

שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום תכנון בנייה ומקרקעין

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2261 מיום 08.01.2017 שעניינה: "גיבוש תכנית לחיזוק התעשייה הישראלית", והחלטת ממשלה מספר 4108 מיום 12.08.2018 שעניינה: "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה", ובמטרה לקצר את משך הזמן הדרוש להקמה והרחבה של מפעלים בישראל; לפשט את הליכי רישוי הבנייה; לשפר את המענה לחסמים שאיתם מתמודדת התעשייה בהיבטי מקרקעין, תכנון ובנייה ותהליכי רגולציה; לשמר עתודות קרקע ל-2040 עבור תעשייה בעלת השפעות סביבתיות לטובת הגדלת ההשקעות, הפריון וצמיחת התעשייה, לפעול לשיפור הסביבה העסקית כדלקמן

מרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה

1. להקים מרכז לקידום היתרי בניה לתעשייה המבוסס על שיתוף פעולה של הממשלה והשלטון המקומי. תפקיד המרכז לייעל ולקצר את משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי בנייה לתעשייה באמצעות שיפור השירות שניתן למבקשי ההיתר ותיאום ותכלול עבודת הגורמים המרכזיים בהליך רישוי הבנייה (להלן – 'המרכז'), כמפורט להלן:

עקרונות מרכזיים בעבודת המרכז

א. מטרת המרכז הן קיצור משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי הבנייה לתעשייה ב-50% בלפחות 80% מהבקשות להיתר במרחב מוגדר שייקבע, תוך שמירה על איכות הליך הרישוי הקיים. כמו כן, זיהוי חסמים רוחביים וקשיים מערכתיים בהליך קבלת היתר הבנייה לתעשייה והמלצה לוועדת ההיגוי באשר לפתרונות אפשריים.

ב. המרכז יופעל בשיתוף פעולה בין הממשלה לבין השלטון המקומי, תוך חיבור לאסטרטגיה אזורית לקידום התעשייה, ויאפשר ליווי שוטף למגישי הבקשות בהליך קבלת ההיתר באופן מרוכז במתחם אחד. האמור יעשה ללא פגיעה או שינוי בסמכויות ותפקידי הגורמים המעניקים שירות באמצעות המרכז, ובכלל זה שיקול הדעת הנתון להם בקבלת החלטה הנוגעת להליך רישוי הבנייה, וללא שינוי מהליך רישוי הבנייה לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ולפי כל דין.

ג. בשלב ראשון יוקם מרכז אזורי אחד במתכונת של "פיילוט" למשך שלוש שנים מתחילת הפעילות, אשר יופעל ע"י איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות במחוז צפון כהגדרתו במשרד הפנים (להלן- מחוז צפון) בשיתוף רשויות מקומיות נוספות או אשכולות נוספים והוועדות המקומיות הנוגעות בעניין. האשכול, שיבחר בהתאם לאמור בסעיף י"ג, יידרש להעמיד את בעלי התפקידים המפורטים בנספח א'.

ד. השימוש בשירותי המרכז במרחב שיקבע יהיה באופן וולונטרי לבחירת מבקשי ההיתר ובהסכמת הוועדות המקומיות או המרחביות לתכנון ולבניה

(להלן – ועדות מקומיות) אשר יבקשו לפעול בשיתוף פעולה עם המרכז. לעניין זה הסכמת הוועדה המקומית יכול שתינתן באופן עקרוני, בסייגים שיקבעו על ידה, או שתינתן על ידה לגבי כל בקשה להיתר, והכל בכפוף לתנאי ההסכם כאמור בסעיף י"ד.

עקרונות להפעלת המרכז ופעילות נותני השירות באמצעותו

- ה. המרכז האזורי יוקם יופעל וינוהל על ידי איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (להלן – "האשכול המוביל") הפועל במחוז צפון אשר יעסיק גורמי מקצוע מטעמו שיפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה עם הגופים נותני השירות במרכז. נציגי הגורמים המפורטים להלן יעניקו שירות במרכז: הרשות הארצית לכבאות והצלה, המשרד להגנת הסביבה, נציג פיקוד העורף שיהיה תחת פיקוד רע"ן הנדסה ורגולציה, ונציגי הוועדות המקומיות.
- ו. המבנה הארגוני ופרטים נוספים רלוונטיים לעבודת המרכז יהיו כמפורט בנספח א' שיהווה מסמך מנחה עקרוני להפעלת המרכז וכפוף להחלטות וועדת ההיגוי כאמור בסעיפים י"ב.
- ז. נציגי כלל הגורמים נותני השירות במרכז, יוקצו לפעילות המרכז ועיקר עבודתם תבוצע ממנו, סדרי עבודתם ביחס לטיפול בבקשות להיתר, ייקבעו בתיאום עמם ובהתאם לצרכי המרכז כפי שיוגדרו על ידי מנהל/ת המרכז או ועדת ההיגוי. זאת למעט נציג פיקוד העורף, אשר יפעל בכפיפות לראש ענף הנדסה ורגולציה בפיקוד העורף, אשר יקבע גם את סדרי עבודת הנציג מטעמו ומיקומה.
- ח. באם יעלה הצורך תפרסם נציבות שירות המדינה בתיאום עם המשרדים נותני השירות במרכז, משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה, את הכללים שיחולו על עבודת עובדי המדינה במרכז, והכל על מנת לאפשר שיתוף פעולה איכותי בין כלל הגורמים נותני השירות במרכז לבין מנהל המרכז לצורך קידום מטרות המרכז.
- ט. צירוף משרדי ממשלה או גופים נוספים לעבודת המרכז תעשה בכפוף לאמור בהחלטה זו, על נספחיה.

ועדת ההיגוי למרכז

- י. תוקם ועדת היגוי למרכז בראשות נציגי מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה. ועדת ההיגוי תכלול את נציגי: ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, מנכ"לית מנהל התכנון, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה נציב רשות כבאות, פיקוד העורף, נציג האשכול המוביל ונציג אחד מטעם הוועדות המקומיות הרלוונטיות. החלטות הנוגעות לנושאי תכנון ובניה תתקבלנה בהסכמת מנכ"לית מנהל התכנון או נציגה.
- יא. תפקידי ועדת ההיגוי יהיו בין היתר: ביצוע התאמות נדרשות בתפיסת ההפעלה של המרכז, שינוי המבנה הארגוני של המרכז, ובכלל זה קביעת

ממשקי העבודה עם היחידות הסביבתיות/ איגודי הערים להגנת הסביבה של הרשויות המקומיות, אישור שיטת העבודה ותכנית העבודה השנתית, קביעת יעדים ומשימות אופרטיביים הנדרשים לצורך יישום החלטה זו, בקרה שוטפת על עמידה ביעדים, אישור עמידה באבני הדרך לתשלום שיפורטו בקול הקורא כאמור להלן בסעיף י"ג, בחינת אפקטיביות המרכז וגיוש המלצות רוחביות לשיפור הליך רישוי הבנייה לתעשייה לאור ניסיון עבודת המרכז. התאמות בנושאים הנוגעים לעבודת עובדי המדינה במרכז יתואמו עם נציבות שירות המדינה.

יב. ועדת ההיגוי תנחה את מנהל המרכז בביצוע התאמות באופן עבודת המרכז לשיפור השירות ויעילות עבודת המרכז, תגדיר פרויקטים משיקים נוספים לעבודת המרכז הקשורים להליך רישוי הבניה במרחב שהוגדר שיש צורך בקידום, והכל באופן ההולם את מטרות ויעדי המרכז כמפורט בהחלטה זו.

אופן הקמת המרכז ולוחות זמנים להקמתו

יג. משרד הפנים, בהסכמת משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה, יפרסם תוך 60 יום מקבלת התקציב להחלטה זו קול קורא לבחירת אשכול רשויות מקומיות הפועל במחוז צפון כאשכול המוביל להקמה והפעלה של מרכז רישוי לתעשייה. ההצעה יכול שתוגש ע"י אשכול או כהצעה משותפת של האשכול המוביל עם אשכול נוסף או עם רשויות מקומיות נוספות, ותכלול את גבולות השטח במסגרתו יעניק המרכז את שירותיו. ההצעה תכלול בהתאם לנדרש לפי הקול הקורא גם הסכמה של ועדות התכנון הרלבנטיות לתחום הגופים מגישי ההצעה כולן או חלקן לפעול בשיתוף פעולה במסגרת המרכז.

יד. נציגי מנכ"לי משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הפנים ומנהל התכנון, בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה, יבחנו את ההצעות שהוגשו במסגרת הקול הקורא, יבחרו את ההצעה המתאימה תוך 21 ימים לאחר המועד האחרון להגשתן ויפעלו בהקדם האפשרי לחתימת הסכם הקמה והפעלה למרכז עם האשכול הזוכה.

טו. המרכז יתחיל לפעול תוך 10 חודשים מקבלת החלטה זו, בכפוף לאיש התקנים והקצאת התקציב.

טז. החלטה על הרחבת הפיילוט לאזורים נוספים ובתחומים משיקים לשם עידוד פעילות התעשייה, הפסקתו או הפיכתו למודל עבודה קבוע וכיו"ב תיעשה לאחר בחינת אפקטיביות שתערך ע"י ועדת ההיגוי לא יאוחר מסוף שנת 2025.

יז. סך התקציב לצורך יישום סעיף זה הוא 13 מיליון ש"ח ממקורות משרד הכלכלה והתעשייה בשנים 2022 – 2026.

תכנון לתעשייה

2. בהמשך לפרסום מסמך מדיניות משותף של מנהל התכנון, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה לתכנון אזורי תעשייה מנובמבר 2020 (נספח ג'), המשרדים

יפעלו להטמיע את עקרונות המסמך במסגרות המקצועיות הרלוונטיות ויבחנו מעת לעת את הצורך בעדכון המדיניות המשותפת לתכנון אזורי תעשייה חדשים ובחינת אזורי תעשייה קיימים. מדיניות זו כוללת את תפיסת האיזור המושכל אשר נועדה להבטיח עתודות קרקע לתעשייה ולמנוע קונפליקטים בין שימושים שונים במרחב.

3. מנהל התכנון, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה יבחנו בהמשך לפרק התעסוקה של התכנית האסטרטגית 2040, את ההתייחסות לשטחים בהם חלות מגבלות תכנוניות הנובעות מפעילות מפעלי תעשייה וכן את הצורך להתייחס לענף הפסולת ולמפעלי בטון, בהתאם, בין היתר, למסמך תחזית שטח לתעשייה מטילת מגבלות 2040 (נספח ב'). המלצות למוסדות התכנון ייבחנו בהתאם לביקוש בכל מחוז והמגמות המשתנות. ההמלצות יגובשו תוך 180 יום ויוצגו בפני ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע).

4. להטיל על מנהל התכנון להביא לאישור שרת הפנים תוך שלושים יום ממועד קבלת החלטה זו את תקנות הפטור לתעשייה עליהן המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה ביום ה-06.07.2021.

ניהול אזורי תעשייה

5. להטיל על משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הפנים לבחון מודל לניהול אזורי של מספר אזורי תעשייה המצויים בתחום אשכול רשויות וינהלו על ידו. המודל יבחן בין היתר קביעת אמות מידה לניהול אזורי תעשייה וחיזוק ראייה אזורית, על מנת לנצל את היתרונות לגודל, לעודד שיתוף פעולה בין הרשויות סביב נושאי תעשייה, ולאפשר ניהול יעיל וסביבתי לטובת המרחב כולו.

6. משרד הפנים במסגרת הליכים לשינוי תחומי שיפוט, יבחן בין היתר את האפשרות לשפר את יכולות הניהול של אזורי תעשייה ותעסוקה המחולקים מונציפאלית בין מספר רשויות, בכפוף לבחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה.

צוות להסרת חסמים למקרקעין לתעשייה

7. להקים צוות משותף למנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל מנהל התכנון או נציגיהם. נציג מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה יוזמן לצוות זה. מטרת הצוות כדלקמן:

- א. פתרון חסמים בירוקרטיים ומענה פרטני בהתאם לצורך בנושאי תכנון ובנייה, שיווק ופיתוח אזורים לתעשייה אזורית ומקומית.
- ב. ליווי ותיאום שוטפים של תהליכי הקמה ומימוש אזורי תעשייה אזוריים ומקומיים ובכלל זה שלבי התכנון והביצוע של תשתיות.
- ג. ליווי ותיאום תהליך הקצאת קרקעות להקמת מפעלים משלב ההמלצות להקצאת קרקע ועד לחתימת הסכם חכירה.

אישור רשות מקרקעי ישראל להיתר בניה

8. להטיל על רשות מקרקעי ישראל להציג תוך 60 ימים מתווה שיאפשר קיצור הזמנים לבדיקה של עמידת בקשות להיתרי בניה לתעשייה בתנאי הסכם החכירה או הסכם הפיתוח לפי העניין.

הטמעה ומעקב

9. מנהל התכנון בסיוע מקצועי של משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה יקיים השתלמויות והדרכה לעורכי בקשות להיתרים בתעשייה, בודקי היתרים ומידענים בוועדות מקומיות בנושאי תכנון ובניה בתעשייה.
10. לצורך יישום סעיפי החלטה זו יוקם צוות מעקב בראשות מנכ"לית מנהל התכנון ומנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, שבו יהיו חברים מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הפנים, מנהל רשות מקרקעי ישראל ומנכ"לית המשרד להגנת הסביבה או נציגיהם. הצוות ידווח לממשלה פעם בשנה על התקדמות יישום התכנית על סעיפיה השונים עד שנת 2025.
11. לצורך בחינת אפקטיביות, מעקב ובקרה אחר יישום סעיפי ההחלטה, לרבות אחר הקמתו ופעילותו של המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה, ולאחר השלמת הליך תיקון תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד – 2014 אשר הומלץ ע"י המועצה הארצית לתכנון ובניה בישיבתה מיום 06.07.2021 ויישומן יוקצה מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה סך של 1 מיליון ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי

התעשייה הישראלית מהווה גורם משמעותי בכלכלת המדינה. היא מקיפה כ-18% מהתוצר העסקי ומעסיקה כ-376,000 עובדים. למרות חשיבותה, נמצאת התעשייה בישראל תחת נטל רגולטורי מכביד המקשה על התפתחותה ועל יכולתה להתחרות בשווקים העולמיים. לשם שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בישראל, מוצעים בהחלטת ממשלה זו שורה של צעדים לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחומים של רישוי בנייה, הקצאת קרקע, תכנון פיזי וניהול אזורי תעשייה.

