

9 בדצמבר, 2013

לכבוד  
ח"כ מירי רגב  
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה  
הכנסת

שלום רב,

## הנדון: הערות לסעיפים 25-28 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102)

להלן הערות "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון לסעיפי הצעת החוק האמורים שיידונו בוועדה ב-17.12.2013.

### סעיף 25 להצעת החוק

#### עיקרי הסעיף

שינוי סעיף 61א. לחוק העיקרי בנושאים הבאים: (א) הסמכת חברה ממשלתית ורשות שהוקמה לפי חוק להגיש תכניות לאישור מוסדות התכנון; (ב) מתן אפשרות ל-80% או יותר מבעלי הזכויות בקרקע להגיש תכנית לאישור מוסדות התכנון, לעומת 100% הנדרשים כיום; (ג) הסמכת גופים העוסקים בהקמת תשתיות להגיש תכניות לאותן תשתיות; (ד) קביעת סוגי תכניות שהסמכות לאישורן תהיה בידי ועדות מקומיות רגילות, סוגי תכניות שרק ועדות מקומיות עצמאיות יהיו רשאיות לאשרן, וסוגי תכניות שרק ועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות יוסמכו לאשרן; (ה) קביעת תנאים נוספים, מעבר לאלה המפורטים בסעיף 61א.ג) בחוק העיקרי, להפקדת תכנית בסמכות הוועדה המקומית ולאישורה למתן תוקף.

#### הערות לסעיף 25

אנו סבורים כי אין לאפשר לחברות ממשלתיות ולרשויות שהוקמו לפי חוק להגיש תכניות לאישור מוסדות התכנון, מאחר שהשיקולים שמדריכים גופים אלה, כדוגמת חברת החשמל, הם בעיקר שיקולים כלכליים צרים. לכן יש לשמר את המצב החוקי הקיים, שבו חברות ממשלתיות ורשויות אחרות שהוקמו לפי חוק, המעוניינות לקדם תכניות, נדרשות לעשות זאת באמצעות משרדי הממשלה, שראייתם רחבה יותר משיקולי הרווח של החברה הממשלתית ונדרשת להביא בחשבון גם אינטרסים אחרים.

אנו מתנגדים להצעה לאפשר לרוב בעלי הזכויות בחטיבת קרקע להגיש תכנית לאישור מוסדות התכנון. לפי סעיף 61א.ב) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, 80% או יותר מבעלי הזכויות בחלק מסוים בקרקע (דהיינו, בעלי חלקות מסוימות) יוכלו להגיש תכנית שתחול עליה, ובלבד שאין בה כדי לפגוע באותו חלק של הקרקע שאינה בבעלותם. מתן אפשרות להגשת תכנית שהקו הכחול שלה כולל כמה חלקות על ידי בעליהן של מרבית החלקות עלול להוביל להתעלמות מהאינטרסים

של בעלי החלקות הנותרות. לכן יש להותיר על כנו את המצב החוקי הקיים, לפיו נדרשת הסכמת 100% מבעלי הקרקע להגשת תכנית על ידם.

לדעתנו אין מקום להסמיך חברות העוסקות בהקמת תשתיות להגיש תכניות לאישור מוסדות התכנון. המתווה אשר בסעיף 61א. (ב) המוצע פסול משתי בחינות: ראשית, הוא נותן עדיפות לא מוצדקת לתשתיות על פני מבנים אחרים. עם כל חשיבותן, הפוטנציאל הפוגעני של תשתיות בשכנים הגובלים ובסביבה גדול במיוחד, ועל כן לא ראוי ליצור עבורן מסלול קידום מיוחד. שנית, לחברות יש מטבע הדברים אינטרס כלכלי צר ואין ביכולתן לאזן בין צורכי התשתית הלגיטימיים לבין אינטרסים ציבוריים חשובים לא פחות. חברות העוסקות בהקמת תשתיות גם אינן חייבות בשקיפות ובדין וחשבון לציבור, וזאת בניגוד למוסדות המדינה. על כן יש לדחות את סעיף 61א. (ב) המוצע ולהותיר על כנו את המצב החוקי הקיים, שלפיו קידום תכניות לתשתיות נעשה על ידי משרדי הממשלה או רשות ציבורית אחרת, אשר מעצם טבעם נדרשים להביא בחשבון שיקולים ציבוריים רחבים ולאזן בין אינטרסים נוגדים. בנוסף נציין כי רשימת התשתיות המופיעה בסעיף רחבה ביותר וכוללת שימושי קרקע (תחנות כוח, נמל תעופה, מתקני אחסון גז ודלק ועוד) שפגיעתם בשימושים גובלים בכלל, ובאזורי מגורים סמוכים בפרט, גבוהה במיוחד ואישורן מחייב שיקול דעת קפדני. לא ראוי להסמיך חברות שהאינטרס שלהן הוא כלכלי בלבד להגיש תכניות כאלו, וראוי שאלו יעברו מסננת נוספת בדמות רשות ציבורית (משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית) שיגישו את התכנית, ככל שימצאו שהדבר נדרש.

