

סיווג מבנים בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן 1990

ייעוד תכנוני, מושא הסיווג והיקף תחולתו של ערך הסף

אינג' עמרי אבס M.Sc

omri.abas1@gmail.com

ORCID: 0009-0003-4857-0790

אוגוסט 2026

תקציר

סיווג המבנה הוא הקובע את ערך הסף שלפיו נבחן קיומו של רעש בלתי סביר לפי תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן 1990. מאמר זה בוחן את מערך ההגדרות שבתקנה 1 ומראה כי חמשת הסיווגים נבדלים זה מזה בשני מישורים: המקור שממנו נקבע הסיווג, ומושא הסיווג. ארבע מבין חמש ההגדרות נשענות על התכנית החלה על המקרקעין, ולפיכך קביעת הסיווג אינה קביעה אקוסטית ואינה ניתנת לבדיקה חוזרת מתוך נתוני המדידה. מושא הסיווג נקבע במונח הפותח כל הגדרה, ומכאן מדרג בן שלוש רמות תחולה: האזור, הבנין והדירה. מבנה ב' ומבנה ג' נקבעים מייעוד האזור בלבד ואינם מותנים בקיומם של מגורים בבנין הנבחן; מבנה ד' חל על דירת המגורים ולא על הבנין, ולפיכך בנין אחד עשוי לשאת שני סיווגים במקביל. ערכי הסף של מבנה ג' ומבנה ד' זהים, וההבדל ביניהם הוא בהיקף תחולתם בלבד, ומשום כך שגיאה בהבחנה ביניהם אינה מתגלה בהשוואת ערכי הסף. הניתוח מוצג בשבעה עוגנים הנגזרים מלשון התקנות וממבנה מערך ההגדרות, ומהם נגזרים רשימת בדיקות לקביעת הסיווג והשלכות הסיווג על תחולת תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג 1992, הנוקטות את אותה חלוקה משולשת.

מילות מפתח: רעש בלתי סביר; סיווג מבנים; ייעוד תכנוני; אזור מגורים; דירת מגורים; רמת תחולה; ערך סף; תקנות למניעת מפגעים 1990; תקנות למניעת מפגעים 1992; חוות דעת אקוסטית

המסגרת הנורמטיבית

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א 1961, קובע בסעיף 2 איסור כללי: לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים. האיסור מנוסח במונחים איכותיים, ואינו נושא בחובו אמת מידה כמותית שלפיה ניתן לקבוע אם רעש מסוים חוצה את הסף.

סעיף 5 לחוק מסמך את השר להתקין תקנות לביצועו, ובכללן תקנות הקובעות מהו רעש חזק או בלתי סביר. מכוח הסמכה זו, ולצדם של סעיפים 16 ו-18, הותקנו תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן 1990. תפקידן של התקנות אינו ליצור איסור חדש אלא לתת תוכן מדיד לאיסור הקיים: להמיר את המונח המשפטי הפתוח "רעש בלתי סביר" למבחן שניתן להפעילו באמצעות מדידה.

מבנה התקנות נגזר מתפקיד זה. תקנה 1 מגדירה את הגדלים הפיזיקליים ואת סוגי המבנים; תקנה 2 קובעת שהמבחן נעשה לפי משכו של הרעש, מועדו וסוג המבנה שאליו מתייחסת התוספת הראשונה; תקנות 3 ו-4 קובעות אילו גדלים כשירים לשמש כמפלס הרעש ובאילו נסיבות; ותקנה 5 קובעת את אופן המדידה. התוספת הראשונה נושאת את ערכי הסף עצמם.

מן המבנה הזה עולה כי המבחן אינו מוחלט אלא יחסי לשלושה משתנים. אותו מפלס רעש עצמו עשוי להיות סביר בנסיבות מסוימות ובלתי סביר באחרות, בהתאם למשך, למועד ולסוג המבנה. שלושת המשתנים נקבעים בדרכים שונות זו מזו: המועד נקבע מתוך נתוני המדידה; המשך נקבע מתוך הוראות התקנות עצמן ואינו נגזר במישרין מנתוני המדידה; וסוג המבנה נקבע בשלב מקדים לחלוטין, מן ההגדרות שבתקנה 1 ומן המידע התכנוני החל על המקרקעין.

לאופן קביעתו של המשך נודעת חשיבות מיוחדת, שכן הוא מוסדר בשתי תקנות המשלימות זו את זו. תקנה 5(א)(4) קובעת את משך המדידה, כלומר את פרק הזמן שבו נאסף האות שממנו מחושב המפלס שווה הערך; ואילו תקנות 2(1) ו-2(2) מגדירות רעש בלתי סביר כרעש "אשר משכו הכולל" ביום או בלילה חורג מערכי התוספת הראשונה. שני הגדלים אינם זהים: משך המדידה הוא פרמטר של הפרוצדורה, ואילו משכו הכולל של הרעש הוא פרישתו הכרונולוגית של אירוע הרעש כיחידה אחת, מתחילתו ועד סופו, לרבות פרקים שבהם המפלס נמוך יותר. משכו הכולל הוא שקובע לאיזו שורה בתוספת הראשונה משתייך המקרה, וערכי הסף יורדים ככל שהמשך גדל. שאלת אופן קביעתו של משך זה, וההשלכות הנובעות מכך לבחירת הגודל האקוסטי המשווה לערך הסף, נדונות בנפרד.