סעיף 1: מרכז היתרים לתעשייה

אחד המענים המוצעים לשיפור וייעול הליך רישוי הבנייה הוא מרכז היתרים אזורי שמטרתו לסייע לוועדות התכנון והבניה במרחב במיקוד רישוי לתעשייה ללא שינוי בסמכויות הגורמים. המרכז נועד להוות one stop shop המתכלל במקום אחד את הרגולטורים הרלבנטיים והגורמים העיקריים השותפים בהליך רישוי הבנייה ובכלל זה: בודקי היתרים מטעם הוועדה המקומית הרלוונטית לתכנון ובנייה, גורמי פנים ברשות המקומית ונציגי גורמים מאשרים מסוימים כהגדרתם בדיני התכנון והבניה ובכלל זה רשות הכבאות וההצלה, המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף ועוד. המרכז יפעל במתכונת של סיוע לוועדות המקומיות, ללא שינוי במבנה הסמכויות הרגולטוריות הקיים. לצורך בחינת המודל, מוצע להקים פיילוט ראשוני באזור הצפון שעל בסיסו תיבחן מדיניות ארצית. מטרת הפיילוט היא לקצר את משך הזמן של הוצאת היתר בניה לתעשייה במרחב שהוגדר בכחצי מהזמן כיום בכ- 80% מבקשות היתרי הבנייה לתעשייה.

נימוקים לבחירה באזורי הפריפריה הגיאוגרפית:

מטרת החלטת הממשלה היא לשפר את הסביבה העסקית לתעשייה ברמה הארצית. יש לציין כי אחת ממטרותיו של משרד הכלכלה והתעשייה היא פיתוח הפריפריה. במסגרת זו מפעיל משרד הכלכלה והתעשייה מספר כלי סיוע שתפקידם לעודד מעבר של מפעלים מהמרכז לפריפריה, צמיחה של מפעלים חדשים בפריפריה והרחבה של מפעלים קיימים. בין הכלים העיקריים ניתן למנות מענקים מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ופיתוח אזורי תעשייה באמצעות תקציבי מינהל אזורי תעשייה, שניהם מוגבלים לאזור פיתוח א' כהגדרתו בחוק לעידוד השקעות הון וכן מופעלים כהוראות מינהליות גם ביהודה ושומרון. על כן, מובן כי מומלץ לשלב מטרה זו ולבחור לקיים את הפיילוט באחד מהאשכולות הפועלים בפריפריה הגיאוגרפית.

התחלות הבניה לתעשייה מהוות אינדיקציה להתפתחות ענף התעשייה בישראל בשנים האחרונות. משנת 1997 ועד 2016, נבנו כ-14 מיליון מ"ר לתעשייה בישראל. פילוח בין מחוזות מרכזיים יותר בישראל (תל אביב, מרכז, ירושלים וחיפה) לבין פריפריאליים יותר (צפון, דרום ויו"ש) מצביע כי בעשור האחרון החלק היחסי של הפריפריה גדל בכ- 20% (48% לעומת 40% מהתחלות הבניה בעשור הקודם הן בפריפריה). המסקנה היא שבחירת הפריפריה תואמת את המגמה הכללית של התעשייה לצאת ממחוזות תל אביב, ירושלים והמרכז ולהתפתח בצפון

בדרום וביו"ש.

נימוקים לבחירת מחוז צפון על פני שאר המחוזות באזורי פיתוח:

ניתוח עומק של מאפייני התעסוקה במחוז הצפון, מצביע על דומיננטיות של התעשייה במחוז זה. כ-25% מסך המועסקים בתעשייה עובדים במחוז צפון, שיעור גבוה בהרבה משיעורה היחסי של אוכלוסיית מחוז הצפון מכלל המדינה שעומד על כ-16%¹. זאת ועוד, 17.4% מהמועסקים במחוז צפון, מועסקים בענפי התעשייה, זאת לעומת 11.4% בכלל הארץ וכ-15.8% במחוז דרום.

במחוז צפון ישנם כ-96.3 אלף מועסקים בתעשייה, לעומת כ-64 אלף מועסקים במחוז דרום וכ-7,200 במחוז יו"ש.

מרכזיותה של התעשייה במחוז צפון היא תוצאה של מגמת גידול מתמיד במספר המפעלים באזור זה. על פי נתוני רשות מקרקעי ישראל, בין השנים 2015-2019 50% מהקצאות קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ניתנו במחוז הצפון, לעומת 28% במחוז דרום, 18% בירושלים והשאר בין יתר המחוזות. מאפיין ייחודי נוסף למחוז צפון הוא ריבוי המפעלים הקטנים, כאשר כ-70% מהמפעלים מעסיקים עד 19 עובדים, 23% מעסיקים בין 20 ל-99 עובדים ורק 7% מהמפעלים מעסיקים 100 עובדים ויותר². נתונים אלה מעידים על צורך בולט במחוז לשיפור הנטל הבירוקרטי על מפעלים קטנים שאין ביכולתם הניהולית והארגונית להתמודד עם הליכי רישוי מורכבים ומתמשכים.

הליכי הרישוי לתעשייה במחוז צפון נחלקים בין 35 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ו-94 רשויות מקומיות, עובדה המקשה במיוחד על התמקצעות ברישוי לתעשייה המרובה במרחב והנאה מיתרונות לגודל בתחום זה. זאת בהשוואה למשל למחוז דרום, בו פועלות 31 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ו-40 רשויות מקומיות בלבד (חיפה – 13 ועדות, ירושלים – 4 ועדות).

יש לציין כי לצורך הפיילוט, מטרת ההחלטה היא לכלול מספר רב ככל הניתן של רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ובנייה, על פני מרחב מוגדר ולא רחב מידי, שיש בו כמות רבה של תעשייה. כלומר, לבצע את הפיילוט באזור המתאים מבחינת צפיפות ופריסת התעשייה אל מול מגוון של רשויות מקומיות, באופן שימקסם את יתרונות גישת הone stop shop. מבין מחוזות הפריפריה – צפון, דרום ויו"ש, מחוז צפון הוא המתאים ביותר.

ההחלטה כאמור מתבססת על הפעלת פיילוט מרכזי ההיתרים במסגרתו הארגונית של אשכול רשויות אזורי. מחוז צפון מכיל 3 מ-5 האשכולות הוותיקים ביותר (גליל מזרחי, גליל מערבי ובית הכרם הגלילי), ויש בו סה"כ 5 אשכולות מתוך 10 האשכולות הפעילים ברחבי הארץ. ניסיון מצטבר זה המתרכז במרחב גאוגרפי אחד, תורם גם הוא לרלוונטיות של התמקדות הקול הקורא במחוז צפון והצלחת הפיילוט.

לצורך השוואה עם מחוז דרום, כמה מהמרכזים הגדולים ביותר לתעשייה בדרום אינם מאוגדים באשכול רשויות, בעיקר הערים באר שבע, אשקלון, אשדוד והמועצה התעשייתית

¹ מתוך שנתון הלמ"ס 2019, לוח 16.12, 9.14.

² מתוך דו"ח "הביקוש לכוח אדם מקצועי בתעשייה במחוז הצפון ונפת חיפה", משרד הכלכלה 2016.

נאות חובב. זאת לעומת מרכזים תעשייתיים בצפון כמו המועצה התעשייתית תפן כרמיאל, מ.א. משגב, עכו, קרי שמונה וראש פינה (אזור התעשייה צח"ר), מ.א. גליל תחתון ונוף הגליל ששייכות לאשכולות השונים בצפון.

סעיף 2 : תכנון לתעשייה

מסקירה של תכניות מפורטות (תב"ע) לתעשייה ומהתייעצות עם גורמים רלוונטיים, עלו מספר חסמים שמקשים על מימוש אזורי תעשייה, ביניהם ריבוי הגדרות לתעסוקה, עירוב שימושים ותחרות על משאב הקרקע שפועלים לרעת התעשייה, חוסר מענה להיבטי תחבורה ועוד. מסמך הנחיות התכנון (נספח ג') נכתב בעבודה משותפת של מנהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה והתעשייה, ונועד להנחות את ועדות התכנון המחוזיות בנוגע לדגשים תכנוניים לצמצום חסמים אלו בתכניות עתידיות. מסמך ההנחיות ישמש גם לבחינה בתהליכי הרחבה וחדוש אזורי תעשייה קיימים.

סעיף 3 : שטחים לתעשייה

קצב גידול האוכלוסייה במדינת ישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי. לפי התוכנית האסטרטגית הממשלתית לדיוור לשנים 2017–2040 יש צורך בבנייה של כ-1.5 מיליון דירות עד 2040, ובתכנון של כ-2.6 מיליון דירות לצורכי דיוור עתידיים. מגמה זו מצריכה חשיבה אסטרטגית בנוגע לתמהיל שימושי הקרקע במרחבים השונים, ובפרט לעתודות קרקע לשימושים חיוניים לתפקוד המשק, להם השפעות סביבתיות על האוכלוסייה. ללא שמירת עתודות אלו, עלולים להיווצר קונפליקטים מתמידים בין צרכי איכות החיים של תושבי המדינה לבין צרכי התעשייה והמשק. העבודה המצורפת בנספח ב' מעלה הצעה ראשונית של מענה לצורך לאיתור שטחים לטובת שימושים חיוניים הנחשבים לא-רצויים (NIMBY): תעשייה המטילה מגבלות תכנוניות, ענף הפסולת ומפעלי בטון. מוצע כי מנהל התכנון, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה יבחן את המלצות העבודה המצורפת בנספח ב' מול המחוזות והפיכתם להנחיות תכנון עבור המחוזות. הנחיות אלה יתנו פתרון תכנוני ארוך טווח לתעשיות שלהן השפעה סביבתית, כגון תעשיית הבטון ותעשיית המחזור.

סעיף 4 : תקנות הפטור

ב-06.07.2021 המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה לשרת הפנים על תיקון תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014. מהות התיקון היא קביעת פטור ממספר פעולות בנייה בתעשייה הדורשות היתר בניה. מוצע כי הפטור ייקבע בהוראת שעה שתעמוד בתוקפה לחמש שנים, ולפיה עבודות ומבנים, התואמים לתכניות המפורטות ולהנחיות המרחביות החלות על הקרקע, שהיקפם מצומצם יחסית, אינם בעלי משמעות מרחבית ואינם מיועדים לשהות בני אדם לא יידרשו בהיתר בנייה למשך תקופת הוראת השעה. הפטור נועד לייעל את הליכי הרישוי ביחס לעבודות נפוצות בענף התעשייה הנדרשות לצורך תפעול מפעל תעשייה קיים.

לפי המלצת המועצה כאמור, הפטור יחול במגרש המיועד לתעשייה, שיש בו מפעל תעשייה קיים ושלא מתקיים בו שימוש נוסף. בנוסף, הפטור לא יחול על מגרשי תעשייה הגובלים במגרש שמותרים בו על פי תכנית שימושים שונים וביניהם מגורים, חינוך ומוסדות בריאות.

המבנים והעבודות לגביהם יחול הפטור המוצע נדרשים לעמוד בתנאים מגוונים ובין היתר מסירת הודעה בטרם ולאחר ביצוע העבודה, תשלום אגרות והיטלים ואישור עורך בקשה בדבר התקיימותם של תנאים המנויים בהצעה. בנוסף נדרש אישור מאת הגורמים המקצועיים השונים לפי העניין, וביניהם מהנדס מבנים, רשות כב"ה, המשרד להגנ"ס, משרד הבריאות ופקע"ר.

התקנות המוצעות כוללות הגבלות לגבי חומרים מסוכנים ולגבי השפעות סביבתיות, פסולת בניה ומניעת מפגעים במהלך ביצוע העבודות.

בטרם קבלת ההמלצה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בוצעה עבודה RIA הקובעת כי מתן הפטור המוצע בתקנות יחסוך כ-500 יום בתהליך היתר הבנייה עבור כ-30% מהבקשות להיתרים בתעשייה.

סעיפים 5-6: ניהול אזורי תעשייה

אחד מהגורמים המשמעותיים ביותר לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה הוא ניהול נכון של אזורי התעשייה בהיבטי תכנון, פיתוח ותפעול. בישראל פועלים מאות אזורי תעשייה, כשמרבית האזורים הגדולים מנוהלים על ידי מנהלת. מבדיקה שנערכה עם כ-50 מנהלי מנהלות, עולה כי כיום אין סטנדרט ברור לפעילות מנהלות אזורי תעשייה ורק ל-17% יש הסכם ניהול או אמנת שירות. המנהלות פועלות במציאות בה קיימים תמריצים שליליים לשיתוף פעולה בין הרשויות, מה שמביא לפספוס יתרונות לגודל ומונע ראייה אזורית כוללת של פיתוח כלכלי וההיבטים הנלווים לו. שילוב אשכולות הרשויות האזוריים בתכנון וניהול אזורי התעשייה יכול לחזק את הראייה האזורית ושיתוף הפעולה הבין-רשויות סביב נושאי תעשייה בכל מרחב.

על מנת לקדם חשיבה אזורית בניהול אזורי התעשייה, מוצע כי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הפנים יבחנו מודל לשילוב איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות בניהול אזורי תעשייה.

מרכיב נוסף שיכול לסייע במגמה זו הוא איחוד של שטחים וגבולות מוניציפליים באזורי תעשייה ותעסוקה סמוכים המחולקים בין מספר רשויות. תפיסה זו נועדה להקל על ניהול האזור ולמנוע מהעסקים באזור לעבוד מול מספר רשויות במקביל. על מנת להקל על ניהול אזורי תעשייה משותפים כיחידה אורגאנית אחת, מוצע כי משרד הפנים, במסגרת הליכים לשינוי תחומי שיפוט הנוגעים לאזורי תעשייה המשותפים למספר רשויות, יבחן בין היתר את האפשרות של שיפור יכולות הניהול של אזורי התעשייה המחולקים, בכפוף לבחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה.

סעיף 7: צוות להסרת חסמים למקרקעין לתעשייה

מבחינת רוב היזמים התעשייתיים, השלב הרגולטורי הראשון הוא הליך קבלת זכויות החכירה הקרקע. רוב התעשייה הישראלית נמצאת בקרקעות בבעלות מדינת ישראל ו/או רשות הפיתוח ו/או קרן קיימת לישראל, ומנוהלת ע"י רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), והקצאה של קרקע למפעל חדש/הרחבת מפעל, בין אם במכרז ובין אם בפטור ממכרז תלויה בחתימה על הסכם פיתוח או חכירה עם רמ"י. משרד הכלכלה והתעשייה משמש כגורם ממליץ לרמ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז, למפעל שתחום עיסוקו תעשייה או מלאכה וזאת מכוח תקנה 25(5)(ב)

לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. כיום משך הליך הקצאת קרקע למפעל בפטור ממכרז לפי תקנה זו עומד בממוצע על למעלה משנה, כשכמחצית הזמן מוקדשת לבדיקה מקצועית ולדיון בבקשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה, והמחצית השנייה לאישור עסקה והסכם פיתוח ברמ"י. חלק ניכר מהתארכות הליך הקצאת הקרקע נובע מחסמים בירוקרטיים. בנוסף, קיים קושי במעקב אחר מימוש ראוי של הקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז לטובת פיתוח התעשייה, בדגש על תופעה של תפיסת קרקע ללא מימוש או ביצוע שימושים החורגים ממטרת ההקצאה.

