

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אביחי אברהם בוארון

4787/25/פ

הצעת חוק להסדרת המגורים בשטחי מרעה, התשפ"ד–2024

פרק א': מטרות ופרשנות

1. מטרת החוק מטרתו של חוק זה להסדיר את מגורי הרועים בשטחי מרעה, לצורך שמירה על מקרקעי הציבור, ובכלל זה על השטחים הפתוחים והיערות.
2. הגדרות בחוק זה –
- "אזור שמירה צמודה" – אזור שקבע השר לפי סעיף 3 ;
- "הוועדה המקומית" – הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965¹ (להלן – חוק התכנון והבניה) ;
- "הרשאת מרעה" – הרשאה לרעיית בעלי חיים שניתן כדין ;
- "מבנה מגורים" – מבנה המשמש למגורי משפחה גרעינית, ובלבד שהמבנה אינו צמוד דופן ;
- "מבנה צמוד דופן" – מבנה שהמרחק בינו לבין גבול היישוב הוא קילומטר אחד ;
- "מבנים חקלאיים" – דיר, מתבן, מחסן שירות, סככת כלים פתוחה, סככה מפולשת וכל מבנה אחר שיקבע השר ;
- "משפחה גרעינית" – רועה, בת זוגו וילדיהם הסמוכים על שולחנם ;
- "יחידת עדר" – עדר המונה 200 ראש צאן או 80 ראש בקר, לפחות ;
- "רועה" – בעל הרשאת מרעה או אדם מטעמו המועסק על ידו ועוסק בפועל ברעיית העדר שלגביו ניתנה ההרשאה ;

¹ ס"ח תשכ"ה, עמ' 307.

"רשות המרעה" – רשות המרעה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ;
"שטח רעייה" – שטח שהוקצה למטרת רעייה וניתנה לגביו הרשאת מרעה ;
"תכנית" – כמשמעותה בחוק התכנון והבניה ;
"השר" – שר החקלאות ופיתוח הכפר.

פרק ב': היתר למבנה באזורים בהם דרושה שמירה צמודה

- קביעת אזור שמירה 3. צמודה
השר בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, יכריז, בצו, על אזורים שבהם יש צורך בנוכחות מתמדת וצמודה של רועה בסמוך לעדר, מחמת מאפייניהם, לרבות הסיכון שקיים בהם לאדם ולרכוש או בשל ריחוקם מנקודות יישוב.
- בקשה להקמת 4. מבנה באזור שמירה צמודה
(א) רועה רשאי להגיש לרשות המרעה בקשה להקים מבנה מגורים ומבנים חקלאיים בשטח רעייה הממוקם באזור שמירה צמודה.
- (ב) רשות המרעה תעביר בקשה שקיבלה לפי סעיף קטן (א) לאישור הוועדה המקומית, לאחר שבדקה ואישרה כי התקיימו התנאים האמורים בסעיף 5.
- (ג) על אף האמור בכל דין או תכנית, הוועדה המקומית תאשר בקשה להקמת מבנה מגורים ומבנים חקלאיים לרועה בהתקיים התנאים האמורים בסעיף 6.
5. הקמת מבנה מגורים לרועה באזור שמירה צמודה
על אף האמור בכל דין או תכנית, רשות המרעה רשאית להקים מבנה מגורים ומבנים חקלאיים באזור שמירה צמודה לצורך מגוריה של משפחה גרעינית, ובלבד שמתקיימים כל אלה :

- (1) ברשותו של הרועה יחידת עדר ;
- (2) השטח שלגביו ניתנה הרשאת המרעה לרעייה ארוכת טווח לא יפחת מ- 1,000 דונם לרעיית צאן או 4,000 דונם לרעיית בקר ;
- (3) הרועה רועה את העדר בשטח רעייה במשך כל השנה ;
- (4) הרועה מנהל תיקי מס הכנסה ומס ערך מוסף תקינים לפי פקודת מס הכנסה² וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975³ ;

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.
³ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

(5) הרועה מחזיק באישור חיסון וסימון תקף העומד בדרישות השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ;

(6) נערך חוזה להקניית זכויות במקרקעין בין הרועה לבין רשות מקרקעי ישראל.

(א) מבנה מגורים יהיה בגודל שקבע השר, בהתחשב בגודל המשפחה הגרעינית ; לא קבע השר את גודל מבנה המגורים כאמור, יהיה מבנה המגורים למשפחה גרעינית שבה עד 5 נפשות – 100 מטר רבוע ; עלה מספר הנפשות כאמור על 5, יתווספו 15 מטר רבוע לכל נפש נוספת.

