

המשרד להגנת הסביבה ועיריית ירושלים

זיהום אוויר מאוטובוסים בתחנה המרכזית בירושלים

תקציר

רקע כללי

תחנת האוטובוסים המרכזית בירושלים, שנפתחה בספטמבר 2001, היא מרכז התחבורה הציבורית הראשי של העיר. התחנה ממוקמת במבנה של עשר קומות, שבו גם מרכז קניות, בית כנסת, משרדים פרטיים¹, מוסד, חניון אוטובוסים וחניון כלי רכב פרטיים, תחנת דלק ותחנת מוניות (להלן - התחנה או מבנה התחנה או מתחם התחנה). התחנה נמצאת בכניסה המערבית לעיר, סמוך לאזור מגורים, למשרדים, לחנויות ולמלון, ויש לה השפעות סביבתיות ותחבורתיות ניכרות על האזור הסובב אותה.

שלא כמו רוב התחנות המרכזיות בארץ, כמעט כל מרכיבי התחנה המרכזית בירושלים, לרבות אזור ההמתנה לאוטובוסים הבין-עירוניים וכל רציפי העלייה אליהם, נמצאים בתוך מבנה סגור, ורק רציפי הקווים העירוניים נמצאים מחוצה לו. לפיכך העלייה לאוטובוסים הבין-עירוניים והירידה מהם נעשות בתוך מתחם סגור ולא באוויר הפתוח.

מניתוח נתוני ניטור האוויר שביצע המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס או המשרד) עולה כי במתחם התחנה יש זיהום אוויר חריג המסוכן לבריאות, שלא נמצא כמותו בשום מקום אחר במדינה. בידי המשרד להג"ס שתי חוות דעת שחיברו בשנת 2012 גורמים מקצועיים המתמחים בבריאות הציבור, בהם ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, בדבר ההשפעות השליליות של זיהום האוויר החריג בתחנה על בריאות הציבור.

המשרד להג"ס קבע בהיתר הבנייה וברישיון העסק שהעניקה עיריית ירושלים למקימי התחנה ולמפעיליה (להלן יחד - התחנה המרכזית) דרישות סביבתיות שנועדו, בין היתר, לצמצם את זיהום האוויר בתחנה. מילוי הדרישות הללו היה אמור להבטיח איכות אוויר נאותה בתחנה ובסביבתה.

1 בעבר שכנו במבנה התחנה גם משרדי ממשלה.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות הגורמים האחראים לנושא זיהום האוויר בתחנה ובסביבתה. הבדיקה נעשתה במשרד להג"ס. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הבריאות, בעיריית ירושלים ובאגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד). מקצת הממצאים עודכנו על פי נתונים שהתקבלו בפברואר 2014.

הליקויים העיקריים

אי-קיום ואי-אכיפה של דרישות סביבתיות שצוינו בהיתר הבנייה וברישיון העסק

לא נמצאו מסמכים המעידים שעיריית ירושלים והמשרד להג"ס בדקו, לפני שניתן רישיון עסק קבוע לתחנה המרכזית (בשנת 2002) ואף אחרי כן, את מידת קיומן של הדרישות הסביבתיות שצוינו בהיתר הבנייה משנת 1997 וברישיון העסק הזמני משנת 2001 ונועדו לצמצם את זיהום האוויר בתחנה ובסביבתה.

בשנת 2005 התברר למשרד להג"ס ולעירייה שהתחנה המרכזית לא בדקה כלל את ריכוזי המזהמים במפלס הרציפים ושלא קוימו דרישות נוספות בעלות השפעה ישירה על בריאות הציבור המפורטות ברישיון העסק. אף על פי כן לא נמצא שהעירייה והמשרד להג"ס נקטו צעדים של ממש בגין הפרת הדרישות הסביבתיות לפני שנת 2010.

ליקויים בבדיקת איכות האוויר בסביבת התחנה

מאז פתיחת התחנה בספטמבר 2001 לא תפקדה תחנת הניטור הקבועה בה, שנועדה לבדוק את איכות האוויר באזור הסובב אותה (להלן - תחנת הניטור הקבועה), כנדרש: זמן מה היא תפקדה באופן חלקי בלבד, ובשאר הזמן היא לא תפקדה כלל. רק במרץ 2012 הוקמה מחדש תחנת הניטור הקבועה והחלה לפעול שוב בעקבות דרישות המשרד להג"ס. ולא זו בלבד, אלא שגם אחרי הקמתה מחדש היא לא פעלה כראוי. המשרד להג"ס ועיריית ירושלים, שהיו אמורים לאכוף את יישום הדרישה להפעלת תחנת הניטור הקבועה, לא נקטו פעולות בעניין זה.

לפיכך במשך שנים ארוכות נמנע מעיריית ירושלים, מהמשרד להג"ס ומהציבור מידע חיוני לגבי איכות האוויר בסביבת מתחם התחנה.

מדברים שמסרו המשרד להג"ס ועיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה עולה תמונה עגומה שלפיה כל אחת מהרשויות ראתה ברשות האחרת אחראית לטיפול באכיפת התנאים הסביבתיים, ובסופו של דבר אף לא אחת מהן מילאה את תפקידה בנושא על פי הסמכויות הנתונות לה.

טיפול לקוי בבעיית זיהום האוויר בתחנה

רק בשנת 2008, כשלוש שנים מאז התחיל המשרד להג"ס לקבל מנוסעים תלונות שעולה מהן חשש כי באזור רציפי העלייה לאוטובוסים יש אוויר מזוהם, נדרש המשרד להג"ס לנושא והורה לאגד ולתחנה המרכזית כיצד לפעול.

המשרד להג"ס ועיריית ירושלים לא השתמשו במועד זה בסמכות שהוקנתה להם בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, לצורך ייזום הליך משפטי ובקשה להטלת קנס כספי בגין הפרת רישיון העסק לתחנה. רק בשנת 2011 החל המשרד להג"ס בהליך שנועד למצות את הדין עם מפרי רישיון העסק.

רק בשנת 2010, כתשע שנים לאחר פתיחת התחנה, הוסיפו המשרד להג"ס ועיריית ירושלים על התנאים שברישיון העסק לתחנה את הדרישה החשובה לבצע בדיקות סביבתיות תקופתיות של המזהמים בתחנה.

רק ביולי ובאוגוסט 2011, כעשר שנים לאחר פתיחת התחנה, הציב המשרד להג"ס לראשונה תחנת ניטור ניידת שלו ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים ובאזור הירידה מהם. כיוון שמתוצאות המדידות של תחנת הניטור עלה שיש חריגות גבוהות ביותר מן הערכים המותרים של תחמוצות חנקן, ובייחוד של חנקן דו-חמצני, בספטמבר באותה השנה הוציא המשרד, כנדרש ממנו בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק אוויר נקי או החוק), הוראות לתחנה המרכזית לנקיטת פעולות לצמצום זיהום האוויר וכן הודעה לתקשורת שבה התריע לפני הציבור על זיהום אוויר חריג בתחנה ופירט את ההשפעות הבריאותיות החמורות על מי שנחשף לו. לא נמצאו מסמכים המעידים כי סמוך לכך הועבר להנהלת המשרד דיווח מפורט על תוצאות הפעולות שנקטו בעניין זיהום האוויר בתחנה, בין היתר לשם שקילת הצורך לנקוט צעדים נוספים.

אף שהמשרד להג"ס הטיל בנובמבר 2012 עיצום כספי על התחנה המרכזית, על פי הסמכות שניתנה לו בחוק אוויר נקי, בסיורו בתחנה הוא נוכח לדעת שהפרת כמה מההוראות נמשכת וליקויים שהעלה בעבר עדיין לא תוקנו. למרות זאת עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת, הוא לא נקט פעולות נוספות.

רק ביוני 2012 ביקש המשרד להג"ס מחברות האוטובוסים המשתמשות בתחנה נתונים, ומהם למד כי אגד הכניסה למתחם התחנה אוטובוסים רבים מתקנים ישנים, הגורמים לזיהום רב יותר מאוטובוסים העומדים בתקנים חדשים. לא נמצאו מסמכים המעידים שהמשרד להג"ס ניתח נתונים מהותיים אלה סמוך לקבלתם ובחן אם הם עולים בקנה אחד עם הדרישות בנושא שפורטו בהיתר הבנייה ואם נדרשת פעולה בנושא זה לפי חוק אוויר נקי. גם עיריית ירושלים, שהייתה מודעת לזיהום האוויר החריג בתחנה, לא בדקה כלל את מידת יישום הדרישות האמורות, ומכאן שגם לא נקטה שום צעדים בנושא.

עד שנת 2012 לא ליבן המשרד להג"ס עם אגד את הסוגיות השונות בעניין זיהום אוויר בתחנה ולא הוציא לה הוראות, על פי חוק אוויר נקי, לשם מניעה וצמצום של זיהום אוויר זה, שמקורו בעיקר באוטובוסים שלה. העיכוב הניכר בנקיטת צעד זה ובפעולות שהיו אמורות להתבצע בעקבותיו הביא לידי המשך הפגיעה בציבור המשתמשים בתחנה.

בסיור שהתקיים באוגוסט 2013 בהשתתפות נציגים של המשרד להג"ס, משרד התחבורה, התחנה המרכזית ואגד הוחלט על ביצוע של כמה פעולות. הועלה כי פעולות אלו לא בוצעו בפרק הזמן שנקבע, ורובן גם לא בוצעו עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת. המשרד להג"ס ומשרד התחבורה לא נקטו כל צעד כלפי הגורמים שהופקדו על ביצוען של הפעולות.

נתוני הזיהום החריגים והבלתי תקינים שנמצאו במדידות שנעשו בתחנה בספטמבר 2013 ובינואר 2014, שנתיים ויותר לאחר שנודע למשרד להג"ס על זיהום האוויר החריג בתחנה, במקום שהוערך כי איכות האוויר בו עשויה להיות טובה יחסית למקומות אחרים באזור הרציפים, מעידים שבעיית זיהום האוויר בתחנה, שעלולה לגרום נזק בריאותי קשה לנוסעים הרבים הנזקקים לשירותיה, ואולי אף למבקרים במרכז הקניות ולעובדים במבנה, עמדה בעינה ולא נפתרה כלל וכלל.

למרות חששות ותלונות שאוויר מזוהם חודר גם לאולם המתנת הנוסעים (להלן - אולם ההמתנה), לקניון ולקומות המשרדים שבמתחם התחנה, עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת, לא ביצעו המשרד להג"ס והתחנה המרכזית בדיקות איכות אוויר באזורים אלה, למעט מדידות שבוצעו באוקטובר 2007 באולם ההמתנה בלבד.

האכיפה שמבצעים בתחנה פקחים, על פי צווים שהוציא בית משפט השלום בירושלים באוקטובר 2013 ובאפריל 2014, היא חלקית בלבד, ונוסעים ועובדים עדיין שוהים באזור רציפי העלייה לאוטובוסים שלא לצורך, תוך סיכון בריאותם.

ההמלצות העיקריות

על המשרד להג"ס ועיריית ירושלים להשתמש בסמכויותיהם כדי להסדיר בהקדם את הפעלתה התקינה, המלאה והשוטפת של תחנת ניטור קבועה במתחם התחנה שתבדוק את איכות האוויר בסביבתה, כנדרש בהיתר הבנייה וברישיון העסק.

על המשרד להג"ס לבחון אפשרות של מתן הוראות, לפי חוק אוויר נקי, לגבי אוטובוסים הנכנסים לתחנה, ובכלל זה הוראות בדבר תקני זיהום האוויר של אוטובוסים אלה, בהתחשב במבנה הסגור של התחנה והסכנות הבריאותיות המיוחדות שהוא יוצר הן לציבור הנוסעים והן לעובדים במקום, בהם עובדי אגד עצמם. נוסף על כך, על המשרד להג"ס לבחון אם אין מקום להוסיף על התנאים הסביבתיים שברישיון העסק של התחנה דרישה מפורשת להגביל את כניסתם של אוטובוסים הגורמים לזיהום רב אל התחנה.

על המשרד להג"ס ועיריית ירושלים לדרוש מהתחנה המרכזית ומאגד לבדוק בהקדם את איכות האוויר גם באולם ההמתנה, ולהעביר את התוצאות לבחינתו של המשרד. כמו כן יש מקום שהם ידרשו מהתחנה המרכזית לבדוק את איכות האוויר גם בקניון ובקומות המשרדים. נוסף על כך, יש מקום שמפעם לפעם יקיים המשרד להג"ס בעצמו בדיקות נוספות כדי לוודא שאיכות האוויר באזורים אלה סבירה ואינה מסכנת את בריאותם של השוהים בהם.

מאחר שיש חשיבות רבה לעמדתו של משרד הבריאות בכל הקשור לבריאות הציבור הבא בשערי התחנה ולצעדים שיש לנקוט בעניין זה, על המשרד להג"ס ומשרד הבריאות להקפיד לתעד בעתיד את הליכי הבחינה, ההתייעצות וההחלטה בעניין הוצאת התרעה לציבור ואת הנימוקים שעמדו ביסודה.

על המשרד להג"ס, המופקד על נושא איכות האוויר, לפעול בדחיפות להקמת צוות מיוחד לטיפול בנושא, שיכלול נציגים בכירים שלו ושל משרד התחבורה, משרד המשפטים, משרד הבריאות ועיריית ירושלים ויפעל בנחישות למציאת פתרון. על הצוות שיוקם לבחון ביסודיות את כל ההיבטים של הנושא ואת הצורך והאפשרות לנקיטת צעדים במגוון נושאים, ובכללם התנהגות ציבור הנוסעים, הסברה, מניעה ואכיפה, התקנת אמצעים טכנולוגיים להפרדה בין אולם ההמתנה לרציפים, סדרי עלייה לאוטובוסים, מערכות אוורור ופתחי יציאת אוויר בתחנה, התנהגות נהגי האוטובוסים, פליטות המזהמים מהאוטובוסים, סדרי כניסת אוטובוסים לתחנה ושימוש במסופי אוטובוסים נוספים.

סיכום

שלא כבערים גדולות אחרות במדינה, תחנת האוטובוסים המרכזית בירושלים משמשת נקודת כניסה יחידה לעיר ונקודת יציאה יחידה ממנה לרובם המכריע של המשתמשים באוטובוסים. לפיכך מדי יום ביומו פוקדים את מתחם התחנה עשרות אלפי נוסעים הזקוקים לתחבורה ציבורית - ובייחוד סטודנטים, חיילים ומי שמשתייכים לשכבות המוחלשות באוכלוסייה - מבקרים במרכזי הקניות שבמתחם ועובדים בחנויות ובמשרדים שבו. התחנה עתידה להשתלב במרכז תחבורה רחב יותר, שבכללו תחנת רכבת בין-עירונית תת-קרקעית של רכבת ישראל, ולכן צפוי שיפקדו את התחנה מבקרים רבים עוד יותר.

מטעמים שונים נבנו רציפי קווי האוטובוסים הבין-עירוניים של התחנה בתוך מבנה סגור, שלא כמו ברוב התחנות המרכזיות בארץ. ההשפעות שעלולות להיות למבנה כזה על איכות האוויר במתחם ידועות למשרד להג"ס, המופקד על תחום זה, שנים רבות, ולכן עוד בשנת 2001 הוא קבע תנאים סביבתיים מפורטים בעניין זה ברישיון העסק של התחנה. בביקורת זו הועלו ממצאים המעידים שהמשרד לא מילא את חובתו בנושא: שנים רבות הוא לא בחן את איכות האוויר בתחנה ובסביבתה, לא עקב אחר ביצוע הנחיותיו בנושא ולא השתמש כהלכה בסמכויות שהוקנו לו בעניין זה בחוקים שונים. גם עיריית ירושלים, שאישרה את התנאים בהיתר הבנייה, נתנה את רישיון העסק להפעלת התחנה והייתה מודעת להשפעות האמורות, לא מילאה את חובתה לדאוג לרווחת עשרות אלפי האנשים המגיעים לתחנה מדי יום ביומו ולבריאותם, לא עקבה אחר קיום הדרישות בהיתר הבנייה וברישיון העסק ולא השתמשה כראוי בסמכויות האכיפה שהוקנו לה בדיון.

בשנים האחרונות, ובכלל זה במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, נקט המשרד להג"ס כמה פעולות להתמודדות עם בעיית זיהום האוויר החריג בתחנה, בהן מתן התרעות לציבור, אך הן היו בבחינת "מעט מדי ומאוחר מדי". למרות פעולות אלה, בפברואר 2014, מועד סיום הביקורת, היה עדיין זיהום אוויר חריג במתחם התחנה, ומי שנפגע מכך הוא ציבור המשתמשים בתחנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הנושא וההשפעות החמורות של זיהום האוויר בתחנה על עשרות אלפי אנשים, נדרש טיפול דחוף לפתרון הבעיה, המחייב שיתוף פעולה מלא בין גורמי השלטון המעורבים בנושא. המשרד להג"ס נדרש אפוא להקים בדחיפות את הצוות הבין-גופי המיוחד לטיפול בנושא, כפי שהומלץ לעיל.

כמו כן על המשרד להג"ס להפיק בהקדם לקחים מדוח זה וליישמם בטיפולו בנושאים אחרים שבתחום אחריותו. על כלל הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון והבנייה להפיק גם הם לקחים מדוח זה ולהקפיד ליישמם בעת הקמת מרכזי תחבורה חדשים ובעת הפעלתם של מרכזי התחבורה הקיימים.



מבוא

תחנת האוטובוסים המרכזית בירושלים, שנפתחה בספטמבר 2001, היא מרכז התחבורה הציבורית הראשי של העיר: אוטובוסים של אגד ושל חברות הסעה אחרות יוצאים ממנה ליישובים רבים ברחבי הארץ ומגיעים אליה מן היישובים, וגם אוטובוסים עירוניים שמפעילה אגד באים בשעריה. התחנה המרכזית ממוקמת במבנה של עשר קומות, שבו גם מרכז קניות, בית כנסת, משרדים פרטיים², מוסך, חניון אוטובוסים וחניון כלי רכב פרטיים, תחנת דלק ותחנת מוניות. התחנה נמצאת בכניסה המערבית לעיר, סמוך לאזור מגורים, למשרדים, לחנויות ולמלון, ויש לה השפעות סביבתיות ותחבורתיות ניכרות על האזורים הסמוכים לה.

שלא כמו רוב התחנות המרכזיות בארץ, כמעט כל מרכיבי התחנה המרכזית בירושלים, לרבות אזור ההמתנה לאוטובוסים הבין-עירוניים וכל רציפי העלייה אליהם, נמצאים במבנה סגור. לפיכך העלייה לאוטובוסים הבין-עירוניים והירידה מהם נעשות במתחם סגור ולא באוויר הפתוח.

מנתונים שהעבירה אגד למשרד להג"ס בדבר מספרם של האוטובוסים (שלה ושל חברות אחרות) הנכנסים לתחנה ושל האוטובוסים היוצאים ממנה, אפשר להעריך כי בכל יום עוברים במתחם התחנה עשרות אלפי נוסעים, נוסף על המבקרים במרכז הקניות והעובדים בחנויות ובמשרדים שבמתחם. התחנה עתידה להשתלב במרכז תחבורה רחב יותר, שבכללו תחנת רכבת בין-עירונית תת-קרקעית של רכבת ישראל, ולכן צפוי שיפקדו את התחנה מבקרים רבים עוד יותר.

על פי דעת מומחים לבריאות הציבור וסביבה, זה שנים רבות יש בתחנה ריכוז חריג של מזהמי אוויר הנפלטים ממנועי הדיזל של האוטובוסים הבאים בשעריה. מאחר שמדובר כאמור במתחם סגור, האוויר המזוהם אינו מתפזר למרחקים בחופשיות, ורק מקצתו מתפזר דרך ארוכה. זיהום ממושך כזה עלול לגרום לאנשים הנחשפים לו נזקים בריאותיים ניכרים הן בטווח קצר והן בטווח ארוך (ראו להלן).

