

המשרד לאיכות הסביבה

פעולות ביקורת

במשרד לאיכות הסביבה - במשרד הראשי ובמחוז דרום - נבדקו רישוי העסקים בתחום המועצה המקומית תעשייתית רמת חובב והפיקוח על איכות הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים שמקורם בפעילות של המפעלים בתחום המועצה; במועצה המקומית תעשייתית רמת חובב נבדקו פעולות המועצה בתחום איכות הסביבה, בעיקר לגבי השפכים ואיכות האוויר, ופיקוח של המועצה על מידת עמידתם של המפעלים בתנאי רישיון העסק שלהם, בתחומים אלה.

במשרד הראשי ובמחוזות חיפה, תל אביב והצפון נבדקו הפעולות שנקטו בתחום מניעת אירועי חומרים מסוכנים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע, וכן בתחום הריכוז, ההנחיה והתיאום של פעילות יתר גופי השלטון העוסקים במניעת אירועי חומרים מסוכנים. בוועדה הבין-משרדית להיערכות לאירוע של רעידת אדמה נעשתה בדיקה דומה בתחום רעידות אדמה (ראו "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 53).

היבטים סביבתיים של הפעילות התעשייתית ברמת חובב

תקציר

המועצה המקומית תעשייתית רמת חובב (להלן - המועצה) הוקמה ביולי 1989 מכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), בצו של שר הפנים שניתן בהסכמת שר האוצר ושר התעשייה והמסחר. בתחום המועצה יש 17 מפעלים ואין בה תושבים. חלק מחומרי הגלם והמוצרים המוגמרים של רוב המפעלים הם חומרים מסוכנים. בשל אופי פעילותם של המפעלים מטפלת המועצה בעיקר בנושאי איכות הסביבה - שפכי המפעלים ומניעת זיהום האוויר. המשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד) והמועצה מופקדים מכוח החוקים שהם אחראים לביצועם על מניעת מפגעים בסביבה. המשרד קובע תנאים בנוגע לכמות השפכים והרכבם ולאיכות האוויר. את התנאים הוא מוסר למועצה כדי שהיא תכלול אותם ברישיונות העסק שהיא נותנת למפעלים.

הרכב המועצה - על פי הפקודה יהיו במועצה תשעה חברים: שלושה נציגי הממשלה - נציגי שר הפנים (יו"ר), שר התעשייה והמסחר ושר הבריאות; שלושה נציגים של

רשויות מקומיות שתחום שיפוטן גובל בתחום השיפוט של המועצה; ושלושה נציגים של המפעלים באזור התעשייה. הואיל ונציגי הממשלה החברים במועצה הם עובדי מדינה בעלי סמכויות על פי דין, נפגעת יכולתם של חלק מאותם משרדי ממשלה להפעיל סמכויות פיקוח ובקרה על המועצה ועל המפעלים. נמצא כי נציגי שניים מהשרים נעדרו בשנת 2003 ממרבית ישיבות המועצה, ולכן לא התקיים בישיבותיה האיוון שנקבע בחוק; ליישובים נוספים המושפעים תדירות ממפגעים וממטרדים הנגרמים מתהליכי הייצור של המפעלים אין נציגות במועצה; מאחר שרוב הנושאים הנדונים במועצה נוגעים למפעלים ונוכח מספר המפעלים ומאפייניהם, יש חשש לניגוד עניינים מובנה בתהליכי קבלת ההחלטות במועצה, למשל בנושאי האכיפה של תנאי הרישיונות על המפעלים. כמו כן לא נקבע מנגנון חוקי לחילופי גברי בין נציגי המפעלים במועדים קבועים. בשנת 2003 הכין משרד הפנים הצעת חוק לתיקון הפקודה בנוגע להרכב מועצה מקומית תעשייתית.