הבחנה זו מציבה את סוג המבנה בקצה האחד של הרצף. המועד נגזר מן המדידה, המשך נגזר מן התקנות בהיתן נתוני המדידה, וסוג המבנה אינו נגזר מן המדידה כלל. הוא נקבע בטרם הוצב המיקרופון, ואינו משתנה כתוצאה ממנה. מכאן שהוא המשתנה היחיד מבין השלושה שכשל בקביעתו אינו מתגלה בבדיקה חוזרת של נתוני המדידה.

מכוח אותו חוק, לפי סעיפים 5, 7 ו-18, הותקנו גם תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג 1992, הפועלות באופן שונה מהותית. תקנות 1990 מסדירות את הרעש: הן קובעות ערכי סף כמותיים, חלות בכל מקום ובכל שעה, ומחייבות מדידה כתנאי להפעלתן. תקנות 1992 מסדירות את הפעולה: הן אוסרות פעולות מוגדרות, בשעות מוגדרות ובמרחבים מוגדרים, ותחולתן אינה מותנית במפלס הרעש הנוצר מהן ואינה מחייבת מדידה כלל.

מכאן שהשאלות שכל אחת מן המערכות מציבה שונות זו מזו. תקנות 1990 שואלות מהו מפלס הרעש, מה משכו, מתי נוצר ומהו סוג המבנה שאליו הוא מגיע. תקנות 1992 שואלות איזו פעולה בוצעה, באיזו שעה, והיכן התקיימה. שתי המערכות פועלות במקביל ואינן מחליפות זו את זו: פעולה שהרעש הנובע ממנה נמוך מערכי הסף שבתוספת הראשונה, ולפיכך אינה מקימה רעש בלתי סביר לפי תקנות 1990, עשויה להיות אסורה כשלעצמה לפי תקנות 1992; ולהפך, רעש החורג מערכי הסף אינו נעשה מותר משום שהפעולה שיצרה אותו אינה נמנית עם הפעולות האסורות או בזמנים האסורים.

לחלוקה זו נודעת משמעות לענייננו משני טעמים. הראשון, שתקנה 1 לתקנות 1992 מפנה במפורש לחלק מן ההגדרות שבתקנות 1990: "dB(A)", "בנין", "סקלה A", "מפלס רעש" ו"מצב מדידה". השני, שרוב האיסורים שבתקנות 1992 תחומים מרחבית, וההוראות נבדלות זו מזו ברמה שבה נקבעה התחולה, לצד קבוצה מצומצמת של הוראות החלות על מקור הרעש עצמו ללא זיקה למקום. ההבחנה שבה עוסק מאמר זה, בין ייעוד תכנוני לבין שימוש בפועל, היא אפוא תנאי מוקדם לבחינת תחולתן של שתי המערכות.

מכאן שהסיווג התכנוני אינו סוגיה פנימית של תקנות 1990 בלבד. שתי מערכות התקנות נשענות על אותה תשתית מושגית: תקנות 1990 גוזרות ממנה את ערך הסף שאליו מושווית תוצאת המדידה, ותקנות 1992 גוזרות ממנה את תחולתם המרחבית של האיסורים ההתנהגותיים. השאלה אם מקרקעין מסוימים הם אזור מגורים, ואם בנין מסוים הוא מבנה ב', ג' או ד', אינה אפוא שאלה מקדימה טכנית אלא הצומת שממנו מסתעפות שתי המערכות כאחת. משום כך מוקדש מאמר זה למערך ההגדרות עצמו, ולהבחנה שבין ייעוד תכנוני לבין שימוש בפועל, שהיא ההבחנה שעליה נשען הסיווג כולו.

סיווג המבנה כשלב מקדים לקביעת סף הרעש

מערך ההגדרות שבתקנה 1 לתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן 1990, הוא התשתית המושגית שעליה נשענות שתי מערכות התקנות, ולכן מוקדש לו מאמר זה. הדיון שלהלן מתמקד בתקנות 1990, שבהן ההגדרות נקבעו ושבהן הן נושאות את התפקיד האופרטיבי המובהק ביותר, קביעת ערך הסף. השלכותיהן על תחולת תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג 1992, נדונות בנפרד, אך ההבחנות עצמן משותפות לשתייהן.

הקושי המרכזי בעריכת חוות דעת אקוסטית לפי התקנות למניעת מפגעים אינו מצוי בהכרח בשלב המדידה, אלא בשלב שקודם לה: סיווג הבנין. סיווג שגוי מוביל לערך סף שגוי, ומשם למסקנה שגויה בשאלת קיומו של רעש בלתי סביר, בלא שנפל פגם במדידה עצמה.

הכשל שבו עוסק מאמר זה הוא ערבוב בין שלושה מישורים נפרדים: השימוש הנעשה בבנין בפועל, ייעודם התכנוני של המקרקעין, וקיומה של יחידת מגורים במקום מסוים. שלושת המישורים מופיעים בתקנות, אך כל אחד מהם משמש בהן לצורך אחר, וההיסק מאחד למשנהו אינו תקף. הבחנה זו אינה ייחודית לתקנות 1990, והיא עולה אף מתקנות 1992, כפי שיפורט להלן.

הטענה הנטענת כאן היא שסיווג בנין כמבנה ב' אינו נגזר מקיומם של מגורים בפועל, ואינו נשלל בהיעדרם. טענה זו היא טענה לשונית ומערכתית, ומקורה בלשון ההגדרות עצמן ובמבנה מערך הסיווג שבתקנה 1 לתקנות 1990: מבנה ב' מוגדר במבחן אזורי-תכנוני, ואילו מבנה ג' ומבנה ד' מסדירים במפורש מצבים שבהם מתקיימים מגורים מחוץ לאזור מגורים תכנוני. קיומן של שתי הקטגוריות האחרונות מלמד כי מתקין התקנות לא ראה בכל מגורים אינדיקציה לאזור מגורים, שאם כן היו הן מתייתרות.