סעיף 8: אישור רשות מקרקעי ישראל להיתר בניה

רמ"י היא אחד הגורמים המאשרים בקשות להיתרי בנייה. במסגרת תהליך בדיקת הבקשות, נציג רמ"י בודק את התאמת הבקשה, כפי שהוגשה לבדוק ההיתרים בוועדה המקומית, להסכם הפיתוח. מבדיקה של הצוות הבין משרדי, ישנו כפל פעולות מסוים בין הבדיקה של רמ"י לבדיקה של הוועדות המקומות. מוצע כי רמ"י יציעו מתווה לקיצור הזמנים לאישור בקשות להיתרי בנייה לתעשייה. במסגרת המתווה רמ"י ישקלו צעדים כגון קיצור של כפל תהליכים מול רגולטורים אחרים, סנכרון מערכות מידע בתהליך בדיקת היתרי הבנייה מול הוועדות המקומיות ועוד.

נספחים:

נספח א' – מרכז קידום היתרים לתעשייה

נספח ב' – תחזית שטח לתעשייה מטילת מגבלות 2040

נספח ג' – מסמך הנחיות לתכנון אזורי תעשייה

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ההחלטה צפויה להקל רגולטורית על ענף התעשייה, לזרז הקמה ושדרוג של מפעלים ולהגדיל את האטרקטיביות להשקעות במשק. על כן צפויה ההחלטה להגדיל את תוצר המדינה. הערכות מנהל תעשיות במשרד הכלכלה מהחיסכון הצפוי בקיצור זמני קבלת היתרי בנייה לתעשייה מוערך בכ-240 מלש"ח, שעיקרן קיצור הזמנים הנובע ממימוש יעדי מרכז ההיתרים (סעיף 1).

תקציב

תקציב של 14 מיליון ₪ מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

תוספת של 2 תקני כוח אדם לתקופה של 4 שנים, בחלוקה הבאה:

1 למשרד להגנת הסביבה

1 לרשות הארצית לכבאות והצלה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת הפנים – תומכת

שר הביטחון – תומך

שר הבינוי והשיכון – תומך

השרה להגנת הסביבה – תומכת

שר לביטחון פנים – תומך

שר האוצר – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 2261 מיום 08.01.2017 שעניינה: "גיבוש תכנית לחיזוק התעשייה הישראלית", והחלטת ממשלה מספר 4108 מיום 12.08.2018 שעניינה: "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: 03 תהליך

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ועל ידי שרת הכלכלה והתעשייה

כ"ה בטבת התשפ"ב

29 בדצמבר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום תכנון ובנייה ומקרקעין.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 4108 מיום 12 באוגוסט 2018, מוצעים בהחלטת ממשלה זו שורה של צעדים לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחומים של רישוי בנייה, הקצאת קרקע, תכנון וניהול אזורי תעשייה.

בסעיף 1 להצעת ההחלטה, מוצע להקים במודל של פיילוט מרכז שיופעל בשיתוף פעולה בין הממשלה לבין השלטון המקומי לקידום היתרי בנייה לתעשייה (להלן: "המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה"), אשר מטרתו לקצר את משך זמן הוצאת היתרי הבנייה לתעשייה והקמת מפעלים על ידי תיאום ותכלול עבודת הגורמים המרכזיים בהליך רישוי הבנייה תוך שמירה על איכות הליך הרישוי הקיים. המרכז יוקם ויופעל ע"י איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שייבחר לכך כמפורט בהצעה, ובמסגרתו יינתנו שירותי הגורמים המאשרים המרכזיים בתהליך רישוי הבנייה הכוללים את הרשות הארצית לכבאות והצלה, המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף ונציגי הוועדות המקומיות לתכנון ובניה, באמצעות נציגיהם.

בסעיף 2 להצעת ההחלטה, מוצע כי מסמך הנחיות התכנון שנכתב בעבודה משותפת של מנהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה והתעשייה, ונועד להנחות את ועדות התכנון המחוזיות בנוגע לדגשים תכנוניים לצמצום חסמים אלו בתכניות עתידיות, ישמש גם לבחינה בתהליכי הרחבה וחידוש אזורי תעשייה קיימים.

בסעיף 3 להצעת ההחלטה, מוצע כי מנהל התכנון, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה יבחנו את ההתייחסות לשטחים בהם חלות מגבלות תכנוניות הנובעות מפעילות מפעלי תעשייה ואת הצורך להתייחס לענף הפסולת וענף הבטון, ויגבשו בהתאם לכך המלצות למוסדות התכנון.

בסעיף 4 להצעת ההחלטה, מוצע כי מנהל התכנון יביא לאישור שרת הפנים תוך שלושים יום ממועד קבלת החלטה זו את תקנות הפטור לתעשייה עליהן המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה ביום ה-06.07.2021.

בסעיף 5 להצעת ההחלטה, מוצע שמשרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הפנים יבחנו מודל לניהול אזורי של מספר אזורי תעשייה המצויים בתחום אשכול וינהלו על ידו.

בסעיף 6 להצעת ההחלטה, מוצע כי משרד הפנים יבחן בין היתר את האפשרות לשפר את יכולות הניהול של אזורי תעשייה ותעסוקה המחולקים מוניציפלית בין מספר רשויות, בכפוף לבחינה פרטנית של כל מקרה.

בסעיף 7 להצעת ההחלטה, מוצע להקים צוות שמטרתו הסרת חסמים במקרקעין לתעשייה, בין היתר על ידי ליווי ותיאום של תהליך הקמת אזורי תעשייה ותהליך הקצאת קרקע להקמת מפעלים, כמפורט בהחלטה.

בסעיף 8 להצעת ההחלטה, מוצע כי רשות מקרקעי ישראל תציג תוך 60 יום מתווה שיאפשר את קיצור הזמנים לבדיקה של עמידת בקשות להיתרי בנייה לתעשייה בתנאי הסכם החכירה או הסכם הפיתוח.

בסעיף 9 להצעת ההחלטה, מוצע שמנהל תכנון בסיוע מקצועי של משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה, יקיים השתלמויות והדרכה לגורמי המקצוע בוועדות המקומיות בנושאי תכנון ובנייה בתעשייה.

בסעיפים 10-11 להצעת ההחלטה, מוצע להקים צוות מעקב שידווח לממשלה על התקדמות יישום ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה, יינתנו שירותי הגורמים המאשרים המרכזיים בתהליך רישוי הבניה הכוללים את הרשות הארצית לכבאות והצלה, המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף ונציגי הוועדות המקומיות לתכנון ובניה, באמצעות נציגיהם שהינם עובדי ממשלה והשלטון המקומי. הנציגים נותני השירות במרכז יהיו כפופים לגוף שהם נציגיו, אך סדרי עבודתם במרכז ביחס לטיפול בבקשות להיתר ייקבעו בהתאם לצרכי המרכז כפי שיוגדרו על ידי מנהלת המרכז ובתיאום עם הגופים שהם נציגיהם. לגבי העובדים שהינם עובדי מדינה, באם יעלה הצורך תפרסם נציבות שירות המדינה בתיאום עם המשרדים נותני השירות במרכז, משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה, את הכללים שיחולו על עבודת עובדי המדינה במרכז.

יובהר כי השימוש בשירותי המרכז במרחב שיקבע יהיה באופן וולונטרי לבחירת מבקשי ההיתר ובהסכמת הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, וכי פעילות המרכז תתבצע ללא פגיעה או שינוי בסמכויות ותפקידי הגורמים המעניקים שירות באמצעות המרכז, ובכלל זה שיקול הדעת הנתון להם בקבלת החלטה הנוגעת להליך רישוי הבניה, וללא שינוי מהליך רישוי הבניה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ולפי כל דין.

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טיוטת הצעת ההחלטה הופצה להערות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הרלוונטיים במספר סבבים, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור כל האמור אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה היא שאין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

אילת זלדין,

היועצת המשפטית משרד הכלכלה והתעשייה

נספח א - מרכז קידום ההיתרים לתעשייה

להלן מבנה הארגוני-ניהולי של מרכז קידום ההיתרים לתעשייה (להלן: "המרכז") הכולל בין היתר את תפקידי עובדי המרכז שיפעלו במסגרתו מטעם האשכול/רשויות המקומיות ומטעם הוועדות מקומיות/וועדות מרחביות, התנאים לעבודתם, היחס בין הפונקציות השונות במרכז וכיו"ב – והכל בכפוף לסעיף 1 להחלטת הממשלה שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום תכנון בנייה ומקרקעין (להלן: "ההחלטה").

1. ועדת ההיגוי משותפת - ממשלה - שלטון מקומי

ועדת ההיגוי כאמור בסעיפים י"ב' להחלטה תהווה גורם-על המנחה את עבודת המרכז בכפוף לאמור בהחלטה.

2. מנכ"ל האשכול

המרכז יהיה כפוף למנכ"ל האשכול המוביל, ואלו יהיו תפקידיו:

- הגשת תכנית העבודה של המרכז לאישור ועדת ההיגוי.
- סנכרון של תהליכי העבודה במרכז עם גופי השלטון המקומי הרלוונטי.
- ייצוג המרכז בתהליכי העבודה עם הוועדות המקומיות וגורמים נוספים במרחב.
- רתימת הגורמים באשכול והרשויות הפועלות במסגרתו לשם הצלחת פעילות המרכז.
- ניהול מנהל המרכז ואחריות לעמידה ביעדים ומתן דו"ח תקופתי לוועדת ההיגוי.

3. מנהל המרכז

מנהל המרכז יהיה בר סמכא בתחום התכנון והבניה, אשר יפתח מקצועיות בנושא התעשייה והליכי תכנון ובניה לתעשייה על מנת לוודא את יעילות עבודת המרכז תוך שמירה על האינטרסים הציבוריים בעבודת המרכז, ואלו יהיו תפקידיו במסגרת הפעלת המרכז:

- השגת היעדים כפי שיקבעו על ידי הממונים.
- פיתוח תפיסת הפעלה מקצועית ונהלי עבודת המרכז.
- מחקר אפקטיביות, בקרה שוטפת, זיהוי חסמים ודיווח לוועדת ההיגוי.
- ניהול שוטף של פעילות המרכז, כגון: קבלת קהל, כוח אדם ותקציב.
- קשר וסנכרון מקצועי בתהליכי העבודה עם הוועדות המקומיות לתכנון ובניה שיפעלו בשיתוף פעולה עם המרכז.
- ישיבות עדכון מצב תקופתיות עם מרכזי ועדת ההיגוי ודיווח עמידה ביעדים.
- גיבוש והעברת המלצות לייעול הליכי רישוי בניה לתעשייה לוועדת ההיגוי.
- דרישות נוספות ככל שייקבעו בשיתוף על ידי האשכול וועדת ההיגוי.

אופן העסקה: העסקה ישירה על ידי האשכול.

כפיפות: ישירה למנכ"ל האשכול.

4. סגן מנהל המרכז

סגן מנהל המרכז יתמוך בעבודת מנהל המרכז, אלו יהיו תפקידיו:

- תיאום מול משרדי ממשלה שאינם שותפים למרכז ומול גופים נוספים בהליכי רישוי בניה (רמ"י, חברת חשמל, רשות ניקוז, רט"ג, חברות תשתית וכיו"ב).
- מעקב אחר ניהול אפקטיבי של לקוחות המרכז.
- מעקב אחר מדדי תפוקה ותוצאה של המרכז.
- ניהול ושימור ידע ארגוני ומקצועי וסנכרון מערכות המידע בין ועדות הרישוי והמרכז.
- סיוע במטלות נוספות שיוגדרו על ידי מנהל המרכז.

אופן העסקה: העסקה ישירה על ידי האשכול.

כפיפות: מנהל המרכז.

5. מנהלי תיקי לקוחות

אופן העסקה: העסקה על ידי האשכול

כפיפות: מנהל המרכז.

תפקיד מנהל תיקי לקוחות:

- ניהול תיקי לקוחות בממשק העבודה מול הגורמים במרכז.
- מתן מידע וייעוץ למבקשי ההיתרים בנוגע לאישורים הנדרשים מול גורמי הפנים ברשות המקומית (חניה, תמרור, שפי"ע, תאגיד המים וכו'), וייעול ההליכים הנדרשים לשם קבלת המענה הנדרש מגורמים אלה.
- מתן מידע וייעוץ למבקשי ההיתרים בנוגע לכלל הגורמים בהליך הרישוי שאינם שותפים למרכז וייעול ההליכים הנדרשים לשם ייעול העבודה ומתן המענה הנדרש מגורמים אלו.

6. בודקי היתרים או מידענים

אופן העסקה: על ידי הועדות המקומיות/ועדות מרחביות

כפיפות: ועדה מקומית/ועדה מרחבית

בהתאם לסעיף 4 להחלטה, סדרי עבודתם של בודקי ההיתרים או המידענים במרכז ביחס לטיפול בבקשות להיתר ייקבעו בתיאום עמם ובהתאם לצרכי המרכז כפי שיוגדרו על ידי מנהל/ת המרכז או ועדת ההיגוי. במסגרת זאת, ככלל מנחה, העובד יעבוד לפחות 3 ימים בשבוע במרכז ובשירותו ועד 2 ימים בשבוע אצל הגורם הרלוונטי בוועדה המקומית לצורך בקרה וקידום עבודת המרכז, ובתיאום עם מנהל המרכז או בהסדר אחר שיתואם עם ועדת ההיגוי.

תפקיד בודקי ההיתרים והמידענים במסגרת עבודתם במרכז:

- הכנת תיק המידע, בדיקה וטיפול בבקשות להיתרי בנייה במרכז, והגשת ההיתר לאישור ועדות התכנון ורשות הרישוי, והכל בהתאם להנחיות ובקרת מהנדס הועדה המקומית.
- תיאום וסנכרון עם דרישות הרשות מקומית וועדות התכנון והבניה.
- מתן ייעוץ וחוות דעת מקצועית בשלבים מוקדמים להגשת היתר הבניה.
- השתתפות בישיבות צוות המרכז ופגישות משותפות (שולחן עגול) עם יזמים ועורכי בקשה.
- עדכון שוטף של גורמי המרכז בדרישות ההיתר מטעם הגורמים השונים.
- קידום שת"פ נוספים עם ועדות התכנון והבניה לשם ייעול תהליכי העבודה ותיקי המידע.

כלל כמות המשרות שיוקצו לאשכול ולועדות המקומיות/ועדות מרחביות לצורך העסקת מנהל תיקי הלקוחות ובודקי ההיתרים והמידענים, כאמור בסעיפים 5-6 לפי הענין: 5 משרות מלאות, על פי חלוקה שתקבע בהתאם לקול הקורא ובשיתוף האשכול המוביל וועדות התכנון והבניה הרלוונטיות.

מבוא

קצב גידול האוכלוסייה במדינת ישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי, וצפיפות האוכלוסין בה היא השנייה בגודלה מבין מדינות אלה. התוכנית האסטרטגית הממשלתית לדיור לשנים 2017–2040 צופה כי בשנת 2040 יהיו בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית תידרש בנייה של כ-1.5 מיליון דירות עד 2040, ויש צורך בתכנון של כ-2.6 מיליון דירות לצורכי דיור עתידיים¹.

