

2 באפריל 2019

לכבוד
 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות
 רח' בית הדפוס 12
ירושלים
 בדואר אלקטרוני: רינת כהן jtrinat@iplan.gov.il

העתק: הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – מחוז ירושלים
 רח' שלומציון המלכה 1
 ירושלים
 בדואר אלקטרוני: ענבר גולשני InbarGo@iplan.gov.il

שלום רב,

הנדון: השגה על תכנית לתשתית לאומית 86: רכבל לעיר העתיקה בירושלים

לפי סעיפים 76ג(8) ו-100 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מוגשת בזאת השגה על תכנית לתשתית לאומית 86 (להלן: "תת"ל 86", "התכנית", "התכנית שבנדון"), שההודעה האחרונה בדבר העברתה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור פורסמה בעיתונות ביום 1.2.2019.

המשיגות

- אדר' שרי קרוניש ואדר' אפרת כהן-בר, בשם:
- רמדאן נביל בנא, תושב ואדי חילוה
 - מגיד שאריף ג'ית', תושב ואדי חילוה
 - אחמד קראעין, תושב ואדי חילוה
 - מוראד רמדאן, תושב ואדי חילוה
 - יזן סיאם, תושב ואדי חילוה
 - מחמד חסין אל-ג'ולאני, תושב ואדי חילוה
 - ביאן מחמד עבאסי, תושב ואדי חילוה
 - עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר), לפי סעיף 100(3) לחוק, העמותה הוכרה כגוף ציבורי ומקצועי שרשאי להגיש התנגדויות לתכניות.¹

¹ ק"ת 7551, 7.9.2015, עמ' 1887.

א. רקע עובדתי

1. התכנית שבנדון מטרתה הקמת רכבל להסעת מבקרים ותיירים מתחנת הרכבת הישנה במושב הגרמנית בירושלים אל מרכז קדם הסמוך לחומות העיר העתיקה. התכנית הוגשה על ידי עיריית ירושלים והחברה לפיתוח ירושלים (הרל"י). יזמית התכנית היא הרל"י.
2. לפי התכנית, הרכבל ינוע על כבלים לאורך נתיב שאורכו 1.4 ק"מ. הכבלים יימתחו על 15 עמודים מאסיביים שמיקומם הסופי ייקבע לעת מתן היתרי בנייה, בהתאם לשטחי החיפוש המסומנים בתכנית.
3. התכנית כוללת גם הקמת ארבע תחנות: תחנה A, היא תחנת המוצא לקליטת נוסעים, במתחם תחנת הרכבת הישנה שבמושב הגרמנית; תחנה B, תחנה תפעולית שלא תתאפשר בה קליטת נוסעים והורדתם, בגן לעיוור באבו תיור; תחנה C, תחנת נוסעים שתוקם בשולי החניון התחתון של הר ציון; ותחנת הנוסעים הסופית, תחנה D, שתיבנה במרכז קדם.
4. התכנית נמצאת כולה בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה של ירושלים. בחלקה הצפוני-מזרחי, הקו הכחול של התכנית שבנדון נמצא בתוך מתחם מגורים הבנוי בצפיפות בוואדי חילוה שבסילוואן. בשטח זה מסמנת התכנית **שבעה עמודים (כמחצית מכלל העמודים) בחמישה מתחמי חיפוש**. בנוסף, הוראות התכנית קובעות כי במימד האנכי, קרוניות הרכבל ינועו בגובה של 4 מ' מעל עצמים קיימים, לרבות בתי מגורים.
5. עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים, מתכננות, אדריכלים ואדריכליות במגמה לקדם את זכויות האדם בתחום התכנון והבנייה והקצאת הקרקעות בישראל ובשטחים שנתונים תחת שליטתה. העמותה פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי, ומסייעת לקהילות מודרות למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.
6. להשגה זו צורפו שתי מפות לצורך המחשה.

ב. טענות סף

ב.1 התכנית אינה בסמכות הוועדה לתשתיות לאומיות – ראו מפה 1

7. בניגוד לדרישת סעיף 1.4 של נוהל מבא"ת, שהוא נוהל מחייב, בהוראות התכנית לא צוין מכוח איזה סעיף בחוק היא קודמה. אף על פי כן, אין ספק שהתכנית שבנדון הוכנה וקודמה כתשתית תיירות, מכוח סעיף 1ב76(ב)4 לחוק שנוסף בתיקון 107 שאושר בשנת 2016. מסקנה זאת מתחייבת לנוכח כמה עובדות.
8. ראשית, בהחלטת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל) להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור צוין: "לוועדה הוצגה תת"ל 86 שנערכה בהמשך להכרזת שר התיירות על הרכבל כתשתית לאומית... הרכבל הינו תשתית תחבורתית שיש בה כדי לשמש גורם משיכה תיירותי ולתרום לתיירות המהווה חלק מהקהל הנוסעים הפוטנציאלי של הפרויקט"².

² פרוטוקול החלטות מס' 15/2018 של מליאת הות"ל, 29.10.2018, עמ' 2. כל ההדגשות כאן ובהמשך נוספו, אלא אם כן צוין אחרת.

9. שנית, הרכב הות"ל שהחליט על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור כלל נציג של שר התיירות. זאת לפי סעיף 6א(א1) לחוק הקובע כי בדונה בתכנית לתשתית לאומית שהיא תשתית תיירות, יחליף נציג שר התיירות את נציג שר האנרגיה והמים בות"ל. לפי החוק, לשר התיירות אין נציג בות"ל, למעט החריג הקבוע בסעיף 6א(א1). לפיכך, השתתפותו של נציג שר התיירות בדיון בתכנית כחבר בות"ל והעובדה שהצביע בעד העברתה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור מוכיחות, שהות"ל ראתה בה תכנית לתשתית תיירות. לאמיתו של דבר, אלמלא היו כך פני הדברים, הרכב הוועדה שאישר את קידום התכנית היה בלתי חוקי, מאחר שכאמור לשר התיירות אין נציג בות"ל למעט בדונה בתכנית לתשתית תיירות.

10. שלישית, ביום 24.10.2018 הגיש ראש צוות התכנון של ות"ל, מר קרלוס דרינברג, חוות דעת בנוגע לתכנית שבנדון. בחוות דעתו צוין כי "תכנית הרכבל לאגן העיר העתיקה בירושלים קודמה החל מראשית שנת 2014, מול לשכת התכנון המחוזית בירושלים. עם שינוי חוק התו"ב התאפשר לרשות לפיתוח ירושלים לקדם את התכנית בות"ל, כתשתית תחבורתית תומכת תיירות".³ בדבריו אלה אישר ראש צוות התכנון של ות"ל כי בשנים הראשונות קודמה התכנית במסלול הרגיל הקבוע בחוק כתכנית בסמכות הוועדה המחוזית, ורק עם שינוי החוק – אחרי שאושר תיקון 107 – התאפשר להרליי לקדם אותה בות"ל כתכנית לתשתית תיירות.

11. רביעית, משרד התחבורה הצהיר כי אינו מעורב בקידומה של התכנית שבנדון מאחר שמדובר ב"פרויקט תיירותי ולא תחבורתי".⁴ גם לדעת המשרד הממשלתי שאחראי על פתרון בעיות תחבורה, פרויקט הרכבל הוא אפוא תשתית תיירות ואינו תשתית תחבורה.

12. לאור האמור לעיל, אין אפוא ספק שהתכנית שבנדון קודמה כתכנית לתשתית תיירות לפי סעיף 1ב76 לחוק.