אנו מתנגדים ליצירת מדרג-מעמדות של ועדות מקומיות (רגילות, עצמאיות, עצמאיות מיוחדות), אשר לכל אחת מהן יהיו סמכויות שונות, וזאת בנוסף להבחנה הקיימת כבר כעת בין ועדות מקומיות של רשות מקומית אחת, הממונות לפי סעיף 18 לחוק העיקרי, לבין ועדות מקומיות מרחביות המשותפות לכמה רשויות מקומיות, הממונות בהתאם לסעיף 19 לחוק העיקרי. נפרט את עמדתנו בהמשך, בהתייחס לסעיף 27 להצעת החוק. נציין בשלב זה כי המתווה המוצע יעמיק את הפערים הקיימים ממילא בין ועדות מקומיות בפריפריה לבין ועדות מקומיות במרכז, ובין ועדות מקומיות ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית לבין ועדות מקומיות ביישובים חזקים מבחינה חברתית-כלכלית. במקום לייצר מעמדות חדשים של ועדות מקומיות, על משרד הפנים להשקיע מאמצים בשיפור הרמה המקצועית של כל הוועדות המקומיות והבאתן לבסיס משותף רחב, תוך קביעת סמכויות זהות לכולן, ולא לתת עדיפות לוועדות מקומיות ברשויות חזקות, כגון הערים תל אביב ורעננה, כפי שעושה הצעת החוק, אף שאינה מציינת זאת במפורש.

אנו תומכים בשינוי המוצע בסעיף 61א. (ג) (3) לחוק העיקרי, שלפיו ועדה מקומית לא תפקיד תכנית בסמכותה אלא אם יש בה ובסביבתה מענה למבני הציבור, לשטחים הציבוריים הפתוחים ולתשתיות הנדרשות. שינוי זה חשוב ויסיר את חוסר הבהירות בסעיף 61א. (ג) (3) הקיים, אשר ניסוחו מאפשר פרשנות שלפיה הוכחת המענה לצרכים הציבוריים ולתשתיות יכול שתיעשה רק בשלב אישור התכנית למתן תוקף.

עם זאת, לדעתנו יש להוסיף בסעיף 61א. (ג) (3) לחוק העיקרי הוראות נוספות שיבהירו את האופן שבו יש לממשו. זאת לאור העובדה שוועדות מקומיות וגם ועדות ערר מחוזיות שונות מפרשות באופן שונה את דרישות הסעיף. בעניין זה יש להבהיר כי בדיקת מצאי מבני הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים תיעשה לפי "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" שהוציאו משרדי החינוך, הפנים, הבינוי והשיכון והאוצר (להלן: "התדריך הממשלתי") או מסמך שיחליף אותו. התדריך הממשלתי "מהווה הנחיה מקצועית של משרדי הממשלה המופקדים על נושא התכנון והבנייה" (עמ' 12 לתדריך הממשלתי) והוא הבסיס המקובל להכנת פרוגרמות לצורכי ציבור. בדיקת תכניות המוגשות לוועדה המקומית לפי הנחיות התדריך הממשלתי תגביר את השקיפות, על ידי התייחסות למסמך הנחיות אחד, תייעל את הליכי התכנון ותבטיח מענה אמיתי לצרכים הציבוריים הנדרשים, בפרט בתכניות שמגדילות את הצפיפות ואת מספר התושבים.

בנוסף, וכדי למנוע אי-בהירות ופרשנויות שונות לסעיף 61א(ג)(4) המוצע, יש להבהיר כי חוות הדעת של מהנדס הוועדה המקומית שתוגש לוועדה המקומית לפני הדיון בהפקדת תכנית שבסמכותה תהיה מפורטת ותתבסס על בדיקה פרוגרמטית של השטחים הציבוריים והתשתיות בתחום התכנית שעל הפרק. הניסיון מלמד כי במקרים מסוימים, מהנדס הוועדה המקומית חותם על חוות דעת סתמית ובלתי מפורטת הקובעת כי בתחום תכנית פלונית יש מענה למבני הציבור, לשטחים הציבוריים הפתוחים ולתשתיות הנדרשות – על אף שבפועל לא נעשתה כל בדיקה המוכיחה מענה לצרכים אלה. כמו כן יש להבהיר כי במונח "תשתיות" הכוונה היא גם לדרכים ולתחבורה, ולא רק לתשתיות פיזיות כמו צנרת ביוב ומים.

### השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 25

- א. יש לדחות את התוספת המוצעת לסעיף 61א(ב) לחוק העיקרי שמבקשת להסמיך חברות ממשלתיות ורשויות שהוקמו לפי חוק להגיש תכניות לאישור מוסדות התכנון.
- ב. יש לדחות את 61א(ב1)(1) המוצע ולהותיר על כנו את המצב החוקי הקיים, שלפיו בתכנית המוגשת על ידי בעלי קרקע פרטיים, נדרשת הסכמה של כל בעליה.
- ג. יש לדחות את סעיף 61א(ב2) המוצע ולהותיר על כנו את המצב החוקי הקיים, שלפיו רק רשויות ציבוריות, שהראייה שלהן רחבה ומאוזנת יותר מזו של חברות העוסקות בהקמת תשתיות, יוכלו להגיש תכניות לתשתיות.
- ד. יש לדחות את השינויים המוצעים בסעיף 61א(ג) שתכליתם ליצור מדרג-מעמדות של שלושה סוגי ועדות מקומיות, מאחר שמדובר במהלך אנטי חברתי שיעמיק את הפערים בין רשויות מקומיות חזקות במרכז הארץ לבין רשויות מקומיות חלשות בפריפריה.
- ה. יש להוסיף בסייפא של סעיף 61א(ג)(3) את המשפט הבא: **"המענה לצרכים הנובעים מהתכנית יהיה בהתאם לתדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור' או כל מסמך ממשלתי שיחליף אותו. בפסקה זאת, 'תשתיות' – לרבות דרכים ופתרונות תחבורה"**.
- ו. יש לשנות את הרישא של סעיף 61א(ג)(4) המוצע כדלהלן: **"שלא תקבל הוועדה המקומית החלטה על הפקדת תכנית או אישורה, אלא אם כן הונחה לפנייה חוות דעת מפורטת בכתב של מהנדס הוועדה המקומית, המתייחסת, בין השאר, לאלה"**.
- ז. יש להוסיף בסוף סעיף 61א(ג)(4)(ה) המוצע את המשפט הבא: **"חוות הדעת לעניין זה תתבסס על בדיקת מצאי מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים בשטח התכנית ובסביבתו לפי 'תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור' או כל מסמך ממשלתי שיחליף אותו. בפסקה זאת, 'תשתיות' – לרבות דרכים ופתרונות תחבורה"**.