(ב) מבנה מגורים בשטח הרעייה לא יהיה צמוד דופן ויוקם באופן שישתלב, ככל שניתן, בנוף ולא יפגע בסביבה במידה העולה על הנדרש.

(ג) רשות המרעה לא תבצע עבודות פיתוח ותשתית למבנה מגורים בשטח רעייה אלא לשם הקמת המבנה.

(ד) הרועה יחתום, כתנאי למתן היתר, על התחייבות לפינוי המבנה ולהשבתו לרשות המרעה עם פקיעתה של הרשאת המרעה או עם ההחלטה שלא לחדשה, ויפקיד את הערבויות שנקבעו לפי סעיף קטן (ה).

(ה) השר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין סוגי הערבויות האמורות בסעיף קטן (ד), מועדי הפקדתן ודרכי מימושן.

השר יקבע את גודל המבנה החקלאי, בהתחשב, בין היתר, בגודל העדר ; לא התקין השר תקנות כאמור, גודל מבנה חקלאי יהיה כמפורט להלן :

6. הוראות לעניין מבנה מגורים בשטח הרעייה

7. הוראות לעניין מבנים חקלאיים בשטח הרעייה

(1) עבור יחידת עדר צאן :

(א) דיר – 600 מטר רבוע ;

(ב) מתבן – 200 מטר רבוע ;

(ג) סככת כלים פתוחה – 80 מטר רבוע ;

(2) עבור יחידת עדר בקר :

(א) מחסן שירות – 30 מטר רבוע ;

(ב) מתבן – 100 מטר רבוע ;

(ג) סככת כלים פתוחה – 80 מטר רבוע ;

(ד) סככה מפולשת – 80 מטר רבוע.

זכויות מוניציפליות 8. לא יראו מבנה מגורים בשטח רעייה כבית מגורים בתחומה של רשות מקומית או מועצה אזורית.

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מנהליים 9. בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים התש"ס-2000⁴, בתוספת הראשונה, בפרט 10, בפרט משנה (ב), אחרי פסקה (8) יבוא:

"(9) חוק להסדרת המגורים בשטחי מרעה, התש"ף-2020."

הוראות מעבר להסדרת מבנים קיימים 10. (א) הוועדה המקומית תעניק לבקשת רועה היתר למבנה מגורים או למבנה חקלאי באזור שמירה צמודה, שהוקמו לפני יום פרסומו של חוק זה, עד ליום י"ז בטבת התש"ף (1 בינואר 2021) (להלן – המועד הקובע), ובלבד שמתקיימים כל אלה:

(1) הרועה עומד בתנאים האמורים בסעיף 5;

(2) גודל המבנה אינו חורג בגודלו ביותר מ-25% מהגודל המרבי שקבע השר; היה המבנה חורג מעבר ל-25% מהגודל המרבי, יבצע הרועה התאמות בניה כך שיעמוד בגודל המרבי;

(3) מבנה המגורים שלגביו ביקש הרועה היתר משמש במועד הקובע למגורי משפחה גרעינית;

(4) הרועה חתם על התחייבות לפינוי המבנה ולהשבת מצב השטח לקדמותו, על חשבונו, עם פקיעתה של הרשאת המרעה או עם החלטה שלא לחדשה, והפקיד את הערבויות הנדרשות לשם כך לפי סעיף 6(ד).

(ב) החל ביום פרסומו של חוק זה, יעוכבו לתקופה של שנתיים הליכי אכיפה ופיקוח המתנהלים לגבי מבנים קיימים, ובכלל זה הליכים משפטיים תלויים ועומדים, ובלבד שמתקיימות ההוראות לפי חוק זה לגבי אותם מבנים.

תקנות ראשונות 11. (א) תקנות ראשונות לפי סעיפים 6(א) ו-7 יותקנו בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.

(ב) תקנות ראשונות לפי סעיף 6(ד) יובאו לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.

⁴ ס"ח התש"ס, עמ' 190.

דברי הסבר

מאז קום המדינה מהווה המרעה אחד הכלים האפקטיביים ביותר לשמירה על הקרקע, זאת לצד יתר יתרונותיו הסביבתיים והכלכליים.

בשנים האחרונות גובר איום הפגיעה החקלאית והמגדלים נאלצים להתמודד עם פגיעה חקלאית הפוגעת בהם אנושות ומעמידה בסימן שאלה את הכדאיות הכלכלית של ניהול העדרים.