13. החוק קובע כמה תנאי סף לקידומה של תכנית לתשתית תיירות ולאישורה. התנאי הראשון קבוע בסעיף 1ב76(ב) לחוק, ולפיו נדרשת הכרזה של שר התיירות על הפרויקט המוצע בתכנית כעל תשתית תיירות. במסגרת זאת רשאי שר התיירות בין היתר להכריז על "תשתית תחבורה שיש בה כדי לשמש גורם משיכה תיירותי ולתרום תרומה של ממש לתיירות באזור" כעל תשתית תיירות.⁵ כל עוד לא בוצעה הכרזה מכוח סעיף 1ב76(ב) לחוק, אין לות"ל סמכות לדון בתכנית לתשתית תיירות. התנאי השני מופיע בסעיף 1ב76(ו) לחוק, שמגביל את סמכותו של שר התיירות להכריז על מיזם זה או אחר כעל תשתית תיירות בקובעו כי "לא יכלל בהכרזה לפי סעיף (ב) שטח המוקף מכל עבריו בקרקע המיועדת בתכנית מתאר מחוזית לסוג של שטחים פתוחים".

14. כאמור לעיל, בהחלטת הות"ל מיום 29.10.2018 נקבע במפורש כי התכנית שבנדון הוצגה לות"ל "בהמשך להכרזת שר התיירות על הרכבל כתשתית לאומית". ואולם, אין כל סימוכין לטענה, שהרכבל נשוא התכנית הוכרז על ידי שר התיירות כעל תשתית תיירות, כנדרש בחוק. הכרזה מכוח סעיף 1ב76(ב) לחוק היא תקנה בת פועל תחיקתי, אשר לפי סעיף 17 לפקודת הפרשנות (נוסח חדש) היא טעונה פרסום ברשומות. בבדיקה שערכנו לא מצאנו ברשומות כל פרסום בדבר הכרזה על פרויקט הרכבל לעיר העתיקה בירושלים כעל תשתית תיירות. בהעדר פרסום ברשומות, אין תוקף להכרזת שר התיירות על הרכבל נשוא התכנית, ככל שנעשתה.

³ קרלוס דרינברג, תת"ל 86 – רכבל לאגן העיר העתיקה בירושלים – חוות דעת מתכנן שנייה – לשלב ההעברה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, 24.10.2018, עמ' 2.

⁴ ר' <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5473188,00.html>

⁵ סעיף 1ב76(ב)(4) לחוק.

15. כדברי בית המשפט העליון בבג"צ 6741/99 **יקותיאלי נ' שר הפנים** (פורסם בנבו), שעניינו תקנות שהתירו לרשויות המקומיות לאשר הנחה בארנונה לאוכלוסיות מסוימות:

"תקנה בת-פועל תחיקתי אינה בת-תוקף אלא אם פורסמה ברשומות, ותקנה בת-פועל תחיקתי שלא פורסמה אינה כלל דין. עיקרון זה עקרון-תשתית הוא במשפטנו, ותואם הוא את עקרון הפומביות ואת הצורך בשקיפות שלטונית... בעניינינו-שלנו נזכור, לא נתפרסמו ברבים – לא ברשומות ולא בכלל – קריטריונים מהותיים לקביעתה של קבוצת האוכלוסיה הזכאית להנחות בארנונה לפי תקנה 2(7)(א) סיפה לתקנות... מסקנה: הוראת תקנה 2(7)(א) סיפה לתקנות ההנחה כנוסחה כיום – הוראה נעדרת תוקף היא: בטלה ומבוטלת היא מעיקרה אך באשר עיקריה לא פורסמו ברשומות" (פסקאות 26-27 לפסק דינו של השופט מ' חשין).

16. בנסיבות אלו ומאחר שהכרזת שר התיירות על הרכבל לעיר העתיקה כעל תשתית לאומית, ככל שנעשתה, לא פורסמה ברשומות, היא בטלה מעיקרה וממילא לא התמלא התנאי היסודי הקבוע בסעיף 17ב(ב) לחוק, ועל כן הות"ל לא קנתה סמכות לדון בתכנית.

17. יתר על כן: אפילו פורסמה ברשומות הכרזה על הרכבל נשוא תת"ל 86 כעל תשתית תיירות, לא היה להכרזה תוקף, מאחר שהפריקט המוצע לא עומד במגבלות ובתנאים הקבועים לעניין זה בחוק.

18. כאמור, סעיף 17ב(ו) לחוק קובע כי בתחום הכרזה על מיזם כעל תשתית תיירות **"לא יכלל שטח המוקף מכל עבריו בקרקע המיועדת בתכנית מתאר מחוזית לסוג של שטחים פתוחים"**. נספח 2 לתכנית, "מצב מאושר ארצי ומחוזי", מראה בין היתר את קונטור התכנית שבנדון על רקע התשריט של תכנית המתאר המחוזית של מחוז ירושלים, תמ"מ 30/1. כפי שניתן לראות בבירור בנספח 2, בחלקה הצפוני-המזרחי נכלל בתחום תת"ל 86 שטח המוקף מכל עבר בקרקע שמסומנת בתמ"מ 30/1 בייעוד "גן לאומי לפי תמ"א 8" – גן לאומי סובב חומות ירושלים. בנוסף, בחלקה הדרומי כוללת התכנית שבנדון שטח המוקף מכל עבר בקרקע המסומנת בתמ"מ 30/1 כ"עמק עירוני" (גיא בן הינום). תמ"מ 30/1 מגדירה את הגנים הלאומיים ואת העמקים העירוניים שהיא מסמנת כחלק ממערך השטחים הפתוחים (ר' פרק 6 להוראותיה של תמ"מ 30/1). אם כן, לפי תמ"מ 30/1 מדובר בקרקע שהיא "סוג של שטחים פתוחים". גם בנוהל מבא"ת, גנים לאומיים מוגדרים כשטח פתוח,⁶ ובסעיף 5 לתמ"א 35, תכנית המתאר הארצית הראשית של ישראל, המונח "שטח פתוח" מוגדר כ"שטח המיועד בתכנית מתאר מחוזית לתכליות הבאות: שמורת טבע, שמורת נוף, גן לאומי [...]".

19. בחלקה הצפוני-המזרחי, החודר עמוק לתחום הגן הלאומי סובב חומות העיר העתיקה המסומן בתמ"מ 30/1, נמצאת תחנת הנוסעים הסופית המוצעת בתכנית שבנדון, במרכז קדם. אולם כאמור, באזור זה כוללת התכנית, תוך הפרה בוטה של דרישות החוק, שטח המוקף מכל עבריו "בקרקע המיועדת בתכנית מתאר מחוזית לסוג של שטחים פתוחים".

20. לפיכך, **בנתוני התכנית שבנדון אין ולא היה בסמכות שר התיירות להכריז על פריקט הרכבל המוצע כעל תשתית תיירות. ממילא לא קמה לות"ל הסמכות לדון בתכנית, לא כל שכן להעבירה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור או לאשרה.** לעניין זה יפים הדברים שקבע בית המשפט העליון בבג"צ 5870/14 **חשבים ה.פ.ס. מידע עסקי בע"מ נ' הנהלת בתי המשפט** (פורסם בנבו):

"עקרון חוקיות המינהל – שביסוד המשפט המינהלי – מורה, כי רשות מינהלית מוגבלת בפעולתה לאותן ד' אמות שהתיר לה המחוקק... זאת בניגוד לאדם הפרטי, החופשי לעשות כרצונו כל עוד אין בנמצא חוק שיגבילו – לשון אחר, ההבדל בין הגוף

⁶ נוהל מבא"ת, מהדורה 1.2, יולי 2009, "טבלאות ייעודי קרקע לתשריט".

