

מסמך מדיניות לבחינת בקשות להיתרי בניה למבני מגורים

מכח תמ"א 38

דיון במליאת הועדה המקומית 29.5.16

משרד מהנדס העיר מביא לדיון במליאת הועדה המקומית "מסמך מדיניות לבחינת בקשות להיתרי בנייה למבני מגורים מכח תמ"א 38 -תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה".

תמ"א 38 הינה תכנית מתאר ארצית אשר אושרה ע"י ממשלת ישראל בתוך מטרה לאפשר חיזוקם של מבנים שהיתר לבנייתם ניתן לפני תאריך 1.1.1980 כנגד רעידות אדמה. התכנית אושרה במספר שלבים כאשר מעת לעת, חלו בה שינויים שמטרתם הייתה להעלות את הכלכליות של הבנייה לצורך חיזוק מבנים קיימים ובעיקר לעודד את הריסת המבנים הישנים ובניית מבנים חדשים תחתם העומדים עפ"י חוק בתקן כנגד רעידות אדמה.

תמ"א 38 - סקירה ורקע:

בחודש אפריל 2005 אישרה הממשלה, לפי המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה, תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה - תמ"א 38. מטרת התמ"א כפי שאושרה ב-2005 היא לעודד חיזוקם של בנינים קיימים באמצעות תוספות בנייה בהיקף מוגבל ותוך התנית התוספת בחיזוק המבנה כולו.

בחודש פברואר 2010 אושר שינוי 2 לתמ"א אשר במסגרתו, לצד שינויים נוספים, אפשרה תמ"א 38 בגרסתה זו, הריסת מבנה שהוכח הצורך בחיזוקו ובנייתו מחדש עם כל תוספות הבניה שתמ"א 38 מאפשרת לבניין קיים בנוסף לניצול מלוא זכויות הבניה המאושרות במגרש.

בחודש מאי 2012 אושר שינוי מס' 3 לתמ"א אשר איפשר הוספת קומה וחצי נוספות, דהיינו סה"כ 2.5 קומות מעבר למצב המאושר.

עם אישור שינוי מס' 3 לתמ"א 38, חלה עלייה גדולה בכמות הבקשות להיתר מכח תמ"א 38 המוגשות לועדה המקומית. הבקשות נבחנות כיום ע"י צוות מהנדס העיר במינהל ההנדסה עפ"י תבחינים של כמות יח"ד, עיצוב אדריכלי, גישה וחניה, הסתרת נוף וכד', בנסיון לאזן בין מימוש הזכויות מכח התמ"א לבין פתרונות הגישה והחניה, מופע המבנה, שמירה על הנוף והעצים הבוגרים בסביבת הבניה וכן גם שמירה על איכות חיי התושבים שבתיהם גובלים בבניה המוצעת.

בנוסף למטרה המרכזית שהוגדרה בתמ"א 38 לחיזוקם של המבנים, מעוניינת העיריה בהשגת מטרות עירוניות נוספות, של שיפור איכות מגורי התושבים ושיפור חזות העיר תוך שמירה על אופייה הירוק והמיוחד.

לאור הפעילות הרבה הקיימת בתחום, קיימת חשיבות רבה בהכנת מסמך מדיניות עירוני אשר יציג מדיניות ברורה ועקבית המותאמת לשכונות העיר, ייצר שקיפות ובהירות עבור התושבים והמתכננים בבקשות מכח תמ"א 38 ויסייע לגורמים המקצועיים בעירייה בקבלת החלטות מושכלות, מקצועיות ועקביות. מסמך המדיניות יעמוד גם מול ועדת ערר וישמש בהמשך, כבסיס לתכנית מפורטת ("תב"ע") שתאפשר המשך מימוש הבניה על פי תמ"א 38 אך תוך שמירה על ערכיה החשובים של העיר.

צוות משרד מהנדס העיר הכין טיוטה למסמך המדיניות אשר הוצגה פעמיים, (בגרסה ראשונית ובגרסה מתוקנת) בפני מליאת הועדה המקומית (בישיבה מס' 9 בתאריך 3.2.15 ובישיבה מס' 15 בתאריך 8.12.15). כמו כן, הועלו שתי הגרסאות גם לאתר האינטרנט העירוני לצורך קבלת התייחסות ותגובות הציבור.

במהלך שני הדיונים במליאת הועדה, הוצגו הנושאים, נשמעה התייחסות חברי הועדה וכן התייחסות של מספר גורמים חיצוניים (ארגון הקבלנים, עמותת האדריכלים, המועצה לשימור, החברה להגנת הטבע).