### סעיף 27 להצעת החוק

#### עיקרי הסעיף

יצירת מדרג-מעמדות של שלושה סוגי ועדות מקומיות: רגילות, עצמאיות ועצמאיות מיוחדות, שלכל אחת מהן יהיו סמכויות שונות לאשר תכניות; הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות הרגילות לאשר תכניות, הרחבה ניכרת של סמכויות הוועדות המקומיות העצמאיות לאשר תכניות, והקניית סמכויות גדולות במיוחד לוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות; מתן אפשרות

לגופי השלטון המרכזי לבחור להגיש תכניות מסוימות לאישור הוועדה המחוזית, על אף שלפי נושאייהן הן בסמכות הוועדה המקומית.

## **הערות כלליות לסעיף 27**

ההסדר שבלב סעיף 27 להצעת החוק מייצר מדרג-מעמדות של שלושה סוגים חדשים של ועדות מקומיות, תוך מתן סמכויות שונות לכל אחד מהם. זאת בנוסף לשונות שקיימת בחוק העיקרי בגרסתו המקורית בין ועדות מקומיות רגילות לבין ועדות מקומיות מרחביות. לדעתנו, ההסדר המוצע בעייתי ביותר, הן מסיבות עקרוניות של סדרי מינהל ציבורי והן משום שבבסיסו הוא הסדר אנטי חברתי מובהק, שיחזק את הרשויות המקומיות החזקות ויעמיק את הפערים ביניהן לבין הרשויות המקומיות החלשות.

בהיבט העקרוני, חוק התכנון והבנייה קובע היררכיה של מוסדות תכנון, תוך מתן סמכויות זהות לכל מוסדות התכנון הפועלים באותו מדרג. כך, סמכויותיהן של כל 6 הוועדות המחוזיות הקיימות בישראל זהות, וגם סמכויותיהן של ועדות הערר המחוזיות הפועלות ב-6 המחוזות זהות.

אמנם החוק העיקרי כבר בגרסתו המקורית קבע שני סוגים של ועדות מקומיות, ובכך נוצרה הפליה בין רשות מקומית שלה ועדה מקומית עצמאית משלה (לפי סעיף 18 לחוק העיקרי) לבין רשויות מקומיות שלהן מונתה ועדה מקומית משותפת, מרחבית (לפי סעיף 19 לחוק העיקרי). ההפליה מתבטאת בעיקר בכך שבעוד שבועדה מקומית שאחראית על רשות מקומית אחת, נבחרי הציבור בשלטון המקומי הם אלה שמקבלים את ההחלטות בכל הנוגע לאפשרויות הפיתוח המקומי, הרי שבועדה מקומית מרחבית יש ייצוג חלקי בלבד של נבחרי הציבור בכל יישוב ויישוב, וייתכן גם מצב שלחלק מהיישובים לא יהיה ייצוג כלל. אבל בכל הנוגע לסמכויותיהן, המחוקק לא הבחין בין ועדה מקומית רגילה לבין ועדה מקומית מרחבית, ולכולן הוקנו אותן סמכויות בדיוק.

עד תיקון 43 לחוק העיקרי, שנעשה ב-1995, לוועדות המקומיות (הרגילות והמרחביות) לא היתה סמכות לאשר תכניות. בתיקון 43 הוקנתה לוועדות המקומיות סמכות לאשר סוגים מסוימים של תכניות, כמפורט בסעיף 62א. לחוק העיקרי. סמכות זאת ניתנה באופן שוויוני לכל הוועדות המקומיות הפועלות בישראל, הן ועדות מקומיות בתחום רשות מקומית אחת והן ועדות מקומיות מרחביות המשותפות לכמה רשויות מקומיות.

בתיקון 76 לחוק העיקרי שאושר ב-2006 נכלל הסדר מפלה, היוצר מדרג של שני סוגי ועדות מקומיות: **האחד**, ועדות מקומיות רגילות, שסמכויותיהן נותרו בלי שינוי. **השני**, ועדות מקומיות שהוסמו על ידי שר הפנים לאחר שהוכיחו פעילות מקצועית ויעילה. בתיקון 76 נקבע כי לוועדה מקומית מוסמכת אשר לכל מרחב התכנון שבאחריותה או לחלק משמעותי ממנו אושרה על ידי הוועדה המחוזית תכנית מתאר עדכנית (להלן: "**תכנית כוללנית**"), תהיה סמכות לאשר כל תכנית שאינה סותרת את התכנית הכוללנית, גם אם היא כוללת נושאים (למשל, תוספת שטחים עיקריים) שאינם בסמכות ועדה מקומית רגילה.

תיקון 76 הרחיב את ההפליה בין ועדות מקומיות בתחום רשות מקומית אחת לבין ועדות מקומיות מרחביות. מעצם טבען של הוועדות המרחביות המאגדות בתוכן לרוב חמישה עד 10 יישובים שלכל אחד מאפיינים שונים, רובן ככולן אינן יכולות לקבל הסמכה, בהינתן שחלק מהרשויות המקומיות שבתחומן לא עומדות בתנאים שנקבעו לכך בחוק. לראיה, בין הוועדות המקומיות שהוסמו אחרי אישור תיקון 76 לחוק יש רק ועדה מרחבית אחת, היא הוועדה המרחבית הרצליה שאחראית גם על המועצה המקומית כפר שמריהו – שני יישובים חזקים מאוד מבחינה חברתית-כלכלית. בנוסף, הדרישה שלפיה תנאי להפעלת סמכויות התכנון הנוספות שהוקנו לוועדות המקומיות המוסמכות יהיה קיומה של תכנית כוללנית יוצרת קושי נוסף לוועדות

המרחביות, משום שמשמעות הדרישה היא שלמרבית היישובים שתחת אחריותן יהיו תכניות כוללניות מאושרות.

