

הנדון: עיקרי מתווה עדכון צפיפויות המגורים, תמ"א 35

חומר רקע לדיון ולנת"ע, 20.07.2021

1. ב- 2019 החליטה המועצה הארצית (החלטה מס' 632) על עריכת בחינה לעדכון לוח 1 והוראות הצפיפות בתמ"א 35. ההחלטה התקבלה בהמשך להצגת בחינה ומיפוי של נתוני תכניות למגורים מהשנים האחרונות ומתווה ראשוני לעדכון הצפיפויות למגורים.
2. מאז נערך הליך עבודה של איסוף נתונים, ניתוח ספרות מקצועית ומדיניות קיימת בארץ ובעולם, על בסיסם נבחנו חלופות וגובשה טיוטת הצעה כבסיס לדיונים, התייעצויות, סיורים וסימולציות עם גורמים רבים ובהם אנשי מקצוע ואקדמיה, גופי תכנון, נציגי ועובדי ציבור, אגפי מנהל התכנון, משרדי ממשלה ובהם כלל נציגי הולנת"ע והמועצה הארצית.
3. בהמשך לאמור, יתקיים בולנת"ע ב-20.7 דיון שמטרתו הצגת העבודה, ושמיעת התייחסויות המשתתפים בעניינו - וזאת כהכנה לקיום דיון סטטוטורי.
4. להלן חומר רקע לדיון:

תפיסת התכנון – עיקרי הדברים

בבסיס המתווה עומד העיקרון של שמירה וחיזוק המרכיבים הבסיסיים והמהותיים של המרחב העירוני והמרחב הכפרי, על מאפייניהם הייחודיים.

המרחב העירוני (דגמי ישוב 5-1):

- צפיפות ופרישה מאוזנת של המגורים כמרכיב בסיסי ביצירת סביבה עירונית רציפה, קומפקטית, מרובת מפגשים, הזדמנויות ושירותים, מרושתת ונגישה, וזאת באמצעות:
- א. אבחנה בין שלשה אזורים בעיר: אינטנסיבי, רגיל ויחריג' המאפשרים מדרג צפיפויות בכל דגם ישוב.
 - ב. קביעת ערכי צפיפות גבוהים בברוטו (אנשים לקמ"ר) ונמוכים יחסית, בנטו (יח"ד לדונם מגורים) באופן המעודד תמהיל בטיפולוגיות מגורים וערוב שימושים.
 - ג. פרישה מאוזנת של מגרשי המגורים לעומת שימושים אחרים בתכנית למגורים, באמצעות העלאת שיעור מגרשי המגורים בתכנית.
 - ד. ייעול השימוש בשטחים ציבוריים.

המתווה מתבסס על שימוש בנתון ה'ברוטו' המבטא את מספר התושבים שניתן לאכלס בשטח התכנית כולו, לרבות שטחים עבור שימושים ציבוריים מסחריים ואחרים הנדרשים עבורם. פרקטיקת השימוש בברוטו נעשית על ידי פרישה רחבה יחסית של מגרשי מגורים המאפשרת צפיפות נטו נמוכה יחסית.

המרחב הכפרי (דגם 6):

- איזון בין הצורך בפיתוח המרחב הכפרי לבין שמירה על אופיים של הישובים ועל המרחב הפתוח בו הם מתקיימים ובהתאמה, שמירה על עיקרון של עיבוי הישובים כלפי פנים תוך הימנעות מזליגה אל שטחים פתוחים וזאת באמצעות:
- א. אבחנה על בסיס גיאוגרפי בין שלושה אזורים: מרכז הארץ, פריפריה ואזורים מרוחקים ויצירת מדרג פיתוח על פיו:
- במרכז הארץ יקבעו ערכי צפיפות גבוהים יותר וככלל, לא תתאפשר הרחבה גיאוגרפית של ישובים.
 - בפריפריה יקבעו ערכי צפיפות בינוניים וקריטריונים לאפשרות של הרחבת ישוב במקרים מסוימים.
 - באזורים המרוחקים יקבעו ערכי צפיפות נמוכים יחסית ותתאפשר הרחבה גיאוגרפית של ישובים.
- ב. שילוב דיור מוגן.
- ג. קביעת ערכי צפיפות ממוצעים עם ערך מינימום, במטרה לעודד קיומו של היצע דיור שאינו אחיד, מתוך הבנה כי אוכלוסיית הכפר הנה מגוונת מבחינת הרכב משק הבית וצרכיו.
- ד. חישוב ערכי הצפיפות יחול על השטח בתחומו מוצעת תוספת יח"ד בתכנית המוגשת, ולא על שטח הישוב כולו.
- ה. בקשה לתוספת יח"ד בישוב הכפרי תלווה במסמכים הבאים:
- הצגה וניתוח של נתוני ומאפייני הישוב - פיזית, חברתית, דמוגרפית, ערכים ראויים לשימור וכיוצ"ב.
 - ניתוח של מיצוי עתודות קרקע לבניה בישוב.
 - ניתוח השפעת תוספת יח"ד המוצעות על הישוב בהיבטי תחבורה וצרכי ציבור.