מגמה זו מצריכה חשיבה אסטרטגית בנוגע לתמהיל שימושי הקרקע במרחבים השונים. בפרט ישנה חשיבות בשמירת עתודות קרקע לשימושים חיוניים לתפקוד המשק, להם השפעות סביבתיות על האוכלוסייה. ללא שמירת עתודות אלו, עלולים להיווצר קונפליקטים מתמידים בין צרכי איכות החיים של תושבי המדינה לבין צרכי התעשייה והמשק.

התמודדות עם בעיית מיקום אתרים ציבוריים בלתי רצויים (NIMBY) היא אחת הבעיות הסביבתיות והתכנוניות הקשות ביותר איתן מתמודדות מדינות העולם המערבי. העולם כיום עומד בפני דילמה הולכת וגדלה, בה מנסות מדינות להתמודד עם פיתוח פרויקטים חדשים להם מתנגדים תושבי המרחב הסמוך להם. הדינמיקה הרווחת במקרים כאלה היא של רצון בקבלת היתרונות אותם מפקים אתרים אלה, ללא התמודדות עם ההשלכות הסביבתיות והחברתיות שנלוות אליהם².

במסגרת עבודת הוועדה לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה בישראל, התבצע מיפוי של השטחים הקיימים לשימושים הנ"ל:

1. מפעלים המטילים מגבלות תכנוניות
2. מפעלי בטון
3. אתרי מיון פסולת
4. מפעלי מחזור פסולת בניין

על בסיס המיפוי, הוכן מודל לניבוי עתודות הקרקע הנצרכות לשימושים אלה, הלוקח בחשבון מגמות צפויות של גידול אוכלוסייה, תוספת יחידות דיור, צריכת פסולת, מיחזור ועוד.

¹ [התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 / המועצה הלאומית לכלכלה.](#)

² [היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים \(מצב"ר\) / חגית יהל.](#)

מחזור פסולת בניין	מיון פסולת	מפעלי בטון	תעשייה מטילת מגבלות ³	(תוספת בדונם)
30	90	32	***	דרום
110	150	110	***	מרכז
			***	תל אביב
60	90	60	***	חיפה
			***	צפון
60	0	28	***	ירושלים
260	330	220	5,000-7,000	סה"כ

מתוך התחשבות בפחת תכנוני של 50%, יש לאתר סה"כ כ-17,000-13,000 דונם לעמידה בתחזית מימוש זו. יש להדגיש שהצורך הוא לאתר שטחים קיימים ולא דווקא לתכנן שטחים חדשים, מאחר ושטחים רבים שייועדו בתב"עות קיימות לשימושים אלה לא מומשו עד כה.

***הבהרה: הנתונים בנספח זה אינם סופיים, וכפופים לשינויים והתאמות שצפויים להתקבל עם השלמת פרק התעסוקה בתוכנית האסטרטגית 2040 של מנהל התכנון.**

אין בכוונת המסמך לחייב או לקבוע מראש את האיתורים הספציפיים של כל השימושים שנסקרו לעיל. הנחת המוצא היא שאחריות הועדות המחוזיות לתכנון ובנייה היא לאתר את השטחים הספציפיים באיתורים קיימים, דרך עדכון תבע"ות, הרחבות או אזורים חדשים.

הסבר

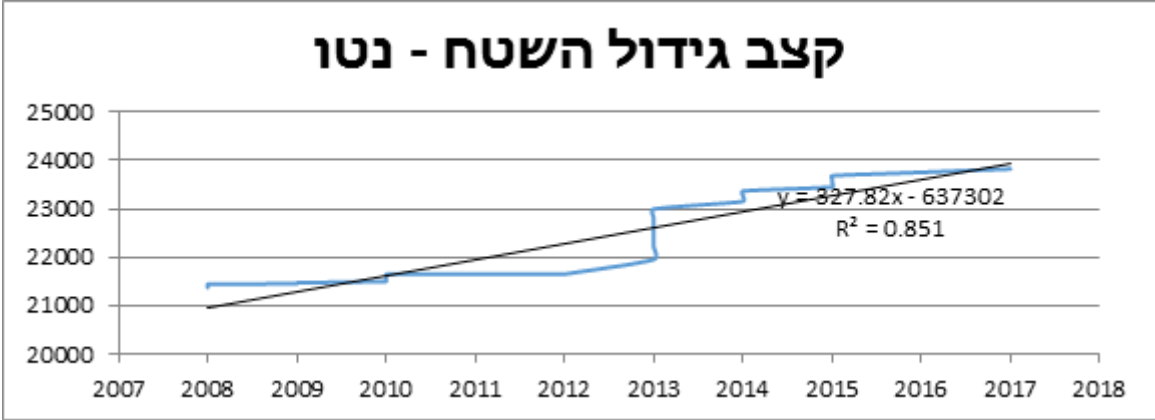
1. מפעלים המטילים מגבלות תכנוניות

בשנת 2019 ביצע משרד הכלכלה מיפוי של מאות מפעלים המטילים מגבלות תכנוניות, הכרוכים בין היתר במדיניות מרחקי הפרדה ובדיווח למרשם הפליטות לסביבה של המשרד להגנת הסביבה (מפל"ס). מדובר במנעד רחב של מפעלים בתחומים כמו ייצור מעבדים, מחלבות, בתי זיקוק, מפעלי פארמה, מפעלי מזון וכו'.

כיום מוערך השטח הכולל של מפעלים אלה בכ-25 אלף דונם. ניתוח קצב גידול השטח של מפעלים אלו בשנים 2008-2018 מעלה כי בכל שנה התווספו בממוצע כ-327 דונם למניין השטח הכולל. מתוך הערכה כי עם השנים תחול התייעלות בניצול הקרקע לתעשייה, שוקללה ההנחה כי בכל 5 שנים יחול שיפור של 10% בניצול התוספתי של הקרקע, מה שמביא למגמת האטה עתידית בקצב גידול השטח לאורך השנים. בהתבסס על הנחות אלה, מוערכת תוספת השטחים הנחוצה עד שנת 2040 למפעלים המטילים מגבלות

חלוקה לפי מחוזות תיקבע בתכנית אסטרטגית לתעסוקה 2040 של מנהל התכנון³

תכנוניות על כ-5,000 עד 7,000 דונמים נוספים. יש להבהיר שההערכה זו מסתמכת על כך שלא חלה הפחתה בשטח שצוין לעיל.



תקופה	דונם שנתי (שיפור 10%)	משך שנים	סך דונם
2019-2023	327	5	1,635
2024-2028	294	5	1,472
2029-2033	265	5	1,324
2034-2038	238	5	1,192
2039-2040	215	2	429
2019-2040		22	6,052

שטח נוסף – 2040 נטו (דונם)	מצב קיים		מחוז
	שטח (דונם)	מס' מפעלים	
<div> <div> <div>ייקבע בתוכנית האסטרטגית של 2040 מינהל התכנון</div> </div> </div>	5,218	109	צפון
	9,213	139	דרום
	3,022	92	מרכז
	248	13	תל אביב
	5,191	82	חיפה
	1,665	33	ירושלים
	102	7	יהודה ושומרון
7,000 – 5,000	24,659	475	סה"כ

2. מפעלי בטון

במפעלי בטון מתבצע ערבוב וערבול חומרי הבטון (צמנט, אגרגטים, חול ומים). קיום מפעלים אלו הכרחי לשם פיתוח המשק בתחומי הבנייה והתשתיות. יש צורך בפיזור מושכל של המפעלים במרחב, משום שתכונותיו הפיזיות של הבטון מגבילות 90 דקות מהיציאה מהמפעל עד לשפיכתו ממערבל הבטון באתר העבודה. זמן נסיעה ממושך יותר מהאמור יגרום לאי-שמישות החומר.

כיום פועלים בישראל כ-200 מפעלי בטון אשר היקף הייצור הכולל בהם עומד על כ-20 מיליון קוב בשנה. עד 2040 צפוי גידול של כ-90% בביקוש השנתי לבטון. בשל כך, נדרשת הגדלת התפוקה של המפעלים הקיימים, והקמת כ-44 מפעלי בטון חדשים המוסיפים כ-176 ראשי הטענה לכושר הייצור של ענף הבטון בישראל. גודלו של מפעל בטון חדש ממוצע מוערך בכ-5 דונם, כשכושר ייצור ממוצע של עמדת הטענה עומד על כ-90 אלף קוב בשנה, ובשאיפה יוכל באמצעות שיפורים טכנולוגיים והתייעלות להגיע להספק של כ-120 אלף קוב בשנה.

על בסיס הערכות אלה, יש צורך מוערך בתוספת שטח של כ-220 דונמים נוספים למפעלי בטון עד לשנת 2040, וזאת כדי לתת מענה לבנייה בתקופה זו של 1.5 מיליון יחידות דיור, מקומות תעסוקה ותשתיות בפריסה ארצית.

שטח נוסף בדונמים 2040	מס' מפעלים נוספים 2040	שיעור ממס' מפעלים כיום	
20	4	12%	ירושלים
85	17	37%	צפון וחיפה
95	15	25%	מרכז ות"א
40	8	26%	דרום
220	44	100%	סה"כ

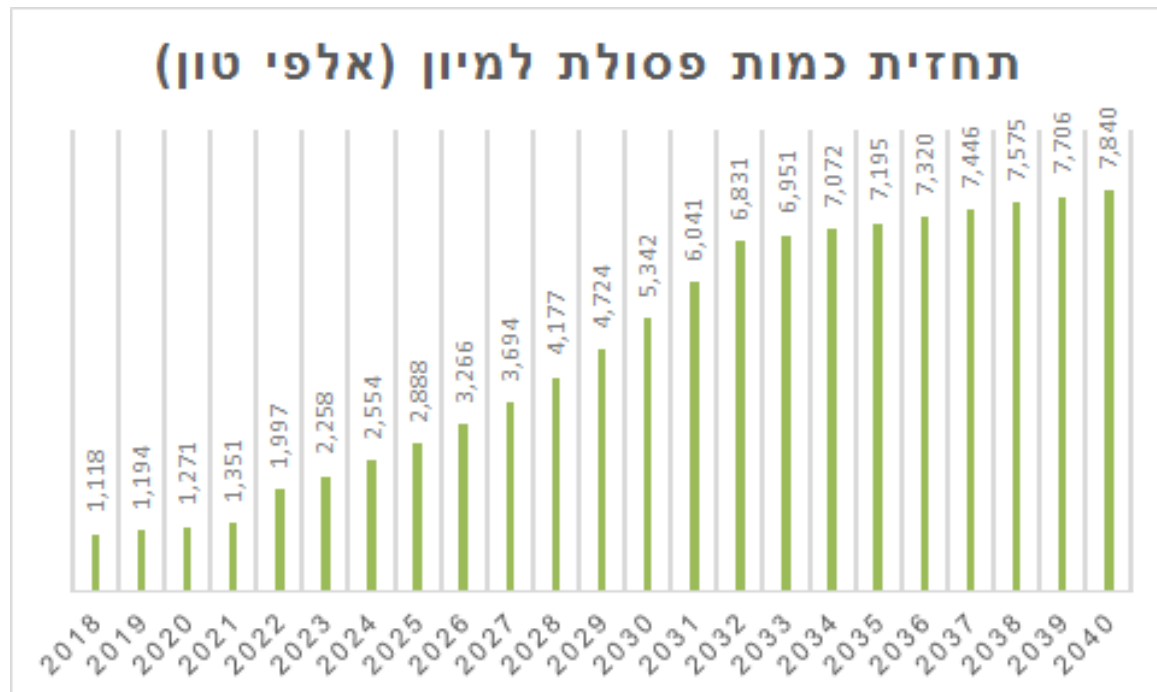
3. אתרי מיון פסולת

כיום, השיטה הרווחת בישראל לטיפול בפסולת היא שיטת ההטמנה, בשל היותה זמינה וזולה מיתר שיטות הטיפול. שיטת ההטמנה מייצרת השפעות סביבתיות שליליות רבות כגון: פליטת גזי חממה, תפיסת שטחים נרחבים וזיהום פוטנציאלי של מקורות המים והקרקע. מעבר לכך, הטמנת הפסולת אינה עומדת בקנה אחד עם היררכית הטיפול הנהוגה בעולם, המדגישה את הצורך בשימוש מושכל בתוצרים ובחומרי הגלם, תוך התחשבות ודאגה לדורות הבאים, שכן, על ידי הפרדת הפסולת ובחירת טיפול מתאים, רוב רכיבי הפסולת יכולים לשמש כחומרי גלם למחזור או כאנרגיה ליצירת חשמל.

במאי 2018 יצאה לדרך התוכנית האסטרטגית של מדינת ישראל לטיפול בפסולת. לפי התוכנית, תגיע המדינה ליעול שוק הפסולת ולהפחתת שיעור ההטמנה מ-80% בקירוב כיום ל-26% ב-2030, בהשקעה כוללת של 4 מיליארד שקלים⁴ מגמה זו תהיה חייבת להיות מגובה בזינוק בשיעור הפסולת הממוינת,

³ האסטרטגיה החדשה לטיפול בפסולת עירונית 2030 / המשרד להגנת הסביבה.

ובהתאם לכך שואפת התוכנית להגיע עד ל-2030 למיון של 100% מהפסולת המופקת במדינת ישראל. בנוסף למגמה זו, צפוי גידול של כ-2% בממוצע כל שנה בכמות הפסולת הכללית, כתוצאה מגידול האוכלוסייה וגידול בכמות הפסולת לנפש (כל תושב בישראל מייצר בממוצע כ-620 ק"ג פסולת בשנה, כ-20% יותר מהממוצע האירופי). שילוב מגמות אלה צפוי להגדיל פי 7 את כמות הפסולת למיון בשני העשורים הקרובים, עד לכמות של כ-8 מיליון טון בשנת 2040.



כיום פועלים בישראל 2 מתקני מיון וטיפול בפסולת, בעלי כושר מיון של כמיליון טון בשנה בסך הכל. עד לשנת 2025 מתוכננת הקמה של כ-8 מתקנים נוספים לצד הרחבה של מתקנים נוספים, אשר יגדילו את יכולת המיון הכללי לכ-4 מיליון טון בשנה. עד לשנת 2040 יהיה צורך בתכנון והקמה של עוד 11 מתקנים (והגעה ל-21 מתקנים סך הכל) לשם עמידה בהספק של כ-8 מיליון טון ממוינים בשנה. מתוך הנחה כי שטחו של מתקן מיון חדש ממוצע עומד על 30 דונם, יש צורך בהקצאת כ-330 דונמים נוספים לטובת מתקני מיון עד לשנת 2040.⁵

⁴ תיאום הנתונים נעשה בעזרת נורית נוימרק- גוהר מאגף פסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה.