החלטת הועדה בישיבתה האחרונה (ישיבה מס' 15 בתאריך 8.12.15) היתה, כי הערות חברי הועדה, כפי שהועלו בדיון ו/או יתקבלו בכתב עד ליום 12.1.16 יבחנו על ידי הצוות המקצועי במשרד מהנדס העיר ונוסח סופי של מסמך המדיניות לתמ"א 38 יובא להצבעה בישיבת המליאה הבאה.

לאחר הדיון במליאה ולאור הסתייגויות והתייחסויות נוספות שהתקבלו במשך הזמן שעבר מגורמים שונים, הוחלט בעיריה לערוך בחינה נוספת רחבה ומעמיקה יותר בנושאים שהועלו ובהתייחס להיבטים נוספים של תשתיות, שימור, היבטים כלכליים ועוד. בנוסף, נערך ע"י הנהלת העיר סקר עירוני באיזורים בהם קיימת כיום בניה אינטנסיבית מכח התמ"א שבחן את יחס התושבים לבניה זו באזורים.

בהיבט התשתיות הנדרשות לצורך קידום בקשות לתוספת יח"ד, נבחן העומס על מוסדות החינוך בשכונות העיר השונות והאפשרויות למתן מענה ליחידות דיור חדשות במסגרת תמ"א 38. הבחינה נערכה ע"י היחידה לתכנון שירותי ציבור בעיריה בהתבסס על נתוני השכונות, נתוני הבקשות המוגשות/מאושרות בשכונות השונות ועל מצאי האתרים למבני ציבור – אתרים קיימים, אתרים פנויים, אתרים שניתן להוסיף עליהם מוסדות ציבור במידת הצורך וכד'.

במקביל, נערכה גם בדיקה של האגף לתכנון דרכים תנועה ונוף לבחינת העומס על תשתיות תחבורה המהווים חסמים לעיבוי ותוספות בניה מכח תמ"א 38.

תוצאות שתי הבדיקות מצביעות על עומס קיים על תשתיות התחבורה ומוסדות החינוך (גני ילדים ובתי ספר), בשכונות הותיקות של הכרמל משני צידי ציר הרכס: באיזור מרכז הכרמל, אחוזה, כרמליה, חלקו העליון של הכרמל המערבי ועוד.

תוצאות בחינת העומס על צירי התחבורה והצמתים מעלות כי עומסי תנועה בשכונות הותיקות ובעיות חניה גורמים לחסימת מדרכות וסיכון תושבים. חלק מהפתרונות הנדרשים יחייבו חיבורים של שכונות מערבה והגדלת קיבולת באמצעות שיפור תח"צ, אמצעים שעדיין לא קיימים.

מבחינת צרכי הציבור - במספר שכונות ותיקות, נתוני הרישום לגני ילדים ובתי ספר הצביעו על כך שתוך פחות משנתיים יגיעו המוסדות הקיימים למיצוי. חלק מהפתרונות האפשריים כוללים הקמת והכשרת אתרים למבני ציבור חדשים ו/או תוספת מוסדות חינוך באתרים קיימים אך יש איזורים שבהם אין אתרים פנויים.

פתרון אפשרי נוסף לשימושים ציבוריים נדרשים בשכונות ותיקות, הינו הקמת מוסדות ציבור בעלי נפח קטן, כגון גני ילדים, במסגרת פרויקטי תמ"א 38, בעלי נפח בנייה משמעותי (מעל 15 דירות). פעולה זו תשחרר אתרים גדולים יותר להגדלת בתי ספר למשל. גישה זו, מקודמת כיום במנהל התכנון במסגרת תיקון 4 לתמ"א 38 ובמידה ולכשיאושר התיקון כאמור, ניתן יהיה בסמכות הועדה המקומית לאשר את מלוא זכויות הבניה מכח תמ"א 38 באיזורים מסויימים שיימצאו מתאימים לכך, בכפוף להפרשת שטח בנוי לטובת שימוש ציבורי בקומות הקרקע בתחום מגרשי הבניה.