לדעתנו, ההסדר שנקבע בתיקון 76 פסול. עם זאת, מדובר בהסדר מתון ומידתי יותר מזה שבהצעת החוק הנוכחית. כאמור, תיקון 76 ביקש ליצור מצב שבו ועדות מקומיות מקצועיות יוסמכו לאשר תכנון מפורט התואם את הוראותיה של תכנית כוללנית. מדובר אפוא בסמכות שעיקרה "תרגום" הוראותיה הכלליות של התכנית הכוללנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכניות הכוללות הוראות מפורטות, אשר מכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.

בניגוד לכך, הצעת החוק הנוכחית מבקשת להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות העצמאיות במידה ניכרת כבר לפני אישורה של תכנית כוללנית.

הצעת החוק משקפת תפיסה, אשר בלי ספק יש בה מן האמת, שלפיה קיימים הבדלים משמעותיים ברמה המקצועית של ועדות מקומיות שונות בישראל. בהתאם לכך, הצעת החוק מבקשת לקבוע לוועדות המקומיות השונות סמכויות באופן דיפרנציאלי, לפי הרמה המקצועית של כל אחת מהן. ואולם, הבדלים משמעותיים קיימים גם ברמה המקצועית של הוועדות המחוזיות השונות ובזו של ועדות הערר המחוזיות השונות. אף על פי כן, הצעת החוק לא מציעה לקבוע לוועדות המחוזיות או לוועדות הערר המחוזיות סמכויות דיפרנציאליות, בהתאם לרמה המקצועית של כל אחת מהן. מפרספקטיבה של מינהל ציבורי, קיים קושי משמעותי במתווה המוצע שמבקש לייצר חוסר שוויון מובהק בין ועדות מקומיות שונות, על אף שמדובר ברשויות מינהליות שפועלות באותו מדרג בהיררכיה של מוסדות התכנון.

מעבר לקושי המינהלי, המתווה המוצע יוביל למצב שבו רוב, אם לא כל, הוועדות המקומיות שיקבלו סמכויות עודפות (דהיינו, הוועדות שיוסמכו כוועדות מקומיות עצמאיות או עצמאיות מיוחדות) יהיו ברשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית, בעיקר במרכז הארץ, תוך העמקת הפערים בינן לבין שאר הרשויות המקומיות.

על המציאות שתיווצר אם יאושר סעיף 27 המוצע במתכונתו הנוכחית ניתן ללמוד מהניסיון שנצבר אחרי אישור תיקון 76 לחוק, אשר כאמור אפשר לשר הפנים להסמיך ועדות מקומיות. מבין כ-120 ועדות מקומיות שפועלות בישראל, בעת הנוכחית (דצמבר 2013) יש חמש ועדות מקומיות מוסמכות: הוועדות המקומיות תל אביב, חיפה, חולון ונתניה (כולן ועדות של רשות מקומית אחת) והוועדה המקומית המרחבית הרצליה (שבאחריותה גם היישוב כפר שמריהו).

מבין חמש הוועדות המקומיות המוסמכות, אחת (הוועדה המקומית המרחבית הרצליה) פועלת ביישוב כפר שמריהו, שמדורג על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) באשכול החברתי-כלכלי הגבוה ביותר, אשכול 10, וביישוב נוסף (הרצליה) השייך לאשכול 8; אחת (תל אביב) פועלת ביישוב המדורג באשכול 8, אחת (חיפה) פועלת ביישוב המשתייך לאשכול 7, אחת (נתניה) פועלת ביישוב המדורג באשכול 6 ואחת (חולון) פועלת ביישוב המדורג באשכול 5. בין הוועדות המקומיות המוסמכות אין אפילו אחת הפועלת ביישוב המדורג באשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים (1-4). מבין חמש הוועדות המקומיות המוסמכות, ארבע פועלות במרכז הארץ.

מצב עניינים זה לא צפוי להשתנות בעתיד: אם יאושר סעיף 27 המוצע, כמעט רק רשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית, רובן במרכז הארץ, יוסמכו כוועדות מקומיות עצמאיות או כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות ויקבלו לידיהן סמכויות תכנון רבות נוספות. בה בעת, וועדות מקומיות הפועלות ביישובי הפריפריה ו/או ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית ייוותרו ברובן במעמד של ועדות מקומיות רגילות, שסמכויותיהן יהיו מצומצמות בהרבה. מדובר במתווה אנטי חברתי מובהק, שיחזק רשויות מקומיות החזקות ממילא, רובן במרכז הארץ, ויעמיק את הפערים הקיימים ביניהן לבין הרשויות המקומיות החלשות, שרובן בפריפריה.

לדעתנו, משרד הפנים המופקד על תחום התכנון והבנייה בישראל צריך לנקוט צעדים כדי לייצר מצב שבו כל הוועדות המקומיות בכל רחבי הארץ יהיו ברמה מקצועית נאותה ועם בסיס מקצועי זהה. יש לקבוע לכולן אותן סמכויות, ממש כשם שלכל הוועדות המחוזיות יש אותן סמכויות.