הפרטי לציבורי הוא בנקודת המוצא לגבי חוקיות פעולתם. המינהל זקוק להיתר פרטני, ואילו הפרט חופשי בהיעדר איסור פרטני... ההסמכה בחוק אינה דרישה משפטית-טכנית גרידא, אלא לרשות המינהלית צורך בה לשם רכישת אמון הציבור בפעילותה, הממומנת במשאבים ציבוריים (ראו ברוך ברכה משפט מינהלי כרך א' 35 (תשמ"ז-1986)). כדברי המלומד זמיר, 'העיקרון בדבר חוקיות המינהל נובע באופן הכרחי מעצם המהות של הדמוקרטיה. הדמוקרטיה מקנה את הריבונות לעם. העם הוא שמקנה לממשלה ולכל רשות מינהלית אחרת, באמצעות חוקים, את כל הסמכויות שבידיהן ואין בידיהן אלא הסמכויות שהחוק הקנה להן' (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א' 50 (תשנ"ו-1996) (להלן זמיר)). יתר על כן, בלשון פשוטה ונטולת מחלצות משפטניות, חריגת רשות מסמכויותיה היא נטילת סמנים טוטליטריים – חוק לחוד ומציאות לחוד" (פסקה יז בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין).⁷

21. התוצאה של כל האמור לעיל היא שלפי החוק, מוסד התכנון היחיד שמוסמך לדון בתכנית הוא הוועדה המחוזית. ככל שיזמית התכנית ומגישה מעוניינים לקדמה, עליהם להעבירה לטיפול הוועדה המחוזית. בכל מקרה, אין בסמכות הו"ל לדון בה ולאשרה. דין התכנית, במסלול שבו קודמה תכנית לתשתית לאומית, הוא אפוא להידחות.

2.ב סקר העצים של התכנית פגום, והחלטה לקדמה התקבלה בלי תשתית עובדתית נדרשת

22. לפי סעיף 83ג(א) לחוק ותקנות התכנון והבנייה (תכנית הטעונה התייעצות עם פקיד היערות), תשע"ה-2015, תכנית כגון התכנית שבנדון, ששטחה עולה על 35 דונם ושבתחומה נטועים לפחות 50 עצים בוגרים, לא תאושר אלא אם קוימה התייעצות עם פקיד היערות והתאפשר לו להגיש למוסד התכנון, המוסמך לאשרה, את חוות דעתו בעניינה. לצורך גיבוש חוות הדעת על תכנית פקיד היערות הארצי במשרד החקלאות דורש לערוך סקר של העצים שנמצאים בתחומה. סקר העצים מהווה את התשתית העובדתית שעל בסיסה מגבש פקיד היערות את חוות דעתו ביחס לתכנית המוצעת.⁸

23. לתכנית שבנדון נערך סקר עצים (נספח 7) שבחן את העצים הבוגרים הנטועים בתחומה וקבע אלו מהם ישומרו, אלו ייכרתו ואלו יועתקו. לפי הסקר, בתחום התכנית נטועים 453 עצים בוגרים. הסקר ממליץ על כריתת 207 עצים (46% מהעצים הבוגרים אשר בגבולות התכנית), על העתקת 79 עצים (17%) ועל שימור 167 עצים (37%). מבין 207 העצים שסומנו לכריתה, 110 (53%) הוגדרו בסקר כבעלי ערכיות גבוהה, אשר לפי הנחיות פקיד היערות הארצי, "יש לבחון את היכולת לשמרם במסגרת התכנון".⁹

24. ואולם, סקר העצים, שבוצע ביום 12.9.2018 והוגש לעורכי התכנית ביום 22.11.2018, נעשה לפי נוהל ישן שבוטל על ידי פקיד היערות הארצי והוחלף בנוהל חדש. כתוצאה מכך, הקריטריונים שלפיהם בחן הסקר את העצים, קביעותיו באשר לרמת ערכיותם והצורך (או העדר הצורך) לשמרם והמלצותיו – כולם שגויים ולא ניתן להסתמך עליהן כתשתית עובדתית מהימנה.

25. ביום 12.8.2018 פרסם פקיד היערות הארצי נוהל חדש,¹⁰ שהחליף את הנוהל הישן משנת 2016. הנוהל החדש ביטל שניים מהקריטריונים שנכללו בנוהל הישן, שינה את מדרג הערכיות של מיני העצים ביחס

⁷ ר' גמ בג"צ 8425/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (פורסם בבנו).

⁸ פקיד היערות הארצי, "נוהל עבודת פקיד יערות", סעיף 5.1.2, בתוך: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018.

⁹ סקר העצים (נספח 7 לתכנית), עמ' 29-30.

¹⁰ פקיד היערות הארצי, "נוהל כללים להכנת סקר עצים", 22.7.2018.

לנוהל הישן וקבע לראשונה אמות מידה מפורטות לניקוד בקריטריון "מצבו הבריאותי של העץ", אשר לא היו קיימות בנוהל הישן. כתוצאה מכך, גם הקריטריונים וגם אמות המידה הקבועים בנוהל החדש שונים באופן מהותי מאלה שנכללו בנוהל הישן.

26. לדעתנו, די בכך שסקר העצים, שהוא חלק מהתשתית העובדתית החיונית לבחינת התכנית על ידי פקיד היערות ועל ידי מוסד התכנון, נעשה לפי נוהל מיושן שבוטל, כדי לחייב את דחיית התכנית שבנדון.

27. אין מדובר רק בטענות תיאורטיות. ההבדלים המהותיים בין הנוהל הישן לבין הנוהל החדש מתבטאים בניקוד שונה שניתן לפי כל אחד מהם לעצים הבוגרים שבתחום התכנית ולהבדלים משמעותיים ברמת הערכיות המיוחסת להם. לו היה סקר העצים מבוצע בהתאם לנוהל החדש, הניקוד שהיה ניתן בו לעצים שנבחנו ורמת הערכיות שהיתה מיוחסת לכל אחד מהם היו שונים מכפי שנקבע בסקר. כתוצאה מכך, חלק מהעצים שסומנו לכריתה היו מסווגים כבעלי ערכיות גבוהה מאוד והיה צורך לשנות את התכנון כדי לשמרם.

28. לפיכך, סקר העצים שנערך לתכנית לוקה בפגמים מהותיים, ממצאיו אינם אמינים ולא ניתן להסתמך עליו לא לצורכי התכנון, לא לצורך גיבוש חוות דעתו של פקיד היערות כנדרש בחוק, לא כתשתית עובדתית שמוסד התכנון חייב לבחון ולא לצורך יידוע הציבור, כדי לאפשר לו להביע את עמדתו ביחס לטיפול המוצע בעצים הבוגרים שבתחום התכנית על בסיס עובדתי מוצק.

29. רשות מינהלית כדוגמת הות"ל מחויבת לקבל את החלטותיה על בסיס תשתית עובדתית מוצקה, הכוללת את כל העובדות הרלוונטיות למקרה, תוך הקפדה על אמינות הנתונים (בג"צ 987/95 יורונט קווי זהב (1992) נ' שרת התקשורת, פורסם בבנו). דרישה זאת לא מולאה במקרה הנדון. לפיכך, ראוי לדחות את התכנית או לכל הפחות להקפיא את הטיפול בה עד לעריכת סקר עצים חדש.

ג. טענות עיקריות

ג.1 פגיעה קשה בתושבי וואדי חילוה – ראו מפה 2

איום על בני תושבים

30. תוואי הרכבל כפי שמוצע בתת"ל 86 מחולק לשלושה מקטעים. שני המקטעים הראשונים (B-A) ממתחם התחנה הראשונה אל גן העיוור בשולי אבו תיור ו-C-B מאבו תיור להר ציון) עוברים מעל שטחים פתוחים וכבישים. ואולם, המקטע המזרחי – C-D (מהר ציון לסילוואן) עובר מעל שכונת וואדי חילוה (המוכרת בציבור הישראלי גם כעיר דוד), בלב שטח מאוכלס הבנוי בצפיפות. הטיעון המרכזי בהשגה זו עוסק בתושבים הפלסטינים של וואדי חילוה ובפגיעה החמורה בהם לו תמומש התכנית.