גם בהיבט הנופי, הועמקה הבחינה והדגש לאופי הבנייה באיזורים השונים בעיר. למשל בשכונות הכרמל הוותיקות באיזור מגורים א' המאופיינות במבנים נמוכים בני 2-4 קומות לאורך רחובות צרים משופעים בצמחייה

ועצים בוגרים וכן, באזורים המהווים מתחמים לשימור (עפ"י רשימת השימור העירונית) בשל מאפיינים יחודיים, בינוי וצמחייה, הוצעו הגבלות מסויימות להיקף הזכויות שניתן לאשר מכח תמ"א 38. יצוין, כי לרשימת המתחמים שנקבעה בטיוטות המסמך הקודמות, צורפו 2 מתחמים נוספים: מתחם תל מאנה ומתחם יוברט המפרי.

בנוסף, נבחן גם ההיבט הכלכלי ביחס לנפחי הבנייה שיאפשרו את יישום התמ"א בהתייחס לאזורים השונים בעיר. איזון מורכב זה, חייב העמקה ופרוט נוסף תוך אבחנה בין האזורים השונים. העמקה זו הביאה לחידוד מסגרת זכויות הבנייה האפשריות בעת הזו באזורים השונים ולמתן הנחיות והוראות בניה בהתאמה.

יצוין גם, כי במסגרת הגיבוש הסופי של המסמך, שונו/נוספו מס' הנחיות. למשל, שונתה ההנחייה לאופן חישוב מס' יח"ד המקסימלי מזו שנקבעה בטיוטות המסמך הקודמות ובמקום מס' יח"ד לדונם, נקבע בכל איזור ואיזור שטח דירה עיקרי ממוצע לצורך חישוב סה"כ מס' יח"ד המקסימלי שניתן להתיר במגרש – הנחיה זו באה לתקן עיוותים בשטחי הדירות שהתקבלו. כמו כן, נוספה הנחיה לחובת הקמת דירה קטנה בשטח של 70-75 מ"ר (כולל ממ"ד) במבנים חדשים בהם נוספות 7 יח"ד ומעלה ולדירה זו נקבע תקן חניה של מקום חניה אחד – הנחיה זו נוספה כדי לתת מענה לאוכלוסיות מגוונות.

בעקבות מסקנות הבחינה, הסקר וההערות השונות שהתקבלו, תוקנה טיוטת מסמך המדיניות וגובשה מחדש לכדי מסמך מדיניות הכולל הנחיות ומכלול שיקולים שיאפשרו את המשך מימוש הבניה על פי תמ"א 38 בעיר, תוך שמירה על ערכיה היחודיים.

להלן עיקרי הנושאים במסמך המדיניות כפי שמובא כעת לדיון בפני מליאת הועדה המקומית:

- מיפוי וחלוקת העיר לאיזורים עפ"י קריטריונים: מצב סטטוטורי מאושר, תכנון עתידי, אופי הבינוי, ערכים מיוחדים, מתחמי שימור, איזורים מיוחדים, צמחייה ועצים בוגרים, מצאי חניה ותחבורה, מצאי תשתיות ועוד - קביעת הנחיות והוראות בניה המאפשרים את מימוש התמ"א באותם איזורים בהתאמה.
- זיהוי איזורים רגישים בעלי ערכים מיוחדים (מתחמי שימור יחודיים בכרמל, יוברט המפרי, מושבה גרמנית, קמפוס הנמל, חזית הים בשכונת בת גלים) – קביעת כללים אשר יאפשרו מימוש התמ"א תוך שמירה על הערכים הנ"ל. הוספת הנחיה כי ככל שועדת השימור תחליט על שינוי במתחמים (תוספת או גריעת שטחים) – יוטמעו שינויים אלה בגבולות מתחמי השימור.
- התייחסות מיוחדת לבינוי לאורך מקטעי ציר הרכס – אפשרות לאישור מלוא זכויות הבניה בחלק מהמקטעים והקלות בתקן החניה.
- קביעת תקן חניה לאיזורים השונים (עפ"י מצאי החניה הקיים בכל איזור, ערכי הקרקע, התכנון והצרכים העתידיים).
- זיהוי איזורים בהם קיימת בנייה נמוכה שבהם יותר חיזוק המבנים ותוספת ממ"ד לדירות אך לא תותר תוספת דירות וקומות מכח התמ"א כדי לשמר את אופי הבניה הקיים/לא להוסיף עומס יח"ד תנועה וחניה באיזורים חסרי תשתית מתאימה: שכונת דניה, הגגות האדומים בנוה שאנן, קריית חיים מערבית, מרבית שטח קריית שמואל.
- קביעת הוראות לאיזורים המיועדים להתחדשות עירונית ולמבני שיכון.
- קביעת הנחיות לבקשות מכח תמ"א 38 למבנים לשימור ובמתחמים לשימור בכל איזורי העיר.