בנוסף, לפי סעיף 14 להצעת החוק, הסמכת ועדות מקומיות כוועדות מקומיות עצמאיות או עצמאיות מיוחדות תהיה לתקופות קצרות של עד חמש שנים, ושר הפנים יוכל לבטל בדיעבד הסמכה שניתנה. הדבר מחמיר את הקושי שבהצעת החוק, משום שלפיה גם באותם מקרים שוועדות מקומיות יקבלו לידיהן סמכויות נוספות, סמכויות אלו יהיו קצרות בזמן ושר הפנים יוכל לשלול אותן בכל עת. גם בהיבט זה מדובר בסטייה מעקרונות היסוד של חוק התכנון והבנייה: סמכויותיהם של מוסדות התכנון בדרג המחוזי והארצי קבועות אינן קצרות בזמן ואינן חשופות לשלילה מעת לעת על ידי שר הפנים, בעוד שלפי המוצע, סמכויותיהן של הוועדות המקומיות העצמאיות והעצמאיות המיוחדות יהיו על בסיס זמני ויוכלו להישלל בכל עת.

### הערות פרטניות לסעיף 27

א. **השינוי המוצע בסעיף 62א.3) לחוק העיקרי:** לפי המוצע, המונח "צורכי ציבור" יכלול גם מתקני תשתית מקומיים, כדוגמת מתקנים לייצור ולאגירת דלק ונפט ומתקני ביו. לדעתנו אין מקום להרחיב את הגדרת המונח "צורכי ציבור" בחוק העיקרי, משום שתשתיות פיזיות, עם כל חשיבותן, שונות מהותית מצורכי ציבור כגון מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. עם זאת, אין לנו התנגדות לכך שוועדות מקומיות יוכלו לאשר בתכנית שבסמכותן הקמת תשתיות כאלו, משום שהודות להיכרותן את השטח, ועדות מקומיות עשויות להיות מסוגלות לאזן באופן טוב בין הצורך בתשתיות כאלו לבין אינטרסים מקומיים אחרים.

ב. **סעיף 62א.14) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי:** לפי המוצע, ועדה מקומית תוסמך לשנות ייעוד של קרקע המיועדת בתכנית תקפה, שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, למגורים ולייעודה להשכרה. כן תוסמך הוועדה המקומית להגדיל את היקף השטח המבונה המותר ב-20%. בנוסף תוסמך הוועדה המקומית להוסיף באותה קרקע שימוש מסחרי ולייעד לו עד 25% מהשטח המבונה הכולל. הסעיף מדבר על ייעוד להשכרה בכלל, ולא דווקא רק על השכרה למגורים.

לדעתנו, בניסוחו הנוכחי, הסעיף המוצע בעייתי, משום שהוא מבוסס על סתירה פנימית. מצד אחד, הסעיף מבקש לכאורה לעודד הקמת יחידות דיור להשכרה. מצד שני, הסעיף מעודד הקמת שימושים מסחריים ששטחיהם יבואו על חשבון השטחים שיועודו להשכרה – כאמור, לפי הסעיף עד רבע מכלל השטח המבונה במגרש יוקצה לשימושים מסחריים.

לאור המחסור בדירות להשכרה, אנו סבורים כי יש מקום לאמץ את החלק הראשון של הסעיף המוצע ולהסמיך את הוועדה המקומית להגדיל את השטח המבונה כמוצע במבנה שיועודו יוסב להשכרה למגורים. יש לקבוע בסעיף במפורש כי מדובר בהשכרה למגורים בלבד, ולא בהשכרה לשימושים אחרים. לעומת זאת, אין לאפשר תוספת שימושים מסחריים שיבואו על חשבון שטחי המגורים להשכרה.

ג. **סעיף 62א.16) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי:** לפי הסעיף המוצע, כל הוועדות המקומיות יוכלו לאשר בתכנית תוספת שטחים עיקריים בהיקף של עד 15% משטח המגרש בקרקע המיועדת לבנייה רוויה ובהיקף של עד 7% משטח המגרש במקומות אחרים. לפי המוצע, המונח "בנייה רוויה" יתייחס ל"בנייה במגרש של ארבע יחידות דיור או יותר הבנויות בשתי קומות לפחות".

יש חוסר בהירות לגבי היחס בין הסעיף המוצע לבין ההסדר המעוגן בסעיף 62א.9) לחוק העיקרי. במצב החוקי הקיים, והסדר זה נותר על כנו גם בהצעת החוק, הוועדות המקומיות

רשאיות לאשר בתכנית שבסמכותן תוספת שטחים עיקריים בהיקף של עד 16% משטח המגרש, היא התוספת המקסימלית שניתן לאשר בהקלה לפי תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), תשס"ב-2002. כאמור, סעיף 62א(16) המוצע מגביל את תוספת השטחים העיקריים ל-15% משטח המגרש. אם הכוונה היא שתוספת זאת תהיה בנוסף למותר לפי סעיף 62א(9) לחוק העיקרי, יש להבהיר זאת. אם הכוונה היא שהתוספת המוצעת תהיה במקום שסעיף 62א(9) לא חל – דהיינו, במקרה שמדובר בתוספת שטחים מעבר למותר בתכנית שהופקדה אחרי 1.8.1989 – יש להבהיר את הדבר. בניסוחו הנוכחי הסעיף אינו ברור ועלול להוביל למחלוקות ולהתדיינות משפטיות ממושכות.