31. שכונת וואדי חילוה היא חלק משכונת סילוואן ומתגוררים בה כיום כ-5,000 תושבים. השכונה החלה להתפתח במקום בראשית המאה ה-20. בסוף שנות ה-70 היו במקום כבר למעלה מ-150 בתים. במשולש הכלוא בין מעלות השלום לבין מעלות עיר דוד בלבד היו 133 בתי מגורים ב-1978.¹¹ השכונה המשיכה להיבנות גם בתחילת שנות ה-80. התפתחותה נעצרה בסוף שנות ה-80 עת הפכה למוקד עניין עבור עמותת המתנחלים אלע"ד. וואדי חילוה לא זכתה להכרה כשכונת מגורים בירושלים, לא הוכנה עבורה תכנית מתאר למגורים והתשתית הציבורית בה נעדרת לחלוטין.

¹¹ ספירה לפי תצ"א של חלק מהשטח מ-1978

32. מעמדם של בתים רבים בשכונה אינו מוסדר ואולם הבתים שהיו קיימים במקום לפני אישורה של תכנית עמ/9 בשנת 1976 נחשבים "חריגים מאושרים" וקיומם בשטח מאושר בפועל. בתים אלה אף זכאים לתוספות מינימליות במסגרת "שיפורים סניטריים". בשנת 2004 עודכנה עיריית ירושלים את ההנחיות לגבי מה נכלל בשיפורים סניטריים אלה ונקבע בבירור כי "... השיפורים הסניטריים יינתנו אך ורק במבנה שהיה קיים טרם אישור התכנית (ניתן לראות בתשריט), כאשר היעוד אינו תואם את השימוש הקיים בפועל."¹²
33. בתיהם של רוב התושבים השותפים בהשגה זו מופיעים בעמ/9. שניים מהם כלולים במתחם חיפוש לעמוד, ראו להלן.
34. למרות אישורם למעשה של בתים רבים בשכונה, מציעה תת"ל זו מעבר כבלים וקרוניות מעל גגות הבתים בקרבה מרובה, הצבת עמודים ענקיים בצמידות ואף על גבי הבתים וחפירת יסודות לעמודים מתחת להם. פעולות אלה מהוות פגיעה חמורה בתושבים.
35. בקטע C-D של רצועת המתע"נ, קיימים היום 54 בתים, מתוכם 9 הם מבנים הקיימים עוד לפני אישור תכנית עמ/9 והם מופיעים בתכנית המדידה שברקע, 22 הם בתים שנבנו לאחר אישור התכנית והם עומדים במקומם מ-1978. בתים אלה ודייריהם הם הנפגעים הישירים מתכנית הרכבל.
36. התכנית לא קובעת את מיקומם הסופי של עמודי הרכבל, אלא קובעת עבורם מתחמי חיפוש לקביעת המיקום המדויק לעת מתן היתר בניה. בתכנית ישנם 15 עמודים ב-12 מתחמי חיפוש בשטח כולל של כ-14 דונם. במקטע CD מוצעים 7 עמודים ב-5 מתחמי חיפוש ששטחים כ-7 דונם (חצי מהמספר הכולל). לטענתנו, תכנית מפורטת לא אמורה להשאיר פרטים מסוג זה לשלב היתר בניה. ראו להלן.
37. בתוך שני מתחמי החיפוש המזרחיים ביותר (הקרובים ביותר למרכז קדם) קיימים בתי מגורים (באופן חלקי או מלא) – תשעה בתים ששלושה מהם מופיעים כבר בתכנית עמ/9. במתחם המזרחי ביותר קיימים שבעה בתי מגורים, מתוכם שניים מופיעים כבר בתכנית עמ/9 (אחד מהבתים האלה הוא ביתו של אחד המשיגים בהשגה זו). ובמתחם המערבי מבין השניים קיימים שני בתים שאחד מהם קיים כבר בעמ/9. משתמע מהוראות התכנית שכל שטחי החיפוש יופקעו גם אם רק באופן זמני ולפיכך עתידם של הבתים אינו ברור.
38. בינתיים מסומנים העמודים ברווח שבין הבתים, אך הסימון מטעה. מפרטי החתך של העמודים עולה כי בחלק מהמקרים היסודות שלהם עתידים לחדור מתחת לבתים קיימים באופן שעלול לסכן את יסודות הבתים.¹³
39. במסמכי התכנית לא נמצאה התייחסות לסיטואציה של החדרת יסוד של עמוד אל מתחת לבניין קיים, לרבות הנחייה לגבי אופן ההגנה על הבתים בעת ביצוע. על מוסד התכנון לקבוע הנחיות ברורות המחייבות שמירה על הבתים. יתירה מזאת, מכיוון שמיקום העמודים איננו סופי, מיקום אחר בתוך שטח החיפוש עלול להביא לפגיעה חמורה יותר ואף לאיים על עצם קיומו של בית. להרחבה ראו התייחסות להלן בנושא "סוגיית מיקום העמודים וההפקעות."
40. האיום על קיומם של הבתים בשכונה ועל המשפחות המתגוררות בהם היא סיבה מספקת לדחיית תכנית זו.

¹² מכתב מאת מנהל אגף רישוי ופיקוח, אדר' מיכה בן נון, אל הממונים על הרישוי מנחם גרשוני ורותי ביקסון - הנדון: שיפורים סניטריים בתחום תכנית עמ9 (מחוז לחומות) מעודכן, 11 באוגוסט 2004

¹³ בוואדי חילוה ערעור יסודות הבתים על ידי עבודות מתחתם הוא כבר עניין מוכר, כפי שפורסם לא פעם וגם כאן: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1283656>

פגיעה בפרטיות התושבים

41. בתחום רצועת המתע"נ במקטע CD מתגוררים כ-450 אנשים. נתון זה הינו הערכה שלנו לאחר ספירה של כמות דודי השמש הניצבים על גגות הבתים (בעזרת תצלום אוויר עדכני) בחישוב של דוד אחד למשק בית ממוצע בן 5 נפשות.¹⁴ פרטיותם תפגע כתוצאה ממעבר תיירים/אנשים **מטרים ספורים** מעל או ליד בתיהם.

42. בנוסף על התושבים הכלולים ברצועת המתע"נ עלולים להיפגע גם אלה המתגוררים בבתי הסמוכים לרצועה בכללם תושבי השכונה השותפים להשגה זו. משני צדי רצועת המתע"נ ברוחב של 50 מ' קיימים עשרות רבות של בתים, מתוכם כ-30 בתים שהיו קיימים כבר ב-1978. רבים מבתי אלה נצפים מרום רצועת המתע"נ וגם פרטיותם עלולה להיפגע קשות.

43. גבולה התחתון של רצועת המתע"נ האנכית מסומן בחתכים במרחק 4 מטרים (אופקי ואנכי) מהקרקע, מהבתים ומעצמים נוספים בשטח. **מרחק כזה, ואף מרחק גדול יותר, מאפשר לנוסעי הרכבל לחדור במבטם אל חצרות וחלונות הבתים באופן הפוגע בפרטיות התושבים.** פגיעה זו חמורה בכל מקרה והיא חמורה עשרת מונים כאשר מדובר באוכלוסייה שמנהגי הצניעות שלה מחמירים. נוסף על כך, במצב אורבאני של צפיפות יתר ומחסור בתשתיות, גגות הבתים מהווים חלק בלתי נפרד מהבית.