שלושה אזורים עיקריים במתחם התחנה חשופים במישורין למזהמי אוויר הנפלטים מהאוטובוסים, ואלו הם:

רציפי העלייה לאוטובוסים: רציפים אלו נמצאים בקומה השלישית של המתחם, שבה גם אולם המתנת הנוסעים וכעשרה דוכנים וחנויות. בין אזור ההמתנה והמסחר ובין אזור הרציפים מפרידות דלתות יציאה, אולם אין הפרדה מוחלטת, ונוסעים רבים נוהגים לשהות בשטח הרציפים, שהוא מקורה וסגור³, לעתים זמן רב לפני העלייה לאוטובוס.

הקומות העליונות של התחנה: מבנה התחנה נחלק לשניים: בחלק הגבוה, שגובהו עשר קומות, יש משרדים, ובחלק הנמוך, שגובהו ארבע קומות, נמצאים המרכז המסחרי והרציפים. בגג החלק הנמוך יש ארובה שדרכה עוברים מקצת החומרים הרעילים הנפלטים מהאוטובוסים שעומדים ברציפים. פתח היציאה של הארובה אינו גבוה, ולכן חומרים רעילים מגיעים אל חלונות המשרדים שבקומות הגבוהות של המבנה ואל פתחי כניסת האוויר למערכת המיזוג שלו.

אזור הירידה מהאוטובוסים: אזור זה נמצא בקומת הקרקע של מתחם התחנה, צמוד לפתח הכניסה לתחנה המשמש את האוטובוסים הבין-עירוניים והמוניות לצורך הורדת הנוסעים. לעתים נאלצים הנוסעים המגיעים לתחנה להמתין דקות ארוכות באזור בשל העומס והבידוק הביטחוני הנעשה בו, ובכל הזמן הזה הם חשופים לזיהום האוויר במקום. נוסף על כך, השומרים המוצבים בתחנת הבידוק ובעלי החנויות באזור נחשפים לזיהום האוויר שעות ארוכות.

2 ראו הערה 1.

3 יש בו רק פתח ליציאת האוטובוסים.

1. עד סוף שנת 2010 עוגנו הסמכויות והאחריות של הגורמים השונים, ובהם המשרד להג"ס, בדבר הטיפול בהיבטים שונים של זיהום אוויר בעיקר בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים). חוק זה נקבע כי "לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים". על פי הגדרת החוק למניעת מפגעים, זיהום אוויר הוא "זיהום על ידי עשן, גזים, אדים, אבק וכיוצא בזה". פקודת התעבורה [נוסח חדש] וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים)⁴, עוסקים גם הם בטיפול בזיהום אוויר.

בשנת 2008 אישרה הכנסת כמה תיקונים בפקודת התעבורה [נוסח חדש] המאפשרים לרשויות מקומיות ולשר להגנת הסביבה לנקוט צעדים לצמצום זיהום אוויר הנובע בעיקרו מתחבורה (ראו להלן). ביולי באותה השנה חוקקה הכנסת את חוק אוויר נקי, ונקבע כי השר להגנת הסביבה יהיה השר הממונה על ביצועו. חוק זה החליף כמה מההוראות בחוק למניעת מפגעים שעסקו בזיהום אוויר. תחילתן של מרבית ההוראות בחוק אוויר נקי נקבעה ל-1.1.11. בהוראות המעבר של החוק נקבע כי תקנות שהותקנו מכוח החוק למניעת מפגעים, בהן תקנות שנוגעות למניעת מפגעים מכלי רכב⁵, ייחשבו לתקנות שהותקנו מכוח חוק אוויר נקי.

על פי חוק אוויר נקי, למשרד להג"ס נתונות הסמכות והאחריות העיקריות למניעת מפגעי זיהום אוויר. החוק הטיל על המשרד את האחריות לטיפול בנושא איכות האוויר, בין השאר באמצעות תכנון תכנית לאומית והקמת מרכז ניטור ארצי (להלן - מנ"א)⁶, והקנה למשרד את הסמכות לטפל בגורמים מזהמי אוויר ובמקורות פליטה. בסעיף 6 לחוק נקבע כי על השר להג"ס לקבוע ערכים מרביים לנוכחותו באוויר של כל מזהם מהמזהמים המצוינים בתוספת הראשונה לחוק - ערכי יעד⁷, ערכי סביבה⁸ וערכי התרעה⁹. ערכים אלה נקבעו במאי 2011 בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן - תקנות אוויר נקי).

2. מאז שנת 2005 הגישו עובדים בתחנה ונוסעים הפוקדים אותה למשרד להג"ס תלונות על בעיות בריאות שונות, כגון הפרעות נשימה, התעלפויות וסחרחורות. לפיכך במרוצת השנים שחלפו מאז הציב המשרד בתחנה ארבע פעמים - ביולי 2011 ובנובמבר 2012, עוד לפני הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, ובספטמבר 2013 ובינואר 2014, במהלך הביקורת - תחנת ניטור ניידת שלו לבדיקת איכות האוויר בה.

המדידות שבוצעו העידו על זיהום אוויר חריג באזור רציפי העלייה לאוטובוסים ועל חריגות ניכרות מערכי הסביבה ומערכי ההתרעה של מזהמים, שנקבעו כאמור בתקנות אוויר נקי. נוסף

- 4 חוק רישוי עסקים אינו עוסק במפורש בזיהום אוויר אלא במפגעים סביבתיים באופן כללי. החוק נותן לשר להגנת הסביבה סמכויות להבטחת "איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים".
- 5 תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב), התשכ"ג-1963; תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב) (תקן של מבחן הרטרידג'), התשכ"ד-1963; תקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב בדרך), התשס"א-2001.
- 6 המשרד להג"ס הקים ומפעיל מערך ניטור ארצי שבו 137 תחנות ניטור הפרוסות בארץ. רוב תחנות הניטור אינן מופעלות על ידי המשרד להג"ס אלא על ידי גורמים אחרים - רשויות מקומיות ואיגודי ערים (65 תחנות) וגופים הפולטים מזהמים (44 תחנות). המשרד להג"ס מפעיל 26 תחנות ניטור קבועות ו-2 תחנות ניידות.
- 7 ערכים שחריגה מהם מעלה חשש מפני סיכון חיי אדם, פגיעה בהם, פגיעה באיכות החיים, פגיעה בנכסים או פגיעה בסביבה.
- 8 ערכים שיש בחריגה מהם משום זיהום אוויר חזק או בלתי סביר.
- 9 ערכים שחריגה מהם, ולו לזמן קצר, גורמת או עלולה לגרום לסיכון בריאותם של בני אדם או לפגיעה בה, ולכן יש לנקוט אמצעים מידיים למניעת החריגה מהם או למניעת הנזק הנובע ממנה.

על כך, נמצאו ריכוזים גבוהים של חלקיקים נשימים עדינים¹⁰. ממסמכים שכתבו גורמים מקצועיים במשרד להג"ס עולה כי בשום מקום אחר במדינה לא מצא המשרד זיהום אוויר כה גבוה וחריג.

בידי המשרד להג"ס שתי חוות דעת מגורמים מקצועיים המתמחים בבריאות הציבור בדבר ההשפעות של חריגות אלה על בריאות הציבור¹¹, כמפורט להלן:

1. בינואר 2012 ביקש המשרד להג"ס מראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות שיחבר חוות דעת בעניין הממצאים שהועלו במדידות של תחנת הניטור הניידת שהוצבה במתחם התחנה בחודשים יולי-אוגוסט 2011 והשפעתם על בריאות הציבור.

בתשובתו של ראש שירותי בריאות הציבור מפברואר 2012, בה הובאה "עמדתו המקצועית של משרד הבריאות לגבי הסיכונים הבריאותיים הקיימים בתחנה המרכזית בירושלים", נאמר, בין היתר, כי "הציבור המשתמש יומיום בתחבורה ציבורית בתחנה המרכזית נמצא תחת השפעה מצטברת של החומרים הנפלטם ועלול לפתח בעיות בריאות משמעותיות", וכי יש קשר בין חשיפה למזהמי אוויר ובין סרטן ומחלות לב.

2. בפברואר 2012 פנה המשרד להג"ס ליועץ חיצוני, רופא מומחה לבריאות הציבור (להלן - המומחה), כדי שיחווה את דעתו בנושא. בחוות הדעת שקיבל המשרד להג"ס מהמומחה במאי 2012 צוין, בין היתר, כי "פליטות מכלי רכב ממונעי דיזל, כמו אוטובוסים המשמשים לתחבורה ציבורית במדינת ישראל, ידועות כבר שנים רבות כבעלות השפעות בריאותיות מזיקות, הן לטווח המידי והן לטווח הרחוק. מעבר לתחלואה ולתמותה הקשורות לפגיעה בלב, כלי דם ומערכות נשימה, לפליטות מנועי דיזל קיימת השפעה מסרטנת מורכבת. רשויות בעלי מוניטין... הגדירו אותם כמסרטנים ככל הנראה לאדם".

עוד צוין בחוות הדעת כי בתחנה "מתקיימים תנאים ייחודיים עם ריכוז מתמשך של פליטות [של אוטובוסים בעלי מנועי דיזל] במתחם סגור ברוכו, ללא פיזור למרחקים דרך זרימת אויר חופשית, עם תנועה מתמדת של אנשים".

על יסוד תוצאות המדידות של איכות האוויר שביצע המשרד להג"ס בתחנה בשנת 2011 והתנאים הייחודיים של התחנה, קבע המומחה, בין השאר, כי "בתנאים אלה האוכלוסייה החשופה נמצאת למעשה בתנאים של חשיפה 'מעבדתית' ולא 'סביבתית'... ולכן למעשה גם ברמות התקינה הסביבתית, קיימת סכנה בריאותית מוחשית לנחשפים, קל וחומר כאשר קיימת חריגה מרמות אלה... העובדה שמדובר בחשיפות קצרות יחסית, אינה מקטינה את אומדן הסכנה הבריאותית, ואולי ההיפך הוא הנכון... לגבי מספר מסרטנים... חשיפה בתנאים חריגים אלה עלולה להיות אף חמורה יותר מאשר חשיפה מתמשכת לרמות גבוהות אבל יציבות לאורך היממה".

המומחה ניתח את סוגי המזהמים הנפלטם מהאוטובוסים למבנה התחנה והראה, על סמך מחקרים רפואיים, כי לכולם יש השפעה בריאותית חמורה, והוכח שמקצתם גורמים במישרין לסרטן, למחלות לב וריאה, לפגיעות נירולוגיות ועוד. הוא ציין כי חשיפה של אוכלוסיות מסוימות, כגון זקנים, ילדים וחולים במחלות שונות, למזהמים אלו מחמירה מיד את מצבם ועלולה אף לגרום למותם.

10 חלקיקים שעלולים לגרום נזקים ומקורם בדרך כלל מגזים הנפלטם בתהליכי שרפה בתחבורה ובתעשייה. החלקיקים נשאפים לריאות באמצעות מערכת הנשימה, ומשם הם מגיעים למחזור הדם. ערכי הסביבה של החלקיקים העדינים טרם נכנסו לתוקף במועד סיום הביקורת.

11 בידי משרדי הממשלה ששכנו במתחם התחנה (ופונו ממנו בשל הבעיות שהתגלו במבנה) וגורמים אחרים חוות דעת נוספות בעניין הנזק הבריאותי הנובע מזיהום האוויר בתחנה.

לנוכח נתוני הזיהום האמורים, בשנת 2011, עוד לפני הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, ובשנים 2013 ו-2014, במהלך הביקורת, פרסם המשרד להג"ס הודעות לציבור ובהן נכתב כי יש חשש מפני פגיעה בבריאות הציבור השווה בתחנה. המשרד ציין בהודעות את תופעות הלוואי העלולות להיגרם לציבור מזיהום זה והמליץ להימנע משהייה שלא לצורך ברציפי העלייה לאוטובוסים. לפרסום ההודעות קדמו התייעצויות עם משרד הבריאות.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות הגורמים האחראים לנושא זיהום האוויר בתחנה. הבדיקה נעשתה במשרד להג"ס. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, במשרד הבריאות, בעיריית ירושלים ובאגד. מקצת הממצאים עודכנו על פי נתונים שהתקבלו בפברואר 2014.

בדיקת קיומן של דרישות סביבתיות בעת הקמת התחנה

לנוכח המפגעים הסביבתיים שהתחנה עלולה ליצור מעצם טיבה, בהיתר הבנייה וברישינות העסק שניתנו למקימי התחנה ולמפעיליה נקבעו דרישות שונות, בהן דרישות שנועדו לצמצם את זיהום האוויר בתחנה. מעקב אחר קיומן ואכיפתן של הדרישות הללו היה אמור להבטיח איכות אוויר נאותה בתחנה ובסביבתה. להלן הפרטים:

1. באפריל 1991 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בירושלים לאשר תכנית בניין עיר לשטח בשכונת רוממה בירושלים (להלן - התב"ע), שלפיה, בין היתר, יוקמו על השטח תחנת אוטובוסים מרכזית ובניין מסחרי מעליה. הוועדה החליטה שהיתרי הבנייה שיינתנו מכוח התב"ע יותנו בתנאים מסוימים, ובהם: (א) הקמת חברה לניהול המבנה שבסמכותה לבצע את כל פעולות התחזוקה בו ולגבות דמי ניהול שיבטיחו את ביצוען; (ב) מילוי תנאים סביבתיים שפורטו בתב"ע וקבלת אישור המשרד לאיכות הסביבה¹² והאגף לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים. כמה מן התנאים הסביבתיים שפורטו בתב"ע נוגעים לאיכות האוויר בתחנה ומחוצה לה (ראו להלן).

בשנת 1995 הוגשה בקשה להיתר בנייה להקמת התחנה המרכזית בהתבסס על התב"ע האמורה. במרץ 1996 הגישה חברת "התחנה המרכזית בירושלים (ניהול) 1966 בע"מ" (להלן - חברת הניהול) לעיריית ירושלים "כתב התחייבות ואישור", שבו התחייבה להיות האחראית לכל פעולות התחזוקה, הניקיון והניהול של המתחם ושטחיו המיועדים לשימוש הציבורי - חנויות, תחנות לאוטובוסים, שטחים מסחריים, משרדים ועוד. אחרי כן החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים שיינתן היתר להקמת המבנה ובו ייקבע, בין היתר, שההיתר מותנה במילוי התנאים הסביבתיים שפורטו בתב"ע (בעלי הזכויות על המבנה וכן חברת הניהול ייקראו להלן יחד ולחוד - התחנה המרכזית). היתר הבנייה ניתן בשנת 1997.

בתשובתו של המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 נכתב כי הוא "היה מעורב בכתיבת הנספח הסביבתי להיתר הבנייה" וקבע כמה מהתנאים הסביבתיים. עיריית ירושלים

כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי התכנון וקביעת התנאים נעשו "מתוך ההבנה כי שימוש במבנה סגור לצורך מסוף אוטובוסים מרכזי תלוי באופן מכריע בהתאמת המבנה עצמו לאופי השימוש ולמהות הסיכונים שהוא יוצר".

הביקורת העלתה כי עיריית ירושלים, שהיא הגורם המרכזי המופקד על קיום חוקי התכנון והבנייה, והמשרד להג"ס, שהוא הגורם המרכזי המופקד על הגנת הסביבה ומי שקבע כאמור כמה מהדרישות הסביבתיות בעניין הקמתה של התחנה והפעלתה, לא דאגו שבסיום הבנייה ולאחריה יבוצע מעקב כלשהו אחר קיומן של כל הדרישות הסביבתיות האמורות, שנועדו לצמצם את זיהום האוויר בתחנה ובסביבתה. כן הועלה כי אף שכמה מהדרישות האמורות לא קוימו כלל בכל השנים שבהן פועלת התחנה (ראו להלן), לא נקטה העירייה צעדים כלשהם כנגד התחנה המרכזית, והמשרד להג"ס לא ביקש ממנה לעשות זאת.

באוקטובר 2002 העניקה "הרשות המאשרת" שליד עיריית ירושלים לתחנה טופס 134 לצורך חיבורו הקבוע של המבנה לתשתיות, אף שלפי סעיף 157א(ה1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), טופס 4 יוענק רק אם הרשות משוכנעת ש"המבנה נשוא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבניה". בחודש זה אף הוענקה למבנה תעודת גמר (טופס 5 לתוספת לתקנות התכנון והבניה [בקשה להיתר, תנאים ואגרות], התש"ל-1970), המאשרת במפורש כי הבנייה בוצעה על פי תנאי ההיתר.

עיריית ירושלים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי היא "פעלה למימוש התנאים לקבלת היתר הבניה" לפני הענקת טופס 4. העירייה לא צירפה לתשובתה מסמכים המעידים על הפעילות שנקטה בעניין זה.

2. על פי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, הפרתו של תנאי מתנאי רישיון העסק מהווה עברה פלילית שדינה עד 18 חודשי מאסר. סעיף זה מאפשר לגורמים שונים, ובהם מי שהשר להגנת הסביבה הסמיכו לכך (להלן - הממונה על הגנת הסביבה) או רשות הרישוי המקומית, לתת למפר רישיון העסק התראה על ההפרה, לדרוש קנס כספי מתמשך כל עוד נמשכת העברה, ואף להעמיד את מפר הרישיון לדין פלילי. סעיף 20 לחוק זה נותן לממונה על הגנת הסביבה או לראש הרשות המקומית סמכות לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק (להלן - צו הפסקה מינהלי) אם יש לו יסוד סביר להניח שהופר רישיון העסק.

בספטמבר 2001, לקראת פתיחת התחנה, נתנה עיריית ירושלים לתחנה המרכזית היתר זמני להפעלת תחנת אוטובוסים מרכזית ומסוף נוסעים, לפי חוק רישוי עסקים. בהיתר זה קבע המשרד להג"ס תנאים סביבתיים (להלן - התנאים משנת 2001), ובהם התנאים האלה: התחנה המרכזית תנהל יומן שבו יירשמו כל אירוע, תקלה, חריגה ותלונה הנוגעים, בין היתר, למתקני מניעת מפגעים סביבתיים, לפליטות מזהמים לאוויר, ובכלל זה פליטות אקראיות, ולמטרדי ריח וזיהום אוויר מעבר לגדר התחנה; התחנה תנקוט את כל "האמצעים למניעת זיהום אוויר בלתי סביר, כולל הצעדים התפעוליים והטכנולוגיים הנדרשים. זאת על מנת שריכוז מזהמי האוויר הנפלטים יעמדו בריכוזים המפורטים בתנאים אלה". כמו כן פורטו בתנאים הסביבתיים הדרישות הטכניות של מערכת האוורור במפלס הרציפים ובחניון האוטובוסים; כללים בעניין מיקום הפתחים המיועדים ליציאת האוויר מהתחנה וכניסתו לחניון; שיעורי הריכוז המותרים

13 טופס 4 הוא אישור שניתן על פי תקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי מים, חשמל וטלפון), התשמ"א-1981, המאפשר את חיבורו הקבוע של הבניין החדש לרשתות החשמל, הטלפון והמים.

של מזהמי האוויר ^{14}CO ו- $^{15}\text{NO}_2$ במפלס הרציפים ובאזור המתנת הנוסעים; חובת התקנת גלאי CO ו- NO_2 , אפיונם, מיקומם בתחנה, בדיקת תקינותם והפעולות שיבוצעו עקב תקלה בפעולתם. עוד צוין כי הגלאים, הבקרים ומערכת האוויר יהיו תקינים בכל עת, וכי יצוץ הצויד או מעבדה שהסמך לכך יבדקו את תקינותם אחת לשישה חודשים.

התחנה המרכזית גם נדרשה לבצע מדידה חד-פעמית של ריכוזי מזהמים במפלס הרציפים והנוסעים חצי שנה לאחר תחילת הפעלתה של התחנה, ונכתב כי "קביעת מיקום נקודות המדידה, שעת המדידה ומשך המדידה תיעשה עם נותן האישור [שבאותה העת היה המשרד לאיכות הסביבה]".

3. באוקטובר 2002, כשנה לאחר פתיחתה של התחנה לשימוש הציבור, נתנה העירייה לתחנה המרכזית רישיון עסק קבוע להפעלה של תחנת אוטובוסים מרכזית, מסוף נוסעים, תחנת דלק ומוסך. ברישיון העסק נכללו התנאים הסביבתיים האמורים שקבע המשרד להג"ס.