לדעתנו, הגדרת המונח "בנייה רוויה" כמוצע בסעיף דורשת שינוי. ככלל, הפרמטר שלפיו ניתן לקבוע אם בנייה מסוימת היא רוויה אם לאו היא הצפיפות ליחידת שטח (דונם). ההגדרה המוצעת – מספר קבוע של יחידות דיור למגרש, ששטחו עשוי להשתנות ממקום למקום בצורה קיצונית – אינה משקפת את הפרמטר המקצועי המקובל. לפי ההגדרה המוצעת, בנייה של 4 יחידות דיור בשתי קומות על מגרש ששטחו 2 דונם, בצפיפות נמוכה של 2 יחידות דיור לדונם, תיחשב לבנייה רוויה, בדיוק כמו בנייה של 4 יחידות דיור במגרש ששטחו 250 מ"ר, בצפיפות של 16 יחידות דיור לדונם. לכן אנו מציעים לשנות את ההגדרה ולקבוע בסייפא של סעיף 62א(16) המוצע כדלהלן: **"לעניין זה, 'בנייה רוויה' – בנייה בצפיפות של 8 יחידות דיור לדונם לפחות הבנויות בשתי קומות לפחות"**.

ד. **סעיף 62א(1א) המוצע:** הסעיף מציע להגדיל, ובאופן ניכר, את סמכויותיהן של ועדות מקומיות שיוסמכו כוועדות עצמאיות. מעבר להתנגדות העקרונית שלנו למתווה זה מהטעמים שפורטו לעיל, ניסוחו של סעיף 62א(1א) המוצע בעייתי, אינו ברור ויוצר רשימה ארוכה של חלופות לסמכויות המוגדלות של הוועדות המקומיות העצמאיות. אי-בהירות זאת עלולה להוביל למחלוקות האם תכנית פלונית היא בסמכות הוועדה המקומית או לא ואף להתדיינות ממושכות בוועדות הערר המחוזיות, שיתבקשו להכריע בסוגיית הסמכות.

כך, לפי הסעיף המוצע, ועדה מקומית עצמאית תוכל לאשר תוספת שטחים מבונים בכמה חלופות: (1) תוספת של 100% לשטח הכולל (עיקרי+שירות) המותר לפי התכנית התקפה במגרש שמותר לבנות בו עד 2 קומות; (2) תוספת של 60% לשטח הכולל המותר לפי התכנית התקפה במגרש שמותר לבנות בו 3-9 קומות; (3) תוספת של 30% לשטח הכולל המותר לפי התכנית התקפה במגרש שמותר לבנות בו 10 קומות או יותר; (4) תוספת שטח השווה למכפלת השטח הממוצע של יחידת דיור שמותר להקים במגרש לפי התכנית התקפה במספר השווה ל-20% ממספר יחידות הדיור שמותר לבנות במגרש; (5) תוספת שטח כולל בהיקף של 15% משטח המגרש.

במקום הגדרות מסובכות שכאלו, יש להגדיר בצורה ברורה ופשוטה את סמכויות הוועדות המקומיות העצמאיות לאשר תוספת שטחים בתכנית שבסמכותן. לפיכך אנו מציעים שהיקף השטח הכולל שוועדה מקומית עצמאית תורשה להוסיף בתכנית שבסמכותה יוגדר כשיעור קבוע (לדוגמה, 10%) מהשטח הכולל המותר לבנייה בתכנית התקפה שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. המתווה המוצע יבטיח שתכניות בסמכות ועדה מקומית עצמאית לא יובילו לשינוי קיצוני באופי הבנייה, כפי שהסעיף המוצע בניסוחו הנוכחי מאפשר, ושתוספת השטח המבונה שתאושר על ידי הוועדה המקומית העצמאית תהיה ביחס ישיר לאופי הבנייה שאושר על ידי הוועדה המחוזית.

ה. **סעיף 62א(1א)(5) המוצע:** לפי הסעיף, ועדה מקומית עצמאית תוכל להוסיף שימושים לצורכי ציבור במגרש המיועד לצורכי ציבור וכן להגדיל את השטח המבונה במגרש שכזה. מאחר שהגדרת המונח "צורכי ציבור" בהצעת החוק רחב ביותר (ר' התייחסותנו לשינויים המוצעים בסעיף 62א(3) לחוק העיקרי), וכוללת גם שטחים ציבוריים פתוחים, גם מבני ציבור וגם תשתיות מקומיות שונות, סעיף 62א(1א)(5) המוצע יאפשר לוועדות מקומיות

להתיר בינוי רחב היקף במגרשים שייעודם, בתכנית התקפה שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, הוא שטח ציבורי פתוח. קיים הבדל מהותי בין שטחים ציבוריים מבונים לשטחים ציבוריים פתוחים. במרבית הערים הוותיקות בישראל, שטחים ציבוריים פתוחים הם משאב שבמחסור חריף. לאור חשיבותם הגדולה של שטחים ציבוריים פתוחים לאיכות החיים של התושבים, במיוחד באזורים עירוניים, יש למנוע מצב שבו ועדה מקומית תוכל לאשר בינוי בקרקע שיועדה על ידי הוועדה המחוזית לשטח ציבורי פתוח. לכן יש לשנות את ניסוחו של סעיף 62א.(א1)(5) כדלקמן: **"הוספת שימושים לצורכי ציבור במגרש המיועד למבני ציבור וכן הגדלת השטח הכולל המותר לבנייה לצורכי ציבור במגרש המיועד למבני ציבור"**. בנוסף יש לקבוע מגבלה על תוספת השטח המבונה שתהיה בסמכות הוועדה המקומית, מאחר שבניסוחו הסעיף מאפשר לוועדה מקומית עצמאית לאשר בתכנית תוספת בלתי מוגבלת של שטחים מבונים במגרשים המיועדים לצורכי ציבור. אנו מציעים שהיקף התוספת יוגדר כשיעור קבוע (לדוגמה, 20%) מהיקף השטח המבונה המותר בתכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית.