כחלק מההתמודדות עם נגע הפגיעה החקלאית וכדי להשיג על שלמות העדרים, נדרשים הרועים ששטחי המרעה שלהם מרוחקים ממקום יישוב, להתגורר בשטחי המרעה בסמוך לעדר. במרבית שטחי המרעה, דיני התכנון והבנייה לא מאפשרים הקמתם של מבני מגורים לרועים. כתוצאה מכך, הרועים נאלצים לבלות את שעות הלילה בהשגחה על שלמות עדריהם ללא כל מחסה. מציאות בלתי אפשרית זאת מביאה את מקצת הרועים להקים מבנים שאינם מאושרים ולהתגורר בהם לצורך השמירה על שלמות העדר. מצב הדברים מוביל להליכים משפטיים ולצעדי אכיפה קשים כלפי אותם רועים.

לפיכך, מוצע להסדיר את מגורי הרועים ואת הקמתם של מבנים חקלאיים בשטחי מרעה, ולאפשר מתן היתרים למגורי רועים ומשפחותיהם הגרעיניות בשטחי רעייה, באזורים שבהם הדבר נדרש בשל צורך בנוכחות מתמדת וצמודה של רועה בסמוך לעדר ובהתאם לקביעתו של שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – אזור שמירה צמודה).

לפי המוצע, רשות המרעה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר תהיה אחראית לאסדרת הקמת המבנים המותרים והשכרתם ותהיה רשאית להקים מבני מגורים ומבנים חקלאיים, באזורי שמירה צמודה לצורך מגוריו של הרועה ובני משפחתו הגרעינית, בכפוף לאישור הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שיינתן בהתקיים התנאים המוצעים בסעיף 6 להצעת החוק על אף האמור בכל דין. מבני מגורים בשטחי מרעה ייבנו תוך מזעור הפגיעה הסביבתית הכרוכה בהקמת התשתיות הנדרשות. עוד מוצע, כי מגורים כאמור לא יוגדרו כמגורים מוניציפאליים לעניין הזכויות הניתנות לתושב, דוגמת פינוי אשפה, הסעות ילדים לבית הספר ועוד.

כמו כן, מוצע להסמיך את שר החקלאות ופיתוח הכפר לקבוע הוראות בדבר גודלם המרבי של מבני מגורים ומבנים חקלאיים בשטחי הרעייה, וכן מוצע להסמיכו לקבוע, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את הערבויות הנדרשות למתן היתר למבנה מגורים בשטח רעייה.

נוסף על כך, מוצע לקבוע הוראות מעבר שנועדו לתת פתרון למצב הקיים ולהתמודד עם מבני מגורים שהוקמו לפני פרסומו של החוק המוצע. לפי המוצע, יינתן היתר למבנה מגורים קיים שבו מתגוררת משפחתו של רועה, עד ט"ז בשבט התשפ"ף (1 בינואר 2021) בכפוף בין היתר לעמידתו של המבנה בתנאים להקמת מבנה מגורים ובגודלו של המבנה. קביעת מועד זה נועדה למנוע הקמה של מבנים מרגע שהחל הליך החקיקה על הצעת חוק זו.

הצעת החוק נדונה בוועדת הכלכלה בכנסת העשרים. לצד הדיונים בוועדה, הציעו נציגי מנהל התכנון ליוזמי הצעת החוק להגיע להבנות ולהסדרה ללא צורך בחקיקה. לשם כך, הוקם על ידי מנהל התכנון פורום ייעודי להסדרה, בו חברים נציגי ממשלה רלוונטיים. הפורום קיים אירוע שיתוף ציבור שהשתתפו בו נציגי הרועים והוצג בו מתווה להסדרה. המתווה כלל שינוי תמ"א, פירוט בדבר צרכיו של כל רועה והוראות לעניין הקמת מבני המגורים והמבנים החקלאיים בשטחי המרעה.

עם התפזרות הכנסת העשרים, הופסק הדיון בהצעת החוק וכן הופסק קידום המתווה על ידי מנהל התכנון. על כן, טרם נקבע מתווה להסדרת המגורים בשטחי מרעה וקיימת מצוקה בקרב הרועים בשמירה על העדר תוך קיום חיי משפחה סבירים. יצוין כי כנגד חלק מהרועים תלויים ועומדים הליכים משפטיים. לפיכך, מוצע בהצעת חוק זו להסדיר בחקיקה את מגורי הרועים בשטחי המרעה.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת בצלאל סמוטריץ' ויואב קיש (4099/20/פ).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' וקבוצת חברי הכנסת (1597/23/פ), על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת שרון מרים השכל וקבוצת חברי הכנסת (2500/24/פ) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת רוטמן וקבוצת חברי הכנסת (1001/25/פ ; 2374/25/פ ; 2729/25/פ ; 2375/25/פ ; 2376/25/פ).

הצעת החוק זהה לפ/1001/25 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ט"ז בתמוז התשפ"ד (22.07.2024)