לא נמצאו מסמכים המעידים שעיריית ירושלים, נותנת רישיון העסק, והמשרד להג"ס, שקבע את התנאים הסביבתיים מ-2001, בדקו לפני מתן רישיון העסק הקבוע לתחנה המרכזית ולאחריו, באיזו מידה קוימו התנאים הללו, לרבות המדידה החד-פעמית של מזהמים, שכאמור הייתה אמורה להתבצע כחצי שנה קודם למועד הענקת רישיון העסק הקבוע, אך לא בוצעה (ראו להלן). לא זו בלבד, אלא שלא נמצא שהעירייה והמשרד נקטו צעדים כלשהם כלפי התחנה המרכזית כשהובא לידיעתם, בשנת 2005, שהיא לא מילאה דרישות שנקבעו ברישיון, המשפיעות במישרין על בריאות הציבור. צעדים של ממש בגין הפרת הדרישות הסביבתיות לא ננקטו לפני שנת 2010 (ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כתב המשרד להג"ס כי הוא "אינו אחראי למתן היתרים זמניים ואף לא לרישיונות עסק קבועים... [וכי] לא התבקש לבדוק האם יש מקום לתת רישיון עסק קבוע אם לא - זו הייתה החלטה בלעדית של עיריית ירושלים... עצם מתן התנאים הסביבתיים אינו הופך את המשרד לגורם המפקח והאוכף את התנאים הללו. נהפוך הוא, הרשות המקומית היא זו האמורה לאכוף את תנאי רישיון העסק של כלל נותני האישור על פי חוק רישוי עסקים, ורק במקרים מיוחדים נדרשת מעורבות של המשרד בשלב זה, כגון בשל בקשת עזרה חריגה מצד הרשות המקומית... האחריות הראשונית והעיקרית לפיקוח ואכיפה בתחום רישוי העסקים מוטלת על הרשות המקומית, כלפי עסקים בתחומה המוניציפלי" (ההדגשה במקור).

- 14 פחמן חד-חמצני, הנוצר, בין היתר, משרפת דלקים במנועי כלי רכב. הנזקים הבריאותיים מזהים זה הם פגיעה בתפקוד ההמוגלובין ובאספקת החמצן לרקמות האיברים השונים בגוף, בתפקוד הלב, במערכת העצבים ובהתפתחות עוברים.
- 15 חנקן דו-חמצני, הנוצר, בין היתר, משרפת דלקים בתחבורה. הנזקים הבריאותיים מזהים זה הם מחלות בדרכי הנשימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי עמדתו זו אינה מתיישבת עם הוראות חוק רישוי עסקים כאמור. ולא זו בלבד, אלא שהיא מנוגדת לקביעותיו של המשרד עצמו, המפרסם באתר האינטרנט שלו שתפקידו בעניין רישיונות עסק הוא, בין היתר, "פיקוח שוטף על עמידת העסקים בתנאים ברישיונות העסק"¹⁶.

עיריית ירושלים מצדה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הליך הענקת רישיון העסק ניהל המשרד להג"ס את הטיפול בתחום הסביבתי באופן בלעדי, וכי "ללא האישור של המשרד להגנת הסביבה לא היה מונפק רישיון עסק על ידי רשות הרישוי של עיריית ירושלים". עוד ציינה העירייה כי מאז "הקמת התחנה המרכזית, ובאופן עקבי, הגורם הבלעדי אשר נתן ונותן הנחיות מקצועיות, עד לימים אלה ממש, הוא המשרד להג"ס", וכי מאז הפעלת התחנה לא פנה אליה המשרד "באופן ברור, ישיר ומסודר... בבקשה להפעיל את סמכויותיה האכיפתיות/או אחרות כנגד התחנה המרכזית ובפרט כנגד אי קיום התנאים הסביבתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי האחריות לבקרה ולפיקוח על עמידה בתנאים הסביבתיים שנקבעו מכוח חוק רישוי עסקים מונחת הן על כתפי רשות הרישוי - עיריית ירושלים - והן על כתפי הגורם שקבע את התנאים - המשרד להג"ס. הדעת נותנת כי אילו וידאו המשרד להג"ס ועיריית ירושלים במועד את קיומם המלא של כל הדרישות והתנאים הסביבתיים משנת 1997 ושל התנאים משנת 2001, ואילו נמנעו ממתן רישיון עסק קבוע לתחנה בטרם קוימו הדרישות והתנאים כאמור, היו נמנעות לפחות מקצת הסכנות הבריאותיות שהציבור נחשף להן שנים רבות מאז הקמת התחנה.

חוק רישוי עסקים נותן סמכויות מקבילות לרשות רישוי, כגון עיריית ירושלים, ולנותן אישור, כגון המשרד להג"ס, לקבוע תנאים ברישיון העסק, לפקח על מילויים לצורך הבטחה נאותה של שלום הציבור ובריאותו, להתרות על אי-מילוי תנאים וליזום הליכים כנגד עסק שאינו עומד בתנאי רישיונו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בהוראות חוק זה מאפיינים של אחריות משותפת, ואף אם בנסיבות מסוימות נותן האישור מקדם את הטיפול בתנאים הסביבתיים, אין בכך כדי לפטור את רשות הרישוי מאחריות. כיוון שהתחנה שוכנת בתחום השיפוט של עיריית ירושלים ומשרתת עשרות אלפים מתושביה ומהמבקרים בה, גם אם סברה עיריית ירושלים שאין לה סמכויות לטפל במישרין בזיהום האוויר בתחנה, היה עליה לדרוש מהמשרד להג"ס שיפעיל את סמכויותיו בנושא, או לפעול לתיאום הטיפול בנושא.

יצוין כי במהלך ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנים 2003-2004 בנושא "שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה"¹⁷ טענו כמה רשויות רישוי, ובהן עיריית ירושלים, כי המשרד להג"ס הוא האחראי לבקרה ולפיקוח על מילוי תנאיו הנלווים לרישיונות עסק מפני שהוא קובע ומאשר את התנאים. ואולם משרד מבקר המדינה לא קיבל טענה זאת וקבע כבר באוגוסט 2004 כי "האחריות לבקרה ולפיקוח על העמידה בהוראות חוק רישוי עסקים מונחת הן על כתפי רשויות הרישוי והן על כתפי המשרד [להג"ס]... [וכי] מן הראוי שגופים אלה

16 ראו:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/BusinessLicensingIndustry/Pages/TreatmentProcedure.aspx>

נצפה ביום 31.7.14.

17 מבקר המדינה, דוחות ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ; שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה (אוגוסט 2004), עמ' 35-79.

יגבירו את אכיפתם בתחום זה ויתאמו את פעולותיהם, אגב ניצול מרבי של היתרונות היחסיים של כל אחד מהם בביצוע פעולות הבקרה והפיקוח"¹⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות אפוא בחומרה רבה את ניסיון של רשויות השלטון האמורות לגלגל, גם לאחר שנים כה רבות, את האחריות בנושא זו לפתחה של זו. על עיריית ירושלים והמשרד להג"ס לנקוט ללא דיחוי את הצעדים הדרושים ליישום הדרישות והתנאים הסביבתיים המפורטים בהיתר הבנייה וברישיון העסק.

בתשובה נוספת של המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2014 (להלן - התשובה הנוספת) צוין כי המשרד "נקט וממשיך לנקוט בכל הצעדים האפשריים ליישום התנאים הסביבתיים ברישיון העסק ומניעת חשיפת הציבור לזיהום".

בדיקת איכות האוויר בסביבת התחנה

כתנאי להיתר הבנייה שניתן מכוח התב"ע נקבע, בין היתר, כי לא תותר כניסת אוטובוסים ישנים לתחנה, וכי בתחנה תתוכנן ארובת אוורור מרכזית שתמנע פליטת מזהמים לבתים סמוכים ותבטיח איכות אוויר נאותה בסביבת התחנה.

עוד נקבע כי "כחלק בלתי נפרד מהיתר הבניה תוקם בתחום התחנה המרכזית, תחנת ניטור [קבועה] למעקב אחר בעיות רעש וזיהום אויר [בסביבת התחנה], בתיאום ובאישור האגף לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים. תחנת הניטור תופעל משלב ביצוע היתר הבנייה וכל משך זמן הפעלת התחנה המרכזית על ידי מגישי התכנית ועל חשבונם". דרישה להקמת תחנת ניטור זו נכללה גם בתנאים סביבתיים חדשים שהוסיף המשרד להג"ס לרישיון העסק בשנת 2010 (ראו להלן).

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה כי תחנת הניטור הקבועה נועדה לבדוק את איכות האוויר מסביב למתחם התחנה ומחוצה לו ולנטר, בין היתר, את האוויר הנפלט מהתחנה ומאוטובוסים הבאים בשעריה. עוד ציין המשרד כי הדרישה להקמת תחנת ניטור שתבצע ניטור שוטף של איכות האוויר בסביבת התחנה נקבעה בעקבות התנגדותם של התושבים הגרים סמוך לתחנה להקמתה, בשל חששם מזיהום האוויר שייגרם ממנה, אולם המשרד סבר שאין מקום לחשש מפני ש"התחנה נבנתה באופן סגור דווקא כדי למנוע חשש זה".

בביקורת עלה כי עיריית ירושלים והמשרד להג"ס לא הקפידו שהדרישה להפעיל תחנת ניטור קבועה, שנקבעה כאמור כתנאי להיתר הבנייה ואף נכללה בתנאים הסביבתיים שצורפו לרישיון העסק, תמולא כראוי. לא נמצאו מסמכים המלמדים מתי הוקמה תחנת ניטור קבועה בפועל, והועלה כי גם לאחר שהוקמה תחנת הניטור - כחלק מהזמן היא לא פעלה כלל וכאשר פעלה היא עשתה זאת באופן לקוי ולא מילאה את ייעודה. להלן הפרטים:

הקמת תחנת ניטור קבועה

1. ביוני 2007 כתב המשרד להג"ס לתחנה המרכזית כי קיומה של תחנת ניטור קבועה במקום הוא "בעל משמעות כנקודת ניטור נוספת באזור, במיוחד לאור הפעילות הענפה של התחבורה במקום והסמיכות לבתי מגורים". עוד ציין המשרד להג"ס כי "נתוני הניטור אינם מועברים בצורה סדירה לעיריית ירושלים וכי מערכת ניטור אוויר ארצי (מנ"א) של המשרד, בחנה את [הנתונים האחרונים שריכזה תחנת הניטור הקבועה בתחנה בשנת 2005] ואת תחזוקת [תחנת הניטור הקבועה] באותה עת וקבעה כי התחנה אינה מתחזקת כראוי וכי לנתונים אין תוקף מבחינת נהלי דיגום וניטור... במצב הנוכחי מבוזבזים הכספים המושקעים על ידיכם בתחזוקת התחנה, מבלי שהרשויות הנוגעות בדבר מקבלות את המענה הנדרש בתחום הניטור".

מהמכתב האמור עולה כי המשרד להג"ס ידע שתחנת הניטור הקבועה לא תוחזק כראוי, כי לנתוניו לא היה תוקף, וכי העברתם למנ"א הופסקה כבר בשנת 2005. ואולם למרות חשיבותה של תחנת הניטור הוא התריע על ליקויים אלה לפני התחנה המרכזית רק שנתיים לאחר שנודע לו עליהם.

2. ביולי 2007 התכנסו לראשונה נציגים של המשרד להג"ס, עיריית ירושלים, התחנה המרכזית ואגד לפגישה שנועדה ל"בדיקת ביצוע התנאים ברישיון העסק", ובה הועלתה גם סוגיית תחנת הניטור הקבועה. למחרת הפגישה כתב המשרד להג"ס לאגד כי תחנת הניטור הקבועה בתחנה אינה פועלת כנדרש "ואינה מתחזקת כהלכה", והדבר אינו מאפשר "התייחסות מקצועית והצגת המידע בנושא לתושבים". המשרד דרש מאגד להקפיד על תחזוקה ותפעול ראויים של תחנת הניטור ולהעביר את נתוניו לעיריית ירושלים באופן רציף. העתקים מהמכתב נשלחו לכל המשתתפים בפגישה. בספטמבר 2007 העבירה עיריית ירושלים לאגד, כפי שסוכם בפגישה, "רשימה של ספקים בנושא תחזוקה והקמת תחנת ניטור אוויר + פירוט נסיון[ה] עם חברות אלו" ודרשה ממנה לשדרג את תחנת הניטור הקבועה עד 1.1.08 כדי שתוכל להעביר נתונים "איכותיים" לגבי זיהום האוויר בסביבת מתחם התחנה. ואולם אגד לא מילאה את הדרישה האמורה.

רק אחרי תשעה חודשים, בספטמבר 2008, כתב המשרד להג"ס לתחנה המרכזית ולאגד כי אף שאגד קיבלה ייעוץ והכוונה בדבר מתכונת התחזוקה הדרושה לתחנת הניטור הקבועה, לרבות פרטי החברות העוסקות בתחום, היא מתעלמת מפניות אלו. העתק מהמכתב הועבר לעיריית ירושלים. המשרד ציין במכתבו כי "הפעלת תחנת הניטור נדרשה כתנאי בהיתר הבנייה והפעלתה הרציפה אינה עניין לפרשנות כזו או אחרת ולפיכך הנכם נדרשים לפעול לאלתר להפעלת תחנת ניטור".

באוקטובר 2008 השיבה התחנה המרכזית למשרד להג"ס כי "המכתב אמור להיות מופנה להנהלת אגד", שכן האחריות לפעילות תחנת הניטור הקבועה מוטלת על אגד.

לא נמצאו מסמכים המלמדים שהמשרד להג"ס בחן את הנושא סמוך לקבלת תשובתה של התחנה המרכזית, קבע את עמדתו בעניין האחריות להפעלת תחנת הניטור הקבועה ונקט צעדים לחידוש מידי של פעילותה. המשרד גם לא שיתף את עיריית ירושלים בעניין זה.

3. בפברואר 2010, כעבור כשנה וחצי, כתב המשרד להג"ס לתחנה המרכזית כי היתר הבנייה "של עיריית ירושלים לתחנה חייב הפעלת תחנת ניטור. תחנת הניטור הוקמה והופעלה מספר שנים. ההפעלה לא נעשתה כנדרש ונכון להיום... תחנת הניטור אינה עובדת בכלל". המשרד ביקש

לדעת מי הגורם בתחנה המרכזית המטפל בתחנת הניטור. העתקים מהמכתב נשלחו, בין היתר, לעיריית ירושלים ולאגד. לא נמצאו אסמכתאות לתשובת התחנה המרכזית על מכתב זה.

רק כעבור כארבעה חודשים, ביוני 2010, כינס המשרד להג"ס נציגים של התחנה המרכזית, אגד ועיריית ירושלים לשיבה משותפת, ובה ציין שוב כי הדרישה להפעלת תחנת ניטור קבועה, המופיעה בהיתר הבנייה, אינה מקוימת.

מהאמור לעיל עולה כי רק בשנת 2008, כשבע שנים לאחר התחלת פעילותה של התחנה וכשלוש שנים לאחר שתחנת הניטור הפסיקה למעשה לפעול, קבע המשרד להג"ס במפורש כי הדרישה להקים ולהפעיל תחנת ניטור קבועה במתחם התחנה, המופיעה עוד בהיתר הבנייה מ-1997, לא בוצעה כנדרש. יצוין כי קביעה זו של המשרד לא הניעה אותו לנקוט פעולות שיביאו לידי קיום הדרישות הסביבתיות שנקבעו ויתרמו למניעת סכנות בריאותיות שהציבור חשוף להן, לרבות פעולות מול עיריית ירושלים. עיריית ירושלים, שידעה כבר משנת 2005 כי התנאי האמור בהיתר בעניין הפעלת תחנת ניטור קבועה לא קיים, לא נקטה אף היא שום יזמה לאכיפתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציין המשרד להג"ס כי אין לו "סמכויות פיקוח ואכיפה של דיני התכנון והבנייה. סמכות זו נתונה לרשות המקומית ולמשרד הפנים, בהתאם להיררכיה התכנונית... עצם העובדה כי המשרד היה מעורב בכתיבת הנספח הסביבתי להיתר הבנייה אינו מטיל עליו אחריות לפיקוח על פעילות תחנת הניטור ולאכיפת ההיתר בכלל. אחריות זו מוטלת על הרשות המקומית... רק לבקשת עיריית ירושלים נאות המשרד לעזור לה... אולם המשרד לא ראה את עצמו מחויב לפיקוח על הנושא, שכן לא היה בתחום סמכויות האכיפה שלו עד לשינוי תנאי רישיון העסק משנת 2010 והכללת תנאי בנושא זה" (ההדגשות במקור). בתשובה הנוספת ציין המשרד להג"ס כי הוא "מעולם לא ראה עצמו כבעל אחריות לפיקוח על מילוי תנאים בהיתר בנייה, ואף גורם ממשלתי לא החליט להטיל עליו אחריות כזו". עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי "הגורם המקצועי שטיפל ופיקח על התנאים הסביבתיים בתחנה המרכזית, לרבות ובפרט תחנת הניטור, הוא המשרד להג"ס המשמש כגורם הבכיר ביותר מבחינה מקצועית... [וכי] אין זה נכון כי הגורם העירוני המשני, יפעל במקביל".

מתשובות המשרד להג"ס ועיריית ירושלים עולה תמונה עגומה שלפיה כל אחת מהרשויות ראתה ברשות האחרת אחראית לטיפול באכיפת התנאים הסביבתיים, ובסופו של דבר אף לא אחת מהן מילאה את תפקידה בנושא על פי הסמכויות הנתונות לה. בעניין זה יצוין כי מתן היתר בנייה, אכיפת חוק התכנון והבנייה והפיקוח על ביצועו מוטלים בעיקר על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ועל מועצות עיריות, כדוגמת עיריית ירושלים, המכהנות כוועדות מקומיות. לעיריית ירושלים הוענקו אפוא בחוק זה סמכויות פיקוח ואכיפה, והיה עליה להשתמש בהן כאשר התברר לה שתנאים שנקבעו בהיתר הבנייה אינם מקוימים במלואם.

אשר למשרד להג"ס, כאשר הוא מעורב בקביעת תנאים להיתרי בנייה המיועדים למבנים ומיזמים ייחודיים ולא שגרתיים שעלולים להביא לידי פגיעה ניכרת בסביבה ובבריאות הציבור, מצופה ממנו שלא יסתפק בכך ויבטיח שיבוצעו בדיקות עתיות כדי לוודא קיום רציף של התנאים. על המשרד להג"ס - שקבע אפוא תנאים סביבתיים שנכללו בהיתר הבנייה של התחנה, ובהם הדרישה המפורשת להפעלת תחנת ניטור קבועה כל זמן שהתחנה פועלת - היה לכלול תנאי זה גם בתנאים הסביבתיים שקבע לרישיון העסק בשנת 2001. כך היה מתאפשר לו לפקח במישורין על ביצוע דרישה זו, שהוא עצמו קבע את חיוניותה, על פי הסמכויות שהוענקו לו בחוק רישוי עסקים, ולהרחיב את הכלים שיאפשרו לגורמים המוסמכים לגלות במהירות וביעילות את הפגיעות באיכות האוויר והסביבה ולטפל בהן, ואף למנוע מלכתחילה לפחות את מקצתן. משנת 2007, שבה התברר למשרד להג"ס שתחנת הניטור אינה פועלת כנדרש משנת 2005 לפחות, נקיטת צעדים ממשניים ותכליתיים שלו בנושא נדרשה על אחת כמה וכמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה היה על המשרד להג"ס להוסיף ללא דיחוי דרישה זו לתנאים ברישיון העסק ולא לחכות עד שנת 2010, כפי שעשה בפועל (ראו להלן). נוסף על כך, היה עליו לפנות לבעלי הסמכויות על פי חוק התכנון והבנייה, ובהם עיריית ירושלים והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, ולבקש מהם להשתמש בסמכויות הנתונות להם ולטפל בחריגה מהיתר הבנייה שנחשף לה. מאחר שלא עשה זאת, לא מילא המשרד את תפקידו כנדרש.