1. **סעיף 62א.(א1)(8) המוצע:** הסעיף מציע להסמיך ועדות מקומיות עצמאיות לאשר בתכנית שתחול על מגרש שייעודו, בתכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, הוא לתעסוקה, שימושי תעסוקה שונים מכפי שנקבע בתכנית התקפה. מאחר שהגדרת המונח "תעסוקה" בסעיף 62א.(א1)(2) להצעת החוק רחבה ביותר וכוללת תעשייה לסוגיה בצד שימושים אחרים, יש להגביל את סמכות הוועדה המקומית ולקבוע כי זאת תחול רק במקום שהשימוש החדש אין בו כדי לגרום פגיעה או מטרדים בשימושים גובלים או בסביבה. זאת כדי למנוע מצב שבו, לדוגמה, ועדה מקומית עצמאית תאשר תכנית הקובעת כי במגרש שיועד בתכנית תקפה לתעשייה נקייה, שפגיעתה בסביבה הקרובה זניחה, יותרו שימושי תעשייה כבדה, שעלולים לגרום פגיעה קשה באיכות החיים של שכנים גובלים. אמנם יש להניח כי במקרים רבים חברי ועדה מקומית ימנעו מלאשר שימושים פוגעניים כאלו, בשל העובדה שהם אמורים להיות מחויבים ראשית לכל לתושבי המקום. ואולם יש לזכור כי במקרים לא מעטים אזורי תעשייה ממוקמים בשולי היישוב ובאזור שגובל ביישובים אחרים, כך שהפגיעה הנובעת משימושים פוגעניים עלולה להיגרם לתושבים ביישובים סמוכים, שאינם מיוצגים על ידי נבחריו הציבור בוועדה המקומית שאחראית על מרחב התכנון הגובל.

2. **סעיף 62א.(א1)(10) המוצע:** לפי הסעיף, ועדות מקומיות עצמאיות יוסמכו לאשר בתכנית הוספת שימושים שאינם לצורכי ציבור במגרשים המיועדים לצורכי ציבור בלבד בתכנית תקפה, שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. כן קובע הסעיף כי על מנת לאפשר את תוספת השימושים שאינם לצורכי ציבור, תוכל הוועדה המקומית העצמאית להגדיל את השטח המבונה ב-20% מעבר למותר בתכנית התקפה. הסעיף אינו מטיל מגבלות כלשהן על סוגי השימושים הלא-ציבוריים שיותר במגרשים שייעודם צורכי ציבור, ואף אינו מבחין בין צורכי ציבור שונים – מבני ציבור לעומת שטחים ציבוריים פתוחים, כפי שפירטנו בהערות לסעיף 62א.(א1)(5) לעיל.

לדעתנו המתווה המוצע בסעיף זה פסול. כאמור, ברוב הערים הוותיקות בישראל קיים מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים ובחלקן גם בשטחים למבני ציבור. במצב עניינים זה, אין מקום לאפשר תוספת שימושים שאינם ציבוריים מובהקים במשאב הקרקע של שטחים לצורכי ציבור, הנמצא ממילא במחסור. בנוסף, הסעיף בניסוחו הנוכחי מאפשר הקמת שימושים שאינם לצורכי ציבור גם על מגרשים שייעודם בתכנית התקפה הוא שטח ציבורי פתוח. זאת תוך פגיעה בתפקוד השטחים הציבוריים הפתוחים, הנמצאים במחסור חריף ברבות מהשכונות הוותיקות בערי ישראל, ופגיעה קשה באיכות החיים של תושביהן.



החוק העיקרי – והצעת החוק הנוכחית לא מציעה לשנות זאת – מאפשר הפקעת שטחים לצורכי ציבור (ר' סעיף 188 לחוק העיקרי). הפקעת מקרקעין פרטיים מהווה פגיעה קשה בקניין הפרטי, והחוק העיקרי מאפשר הפקעה בשיעור של 40% משטח החלקה בלי מתן פיצויים (ר' סעיף 190 לחוק העיקרי). ניתן להצדיק הוראות אלו שבחוק העיקרי, למרות הפגיעה בקניין הפרטי, כאשר הקרקע המופקעת משמשת לצורך ציבורי מובהק וחיוני כמו דרכים, מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. אבל אין הצדקה להפקעת מקרקעין פרטיים כאשר הקרקע תיועד בסופו של דבר גם לבינוי למגורים, למסחר ולשימושים אחרים שאינם לצורכי ציבור, כפי שמציע הסעיף שבנדון. החשש מההשלכות השליליות של המתווה המוצע גובר גם בשל התשואה הכלכלית הגבוהה לרשות המקומית הטמונה בשימושים שאינם ציבוריים (למשל, מסחר) לעומת התשואה הכלכלית הנמוכה (ולעתים גם השלילית) המגולמת בשימושים ציבוריים מובהקים. לפיכך, המתווה המוצע אינו מידתי ופוגע בצורה קשה בזכות הקניין הפרטי המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

על כן יש לדחות את סעיף 61א.א(10) המוצע.

ח. **סעיף 61א.א(2) המוצע:** הסעיף קובע את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות העצמאיות המיוחדות, שיכללו את כל סמכויות הוועדות המקומיות העצמאיות ובנוסף סמכות לאשר תכניות פינוי-בינוי ותכניות להתחדשות עירונית.