בבסיס הטענה עומדת הבחנה כללית יותר, שממנה נגזרת גם התשובה לשאלות פרשניות אחרות בדיני הרעש: המונח "אזור מגורים" מציין סיווג תכנוני של מקרקעין, ולא תיאור עובדתי של המתרחש בהם. מקום

שבו מתגוררים אנשים אינו נעשה בשל כך אזור מגורים, ואזור מגורים אינו חדל להיות כזה משום שבבנין מסוים שבתחומו אין מגורים. בין השניים אין יחס של גרירה בשום כיוון.

אין בטענה זו כדי לגרוע ממשקלו של השימוש בפועל. השימוש בפועל רלוונטי לסיווגם של מבנה א' ומבנה ה', שהגדרותיהם נשענות עליו במפורש, והוא רלוונטי גם לשאלות אחרות שאינן נדונות כאן, ובהן רישוי, שימוש חורג ותחולתן של הוראות ספציפיות. הטענה מתייחסת אך ורק להיסק מן השימוש אל הסיווג האזורי, ולהיפוכו.

העוגנים לקביעת הסיווג

הטענה שלעיל נשענת על שבעה עוגנים, הנגזרים מלשון התקנות וממבנה מערך ההגדרות. העוגנים מובאים להלן לפי סדרם, וכל אחד מהם עומד בפני עצמו.

עוגן ראשון: לשון ההגדרות בתקנה 1 ומבנה מערך הסיווג

תקנה 1 לתקנות 1990 קובעת:

"בנין" - כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965;

"מבנה א'" - בנין המשמש כבית חולים, בית החלמה, בית הבראה, בית אבות או בית ספר;

"מבנה ב'" - בנין באזור מגורים בהתאם לתכנית לפי חוק התכנון והבניה;

"מבנה ג'" - בנין באזור שהמקרקעין בו משמשים למטרות מגורים ולאחד או יותר מהשימושים הבאים:

מסחר, מלאכה, בידור;

"מבנה ד'" - דירת מגורים באזור שהמקרקעין בו משמשים למטרות תעשייה, מסחר או מלאכה;

"מבנה ה'" - בנין המשמש למטרות תעשייה מסחר או מלאכה באזור שהמקרקעין בו משמשים למטרות

תעשייה, מסחר או מלאכה;

קריאה של חמש ההגדרות כמערך אחד מגלה כי אין הן בנויות על ציר סיווג יחיד, ואף אין הן נחלקות חלוקה פשוטה בין ציר השימוש לציר האזור.

מבנה א' מוגדר לפי השימוש הנעשה בבנין בלבד, והוא היחיד מבין החמישה שהגדרתו אינה מזכירה אזור כלל. די בכך שהבנין משמש לאחד מן השימושים המנויים בה, ואין נדרשת כל התאמה בין השימוש לבין ייעודם התכנוני של המקרקעין.

מבנה ה' נשען אף הוא על השימוש, אך שלא כמבנה א' הוא מותנה בשני תנאים מצטברים: שהבנין משמש לתעשייה, מסחר או מלאכה, וכן שהמקרקעין באזור משמשים לאותן מטרות. השימוש לבדו אינו מספיק. בנין המשמש למסחר או למלאכה המצוי באזור מגורים, או באזור שהמקרקעין בו משמשים למגורים לצד שימושים אחרים, אינו נכנס לגדר ההגדרה, שכן התנאי השני אינו מתקיים.

שלוש ההגדרות הנותרות, מבנה ב', מבנה ג' ומבנה ד', נושאות רכיב מגורים, וההבדלים ביניהן הם עיקר הדיון להלן.

מבנה ב' מוגדר לפי מעמדם התכנוני של המקרקעין בלבד: "בנין באזור מגורים בהתאם לתכנית לפי חוק התכנון והבניה". ההגדרה אינה מונה שימושים, אינה מזכירה מגורים כפעולה, ואינה דורשת דבר מן הבנין עצמו זולת מיקומו.

מבנה ג' מוגדר אף הוא ברמת האזור, ואף הוא נפתח במילים "בנין באזור". גם בו אין כל דרישה בדבר השימוש הנעשה בבנין הנבחן. ההבדל בינו לבין מבנה ב' אינו בקיומו של רכיב נוסף אלא בייעוד עצמו: מבנה ב' חל באזור שייעודו מגורים, ומבנה ג' חל באזור שייעודו כולל מגורים לצד מסחר, מלאכה או בידור.

מבנה ד' נפתח בלשון אחרת, "דירת מגורים", והוא היחיד מבין החמישה שמושא הסיווג בו אינו הבנין אלא היחידה שבתוכו. הוא חל באזור שהמקרקעין בו משמשים לתעשייה, מסחר או מלאכה, כלומר באזור שייעודו אינו כולל מגורים כלל, ואינו נופל תחת אחת ההגדרות של מבנה ב' או ג'.

להבדל זה בין מושאי הסיווג נודעת תוצאה שאין לה מקבילה במערך: בנין אחד עשוי לשאת בו זמנית שני סיווגים. דירת המגורים בו מסווגת כמבנה ד', ואילו יתר חלקיו, המשמשים לתעשייה, מסחר או מלאכה בהתאמה לשימושי האזור, מסווגים כמבנה ה'. שני הסיווגים חלים במקביל על אותו מבנה פיזי, כל אחד ביחס לחלק אחר שבו.