הפעלת תחנת הניטור הקבועה ומיקומה

בנובמבר 2010 קבע המשרד להג"ס תנאים סביבתיים נוספים לתחנה המרכזית, ועיריית ירושלים הוסיפה אותם לרישיון העסק של התחנה (להלן - התנאים משנת 2010). בתנאים אלה נכללה הדרישה להקים תחנת ניטור קבועה, להפעילה ולתחזקה על פי הדרישות, שצוינה כאמור כבר בהיתר הבנייה. עוד צוין בתנאים משנת 2010 כי "התחנה תוקם ותופעל תוך חצי שנה ממתן הנחיות [המשרד להג"ס]... ותוצאות הניטור יועברו באופן אלקטרוני, בזמן אמת ובאופן רציף, למערך הבקרה במג"א ולמשרדי המחלקה לאיכות סביבה בעיריית ירושלים; מיקום התחנה יאושר על ידי נותן האישור"¹⁹.

על פי התנאים משנת 2010, אם במדידות שיעשו בתחנת הניטור הקבועה יימצא שפעילות התחנה גורמת לחריגות מהתקנים הסביבתיים באזור הסובב אותה, תחויב התחנה המרכזית לבצע "אחת או יותר מהאפשרויות" האלה: (א) התקנת מערכת אוורור שתכלול טיפול באוויר הנפלט החוצה למניעת חריגה מהתקנים הסביבתיים; (ב) הגבלת מספר האוטובוסים הנכנסים לתחנה ביום; (ג) הגבלת מספר האוטובוסים מתקני יורו²⁰ ישנים המגיעים לתחנה ביום, ולחלופין קביעת שיעור האוטובוסים מתקני יורו מתקדמים (כגון יורו 4) המגיעים למקום; (ד) אם יימצא שחניית לילה של אוטובוסים מגדילה ניכרת את החריגה, תחויב התחנה המרכזית לשנות את הדבר; (ה) "כל פעילות אחרת ש[ת]ציע" התחנה המרכזית.

1. בנובמבר 2010 נפגשו נציגי המשרד להג"ס עם נציגי עיריית ירושלים. בישיבה המשותפת הודגשה חשיבותה של הפעלת תחנת ניטור קבועה במתחם התחנה, ונקבע כי היא "תוגדר

19. אשר לדרישות סביבתיות נוספות שנכללו בתנאים משנת 2010 ומידת ביצוען, ראו להלן עמ' 687.

20. סדרה של תקני זיהום אוויר שקבע האיחוד האירופי.

כ'תחנה כללית^[21] ולא תחבורתית בשל המיקום והגובה בו היא נמצאת, וכי היא תופעל לפי דרישות מנ"א.

במרץ 2011, כשהתברר למשרד להג"ס שהתחנה המרכזית לא קיימה את התנאים משנת 2010, בהם התנאי הנוגע להקמת תחנת ניטור קבועה והפעלתה, הוא שלח להנהלת התחנה התראה על אי-עמידה בתנאי רישיון העסק, על פי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים (ראו להלן).

בשימוע "טרם קבלת החלטה בעניין" שערך המשרד להג"ס לתחנה המרכזית באותו החודש הבטיחו נציגיה לחדש את הפעלת תחנת הניטור הקבועה. בסיכום השימוע נקבע, בין היתר, כי עד סוף אפריל 2011 תקבל התחנה המרכזית דוח מחברה מקצועית שתבדוק את מצב תחנת הניטור הקבועה ותמליץ על הצעדים שיאפשרו את הפעלתה התקינה. עוד נקבע בסיכום השימוע כי התחנה המרכזית תבצע את הצעדים המומלצים עד 10.7.11.

2. בספטמבר 2011, לאחר שהתברר למשרד להג"ס כי לא בוצעו הדרישות שסוכמו, בהן הדרישה להקים ולהפעיל תחנת ניטור, הוציא ראש אגף איכות אוויר במשרד להג"ס, המוגדר בחוק אוויר נקי כ"ממונה"²², הוראה לתחנה המרכזית, לפי סעיף 8(ג) לחוק (ראו להלן).

בהוראה צוינו דרישות שונות מן התחנה המרכזית, ובכלל זה "להקים ולהפעיל [עד 1.12.11] תחנת ניטור רציף שתעמוד בנוהלי מנ"א, אגף איכות אוויר [בעיריית ירושלים] והמשרד להגנת הסביבה". ואולם בסוף אוקטובר 2011, לאחר שנציגי המשרד להג"ס סיירו במבנה התחנה, אישר המשרד להג"ס לתחנה המרכזית ארכה לביצוע הנחיה זו עד 1.3.12 מפני שמקומה של תחנת הניטור, שנקבע בעבר על ידי עיריית ירושלים, לא היה מקובל על נציגיו, והיה צורך לתאם עם התחנה המרכזית מקום חדש.

הועלה כי רק בדצמבר 2011, יותר משנה לאחר קביעת התנאים הסביבתיים משנת 2010, סיכם המשרד להג"ס עם התחנה המרכזית את מקום תחנת הניטור הקבועה והוחלט על הפרמטרים שייבדקו באמצעותה.

מהאמור לעיל עולה כי עד אוקטובר 2011, המועד שבו נתן המשרד להג"ס את הארכה האמורה, כעשר שנים לאחר הקמת התחנה והפעלתה, לא בחן המשרד את מקומה של תחנת הניטור הקבועה, אף לא בתקופה שבה פעלה, ולכן גם לא התריע שהיא אינה ממוקמת במקום המתאים מן הבחינה המקצועית. בחינה כזאת גם לא נעשתה סמוך לקביעת התנאים הסביבתיים משנת 2010. בשל השתהות המשרד בעניין זה היה צורך לשנות את מקום תחנת הניטור ולבנות מחדש את התשתיות הדרושות להפעלתה, ולכן אושרה דחייה נוספת של הסדרת פעילותה. יצוין כי גם עיריית ירושלים, שקבעה כאמור את מקום תחנת הניטור לפני הקמתה, לא בחנה במשך יותר מעשור אם מקום זה אכן מתאים מן הבחינה המקצועית.

פעילות תחנת הניטור הקבועה

1. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כתבה התחנה המרכזית כי תחנת הניטור הקבועה החלה לפעול בתחנה כבר בשנת 2011. לפי גרסתו של המשרד להג"ס, שנמסרה

21 תחנה באזור מייצג בגובה של גגות הבתים או בשטח כפרי פתוח.

22 על פי חוק אוויר נקי, הממונה הוא ראש אגף איכות אוויר במשרד להג"ס או עובד המשרד הכפוף אליו כפיפות מקצועית או ניהולית שהשר, בהמלצת ראש האגף, הסמיכו לעניין הוראות חוק זה, כולן או מקצתן.

באוקטובר 2013 למשרד מבקר המדינה, תחנת הניטור הקבועה החלה לפעול באופן תקין ושוטף רק במרץ 2012.

לא נמצאו אסמכתאות לכך שהמשרד להג"ס אישר את מועד התחלת עבודתה של תחנת הניטור במקומה החדש ווידא שהיא פועלת על פי הדרישות שהציב. בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה בנושא, בנובמבר 2013 הוגש למנהל מחוז ירושלים של המשרד להג"ס מסמך פנימי המציין את מועד התחלת עבודתה של תחנת הניטור הקבועה ומאשר בדיעבד שהיא פועלת על פי דרישות המשרד להג"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי עליו להקפיד שפעילויותיו, לרבות בקרה על קיום הוראותיו, יתועדו כיאות סמוך להתרחשותן.

2.

הביקורת העלתה כי גם לאחר מרץ 2012 התגלו תקלות בפעילותה של תחנת הניטור: ביוני 2013 כתב המשרד להג"ס לתחנה המרכזית כי מתחילת חודש מאי בשנה זו התגלו שוב ושוב תקלות במכשירי המדידה בתחנת הניטור הקבועה, ולכן היא מתבקשת לטפל בנושא ולהקפיד שהתחנה "תתוחזק ותופעל באופן תקין". זאת ועוד, באתר האינטרנט של המשרד להג"ס, שבו מתפרסמים נתונים שוטפים של תחנות הניטור, חסרים נתוני תחנת הניטור הקבועה בתחנה המרכזית בירושלים בכ-160 ימים בין מאי 2012 למאי 2014.²³



מהאמור לעיל בפרק זה עולה כי מאז הקמת התחנה המרכזית בירושלים לא תפקדה תחנת הניטור כנדרש: זמן מה היא פעלה באופן חלקי בלבד, ובשאר הזמן היא לא פעלה כלל. תחנת הניטור הוקמה מחדש והחלה לפעול שוב, על פי דרישת המשרד להג"ס, רק במרץ 2012, יותר מעשר שנים לאחר פתיחת התחנה. עוד עולה כי גם לאחר הקמתה מחדש היא לא תמיד פעלה כראוי. המשרד להג"ס ועיריית ירושלים, שהיו אמורים לאכוף את יישום הדרישה להפעלת תחנת ניטור, לא נקטו את הפעולות הנדרשות מכוח סמכותם ואחריותם. היעדר טיפול עקבי ותכליתי בנושא מצד המשרד להג"ס והעירייה אפשר לתחנה המרכזית שלא למלא שנים רבות את הדרישה שנקבעה בעניין זה בהיתר וברישיון.

לפיכך במשך שנים ארוכות נמנע מעיריית ירושלים, מהמשרד להג"ס ומהציבור מידע חיוני לגבי איכות האוויר בסביבת מתחם התחנה, ואין לדעת אם בכל הזמן הזה היה בסביבה זו זיהום אוויר חריג שחייב נקיטת צעדים לשם שמירת בריאות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס ולעיריית ירושלים כי עליהם להקפיד מכאן ולהבא על מילוי הדרישה בהיתר הבנייה וברישיון העסק בעניין הפעלתה התקינה, המלאה והשוטפת של תחנת הניטור הקבועה; אם תחנת הניטור לא תופעל כנדרש, על המשרד להג"ס ועיריית ירושלים להשתמש בסמכויותיהם להסדרת נושא זה, אשר יש לו היבטים ציבוריים חשובים.

23 20.6.12-28.5.12 ; 22.10.12-27.8.12 ; 8.5.13 - 21.7.13 ; 24.4.14-17.4.14 ; 5.5.14-7.5.14

מניעת זיהום האוויר בתחנה והטיפול בו

מאחר שמבנה התחנה סגור ונדרשות פעולות תכנוניות ואחרות, מקצתן שוטפות, כדי לצמצם את הסכנה להיווצרות זיהום אוויר חריג בתוכו, לאתר זיהום כזה מוקדם ככל האפשר ולטפל בו, המשרד להג"ס ועיריית ירושלים קבעו דרישות ותנאים הנוגעים לעניין זה בהיתר הבנייה לתחנה משנת 1997 וברישיון העסק שלה.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שביצעו המשרד להג"ס ועיריית ירושלים בעניין הדרישות הסביבתיות האמורות. להלן הפרטים:

התנאים והדרישות משנת 2001

1. בספטמבר 2001 נקבעו כאמור התנאים הסביבתיים שעל התחנה המרכזית לקיים לצורך קבלת רישיון עסק. הועלה כי המשרד להג"ס ועיריית ירושלים בדקו את קיומם של התנאים משנת 2001 רק בפברואר 2005, כשלוש שנים לאחר המועד שבו היה על התחנה המרכזית לבצע כאמור את המדידה החד-פעמית של ריכוזי מזהמים "במפלס הרציפים והנוסעים". בבדיקה התברר כי התחנה המרכזית לא ביצעה את מדידת המזהמים, ולכן המשרד להג"ס הורה לתחנה לבצעה עד אפריל 2005 באמצעות אחת מחברות המדידות המוכרות לו. עוד קבע המשרד כי עם בחירת חברת המדידות על התחנה המרכזית לתאם עמו, כנדרש בתנאים, את פרטי המדידה ("מיקום נקודות המדידה, שעת המדידה ומשך המדידה").

לדעת משרד מבקר המדינה, משהתברר למשרד להג"ס בפברואר 2005 כי ממועד פתיחת התחנה - במשך שלוש שנים וחצי - לא הושג מידע בדוק ומוסמך על איכות האוויר בתחנה, ומשהגיעו אליו במהלך שנה זו תלונות מנוסעים על איכות אוויר לקויה ועל קשיי נשימה בעת ההמתנה ברציפי העלייה לאוטובוסים, היה על המשרד להבטיח את ביצוען של המדידות מוקדם ככל האפשר, ובמידת הצורך אף לבדוק בעצמו את איכות האוויר בתחנה, על פי הסמכויות שהוקנו לו, לרבות בחוק למניעת מפגעים. מדידות אלו נדרשו כדי לוודא שאין זיהום אוויר חריג בתחנה ושלא נגרם נזק בריאותי לנוסעים ולעובדים. אי-ביצוען של בדיקות אלו בחודשים הראשונים של שנת 2005 (ראו להלן) הוא משום כשל באכיפת החוק ובמימוש הסמכות והאחריות של המשרד בנושא.

2.

הביקורת העלתה כי אף שלפי החלטת המשרד להג"ס, לאחר בחירת חברת המדידות התחנה חויבה לתאם עמו את פרטי המדידה, שהייתה אמורה להתבצע עד אפריל 2005, המשרד לא עקב אחר הנושא ולא פעל לוודא שתיאום זה יתבצע בפועל - לא סמוך לאפריל 2005 ואף לא אחרי כן. לא זו אף זו, כשהמשרד פנה לבסוף לתחנה המרכזית בנובמבר 2006, כשנה וחצי לאחר המועד החדש שקבע למדידת המזהמים, הוא ביקש לקבל ממנה ומאגד את תוצאות המדידות, וכך ויתר בעצם על קיום התנאי המרכזי שלפיו המדידות יבוצעו בתיאום עמו כדי לוודא שהממצאים יהיו מהימנים ויענו על דרישותיו. או אז התברר למשרד כי המדידות בוצעו כמעט שנה קודם לכן, בדצמבר 2005, יותר מחצי שנה אחרי המועד שנקבע לכך, אך הן המשרד עצמו והן התחנה המרכזית ואגד לא עסקו בנושא ולא ביקשו מחברת המדידות את תוצאותיהן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של המשרד להג"ס, עיריית ירושלים ואגד, בייחוד היעדרם של מעקב שוטף, בקרה וטיפול בתוצאות המדידות במועד, ומעיר כי אין היא מתיישבת עם המצופה מגופים אלה בכל הנוגע לטיפול בזיהום האוויר במבנה התחנה, המסכן כאמור את בריאות הציבור.

3.

מאחר שעדיין לא היו בידי המשרד להג"ס נתונים על איכות האוויר בתחנה, בדצמבר 2006 הוא הורה לתחנה המרכזית ולאגד לחזור עד ינואר 2007 על ביצוע המדידות הנדרשות באמצעות "דוגם אמין ומקצועי", על פי כל הנחיותיו בנושא. כמו כן דרש המשרד כי תוצאות המדידות יועברו אליו "לא יאוחר מחודש מיום סיום המדידות" (ההדגשה במקור).

עד יולי 2007 היו חילופי מכתבים בין המשרד להג"ס ובין אגד בעניין ביצוע המדידות. באותו החודש התקיימה כאמור פגישה בין נציגיהם של המשרד להג"ס, אגד, התחנה המרכזית ועיריית ירושלים, ובה הוחלט שבתוך ימים מעטים תבצע אגד מדידת מזהמים בתחנה במקום שעליו הוסכם בסיוור שקיימו בה. כמו כן הובהר כי מדידת המזהמים מותנית בבדיקת שתבצע התחנה המרכזית למערכות ולגלאים בתחנה, שהתקנתם נדרשה כאמור בתנאים משנת 2001.

הועלה כי המקום שעליו הוסכם לביצוע המדידות לא נמצא ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים, שהתלונות בעניין הזיהום נגעו להם, אלא בצד השני של דלתות ההפרדה, בתוך אולם המתנת הנוסעים (להלן - אולם ההמתנה), מפני שהמשרד להג"ס העריך, ללא כל בדיקה, ששהיית הנוסעים ברציפים הללו קצרה, בדומה לשהייה בחניון, ולכן אין צורך לראות בהם מקום רגיש מבחינת זיהום אוויר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המשרד להג"ס ש"המדידות התקינות של הגלאים וחיבורם למערכת האוויר יצרו את הרושם כי המערכת פועלת באופן תקין ומספקת תוצאות אמינות, וכי אין פגיעה בבריאות הציבור בשטח התחנה. ההכנה כי יש להתייחס בצורה שונה לרציפי העלייה לאוטובוסים, היות והציבור נמצא בשטח זה מעל הזמן שהוערך מלכתחילה, הושגה בשנת 2007 כתוצאה מהמשך קבלת פניות ציבור".

זאת ועוד, בדיקות המערכות והגלאים ומדידות המזהמים בתחנה לא נעשו סמוך לפגישה ביולי 2007, כפי שנקבע. לפיכך בספטמבר 2007 שלח המשרד להג"ס לתחנה המרכזית התראה, לפי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, על אי-ביצוע בדיקות של ריכוזי מזהמי אוויר ואי-העברת תוצאותיהן של בדיקות המערכות והגלאים בתחנה, כנדרש בתנאים משנת 2001. המשרד הבהיר לתחנה המרכזית כי הוא שוקל לנקוט את האמצעים המשפטיים העומדים לרשותו, לרבות הוצאת צו הפסקה מינהלי לעיסוק בעסק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 הסביר המשרד להג"ס כי "לאחר דיונים בנושא הובן כי האפשרות לתת לתחנה צו הפסקה מינהלי אינה אפשרות ריאלית ואינה עומדת כלל על הפרק... מתן צו הפסקה מינהלי משמעותו ניתוק ירושלים מיתר יישובי הסביבה ומכל הערים המרכזיות בארץ, ולמעשה השבתה של המערכת העירונית, בהעדר פתרון תחבורה ציבורית מעיר הבירה ואליה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם יש סכנה של ממש לבריאות הציבור, על המשרד לשקול את השימוש בכל אחד מן האמצעים העומדים לרשותו כדי למנוע או למזער אותה ולשמור על הציבור. עוד יוער בעניין זה כי לפני פתיחת התחנה ב-2001 ירושלים לא הייתה מנותקת מיתר הערים והיישובים בארץ, ואף כיום קווים בין-עירוניים לא מעטים נכנסים לירושלים ויוצאים ממנה שלא דרך המבנה הסגור של התחנה המרכזית. מכל מקום, צו הפסקה מינהלי אינו האמצעי היחיד שהמשרד להג"ס ועיריית ירושלים יכולים לנקוט עקב הפרת רישיון עסק. בין היתר, הם יכולים לזווג הליך משפטי ובקשה להטלת קנס כספי, שאינם כרוכים בהשבתת פעילות התחנה. ואולם לא נעשה ניסיון להשתמש באמצעי זה, ורק כעבור ארבע שנים, בשנת 2011, החל המשרד להג"ס בהליך שנועד למצות את הדין עם מפרי התנאים שנקבעו ברישיון העסק (ראו להלן).

4. באוקטובר 2007, כחודש לאחר שנשלחה ההתראה, ביצעה חברה חיצונית, לבקשת אגד, מדידת מזהמים באולם ההמתנה באמצעות מכשירי ניטור ניידים שהציבה במקום. מתוצאות המדידות, שהועברו למשרד להג"ס בנובמבר באותה השנה, עלה כי איכות האוויר באזור המדידה הייתה תקינה, למעט כמה חריגות בריכוזי תחמוצות החנקן. עם זאת המדידות העלו בבירור כי ריכוזי המזהמים בשעות היום, שבהן התחנה פעילה, גבוהים מריכוזים אלה בשעות הלילה. חברת המדידות המליצה "להקפיד על סגירת הדלתות של אולם [ההמתנה], הדלתות שפונות לכיוון הרציפים, וזאת במטרה למנוע את חדירת המזהמים מהרציפים אל תוך אולם [ההמתנה]".

בספטמבר 2008, לאחר שהמשרד להג"ס קיבל תלונות נוספות על איכות אוויר לקויה וקשיי נשימה ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים, כתב המשרד לאגד ולתחנה המרכזית כי עליהן לפעול "בכל דרך אפשרית למניעת שהייתם של נוסעים בתוך שטח חניית האוטובוסים לפני מועד העלייה לאוטובוס וכי שער הכניסה לעלייה [לאוטובוסים], יהיה פתוח רק בפרק הזמן בו נוסעים עולים לאוטובוס לפני תחילת הנסיעה וסגור עד לאותו רגע".