44. תכנית הרכבל כוללת סימון גלאי עשן על גגות הבתים הקיימים בתחום המתע"נ. הסימונים נמצאים על בתים פרטיים, כנראה לשם הגנה עליהם מפני שרפות. **עצם סימון הגלאים מעיד על כך שהרכבל מביא עמו סכנה לבתים הקיימים ובנוסף הוא מהווה חזירה נוספת לתחום הפרט.**

45. נראה כי המרחק המינימאלי (4 מ' כמצוין לעיל) לא נקבע על פי סטנדרט כלשהו או על בסיס הנחיה או תקן בנוגע לשמירה על הפרטיות, אלא נקבע בהתאם לאפשרויות שהיו בשטח. מהחתך שבגיליון 3 בנספח מס' 4 עולה כי מספר בניינים נמצאים קרוב מאוד לקצה התחתון של רצועת המתע"נ האנכית, כך שהקרונות עתידים לעבור קרוב מאוד לגגות ולחלונות הבתים. להבנתנו, מכיוון שהמטרה הייתה להעביר את הרכבל בכל מחיר, ולהימנע מלעבור את גובה החומות, גובה הרכבל נקבע על-פי נתונים אלה ללא התחשבות בתושבי השכונה ובבתיהם.

46. הפגיעה החמורה בפרטיות תושבי ואדי חילוה הינה סיבה מספקת לדחיית תכנית זו, במיוחד לאור העובדה שהתכנית לא נעשתה לרווחתם.

אפשר וצריך לעשות את זה אחרת

47. שכונת ואדי חילוה זקוקה נואשות להכרה כשכונת מגורים וכן לתכנון ופיתוח ככזו. **על רשויות המדינה לפעול לשיפור תנאי החיים בשכונה ולספק לתושביה את צרכיהם הבסיסיים הנעדרים ממנה היום, כגון: גני ילדים, בתי ספר, גינות משחק, כבישים וכד'.** מה שהתושבים אינם זקוקים לו זה מרכז תיירות החותר תחת קיומם ומערכת הסעת תיירים המרקדת מעל ראשם. יש לפעול לאלתר לשינוי סדרי העדיפויות המעוותים המדריכים את פעולת העירייה והמדינה במקום.

48. הפגיעה בתושבים, בפרטיות ובקניין, יכולה הייתה להתקבל על-ידי התושבים לו היה הדבר נעשה למענם ולשם מתן מענה לצרכיהם. למשל אחת הסוגיות המטרידות ביותר את התושבים היא סוגיית התנועה והחנייה. בעבר יועד השטח עליו מתוכננת תחנה D (וגם מרכז קדם) לחנייה.¹⁵ חנייה זו נחוצה ביותר לתושבים כיוון שהכבישים בשכונתם צרים ובלתי ניתנים להרחבה. ביטול אפשרות החנייה של

¹⁴ שנתון סטטיסטי, מכון ירושלים לחקר מדיניות, 2016, לוח ג/16

¹⁵ תכנית 2242 שאושרה בשנת 1976 ייעדה את הקרקע ל"דרך חדשה או הרחבת דרך בשפ"צ מיוחד". ככל הידוע לנו הקרקע הופקעה בשנת 2007 - ילקוט פרסומים מספר 5613 ובהמשך תיקון טעות בילקוט פרסומים מספר 5642 - מתוקף תכנית 2242 לחנייה בשטח שלימים נקרא חניון גבעתי.

התושבים גורם לבעיות קשות בשכונה. בנוסף, הסדרי התנועה בשכונה ובאזור שער האשפות נותנים עדיפות לתנועה אל ומהכותל תוך פגיעה קשה במרקם החיים היומיומי בשכונה.

49. ברחבי העולם, ובמיוחד במדינות אמריקה הדרומית, נבנים בשנים האחרונות מתקני תחבורה דומים ואולם הגדרת המטרות והדרך למימושן שונות בתכלית. **ההבדל בין הרכבל המתוכנן בירושלים לבין הרכבלים הקיימים בקולומביה ובוונצואלה הוא הבדל בין שמים וארץ** – בירושלים מדובר בפרויקט פוגעני המתעלם מתושבי השכונה ומהצרכים שלהם ואילו שם הפרויקט נעשה עם ולמען הקהילה המקומית המוחלשת.

50. לדוגמא, בקולומביה נבנו מספר מתקנים כאלה – במדלין, בסן אוגוסטין ולאחרונה גם בבוגוטה – **בכל המקומות האלה הרכבל נועד כפתרון הסעת המונים עבור תושבי שכונות העוני (הפבלות).**

51. גם בעיר קראקס שבונצואלה נבנתה לאחרונה (2007-2010) מערכת הסעת המונים עבור תושבי הפבלות.¹⁶ **תכנון הרכבל שם (METROCABLE) נערך בשיתוף עם הקהילה ולמענה. המטרות שהוגדרו לפרויקט היו: שיפור הגישה לתחבורה ציבורית, שיפור הגישה למקומות עבודה, שיפור תשתית שירותי קהילה, העצמת הקהילה ושיפור השוויון בעיר.** בשל המחסור במבני ציבור ובשירותים תוכננו התחנות כשטחים ציבוריים עבור תושבי השכונות (מעין האבים קהילתיים). בתחנה אחת תוכננו 40 יח"ד במטרה לפצות תושבים שנפגעו מהרכבל. תושבים שהרכבל עבר מעל בתיהם קיבלו אישור להשתמש בגגות כשטחי פרסום עבור עסקים מקומיים, ובדרך זו קבלו פיצוי מסוים על הפגיעה בפרטיותם.

52. הרכבל המתוכנן להגיע אל ואדי חילוה לא נועד לשרת את תושבי השכונה (למרות שאולי ישתמשו בו לאחר מעשה) ולא מביא עמו בשורה כדוגמת שטחי ציבור, מבנים עבור הקהילה או נגישות משופרת למקומות עבודה. ההיפך הוא הנכון, הרכבל נועד לשפר את האחיזה הישראלית במרחב על חשבון האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת במקום. **עד שיתעורר הרצון הטוב ועד שהתכנון במרחב יערך עבור התושבים המתגוררים במקום יש לעצור את התכנון בכלל ולדחות את התכנית למתקן פוגעני זה בפרט.**

53. המכשול הראשון שעמד בפני פיתוחה של וואדי חילוה כשכונת מגורים הוא גן לאומי סובב חומות העיר עתיקה. וואדי חילוה נכללה כולה בתוך השטח שהוכרז לגן הלאומי לפי עמ'6.17 במהלך השנים, עלו לסדר היום מדי פעם יוזמות תכנון למגורים במקום, יוזמות שלא צלחו. אך עד כה, התושבים הפלסטינים של השכונה לא היו המטרה למענה נערכו יוזמות תכנון אלה.

54. לדוגמא, בשנת 2007 יזמה עיריית ירושלים בשיתוף עם עמותת אלע"ד את תכנית 11500 לקידום מגורים בעיר דוד שבתחומי הגן הלאומי. התכנית כללה תוספות בנייה למגורים. מירב השטחים לתוספת בניה היו בחלקות שבידי המתנחלים. צורכי הציבור של האוכלוסייה הפלסטינית לא נמדדו ולא נלקחו בחשבון בתכנית. התכנית אמנם נגנזה אך היא מהווה תזכורת לכך שקיימת אפשרות לפתח שכונת מגורים במקום.