תחולת המתווה:

- כל תכנית המציעה תוספת יח"ד למעט:
- תוספת על בניין קיים (וזאת ללא הריסה ובניה מחדש).
 - תחום נחלה במושב כולל שטח השלמה לנחלה.

לוח 1 - צפיפות מינימלית למגורים

הגדרות:

- צפיפות ברוטו:** צפיפות מגורים באנשים לקמ"ר בכל השטח הכלול בתכנית.
- שטח למגורים:** שטח קרקע (מגרש) המשמש למגורים ובכלל זה לדיור מוגן ולמעונות סטודנטים.
- פריסה מרחבית:** אחוז השטחים המיועדים למגורים והשטחים המיועדים לשימוש מעורב הכולל יעוד מגורים מתוך כלל שטח התכנית.
- צפי אוכלוסייה:** תחזית האוכלוסייה שתתגורר בפועל בישוב על פי תכנית כוללנית. ככל שלא אושרה תכנית כוללנית - תחזית האוכלוסייה המתקבלת מצרוף האוכלוסייה בפועל (עפ"י נתוני למ"ס), האוכלוסייה הצפויה להתגורר בפועל על פי תכניות מאושרות, והאוכלוסייה הצפויה להתגורר בפועל על פי התכנית המוגשת למוסד התכנון.
- דיור מכיל:** דירות קטנות בשטח של עד 55 מ"ר וכן דיור מיוחד כדוגמת דיור מוגן ומעונות סטודנטים.
- דגם ישוב:** מספר בין 1-6 המבטא השתייכותו של יישוב לקבוצת יישובים להם צפי אוכלוסייה בטווח נתון.
- דגם 1: יישובים שצפי אוכלוסייתם מעל ל 500,000 נפש וכן יישובי גלעין מטרופוליני כלהלן: ירושלים, ת"א-יפו, חיפה, באר שבע, ראשון לציון, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, בת ים, חולון, פתח תקוה, קריית ים, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין, נשר, טירת כרמל.
- דגם 2: יישובים שצפי אוכלוסייתם 200,001-500,000 נפש, למעט יישובי דגם 1.
- דגם 3: יישובים שצפי אוכלוסייתם 50,001-200,000 נפש, למעט יישובי דגם 1.
- דגם 4: יישובים שצפי אוכלוסייתם 20,001-50,000 נפש.
- דגם 5: יישובים שצפי אוכלוסייתם 5,001-20,000 נפש.
- דגם 6: יישובים שצפי אוכלוסייתם הוא 5,000 נפש ומטה.

לוח 1 – צפיפות מינימלית למגורים

הערות	פריסה מרחבית	צפיפות מינימלית ¹			צפיפות ברוטו באנשים לקמ"ר ³	נושא	
		צפיפות נטו ביח"ד לד' ²					דגם ²
		מרקם חריג ⁵	מרקם רגיל	מרקם אינטנסיבי ⁴			
1. תכנית הכוללת 100 יחידות דיור לפחות תכלול דיור מכיל בשיעורים הבאים⁶: במרקם אינטנסיבי: לכל הפחות 20% מסך יחידות הדיור. במרקם רגיל: לכל הפחות 15% מסך יחידות הדיור. במרקם חריג: לפי שיקול דעת מוסד תכנון.	לא תפחת מ 50%	8	20	30	30,000	1 מעל 500,000 וישובי גלעין מטרופוליני	
	לא תפחת מ 50%	6	16	20	25,000	2 200,001-500,000	
1. תכנית הכוללת 100 יחידות דיור לפחות תכלול דיור מכיל בשיעורים הבאים⁷: במרקם אינטנסיבי: לכל הפחות 15% מסך יחידות הדיור. במרקם רגיל: לכל הפחות 10% מסך יחידות הדיור. במרקם חריג: לשיקול דעת מוסד תכנון.	לא תפחת מ 50%	4	14	16	20,000	3 50,001-200,000	
	לא תפחת מ 40%	4	10	12	15,000	4 20,001-50,000	
דירור מכיל: לשיקול דעת מוסד תכנון	לא תפחת מ 40%	4	6	8	10,000	5 5,000-20,000	
(בעמוד הבא)						6 5,000 נפש ומטה	

¹ ניתן לקבוע צפיפות גבוהה יותר בהתאם למדיניות התכנון/ תכנית כוללת/ החלטת מוסד תכנון.

² צפי אוכלוסייה בהתאם להגדרה לעיל.

³ בתחום התכנית המוגשת.

⁴ מרקם אינטנסיבי: שטח המאופיין בעוצמות גבוהות של שימושים ובינוי, לדוגמא מע"ר, נתיבי תח"צ, רחוב ראשי, אזורי התחדשות עירונית, מרכז שכונה והכל בהתאם למאפייני הישוב.

⁵ מרקם חריג: שטח אשר לא ניתן לתכנן בו בהתאם למרקם רגיל מטעמים של העדר אפשרות לפתרונות של חנייה ותשתיות, שיקולי שימור ומאפיינים יוצאי דופן אחרים.