מהאמור לעיל עולה כי רק כשלוש שנים מאז התחיל המשרד להג"ס לקבל תלונות המעלות חשש כי ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים יש אוויר מזוהם המזיק לבריאותם של השוהים בהם, וכשנה לאחר שניתן ביטוי לכך בהמלצת חברת המדידות החיצונית, נדרש המשרד להג"ס לנושא והורה לאגד ולתחנה המרכזית כיצד לפעול. עם זאת אף באותה העת לא מצא המשרד לנכון להורות לתחנה המרכזית או לאגד לבצע מדידות באזור זה, ולחלופין לבצע אותן בעצמו, כדי לקבל תמונה מדויקת לגבי איכות האוויר במקום, שתסייע לו לקבל החלטות בדבר הפעולות הנדרשות.

5. במאי 2010 הודיעה התחנה המרכזית למשרד להג"ס כי נעשה שינוי ב"מסכי האוויר" מעל הדלתות המפרידות בין אולם ההמתנה ובין הרציפים כדי למנוע מעבר אוויר מזוהם מרציפי העלייה לאוטובוסים לאולם ההמתנה. כמו כן הודיעה התחנה המרכזית כי הוגשה פנייה

למשרת ישראל כדי לבחון כיצד אפשר לפעול מול הנוסעים היוצאים לרציפים לפני הגעת האוטובוסים.

ביוני 2010 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגיהם של המשרד להג"ס, עיריית ירושלים, התחנה המרכזית ואגד, ובה ציינו נציגי המשרד להג"ס כי "מאז תכנון והקמת התחנה... לא בוצע כל הנדרש בהיתר הבנייה ובתנאי רישיון העסק".

בישיבה התגלעו שוב חילוקי דעות בין התחנה המרכזית לאגד בשאלת האחריות לנעשה בתחנה ולמילוי דרישות המשרד להג"ס. נציגי המשרד הבהירו בישיבה כי על התחנה המרכזית ואגד להסדיר את סוגיית האחריות לקיום התנאים משנת 2001 ולהפריד בין אולם ההמתנה לרציפי העלייה לאוטובוסים. באותו החודש כתבה אגד למשרד להג"ס כי לדעתה יש להטיל על התחנה המרכזית את האחריות לביצוע ההפרדה האמורה ולקיום התנאים משנת 2001 מפני שהיא בעלת רישיון העסק.

לא נמצא כי המשרד להג"ס קבע עמדה בנושא מהותי זה לאחר שקיבל את המכתב האמור מאגד. כמו כן לא נמצא כי המשרד להג"ס ועיריית ירושלים, נותנת רישיון העסק, יזמו בחינה משותפת של סוגיה עקרונית זו, אשר מנעה את יישום התנאים הסביבתיים האמורים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד להג"ס כי "אחריות התחנה המרכזית למילוי תנאי רישיון העסק אינה מוטלת בספק בהיותה בעלת רישיון העסק. עצם העלאת הטענה כי התחנה המרכזית אינה אחראית לזיהום האוויר בתחומי התחנה אלא חברת אגד, לא עיכבה בדבר את מילוי הדרישות הסביבתיות" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המחלוקת המתמשכת בין אגד לתחנה המרכזית בעניין האחריות למילוי הדרישות הסביבתיות המפורטות בהיתר הבנייה וברישיון העסק ומאחר שהדרישות לא קוימו במלואן שנים רבות, היה על המשרד להג"ס ועיריית ירושלים להכריע בנושא סמוך לישיבה המשותפת ביוני 2010, במידת הצורך בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, ולקבוע את חלוקת האחריות בין הגורמים המחזיקים ומפעילים את התחנה ואת האוטובוסים.

התנאים והדרישות משנת 2010

1. בנובמבר 2010 קבעו כאמור המשרד להג"ס ועיריית ירושלים ברישיון העסק של התחנה המרכזית את התנאים הסביבתיים הנוגעים לאיכות האוויר בתחנה, שהם התנאים משנת 2001 ותנאים חדשים שנוספו עליהם, בהם הדרישה החשובה לבצע בדיקות סביבתיות תקופתיות של מזהמים בתחנה. להלן פירוט עיקרי התנאים האלה:

אוטובוס הנכנס לרציף לצורך העלאת נוסעים יעמוד באופן שבו צינור הפליטה (אגוז) לא יופנה לכיוון הנוסעים; לא יופעל מנוע של אוטובוס יותר מעשר דקות בכל עת, אלא אם כן מדובר בזמן העלאת נוסעים; אולם ההמתנה יהיה סגור וממוזג, דלת המעבר לרציף העלייה לאוטובוס תיפתח רק עם הגעת האוטובוס לתחנה, והנוסעים יעברו לאוטובוס היישר מאולם ההמתנה; התחנה המרכזית תנקוט את כל האמצעים, בין שהם טכניים ובין שהם כרוכים בסיוע סדרנים, כדי שלא לאפשר המתנת נוסעים באזור חניית האוטובוסים אלא לאחר הגעת

האוטובוס ופתיחת הדלת; מערכת מיזוג האוויר לא תשאב אוויר מאזור הרציפים אלא מאזור חיצוני כדי שהאוויר יישאב מאזור נקי ככל האפשר; במידת הצורך ועל פי דרישת נותן האישור (המשרד להג"ס), תתקין התחנה המרכזית באזורים שיידרשו לכך, לרבות אזורי העלייה לאוטובוסים והירידה מהם, מערכת אוורור שלא תאפשר חדירה של אוויר מזהם מאזורי האוטובוסים לאולם ההמתנה; התחנה המרכזית תציג אישור מהנדס על תקינות מערכת האוורור.

בעניין מדידה תקופתית של ריכוזי מזהמים בתחנה נקבע בתנאים משנת 2010 כדלהלן: (א) על התחנה המרכזית לבצע, בכל שישה חודשים או על פי דרישת המשרד להג"ס, בדיקות סביבתיות לבחינת עמידה בתקנים שפורטו ברישיון; בדיקה ראשונית תיעשה בתוך חודשיים מיום קביעת התנאים; (ב) המדידות ייעשו באולם ההמתנה, ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים וברציף הירידה מהאוטובוסים; (ג) המדידות ייעשו בימי ראשון או בימי חמישי למשך 24 שעות; (ד) מיקום המדידה ייעשה בתיאום עם המשרד להג"ס ועם מבצע המדידות, ותאריך ביצוע המדידות ייקבע בתיאום עם המשרד להג"ס; (ה) את הדגימות והאנליזות יבצעו חברות דגימה ומעבדות העומדות בדרישות המשרד; (ו) תוצאות הבדיקות יוגשו למשרד להג"ס בתוך 30 יום ממועד ביצוען; (ז) אם יימצאו ריכוזים של זיהום אוויר החורגים מהנקבע ברישיון תנקוט התחנה המרכזית את הצעדים האלה: (1) אם החריגות יימצאו ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים, תגיש התחנה המרכזית למשרד להג"ס תכנית להפחתת ריכוז המזהמים, שבכללה לוח זמנים לביצוע, בתוך חודשיים מיום גילוי החריגה; (2) אם החריגות יימצאו באולם ההמתנה או ברציף הירידה מהאוטובוסים, תידרש התחנה המרכזית ליצור הפרדה בין אזור האוטובוסים לאולם ההמתנה או לרציף הירידה מהאוטובוסים; (ח) לאחר יישום התכנית תבוצע מדידה חוזרת כדי להבטיח שריכוז המזהמים אינו חורג מהמותר; (ט) התחנה המרכזית תרשום את כל תוצאות הבדיקות, והן יישמרו במשך חמש שנים.

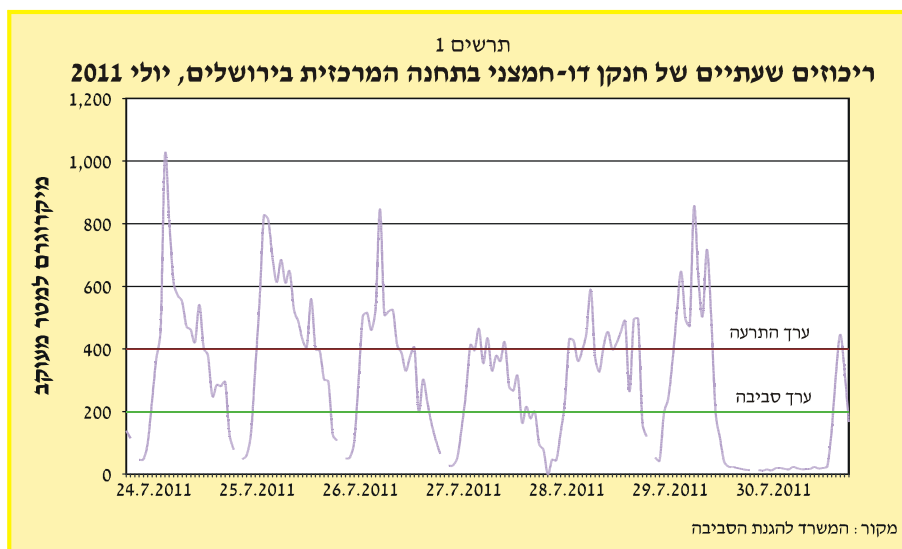
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס ולעיריית ירושלים כי היה עליהם לכלול את הדרישות המהותיות האמורות כבר בתנאים משנת 2001, ולא באיחור כה רב, כתשע שנים מאז פתיחת התחנה ולאחר קבלת תלונות של נוסעים ועובדים במתחם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד להג"ס ולעיריית ירושלים כי בבואם לקבוע תנאים ברישיון העסק המוענק לעסקים שבהפעלתם גלום פוטנציאל זיהום גדול וחריג, כגון תחנת אוטובוסים גדולה במבנה סגור, עליהם לבחון את האפשרות לקבוע ברישיון תנאי שלפיו הזיהום יימדד בתדירות שתקבע מראש. כמו כן יש לשקול להציב הן בהיתר הבנייה של עסקים כאלה והן ברישיון העסק שלהם דרישה להקמת תחנת ניטור קבועה באזור הבעייתי בתוך המתחם.

2. בשימוע שערך המשרד להג"ס לתחנה המרכזית במרץ 2011 בהשתתפות נציגי עיריית ירושלים נבדק היישום של התנאים הסביבתיים ברישיון העסק שעניינם צמצום זיהום האוויר בתחנה, ונקבעו דרישות בנושא ותאריכי יעד מדויקים לביצוען; הדרישות נגעו, בין היתר, לשיפור איכות האוויר ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים ובאזור הירידה מהם ולמדידת איכות האוויר בתחנה, כנדרש בתנאים.

ואולם בסיוור של נציגי המשרד להג"ס במתחם התחנה ביוני 2011 התברר שכמה מדרישות המשרד האמורות עדיין לא בוצעו, ושוב התגלו ליקויים באמצעי ההפרדה בין אולם ההמתנה ובין רציפי העלייה לאוטובוסים ובפעילות מערכת האוורור. בסיוור צוינה גם אי-העמידה של התחנה המרכזית בדרישה למדוד ריכוזי מזהמים בתחנה אחת לשישה חודשים, המפורטת בתנאים משנת 2010.

רק בעקבות הסיוור, בתחילת יולי 2011, כעשר שנים לאחר פתיחת התחנה, הציב המשרד להג"ס לראשונה תחנת ניטור ניידת שלו ברציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים, ובאוגוסט 2011 העביר אותה לאזור ירידת הנוסעים. בדוח שהכין המשרד להג"ס בספטמבר 2011 וכותרתו "ניתוח תוצאות תחנת הניטור הניידת בתחנה המרכזית בירושלים, יולי-אוגוסט 2011" צוין כי על הצבת תחנת הניטור "הוחלט לאחר שהגיעו שוב ושוב פניות של קהל הנוסעים שלפיהם איכות האוויר הנשם בעת ההמתנה לאוטובוס והעלייה אליו גרועה מאוד... פניות דומות, אם כי מעטות, מגיעות גם בהתייחס לאזור הירידה מהאוטובוסים... בנוסף יש חשש לזיהום אוויר גם בבנייני הקומות העליונות של בניין התחנה. עובדי המשרדים מתלוננים, זה שנים, על מפגעים בריאותיים רבים. בקומות אלו יש חלונות הנפתחים בגובה הגג של חניון התחנה המרכזית, שאליו מוזרם האוויר המזוהם מאזורי האוטובוסים השונים, כולל חניון האוטובוסים, המוסך ותחנת הדלק. קיים חשש כי אוויר זה מגיע אל אזורי העובדים".

בתרשים שלהלן מוצגים ריכוזים שעתיים של חנקן דו-חמצני²⁴ שנמצאו במדידות שביצע המשרד להג"ס בתחנה ב-24.7.11-30.7.11 לעומת ערך הסביבה²⁵ וערך ההתרעה²⁶ שנקבעו למזהם זה:



מהתרשים עולה כי מדי יום ביומו נמצאו במדידות חריגות גבוהות ורבות מערכי הסביבה של חנקן דו-חמצני ואפילו מערכי ההתרעה. יצוין שבסיכום הדוח של המשרד להג"ס נכתב כי "המדידות שנעשו בתחנה המרכזית בירושלים, באזור עליית הנוסעים לאוטובוסים ובאזור הירידה מהאוטובוסים, הראו על חריגות גבוהות ביותר בהתייחס לתחמוצות החנקן. מדובר על חריגות מערכי סביבה ובהתייחס לחנקן דו-חמצני - חריגה גם מערכי התרעה. בנוסף נמדדו גם ריכוזים גבוהים של חלקיקים עדינים נשימים" (ההדגשה אינה במקור).

- 24 חשיפה לתחמוצות חנקן גורמת לתופעות נשימתיות חריפות וכתוצאה מכך חנקן דו-חמצני הוא תחמוצת החנקן המזיקה ביותר לבריאות האדם.
- 25 בעניין ערכי סביבה ראו הערה 8.
- 26 בעניין ערכי התרעה ראו הערה 9.

מאחר שהחריגות נראו כבר בתחילת המדידות, באמצע יולי 2011 שלח המשרד להג"ס לתחנה המרכזית ולאגד מכתב בנושא ובו פירט את הממצאים החמורים האמורים וציין כי על פי חוק אוויר נקי, עליהן "לנקוט אמצעים מידיים למניעת החריגה" המפורטים בתנאים משנת 2010.

עוד ציין המשרד במכתבו כי בשל החריגות הגבוהות מערכי איכות האוויר וכדי למנוע פגיעה נוספת במשתמשים בתחנה, התחנה המרכזית מחויבת ליצור בתוך חודש ימים הפרדה מוחלטת בין אזור הנוסעים לאזור האוטובוסים בכל דרך שתביא לידי מניעת המפגעים. נוסף על כך, התחנה המרכזית נדרשה לבצע מטעמה "מדידות חוזרות בכדי להבטיח עמידה בכל התנאים הרלוונטיים". העתק מן המכתב הועבר לעיריית ירושלים.

התרעה לציבור והוצאת הוראה לתחנה המרכזית בשנת 2011

1. כאמור, בינואר 2011 נכנס לתוקף חוק אוויר נקי. בסעיף 8 לחוק נקבע כי על ראש האגף לאיכות האוויר במשרד להג"ס (להלן - הממונה) לקבוע נהלים לעניין התרעה לציבור על זיהום אוויר חריג לאחר התייעצות עם המנהל הכללי של משרד הבריאות. עוד נקבע בסעיף זה כי אם ראה הממונה, לפי הנהלים האמורים שנקבעו, כי "קיים או עלול להתקיים זיהום אוויר חריג באזור מסוים, יפרסם על כך התרעה לציבור בתקשורת האלקטרונית". כמו כן הממונה יהיה רשאי, בין היתר, להורות "לבעל מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים, לנקוט אמצעים סבירים כפי שיפרט בכתב" למניעת זיהום האוויר החריג או לצמצומו.

א. הועלה כי רק באוגוסט 2013, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, גיבש המשרד להג"ס, בתיאום עם משרד הבריאות, נוהל לעניין התרעה לציבור על זיהום אוויר חריג, ולפיו לפני פרסום התרעה לציבור יש להתייעץ עם ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות (בעניין נוהל זה ראו להלן).

ב. בספטמבר 2011 שלח מחוז ירושלים במשרד להג"ס (להלן - המחוז) מכתב לשר להג"ס דאז ח"כ גלעד ארדן ולמנכ"לית המשרד דאז ובו ערכן אותם על זיהום האוויר החריג שנמצא באזור רציפי העלייה לאוטובוסים בתחנה. במכתבו ציין המחוז כי לאחר התייעצות עם משרד הבריאות, ובתיאום עם הלשכה המשפטית ואגף איכות אוויר במשרד להג"ס, בכוונתו "להוציא הוראה לפי סעיף 8(ג)(2) לחוק, למפעילי התחנה לנקיטת פעולות למניעה וצמצום של זיהום האוויר החריג ולפרסם התרעה לציבור על זיהום אוויר חריג והמלצות התנהגות והבהרות נוספות" (ההדגשות במקור).

יצוין כי המשרד להג"ס פעל, לדבריו, בעניין פרסום ההתרעה על פי נוהל פנימי משנת 2006, שהוכן בהתייעצות עם משרד הבריאות ולא אושר כמקובל. על פי נוהל זה, לפני פרסום התרעה לציבור נדרש המשרד להג"ס לדווח למשרד הבריאות על הממצאים החריגים, אך לא להתייעץ עמו.

לא נמצאו מסמכים המעידים כי סמוך לעדכון של השר והמנכ"לית העביר המחוז או גורם אחר במשרד להנהלת המשרד דיווח מפורט על תוצאות הפעולות שננקטו בעניין זיהום האוויר בתחנה, בין היתר לשם שקילת הצורך בצעדים נוספים. המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפעולות שננקטו "דווחו להנהלת המשרד באופן רציף", וצירף מסמכים המעידים שבינואר 2012 - אוגוסט 2013 קיימה הנהלת המשרד שמונה דיונים שבהם הועלו נושאים שונים ובהם עניין התחנה. מבדיקת הפרוטוקולים של הדיונים האמורים עולה כי בשבעה מהדיונים קיבלה הנהלת המשרד דיווחים כלליים שונים בעניין התחנה אך לא קיבלה כל החלטה בנושא. רק בפרוטוקול הדיון שהתקיים באוגוסט 2013 - שנתיים לאחר שנקט המשרד פעולות בעניין הזיהום בתחנה - צוין כי נמסר דיווח להנהלה בעניין זה, ומנכ"ל המשרד, שהחל לכהן בתפקידו באותו החודש, קיבל החלטה בנושא.

2. בחודש ספטמבר 2011, שבו נשלח המכתב האמור של המחוז לשר להג"ס ולמנכ"לית המשרד, הוציא המשרד להג"ס הודעה לתקשורת ובה התריע לפני הציבור על זיהום אוויר חריג בתחנה. בהודעה פורטו השפעותיו הבריאותיות החמורות של זיהום האוויר על מי שנחשף לו, ובכלל זה "סימפטומים של תחלואה במערכת הנשימה כגון התקפי אסטמה, וברונכיטיס חריפה וכוונת". כמו כן המשרד ציין בהודעה כי "חשיפה ממושכת לחומרים הקשורים לפליטה ממנועי דיזל קשורה גם לעלייה בסיכון לחלות בסרטן" והמליץ לציבור, בין היתר, "לצמצם ככל האפשר את שהייה באזור רציפי העלייה לאוטובוסים". עם זאת המשרד הבהיר כי אין כל מניעה להמשיך להשתמש בשירותי התחנה. יצוין כי בפתח ההודעה הבהיר המשרד להג"ס שהיא פורסמה לאחר התייעצות עם משרד הבריאות.

ביום פרסום ההודעה לתקשורת הורה המשרד להג"ס לתחנה המרכזית לנקוט את האמצעים הדרושים למניעתו או לצמצומו של זיהום האוויר החריג, ובכלל זה: להפריד היטב בין אולם ההמתנה לרציפי העלייה לאוטובוסים; למנוע שהייה של נוסעים ברציפים לפני הגעת האוטובוסים ולצמצם את שהייתם באזור ככל האפשר; ולהציב שלטי אזהרה ליד דלתות היציאה לרציפים ובהם הוראה לנוסעים שלא לצאת לרציפים עד פתיחת דלת האוטובוס בשל חשש מפני זיהום אוויר חריג.

