



27 במאי 2018



האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل



לכבוד

ח"כ ישראל כץ, שר התחבורה
משרד התחבורה

ח"כ משה כחלון, שר האוצר
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: התחנה המרכזית החדשה

הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון בשם חברות וחברי הוועד השכונתי הנבחר של שכונת נווה שאנן בתל-אביב, גב' שולה קשת, גב' פזית רבינא, מר אסף וייצן, גב' דפנה ליכטמן, מר מוטי כץ ומר עברי באומגרטן; תנועת אחותי - למען נשים בישראל, עמותה הפועלת למען ועם נשים מאוכלוסיות מוחלשות ושבסיסה הוא בשכונת נווה שאנן בתל-אביב; ארגון מגמה ירוקה והאגודה לזכויות האזרח בישראל. **נבקשכם כדלקמן:**

- א. לפרסם להערות הציבור את טיוטת ההסכם להארכת ההתקשרות עם חברת נצבא להפעלת מסוף אוטובוסים בתחנה המרכזית החדשה בתל-אביב, בטרם חתימתו, ולאפשר שימוע ציבורי בנושא.
- ב. לבטל את ההחלטה להתקשר בהסכם ארוך טווח עם בעלי התחנה להפעלת מסוף אוטובוסים ולהורות על סגירת מסוף האוטובוסים במבנה התחנה ופינויו בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ-12 חודשים, זאת כדי לאפשר את מימוש ההחלטה לפנות את התחנה המרכזית.
- ג. לבטל את הרישיון להפעלת מתקן תחבורתי במבנה התחנה בתוך 12 חודשים לכל היותר.
- ד. לנקוט בצעדים ממשיים שיובילו למימוש הוראות תכנית המתאר הכוללנית של ת"א-יפו ביחס לפינוי התחנה והעברת תנועת התחבורה הציבורית למסופים האלטרנטיביים.
- ה. לאתר פתרונות בנייים להעברת מסוף האוטובוסים משטח התחנה למיקומים חלופיים.

לאור דחיפות העניין, ככל שמכתב זה לא ייענה עד יום 27.6.18 נראה זאת כמענה שלילי למכתבנו ובהתאם נבחן המשך צעדינו המשפטיים.

להלן נימוקי הפנייה:

התחנה המרכזית החדשה כמפגע מרכזי בשכונת נווה שאנן, שכונת שפירא והשכונות הסמוכות

1. אין חולק כי התחנה המרכזית מהווה כיום את המפגע הפיזי, החברתי והסביבתי הקשה ביותר בתל-אביב. מבנה בטון עצום ממדים, אשר חלקים ממנו נטושים לחלוטין ומזונחים, ואשר מהווה מסוף בו חונים, מגיעים ויוצאים אלפי אוטובוסים אשר נכנסים לתחנה דרך רמפות בטון העוברות בסמיכות לבתי מגורים.

2. התחנה אינה "מטרד", אלא מפגע של ממש, שמצוי בלב שכונת מגורים, ופוגע באופן קשה בזכויות הבסיסיות של תושבי השכונה והאזור הסמוך. התחנה מהווה מוקד של סחר בסמים, זנות ועבריינות, וכתוצאה מכך קיומה פוגע קשות באיכות החיים בשכונה, בתחושת הביטחון ובחופש התנועה של התושבים. התחנה הובילה לדרדור האזור ולהפיכתו מאזור מגורים שליו לחצר האחורית של העיר, והמרחב הציבורי מוזנח, מטונף באופן בלתי סביר, ומשרה תחושה מאיימת בשעות הלילה.
3. גם פנים התחנה ומסופי האוטובוסים אינם ראויים, בלשון המעטה. חלקים שלמים נטושים, ישנה בעיית נגישות קשה במקום, דרגנועים שאינם עובדים, חדרי השירותים עלובים, ומשתמשי תחבורה ציבורית רבים נרתעים מלהגיע למקום.
4. המשך קיומה של התחנה המרכזית במתכונתה הנוכחית בולם כל אפשרות לשיקום האזור, בולם את האפשרות להתחדשות עירונית, ומוביל להמשך ההזנחה וההתדרדרות של סביבתה.
5. בנוסף מדובר בריכוז קיצוני של תנועת אוטובוסים בלב שכונת מגורים, בקנה מידה עצום. ריכוז זה מייצר סכנה בריאותית ברורה לתושבי המקום, בשל רמות זיהום האוויר במקום, כפי שניתן לראות בנתוני ניטור אוויר במקום. מהנתונים עולה בבירור כי במקום חריגות רבות מהתקן, גם בהשוואה לתחנה תחבורתית אחרת. מצ"ב העתק נתוני ניטור אוויר מתחנת רחוב לוינסקי.
6. לכן לא בכדי התקבלה החלטה לפנות את התחנה, להעביר את המסופים לאזורים המתאימים לכך, ולהסב את השטח שייפתנה לייעודי קרקע אחרים ההולמים את העובדה כי מדובר בלב שכונת מגורים.