⁶ אושרו יחידות דיור לפי התוספת השישית לחוק, הן יבואו במניין הדיור המכיל

⁷ אושרו יחידות דיור לפי התוספת השישית לחוק, הן יבואו במניין הדיור המכיל

לוח 1 - המשך

הערות	פריסה מרחבית	צפיפות מינימאלית			צפיפות ברוטו באנשים לקמ"ר	דגם ⁸
		צפיפות ממוצעות ביח"ד לד' (נטו) ⁹				
		אזור א' 11	אזור ב' 10	אזור א' 9		
	-	3-4 ולא יפחת מ-2 לדונם	4-5 ¹² ולא יפחת מ-3 לדונם	6 ולא יפחת מ-4 לדונם	-	6 5,000 נפש ומטה

הערות

- א. חישוב צפיפות ברוטו: מספר הנפשות בתחום התכנית חלקי שטח התכנית, (נספר בנפש לקמ"ר). כך למשל בתכנית ששטחה 500 ד' (חצי קמ"ר) בישוב מדגם 1 בו הצפיפות ברוטו היא 30,000 נפש לקמ"ר, מינימום נפשות (מתגוררים) בתחום התכנית יהיה 15,000 נפש.
- ב. מספר יח"ד בתכנית: מספר האנשים לקמ"ר בשטח התכנית חלקי גודל משק בית ממוצע. במקרים בהם גודל משק בית ממוצע בשטח בו מוגשת התכנית גבוה משמעותית מגודל משק בית ארצי ממוצע בהתאם לנתוני הלמ"ס, רשאי מוסד תכנון שלא לחייב עמידה בצפיפות ממוצעת ביח"ד לדונם (נטו) כמפורט בלוח 1. תכנית כאמור תידרש לעמוד בערכי צפיפות ברוטו ופריסה מרחבית כמפורט בלוח.
- ג. צפיפות הברוטו המינימאלית רלוונטית רק למרקם רגיל ומרקם אינטנסיבי. צפיפות במרקם חריג תיקבע בנתון נטו (יח"ד לד') בלבד. תכנית כאמור תידרש לעמוד בערכי צפיפות ממוצעת ביח"ד לדונם (נטו) ופריסה מרחבית כמפורט בלוח.
- ד. מדרוג בערכי צפיפות: יתאפשרו פקטורים מקלים בחישוב הצפיפויות בישובים מדגם 3-5 במחוזות צפון ודרום (0.8 מהערך), ותיקבע צפיפות גבוהה יותר במחוז דרום בישובים מדגם 6 בהם צפי האוכלוסייה עולה על 2,000 נפש (1.5 מהערך).
- ה. בעיר באר שבע ובישובים מדגם 3-4, בהם צפי האוכלוסייה עולה על 150% מהיקף האוכלוסייה הקיים בישוב, ניתן לחשב את ערכי הצפיפות לפי הדגם הראשון הבא אחריהם בלוח 1.

⁸ צפי אוכלוסייה בהתאם להגדרה לעיל.

⁹ אזור א': מחוזות תל אביב, מרכז, חיפה וירושלים.

¹⁰ אזור ב': מחוזות צפון ודרום, למעט שטחים שהוגדרו בתכנית זו כאזור ג' (ספר).

¹¹ אזור ג': תחומי המועצות האזוריות: גולן, עמק הירדן ממזרח ומדרום לכינרת, עמק המעינות, תמר, ערבה תיכונה, חבל אילות, רמת נגב, מועצות מקומיות מסעדה, עין קניה ועיגור, וכן ישובים משני צידי דרך מס. 899 ותחום רצועה ברוחב 4.0 ק"מ לאורך גבולות לבנון מצריים ועזה.

¹² הצפיפות הממוצעת תיקבע ע"י מוסד תכנון במסגרת טווח זה, על פי שיקולים תכנוניים ובכלל זה נגישות (קרבה לעורקי תחבורה ארציים) וסמיכות לישובים עירוניים.

1. מדורג בערכי פריסה מרחבית: מוסד תכנון יוכל לאפשר הקלה של עד 10% מהפריסה המרחבית בדגמים 1,2,3.
2. חישוב צפיפויות וערכי פריסה מרחבית: החישוב יכלול את כל תחום התכנית, למעט שטחים שבאופן מובהק אינם חלק ממרחב המגורים, כגון כביש ארצי, מתקן תשתית כלל עירוני, שטח יער, שטח חקלאי, אזור תעשייה וכד. כמו כן בתכנית שבה המגורים הנם מרכיב שולי, יחולו על מגרשי המגורים הוראות צפיפות הנטו בלבד.
3. במקרים חריגים בהם נכלל בשטח התכנית שטח מבונה ביעוד שאינו למגורים, אשר מוסד תכנון קבע בו עיבוי של הבינוי הקיים, ואשר היקפו אינו מאפשר עמידה בנתוני הפריסה המרחבית כמפורט בלוח 1, רשאי מוסד תכנון לקבוע כי השטח המבונה כאמור, כולו או חלקו, לא ייכלל בשטח התכנית לצורך חישוב הצפיפות והפריסה המרחבית.