שטח נוסף	מתקנים קיימים/מתוכננים	מפעלים נוספים עד 2040	
0	2	0	ירושלים
90	3	3	צפון וחיפה
150	5	5	תל-אביב ומרכז
90	1	3	דרום
330	9	11	סה"כ

4. אתרי מחזור פסולת בניין

פסולת בניין נוצרת כתוצאה מפעולות בנייה שונות וביניהן בנייה חדשה, הריסת מבנים, שיפוצים, עבודות עפר ויישור קרקע, סלילת כבישים ומדרכות ותחזוקתם, הנחת תשתיות והחלפתן. חלק ניכר מהפסולת מיוצר כתוצאה משיפוצים או מעבודות תשתית ופיתוח בתוך תחומי הרשויות המקומיות. מרכיביה של פסולת הבניין הינם חומרים שונים הכוללים בלוקים, גושי בטון, אבן, ברזל בניין, אספלט, מרצפות, לוחות גבס, פלסטיק, זכוכית, עץ, סלעים ועוד. בעקבות תהליך המיחזור הופכת תערובת חומרים זו לאגרגט ממוחזר בו ניתן לעשות שימוש במיזמי תשתית. המחזור הופך את הפסולת למצרך בעל ערך כלכלי שימושי, ובכך התועלת כפולה – שמירה על הסביבה ותועלת כלכלית. ראוי לציין כי פסולת שמוחזרת והוכשרה לשימוש מחדש חוסכת את הובלת החומרים והנטל הכלכלי והסביבתי הכרוכים בכך - הפסולת ממוחזרת בקרבת האתר ומשמשת שוב בתהליך הבנייה⁵. כעיקרון אפשר למחזר קרוב ל-95% מתכולת פסולת הבניין. כלומר, אפשר להפיק מפסולת הבניין חומרי בנייה באיכות טובה ולא אחת באיכות העולה על חומרים טבעיים מקבילים, ובכך לחסוך חציבה ולצמצם את השלכת פסולת הבניין ברשות הרבים.

כיום פועלים בישראל 22 מפעלים הממחזרים כ-3.2 מיליון טון פסולת בניין. הנחת העבודה של המשרד להגנת הסביבה⁷ לצורך בהגדלת הספק המיחזור עד 2040 עומדת על כ-26 מתקנים נוספים שהשטח הדרוש להם עומד על כ-10 דונם כל אחד. הנחה זו מתבססת על תרחיש של תוספת פסולת בניין כתוצאה מגדילה בשיעור מיזמי פינוי-בינוי במטרופולינים: 20% במרכז-ת"א, 10% בחיפה-צפון ו-5% בירושלים.

⁵ מיחזור פסולת בניין בישראל - המשרד להגנת הסביבה.

⁶ תיאום הנתונים נעשה בעזרת אורי טל מאגף פסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה.

שטח נוסף 2030-2040	מפעלים נוספים 2040	קיימים	
60	6	3	ירושלים
60	6	9	צפון וחיפה
110	11	4	מרכז ות"א
30	3	6	דרום
260	26	22	סה"כ

חסמים בפיתוח תעשייה <

היבטים תכנוניים

מסמך הנחיות לתכנון אזורי תעשייה
נובמבר 2020



תקציר מנהלים

בשנים האחרונות אנו עדים, בישראל ובעולם המערבי, למגמות מרחיקות לכת בתעשייה. מגמות אלו כוללות אימוץ טכנולוגיות מתקדמות ושיפור הפיריון כחלק מהמהפכה התעשייתית הרביעית לצד החלת רגולציה סביבתית מתקדמת המצמצמת את היקף ההשפעות והמטרדים שמייצר המפעל. למרות מגמות אלו, לתעשייה דימוי שלילי ובשיח הציבורי נאמרות לא פעם אמירות חלקיות, שאינן מגובות במחקרים עכשוויים, המייחסות לתעשייה השפעות שליליות נרחבות. בנוסף, משבר הדיור הוביל להעדפתן וקידומן של תכניות בנייה למגורים. השילוב של תהליכים אלו מוביל לכך שצרכי התכנוניים הייחודיים של התעשייה נדחקים לקרן זוית. דחיקה זו באה לידי ביטוי ביציאה הדרגתית של מפעלי תעשייה ממוקמים בקרבת אוכלוסייה ובקושי תכנוני לאתר שטחים חלופיים להמשך פעילותם.

מסמך זה הוא תוצר משותף של מינהל התכנון, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד להגנת הסביבה, במסגרת החלטת ממשלה 4108 לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה, ומטרתו צמצום החסמים התכנוניים עבור התעשייה במסגרת תכניות מפורטות.

מסקירה של תכניות מפורטות (תב"ע) לתעשייה ומהתייעצות עם בעלי עניין, עלו מספר חסמים שמקשים על מימוש אזורי תעשייה, ביניהם ריבוי הגדרות לתעשייה, עירוב שימושים ותחרות על משאב הקרקע שפועלים לרעת התעשייה, ריבוי הוראות לגבי הליך הרישוי ועוד. המסמך נועד להנחות את ועדות התכנון המחוזיות והמקומיות בנוגע לדגשים תכנוניים לצמצום חסמים אלו בתכניות עתידיות. מסמך ההנחיות ישמש גם לבחינת תהליכי הרחבה וחידוש אזורי תעשייה קיימים.

צוות הכתיבה:

מינהל התכנון - סיגי בארי, ענת אריאלי, כנרת כהן

המשרד להגנת הסביבה - אילה גלדמן

משרד הכלכלה והתעשייה - אמיר רובין, שי בן אמיתי, משה צייזלר ומירב בטט

1. רקע

לתעשייה תפקיד חיוני וחשוב בכלכלת המדינה. התעשייה מהווה מקור תעסוקתי איכותי למגוון רחב של אוכלוסיות ומייצרת מקומות תעסוקה עם ערך מוסף גבוה בדגש על הפריפריה;¹ התעשייה מהווה מנוע צמיחה משמעותי הודות לפריון העבודה הגבוה ביחס ליתר ענפי הכלכלה (למעט הייטק); התעשייה פתוחה לשוק גלובלי בלתי מוגבל המאפשר את הגדלת "עוגת התוצר" המשקי;² התעשייה מחוללת חדשנות ולצד שירותי המחשוב, המחקר והפיתוח ומובילה את ההוצאה על מחקר ופיתוח אזרחי בישראל; בנוסף, גידול בתוצר התעשייתי משפיע על הביקושים בסביבה העסקית הכוללת גם בענפי המסחר והשירותים.

בשנים האחרונות אנו עדים, בישראל ובעולם המערבי, למגמות מרחיקות לכת בתעשייה. מגמות אלו כוללות אימוץ טכנולוגיות מתקדמות ושיפור הפריון כחלק מהמהפכה התעשייתית הרביעית לצד החלת רגולציה סביבתית מתקדמת המצמצמת את היקף ההשפעות והמטרדים שמייצר המפעל. אלו מובילים לכך שסקטור התעשייה מביא לידי ביטוי שיפורים נרחבים - הן ברמת ההשפעה הפיזית מרחבית והן ברמת איכות התעסוקה והשפעה חיובית על המשק בכללותו.

למרות מגמות אלו, לתעשייה דימוי שלילי ובשיח הציבורי נאמרות לא פעם אמירות חלקיות, שאינן מגובות במחקרים עכשוויים, המייחסות לתעשייה השפעות שליליות נרחבות. בנוסף, משבר הדיור הוביל להעדפתן וקידומן של תכניות בנייה למגורים. השילוב של תהליכים אלו מוביל לכך שצרכיה התכנוניים הייחודיים של התעשייה נדחקים לקרן זוית. דחיקה זו באה לידי ביטוי ביציאה הדרגתית של מפעלי תעשייה הממוקמים בקרבת אוכלוסייה ובקושי תכנוני לאתר שטחים חלופיים להמשך פעילותם.

כפי שעולה מנתונים שנאספו במסגרת התכנית האסטרטגית לתעסוקה 2040 שמוביל מנהל התכנון, קיים עודף של מלאי שטחים המיועדים לתעסוקה על כל סוגיה (שטחים "סגולים"), בהם גם שטחי תעשייה. אולם בפועל, קיימות תכניות רבות אשר בהוראותיהן מצויות מגבלות מסוגים שונים או שמימושן המעשי, בשילוב הרגולציה הקיימת, מונע הקמה של מבני תעשייה בשטחים אלו.

בנוסף, רוב התכניות המפורטות (תב"עות) הקיימות כיום לאזורי תעשייה ותעסוקה, אינן מסונכרנות עם המגמות הטכנולוגיות והרגולציה במשק ומקודמות ללא ראייה רחבה ובאופן שאינו מעודד את הצרכים היחודיים של התעשייה. הדבר מתעצם עוד יותר לאור הדינמיות המאפיינת את התעשייה.

כל אלו מובילים למימוש לא מיטבי של משאב הקרקע, להיעדר ודאות תכנונית לתעשייה, והגדלת הנטל הרגולטורי המושת על מפעלים בעת רישוי בנייה.

¹ רמת השכר בתעשייה גבוהה ביחס לממוצע המשקי. בשנת 2018 השכר הממוצע בענף התעשייה היה 14,445 ₪ כאשר השכר הממוצע המשקי היה 10,474 ₪.

² היצוא התעשייתי מהווה את עיקרו של היצוא הישראלי. ב-2004 לדוגמה היווה היצוא התעשייתי 89% מסך היצוא.

לאור העבודה המשותפת עם גורמי התכנון, ישנה מגמת שיפור בחלק מהתכניות המקודמות, אותה יש לחדד ולהרחיב לכלל התכניות ברחבי הארץ תוך הטמעה של ההנחיות אשר יפורטו בהמשך במסמך זה.

2. החלטת ממשלה 4108

לגיבוש מענה לבעיה זו, באוגוסט 2018 עברה החלטת ממשלה 4108 – "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה", במסגרתה הוקם צוות בין משרדי בהובלת משרד הכלכלה והתעשייה, מנהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה העוסק ב-"המלצות לקביעת מתודולוגיה וכלים למימוש צרכי התעשייה במדינת ישראל ובכללם גיבוש המלצות לאיזור מושכל, בתחומי אזורי תעשייה קיימים, הכוללים תעשייה ושימושים אחרים". כחלק מעבודת הצוות מוגשות המלצות להטמעת עקרונות בתכניות מפורטות עבור יעודי תעשייה ותעסוקה. במסגרת עבודה זו נסקרו עשרות תכניות מפורטות, בוצעו פגישות וראיונות עם מהנדסי ועדות מקומיות ולשכות תכנון מחוזיות, רגולטורים, מתכננים ועורכי בקשות לתעשייה, תעשיינים ועוד. וועדת ההיגוי של הצוות כללה גורמים נוספים כגון רמ"י, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד האנרגיה, משרד הפנים ואחרים.

מטרת מסמך זה הינה לצמצם את החסמים התכנוניים עבור התעשייה במסגרת תכניות מפורטות. מסמך זה אינו כולל את כלל ההנחיות לתכנון מיטבי ואיכותי של אזורי תעשייה אלא מהווה מסמך משלים. מומלץ לעיין גם במסמכים ופרסומים נוספים.³

מסמך זה מחולק לשני חלקים עיקריים – החלק הראשון של המסמך עוסק בחסמים הנפוצים בתכניות מפורטות. החלק השני, עוסק בפתרונות המומלצים לחסמים אלו. כמו כן, מסמך זה יתעדכן מעת לעת בהתאם למגמות המשתנות ולצרכים נוספים שיעלו מהשטח.

³ לטובת עקרונות תכנון המתייחסים לנושאים שמעבר להיקף מסמך זה מומלץ לעיין במסמכים הבאים:

- [קווי תכנון לאזורי תעשייה](#)
- [מפרט לתכנון אזורי תעשייה ברי קיימא](#)
- [פארק תעשיות נ.ע.מ. כמרחב חיים אזורי](#)
- [המדריך לתכנון סביבתי של המשרד להגנת הסביבה](#)
- [תנית אסטרטגית לגליל המזרחי ולקרית שמונה כאקוסיסטם תעשייתי](#)

3. חסמים עיקריים בתכניות מפורטות לתעשייה

א. הגדרות ושימושים שונים לתעשייה

בשנים האחרונות רווח השימוש ביעוד קרקע 'תעסוקה' המכיל שימושים רבים, כגון מסחר, משרדים, אחסנה וכן תעשייה. אולם, עולה כי שימושי תעשייה נדחקים מיעוד קרקע זה מסיבות שונות אשר יפורטו בהמשך. ישנו ערך במתן גמישות תכנונית, אך במקרה זה גמישות היתר מובילה לדחיקת שימושי תעשייה מיעוד זה.

מעבר לכך, קיים ריבוי הגדרות והוראות לשימושי תעשייה במסגרת תכניות מפורטות, שאין מספקות מענה תכנוני ראוי לסוגי תעשייה שונים. בתכניות מפורטות רבות עולה כי התעשיות היחידות אותן ניתן לשלב באזורי תעשייה הינן תעשיות "נקיות", מונח המופיע במספר וריאציות, כגון "תעשייה עלית", "תעשייה עתירת ידע"⁴, "תעשייה בלתי מזהמת", ועוד. הגדרות אלו נתונות לפרשנות רחבה על ידי מוסדות התכנון, או גורמים מאשרים אחרים, שכן הן אינן ברורות ועקביות.

להמחשה, כל פעילות אנושית מייצרת "זיהום" וכל מפעל תעשייתי מחויב לעמוד ברגולציה אשר תבקר את הפליטות ופוטנציאל ההשפעה הסביבתית. על כן, לא ניתן למתוח קו ברור בין פעילות "נקייה" לפעילות "מזהמת". כמו כן, הגדרות אלו לא עודכנו מאז החקיקה הסביבתית הנרחבת שהוטמעה בישראל בעשור האחרון ויישומה בשטח אשר מאפשרים קרבה לאוכלוסייה שלא הייתה אפשרית בעבר. במקביל לכך חלו וחלים כל הזמן שינויים טכנולוגיים רבים, הן בהיבט צמצום החתימה הסביבתית של הפעילות התעשייתית, והן בהיבט רמת העצימות הטכנולוגית של ענפי תעשייה והטמעה של המהפכה התעשייתית הרביעית.

בנוסף, בחלק מההגדרות הנפוצות לתעשייה נכללים היבטים שאינם בהכרח רלוונטיים לתוכנית וקשה לאכוף או לפרש בצורה מוסכמת. כך למשל הגדרה מסוימת ל"תעשייה עתירת ידע" - "תעשייה שתהליך הייצור או המוצרים שמיוצרים בה מאופיינים במורכבות טכנולוגית ומדעית ו/או מתאפיינת בשיעור השקעות גבוה למחקר ופיתוח ו/או חלק מעובדיה הינם בעלי השכלה טכנולוגית או אקדמאית." (תכנית מתאר ראשל"צ רצ/2030). כחלק מהמהפכה התעשייתית הרביעית, השאיפה והמגמה היא לשלב טכנולוגיות מתקדמות בכלל ענפי התעשייה ותהליכי הייצור, כך שההגדרה תעשייה "עתירת ידע" מאבדת מן המשמעות המקורית שלה ועשויה ליצור חסמים ומכשולים עתידיים. בתכניות רבות נעשה במונח זה שימוש במסגרת הגדרות השימושים המותרים תחת יעודי הקרקע השונים (בעיקר יעוד קרקע תעשייה או תעשייה ומשרדים). תוך יצירת בלבול לגבי סוג התעשיות אשר יכול לקום ביעוד זה. בפועל, המונחים העמומים "תעשייה עתירת ידע" או "תעשיית הייטק" משמשים גורמים שונים ככלי להדרת תעשיות ספציפיות מאזורי תעשייה.