- קביעת הוראות לשמירה על השקפי נוף ומניעת הסתרה למבנים סמוכים.
- קביעת הוראות לנושא העיצוב/חומרי גמר ומצויינות אדריכלית.
- קביעת הנחיות לבניה במגרשים הגובלים בואדיות.
- קביעת הוראות לנושא גישה חניה ופיתוח במגרש כולל דרישה לרצועת גינון של 2 מ' על קרקע טבעית בחזית המגרשים לנטיעת עצים בוגרים, שמירת 15% מהמגרש פנוי מבינוי על ותת קרקעי.
- קביעת הנחיות בניה בנושאים של: שטח מגרש לחישוב זכויות, שטח דירה מינימלי, שטח דירה עיקרי לחישוב מס' יח"ד, קווי בנין, רוחב דרך מאושרת מול מגרש הקטן מ-13 מ', הוראות לבניה באיזורים בהם חלות תכניות הקובעות הוראות מיוחדות, הוראות לבניה באיזורים בהם אושרה תכנית מתגברת לאחר אישורה של תמ"א 38 אשר תגברה זכויות מעבר לכפל הזכויות המאושרות.
- קביעת הנחיה לחובת הקמת דירה קטנה בשטח של 75-70 מ"ר (כולל ממ"ד) בבקשה להריסה ובניה חדשה הכוללת תוספת של 7 יח"ד ומעלה וכן, קביעת תקן חניה של מקום חניה אחד עבור דירה זו.
- הנחייה לצירוף דו"ח כלכלי (דו"ח 0) בבקשות המוגשות בסטייה מהוראות מסמך המדיניות, אשר במסגרתו ניתן יהיה לבחון את יישומה הכלכלי של הבקשה - מתן שיקול דעת לוועדה המקומית לאשר בתנאים מסויימים את מלוא הזכויות מכח תמ"א 38 על מנת לאפשר סף כלכלי לשימות הפרוייקט.
- אופציה להקמת מבנה ציבורי בקומת הקרקע – במסגרת ולאחר אישור תיקון תמ"א 38/4

כמו כן, נקבעו במסגרת מסמך המדיניות 2 מסלולים: מסלול המאפשר התייעצות מוקדמת ("פרה רולינג") לקבלת התייחסות צוות מהנדס העיר וכן, מסלול מהיר לבקשות שיעמדו בכל כללי מסמך המדיניות. יצוין, כי במסגרת מסמך המדיניות נוספו גם כללי גמישות המאפשרים בתנאים מסויימים שיקול דעת לוועדה המקומית לשנות תנאים שנקבעו במסמך המדיניות לאותו איזור/מצב למשל, אישור מלוא הזכויות מכח התמ"א בבקשות להריסה ובניה חדשה המציעות התקנת פתרון חניה תת קרקעי מלא ובבקשות הנמצאות על סף ישימות כלכלית כאמור, שינוי תנאים הנוגעים לרצועת הגינון (במצבים חריגים במיוחד) וכד'.

לסיכום ולאור כל האמור, מובא כעת מסמך המדיניות (ראה נוסח המסמך בהמשך) לדיון לצורך אימוצו ע"י מליאת הוועדה המקומית וקבלת החלטה כי מסמך המדיניות ישמש כמסמך מנחה לבחינת הבקשות למשך תקופת "הרצה" אשר בה תיבחן השפעתו על הבניה מכח תמ"א 38 באיזורי העיר השונים. במהלך תקופת ה"הרצה" יעודכן המסמך עפ"י הצורך בהתאם למצבים וקונפליקטים שיעלו וכן, ייבחן בהתאמה לשינויים העתידיים בתמ"א 38 (תיקון 3א', תיקון 4 לתמ"א, פסיקות בתי משפט בנושא תמ"א 38 וכד').

המלצות צוות מהנדס העיר:

מליאת הוועדה המקומית מאמצת את מסמך המדיניות המוצע ומחליטה כדלקמן: מסמך המדיניות ישמש כמסמך מנחה לבחינת הבקשות למשך תקופת "הרצה" אשר בה תיבחן השפעתו על הבניה מכח תמ"א 38 באיזורי העיר השונים. במהלך תקופת ה"הרצה" ייבחן ויעודכן המסמך עפ"י הצורך בהתאם למצבים וקונפליקטים שיעלו וכן, בהתאמה לשינויים העתידיים בתמ"א 38 (תיקון 3א', תיקון 4 לתמ"א, פסיקות בתי משפט בנושא תמ"א 38 וכד').