הבדלי הניסוח בין ההגדרות אינם מלמדים על מקורות שונים לקביעת האזור. מבנה ב' מפנה במפורש ל-"תכנית לפי חוק התכנון והבניה", ואילו מבנה ג', מבנה ד' ומבנה ה' נוקטים לשון של שימושי המקרקעין באזור. ואולם שימושי המקרקעין נגזרים אף הם מייעודי הקרקע שנקבעו באותה תכנית עצמה, ואין להם קיום עצמאי במנותק ממנה. ארבע ההגדרות נשענות אפוא על אותו מקור, והבחירה בין ניסוחיהן משקפת את אופיו של האזור המתואר ולא את דרך קביעתו.

עוגן שני: מבנה ג' ומבנה ד', סף זהה והיקף תחולה שונה

התוספת הראשונה מקצה למבנה ג' ולמבנה ד' ערכי סף זהים. עובדה זו מעוררת שאלה: אם מידת ההגנה זהה, מדוע נדרשו שתי הגדרות נפרדות ולא הגדרה אחת המאחדת את שני המצבים? התשובה אינה במידת ההגנה אלא בהיקפה, והיא נעוצה בהבדל בין שתי ההגדרות בכל הנוגע למושא הסיווג.

מבנה ג' מתייחס ל-"בנין באזור שהמקרקעין בו משמשים למטרות מגורים ולאחד או יותר מהשימושים הבאים: מסחר, מלאכה, בידור". באזור זה המגורים הם רכיב לגיטימי מן הייעוד. משום כך ההגנה אינה מותנית בזיהוי היחידות המשמשות למגורים דווקא, והיא חלה על האזור, ומכאן על הבנין כולו. חנות בקומת קרקע של בנין באזור מעורב מסווגת כמבנה ג' בדיוק כשם שהדירות שמעליה מסווגות כך, ואף בנין שאין בו מגורים כלל, המצוי באותו אזור, נהנה מן הסיווג וחלים עליו ערכי הסף של מבנה ג'.

מבנה ד' מתייחס ל-"דירת מגורים באזור שהמקרקעין בו משמשים למטרות תעשייה, מסחר או מלאכה". באזור זה המגורים אינם חלק מן הייעוד. משום כך ההגנה אינה יכולה להישען על אופיו של האזור, ומתקין התקנות מצמצם אותה אל היחידה עצמה: מוגן מי שמתגורר, ולא הבנין שבו הוא מתגורר.

זהות ערכי הסף אינה מקרית אפוא, אלא ביטוי לעיקרון עקבי: המגורים ראויים לאותה רמת הגנה בשני המצבים. מה שמשנתה בין המצבים אינו הערך המספרי אלא היקף תחולתו. באזור המכיר במגורים כאחד

מייעודיו, ההגנה נפרשת על המרחב הבנוי כולו; באזור שאינו מכיר בהם, היא מתמקדת ביחידה שבה הם מתקיימים בפועל.

הבחנה זו מבהירה גם את היחס שבין מבנה ד' למבנה ה'. אין מדובר בשתי קטגוריות מתחרות שיש להכריע ביניהן, אלא בשני סיווגים המתקיימים זה לצד זה באותו אזור, ולעיתים באותו בנין, כל אחד ביחס לחלק אחר. השאלה אינה אם הבנין הוא מבנה ד' או מבנה ה', אלא איזה חלק ממנו הוא מבנה ד' ואיזה חלק הוא מבנה ה'.

הבחנה זו אינה תיאורטית, ולה נודעת חשיבות מעשית ישירה. אף שערך הסף זהה בשני הסיווגים, החלה שגיאה של מבנה ג' על מצב העונה למעשה להגדרת מבנה ד' מרחיבה את תחולת הערך אל הבנין כולו, לרבות חלקיו שאינם משמשים למגורים ואינם זכאים להגנה זו. התוצאה אינה שגיאה בערך אלא שגיאה בהיקף, והיא עלולה להיוותר בלתי מזוהה דווקא משום שהערך המספרי נראה תקין. הבחנה זו נדרשת אפוא גם כאשר ערך הסף אינו שנוי במחלוקת.

עוגן שלישי: מקומם של המגורים במערך ומדרג שלוש רמות התחולה

מן הבחינה של מושא ההגנה עולה כי המגורים תופסים בתקנות מקום מרכזי, והדבר ניכר לא רק בהגדרות עצמן אלא גם בהוראות הפרוצדורליות שנקבעו לצדן.

תקנה 5(א)(1), הקובעת את מקום המדידה, אינה מבחינה בין סוגי המבנים. היא מבחינה בין דירת מגורים, שבה תיערך המדידה "בחדרים המשמשים למגורים", לבין מקום שאינו דירת מגורים, שבו תיערך המדידה "בחדרים שבהם נמצאים בני אדם דרך כלל". חלוקה זו אינה מקבילה לחלוקה לחמשת הסיווגים ואינה נגזרת ממנה. היא מעמידה במרכז את דירת המגורים ומטפלת בכל יתר המקרים בהוראה שיורית, שנקודת הייחוס בה היא מקום שהייתם של בני אדם.

מן ההגדרות שנדונו לעיל עולה כי המונח הפותח כל אחת מהן קובע את רמת התחולה שלה: "בנין המשמש" במבנה א' ובמבנה ה'; "בנין באזור" במבנה ב' ובמבנה ג'; ו"דירת מגורים" במבנה ד'. מכאן מתקבל, לעניין המגורים, מדרג בן שלוש רמות מרחביות: האזור, הבנין והדירה.

מדרג זה אינו ייחודי לתקנות 1990, ותקנות 1992 מאששות אותו. גם בהן נבחרת רמת התחולה בנפרד בכל הוראה, והבחירה משתנה מהוראה להוראה: תקנות 5, 6, 7, 8 ו-13 חלות "באזור מגורים"; תקנה 4 חלה "בבנין המשמש למגורים", ללא זיקה לאזור; ותקנה 11 מנוסחת ברמת היחידה ואוסרת הפעלת מזגן או מחדס באופן המפריע "לאדם הנמצא בבית מגורים אחר". בצדן מגדירה תקנה 1 "נכס" כיחידה או חלק בבנין, כגון דירת מגורים או עסק, ומונח זה משמש בתקנה 9 העוסקת במערכת אזעקה.

שימוש מובחן זה במונחים אינו מקרי. מתקין התקנות נדרש בכל הוראה להכריע באיזו רמה מרחבית היא חלה, והכרעותיו אינן אחידות. אילו היו שלושת המונחים חופפים, או אילו היה קיומם של מגורים במקום מסוים משליך על סיווגו של האזור כולו, לא היה טעם בהבחנה ביניהם ולא היה מקום לשימוש שונה בהוראות שונות. עצם קיומה של ההבחנה, והשימוש העקבי בה בשתי מערכות התקנות, מלמדים כי האזור, הבנין והדירה הם שלוש רמות נפרדות שאין ביניהן יחס של גרירה.

בקצוות המערך עומדים שני הסיווגים הנקבעים לפי השימוש והרגישות לרעש. מבנה א' מקנה הגנה מוגברת לשימושים המוכרים כרגישים במיוחד לרעש, וערכי הסף שלו נמוכים מאלה של כל יתר הסיווגים. מבנה ה'

עומד מנגד, וערכי הסף שלו הם הגבוהים במערך ומכאן מוגדר ברגישות נמוכה לרעש. ראוי לציין כי המרווח בינו לבין יתר הסיווגים אינו מן הסדר הנוהג ביניהם: בעוד ההפרשים בין מבנה א' למבנה ב' ובין מבנה ב' למבנה ג' עומדים על חמישה דציבלים, ההפרש בין מבנה ג' ומבנה ד' לבין מבנה ה' עומד על חמישה עשר דציבלים ביום ועל שלושים דציבלים בשעות הלילה. המעבר מסיווג הכולל רכיב מגורים אל סיווג שאינו כולל אותו אינו מדרגה נוספת בסולם אלא שינוי מהותי בערך הסף ומצביע על סף רגישות נמוך משמעותי לרעש.

למדרג זה נודעת השלכה מעשית כפולה. בתקנות 1990 הסיווג קובע את ערך הסף שאליו מושווית תוצאת המדידה, ושגיאה בו מובילה להשוואה מול קריטריון שאינו הקריטריון החל. בתקנות 1992 אותה תשתית מושגית קובעת אילו הוראות חלות על המקום מלכתחילה: קביעה שגויה בשאלה אם המקרקעין הם אזור מגורים אינה משנה את ערך הסף בלבד, אלא מוסיפה או גורעת הוראות שלמות, ובהן הגבלות על שעות עבודה, על פריקה וטעינה, על שימוש במגביר קול ועל הפעלת ציוד גינות. הסיווג אינו נדרש אפוא רק לצורך בחירת ערך הסף; הוא הקובע את המסגרת הנורמטיבית כולה החלה על המקום, בשתי מערכות התקנות כאחת.

מכאן שהסוגיה הפרשנית מתרכזת בשלושת הסיווגים שבהם מופיע רכיב המגורים. מבנה א' נקבע לפי מניין השימושים שבהגדרתו, ומבנה ה' נקבע לפי התאמה בין השימוש לאזור, ושניהם ניתנים לזיהוי על פי רוב ללא קושי. מבנה ב', מבנה ג' ומבנה ד' מחייבים בחינה של הייעוד התכנוני החל על המקרקעין ושל מושא הסיווג בכל אחד מהם, ובהם עוסק מאמר זה.

עוגן רביעי: אופייה התכנוני של קביעת הסיווג

לקביעת סוג המבנה מאפיין שראוי לעמוד עליו במפורש, שכן הוא נוגע לאופן שבו נערכת חוות הדעת ולחלוקת האחריות שבה.

ארבע מבין חמש ההגדרות נשענות על המצב התכנוני, ורק מבנה א' נקבע מתוך בחינת הבנין עצמו בלא תלות באזור. מכאן שקביעת הסיווג אינה נגזרת מנתון אקוסטי כלשהו: היא אינה נמדדת, אינה מחושבת ואינה נובעת מן האות שנקלט במיקרופון, אלא מן המסמכים התכנוניים החלים על המקרקעין.

מדובר אפוא בקביעה שמקורה תכנוניסטטוטורי ולא טכניאקוסטי: אין היא נגזרת מתקן, ממדידה או מחישוב, אלא ממסמך תכנוני מחייב. משום כך היא משובצת כגוף זר בתוך מסמך שכל שאר רכיביו אקוסטיים, והכשירות הנדרשת לביצועה שונה מזו הנדרשת ליתר חלקיה של חוות הדעת: קריאת תכנית בנין עיר, זיהוי ייעודי קרקע, הבחנה בין תכניות מאושרות לתכניות בהליכי אישור, ובחינת היתרי בניה ושימושים מאושרים. נושאים אלה אינם נלמדים במסגרת הכשרתו של יועץ אקוסטיקה ואינם בהכרח נמנים עם הידע המקצועי שלו.

נוצר בכך פער מובנה. הסיווג הוא רכיב מכריע בחוות הדעת, שכן הוא קובע את הקריטריון שאליו מושווית התוצאה, אך הוא היחיד מבין רכיביה שאינו נמנה עם תחום המומחיות שעליו נשענת עריכתה. מכאן שחוות דעת עשויה להיות מדויקת בכל רכיביה האקוסטיים, ובכלל זה במדידה, בחישוב ובדיווח אי-הוודאות, ועדיין להתבסס על סיווג שגוי, שכן קביעתו נשענת על ידע מסוג אחר.

מאמר זה נכתב, בין היתר, לנוכח פער זה. מטרתו להבהיר את מבנה ההגדרות, את רמות התחולה שעליהן הן נשענות ואת סדר הבדיקה הנגזר מהן, כדי שמי שנדרש לסווג יידע כיצד לעשות זאת נכונה. הוא מיועד ליועצי אקוסטיקה, מודדי רעש, מתכננים, רשויות מקומיות, גורמי אכיפה ומשפטנים העורכים, בודקים או מפרשים חוות דעת אקוסטיות.

עוגן חמישי: זיקת הסיווג לערך הסף ולהיקף תחולתו

תקנה 2 קובעת כי רעש בלתי סביר הוא רעש אשר משכו הכולל ביום או בלילה הוא כמפורט בטור א' בתוספת הראשונה, ומפלסו הנמדד לפי תקנה 5 עולה על הערך המפורט לגבי כל אחד מהמבנים בטור ב'. סוג המבנה אינו אפוא נתון מלווה אלא רכיב ישיר בקביעת הערך שאליו מושווית תוצאת המדידה. השלכתה של שגיאה בסיווג משתנה לפי הסיווגים המעורבים, ומקבלת שלושה אופנים שונים. סיווג שגוי המחליף בין מבנה ב' לבין מבנה ג' או מבנה ד' משנה את ערך הסף בחמישה דציבלים ביום, ואינו משנה אותו בלילה.

סיווג שגוי המחליף בין מבנה ג' לבין מבנה ד' אינו משנה את ערך הסף, שכן השניים זהים בכל שורות התוספת. השגיאה מתבטאת בהיקף התחולה: החלת מבנה ג' על מצב העונה להגדרת מבנה ד' פורשת את הערך על הבנין כולו במקום על דירת המגורים לבדה.

סיווג שגוי של בנין המשמש לתעשייה, מסחר או מלאכה כמבנה ד' במלואו, מחמת קיומה של דירת מגורים בתוכו, במקום סיווג דירת המגורים בלבד והותרת יתר חלקיו כמבנה ה', מחיל על אותם חלקים ערך סף הנמוך בחמישה עשר דציבלים ביום ובשלושים דציבלים בלילה מזה החל עליהם, ומטיל בכך מגבלת רעש שאינה מעוגנת בהגדרות על שימושים שההגנה אינה חלה עליהם.

מכאן ששגיאה בסיווג אינה שגיאה בתיאור אלא שגיאה בקריטריון או בהיקף תחולתו. חוות דעת שבוצעה בה מדידה מדויקת, אך תוצאתה הושוותה לערך סף שאינו הערך החל, או הוחלה על מרחב שאינו המרחב שההגנה נפרשת עליו, מגיעה למסקנה שגויה בלא שנפל פגם במדידה. פגם מסוג זה קשה לאיתור בבדיקה חוזרת, שכן הנתונים המספריים תקינים.

עוגן שישי: הממשק לתקנות 1992 והחלוקה המשולשת המשותפת

תקנות 1992 משאילות מתקנות 1990 מונחים אחדים, ובהם "בנין", שהוא המונח שעליו נשען מערך הסיווג כולו. אין הן משאילות את חמשת סיווגי המבנים עצמם, אך הן נשענות על אותה תשתית מושגית.

תשתית זו ניכרת באופן שבו נקבעת תחולתן. כפי שפורט לעיל, ההוראות שבתקנות 1992 נחלקות בין הוראות החלות "באזור מגורים", הוראה החלה "בבנין המשמש למגורים" ללא זיקה לאזור, והוראות המנוסחות ברמת הדירה או הנכס. הבחירה בין שלוש הרמות נעשית בכל הוראה בנפרד.

בכך מתקבל אישוש לחלוקה שנדונה במאמר זה. שתי מערכות התקנות, שהותקנו מכוח אותו חוק, נוקטות את אותה חלוקה משולשת: האזור, הבנין והדירה. בתקנות 1990 היא משמשת לקביעת ערך הסף, ובתקנות 1992 לקביעת תחולתם המרחבית של האיסורים. בחירה עקבית זו בשתי המערכות מלמדת כי שלוש הרמות אינן חלופות ניסוח אלא הבחנות בעלות תוכן, וכי הבנתן היא תנאי מוקדם לעבודה נכונה עם שתיהן.

יצוין כי תקנה 8 לתקנות 1990 קובעת שהוראותיהן אינן באות לגרוע מהוראות תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) ומהוראות כל דין אחר. שתי מערכות התקנות פועלות אפוא במקביל, ואין האחת גורעת מרעותה.

עוגן שביעי: הסיווג נעשה ביחס למבנה המקבל את הרעש

הסיווג הנדון במאמר זה נעשה ביחס למבנה המקבל את הרעש, ולא ביחס למקורו. הבחנה זו נגזרת מלשון התקנות בשלושה מקומות.

תקנה 2 מגדירה רעש בלתי סביר לפי מפלס העולה על הערך המפורט בתוספת הראשונה לגבי כל אחד מן המבנים, כלומר לגבי המבנה שאליו מגיע הרעש. התוספת הראשונה מנוסחת אף היא במונחי סוג המבנה, ואינה כוללת התייחסות למקור. ותקנה 5(א)(1) קובעת את מקום המדידה בדירת מגורים או במקום שבו נמצאים בני אדם דרך כלל, כלומר במקום שהייתו של מקבל הרעש.

מכאן שהסיווג אינו מאפיין של הפעילות היוצרת את הרעש, אלא של המרחב שבו הוא נקלט. אין בתקנות 1990 הוראה הפוטרת מקור רעש מחמת מיקומו או מחמת סיווג המבנה שבו הוא פועל.

עיקרון זה מקבל ביטוי מפורש בתקנות 1992. תקנה 15 קובעת כי האיסורים החלים על גרימת רעש באזור מגורים יחולו גם על גרימת רעש מחוץ לאזור מגורים, אם אותו רעש גורם הפרעה או מטרד באזור המגורים. בעוד שבתקנות 1990 העיקרון נגזר ממבנה ההוראות ומלשונן, בתקנות 1992 הוא נקבע כהוראה עצמאית. שתי המערכות מבחינות אפוא בין מיקומו של מקור הרעש לבין המרחב שההגנה נפרשת עליו, ואינן פוטרות מקור מחמת מיקומו.

לכך שתי השלכות. הראשונה, שמקור המצוי באזור שהמקרקעין בו משמשים לתעשייה, מסחר או מלאכה נדרש לעמוד בערכי הסף החלים אצל מקבל הרעש, אף אם הוא עצמו מסווג כמבנה ה'. השנייה, שכאשר מקור אחד משפיע על כמה מקבלים שסיווגם שונה, חלים עליו כמה ערכי סף במקביל, ויש לבחון את עמידתו בכל אחד מהם בנפרד.

השלכה זו מתחדדת לנוכח מדרג רמות התחולה שנדון לעיל. באזור שייעודו אינו כולל מגורים עשוי מקור אחד לחוב בערך סף אחד כלפי דירת מגורים המסווגת כמבנה ד', ובערך סף הגבוה ממנו בחמישה עשר או בשלושים דציבלים כלפי חלקי האחרים של אותו בנין עצמו.

יישום: בדיקת הסיווג

הסיווג נקבע משני נתונים בלבד: ייעוד המקרקעין לפי התכנית החלה, והשימוש הנעשה בבנין וביחידותיו. שניהם נאספים בטרם תיערך ההשוואה לערכי הסף, ושניהם נדרשים לכל ההגדרות. להלן הבדיקות שיש לבצע, שאינן תלויות סדר.

זיהוי שימוש רגיש. יש לבדוק אם הבנין משמש לאחד מן השימושים המנויים בהגדרת מבנה א'. מניין זה סגור. אם השימוש מתקיים בבנין כולו או בעיקרו, הסיווג הוא מבנה א' בלא תלות בייעוד האזור. אם הוא מתקיים ביחידה בודדת בלבד, כגון גן ילדים בדירת גן או מרפאה בקומת קרקע, יש לבחון את היקפו היחסי, שכן הגדרת מבנה א' חלה על הבנין בשלמותו ואינה מאפשרת פיצול.

התאמת רמת התחולה לייעוד. ייעוד האזור קובע אם הסיווג נעשה ברמת הבנין או ברמת היחידה. באזור שייעודו מגורים, או מגורים לצד מסחר, מלאכה או בידור, הסיווג חל על הבנין כולו. באזור שייעודו אינו כולל מגורים, ומתקיימת בו דירת מגורים, הסיווג חל עליה ולא על הבנין כולו.

סיווג באזור שייעודו כולל מגורים. יעוד מגורים מוביל למבנה ב', וייעוד הכולל מגורים לצד מסחר, מלאכה או בידור מוביל למבנה ג'. בשני המקרים אין השימוש הנעשה בבנין משנה את הסיווג, ואין נודעת משמעות למספר דירות המגורים שבו. ההגדרות אינן מציבות מבחן כמותי ואף אינן מזכירות דירות מגורים כלל; ייעוד הקרקע לבדו הוא הקובע. בכך נבדלות שתי הגדרות אלה ממבנה ד', שבו קיומה של דירת מגורים הוא התנאי המכונן.

סיווג באזור שייעודו אינו כולל מגורים. כל דירת מגורים מסווגת כמבנה ד'; חלקי הבנין המשמשים לתעשייה, מסחר או מלאכה מסווגים כמבנה ה'. שני הסיווגים חלים במקביל על אותו בנין, ואין להסתפק בסיווג יחיד.

בחירת ערך הסף. ערך הסף נבחר לאחר קביעת הסיווג, לפי הסיווג שנקבע ולפי משך הרעש ומועדו. כאשר נקבעו שני סיווגים באותו בנין, נבחר ערך סף נפרד לכל אחד מהם.

סיווג הנקבע בלא בחינה של הייעוד ושל מושא ההגדרה עלול להתברר כשגוי בדרכים שונות, ובכללן זיהוי כל בנין שיש בו מגורים כמבנה ב', החלת סיווג יחיד על בנין הנושא שני סיווגים, או קביעת ערך הסף בטרם הושלם הסיווג. הבדיקות שלעיל נועדו לספק את הכלים למניעתן, בכך שהן מחייבות את קביעת הייעוד ואת זיהוי רמת התחולה כתנאי מוקדם לכל סיווג. בכך הן מפשטות את התהליך: במקום הכרעה בין חמישה סיווגים בבת אחת, נקבעים תחילה שני נתוני היסוד, ומהם נגזר הסיווג בדרך ישירה.

מסקנות

סיווג המבנה קובע גם את ערך הסף וגם את היקף תחולתו. לפי תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן 1990, סוג המבנה קובע את ערך הסף שאליו מושווית תוצאת המדידה, וכן את המרחב שעליו נפרש ערך זה: הבנין בשלמותו או יחידה בודדת בתוכו. שגיאה בסיווג עשויה להתבטא בכל אחד משני אלה בנפרד.

קביעת סוג המבנה אינה קביעה אקוסטית. ארבע מבין חמש ההגדרות שבתקנה 1 נשענות על התכנית החלה על המקרקעין לפי חוק התכנון והבניה. הסיווג אינו נמדד, אינו מחושב ואינו נגזר מנתוני המדידה, ולפיכך אף אינו ניתן לבדיקה חוזרת מתוכם. רק מבנה א' נקבע מבחינת הבנין עצמו בלא תלות באזור.

רמת התחולה של כל סיווג נקבעת במונח הפותח את הגדרתו. מבנה א' ומבנה ה' נפתחים במילים "בנין המשמש" וחלים על הבנין לפי שימוש. מבנה ב' ומבנה ג' נפתחים במילים "בנין באזור" וחלים על הבנין לפי ייעוד האזור. מבנה ד' נפתח במילים "דירת מגורים" וחל על היחידה. מכאן מדרג בן שלוש רמות תחולה: האזור, הבנין והדירה.

סיווג כמבנה ב' או כמבנה ג' אינו מותנה בקיומם של מגורים בבנין. הגדרות מבנה ב' ומבנה ג' אינן מזכירות דירת מגורים כלל ואינן מציבות מבחן כמותי. בנין שאין בו מגורים המצוי באזור מגורים מסווג כמבנה ב'; ובנין שיש בו מגורים המצוי באזור שייעודו אינו מגורים אינו מסווג כמבנה ב'. קיומם של מגורים אינו מקנה סיווג זה, והיעדרם אינו שולל אותו.

מבנה ד' חל על דירת המגורים ולא על הבנין. באזור שהמקרקעין בו משמשים לתעשייה, מסחר או מלאכה, דירת מגורים מסווגת כמבנה ד' ואילו יתר חלקי הבנין מסווגים כמבנה ה'. בנין אחד נושא אפוא שני סיווגים במקביל, וערך סף נפרד חל על כל אחד מחלקיו. די בדירת מגורים אחת כדי שהסיווג יחול עליה, ואין נדרש שרוב הבנין ישמש למגורים.

ערכי הסף של מבנה ג' ומבנה ד' זהים, וההבדל ביניהם הוא בהיקף התחולה. התוספת הראשונה מקצה לשני הסיווגים ערכים זהים בכל שורותיה. מבנה ג' חל על הבנין כולו באזור שייעודו כולל מגורים; מבנה ד' חל על דירת המגורים בלבד באזור שייעודו אינו כולל מגורים. שגיאה בהבחנה בין השניים אינה מתגלה בהשוואת ערכי הסף, ומחייבת בחינה של מושא הסיווג.

הסיווג נעשה ביחס למבנה המקבל את הרעש ולא ביחס למקורו. מקור רעש המצוי באזור תעשייה, מסחר או מלאכה נדרש לעמוד בערכי הסף החלים אצל מקבל הרעש. כאשר מקור אחד משפיע על כמה מקבלים שסיווגם שונה, חלים עליו כמה ערכי סף במקביל.

הלכה למעשה

קביעת הסיווג מתמצה בשלוש פעולות. תחילה נבדקת התכנית החלה על המקרקעין ונקבע ייעוד האזור. לאחר מכן נקבעת רמת התחולה הנגזרת מן הייעוד, ובהתאם לה מסווג הבנין בשלמותו או מסווגות יחידותיו בנפרד. ולבסוף נבחר ערך הסף לכל סיווג שנקבע, לפי משך הרעש ומועדו.

בחוות דעת אקוסטית ראוי שהסיווג יופיע כרכיב מנומק ולא כנתון. ציון סוג המבנה שנקבע, לצד התכנית שנבדקה וייעוד הקרקע העולה ממנה, מאפשר את בחינתה של הקביעה בידי מי שמחזיק בכשירות התכנונית הנדרשת, ומבחין בין השאלה האקוסטית לבין השאלה התכנונית שהוכרעה לצדה.

גבולות הדיון והבסיס לקביעת הסיווג

המאמר עוסק בפרשנות ההגדרות שבתקנה 1 ובזיקתן לערך הסף, ואינו עוסק במתודולוגיית המדידה, בקביעת רעש הרקע, באי-הוודאות של התוצאה או בשאלות של אכיפה ורישוי.

המאמר אף מניח את משמעותם של המונחים שבהגדרות ואינו עוסק בפרשנותם. במקרים מסוימים עשויה משמעותו של מונח להיות שנויה במחלוקת, ובכללם השאלה אם יחידת אירוח, חדר במלון או דירת נופש הם "דירת מגורים" במובן ההגדרה. שאלות מסוג זה מחייבות בחינה של אופי היחידה, השימוש המותר, התכנית החלה וההיתר, והן חורגות מגדרו של מאמר זה.

הסיווג המוצע כאן הוא סיווג ראשוני הנגזר מלשון ההגדרות. הוא אינו מחליף בחינה פרטנית של התכנית החלה, שהיא המקור לקביעת ייעוד האזור בכל אחת מן ההגדרות הנשענות עליו, ואף לא של היתר הבניה, של המידע התכנוני הרשמי ושל נתוני מערכות המידע הגיאוגרפי של הרשות המקומית. ארנונה, רישיון עסק, שילוט או אופי הפעילות הנראה לעין עשויים לשמש אינדיקציה מסייעת, אך אינם מחליפים את הבדיקה התכנונית. יצוין בהקשר זה כי שימוש חורג אינו משנה כשלעצמו את ייעודם התכנוני של המקרקעין, ולפיכך אינו מעביר בנין מסיווג אחד למשנהו לפי תקנות 1990.