55. בעוד הות"ל שוקדת על הכנת מסמכי תת"ל 86, אושר בכנסת שינוי לחוק הגנים הלאומיים,¹⁸ המאפשר קידום תכניות למגורים בשטח הגן הלאומי בתנאים מסוימים. השינוי לחוק היה חלק ממהלך משולב ומתוזמן של עמותת אלע"ד והרל"י לקידום תכנית לבניה ופיתוח של ההתיישבות הישראלית בשכונה הפלסטינית. הראיה, אישור התקציב הראשוני לעבודת התכנון ניתן בוועדת המכרזים עוד לפני שאושר

¹⁶ לקריאה נוספת על הרכבל בקראקס והאופן תכנונו וביצועו:

<https://use.metropolis.org/case-studies/the-caracas-metrocable#casestudydetail>

¹⁷ נציין כי לפי תכנית מתאר ארצית מספר 8 חלק מהשכונה אינה כלולה בגבולות הגן הלאומי.

¹⁸ תיקון מספר 17 לחוק גנים לאומיים, נכנס לתוקף בנובמבר 2018.

השינוי בחוק הגנים הלאומיים שאיפשר את עצם התכנון.¹⁹ לאחר השינוי בחוק הגנים הלאומיים הושלם התקציב עבור התכנון.

56. כפי שכבר ציינו, שכונת ואדי חילוה זקוקה נאשות להכרה, לתכנון ולפיתוח. ואולם, התכנון המקודם על-ידי הרליי ובמעורבות מלאה של עמותת אלע"ד, כנראה לא יענה על הצרכים של התושבים הפלסטינים בה. **שוב, אם קיים רצון אמתי לפתח את ואדי חילוה, יש לערוך תכנית מתאר שמטרתה לתקן את העוול ארוך השנים בוואדי חילוה ורק אז לשקול אפשרות לרכבל** (או פתרון תחבורתי אחר) במקום – בהשראת הדוגמאות מהעולם שהוזכרו לעיל.

סוגיית מיקום העמודים וההפקעות

57. תקנון התכנית (בין היתר סעי' 6.5 ג, ה, ו') קובע הפקעות זמניות לצורך חיפוש למיקומי העמודים. מהלך העניינים הנכון הוא להקדים חיפוש לתכנון ולא ההיפך.

58. מיקום עמוד תמיכה ברכבל הוא נושא משמעותי. **יש להביאו לידיעת התושבים בצורה ברורה, לאפשר להם ללמוד את המידע לגבי המיקום, שהוא קריטי מבחינתם, ולהתנגד לו כחלק מהליך ההשגה ככל שירצו בכך.** דחיית קביעת מיקום העמודים לשלב הרישוי שוללת הלכה למעשה את זכות ההתנגדות מהתושבים, שמיקום זה יהיה בעל השפעה מיידית וקשה ביותר לפחות על חלק מהם. מדובר במשפחות שמתגוררות בלב תחום החיפוש, שככל הידוע להן ייתכן שהחלטה תהיה למקם את העמוד על חדר השינה שלהם, פשוטו כמשמעו. לא ייתכן שמיקום כזה יובא לידיעתם רק עם תחילת העבודות בפועל (שהרי ההיתר לביצוע אותן עבודות, יהיה היתר תואם תכנית ולא תהיה לגביו חובת פרסום). **זוהי פגיעה קשה בזכות הבסיסית ביותר של התושבים להישמע בפני הרשות המנהלית טרם החלטתה בעניין הנוגע להם ישירות ושהם עלולים להיפגע ממנו באופן קיצוני.**

59. בנוסף, קבלת המידע מהתושבים החיים במקום תשפר את איכות ההחלטה ועשויה גם להביא בפני הוועדה מידע שלא קיים בפניה כעת, בפרט שמדובר במסלול ות"ל ולא בוועדה מקומית אשר מטבע הדברים נוטה להכיר את השטח טוב יותר, ובפרט שמדובר במצב שיש בו אנומליה טבועה המחייבת משנה זהירות, כאשר מוסד תכנון ארצי עורך תכנית מפורטת. "אכן, השמירה על כללי הצדק הטבעי, ובכלל זה – זכות השימוע, היא מרכיב חשוב בהליך המנהלי. היא נגזרת מחובת ההגינות הכללית, שכל רשות שלטונית חבה בה, ומתפיסת הרשות כנאמן של הציבור. היא נדרשת, בין היתר, על-מנת שהחלטת הרשות לא תתקבל אלא על בסיס תשתית נאותה של טיעונים לכאן ולכאן, ועל-מנת ש"יידע האזרח וירגיש, כי אם נצטוו להביא קורבן משלו הרי נעשה הדבר לא מתוך 'עמדה של כוח', אלא לאחר שיקול זהיר של ה'זה-כנגד-זה' אשר בענייני הכלל והפרט" (בג"צ 4776/03 מלון ריגינסי ירושלים בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח', 9.5.05). **זכות השימוע קיימת גם לגבי מיקום העמודים שהוא חלק מהותי מהתכנית, ולכן כאמור יש לדחות את התכנית במתכונתה הנוכחית או לכל הפחות, לבצע את החיפוש למיקום העמודים ורק לאחר מכן להתקדם בתכנון בהתאם לממצאים.**

60. דחיית קביעת מיקום העמודים יוצרת גם חוסר ודאות גבוה מאוד אצל בעלי הזכויות/או המחזיקים בקרקעות. לפי התכנית, יתבצעו הפקעות בבתי מגורים מאוכלסים, כאשר רק בחלוף שנים ארוכות יתברר אם אותן קרקעות נחוצות בכלל לפרויקט, ובניתיים הקרקע מופקעת על כל המשתמע מכך. **נציין כי ייעוד קרקע לגן לאומי אינו מאפשר הפקעה.**

61. חוסר ודאות זה, מעבר לקושי האנושי שהוא גורם, אין לו מקום בתכנון מפורט. התכנון המפורט כשמו כן הוא, עשיר בפרטים ואמור להשאיר לרשות הרישוי שיקול דעת מצומצם בלבד. **גם אם שטחי החיפוש אינם עצומים בהיקפם** (כ-14 דונם, כחצי מהם במקטע CD), **עבור המתגוררים בהם די בכך**

¹⁹ פרוטוקול ועדת מכרזים 17/18 מתאריך 02.07.2018 – סעיף 9. תב"ע לעדכון שימושים בגן לאומי סובב חומות – אדריכלות.

שחרב מיקום העמוד תתנוסף מעל ראשם במשך עשור, כדי לפגוע באיכות חייהם ולהפוך אותם לפגיעים עוד יותר בכל מגע עם הרשויות. גם מסיבה זו יש לדחות את התכנית או לכל הפחות לבצע את החיפוש לפני התכנון.

62. ביצוע החיפוש למיקום העמודים לפני השלמת התכנון גם יצמצם משמעותית את היקף ההפקעות ומכאן את הפגיעה הקניינית ואת העלות הציבורית של התכנית. נציין כי נושא הפקעת חלק מחלקה, כגון רום הקרקע, לרבות שאלת קביעת שיעור פיצויי ההפקעה, הינו נושא הנלמד בימים אלה, בין היתר לאור תיקון 33 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 מיום 19.12.2018 (ס"ח תשע"ט מס' 2764, עמ' 80) אשר עתיד להיכנס לתוקף ביום 19.12.2019. בהקשר זה חשוב להזכיר כי ככל שתידחנה טענותינו באשר לתכנית בכלל ולנושא מיקום העמודים בפרט, יש לוודא בהירות מירבית בהליך ההפקעה, כך שהפרסומים יבהירו בדיוק באילו חלקי קרקע מדובר וזכות ההתנגדות השמורה לבעלי העניין הרלוונטיים לא תיפגע, כפי שקבע בית המשפט העליון במקרה אחר של הפקעה "בשכבות": "הרישומים הרשמיים – הפרסום על ההפקעה והערות האזהרה – צריכים לשקף באופן מדויק את כוונת המפקיע" (ע"א 119/01 אקונס נ' מדינת ישראל, 22.1.03, להלן: "עניין אקונס", סע' 28, 45, 46 לפה"ד).