כמו כן דרש המשרד להג"ס מהתחנה המרכזית לקיים עד 1.12.11 את מלוא התנאים הסביבתיים משנת 2010, ובין היתר להתקין באולם ההמתנה מערכת אוורור שתמנע חדירת אוויר מזוהם מהרציפים; לתקן ולשפר את מערכת האוורור הקיימת; ולבצע מדידות של ריכוזי המזהמים באולם ההמתנה, ברציפי העלייה והירידה של הנוסעים ובקומות העליונות של בניין המשרדים בתחנה. העתק מההוראה הועבר למשרד התחבורה, לעיריית ירושלים ולאגד.

בתגובה שלחה התחנה המרכזית מכתב למשרד להג"ס ובו פירטה את הפעולות שעשתה לשיפור איכות האוויר: תיקון דלתות הפרדה, הצבת סדרנים למניעת שהייה באזור הרציפים, הצבת שלטי אזהרה, תיקון מערכת האוורור ושיפורה ותיקון הגלאים.

במכתבה ציינה התחנה המרכזית שוב כי בעניין זיהום האוויר בתחנה "יש לפנות לחברת אגד המנהלת את העסק של מסוף האוטובוסים ואחראית להפעלתו". עולה אפוא כי המשרד להג"ס ניצב פעם נוספת מול טענה זו, ואף הפעם לא נמצא כי בדק את הנושא מן הבחינה המשפטית עם הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.

עיצום כספי

סעיפים 50-62 בחוק אוויר נקי מפרטים את הסמכויות של הממונה להטיל עיצומים כספיים על מי שמפר הוראות שונות, ובהן הוראות שניתנו לפי סעיף 8(ג)(2) לחוק²⁷, ואת סדרי הטלתם של העיצומים.

1. בסוף יולי 2011 פנה מנהל המחוז למפקד המשטרה הירוקה²⁸, פירט לפניו את השתלשלות העניינים לגבי זיהום האוויר בתחנה וביקש ממנו לפתוח "חקירה בגין חשד לעבירה על החוק למניעת מפגעים ועל אי-ביצוע הנדרש בתנאים הנוספים לרישיון העסק".

בחודשים אוקטובר 2011 - אפריל 2012 סיירו נציגי המשרד להג"ס בתחנה חמש פעמים, ובכל אחד מן הסיורים הללו נמצא כי לא קוימו כמה מהתנאים משנת 2010. כבר בסיור הראשון, שהתקיים בסוף אוקטובר 2011, דרש המשרד להג"ס מהתחנה המרכזית לבצע מדידות של איכות האוויר במשך שבוע בכמה מקומות באולם ההמתנה וברציפי העלייה לאוטובוסים והירידה מהם, אך הועלה כי גם דרישה זו לא קוימה.

בפברואר 2012 המליצה המשטרה הירוקה לסגור את התיק ולהשקיע בהליך מינהלי את המאמץ העיקרי למיגור מפגע זיהום האוויר בשטח התחנה. בעקבות זאת החליט המחוז לבצע הליך של הטלת עיצום כספי על התחנה המרכזית בגין הפרה של הוראות חוק אוויר נקי, שאינו יכול להתבצע בד בבד עם חקירה פלילית. ביוני 2013 הורתה היועצת המשפטית של המחוז לעורך דין חיצוני שטיפל בתיק החקירה שהועבר למשטרה הירוקה לסגור את התיק.

2. באוגוסט 2012 כתב המשרד להג"ס לתחנה המרכזית כי מכוח סמכותו לפי סעיף 50 לחוק אוויר נקי הוא מתכוון להטיל עליה עיצום כספי בסך כולל של 885,280 ש"ח בשל הפרות הוראה שניתנה לפי החוק. המשרד הבהיר במכתבו כי אף על פי שלתחנה המרכזית ניתנו הוראות לנקוט אמצעים סבירים כדי להביא לידי מניעת זיהום האוויר בתחנה, כמה פעמים "נמצא כי בניגוד לדרישות ההוראה, לא בוצעה סגירה והפרדה מספקת בין אזור המתנת הנוסעים לאזור רציפי העלייה לאוטובוסים, לא נמנעה שהיית הנוסעים ברציפי העלייה לאוטובוסים ולא צומצמה שהיית הנוסעים באזור למינימום האפשרי".

בתגובה כתבה התחנה המרכזית למשרד להג"ס באוקטובר 2012 שוב כי היא "אינה הנמען הנכון והמתאים לביצוע הוראות ביחס לרישיון העסק שניתן להפעלת שירותי תחבורה ציבורית בתחנה... החברה אינה מפעילה שירותי תחבורה ציבורית במקום ואין כל מקום לראות בה כמי שמחזיקה (בפועל) ברישיון העסק הרלוונטי למקור הפליטה... החברה אינה מחזיקה, ולא מחזיקה מעולם, בצי האוטובוסים ואיננה, ולא הייתה מעולם חברה להפעלת תחבורה ציבורית". המשרד להג"ס לא קיבל את טענות התחנה המרכזית והודיע לה בנובמבר 2012 כי הוא מטיל עליה עיצום כספי בסכום מופחת של 708,224 ש"ח.

יצוין כי בינואר 2013 פנתה התחנה המרכזית לבית המשפט המחוזי בירושלים בבקשה לביטול העיצום הכספי, ובין היתר טענה שוב שהיא "איננה הנמען הנכון לדרישה". עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת, לא הסתיימו ההליכים בעניין זה בבית המשפט²⁹.

27 על פי סעיף זה, הממונה רשאי כאמור להורות לבעל מקור הפליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים לנקוט אמצעים סבירים למניעת זיהום האוויר החריג או לצמצומו.

28 המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית של המשרד להג"ס הפועלת לאכוף את הצווים, החוקים והתקנות בתחום הגנת הסביבה.

29 יצוין כי נוסף על ההליך המשפטי האמור, מתנהלים כיום בבתי המשפט שני הליכים אורחיים: האחד בבית משפט השלום בירושלים (ת"צ 11-11-21679), והאחר בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (ת"צ 11-11-22700). את ההליכים הללו יזמו כמה מבאי התחנה המרכזית הגורסים כי נפגעו ממפגעי זיהום האוויר בתחנה.

3.

מהמסמכים עולה כי בעקבות סיור של מפקח מטעם המשטרה הירוקה בתחנה בנובמבר 2012 נוכח המשרד להג"ס לדעת שלמרות נקיטת ההליך להטלת העיצום הכספי כמה מהוראותיו עדיין אינן מבוצעות: עשרות אנשים, מקצתם מעשנים, שהו זמן רב באזור הרציפים ולא ניגש אליהם פקח; כמה מהדלתות המפרידות בין אולם ההמתנה לרציפי העלייה לאוטובוסים היו פתוחות לרווחה; "מנגנוני נעילה אוטומטית של הדלתות המפרידות, כאמור, לא קיימים או לא פעלו ואנשים נכנסו ויצאו באופן תדיר ובצורה חופשית מאולם ההמתנה לאזור הרציפים ובחזרה"; ובאוטובוס חונה פעל מנוע כעשר דקות אף שלא עלו עליו נוסעים. בסיורים נוספים שקיימו נציגי המשרד להג"ס באפריל ובמאי 2013 התברר שהפרת כמה מההוראות נמשכת והליקויים עדיין לא תוקנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד להג"ס כי הוא לא ראה לנכון להטיל עיצום כספי נוסף בגין המשך הפרת הוראותיו "בטרם יתבררו טיעוני התחנה המרכזית בעתירה המינהלית שהגישה נגד העיצום". כמו כן כתב המשרד להג"ס כי "לאחרונה חלו תמורות בהתייחסות התחנה המרכזית לבעיה", וכי על בסיס תכנית עבודה לצמצום חשיפת הנוסעים לזיהום אוויר שהגישה התחנה המרכזית בדצמבר 2013, ב-30.3.14 הוציא לה המשרד צו, לפי סעיפים 7(ד), 8(ג)2, ו-45 לחוק אוויר נקי. צו זה מחייב את התחנה לנקוט פעולות שונות שעיקרן צמצום חשיפת הנוסעים לזיהום האוויר בתחנה, הפחתת ריכוז המזהמים באזור הרציפים עד ערכי הסביבה, סגירת הדלתות בין הרציפים לאולם ההמתנה באמצעות מנגנון משוכלל יותר, הצבת סדרנים ועוד (ראו להלן).

יצוין כי ביוני 2014, כשלוש שנים מאז החליט המשרד להג"ס לנקוט צעדי אכיפה, עדיין לא נפתרה הבעיה במלואה (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי המשרד להג"ס ינתח ביסודיות את ההחלטות שקיבל בנושא זה לצורך הפקת לקחים לגבי דרכי טיפול בהפרות מתמשכות של תנאי רישיונות והכרעות בין הליכי אכיפה בנתיב הפלילי ובין הליכי אכיפה בנתיב המינהלי.

פליטת מזהמים מהאוטובוסים בתחנה

משנת 1992 קבע האיחוד האירופי סדרה של תקני זיהום אוויר מתקדמים, המכונה בישראל "תקני יורו". תקנים אלו מכתיבים דרישות תקינה מחמירות לגבי פליטת מזהמים מכלי רכב ואיכות הדלק. הם מגדירים את כמות המזהמים שמותר לכלי רכב חדשים הנמכרים באיחוד האירופי לפלוט לאוויר; ככל שתקן היורו גבוה יותר, פליטת הזיהום מכלי הרכב קטנה יותר. לדוגמה, פליטת החלקיקים הנשימים של אוטובוס מתקן יורו 1 גדולה פי 12 מפליטת החלקיקים של אוטובוס מתקן יורו 5.

על פי החלטת ממשלה (156) משנת 1999, מדינת ישראל מחויבת ליישם את דרישות התקינה העדכניות של מדינות הקהילה האירופית בתחום בטיחות כלי רכב וזיהום האוויר. מפרסום האיחוד האירופי בתחילת שנת 2000 עולה כי דרישות התקן יורו 4 להפחתת זיהום אוויר יחולו על כלי רכב חדשים מאוקטובר 2005, ודרישות התקן יורו 5 - מאוקטובר 2008.

בסעיף 41 לחוק אוויר נקי נאמר כי "הממונה רשאי ליתן לאדם או לגוף המנוי בתוספת הרביעית, שהוא בעל מקור פליטה, הוראות לשם מניעה וצמצום של זיהום האוויר ממקור הפליטה ולשם קידום מטרות חוק זה, לרבות הוראות בכל עניין שניתן לקבוע לגבי תנאים בהיתר פליטה למקור פליטה טעון היתר". בתוספת הרביעית האמורה מצוינים בעלי מקורות פליטה שאפשר לתת להם

הוראות נוספות על ההוראות הכלליות הניתנות על פי החוק, ובהם מי שמחזיק בבעלותו או חוכר 50 אוטובוסים לפחות.

כאמור, עוד בשנת 1991 נקבע בתב"ע שהענקת היתר הבנייה לתחנה מותנה, בין היתר, בקיום התנאים האלה: לא תותר כניסת אוטובוסים ישנים לתחנה, וכל רכב ציבורי הנכנס למתחם התחנה חייב לעמוד בתקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב), התשכ"ג-1963, שאסרו שימוש בכלי רכב המזהם את האוויר באופן בלתי סביר. בספטמבר 2012, עם כניסתן לתוקף של תקנות אוויר נקי (זיהום אוויר מכלי רכב), התשע"ב-2012, התבטלו תקנות אלה.

1. בכל יום נכנסים לתחנה מאות אוטובוסים השייכים לכמה חברות, ובייחוד לאגד, ומספקים לציבור שירותי תחבורה ציבורית. המדינה מסדירה שירותים אלה במגוון דרכים באמצעות משרד התחבורה, המופקד על תחום זה וקובע את התנאים למתן רישיונות לקווי השירות וכן את מספר האוטובוסים בכל קו, את מסלול הקווים, את תדירות הנסיעות, את התעריפים וכדומה.

כאמור, ברציפי העלייה לאוטובוסים והירידה מהם נמצא זיהום אוויר חריג. מכאן שהאוטובוסים הנכנסים לתחנה הם לכאורה גורם מרכזי להיווצרות זיהום האוויר, וכל פעולה לצמצום ממשי של זיהום האוויר הנפלט מהאוטובוסים הללו עשויה להביא לידי הפחתה ניכרת של הזיהום בתחנה. עניין זה נלמד גם מן התנאים להיתר הבנייה ומהתנאים הסביבתיים שנכללו ברישיון העסק להפעלת התחנה.

נוכח הסכנות הנובעות מזיהום האוויר בתחנה והתלונות שקיבל המשרד להג"ס בעניין זה, משרד מבקר המדינה סבור כי כבר לפני שנים היה על המשרד להג"ס לבחון את האפשרות לפעול על פי סעיף 41 לחוק אוויר נקי ולתת לאגד, שמדי יום ביומו מכניסה לתחנה יותר מ-50 אוטובוסים, הוראות לשם מניעה וצמצום של פליטת מזהמים מהאוטובוסים שלה בתוך התחנה.

2. א. הועלה כי רק ביוני 2012, כארבע שנים מאז נחקק חוק אוויר נקי וכשנה וחצי מאז כניסתו לתוקף, פנה המשרד להג"ס לחברות האוטובוסים המשתמשות בתחנה וביקש את מספרי הרישוי של כל האוטובוסים שלהן שנכנסו למתחם התחנה בחודש מאי באותה השנה, את שנת הייצור שלהם ואת תקן היורו שלפיו יוצרו.

ביולי באותה השנה השיבו חברות האוטובוסים האמורות למשרד להג"ס, ומתשובותיהן עולה כי מספר האוטובוסים של אגד הנכנסים למתחם התחנה גדול בשיעור ניכר ממספר האוטובוסים של החברות האחרות הנכנסים למתחם.

לא נמצאו מסמכים המעידים שהמשרד להג"ס ניתח את הנתונים שמסרו לו חברות האוטובוסים סמוך לקבלתם ובחן את המשמעויות הנובעות מהם, לרבות מידת קיומה של הדרישה לאסור כניסת אוטובוסים ישנים לתחנה כדי לצמצם את זיהום האוויר שמקורו בכלי הרכב, המפורטת בתנאים להיתר הבנייה.

ב. רק ביולי 2013, כשנה לאחר קבלת הנתונים ובמהלך הביקורת בנושא, הכין המשרד להג"ס, לבקשת משרד מבקר המדינה, מסמך שבו פירט את מספר האוטובוסים של אגד שנכנסו לתחנה במאי 2012 ואת התפלגותם לפי תקני יורו. מהנתונים עולה כי מתוך 1,275

האוטובוסים של אגד שנכנסו לתחנה ויצאו ממנה בחודש זה³⁰ רק 144 אוטובוסים (11%) היו מתקן יורו 5 (זיהום מופחת), 23 (2%) היו מתקן יורו 4, ו-1,108 (87%) היו מתקנים יורו 1 - יורו 3 (זיהום מוגבר).

לשם השוואה, מהנתונים שהומצאו למשרד להג"ס עולה כי באותו החודש נכנסו לתחנה 52 אוטובוסים של החברה השנייה בגודלה בתחנה, שמהם 50 (96%) היו מתקן יורו 5 ו-2 היו מתקן יורו 4, וכן נכנסו לתחנה 40 אוטובוסים של החברה השלישית בגודלה בתחנה, שמהם 11 (27.5%) היו מתקן יורו 4, ו-29 (72.5%) היו מתקנים יורו 2 - יורו 3.

הביקורת העלתה כי המשרד להג"ס לא ניתח את הנתונים המהותיים שצוינו במסמך האמור ולא בחן אם השיעור הגבוה של האוטובוסים של אגד מתקני יורו ישנים, הנכנסים לתחנה וגורמים לזיהום גדול הרבה יותר מאוטובוסים מתקני יורו חדשים, עולה בקנה אחד עם הדרישות בנושא שפורטו בתנאים להיתר הבנייה.

3. ביוני 2013 ביקש המשרד להג"ס מאגד וממשרד התחבורה, האחראי להסדרת התחבורה הציבורית במדינה, שבקווים הנכנסים לירושלים ויוצאים ממנה ישובצו אוטובוסים בין-עירוניים נקיים יותר, אך משרד התחבורה התנגד לשיבוץ כזה "מתוך רצון לשמור על שוויוניות מול רשויות [מקומיות] אחרות", ולכן הוא לא בוצע. גם אגד ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי "לא חל כל איסור שבדין על מפעיל תחבורה ציבורית להחזיק ו/או להשתמש באוטובוסים מדגמי יורו כדוגמת יורו 2 ויורו 3... המשמעות המיידית של הכנסת אוטובוסים מתקדמים בלבד לאזור ירושלים הינה הסטת האוטובוסים המיושנים יותר, ובהכרח מזהמים יותר, לערים אחרות" (ההדגשה במקור).

כאמור, לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להג"ס לבחון אפשרות של מתן הוראות, לפי חוק אוויר נקי, לגבי אוטובוסים הנכנסים לתחנה, ובכלל זה הוראות בדבר תקני האוטובוסים, כדי לצמצם את זיהום האוויר שהם יוצרים. לפיכך עליו לבצע בחינה חוזרת של הנושא, בשיתוף משרד התחבורה ואגד, ולתת את הדעת על התנאים המיוחדים, כלומר המבנה הסגור של התחנה בירושלים ושל תחנות דומות בערים אחרות, אם יש כאלה, והסכנות הבריאותיות המיוחדות שהם יוצרים הן לציבור הנוסעים והן לעובדים במקום, ובכללם עובדי אגד עצמה. נוסף על כך, על המשרד להג"ס לבחון אם אין מקום להוסיף על התנאים הסביבתיים שברישיון העסק של התחנה דרישה מפורשת להגביל את כניסתם של אוטובוסים מתקני יורו ישנים לתחנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 ציין המשרד להג"ס כי הוא מתכוון "להוציא לחברות האוטובוסים, העושות שימוש בתחנה המרכזית, הוראות לשם מניעה וצמצום של זיהום האוויר לפי חוק אוויר נקי... יחד עם זאת, היות ומשרד התחבורה... הינו בעל תפקיד מרכזי בנושא פתרון בעיית זיהום האוויר בתחנה המרכזית, ההוראות תהינה בשלב זה חלקיות בלבד". משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי הוא פועל כדי לאפשר "הצטיידות מהירה יותר באוטובוסים חדשים לחברת אגד". עוד ציין המשרד, בין היתר, כי הוא מקדם ניסוי של התקנת מסנני חלקיקים בדגמים שונים של אוטובוסים כדי לבחון את השפעתם על פעילות הרכב, וכי "בשלב זה, נמצא הנושא בתיאום תקציבי מול משרד האוצר". ציון כי גם המשרד להג"ס עסק בניסוי זה בתשובתו למשרד מבקר המדינה וגרס כי התקנת מסנני חלקיקים צפויה "להפחית יותר מ-90% מפליטות החלקיקים הנשמים".

30 כל אחד מן האוטובוסים האלה נכנס לתחנה פעמים רבות באותו החודש.

ואולם מתרשומת של דיון שהתקיים בפברואר 2014 בהשתתפות נציגים של המשרד להג"ס, משרד התחבורה ואגד עולה כי הניסוי אינו אמור להתבצע באוטובוסים הבין-עירוניים, המזהמים כאמור את התחנה המרכזית בירושלים, שכן משרד התחבורה ואגד סבורים כי אין הצדקה להכלילם בניסוי. לדבריהם, "חשוב יהיה לתעל המהלך לטובת אזורי החשיפה הגבוהה ביותר, משמע אוטובוסים עירוניים. התקנת מסנן איננה כלי לטיפול במקרה פרטי [כדוגמת התחנה המרכזית בירושלים]".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס ולמשרד התחבורה כי נוכח הדברים שנאמרו בדיון ספק אם ניסוי זה יתרום לשיפור איכות האוויר בתחנה, ולכן הוא אינו מייתר את ביצוע הפעולות הנדרשות מהם בתחום זה, כאמור לעיל.