ההחלטה על פינוי התחנה וההחלטות בעניין החלופות

7. לאור הבנה שמדובר במפגע מרכזי המונע את האפשרות לשיקום האזור, הוחלט במסגרת תכנית המתאר הכוללנית של תל-אביב (ת"א 5000) לייצר את התשתית התכנונית הסטטוטורית שתאפשר את פינוי התחנה ולהביא לסגירתה. התכנית אושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז תל אביב כבר בספטמבר 2015, והיא אושרה ונחתמה סופית בדצמבר 2016.
- את הוראות התכנית [ניתן לקרוא בקישור](#).
8. ברמה ההצהרתית, אחת מגולות הכותרת של התכנית הייתה פינוי התחנה המרכזית החדשה והסבת המתחם לאזור תעסוקה מטרופוליני שיש בו עירוב שימושים, בין מגורים, תעסוקה, מלונאות ושטחי ציבור. התכנית קובעת הוראות ואיתרה מגרשים המאפשרים לפצל את תנועת האוטובוסים בין שני מסופים: אחד בצומת ארלוזורוב בסמוך לתחנה הרכבת סבידור מרכז, והשני – באזור המכונה צומת חולון (בתחום השיפוט של תל אביב) או מע"ר בן-צבי.
9. בהוראות התכנית הכוללנית הנוגעות למתחם התחנה נקבע שיעודה ישונה ל"אזור תעסוקה מטרופוליני"; שיוכן מסמך מדיניות כולל, שיתייחס בין היתר לשימות המימוש, וממנו יגזרו תכניות מפורטות; שמסמך המדיניות יאושר על ידי מוסד התכנון שבסמכותו יהיו התכניות; ושיתורו עד 40% מהזכויות למגורים (אזור תכנון 802א). ככל הידוע, לא פורסם עד עתה מסמך המדיניות הכולל, כקבוע בהוראות התכנית.

10. עוד נקבע בתכנית הכוללנית, כי תכנית מפורטת למתחם התחנה תיערך לפי עקרון של שלביות, הקושרת בין פינוי שימושי התחבורה לבין תוספת זכויות בניה. מכאן שכל עוד אין חלופה לפינוי מסוף האוטובוסים לא תוכל להיות התקדמות במימוש התכנית.

11. לגבי החלופה המרכזית למסוף האוטובוסים – מע"ר בן צבי, במקור מתחם זה (אזור תכנון 707א') הוגדר כ"אזור תעסוקה מטרופוליני בשילוב עם "אזור תעסוקה סמוך למתחם" (מרכז תחבורה משולב) מטרופוליני". אולם הוועדה המחוזית הורתה בספטמבר 2013 לתקן את הוראות התכנית ולשנות את היעוד של מתחם צומת חולון ליעוד קרקע אחר - "לתכנון עתידי". עוד נקבע כי התכנון במתחם יהיה בהתייעצות עם הוועדה המקומית חולון. ואכן הוראות התכנית קבעו בסוף כי ייעודי הקרקע יקבעו בתכנית בסמכות הוועדה המחוזית, לכל המתחם או לחלקים נרחבים ממנו, וכי האזור יתוכנן בשלמותו בתכנית נפרדת בתיאום עם הוועדה המקומית חולון.

12. הסיבה לשינוי הינה ככל הנראה רצונה של עיריית תל אביב לשנות את תכנית המתאר המחוזית החלה במקום, תמ"מ 5, כדי לאפשר לה להוסיף שימושי קרקע במתחם, בעיקר עוד אזור תעסוקה, דבר שמעורר התנגדות בקרב הרשויות השכנות (עיריית בת-ים אף הגישה התנגדות ברוח זו לתכנית המתאר) וייתכן שגם כתוצאה ממחלוקת בין עיריית חולון לעיריית תל-אביב. ככל הידוע, לא ננקטו כל הליכים משמעותיים לתיקון תמ"מ 5 מאז ועד היום.