⁴ בניגוד לדעה רווחת, ייתכן שתעשייה המוגדרת כ"עתירת ידע" תחזיק חומרים או תקיין תהליכים שיטילו מגבלות סביבתיות על שימושים סמוכים, ולכן באופן פרדוקסאלי שימושים אלו לא יוכלו להכנס לאזורי המיועדים להם.

בנוסף, לבדוקי ההיתרים במוסדות התכנון לא תמיד יש את הידע או היכולת לבחון את עמידת התעשייה בהגדרות אלו.

ב. איסור גורף על ענפים מסוימים

פרקטיקה רווחת נוספת שהתקבעה לאורך השנים, היא **איסור על פעילות ענף ספציפי באופן גורף**. כך למשל, בתכניות מסוימות שימושים של תעשייה כימית, בטון, מזון וענפים רבים נוספים, מנועים א-פרוירית מלקבל היתר בנייה בשטח תכנית ביעוד תעשייה, ללא קשר לרגישות הסביבתית באזור או להשפעות הסביבתיות שהפעילות הספציפית מייצרת. איסורים אלו התקבעו בשל תדמיתם השלילית של ענפי תעשייה אלו. איסורים אלו יכולים להופיע בהוראות התכנית בפרק השימושים, בפרק הסביבתי, בפרק התנאים להיתר ובפרקים נוספים (ולעתים סותרים).

דוגמא לכך מובאת מתוך התכנית המפורטת של פארק תעשייה בר לב, סעיף 17.2 שימושים מותרים: "בתחום התוכנית יותרו שימושים שיעמדו בדרישות תכנוניות וטכנולוגיות המבטיחות מניעת מפגעים סביבתיים ועמידה בהוראות ובדיני איכות הסביבה, למעט השימושים הבאים: תעשייה כימית ואחסנה הכרוכה בה. תעשיית דשנים ואחסנה הכרוכה בה, יצור אריזה ואחסנה של חומרי הדברה, בתי יציקה ומפעלים למתכות ולציפוי מתכות, ו/או טיפול שטח כימיים, משחטות וטיפול בפסולת."

בשנים האחרונות, לאור ההתקדמות הטכנולוגית והרגולציה הסביבתית, **ההשלכות הסביבתיות של מפעלים בענפים אלו קטנה משמעותית ממה שהיה נהוג בעבר**. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע להקמת מפעלים חדשים העומדים בסטנדרטים המחמירים ביותר.

ג. חפיפה להוראות ותקנות ממקורות אחרים

תופעה שכיחה הינה הטמעת הנחיות בהוראות תכנית, אשר מקבלות התייחסות מפורטת בדברי חקיקה אחרים. במהלך חיי המפעל, ובמיוחד בשלבי רישוי בנייה ורישוי עסק, נדרש המפעל לעמוד בתנאים רבים הנגזרים משורה ארוכה של חוקים ותקנות שמטרתם להגן על אינטרסים ציבוריים שונים. כל הוראה אשר נדרשת ממילא מתוקף חוק, הנחיות, היתרים, תקנים וכדומה הטמעתה בתכנית מפורטת **מייצרת כפילות, בלבול ונטל רגולטורי**. חוקים ותקנות משתנים לעתים, ובעוד שאלו מתעדכנים, הוראות התכנית אינן מתעדכנות בהתאם. הדבר נכון אף יותר בנוגע לנהלים פנימיים של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

דוגמאות להוראות חופפות מתוך תכניות מפורטות של אזורים תעשייה:

- "חובת פינוי פסולת מסוכנת לרמת חובב" – מוסדר ממילא בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993
- "איסור הפעלת דודי קיטור בדלקים פוסיליים" – החמרה מיותרת, מוסדר בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008
- "קבלת אישור מרשות הגז הטבעי" – מיותר, מוסדר בחוק משק הגז הטבעי (תקן 6464)

- "קבלת אישור מכבאות אש" – מיותר, מעוגן בחוק התכנון והבניה בהליך הרישוי
- "נספח סניטרי מאושר על ידי לשכת הבריאות ומהנדס הועדה" – כנ"ל, העמסה על המהנדס
- "הסכם פינוי עודפי עפר" – מיותר, מעוגן בתקנות הרישוי, מתאים בשלב אישור תחילת עבודות

ד. הטמעת הנחיות שאינן תכנוניות

קיים קושי בהטמעת הנחיות ועקרונות תפעוליים או ניהוליים הנוגעים לשלבים שלאחר הקמת מבני תעשייה ולא ניתן לאכוף אותם דרך הוראות התכנית המפורטת (תנאי להיתר בנייה). לדוגמה, תחזוקה, סוגיות מסחריות של פינוי אשפה וחומרים מסוכנים וכד'. אנו מפנים לחוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני המשפט האזרחי, ארז קמיניץ, על הכללת הוראות שאינן תכנוניות בתכניות מפורטות. ככל שמדובר בנושאי תפעול יש להטמיעם במסמכים מנחים ולא בהוראות התכנית.

ה. מינהלת לאזור תעשייה

מינהלת אזור תעשייה היא מרכיב הכרחי בפיתוח, ניהול ומיצוי הפוטנציאל של האזור. ועל כן החלטת הממשלה 4108 מייעדת פרק ייעודי לנושא זה. יחד עם זאת, קישור בין שלביות ביצוע של אזור התעשייה והקמת המפעלים להקמת המינהלת עשויה להוות חסם משמעותי בתהליך הקמת אזור התעשייה.

ו. מתקני תשתית

הגדרה מצומצמת של מתקנים הנדסיים או העדר התייחסות למתקני תשתית החיוניים לפעילות השוטפת של מפעלים, מגבילה את אפשרויות הפיתוח של אזור התעשייה ושל המפעלים. ככלל, נהוג לייעד שטחים בייעוד מתקנים הנדסיים הנדרשים לתפעול אזור התעשייה (למשל, מאגר מים, תחנת כוח, תחנת קוגנרציה, מתקני טיפול בשפכים, מתקני מיון פסולת תעשייתית וכו'). ייתכן שהוראות התכנית יקבעו רשימה סגורה של מתקנים מסוג אלו, ובכך ימנעו פיתוח והקמה של טכנולוגיה שתהיה רלוונטית רק בעוד מספר שנים. העדר אפשרות להקים תשתיות אלו או הגדרות מצמצמות המופיעות בהוראות התכנית, עשויות להגביל את המפעלים העתידיים לבנות תשתיות נדרשות בשלבים עתידיים.

ז. מגבלות גובה וקומות

המגמות העכשוויות בתעשייה מצביעות על כניסת טכנולוגיות מתקדמות ושימוש בגרביטציה במבני תעשייה. ישנם מפעלים בענפים שונים העשויים להתנשא לגובה של כמה עשרות מטרים. מגמה זו נבלמת כיום לאור המגבלות הרווחות בתכניות מפורטות, של כ-15 מטר למבנה תעשייתי.

ברמת החלל הפנימי, מפעל הוא מבנה דינמי המשתנה תדיר בהתאם לצרכי השוק והרגולציה. הגבלת מספר קומות למבנים תעשייתיים, כפי שנהוג במבני מגורים, אינה רלוונטית לתעשייה ועשויה להצר התפתחות תעשייתית נדרשת דוגמת הוספת קומה מסיבות תפעוליות או יצרניות שונות. במצבים אלו

על אף שעומדים במגבלות הגובה הקיימות, התכנית משיתה מגבלות גם לעניין הקומות, בעוד שאין לדבר משמעות מרחבית.

ח. מדיניות מרחקי הפרדה

מדיניות מרחקי הפרדה של המשרד להגנת הסביבה⁵, מנחה מחזיקי היתרי רעלים לבצע פעולות על מנת לצמצם את רדיוס הסיכון במרחב על פי אמות מידה שנקבעו על ידי המשרד. פעמים רבות מדיניות זו לא מוטמעת באופן מספק בהליכי התכנון. פועל יוצא של מגמה זו הינו קונפליקטים בין התעשייה לשימושים המוגדרים כ"רצפטורים ציבוריים". קונפליקטים אלו לרוב נפתרים על ידי השתת עלויות ניכרות על מחזיקי ההיתרים בצורת השקעות עבור אמצעי מיגון או בשינויים תפעוליים ומבניים במפעלים. קונפליקטים אלו נוצרים גם במקרים בהם נכנסים רצפטורים ציבוריים לתוך אזור תעשייה פעיל, במקרים של צמצום דה-פקטו של השטח הפנוי לתעשייה חדשה לאור רצפטורים ציבוריים קיימים, וכן במקרים של כניסת שימושים חורגים לאזור תעשייה, דוגמת חנויות, אולמות אירועים וכו', המעמידים את התעשייה ואת הרגולטורים בפני עובדה מוגמרת של קונפליקט. כאמור, עול ההתמודדות מושת ברוב המקרים על התעשייה. באופן דומה, גם השפעות סביבתיות במדינות נוספות דוגמת ריח, אבק, אוויר וכד' עשויות לייצר תופעות דומות.

ט. עירוב שימושים ותחרות על משאב הקרקע

בשנים האחרונות, במקביל למגמה התכנונית לערב שימושים, מקובל ליעד בתכניות שטח מעורב הכולל שימושי תעסוקה, מסחר ותעשייה. בפועל, לתעשייה יש קושי להתמודד עם עירוב זה כתוצאה מעליית ערכי הקרקע. מפאת אופייה הפיזי של התעשייה, היא ברובה לא מסוגלת להתמודד עם המשמעות הכלכלית והיא נדחקת מאזורים אלו. הדבר נכון במיוחד לתחרות בין התעשייה ובין מרכזים לוגיסטיים ושטחי מסחר. כניסת שימושים אלו לאזור התעסוקה, בשילוב ההשפעות הסביבתיות (ראה סעיף ח' לעיל) מהווים מכפיל כוח להאצת מגמת דחיקת התעשייה מאזורי התעסוקה. מטה מופיעים ייעודי קרקע המערבים גם תעשייה. ככל שתכנית מפורטת מגדירה אזורים כאלו, הסבירות שתקום בהם תעשייה הינה נמוכה.

	1211	מגורים ותעשייה עתירת ידע
	1212	דיר מיוחד ותעשייה עתירת ידע (1)
	1500	מסחר ותעשייה
	1530	מסחר ותעשייה עתירת ידע
	1580	תעשייה, תעשייה קלה ומלאכה
	1630	תעשייה ומשרדים
	1640	תעשייה ואחסנה

שימושים מעורבים
יחד עם תעשייה
מתוך המבא"ת

⁵ מדיניות מרחקי הפרדה ממקורות סיכון נייחים – המשרד להגנת הסביבה:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/RiskManagement/Pages/SeparationDistances.aspx>

י. חוסר מענה תכנוני להיבטי תחבורה

אחד המאפיינים של אזורי תעשייה הינו תנועה בלתי פוסקת של משאיות ורכבים כבדים המובילים חומרים אל המפעלים השונים וסחורות ומוצרים מהמפעלים החוצה. על כן, מערך התנועה הינו רכיב קריטי בתפקוד של אזור התעשייה. בבחינה של תכניות מפורטות לאזורי תעשייה, תכנון מערך התנועה והחנייה נעשה פעמים רבות באופן אשר פוגע ברציפות התנועתית ובתפקוד הכולל של האזור. בנוסף, חסרה התייחסות לציבור העובדים המגיעים לעבוד באזור התעשייה לצד הקהל הרחב וליצירת מנעד רחב של דרכי הגעה ונגישות. כמו כן, שילוב של פעילות תעשייתית עם פעילויות אחרות (כגון שטחי מסחר בסמוך לשטחי התעשייה) דורש התייחסות נוספת לנושאי התחבורה שכן פעילויות אלו מייצרות קונפליקטים בין תנועת כלי הרכב הפרטיים (הן עובדי המפעלים והן הקהל של הפעילויות שאינן תעשייה) לכלי הרכב המסחריים (הן לשטחי המסחר והשירותים והן לשטחי התעשייה).

4. פתרונות מומלצים

להלן הנחיות אותן אנו ממליצים להטמיע בתכניות מפורטות לאזורי תעשייה המקודמות היום ונמצאות בשלבי תכנון שונים, כמו גם בתכניות עתידיות. בנוסף, אנו ממליצים כי במקרים של בקשה להרחבה או שינוי של אזור תעשייה קיים, יש לבחון את האפשרות לכלול בתחום התוכנית ("הקו הכחול") לא רק את ההרחבה או התוספת המבוקשת, אלא גם את אזור התעשייה הקיים.

א. תכנון חושב רישוי

יש להטמיע בהוראות התכנית תפיסה של "תכנון חושב רישוי", כלומר הפרדה מקסימלית בין הוראות התכנית אשר מטרתן לאפשר ראייה מרחבית ולכלול את התנאים והמגבלות הכלליים, לבין תהליך הרישוי המוציא לפועל את כוונת התוכנית עבור מפעל מסוים במגרש המיועד לו. ראה תקנות הרישוי המפורטות נושא זה.⁶

- מומלץ להימנע מהטמעת הוראות המתאימות לשלב רישוי הבנייה בתוכניות מפורטות ולהימנע מהעתקת הנחיות ממקורות חקיקה אחרים וקיבועם בהוראות התכנית.
- ככל שקיים רצון למוסד התכנון או הגורמים הרגולטוריים והסטטוטוריים לייצר מודעות לתשתיות חוקתיות, נהלים והנחיות רלוונטיים לתכנית ספציפית ניתן לצרפם כמסמך רקע לתכנית ולא כחלק מנספחי/הוראות התכנית.
- הפניות ונושאים הקשורים ברישוי עסקים, אינם צריכים להיכלל במסגרת הוראות התכנית. כלומר דרישות לתעשיות ספציפיות יוצרות צווארי בקבוק וכפילות שאינם רלוונטיים להליך היתר בניה. היתר בניה עוסק בבניית המבנה ורישיון העסק עוסק בהפעלתו.

⁶ תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016.

רצוי שהתיאומים הנדרשים שכן יופיעו בהוראות התכנית המפורטת יהיו משני סוגים, שחשוב להפריד ביניהם:⁷

תנאי סף - תיאומים נדרשים בגלל סוגייה ספציפית למגרש, שאיננה נכונה לאזורים אחרים. ככלל, דרישה בהיתר שחלה על כל המפעלים ברחבי ישראל, ללא תלות באזור, לא צריכה להיכלל בהוראות התכנית.