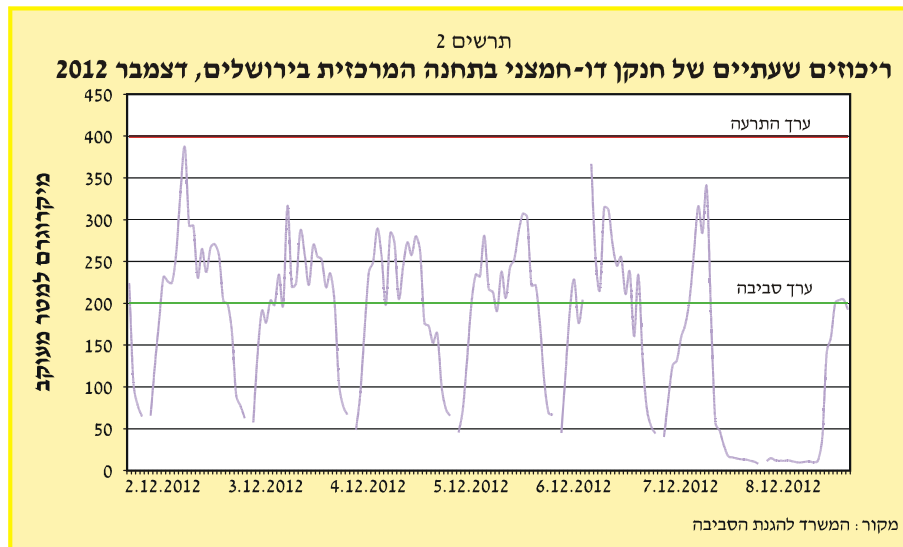
בתשובה נוספת של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2014 צוין כי הדברים שנאמרו בדיון אינם "החלטה מחייבת". עמדת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית הייתה ועודנה, כי יש להכליל בניסוי גם אוטובוסים בין עירוניים. נציגי הרשות ממשיכים לפעול לקידום הניסוי בתכולה זו.

4. בנובמבר 2012 קיים המשרד להג"ס ישיבה פנימית שנושאה "התחנה המרכזית - חיוב חברות האוטובוסים באמצעים להפחתת זיהום". בישיבה הוחלט "להציב ניידת של המשרד בתחנה המרכזית לבדיקה עדכנית של העמידה בערכי איכות אוויר בתחומי התחנה". עוד הוחלט בישיבה כי "אם תהיה חריגה יש לפנות לחברות האוטובוסים ולנסות ולהגיע להסדרה שמטרתה הפחתת הזיהום בהסכמה ובתיאום עם משרד התחבורה ואם זה לא יועיל להוציא הוראה לפי חוק אוויר נקי".

בתחילת דצמבר 2012 - יותר משנה לאחר ביצוען של המדידות הקודמות, שבעקבות זיהום האוויר החמור שנמצא בהן נדרשה התחנה המרכזית לבצע שינויים רבים לשיפור איכות האוויר ולמניעת פגיעה בבריאות ציבור הנוסעים - הציב שוב המשרד להג"ס תחנת ניטור ניידת שלו במתחם התחנה למשך עשרה ימים לסירוגין. תחנת הניטור הוצבה באחד מרציפי עליית הנוסעים לאוטובוסים, אך היא פונתה משם לאחר זמן קצר בעקבות דרישת אגד, שטענה כי עקב ריבוי הנוסעים באותו המועד אין באפשרותה להשבית רציף זה מפעילות.

בדוח שהכין המשרד להג"ס בפברואר 2013 נותחו תוצאות המדידות מדצמבר 2012 והשווה לתוצאות שהתקבלו בשנת 2011. בפתח הדוח צוין כי כיוון שבדצמבר 2012 הוצבה התחנה הניידת ברציפים במקום שמאוורר באופן יעיל יותר (להלן - המקום המאוורר) מהמקום שבו הוצבה התחנה ב-2011, היה צפוי שיתקבלו ריכוזים נמוכים יותר של מזהמים.

בתרשים שלהלן מוצגים ריכוזים שעתיים של חנקן דו-חמצני שנמצאו במדידות שביצע המשרד להג"ס ב-2.12.12-8.12.12 לעומת ערך הסביבה וערך ההתרעה שנקבעו למזהם זה:



מהתרשים עולה שבמידות שנעשו במקום המאורר נמצאו עדיין חריגות ניכרות מריכוזי המזהמים המותרים. בסיכום הדוח של המשרד להג"ס צוין, בין היתר, כי המדידות הראו "חריגות מערך סביבה בהתייחס לתחמוצות החנקן ולחנקן דו חמצני... ריכוזי חלקיקים עדינים נשארו גבוהים יחסית". בהמשך הסיכום צוין כי "פרק הזמן לביצוע המדידות היה קצר מאוד ולא בהכרח נותן תמונה מלאה ונכונה על מצב איכות האוויר בתחנה".

עוד הועלה כי למרות ההסתייגות לגבי פרק הזמן הקצר שבו בוצעו המדידות, אשר בעטיו התמונה שהתקבלה לגבי איכות האוויר בתחנה אינה מלאה ונכונה בהכרח, המשרד להג"ס לא קבע סמוך למועד הכנת הדוח האמור מועד חדש להצבתה של תחנת הניטור הניידת שלו במתחם התחנה כדי להשלים את בדיקתו בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 מסר המשרד להג"ס כי יש לו "שתי תחנות ניטור ניידות בלבד, והוא משתמש בהן על פי צרכים כלל ארציים בכל רחבי המדינה" (ההדגשה במקור).

5. בינואר 2013, לאחר שביצע את המדידות האמורות בתחנה, הודיע המשרד להג"ס לאגד, שמחזיקה כאמור ברוב האוטובוסים הנכנסים למתחם התחנה, כי בכוונתו להוציא לה הוראות נוספות שמטרתן "מניעת חשיפת הנוסעים לזיהום באזור רציפי האוטובוסים וצמצום פליטות זיהום האוויר מהאוטובוסים בתוך מבנה התחנה". במכתבו ציין המשרד גם פעולות אפשריות להשגת היעדים הללו, כמו התקנת שררולי כניסה המחברים בין דלתות היציאה מאולם ההמתנה לרציפי העלייה לאוטובוסים, מכירת כרטיסים מחוץ לאוטובוסים וצמצום שימוש באוטובוסים מתקן יורו ישן.

עוד ציין המשרד להג"ס במכתבו כי טרם הוצאת ההוראות הוא ידון עם אגד בנושאים האמורים, ולקראת הדיון המשותף היא מתבקשת להעביר אליו את מספר הכניסות והיציאות של אוטובוסים שלה בחודש נתון, אסמכתאות ונתונים בדבר חלוקת האחריות לגבי תחזוקה

ותפעול של הקומה השלישית בתחנה ורציפי האוטובוסים וכן פרטים בדבר התיאום שלה עם משרד התחבורה בעניינים אלה.

במרץ 2013 העבירה אגד למשרד להג"ס את הנתונים שביקש וציינה כי היא מתנגדת לדרכי צמצום הזיהום שפירט במכתבו. כמו כן טענה אגד שוב כי "האחריות הבלעדית להחזקת מבנה התחנה המרכזית בהתאם להוראות כל דין רובצת על כתפי בעלות המבנה. מבנה התחנה המרכזית מלכתחילה הוקם כתחנה מרכזית ופעילותה של התחבורה הציבורית הייתה ידועה וצפויה. בהתאמה נקבעו הן בתב"ע, הן בהיתר הבנייה והן ברישיונות העסק תנאים והתניות אשר יאפשרו את קיום פעילות התחבורה הציבורית מבלי לגרום למפגעים כלשהם. לדאבון הלב, בעלות המבנה אינן ממלאות את חובותיהן והתחייבויותיהן כדין... 'אגד' פנתה פעמים רבות לבעלות המבנה בדרישה לתיקון מלוא הטעון תיקון וכן לעמידה במלוא תנאי היתר הבנייה, רישיון העסק והוראות כל דין" (ההדגשות במקור).

הועלה כי הדיון המתוכנן של המשרד להג"ס עם אגד התקיים רק באוגוסט 2013, ולא לובנו בו הסוגיות השונות בעניין זיהום האוויר בתחנה והגורם האחראי לפתרונן. נוסף על כך, עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת, לא הוציא המשרד להג"ס לאגד הוראות נוספות, על פי סעיף 41 לחוק אוויר נקי, לשם מניעה וצמצום של זיהום האוויר, שמקורו בעיקר באוטובוסים שלה.

עוד הועלה כי רק בינואר 2013, ביום שבו שלח המשרד להג"ס את מכתבו האמור לאגד, הוא דיווח לראשונה למשרד התחבורה על זיהום האוויר במתחם התחנה וביקש לדעת מי הגורם האחראי לתפעול קומת רציפי האוטובוסים בתחנה ולתחזוקתה, לתיאום בין חברות האוטובוסים המשתמשות בתחנה, ובכלל זה התיאום לגבי תחזוקת הרציפים, הפעלת מודיעין ומכירת כרטיסים, ולתיאום עם משרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי מאחר שבעיית זיהום האוויר החמור בתחנה, שמקורה מפליטת מזהמים מאוטובוסים, ידועה לו זה שנים רבות, היה עליו לפנות לאגד ולמשרד התחבורה, האחראי כאמור לתחבורה הציבורית, בשאלות עקרוניות ובסיסיות בנושא ולנקוט את הצעדים המתחייבים מכך כבר לפני זמן רב. העיכוב הניכר בעניין זה אפשר את המשך הפגיעה בציבור המשתמשים בתחנה.

6. ביוני 2013, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, יזם המשרד להג"ס לראשונה פגישה בנושא עם משרד התחבורה, שהוגדרה כ"עדכון ותיאום עם משרד התחבורה בנושא בעיית זיהום האוויר בתחנה... והמשך הפעולות לשיפור איכות האוויר ומניעת חשיפת ציבור הנוסעים לזיהום". נציגי המשרד להג"ס פירטו בפגישה שורה של רעיונות לפתרונות אפשריים - תפעוליים ותשתיתיים - למניעת חשיפתם של הנוסעים לזיהום האוויר ברציפים ולצמצום הזיהום. נציג משרד התחבורה ציין בפגישה כי עמדת משרדו היא שהפתרונות בנושא בעיית הזיהום בתחנה "צריכים להיות נדונים מול מפעילי התחנה ולהיות מוסכמים איתם".

בפגישה סוכם כי יש חשיבות לשיתוף משרד התחבורה בתהליך שיפור איכות האוויר בתחנה המרכזית, והוחלט לכנס נציגים של המשרד להג"ס, משרד התחבורה, אגד, התחנה המרכזית ומשטרת ישראל "לדיון בפתרונות שהועלו ובפתרונות אפשריים אחרים לשיפור איכות האוויר ולמניעת חשיפת הנוסעים לזיהום בתחנה המרכזית בירושלים". עוד סוכם בפגישה כי יש לסייר בהקדם בתחנה. באוגוסט 2013 התקיים סיור בתחנה בהשתתפות נציגים של המשרד להג"ס, משרד התחבורה, התחנה המרכזית ואגד, ובו נבחנו שוב דרכים לשיפור איכות האוויר באזור רציפי העלייה לאוטובוסים ולמניעת שהייתם של נוסעים באזור זה. כדי לצמצם את כמות הנוסעים השוהים ברציפי האוטובוסים סוכם לנקוט כמה פעולות הנוגעות לאולם ההמתנה,

אזור הרציפים והדלתות ביניהם, לשילוט ולמכירת כרטיסים. כמו כן הוחלט כי רוב הפעולות יבוצעו בתוך שלושה שבועות, ובארבעת השבועות שלאחריהם תוערך יעילותן.

משרד מבקר המדינה העלה כי הפעולות לא בוצעו בפרק הזמן שנקבע בסיוור, ורובן גם לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת בנושא, פברואר 2014. כן הועלה כי על אף זאת המשרד להג"ס ומשרד התחבורה לא נקטו צעדים כלפי הגורמים שלא ביצעו את הפעולות שהוטלו עליהם.

7. אחד האמצעים שאפשר לנקוט בניסיון לצמצם את פליטות המזהמים מכלי רכב הוא בדיקות זיהום אוויר בכלי רכב - הן בדיקות מדגמיות בצדי הדרכים והן בדיקות הנכללות בבדיקה השנתית במכוני הרישוי ("טסט"). בחוק למניעת מפגעים ובתקנות שהותקנו מכוחו, בחוק אוויר נקי ובתקנות שהותקנו מכוחו ובתקנות התעבורה הוקנו סמכויות בעניין זה גם למשרד להג"ס, ועל יסוד הסמכויות הללו הוא מפעיל חמש ניידות לביצוע בדיקות כלי רכב בצדי הדרכים באמצעות מחלקת זיהום אוויר מכלי רכב ומכוני רישוי (להלן - המחלקה)³¹.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות הנושא והשפעותיו על בריאות הציבור, על המשרד להג"ס לשקול להנחות את המחלקה לבצע מפעם לפעם בדיקות, מדגמיות או נרחבות, של האוטובוסים הנכנסים למתחם התחנה או יוצאים ממנו כדי לוודא שהם עומדים בתקני הפליטה המחייבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד להג"ס כי הוא מקבל את ההמלצה, והמחלקה "תפעל לביצוע בדיקות זיהום אוויר לאוטובוסים בחניון אגד".

8. כאמור, כתנאי להיתר הבנייה שניתן לתחנה נאסרה כניסתם של אוטובוסים ישנים למתחם התחנה, ונדרש שהם יעמדו בתקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר מכלי רכב), התשכ"ג-1963. לפיכך היה מקום לצפות שגם עיריית ירושלים תוודא את קיום הדרישות ותפעל לאכיפתן באמצעים העומדים לרשותה.

ואולם נמצא כי עיריית ירושלים, שהייתה כאמור מודעת לזיהום האוויר החריג במתחם התחנה, לא יזמה כל פעולה, לרבות מול המשרד להג"ס, כדי לבדוק את מידת יישומן של הדרישות האמורות ולקבוע את הפעולות המתחייבות בעניין זה. משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדרן של פעולות בדיקה ואכיפה בנושא זה מצד העירייה והמשרד להג"ס הביא לידי תוצאות חמורות.

מידות איכות אוויר בתחנה בשנים 2013-2014

1. בסוף ספטמבר 2013, יותר משנתיים לאחר שהמשרד להג"ס ביצע מדידות מקיפות במתחם התחנה וכעשרה חודשים לאחר שביצע מדידות חלקיות במקום, הוא הציב שוב תחנת ניטור ניידת שלו במתחם למשך כחודש וחצי. לפי הנחיית אגד, תחנת הניטור אמנם הוצבה ברציפי העלייה של הנוסעים לאוטובוסים, אך היא מוקמה סמוך למקום היציאה של האוטובוסים מהתחנה, במקום שבו, לדברי המשרד, איכות האוויר עשויה להיות טובה יחסית למקומות

31 בעניין בדיקות זיהום אוויר מכלי רכב ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 1101 ג (2014), עמ' 1101.

אחרים ברציפים. בינואר 2014 הציב שוב המשרד להג"ס את תחנת הניטור הניידת באותו המקום.

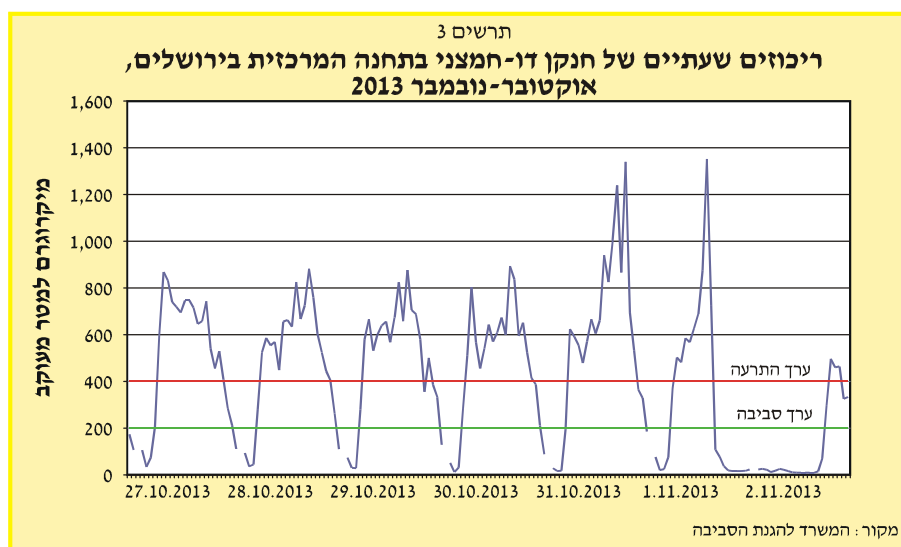
להלן תמונה המתעדת את תחנת הניטור הניידת ברציפי העלייה לאוטובוסים בנובמבר 2013:

תמונה 1

תחנת ניטור ניידת של המשרד להג"ס בתחנה המרכזית בירושלים (צולם ב-3.11.13)



בתרשים שלהלן מוצגים ריכוזים שעתיים של חנקן דו-חמצני שנמצאו במדידות שביצע המשרד להג"ס ב-2.11.13-27.10.13 לעומת ערך הסביבה וערך ההתרעה שנקבעו למזהם זה:



מהתרחשים עולה כי אף על פי שתחנת הניטור הניידת הוצבה, לפי הנחיות אגד, במקום שבו איכות האוויר טובה יחסית ברציפי העלייה לאוטובוסים, הראו נתוני הניטור הראשונים (שפורסמו לציבור בזמן אמת באתר האינטרנט של המשרד להג"ס) חריגות ניכרות רבות מערכי ההתרחשה של חנקן דו-חמצני (NO_2), שכאמור מחייבות נקיטת אמצעים מידיים למניעת החריגה. כמו כן הראו נתוני הניטור חריגות ניכרות מערכי הסביבה של תחמוצת החנקן (NO_x), שעדיין לא נקבעו לה ערכי התרעה.

משרד מבקר המדינה מציין כי נתוני הזיהום החריגים והבלתי תקינים שנמצאו במדידות שנעשו בתחנה באוקטובר 2013 ובינואר 2014, שנתיים ויותר לאחר שנודע למשרד להג"ס על קיומו של זיהום האוויר החריג בתחנה, במקום שהוערך כי איכות האוויר בו עשויה להיות טובה יחסית למקומות אחרים באזור הרציפים, מעידים שבעיית זיהום האוויר בתחנה, שעלולה לגרום נזק בריאותי קשה לנוסעים הרבים הנזקקים לשירותיה, ואולי אף למבקרים במרכז הקניות ולעובדים במבנה, עמדה בעינה ולא נפתרה כלל וכלל.

2. באוגוסט 2013 גיבש כאמור המשרד להג"ס, בתיאום עם משרד הבריאות, "נוהל לעניין התרעה לציבור על זיהום אוויר חריג ודרכי התנהגות לפי חוק אוויר נקי התשס"ח-2008". הנוהל מפרט את שלבי העבודה, הגורמים האחראים והגורמים השותפים להוצאת ההתרעה לציבור בשני מצבים: (א) זיהום אוויר חריג הנקבע על סמך תחזית איכות אוויר או נתוני ניטור בזמן אמת; (ב) חשש מזיהום אוויר חריג עקב אירוע סביבה שעשוי לגרום לו. בשני המצבים נדרש המשרד להג"ס להתייעץ עם ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות או עם ממלא מקומו לפני פרסום ההתרעה.

