תכנית כאמור בסעיף קטן (א), יראו בהחלטתה לאשר את התכנית, גם כהחלטה למתן היתר לפיה, ואת התנאים לכך.
- ד. הוועדה 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.
- ה. 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, הוועדה ממליצה לקבוע בחוק, כי בחלוף תקופה של חמש שנים מיום תחילת התיקון לחוק, לא תאושר על ידי ועדה מקומית, תכנית נקודתית כאמור בסעיף קטן (א), 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 ביישוב או על שכונה שלמה (הוגשה תכנית כאמור על חלק ממרחב התכנון, ימשיכו לחול הוראות התיקון, רק בתחום שטח התכנית שהוגשה).
- ו. לבחון את צמצום הפטור מהיטל השבחה, ובמידת האפשר להשוות את הפטור לפרויקטים של מסלול פינוי בינוי.
- ז. להאריך את הפטורים ממס שבח וממע"מ ולהתאימם למנגנונים החדשים המוצעים.
- ח. לבחון תיקוני חקיקה עתידיים, אשר יקלו על הליכי התכנון והביצוע של תכניות מפורטות להתחדשות עירונית ברמה מתחמית.

טילי לנדאו

מזכירת הוועדה

דלית זילבר

יו"ר הוועדה