המלצה לסעיפי **תנאי סף** בתכנית מפורטת עבור תעשייה:

- עבור המגרשים X, היוועצות עם גוף תשתית רלוונטי הסמוך למגרש
- דרישות ייחודיות לשלב תנאי הסף כתוצאה מתסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי שהוכן בשלב התכנון, למשל: עמידה בתנאי מסמך חלוקת זכויות רעש ככל שישנו למגרש X.

תנאי לתחילת עבודות - פעולות נדרשות לצורך תחילת עבודות, כלומר לאחר קבלת ההיתר. בפועל, מומלץ שלא להעמיס בתכנית תנאי מסוג זה שכן רוב התנאים (דוגמת שילוט ופינוי פסולת) מעוגנים כבר בתקנות הרישוי. ככל שישנה סוגיה נוספת ניתן יהיה לתת לה מענה במסגרת תיק המידע, ולכן לא נדרש להתייחס אליה בהוראות התכנית.

ב. מינהלת אזור התעשייה

אין לקשור בין ההליכים הסטטוטורים לבין הקמת המינהלת ואין לקבוע תנאי להיתר בנייה באישור או חו"ד מינהלת אזור תעשייה שכן הדבר מהווה העמסה רגולטורית מיותרת על המפעלים.

ג. הגדרות אחידות לתעשייה

התעשייה היא סקטור רחב ודינאמי המשתנה בקצב מהיר בהתאם לשינויים טכנולוגיים ולרגולציה במגוון נושאים. בשל כך ישנה חשיבות ביצירת הגדרות המאפשרות גמישות בתהליכי תכנון ובנייה, ובוחנות את המפעל והמגרש באופן ברור ואובייקטיבי, בהלימה להשלכות הסביבתיות-תכנוניות שהפעילות מייצרת והממשקים עם הסביבה.

כיום יש שני יעודי קרקע עיקריים שקיימים לשימושי תעשייה והם: "תעשייה" ו-"תעשייה עתירת ידע". הגדרות אלו עמומות ומייצרות חוסר אחידות בתכניות שונות. יש להתאים את ההגדרות הנ"ל למגמות העדכניות. על כן ייעודי הקרקע העיקריים בתעשייה יוגדרו מעתה: **"תעשייה"** ו**"תעשייה משולבת"** (שיחליף את ההגדרה "תעשייה עתירת ידע"). בנוסף, יש להגדיר את השימושים המותרים בכל אחד מיעודי הקרקע במקום תתי קטגוריות או מונחים הנפוצים היום דוגמת: "תעשייה", "תעשייה כבדה", "תעשייה עתירת ידע", "תעשייה מזהמת", "תעשייה נקייה" וכו'. מונחים אלו לא יכולים לשמש כשימוש או ייעוד קרקע.

⁷ כיום מופיע בסעיף "תנאי להיתר". סעיף שנמצא בתהליך שינוי במנהל התכנון

עוד בטרם נידרש להגדרות המוצעות, נבהיר, כי הגדרות אלו הן כלליות ונוגעות לסוגיות ייעודי ושימושי קרקע על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965 בלבד, ואין הן משליכות על הגדרות הנוגעות לנושא בדין אחר ובפרט בכלי הסיוע שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה, מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 על הוראותיו, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1992.

חשוב לציין כי אזור תעשייה/פארק תעשייה יכול לכלול מספר ייעודי קרקע בהתאם למפורט מטה. האזור יכול לכלול גם יעודים אחרים (כגון תעסוקה, מתקנים הנדסיים, מבני ציבור וכו') וזאת בהתאם להחלטות מוסדות התכנון.

הגדרות ייעודי ושימושי קרקע לתעשייה:⁸

1. תעשייה

ייעוד קרקע זה מהווה את החלק הארי של אזורי התעשייה בארץ. הכוונה היא שהשימוש המוביל לאזור יהיה תעשייה (ראו הגדרה לשימוש עיקרי מטה), כמו כן, ניתן לאשר בשימושים הנלווים שימושים אשר נדרשים או צריכים להתמקם באזורי תעשייה, אולם הם אינם עונים על ההגדרה של השימוש העיקרי. הכנסת שימושים נלווים צריך שתתבצע בצורה מדודה ולאחר בדיקה כי לא יגרמו לקונפליקט עם הייעוד המוביל של התעשייה ובכל מקרה בשיעור קטן לעומת השימושים העיקריים.⁹

שימוש עיקרי: "פעילות המקיימת תהליכים פיזיקליים/כימיים/ביולוגיים המשנים חומרים לחומרים חדשים או מביאים לכדי הכנסת חידושים ושינויים מהותיים במוצרים".

שימושים נלווים: אחסנה ואריזה לשימוש המפעל (לא מרכז לוגיסטי כפי שיוסבר בסעיף 4 להלן), מלאכה, תעשיית תוכנה, מתקנים הנדסיים, בתי קירור, בתי אריזה וכו'.

נקודות להתייחסות:

- על מנת לצל את משאב הקרקע בצורה יעילה יותר מהמצב הרווח כיום, יש לתכנן בייעוד "תעשייה" אחוזי בנייה של בין 180% ל-120% (מעל פני הקרקע). אחוזי הבנייה אינם צריכים להיות אחידים לכל המגרשים (כלומר ניתן לדוגמה לסמן חלק מהמגרשים עם אחוזי בנייה 180% וחלק 120%). מומלץ שלא להוסיף אחוזי בנייה מעבר לכך שכן הדבר צפוי להעלות את ערך הקרקע, לכוון את האזור לבנייני משרדים ומבנים בקומות אשר אינם מתאימים לתעשייה ועלול לדחוק שימושי תעשייה מהאזור.
- מתן אפשרות לגמישות בתכנון גודל המגרשים.
- נגישות טובה לתשתיות תחבורה, תקשורת ואנרגיה.

⁸ ההגדרות המפורטות במסמך זה הינן הגדרות תכנוניות לצורכי הכנת תכנית מפורטת.
⁹ היחס המומלץ בין שימושים עיקריים לשימושים נלווים הינו 85% : 15%, אולם יש לבחון את הנושא כל מקרה לגופו.

2. תעשייה משולבת

ייעוד קרקע זה נועד לתכנון אזורים המייצגים שילוב בין תעשייה, תעשיית תוכנה ומחקר ופיתוח במטרה לייצר סינרגיה בין התחומים הקשורים זה בזה. אזורים אלו מומלץ שיקומו בסמיכות למרקמים אורבניים או בתוך הערים, שכן מדובר על מוקדי משיכה לעסקים ומועסקים באזורים אלו. בנוסף קנה המידה של אזורים אלו קטן יותר ממרחבי תעסוקה אזורים המתאפיינים בהיקף קרקע גדול (מעל 800 דונם). המאפיינים המושכים הם בין היתר נגישות גבוהה לתחבורה ציבורית, קירבה למוסדות אקדמיים, מנעד רחב של שירותים נלווים הנדרשים לטובת העסקים ושירותים המעודדים את המועסקים. באזורים אלו נדרש דגש על אחוזי בנייה גבוהים (שכן מרבית השימושים אינם דורשים קו ייצור ממוכן בקומה אחת) וכן דגש נוסף על הנחיות בינוי, עיצוב וכד'.

שימוש עיקרי: תעשייה, תעשיית תוכנה, שירותי מידע ותקשורת, עיבוד נתונים, מכוני מחקר ופיתוח.

שימושים נלווים: משרדים ושירותים עסקיים התומכים את השימושים העיקריים, מוסדות חינוך דוגמת מכללות, בתי ספר טכנולוגיים וכו' אשר להם זיקה לתעשייה ותעשיית תוכנה, בתי חולים ומוסדות רפואה.

נקודות להתייחסות:

- סמיכות למרקמים אורבניים או בתוך הערים.
- אחוזי בנייה גבוהים מאחוזי הבנייה של אזור תעשייה (180% ומעלה).
- נגישות גבוהה לתשתיות תחבורה ציבורית.
- קירבה למוסדות אקדמיים או עוגנים אחרים.
- מאפשר עירוב שימושים במידה רבה, תוך תכנון מושכל.

3. תעשייה קלה ומלאכה

אין שינוי בהגדרה המקורית של ייעוד הקרקע. המלאכה מתאפיינת בתעסוקה מקומית, מגרשים קטנים, שימושים מושכי קהל ואינטנסיביות גבוהה (יחסית לתעשייה). מבחינה תכנונית, בייעוד הקרקע מלאכה ניתן להקים שימושים שהם גם יצרניים וגם נותני שירותים. לכן, ישנה חשיבות לקירבה לאוכלוסייה ולקיום אזורים מלאכה בתוך הערים ובסמוך להן. יחד עם זאת, מומלץ להקצות אחוז מסוים מהמגרשים באזורי תעסוקה מרחביים לייעוד זה.

4. אחסנה ומרכזים לוגיסטיים

יש להבחין בין שימושי אחסנה ולוגיסטיקה בייעודים השונים. כשמדובר בייעוד **תעשייה** (סעיף 1 לעיל), האחסנה היא לשימוש המפעל ולתמיכה בתהליכי הייצור, בעוד שבייעוד הקרקע **מרכז לוגיסטי**¹⁰, השימוש הוא כלפי חוץ ומייצג את עיקר הפעילות. יעוד קרקע זה אמור לתת מענה תכנוני לענף האחסנה והלוגיסטיקה (מר"לוגים) הנמצא בצמיחה משמעותית בעשור האחרון.

¹⁰ ייעוד קרקע חדש "מרכז לוגיסטי" הוסף לטבלת ייעודי המבא"ת.

החשיבות בהגדרת אזורים ייעודים למרכזים לוגיסטיים הינה קריטית מכיוון שכיום, בשל הביקוש הגדול והרצון להכניס שימושים "נקיים", המר"לוגים דוחקים את שימושי התעשייה החוצה מתוך אזורי התעשייה. בנוסף, יש חשיבות לנגישות תחבורתית, ולכן יש צורך לתכנן מראש את מיקום המרכזים הלוגיסטיים ביחס לשימושים השונים בתוך אזור התעשייה ולצירי התנועה אל האיזור ובתוכו.

5. מתקנים הנדסיים

שטחים בייעוד מתקנים הנדסיים הממוקמים בתוך אזור התעשייה, מומלץ להגדיר באופן הרחב ביותר האפשרי "שטח המיועד למתקני תשתיות החיוניים לפעילות המפעלים, אזור התעשייה והמרחב הסובב אותו". מומלץ לבחון את היקף השטח המיועד למתקני תשתית בהתאם לגודל אזור התעשייה והפוטנציאל להרחבתו, אופיו המוצע והיקף השטחים הקיימים באזורי תעשייה דומים במרחב.

6. ייעודי קרקע מעורבים ("פיג'מות")

ככלל, בתכניות מפורטות יש להמנע מהכנסת יעודי קרקע מעורבים הכוללים מספר שימושים ("פיג'מות") כפי שתואר בסעיף ט' בפרק החסמים במסמך זה. יש לתכנן את אזור התעשייה באיזור מושכל המאפשר לשלב יחד מספר ייעודי קרקע שונים בסמיכות זה לזה. בייעודי קרקע מעורבים אנו ממליצים להשתמש בתכניות מתאריות (כגון תכניות כוללניות ליישובים), על מנת לאפשר גמישות לעתיד. החלוקה לייעודים כאמור תתבצע בתכנית מפורטת לאחר מכן.

ד. איזור מושכל

בשני העשורים האחרונים מתחזקת בישראל המגמה של יצירת אזורים עם שימושים מעורבים. בעוד שלמגמה זו יש היבטים חיוביים רבים, בתכנון אזורי תעשייה, כאשר פריסת השימושים אינה נעשית בצורה מושכלת ויצירתית הדבר עלול להוביל לקונפליקטים בין שימושי התעשייה ושימושים אחרים ובסופו של דבר אף לדחיקה של התעשייה.

בנוסף, לצד צמצום היקף ההשפעות והמטרדים שמייצר המפעל, ישנם ענפים ומפעלים אשר ימשיכו להטיל מגבלות סביבתיות ועל כן, ברמה הלאומית, יש לדאוג ולשמור שטח עבור תעשיות אלו.¹¹

תכנון השימושים באזור תעשייה צריך להתבסס על ההשפעות הסביבתיות והיחסים והממשקים בין השימושים השונים ובין האזור למרחב הסובב וכן על הפוטנציאל למימוש שימושים אלו. ככלל, נדרש להבחין בין שטח לשימושים תעשייתיים שבשל המגבלות שהם מטילים על סביבתם והמטרדים שהם מייצרים (כגון סיכוני חומרים מסוכנים, פליטות לסביבה, רעש, ריח) החורגים מגבולות המגרש, אינם יכולים להתקיים בסמיכות לשימושים של מגורים, מסחר, מבני ציבור, מוקדי ומבני תיירות ומוקדים

¹¹ החלטת הממשלה 4108 עוסקת, בין היתר, בגיבוש תחזית לתעשייה בעלת השלכות סביבתיות במסגרת התכנית האסטרטגית לתעסוקה.

מושכי קהל אחרים, לבין שטח לשימושי תעשייה אשר אינם מייצרים סיכונים ומטרדים מעבר לגבולות המגרש. הבחנה זו תאפשר עירוב שימושים מושכל באזורי תעשייה ותמנע קונפליקטים בין השימושים השונים. על מנת לייצר את ההבחנה בתכנית מפורטת (בתשריט ובהוראות) יש להשתמש בשכבה נוספת ("ראסטר") על גבי יעוד הקרקע. הראסטר יגדיר את "מרחב הליבה".