לנוכח נתוני הזיהום החריגים והבלתי תקינים ברציפי העלייה לאוטובוסים, באוקטובר 2013 ובינואר 2014 הוציא המשרד להג"ס התרעות נוספות לציבור בנוסח דומה לנוסח ההתרעה שפרסם כאמור בספטמבר 2011. המשרד להג"ס ציין בהתרעות שהתייעץ עם משרד הבריאות בעניין זה, פירט את הממצאים ואת השפעותיהם על בריאות הציבור והמליץ לציבור להימנע משהייה שלא לצורך ברציפי העלייה לאוטובוסים.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המתעדים את ההתייעצות, ולאחר פנייה אל המשרד להג"ס בנושא מסר המשרד כי ההתייעצות עם משרד הבריאות נעשתה באמצעות הטלפון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס ולמשרד הבריאות כי עליהם להקפיד לתעד התייעצויות חשובות אלה, המהוות נדבך מרכזי בהליך קבלת החלטות לגבי פעולות משמעותיות הנוגעות לציבור הרחב. יצוין כי הנוהל האמור אינו מחייב תיעוד של ההתייעצות בשני המצבים המפורטים. עוד יצוין כי על פי הנוהל, באירוע סביבה נדרש המשרד להג"ס לבצע התייעצות טלפונית, אך הנוהל אינו מפרט באיזה אופן צריכה להתבצע ההתייעצות לגבי זיהום אוויר הנקבע על סמך תחזית או ניטור בזמן אמת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המשרד להג"ס כי הוא סבור ש"אין זה נכון לקבוע כי התייעצות עם משרד הבריאות לצורך התרעה על זיהום אוויר חריג תיעשה בכתב. התייעצות בכתב תסרב באופן משמעותי את תהליך פרסום ההתרעה על זיהום אוויר חריג, ובוודאי שבמצבים כאלה אין זמן לחוות דעת מפורטות" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיש חשיבות רבה להקפדה על סדרי מינהל תקין ולעמדתו של משרד הבריאות בכל הקשור לבריאות הציבור ולצעדים שיש לנקוט בעניין זה, על המשרד להג"ס ועל משרד הבריאות להקפיד לתעד את הליך ההתייעצות שהתקיים, גם אם הוא נעשה בטלפון, ואת הנימוקים שעמדו ביסוד ההחלטה שהתקבלה.

איכות האוויר באזורים שונים בתחנה

1. במרוצת השנים הועלו מפעם לפעם חששות שזיהום האוויר ברציפי העלייה לאוטובוסים יחדור דרך דלתות ההפרדה או פתחי האוורור לאזורים אחרים בתחנה כמו אולם ההמתנה, הקניון ושטחי המשרדים.

ואולם הועלה כי למרות החששות האמורים עד פברואר 2014, מועד סיום הביקורת, לא ביצע המשרד להג"ס בדיקות איכות אוויר באולם ההמתנה, בקומות המשרדים ובקניון, ולא דרש מהתחנה ומאגד לבצען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כתב המשרד להג"ס כי הוא "אינו אמור לבצע מדידות בעצמו, אלא חובה זו הוטלה בתנאי רישיון העסק משנת 2010 על התחנה המרכזית". התחנה המרכזית הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי בעקבות פסיקה של בית המשפט בנושא וצו שקיבלה מהמשרד להג"ס תבוצע בדיקת איכות האוויר "גם באולם הנוסעים אחת לחצי שנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להג"ס ועיריית ירושלים להקפיד שהתחנה המרכזית ואגד יבדקו את איכות האוויר באולם ההמתנה בתדירות שתיקבע, כנדרש בתנאים משנת 2010, ויעבירו את התוצאות לבחינתו של המשרד להג"ס. מלבד זאת עליהם לדרוש מהתחנה המרכזית לבצע בדיקות גם בקניון ובקומות המשרדים. כמו כן בשל חשיבות הבדיקות מוצע כי מפעם לפעם יבצע המשרד להג"ס בעצמו בדיקות נוספות כדי לוודא שאיכות האוויר באזורים אלה סבירה ואינה מסכנת את בריאותם של השוהים בהם.

2. לאחר סיום הביקורת, ביום 25.8.14, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים (להלן - הוועדה המחוזית או הוועדה) על הפקדת תכנית להסבת ארבע הקומות העליונות של מבנה התחנה למלון והוספת שתי קומות חדשות לאותה מטר. הוועדה המחוזית ציינה כי בטרם ההחלטה על ההפקדה היא שקלה את ההיבטים הסביבתיים הנוגעים לתכנית המתייחסת למתחם "בו קיימת רמה גבוהה של זיהום אוויר", וקבעה כי תנאי להפקדתה יהיה גיבוש מסמך סביבתי, בהתאם להנחיות המשרד להג"ס והמחלקה לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים. כן קבעה הוועדה כי "המלצות המסמך הסביבתי בנוגע לאמצעים למניעת זיהום אוויר ומטרדי רעש ובנוגע לאופן הניטור, ובנוגע לתנאים למתן היתרי בנייה, יוטמעו בהוראות התכנית" כתנאי להפקדתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהמשרד להג"ס ועיריית ירושלים יניחו דוח ביקורת זה לפני הגורמים שיהיו אמונים על גיבוש המסמך הסביבתי האמור. כמו כן, יש מקום שהמשרד להג"ס ועיריית ירושלים יסבו את תשומת לבם של מוסדות התכנון הרלוונטיים, הוועדה המחוזית או הוועדה המקומית, האמורים לאשר את התכנית, לדוח זה, המצביע בין היתר על אי-קיום דרישות סביבתיות במתחם התחנה.

הוראות בית המשפט

1. לנוכח נתוני זיהום האוויר שהועלו כאמור בבדיקות שנעשו בתחנה באוקטובר 2013 וההתרעה לציבור שהוציא המשרד להג"ס בעטיים, הגישו באי כוח התובעים בתובענה קבוצתית³² שנדונה בבית משפט השלום בירושלים בקשה לצו זמני כנגד התחנה המרכזית ואגד שיוורה להן לפעול מיד לצמצום חשיפת הנוסעים לזיהום אוויר בתחנה.

באוקטובר 2013, לאחר דיון שקיים בית המשפט, הוציא השופט צו המורה למשיבות בתובענה, ובהן התחנה המרכזית ואגד, להציב בתחנה חמישה פקחים ושני שוטרים בשכר, שבין היתר ימנעו מהציבור לצאת מאולם ההמתנה לאזור הרציפים לפני הגעת האוטובוסים לרציפים. השופט גם הורה לאגד לבצע כמה פעולות, ובכלל זה לוודא באמצעות שני פקחים שהאוטובוסים באזור הרציפים מדוממים את המנוע במידת האפשר, שהם נכנסים לאזור זה רק כאשר הנהגים מוכנים ויכולים לקלוט את הנוסעים ושעובדי אגד שוהים באזור שהות מזערית.

בדיון חיווה השופט את דעתו בדבר התנהלות רשויות המדינה בנושא, כדלהלן: "קשה שלא לתהות על חוסר פעולת הרשות שלעיתים נראה גובל בחוסר אונים. כבר מהדיון הראשון הכריזה המדינה כי המצב איננו סביר וכי יש לעשות לתיקונו. אולם כל מה שעשתה הרשות (למיטב ידיעתי) בשנתיים האחרונות לא היה אלא עיצום כספי שאיננו משמעותי למשיבות בהתחשב בגודל ומחזור התחנה המרכזית. שוב, אין לי אלא לתהות על כך ולא אוסיף בזאת".

יצוין כי בנובמבר 2013 מסר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי מדיווחים שקיבל עולה שהאכיפה שמבצעים הפקחים והשוטרים בתחנה על יסוד הצו האמור של בית המשפט היא חלקית בלבד, ונוסעים ועובדים עדיין שוהים באזור הרציפים לפני הגעת האוטובוסים. בפברואר 2014 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בתחנה כמה פעמים ומצאו כי שהיית הנוסעים ברציפים שלא לצורך, תוך סיכון בריאותם, לא הופסקה.

2. באפריל 2014 ניתן פסק הדין בתובענה הקבוצתית שנדונה כאמור בבית משפט השלום בירושלים, ובו ציין השופט, בין היתר, כי המשרד להג"ס "על שלל פקידיו התייצב לפניו] ומסתבר שאלו לא הצליחו לשכנע את הנתבעות לפעול. והנה דווקא תביעה זו... הזיזה גם הזיזה את הנתבעות. עובדה היא שרק בחודשים האחרונים כשהבינו הנתבעות כי פסק הדין עומד להינתן וחרב מונחת על צווארן, חזרו בהן מעמדתן כי לא ניתן לפתור את בעיית הזיהום והציגו תכנית סבירה".

בפסק הדין נתן השופט צו המורה לתחנה המרכזית לנקוט פעולות שונות, ובהן: ביצוע ניטור רציף באזור הרציפים באמצעות תחנת ניטור; ביצוע דגימות אוויר באולם ההמתנה ובאזור הורדת הנוסעים אחת לחצי שנה; התקנת מנגנון בדלתות ההפרדה בין אולם ההמתנה לאזור

32 בעניין זה ראו הערה 29.

הרציפים שלא יאפשר כניסת נוסעים לרציפים שלא לצורך עלייה מידית לאוטובוסים; הצבת פקחים, שבין היתר יודאו שנוסעים יעברו מאולם ההמתנה לרציפים רק כאשר האוטובוסים נמצאים ברציפים. כמו כן הורה השופט לאגד להציב מטעמה פקחים, שבין היתר יודאו כי אוטובוסים ברציפי העלייה לאוטובוסים "מדוממים את רכבם במידת האפשר". השופט ציין כי הצו ניתן "במקביל" לצו שהוציא כאמור המשרד להג"ס כמה ימים קודם לכן "ועל הנתבעות לקיים את דרישת שני הצווים כאחד. ובמקומות שצו אחד דורש יותר, את הצו המחמיר". עוד קבע השופט כי "אין כל מקום לבקשת עיכוב ביצוע"³³.

משרד מבקר המדינה מציין שבכעשרה סיוורים נוספים שביצע בתחנה בחודשים מאי-יוני 2014, בחודשיים לאחר מתן הצווים האמורים, תיעדו נציגי המשרד חמישה אירועים (בימים שונים) שבהם לא מנעו פקחים מנוסעים רבים לשהות באזור הרציפים שלא לצורך (ראו בתמונה להלן). עוד נמצא בסיוורים אלה שדלתות ההפרדה בין אולם ההמתנה ובין הרציפים נפתחו עוד בטרם הגיעו האוטובוסים.

תמונה 2

נוסעים ממתינים ברציף לפני הגעת האוטובוס (צולם ב-29.5.14)



בתשובה נוספת של התחנה המרכזית למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2014 צוין כי "לא ניתן למנוע הרמטית מכל הנוסעים מלעבור לצד השני של הדלתות לעבר רציפי העלאת הנוסעים, לא כל שכן שלא ניתן למנוע זאת ממי שאינם נשמעים להוראות הפקחים במקום".



33 בסוף מאי ובתחילת יוני 2014 הגישו התחנה המרכזית ואגד לבית המשפט המחוזי בירושלים ערעור על פסק הדין ובו ביקשו, בין היתר, לבטל את הצו שהוטל עליהן.

משרד מבקר המדינה מציין כי השתלשלות העניינים שפורטה בפרק זה מלמדת על טיפול כושל, המתמשך זה כתשע שנים, של המשרד להג"ס ושל עיריית ירושלים בבעיית זיהום האוויר החריג בתחנה המרכזית בירושלים. המשרד להג"ס לא השכיל להשתמש כראוי בסמכויות האכיפה בעניין זה שהוקנו לו בדיון, ובין היתר לא הקפיד שימונו סדרנים לאכיפת פעולות שימנעו פגיעה בבריאות הציבור השווהה במתחם התחנה. רק צווים שהוציא בית המשפט בעקבות עתירות שהגישו נוסעים הסדירו פעילות זו, אך יישומם היה חלקי בלבד.

עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2014, גם לא השתמש המשרד להג"ס בסמכותו על פי סעיף 41 לחוק אוויר נקי כדי לאכוף על אגד, שהאוטובוסים שלה הם המקור העיקרי לזיהום האוויר בתחנה, לנקוט פעולות לצמצום. כמו כן רק באיחור ניכר שיתף המשרד את משרד התחבורה, האחראי להסדרת התחבורה הציבורית במדינה, בניסיון לפתור את הבעיה החמורה של זיהום האוויר בתחנה, אך גם משרד התחבורה לא עשה את הנדרש ממנו ולא הנחה את אגד לנקוט פעולות לצמצום הזיהום בתחנה.

יצוין כי ביולי 2011 דנה הוועדה המשותפת פנים-עבודה לנושא סביבה ובריאות של הכנסת בנושא "בניינים חולים", ובכלל זה באי-הנוחות הנגרמת לאנשים השוכנים בהם ובהשפעות הבריאותיות של הבניינים הללו. בין היתר, נדונה בדיון התחנה המרכזית בירושלים. נציגת המשרד להג"ס ציינה כבר אז כי התחנה אינה עומדת בתנאים הסביבתיים של רישיון העסק וננקטים נגדה צעדים, וכי הבעיה העיקרית היא "שהנושא נופל בין מספר גורמים אחראים, וכל אחד עושה או שלא עושה את החלק שלו, אבל גם אם הוא עושה, זה עדיין לא נותן תמונה מלאה למצב".

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הנושא וההשפעות הבריאותיות החמורות של זיהום האוויר בתחנה על עשרות אלפי אנשים הבאים בשעריה מדי יום ביומו, נדרש טיפול דחוף לפתרון הבעיה, המחייב שיתוף פעולה מלא בין כל גורמי השלטון המעורבים בנושא. על כן על המשרד להג"ס, המופקד על נושא איכות האוויר, לפעול בדחיפות להקמת צוות מיוחד לטיפול בנושא, שיכלול נציגים בכירים שלו ושל משרד התחבורה, משרד המשפטים, משרד הבריאות ועיריית ירושלים ויפעל בנחישות למציאת פתרון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 הודיע המשרד להג"ס כי הוא מקבל את ההמלצה "להקים צוות מיוחד לטיפול בנושא שיכלול נציגים בכירים של משרדי הממשלה הרלוונטיים... שכן עד כה המשרד מנהל את המאבק לשיפור איכות האוויר בתחנה המרכזית ללא שום סיוע ממשי מצד יתר הגורמים הרלוונטיים". עוד הודיע המשרד כי הוא "נחוש בדעתו להוציא הוראות לחברות האוטובוסים, גם אם תהיינה חלקיות בשל חוסר שיתוף הפעולה של משרד התחבורה". בתשובה הנוספת הודיע המשרד להג"ס כי במאי 2014 הוציא הוראות לאגד לפי סעיפים 41 ו-45 לחוק אוויר נקי, וכי בעקבות התערבותו של משרד התחבורה סוכם באוגוסט 2014 כי חלק מן ההוראות יוחלפו בהוראות מטעמו. משרד התחבורה, לעומת זאת, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי זה זמן הוא משתף פעולה "עם המשרד להגנת הסביבה ועם עיריית ירושלים למציאת פתרונות לזיהום האוויר בתחנה המרכזית... אמנם נדרשים אמצעים לשיפור איכות האוויר אך זאת יש לעשות באופן הדרגתי תוך התחשבות בצרכי המשק ומתוך פגיעה מינימלית בנוחות שירות התחבורה הציבורית... במידה ותאותר עיריית ירושלים שטח חלופי העונה על הצרכים, ניתן יהיה להוציא את מרבית התחבורה הציבורית, אם לא את כולה, לשטח מתאים". אגד ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "עשתה ועושה כל שניתן מצידה על מנת לצמצם ולמנוע ככל הניתן זיהום אוויר בכלל ובתחנה בפרט". בין היתר, הודיעה אגד כי בדצמבר 2013 היא הוציאה שני קווי שירות אל מחוץ לשטח התחנה, וכי היא בוחנת אפשרות להוצאת קווי שירות נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להביא בהקדם לידי פתרון בעיית זיהום האוויר בתחנה על הצוות שיוקם לבחון ביסודיות את כל ההיבטים של הנושא ואת הצורך והאפשרות לנקוט צעדים במגוון נושאים, ובהם התנהגות ציבור הנוסעים, הסברה, מניעה ואכיפה, אמצעים טכנולוגיים להפרדה בין אולם ההמתנה לרציפים, סדרי העלייה לאוטובוסים, מערכות אוורור בתחנה, התנהגות נהגי האוטובוסים, פליטות המזהמים מהאוטובוסים, סדרי כניסת אוטובוסים לתחנה ושימוש במסופי אוטובוסים נוספים.

סיכום

ירושלים בירת ישראל היא העיר הגדולה במדינה. שלא כמו בערים הגדולות האחרות במדינה, שהתקינו מסופי תחבורה נוסף על תחנות האוטובוסים המרכזיות, תחנת האוטובוסים המרכזית בירושלים היא נקודת הכניסה היחידה לעיר ונקודת היציאה היחידה ממנה לרובם המכריע של המשתמשים באוטובוסים. לפיכך בכל יום פוקדים את מתחם התחנה עשרות אלפי נוסעים - רבים מהם סטודנטים, חיילים ומי שמשתייכים לשכבות המוחלשות באוכלוסייה - מבקרים במרכזי הקניות שבמתחם ועובדים בחנויות ובמשרדים שבו. התחנה עתידה להשתלב במרכז תחבורה רחב יותר, שבכלל תחנת רכבת בין-עירונית תת-קרקעית של רכבת ישראל, ולכן צפוי שיפקדו אותה מבקרים רבים עוד יותר.

מטעמים שונים נבנו רציפי קווי האוטובוסים הבין-עירוניים של התחנה בתוך מבנה סגור, שלא כמו ברוב התחנות המרכזיות בארץ. ההשפעות האפשריות של מבנה כזה על איכות האוויר במתחם ידועות למשרד להג"ס, המופקד על תחום זה, שנים רבות, ולכן עוד בשנת 2001 הוא קבע תנאים סביבתיים מפורטים בעניין זה ברישיון העסק של התחנה. בביקורת זו הועלו ממצאים המעידים שהמשרד לא מילא את חובתו בנושא: שנים רבות הוא לא בדק את איכות האוויר בתחנה ובסביבתה, לא עקב אחר ביצוע הנחיותיו בנושא ולא השתמש כהלכה בסמכויות שהוקנו לו בעניין זה בחוקים שונים. גם עיריית ירושלים, שאישרה את התנאים בהיתר הבנייה, נתנה לתחנה את רישיון העסק והייתה מודעת להשפעות האמורות, לא מילאה את חובתה לדאוג לרווחת עשרות אלפי האנשים המגיעים לתחנה מדי יום ביומו ולבריאותם, לא עקבה אחר קיום הדרישות בהיתר הבנייה וברישיון העסק ולא השתמשה כראוי בסמכויות האכיפה שהוקנו לה בדין.

בשנים האחרונות, ובכלל זה במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, קיים המשרד להג"ס ישיבות רבות בנושא זיהום האוויר החריג בתחנה וקיבל החלטות אשר בסופו של דבר לא מומשו. המשרד אומנם נקט כמה פעולות להתמודדות עם בעיית זיהום האוויר בתחנה, בהן מתן התרעות לציבור, אך הן היו בבחינת "מעט מדי ומאוחר מדי". למרות פעולות אלה, בפברואר 2014, מועד סיום הביקורת, היה עדיין זיהום אוויר חריג במתחם התחנה, ומי שנפגע מכך הוא ציבור המשתמשים בתחנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הנושא וההשפעות החמורות של זיהום האוויר נדרש טיפול דחוף לפתרון הבעיה, המחייב שיתוף פעולה מלא בין גורמי השלטון המעורבים בנושא. על כן על המשרד להג"ס, המופקד על נושא איכות האוויר, לפעול בדחיפות להקמת צוות מיוחד לטיפול בנושא, שיכלול נציגים בכירים שלו ושל משרד התחבורה, משרד המשפטים, משרד הבריאות ועיריית ירושלים ויפעל בנחישות למציאת פתרון. על הצוות שיוקם לבחון ביסודיות את כל ההיבטים של הנושא ואת הצורך והאפשרות לנקוט צעדים במגוון נושאים, ובכללם התנהגות ציבור הנוסעים, הסברה, מניעה ואכיפה, התקנת אמצעים טכנולוגיים להפרדה בין אולם ההמתנה לרציפים, סדרי עלייה לאוטובוסים, מערכות אוורור בתחנה, התנהגות נהגי האוטובוסים, פליטות המזהמים מהאוטובוסים, סדרי כניסת אוטובוסים לתחנה ושימוש במסופי אוטובוסים נוספים.

על המשרד להג"ס להפיק בהקדם לקחים מדוח זה לגבי טיפולו בנושא זיהום האוויר החריג בתחנה מאז שנת 2005 וליישם לקחים אלה בטיפולו בנושאים אחרים שבתחום אחריותו. על כלל הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון והבנייה להפיק גם הם לקחים מדוח זה ולהקפיד ליישם בעת הקמת מרכזי תחבורה חדשים ובעת הפעלתם של מרכזי התחבורה הקיימים.