63. לעצם ביצוע ההפקעות אנו מזכירים כי החובה לאתר דרכים פוגעות פחות לביצוע החיפוש מוטלת על הוועדה כחלק מחובת המידתיות בביצוע הפקעה. הפקעת קרקע פוגעת בלב ליבה של הזכות לקניין, המוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"צ מחול נ' שר האוצר, עמ' 319). בהיותה פוגעת בזכות יסוד, על ההפקעה לעמוד במבחן המידתיות (סע' 33, 34 לפסק הדין בעניין אקונס) למיטב ידיעתנו לא נבחנו חלופות לאיתור מיקום העמודים לפני הבחירה באפשרות של הפקעה למשך 15 שנה. ככל הידוע לנו גם לא נעשו ניסיונות להידבר עם דיירי הבתים ו/או בעלי הזכויות בקרקעות הללו בניסיון להגיע להסכמות שאולי ייתרו את ההפקעה. יש לדון בביצוע העבודות בפרקי זמן ידועים ולפי כללים ידועים מראש, תוך מינוי איש קשר מצד העירייה ואולי גם מצד התושבים, ולקבוע בהסכמה את לוחות הזמנים להתקדמות העבודה (עם סעיפי הגמישות הנדרשים וכולי) כך שלא יהיה צורך לוותר על הבית למשך שנים ארוכות.. גם אם יסתבר שלא ניתן להגיע להסכמות, לכל הפחות מחובתה של הוועדה למצות ככל יכולתה – ולא על הנייר בלבד - אפשרות זו, טרם בחירתה בצעד דרקוני של הפקעת בתי מגורים בהן מתגוררות משפחות. קביעת פרק זמן של 15 שנה לחיפושים, מעידה על כך שהחיפושים יתבצעו באיטיות יתרה ולהבנתנו לא בכל המתחמים הפוטנציאליים במקביל. לכן אין כל סיבה להפקיע כך את כל המתחמים האלו לחמש עשרה שנה ויש להגיע למתווה של הסכמות על עבודה הדרגתית ופגיעה מינימאלית.

64. מעל כל אלה יש לזכור כי חמש עשרה שנה הוא אמנם פרק זמן מוגבל, אבל בחיים אנושיים זהו פרק זמן ארוך מאוד. לפגיעה בקניין מעצם ההפקעה, מצטרף חוסר ודאות כאשר במהלך שנים כה רבות אדם אינו יודע למעשה מה יהיה לבסוף גורל הקרקע בה הוא חי. יש לעשות את מירב המאמצים למצוא דרך לבצע את החיפושים מבלי להפקיע את הקרקע, ובכך גם יתאפשר לבצע את ההפקעה לפני אישור התכנית.

2.2 תחנה D, מרכז קדם

החזרת התכנית הגדולה למרכז קדם בסתירה להחלטה מהותית של הוועדה המחוזית

65. ב-2014 אישרה הוועדה המחוזית את הקמת מרכז קדם תוך צמצום נפח הבנייה המקורי שהוצע על-ידי המתכננים והנמכת הבניין באופן שלא יסתיר את חומות העיר העתיקה. ב-2016 דחתה ועדת המשנה של המועצה הארצית ערר בנוגע להחלטה זו והשאירה את החלטת הוועדה המחוזית על כנה. תכנית 86

מוצעת זו עומדת בניגוד לשתי החלטות אלה (החלטת הוועדה המחוזית והחלטת ועדת הערר) כפי שיפורט להלן. במצב כזה,

66. תכנית מס' 13542 'מרכז קדם, עיר דויד, אגן העיר העתיקה', לבניית מרכז מבקרים וכניסה לגן לאומי סובב חומות העיר העתיקה, קודמה בלשכת התכנון המחוזית החל מ-2009 ועד לאישורה הסופי ב-2017. התכנית נידונה מספר פעמים בוועדה תוך שהתקיים דיון מעמיק בסוגיית הפיתוח אל מול שימור מראה חומות העיר התיקה: התכנית הוגשה לראשונה לוועדה המחוזית לתנאי סף ב-2009, ב-2012 החליטה הוועדה המחוזית להפקידה להתנגדויות. ב-2013 תוקנה החלטת ההפקדה (לשם הכללת 400 מ"ר מסחר במבנה). בסוף 2013 הופקדה התכנית להתנגדויות וביוני 2014 התקבלה ההחלטה בהתנגדויות.

67. לתכנית היו כ-100 מתנגדים (ב-5 התנגדויות). עיקרי ההתנגדויות היו: פגיעה בתושבים הפלסטינים בוואדי חילוה, פגיעה במרקם היסטורי, פגיעה בצפופת חומות העיר העתיקה, אי התאמה לעקרונות תכנון שבבסיסם רעיון הרחקת הפיתוח ושמירה על רצועה ירוקה סביב החומות, אי התאמה לתכניות מתאר ארציות (תמ"א 8) ומקומיות (עמ/9 ו-עמ/6), אי סבירות בהקמת מבנה ציבור על-ידי עמותה פרטית בעלת הטיה אידאולוגית קיצונית, פגיעה בארכיאולוגיה ובעקרונות השימור, חריגות המבנה ביחס לשכונת המגורים שסביבו, תכנית פוליטית.

68. רוב הנושאים שפורטו לעיל רלבנטיים גם בנוגע לתת"ל זו. ההתנגדויות נדחו ברובן. **ואולם אלה שעסקו בדרישה לשמור על חזית חומות העיר העתיקה נקיה ממפגעים חזותיים ובשמירה על נצפות החומות והנוף הנשקף מהן, התקבלו והוועדה המחוזית החליטה כי נפח הבניין יצומצם באופן משמעותי.**

69. הוועדה המחוזית אישרה את הקמת מרכז קדם אך קבעה כי יש לצמצם את נפחו ולהנמיכו כך שגגו יהיה מתחת לבסיס החומה, ובלשון ההחלטה: "...בהמשך לאמור, **יודגש כי שטח התכנית ממוקם למרגלות חומת העיר העתיקה ונצפה מאזורים רבים בעיר.** הוועדה רואה חשיבות רבה ביצירת מופע בינוי שאינו מאפיל על החומה ואינו מסתיר אותה. בהתאם לכך, ועל אף שהבינוי מעל הכביש שמדרום לחומה הנו בגובה קומה אחת בלבד, סבורה הוועדה כי חשיבותה הרבה של **נצפות החומה מצדיקה צמצום נוסף בגובה הבינוי, כך שהוא לא יעלה על גובה בסיס החומה ורחוב העופל. על כן קובעת הוועדה כי גובה הבניין הסופי, יונמד בקומה אחת, ויהיה במפלס +715.5.**"²⁰

70. בנוסף קבעה הוועדה כי במפלס +715.5 "יותר בינוי מצומצם, מינימאלי בשטחו, עבור כניסה לבניין בלבד". וכי "גג הבניין ישמש ככוכר ציבורית הצופה אל הנוף שמדרום לשטח התכנית."²¹

71. בנוגע להחלטה זו הוגשו מספר עררים אשר אחד מהם, של עמותת אלע"ד, ביקש לבטל את ההחלטה על צמצום שטח המבנה ועל הנמכתו. ערר זה נדחה במועצה הארצית וגגו של המבנה שאושר בסופו של דבר כלל כיכר ציבורית למרגלות החומה, כפי שהחליטה הוועדה המחוזית.