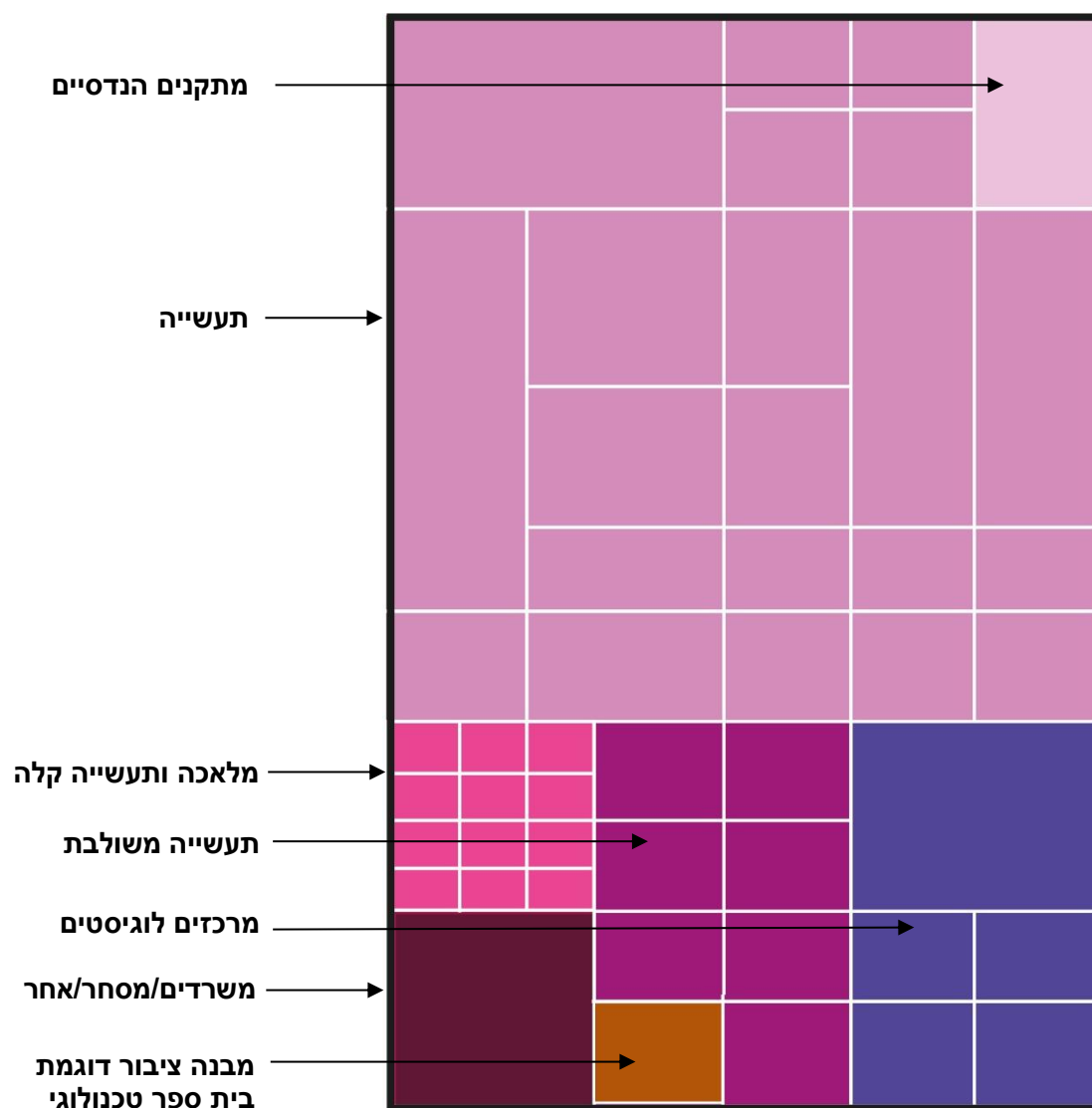
מרחב ליבה – מטרתו לסמן את השטח המיועד למפעלים או שימושים אחרים המייצרים השלכות סביבתיות מחוץ לגבולות המגרש (דוגמת חומרים מסוכנים, רעש, ריח וכו'). יודגש כי כל השימושים הממוקמים בתוך מרחב הליבה יהיו כאלה שההשפעות הסביבתיות לא יחרגו מעבר למרחב הליבה. מרחב הליבה נועד לאפשר שטח לתעשיות מענפים וסוגים שונים אשר אינם יכולים לקום בקרבה לשימושים אחרים שכן הם מייצרים קונפליקטים עם שימושים אלו ומייצג את כלל השטח בו לא ניתן למקם שימוש רגיש/רצפטור ציבורי/קולט קהל.

כל כניסה של שימוש חורג או רצפטור ציבורי לשטח המוגדר בשטח הליבה, ייחשב כסטייה ניכרת מהוראות התכנית. הגדרה זו חשובה על מנת לצמצם מצב בו שימושים מסוג זה נכנסים לתכנית בהליך של שימוש חורג ובאופן זה מאיינים את האזור מייעודו.

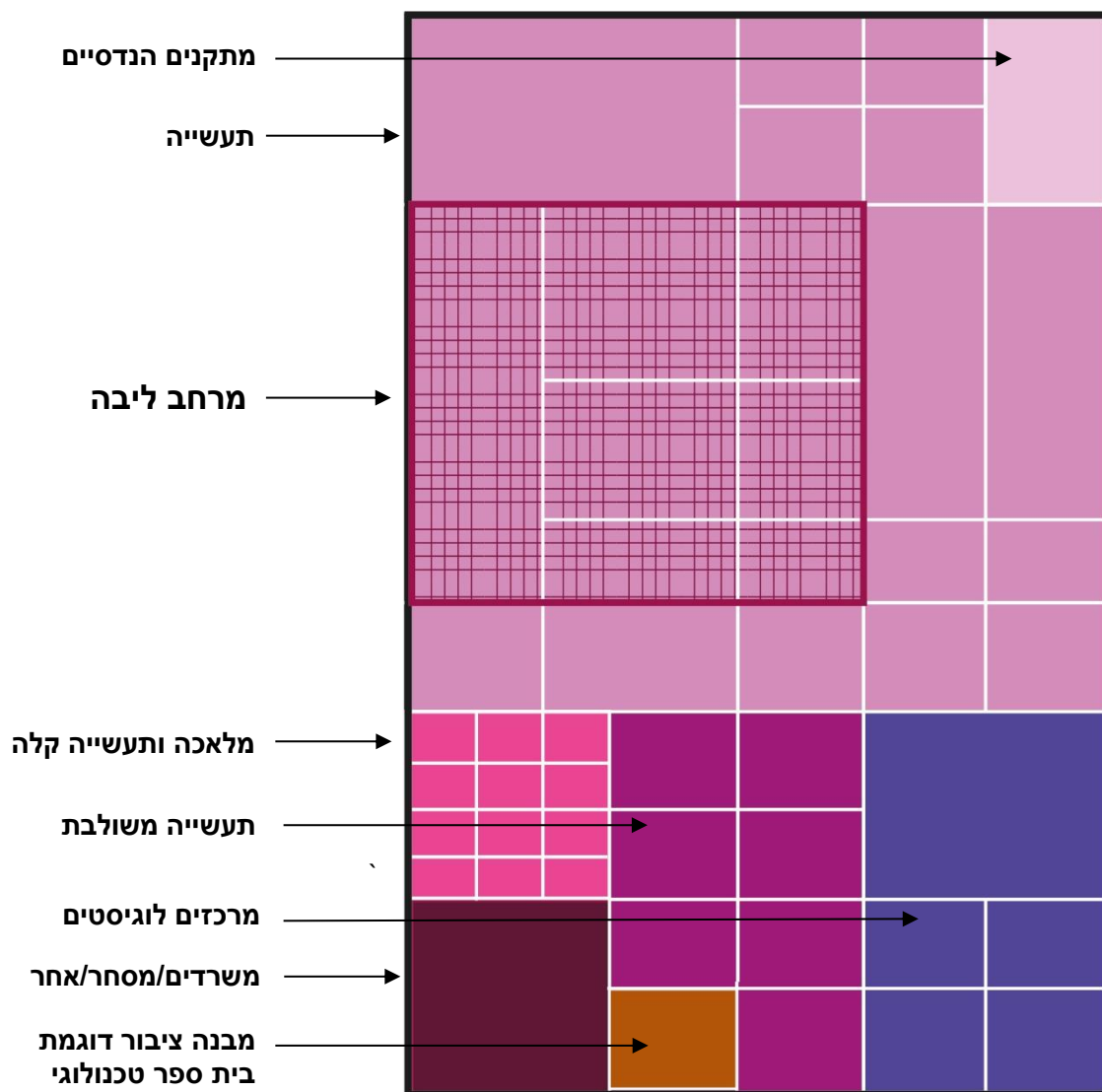
השימוש בראסטר מאפשר לייצר הבחנה לא רק בשטחי תעשייה אלא גם בשטחים המיועדים למלאכה, מרכזים לוגיסטיים, מתקני תשתית וכדומה.

סכמה לדוגמה: איזור משוכל

פריסה מושכלת של שימושים שונים באזור תעשייה / פארק תעשייה



סכמה לדוגמה: איזור מושכל
שימוש בראסטר לסימון מרחב הליכה



ה. בינוי, עיצוב אדריכלי ונוף

בתכנון של סביבות מגורים נהוג לצרף נספח בינוי או נספח עיצוב אדריכלי לצד הנחיות מרחביות המפרטות את האופן בו יש לתכנן ולעצב את המרחב. בתכנון של אזורי תעשייה ישנה התייחסות מעטה לנראות של האזור, חתך הרחוב, חזיתות המפעלים, המרחב הציבורי, ועוד.

התעשייה ניצבת היום בפתחה של המהפכה התעשייתית הרביעית אשר עיקרה הטמעת טכנולוגיות ייצור מתקדם ותחרות המבוססת על יצירת ערך, יעילות ויתרון טכנולוגי. לצד זה ניכרת היום מגמה של חזרת התעשייה למדינות המפותחות בכלל ולעיר בפרט. תהליכים אלו משנים את תפקידו ההיסטורי של אזור התעשייה, ממרחב המאפשר להקים מפעלים ולעסוק בפעילות בלבד, במרוחק ובמנותק מסביבות המגורים, למרחב מגוון, חדשני, פעיל לאורך רוב שעות היום, המחובר בקשר ישיר לעיר, לתושבים ולכלכלה המקומית והאזורית.

על מנת להפוך את המרחב התעשייתי למרחב מזמין, בטוח, נעים, פעיל ומגוון יש להתייחס לעיצוב האזור, להיבטים אדריכליים ונופיים ולפיתוח המרחב הציבורי. (1) הנחיות מהותיות לאזור התעשייה מקומן בהוראות התכנית. (2) הנחיות נוספות הנוגעות לבינוי, פיתוח ועיצוב המרחב (לדוגמה, העמדת המבנה במגרש, חזיתות המבנים, גיבון ופיתוח בתחום המגרש, המרחב הציבורי ועוד) – אלו מומלץ שיופיעו במסמך רקע ("מסמך בינוי ועיצוב אדריכלי"), מסמך זה הינו מסמך מנחה ואינו סטאטוטורי. (3) הנחיות אשר יכולות להשתנות עם הזמן ומתייחסות עיצוב המבנה, המגרש והמרחב הציבורי מקומן בהנחיות מרחיבות.

מטרת ההנחיות המרחביות היא לגבש מסגרת תכנונית גמישה (אשר ניתן לעדכן ולשנות) המפרטת הנחיות בנושא גמר ועיצוב מעטפת המבנה; גמר ועיצוב המגרש והממשק עם המרחב הפתוח או הציבורי; מיקומם וחזותם של מתקנים טכניים. מוצע שהנחיות המרחביות יכללו התייחסות, בין היתר, לנושאים הבאים (רשימה מוצעת ולא מחייבת)¹²:

- חומרי גמר למבנים ולפיתוח השטחים הלא מבונים בתחום המגרש והמרחב הציבורי
- תכנון אלמנטים דוגמת פרגולות, עמודים, קורות
- עיצוב חזית חמישית וגגות
- פיתוח המגרש, גמר, חומרי ריצוף, סוגי צמחייה ועצים, פתרונות הצללה וכו'.
- תאורה
- מתקני עזר (דוגמת מיזוג אויר, קולטי שמש, אנרגיה וכו')
- מתקני תשתית כגון – חשמל, גז, מים וביוב, חדר טרנספורמציה, אשפה
- גדרות, שערים, קירות תמך

ו. גובה ומספר קומות

יש להגדיל משמעותית את הגובה המירבי המותר ברוב התכניות המפורטות לאזורי תעשייה. ישנם מבני תעשייה רבים שנבנים היום בגובה של 40 מטרים ויותר ולכן מומלץ לאפשר גובה של עד 40

¹² דוגמה למסמך הנחיות מרחביות, פארק תעשיות נ.ע.מ.:

<https://park-noam.org.il/wp-content/uploads/2018/11/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A0.%D7%A2.%D7%9E.pdf>

מטרים לבנייה בהוראות התכנית בהתאם למיקום ואופיו. סיבות רלוונטיות למגבלות כאמור יכולות להיות סיבות חיצוניות כגון מגבלות טיסה, או שיקולים תכנוניים מקומיים הנוגעים לאופן השתלבות האזור בנוף ובסביבה, נצפות וכדומה.

נקודות להתייחסות:

- אין צורך שתכנית תתייחס גם לגובה וגם לקומות.¹³
- אם יש מגבלת גובה, אפשר לציין רק את נושא הגובה.
- אם אין מגבלת גובה, אפשר לציין מס' קומות מומלץ עד 3 קומות, ללא מגבלת גובה קומה בכלל.
- בכדי לאפשר בנסיבות המתאימות יותר מ 3 קומות אפשר לקבוע הוראות גמישות. ההוראה צריכה לבוא ביחד עם נושא "הזכויות הצפות" המופיע בפרק הגדרות יעודי הקרקע לעיל.

ז. תנועה ותחבורה

העיקרון המרכזי הנדרש להתייחסות ולבחינה בכל תכנית לאזור תעשייה הוא שמירה על רציפות בתנועה לאורך הצירים באזור התעשייה. מומלץ לתכנן את היררכיית התחבורה באזור התעשייה בראייה של צירי תנועה ראשיים מרכזיים אשר חוצים את האזור ומאפשרים תנועת משאיות ורכבים ללא הפרעה וצירים משניים אשר מאפשרים כניסת משאיות לתחומי המפעלים. בצירים הראשיים יש למנוע ככל האפשר מפרצי חניה, חניות וכל דבר אשר מייצר או עלול לייצר עצירה של התנועה.

יש חשיבות ליצירת מספר כניסות ויציאות לאזור התעשייה כך שניתן יהיה לייצר הפרדה בין תנועת המשאיות הכבדות לתנועת כלי הרכב הפרטיים ועוברי האורח.

במרחבי תעסוקה אזוריים מומלץ לשלב שבילי אופניים בצירים הראשיים לכל הפחות תוך עדיפות לשילוב בכל צירי התנועה. יש להתייחס לצירי האופניים והולכי הרגל בראייה מרחבית תוך חיבורם לתחנות רכבת, תחנות אוטובוס וצירי אופניים קיימים מחוץ לאזור התעשייה וכן למרקם העירוני הבנוי אם נמצא בסמיכות לאזור התעשייה. מרחק הנסיעה של יוממות באופניים חשמליים עומד על כ-15-20 ק"מ ועל כן מומלץ ליצור קישוריות של שבילי אופניים בין אזור התעשייה וישובים סמוכים.

ככל שקיימת מערכת תחבורה עתירת נוסעים (מת"ן) בסמיכות לאזור התעשייה יש לוודא כי קיימת נגישות להולכי הרגל ורכבי אופניים ביניהם. ככל שניתן יש לתכנן מעברים להולכי רגל ולוודא בתשריט והוראות התכנית כי קיים מעבר ציבורי/זיקת הנאה בין התחנה לאזור התעשייה. לכל הפחות, רחב הדרכים הראשיות צריך לאפשר מדרכה ושביל אופניים.

¹³ היום נהוג לציין בתכנית גם גובה מקסימלי וגם מספר קומות, אך חוק התכנון ובנייה אינו מחייב לרשום את שניהם.