13. במצב דברים זה עומדים התושבים וציבור משתמשי התחנה בפני שוקת שבורה: מצד אחד – הוחלט מבחינה תכנונית על פינוי מסוף האוטובוסים והרס התחנה. מצד שני – מימוש ההחלטה אינו נראה באופן. כלומר גם לא תתבצע כל חשיבה לגבי שיפור המצב, כי ממילא הוחלט לפנות התחנה, וגם פינוי התחנה יתעכב במשך שנים ממושכות, תוך חחרפת המפגע ופגיעה קשה בתושבים.

הארכת ההתקשרות עם בעלי התחנה להפעלת מסוף האוטובוסים

14. נראה שהצדדים הרלוונטיים פועלים בקצב סביר על מנת לאפשר את היישום של הוראות תכנית המתאר. על רקע זה הגיעה לידיעת הציבור הכוונה להתקשר עם בעלי התחנה, חברת נצבא, בהסכם ארוך טווח ל-24 שנים להמשך הפעלת מסוף האוטובוסים. אין אנו מודעים לכל פרטי ההסכם, שכן לא נעשה כל הליך של שיתוף ציבור, אך ממה שפורסם, ההסכם הינו בלתי סביר בצורה קיצונית.

15. בדיון שנערך בנושא בוועדת המשנה לתחבורה ציבורית של הכנסת ביום 12.2.18 ציין נציג משרד התחבורה מר דרור גנון, כי הסיבה להתקשרות ארוכת הטווח הינה שאין פתרון נראה לעין להקמת המסופים החלופיים וכי התחבורה הציבורית לא תוכל לתפקד בלי המסוף. לטענתו המשרד יבקש לחייב את נצבא לשפץ את המסוף ואת חדרי השירותים. כמו כן יוכנסו בהסכם "סעיפי יציאה", שיאפשרו קיצור ההסכם אם וכאשר יוקמו מסופים חלופיים.

16. גם אם יוכנסו בהסכם סעיפי יציאה כאלו או אחרים, הרי שהסכם להתקשרות כה ממושכת להפעלת התחנה הוא בלתי סביר באופן קיצוני. ראשית, הוא עומד בסתירה מוחלטת להחלטה העקרונית על פינוי התחנה, שבבסיסה הצורך לשקם את נווה שאנן והשכונות הצמודות ממפגע חברתי וסביבתי רב מימדים. שנית, ההסכם מקבע את המצב הקיים אשר משמעותו היא מתן שירות ברמה ירודה ביותר למשתמשי התחנה המרכזית.

17. ברור כי הסכם ארוך טווח כזה משמעו התמשכות המצב שנים רבות בלי פתרון, וכי לא תהיה כל סיבה לקדם את החלופות בזמן סביר.

18. התקשרות כזו גם אינה מידתית, שכן גם אם אין מנוס מהמשך הפעלת המסוף בתחנה בזמן הקרוב, הרי שניתן לעשות כן לתקופה קצרה ומוגבלת, שתנוצל למציאת פתרונות חלופיים קבועים או זמניים. אין שום סיבה שרוב קווי האוטובוס המגיעים לתל אביב ייכנסו למבנה אחד, יחנו בו וייצאו ממנו, וניתן להכשיר חניוני לילה במקומות רבים ושונים בעיר ובסביבתה. ארגון התחבורה "15 דקות" בחן אפשרויות לקידום מסופי אוטובוסים לטווח הקצר והבינוני ומצא כי בעיר קיימים חניונים אשר נטושים רוב שעות היום והלילה וניתן להשתמש בהם כמסופים זמניים בשעות היום וכחניוני אוטובוסים בשעות הלילה, כגון: חניון תל ברוך, חניון נמל יפו וחניון גני יהושע.

הדרישה לשיתוף הציבור בטרם ההתקשרות בהסכם כביטוי של זכות הטיעון

19. עד עתה לא ניתנה לציבור הרלוונטי הזדמנות להתייחס להסכם המתגבש ופרטיו לא פורסמו, ועצם ההתקשרות התגלתה רק בעקבות חשיפה של העיתונאי נמרוד בוסו ב"כלכליסט". נבקש כי שר התחבורה יפעל לשיתוף הציבור בטרם ייחתם ההסכם.

20. אמנם אין הליך סטטוטורי רשמי המחייב שיתוף ציבור בטרם התקשרות חוזית דוגמת ההתקשרות מושא פנייה זו, אך שיתוף הציבור מתחייב במקרה זה מכללי הצדק הטבעיים. אין מדובר בעוד התקשרות מיני רבות, אלא בהתקשרות רחבת היקף, שיש לה השלכה מיידית וארוכת טווח על תושבי השכונה והיא פוגעת בזכויותיהם הבסיסיות ביותר. מכאן שמתחייב לאפשר להם זכות טיעון בעניין ההתקשרות. זכות טיעון זו מחייבת חשיפת טיוטת ההסכם ופרטיו לציבור ומתן זמן סביר להתייחס. על משרד התחבורה לפעול בצורה פרואקטיבית (outreach) לאיתור גורמים רלוונטיים, כמו ועד השכונה, ולהיוועץ עמם.

21. גם המגמה בפסיקה הינה להרחיב את זכות הטיעון או מתן הזדמנות לציבור להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטה גם כאשר מדובר בפגיעה במקום כלשהו. רק לאחרונה הנחה בג"ץ את הממשלה לשמוע גורמים רלוונטיים, כמו הרשות המקומית, בטרם תתקבל החלטה על הכרזה על מתחם מועדף למגורים בקבינט הדיור, הגם שאין חובה סטטוטורית לעשות כן (בג"ץ 6450/17 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה נ' ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (מיום 19.11.17)). בג"ץ אף פסק כי שמיעת גורמים רלוונטיים בשלבים המוקדמים הינה ראויה אפילו במקום שיש הליך שימוע סטטוטורי בשלב מאוחר יותר, כמו הליך תכנון, שכן "לא מדובר בשלב בלעדי או ממצה לשמיעת עמדות מן הציבור וגופי התכנון רשאים, והם אף נוהגים כך הלכה למעשה, לשמוע גורמי ציבור רלוונטיים בשלבים נוספים, מוקדמים יותר על ציר קבלת ההחלטות. המדובר בהתנהלות מנהלית ראויה, שכן הרחבת מנגנוני שיתוף הציבור בהחלטה התכנונית מחזקת את היסוד הדמוקרטי שבה, עשויה לשפר את איכותה ולהגביר את מידת הלגיטימיות שלה תזכה בסופו של דבר" (בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (מיום 22.12.15), בפסקה 48). קל וחומר שראוי לשמוע גורמים רלוונטיים ביחס להחלטה כבדת משקל שאינה כפופה להליכי שיתוף ציבור פורמליים.

22. על החשיבות בשיתוף הציבור עמד גם פרופ' זמיר בספרו, באמצעות דוגמא שכאילו נכתבה למקרה דנן: "בהיעדר הסדר מפורש בחוק בדבר שיתוף הציבור בהליך המנהלי, עדיין בית המשפט יכול, כדרכו, להשלים ולהוסיף, על דרך הפרשנות או אף כיצירה שיפוטית, כללים בדבר שיתוף הציבור. לדוגמה הוא יכול לחייב רשות מנהלית לקיים שימוע רחב של תושבי שכונה כאשר רשות מנהלית

עומדת לקבל החלטה שתשליך על הזכויות או האינטרסים של תושבי השכונה" (יצחק זמיר
הסמכות המנהלית 1021, 1034 (2011)).

תכנון החלופות לוקה בחוסר סבירות קיצוני

23. סוגיית ההתקשרות עם נצבא לא ניתנת להפרדה מהמחדל של הרשויות לקדם את תכנון המסופים
 החלופיים בקצב סביר ולממש את ההחלטה בתכנית הכוללנית ת"א 5000. על כן אנו קושרים בין
 שני הדברים.

24. אף על פי שברמה המוצהרת פינוי התחנה המרכזית הינו אחד מגולות הכותרת של תכנית המתאר
 הכוללנית, קידומה מתנהל עד עתה בעצלתיים. נראה שתכנון המסוף החלופי במע"ר בן צבי "תקוע"
 לחלוטין, ולא נעשית כל פעולה של ממש לקדם אותו. בהיעדר כל פעילות לקדם את החלופה, מוביל
 הדבר גם להיעדר היתכנות ליישומה של תכנית המתאר ביחס למתחם התחנה המרכזית.

25. לא רק זאת, אלא שנראה שכל הרשויות האמונות על התכנון חיות בשלום עם הותרת המצב על כנו.
 לכל רשות אינטרס משלה לא לפעול, ובתווך התושבים, שנותרים חסרי אונים מול מציאות זו
 שנכפית עליהם. מצד אחד התקבלה החלטה על פינוי התחנה ומצד שני אף גורם לא נוקף אצבע
 ליישומה בזמן סביר.

26. התנהלות זו בלתי סבירה באופן קיצוני, והיא מחייבת נקיטה בצעדים ממשיים לצורך חיוב כלל
 הגורמים לפעול יחד לקידום התכנון ולמימוש ההחלטות בזמן סביר.

פתרונות ביניים

27. בסיוור שנערך בתחנה ביוזמת תת הוועדה לתחבורה ציבורית של הכנסת נמסר, כי גם אם כל
 הגורמים ישבו ויתחילו לעבוד ברצינות על קידום החלופות הדבר ייקח לפחות עשר שנים. אנו
 מתנגדים לכך מכל וכל. יש לפעול למימוש ההחלטה על פינוי התחנה המרכזית בהקדם האפשרי
 וככל שנדרש זמן הארוך מ-12 חודשים לקדם את הקמת מסוף התחבורה החלופי במע"ר בן צבי,
 יש למצוא חלופות זמניות, כפתרון ביניים.

אודה לקבלת מענה למכתבי עד יום **27.6.18**. בהתאם לתשובתכם נשקול המשך צעדינו.

אין בדרישות במכתבי זה למצות את הסעדים העומדים למי מהפונים או לתושבי האזור.

בכבוד רב,



גיל גן-מור, עו"ד

העתקים:

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ

שר הפנים, ח"כ אריה דרעי

השר להגנת הסביבה, ח"כ זאב אלקין

סגן שר הבריאות, ח"כ יעקב ליצמן

ראש עיריית תל אביב - יפו, מר רון חולדאי

מנהלת מינהל התכנון, גב' דלית זילבר

יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז ת"א, גב' דניאלה סמיטס-פוסק

ראש עיריית חולון, מר מוטי ששון

מנכ"ל נצבא, מר פריאל אטיאס

נציג בעלי החנויות בתחנה, עו"ד צבי שוב

נספח א – נתוני ניטור אוויר מתחנת לוינסקי

להלן נתוני ניטור אוויר ברחוב לוינסקי הצמוד לתחנה
המרכזית ה'חדשה'

שנה	חומר חלקיקי PM-2.5 ממוצע שנתי (מיקרוג'מ"ק)	2NO ממוצע שנתי- (מיקרוג'מ"ק)	2NO מס' חריגות מערך יממתי
2013	32 (24)	96 (51)	77 (0)
2014	31 (23)	89 (49)	116 (0)
2015	37 (27)	79 (46)	41 (0)
2016	-	64 (49)	6 (0)

תקן שנתי ל- PM-2.5 - 25 מיקרוג'מ"ק

תקן שנתי ל- 2NO - 40 מיקרוג'מ"ק

תקן יממתי ל- 2NO - 200 מיקרוג'מ"ק

1. תחנת הניטור בתחנה המרכזית ה'חדשה' אינה מתוחזקת באופן תיקני, וכן ממוקמת במיקום שאינו על פי התקנים הבינלאומיים למיקום תחנות ניטור, ועל כן הנתונים ממנה אינם יכולים להיות מאומתים. על כן, המשרד להגנת הסביבה העביר לתחנה דרישות לשינוי מיקום התחנה (למדרכה ברחוב לוינסקי) ולתפעולה, על-מנת לקבל נתוני איכות אוויר אמינים. התחנה החדשה תתחזק על ידי ספק תחזוקה מוסמך לתקן מתקדם (ISO 17025), ונמסר למשרד מערייית תל-אביב כי ניתן אישור עקרוני למיקום התחנה והצפי להקמתה הוא כחודשיים.

2. בסוגריים מופיע הנתון החמור ביותר מתחנה תחבורתית בגוש

דן שאינו בתמח"ת (ולא ברציפי תחנות הרכבת).