72. לפי תת"ל 86 זו, הקומה שבוטלה על-ידי הוועדה המחוזית, לשם השמירה על נצפות חומות העיר העתיקה, תוחזר. **גובה הקומה החוזרת הוא כמעט שמונה מטרים!** (7.85 מ' – שווה ערך לשתיים וחצי קומות של בית דירות טיפוסי!) **גג המבנה בשיאו יגיע לגובה 723.35 מ' והוא יהיה נמוך בפחות משלושה מטרים (2.77 מ') מגובה החומה הסמוכה** העומד על 726.12 מ'.

²⁰ סעיף 12 להחלטה בפרוטוקול החלטות משיבת ועדת משנה להתנגדויות מס' 2014010 שהתקיימה ביום חמישי ג', ניסן תשע"ד. 3.4.14.
²¹ סעיף 14, שם

התעלמות משלב ב' של הרכבל לפיו לתחנה D תוצמד תחנה נוספת D2

73. תוואי הרכבל הכלול בתת"ל 86 זו הוא למעשה חלק מתכנית גדולה יותר. לפי האזכור האגבי של התכנית הגדולה, בנספח הסביבתי (רכבל – תסקיר השפעה על הסביבה עמוד 322), ניתן ללמוד שתחנה D עתידה להיות כפולה מזו הכלולה במסמכי תכנית זו.

74. בסופו של הפרק 3.2.4 תחנה D, לנספח הסביבתי נכתב: "בשלב עתידי יבנה בחלקה הצפון מזרחי של תחנה D רציף נוסף המיועד לתחנה D2 חלק מקו ההמשך לכיוון הר הזיתים. בשלבי הביצוע תבוצע הכנה לעמודי תחנה זו". המשמעות של הרחבת תחנה D לכיוון צפון מזרח היא כי האגף הנוסף יבנה גם הוא במקביל לקו החומות באופן שיגדיל את ההסתרה. יתרה מזו, בנקודה זו חומת העיר העתיקה נמוכה יותר בשל המבנה הטופוגרפי. תחנת ההמשך עלולה אם כן להגיע לגובה החומות ממש ואולי אף לעבור אותן.

75. להבנתנו נוסחה כאן כוונה להניח יסודות לשלב ההמשך של הרכבל כבר עם בניית שלב זה ומבלי שתוגש בעניינו תכנית ותאושר. יש לראות בחומרה עמדה זו לפיה ההליך לאישור תכניות הינו פרוצדורלי בלבד וכי כל רעיון, מופרך ככל שיהיה, יתקבל על וועדות התכנון. לא ראוי ולא ייתכן כי נושאים התכנון העתידי של השטח יבוסס על קביעת עובדות בשטח.

76. חשוב כי כבר בשלב זה יוצגו הדברים כפי שהם בפני הוועדה. על הוועדה להכיר את תכנית ההמשך ולבחון לעומק את השפעת התחנה המורחבת על חומות העיר העתיקה ועל תושבי וואדי חילוה. הצגת חצי תחנה בשיטת הסלאמי עלולה להביא למצב לפיו לכאורה לא תהיה ברירה אלא להמשיך את הנזק הלאה. וועדות התכנון צריכות כבר עכשיו לעשות את הבדיקות הדרושות גם לגבי המסלול העתידי של הרכבל כדי לא להגיע למצב של "אין ברירה".

בניית הקונסטרוקציה של מרכז קדם על-ידי פרויקט הרכבל

77. ממסמכי התכנית (נספחים 5.1 ו-5.2) עולה כי ניתן יהיה לבצע את תחנה D של הרכבל גם אם בנייתו של מרכז קדם תתעכב. אך תכנון התחנה על גג מרכז קדם, בגובה רב מעל פני הקרקע ומעל לחפירה הארכיאולוגית, משמעותו בנייתה באוויר. נספח 5.2 – בינוי ופיתוח תחנה D ללא מבנה קדם מתאר את האפשרות שהתחנה לא תרחף באוויר אלא תבנה על-גבי מבנה קונסטרוקטיבי עצום ומכוער במיוחד. השאלה העולה כאן היא מי יבנה ומי יממן את הקונסטרוקציה הזו אשר תבנה מראש עבור פונקציה ציבורית אך תשמש בהמשך שלד למבנה פרטי.²²

ד. הוראות למתן היתר בניה

78. סעי' 6.2 לתכנית, שכותרתו "תנאים למתן היתר בניה", קובע לכאורה בסעיף (1) שלו אילו עבודות הכנה לא ידרשו היתר בניה. לסעיף זה אין כל תוקף כיון שהקביעה מהן עבודות טעונות היתר נמצאת בחוק ובתקנותיו, ובכלל זה תקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש טעונים היתר), תשכ"ז-1967, ולא ניתן לגבור על הוראות דין אלה באמצעות תכנית שהיא נמוכה יותר בהיררכיה הנורמטיבית. לפיכך, הוראה זו שבתכנית בטלה, ויש למחוק אותה מהתקנון כדי למנוע אי בהירות ותקלות בשלב היישום.

79. בנוסף, סעיף (2.8) קובע כי לעת מתן היתרי בניה יש להציג לוועדה "תכולה ולוחות זמנים לביצוע, של פרויקטים תחבורתיים משלימים באופן שתשתכנע שיש בהם כדי לשפר את המצב התנועתי הקיים סובב העיר העתיקה ולאפשר את הזנתו של הרכבל והשתלבותו עם מערך הסעת ההמונים בירושלים". את הבחינה של המצב התנועתי בסביבות העיר העתיקה והקביעה האם וכיצד משתלב הרכבל במערך

²² ספק אם הקרקע עליה מתוכנן מרכז קדם, בה נוהגת עמותת אלע"ד כבשלה, היא אכן בבעלותה. ראו הערה מס' 15

התנועה העירונית הכללית, יש לעשות קודם להכנת תכנית מפורטת כגון תת"ל 86. כל שכן אין לדחות בחינת סוגיות אלה לשלב היתר הבנייה. אילו נעשו הפעולות הללו בזמן הנכון ובשלב המתאים ייתכן שכלל לא היינו נדרשים לעסוק בתכנית זו כלל.

80. סעיף (2.8) נוסף להוראות התכנית בדיון בות"ל על הפקדת התכנית. הוספת הסעיף ברגע האחרון מצביעה על כך שהות"ל עצמה לא השתכנעה כי הרכבל נחוץ בכלל וכי הוא פותר בעיות חבורה סביב לעיר העתיקה ו/או משתלב במערכת תחבורה כללית. **אם המערכת לא משתלבת במערך הכללי של הסעת המונים בעיר הרי שאין לה הצדקה כלל ויש לדחות את התכנית.**

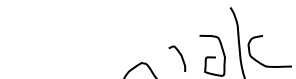
ה. סיכום

טענות הסף כי התכנית אינה בסמכות הוועדה לתשתיות לאומיות, וכי סקר העצים של התכנית פגום, וההחלטה לקדמה התקבלה בלי תשתיות עובדתית נדרשת, מספיקות כדי לדחות תכנית זו.

סדר הדברים ראוי שיהיה כזה – בראש ובראשונה על מוסדות התכנון לספק מענה לבעיות אקוטיות הקיימות בשכונת ואדי חילוה ורק לאחר מכן, אם בכלל, לקדם אטרקציות תיירותיות למיניהן.

השאלה אם וכיצד לקדם תכנית לרכבל אל העיר העתיקה בירושלים היא שאלה כבדת משקל והדיון בעניינה צריך להיות שקול ומקצועי תוך התייחסות למכלול ההיבטים הקשורים לעיר ולשכונה – התייחסות לתושבים וצרכיהם, התייחסות לנצפות חומות העיר העתיקה והתייחסות לסוגיות תנועה ותחבורה.

על החתום


 אפרת כהן-בר, אדביכלית


 שרי קרומיש, אדריכלית

צוות תכנון וקהילה, עמותת במקום