תכניות התחדשות עירונית בכלל, ותכניות פינוי-בינוי בפרט, הן מסוג התכניות המורכבות ביותר, המחייבות איזונים עדינים בין אינטרסים רבים ומנוגדים. תכנית פינוי-בינוי נדרשת להביא בחשבון את האינטרסים של הדיירים הקיימים במבנים המיועדים לפינוי, ובמסגרת זאת להבטיח בין היתר שיוכלו לעמוד לאורך זמן בהוצאות האחזקה השוטפות במבנים החדשים שיוקמו. בה בעת, תכנית פינוי-בינוי צריכה להביא בחשבון את האינטרסים הכלכליים של היזם, שמחייבים במרבית המקרים בנייה צפופה מאוד, וכפועל יוצא מכך בנייה לגובה רב מאוד, שיוצרת עלויות אחזקה גבוהות במאות אחוזים מאלו שנדרשו במבנה הישן המיועד להריסה, שלרוב מתאפיין בהוצאות אחזקה נמוכות. תכנית פינוי-בינוי חייבת להביא בחשבון גם את האינטרסים של השכנים הגובלים, שצפויים להיפגע מהקמת מבנה רב קומות החריג לאופי הבנייה בשכונתם. בנוסף, תכנית פינוי-בינוי צריכה להבטיח מענה לצרכים הציבוריים (מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים) ולתשתיות לכל הדיירים שיתגוררו בתחומה.

בשל מורכבותן והעובדה שטעויות תכנוניות בתכניות פינוי-בינוי עלולות לגרום פגיעה קשה ומתמשכת בשכנים גובלים, בדיירים עצמם ובסביבה העירונית, תכניות שכאלו צריכות להיבחן בשבע עיניים ולעבור תהליך תכנוני שלם, הכולל דיונים גם בוועדה המקומית וגם בוועדה המחוזית.

לכן יש לדחות את סעיף 61א.א(2) המוצע.

ט. **סעיף 62א.ה) המוצע:** הסעיף קובע כי הממשלה וגופים שהוסמכו על ידה יוכלו להגיש תכניות לאישור הוועדה המחוזית, גם אם מדובר בתכניות שלפי נושאייהן ותכניהן הן בסמכות הוועדה המקומית. לפי המוצע, גופי השלטון המרכזי יוכלו לבחור כראות עינם אם להגיש לאישור הוועדה המקומית או לאישור הוועדה המחוזית תכניות במגוון נושאים: מתקנים ביטחוניים, שטחים ציבוריים, תכניות פינוי-בינוי, תכניות לתשתיות, תכניות ששר הפנים קבע שיש להן חשיבות לאומית או מחוזית ועוד. חופש בחירה זה מוגבל בהצעת החוק רק לגופי השלטון המרכזי, ואילו גופי השלטון המקומי וגורמים פרטיים לא יוכלו לבחור לאיזה מוסד תכנון להגיש את התכניות שהם יוזמים ומקדמים.

הסעיף עומד בסתירה למטרה המוצהרת של הצעת החוק – ביזור סמכויות והגדלת כוחן של הוועדות המקומיות. בדברי ההסבר לסעיף צוין כי מדובר בעיקר בתכניות אשר "לוועדה

המקומית עלול להיות אינטרס שלא לאשרן משיקולים מקומיים". כלומר, מחד גיסא הצעת החוק טוענת שהוועדות המקומיות מכירות טוב יותר מהוועדות המחוזיות את רמת השטח ולכן יש להגדיל את סמכויותיהן לאשר תכניות. מאידך גיסא היא קובעת שכאשר מדובר בתכניות שהשלטון המרכזי חפץ בקידומן, יש לאפשר לו להתעלם מהאינטרסים המקומיים ולרמוס את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות.

הסעיף כולו פסול ויש לדחות אותו, וזאת משתי סיבות. ראשית, הוא יוצר מציאות שבה למוסד תכנון במדרג מסוים (ועדה מקומית) יש סמכויות תלויות-מצב והקשר ולא סמכויות המוגדרות לפי חתך נושאי. מצב זה אינו ראוי, ממש כשם שאין זה ראוי לקבוע שכאשר השלטון המרכזי חושש שהחלטה שתתקבל בוועדה מחוזית תהיה בניגוד לתפיסתו, יוכל להביא את התכנית שבסמכות הוועדה המחוזית לאישור המועצה הארצית. שנית, הסעיף יוצר חוסר שוויון מובהק בין גופי השלטון המרכזיים מצד אחד לבין כל הגורמים האחרים (השלטון המקומי, גורמים פרטיים) הפעילים בתחומי התכנון והבנייה: בעוד שמשרדי הממשלה וגופים שהוסמכו על ידה יוכלו לבחור האם להגיש תכנית פלונית לאישור הוועדה המקומית או לאישור הוועדה המחוזית, כל הגורמים האחרים יוכלו להגיש תכניות אשר לפי נושאייהן הן בסמכות הוועדה המקומית אך ורק לאישור הוועדה המקומית, והמסלול העוקף (הגשה לוועדה המחוזית) ייחסם בפניהם.

יוזכר כי לפי החוק העיקרי, ובעניין זה הצעת החוק לא משנה דבר, בוועדות המחוזיות יש רוב מאסיבי לנציגי הממשלה. הסעיף המוצע הוא אפוא ניסיון שקוף של השלטון המרכזי להבטיח שהתכניות שהוא חפץ בקידומן תאושרנה, על ידי עקיפת הוועדה המקומית כאשר מדובר בתכניות שצפויות להיתקל בהתנגדות בוועדה המקומית, בשל פגיעה קשה באינטרסים מקומיים.

על כן יש לדחות את סעיף 62א.ה) המוצע. לחלופין יש להחריג מסמכות הוועדות המקומיות רק תכניות למתקנים ביטחוניים ולשימושים ביטחוניים, כמפורט בסעיפים קטנים 62א.ה) (1)-(4) המוצעים.

### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 27 המוצע**

יש לדחות את סעיף 27 המוצע כולו.

ככל שעמדה זאת תידחה, יש לפחות להטמיע בו את התיקונים שצוינו לעיל, תחת הכותרת "הערות פרטניות לסעיף 27".

בכבוד רב ובברכה,

ניר שלו

"במקום" – מתכננים לזכויות תכנון

העתקים:

חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנס

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת