

## תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' \_\_\_\_\_), התשע"ו-2015

### א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' \_\_\_\_\_), התשע"ו-2015

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מדינת ישראל התברכה במספר רב של אתרי תיירות בעלי חשיבות בינלאומית. על אף יתרון יחסי זה, הפוטנציאל הכלכלי-תיירותי של ישראל ממומש בצורה חלקית בלבד. ניצול הפוטנציאל התיירותי של המדינה, יש בו כדי להיות מנוע צמיחה מרכזי של המשק, אשר יביא הן הכנסות ישירות והן הכנסות עקיפות, וכן יביא להגדלה משמעותית של היקפי התעסוקה בפריסה ארצית רחבה.

אחת הדרכים למימוש הפוטנציאל התיירותי של מדינת ישראל הינו הגדלת היצע חדרי המלון, המהווים חלק מרכזי במוצר התיירותי הישראלי. הגידול בהיצע החדרים נעשה עד כה בהיקפים מצומצמים.

מעבודת הצוותים המקצועיים במשרד התיירות וכן מעבודות שנעשו בעבר עולה כי ישנן שתי סיבות עיקריות בגינן היצע חדרי האכסון אינו גדל בצורה משמעותית יותר בשנים האחרונות:

הסיבה הראשונה היא התמשכות הליכי התכנון וקבלת ההיתרים, האורכים כיום מספר רב של שנים, וכאשר לא אחת נדרש למעלה מעשור לצורך השלמת הליך הבניה.

סיבה נוספת להעדר פיתוח התשתיות היא הפער שבין התשואה הממוצעת בענף לבין רמת הסיכון הגבוהה בכלל, ובפרט בשל המשברים הגיאופוליטיים שפוקדים את מדינת ישראל. אלה גורמים לקשיים בקבלת מימון מהגופים הפיננסיים ולהגדלת עלות ההון בפרויקט.

נסיבות אלה מובילות להפיכת ההשקעה המלונאית לברת סיכון, ולחשש לפגיעה בהיצע התיירותי. בפועל, הגדלת ההיצע בתשתיות האכסון המלונאי יכולת להוות מנוע לתחרות בשוק, להפחתת מחירים, וכתוצאה מכך, לשפר את אטרקטיביות המוצר התיירותי הישראלי ועמה את כמות התיירים הנכנסת לישראל.

### התפתחות ענף התיירות בעשור האחרון

כאמור, בעשור האחרון ענף המלונאות התאפיין בסטגנציה ובסביבת מחירים גבוהה. בשנת 2005 פעלו בישראל 334 בתי מלון, עשור מאוחר יותר מספר בתי המלון נאמד ב- 366 גידול של כ- 10% בלבד. לעומת זה, מספר לינות התיירים גדל בעשור האחרון ב- 35%, מספר לינות תיירים פר חדר גדל בעשור האחרון בכ- 27%. התפתחות הפדיון הממוצע לחדר (מחיר ממוצע ללילה) גדל בעשור האחרון ב- 74%. נתונים אלה מסבירים בחלקם את השפעת הפער שבין הביקוש הגבוה ביחס להיצע המצומצם על עלות הלינה בישראל. עם זאת, יש לציין במקביל כי החל משנת 2001 חלה ירידה חדה בענף התיירות בעקבות המשברים הכלכליים והביטחוניים של אותם שנים, כאשר רמת תיירות הנכנסת שהייתה ערב משברים אלו שבה במלואה רק בשנת 2007. ירידה זו ומשך הזמן הארוך עד להתאוששות, הובילו לכך שיזמים רבים המתינו עם השקעות בבניית בתי מלון ובהרחבת בתי מלון קיימים, כאשר במהלך השנים האחרונות שיעורי התפוסה בישראל יציבים (נעים סביב 66%) וממוצעים ביחס למקובל בעולם.

לאור האמור, בכדי לאפשר את הגדלת מספר התיירים וליצור אטרקטיביות למוצר התיירות הישראלי, יש צורך להקים תשתיות אכסון הולמות לקליטת תיירים, באופן יעיל ומהיר יותר ובאופן שיעודד את המערכת בנקאית הפיננסית לסייע במימון פרויקטים

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 15 בנובמבר, 2015, תזכיר חוק זה נועד לצורך ביצוע תיקוני החקיקה כאמור.

## **ג. עיקרי החוק המוצע**

### **לסעיף 1 המוצע -**

מרכיב הקרקע מהווה מרכיב קריטי בהשקעה המלוונאית ובפרט בהליך התכנוני הקשור בקרקע. יכולת המימוש של קרקע מלוונאית מושפעת מההליך התכנוני הנדרש וכמובן מהתשואה הצפויה בפרויקט, שהיא עצמה מושפעת ממשך ההקמה הצפוי. מבדיקות שבוצעו במשרד התיירות עולה שזמן ההקמה הממוצע להקמת מלון נאמד בכ- 10 שנים ויותר מיום רכישת הקרקע. קיצור ההליך התכנוני והליך קבלת ההיתרים עשוי להיות קריטי בשיקול הפיננסי של הפרויקט, כך שהתשואה הפנימית של תזרים הפרויקט עולה משמעותית מקיצור זמן ההקמה הכולל.

לפיכך, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **החוק** או **חוק התכנון והבנייה**) כך שניתן יהיה לקצר את משך הליכי התכנון, וכתוצאה מכך, לאפשר פיתוח משמעותי של תשתיות התיירות, ובתוך כך, תוספת משמעותית של חדרי מלון לענף התיירות.

התיקון המוצע נועד לאפשר מסלול תכנוני מהיר ופשוט יותר שיסייע בהסרת החסמים הקיימים כיום, ויביא עמו תנופת פיתוח והשקעות בענף התיירות.

תיקון 60 לחוק התכנון והבניה, קבע את הקמתה של ועדת התשתיות הלאומיות, אשר נועדה, בין היתר, לייעל את הליכי התכנון והבניה במקרים של תשתיות לאומיות.

כך, לאור הצורך הממשי בקיצור וייעול הליכי התכנון להקמת תשתית לצרכי תיירות, אשר הינו חיוני ביותר ליזמות להקמתם ולהצלחתם העתידיות, מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה על ידי הוספת ענף התשתיות התיירותיות להגדרת "תשתיות לאומיות" האמור בסעיף 1 לחוק. כך ששר התיירות יוכל להכריז על תשתית הכוללת מתחם אכסון מלוונאי הכולל לפחות 500 יחידות אירוח, או תשתית הכוללת לפחות ארבעה מתקני אכסון מלוונאים בפריסה ארצית או אזורית, או תשתית הכוללת לפחות שני מתקני אכסון מלוונאים הכוללים יחד לפחות 300 יחידות אירוח בפריסה ארצית או אזורית, כתשתית לצרכי תיירות, אשר תדון במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות.

על מנת לייעל את ההליך, ניתן יהיה לכלול בתכנית לתשתית לצורכי תיירות שתידון בוועדה לתשתיות לאומיות, גם הקמתם של אתרים או תשתיות המשמשים כגורמי משיכה תיירותיים.

### **לסעיף 2 המוצע -**

לעניין הרכב הוועדה לתשתיות לאומיות, מוצע לקבוע, הוראה בהמשך להחלטת הממשלה מיום 15 בנובמבר 2015, על צירוף נציג שר התיירות להרכב הוועדה בדיון בוועדה בתכנית לתשתית לצורכי תיירות, כממלא מקום של שר אחר, אותו ימלא גורם מקצועי בעל המומחיות בכל הנוגע לפיתוח והקמה של תשתיות אכסון מלוונאיות. זאת, על מנת שעמדת משרד התיירות, האמון על פיתוח היצע המלוונאות בישראל תבוא לידי ביטוי במסגרת דיוני הוועדה.

#### לסעיף 4 המוצע –

לעניין האפשרות להגשת תכנית לתשתית לצורכי תיירות לוועדה לתשתיות, מוצע לקבוע כי בנוסף לגורמים הזכאים להגיש תכנית כאמור בהתאם להוראת סעיף 76ב(ג) לחוק, יראו גם במי ששר התיירות קבע אותו במסגרת ההכרזה על תשתית לצורכי תיירות, (ככל שקביעה שכזו נכללה במסגרת ההכרזה), כמי שרשאי להכין תכנית ולהגישה לוועדה לתשתיות, ובלבד שהוא בעל קרקע או בעל עניין בקרקע בהתאם להוראות סעיף 61א(ב) לחוק.

ההסדר המוצע נסמך על הסדר קיים, זאת במסגרת הוועדה לתשתיות לאומית, ומשתלב באופן מלא עם פעילות הממשלה ליעול ולזירוז הליכי התכנון על כלל היבטיהם.

#### לסעיפים 3 ו-6 המוצעים -

החזר ההשקעה של המיזם המלונאי מאופיין בתקופת זמן ארוכה אשר מגדילה את רמת הסיכון של הפרויקט ומקשה על העמדת יחסי כיסוי מתאימים במודל הפיננסי של הגורם המממן. לאור הסיכון המאפיין את ענף התיירות מספר הגורמים הממנים היום את התעשייה אינו גבוה, וכתוצאה מכך, פרמיית הסיכון הנגבית גבוהה ביחס לענפים אחרים. ככל שהמיזם המלונאי יוכל להקדים את ההכנסות, כך יקטן הסיכון בפרויקט וכן התשואה הפנימית של הפרויקט תגדל, בד בבד יוכל הגורם המממן להעמיד שיעור הון גדול יותר בעלות נמוכה יותר.

עירוב שימושים של מלונאות ומגורים במבנה מלונאי מקובלת כיום בעולם ואינה פוגעת במרקם העדין בין המיזם המלונאי לסביבה, ומשתלבת עם מאמצי המדינה להרחבת היצע הדיור.

לפיכך, מוצע כהוראת שעה למשך שנתיים, לאפשר במסגרת סמכותה של ועדה מקומית עצמאית (כהגדרתה בחוק) להוסיף שטחי בנייה למגורים במגרשים המיועדים למלונאות. (תכניות שהוגשו והוחלט על הפקדתן בתוך מועד זה, תמשיך הוועדה המקומית לדון בהם עד לסיום ההליכים).

במסגרת זו, ניתן יהיה לקבוע בהתאם לקבוע בסעיף 62א(א1)(3) לחוק, ביחס לבניין שטרם החלה בנייתו, כי שטחי הבניה הנוספים ישמשו למגורים, וזאת עד להיקף של 20% משטח הכולל המותר לבניה לפי התכנית שאישרה הוועדה המחוזית.

יודגש, כי מימוש השטחים שנקבעו למגורים כאמור לעיל, יהיה בכפוף למימוש השטחים המיועדים למלונאות במגרש.

מוצע, כי האמור יחול גם במקרה של שינוי יעוד מתעסוקה למלונאות במסגרת תכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית, בהתאם לקבוע בסעיף 62א(א1)(9). בהתאם, ניתן יהיה להוסיף 40% זכויות בניה, ביחס לשטח הכולל המותר לבניה לפי תכנית שאושרה בוועדה המחוזית, למלונאות, כאשר מחצית מתוספת זו ניתן יהיה לשנות למגורים.

#### ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 יתוקן בהתאם למפורט בהצעת החוק.

ה. השפעת החוק על תקציב המדינה ועל התקן המינהלי של המשרד

אין השפעה.

ו. להלן נוסח החוק המוצע

תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' \_\_), התשע"ו-2015

- תיקון סעיף 1 .1. בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי) –
- (1) בהגדרת "תשתיות לאומיות", בסיפא, במקום "וחניון לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית" יבוא "חניון לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית ותשתית לצרכי תיירות";
- (2) אחרי הגדרת "תשתיות לאומיות" יבוא:
- "תשתית לצרכי תיירות" – אחת מאלה, ובלבד ששר התיירות הכריז עליה כתשתית לצורכי תיירות:
- (1) מתחם אכסון מלונאי הכולל לפחות 500 יחידות אירוח.
- (2) לפחות ארבעה מתקני אכסון מלונאים בפריסה ארצית או אזורית.
- (3) לפחות שני מתקני אכסון מלונאים הכוללים יחד לפחות 300 יחידות אירוח בפריסה ארצית או אזורית.
- תשתית לצורכי תיירות כאמור, יכול שתכלול אתר או תשתית או בניין המשמשים כגורמי משיכה תיירותיים, המשולבים בפעילות התיירותית ותורמים לה;
- בהגדרה זו –
- "יחידת אירוח" - יחידה במתקן אכסון מלונאי, המשמשת לאירוח ולנופש הכוללת לפחות חדר אחד וחדר רחצה ושירותים. היחידה יכולה לכלול מטבחון ופינת אוכל וכן חדר רחצה נוסף ולא תכלול יותר מ-2 חדרי שינה;
- "מתחם אכסון מלונאי" - אזור גיאוגרפי תחום הכולל מתקן או מספר מתקני אכסון מלונאים;
- "מתקן אכסון מלונאי" - מקום המיועד לספק לציבור ארעי ומתחלף למטרות פנאי ונופש, שירותי לינה ואירוח ושירותים נלווים לרבות הסעדה ובילוי, בתשלום ולפרקי זמן קצובים הכולל לפחות 25 יחידות אירוח, הבנוי במבנה אחד או יותר."
- תיקון סעיף 6א .2. בסעיף 6א, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- "(1א) בדיון בתכנית בתשתית לצורכי תיירות, נציג שר התיירות יהיה

<sup>1</sup> ס"ח תשכ"ח מס' 467 מיום 12.8.1965, עמ' 307.

ממלא מקומו של נציג שר אחר."

תיקון סעיף 62א .3 הוראת שעה  
בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה ולמשך שנתיים, יקראו את סעיף 62א(א1)(3) לחוק העיקרי, כך שאחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) לעניין תכנית המגדילה את שטחי הבניה במגרש המיועד למלונאות, ניתן יהיה לקבוע, בנוגע לבניין שטרם החלה בנייתו, שהשטחים הנוספים, כולם או חלקם, ישמשו למגורים ובלבד שהיקף שטחי הבניה למגורים לא יעלה על 20% מהשטח הכולל המותר לבניה למלונאות במגרש, לפי התוכנית שאישרה הועדה המחוזית.

(ד) לא ניתן יהיה לממש את השטחים שנקבעו למגורים בהתאם לפסקת משנה (ג) אלא בכפוף למימוש השטחים המיועדים למלונאות במגרש.

(ה) לעניין סעיף קטן זה, יראו בקרקע שיעודה שונה למלונאות לפי פסקה (9) כקרקע המיועדת למלונאות בתכנית שאישרה הועדה המחוזית."

תיקון סעיף 76ב .4 בסעיף 76ב, אחרי סעיף (ג) יבוא:

"(ד) לעניין תשתית לצורכי תיירות – יראו גם במי ששר התיירות קבע אותו במסגרת ההכרזה על תשתית לצורכי תיירות, ככל שקבע, כמי שרשאי להכין תכנית ולהגישה לוועדה לתשתיות, ובלבד שהוא בעל קרקע או בעל עניין בקרקע בהתאם להוראות סעיף 61א(ב)."

תחילה .5 תחילה

הוראת מעבר .6 החליטה ועדה מקומית על הפקדת תכנית שבסמכותה, בהתאם להוראות סעיף 62א(א1)(3) לחוק העיקרי, כנוסחן בסעיף 3 לחוק זה, בתוך המועד שנקבע בסעיף זה, תמשיך ותהיה נתונה לוועדה האמורה הסמכות לענין אותה תכנית, גם לאחר תום המועד האמור.