הטיפול בשפכים - בשנת 1992, סמוך לאחר הקמתו, קבע המשרד תנאים לרישיון עסק למערכת השפכים של המועצה ותנאים שעל המועצה להשית על המפעלים בתחומה. לפי תנאים אלה נדרשו המפעלים להפריד את השפכים לשני זרמים קודם העברתם למתקן טיפול: שפכים שאינם ניתנים לפירוק ביולוגי ואשר יטופלו בידי המפעלים בחצרותיהם ושפכים שניתנים לפירוק ביולוגי. בדצמבר 1995 קבע המשרד תנאים נוספים לרישיון עסק, שלפיהם יותלו התנאים ברישיונות העסק של המפעלים, והם לא יידרשו בינתיים לעשות טיפול פרטני בשפכים בחצרותיהם ולהפריד את הזרמים. כן הוסכם שהמועצה תקים ותפעיל מתקן לטיהור ביולוגי מרכזי (להלן - טב"ם) ובו יטופלו השפכים הניתנים לפירוק ביולוגי עד שיגיעו לרמת טיהור נאותה שתאפשר את סילוקם ליעדם הסופי (פתרון קצה). המועצה תקים את הטב"ם ותפעילו עד פברואר 1998, ורמות הטיהור הנדרשות לסילוק של השפכים מהמפעלים יימדדו במוצא הטב"ם ולא במקום יציאתם של השפכים מהמפעלים. פרויקט הקמתו והפעלתו של הטב"ם שלקחה עליה המועצה הוא יותר ממה שמחייב תפקידה הסטטוטורי.

אף שבשנת 1998 לא מילא הטב"ם את ייעודו כנדרש, ואף שההתליה של רישיונות העסק למפעלים הייתה אמורה לפוג בפברואר 1998, לא פעל המשרד לאכיפת התנאים שקבע בהם לטיפול פרטני בשפכים בידי כל מפעל, לא דרש מהמועצה לאכוף אותם על המפעלים ולא קבע לוח זמנים לסיום ההרצה של הטב"ם. כן לא נקבע מועד מחייב שבו יהיה על המפעלים לעמוד ברמות הטיהור שנקבעו ברישיונות העסק שלהם. המשרד לא עמד על כך שבמקביל להרצת הטב"ם יגובשו תכניות חלופיות ומשלמות לטיפול בשפכים.

בשנת 2003 עדיין לא עמד הטב"ם ברמת הטיהור הנדרשת. באמצע אותה שנה דרש המשרד מהמועצה להפסיק לקלוט שפכים מהמפעלים במתקניה, אם אין ביכולתה להביאם לרמות הטיהור הנדרשות, להפסיק להשתמש בבריכות האידוי עד תחילת שנת 2005, ולהגיש לו תכנית כוללת לטיפול בקולחים ובסילוקם, ובכלל זה הצעה לפתרון קצה. בדצמבר 2003 דרש המשרד מהמפעלים לטפל בשפכים ולהביאם לרמות הטיהור שנקבעו בתנאים, במקום להעבירם לטיפול מרכזי במתקני המועצה. באותו מועד עדיין לא הייתה חלופה מתאימה, מוסכמת וישימה לפתרון כולל לבעיות השפכים בתחום המועצה.

מניעת זיהום אוויר - בחקיקה לא נקבעו תקנים רשמיים לחלק ניכר מהחומרים המזהמים הנפלטים מארובות המפעלים בתחום המועצה. המועצה קבעה לחומרים

מזהמים "ערך ייחוס סביבתי", המאפשר להעריך את הסיכון הסביבתי שנגרם עקב חשיפה לחומר המזהם שנפלט לאוויר, אך אין לו מעמד של תקן חוקי רשמי, ולכן אין בידי המועצה והמשרד אמצעים חוקיים אפקטיביים לטפל בחריגות ממנו. כמו כן נקבעו רמות הפליטה המותרות של חלק מהחומרים המזהמים בתנאים שברישיונות העסק של המפעלים. אמנה שנחתמה בין המשרד ובין התאחדות התעשיינים בישראל בינואר 1998 נועדה לקבוע תקני פליטה מוסכמים רשמיים, אולם המפעלים שיצטרפו אליה רשאים ליישם בתוך 4 עד 14 שנים. מהאמור עולה שחסרים תקנים מזדקקים ואכיפים שניתן ליישם בתוך תקופה קצרה ולאכפם על מי שחורגים מהם.

המועצה לא הקימה מחוץ לתחום השיפוט שלה תחנות ניטור לגילוי פליטה חריגה של מזהמים אף על פי שתושבים באזור הסמוך למועצה חשופים לחומרים הנפלטים מהמפעלים שבתחומה. בדוחות המועצה לשנים 2000-2002 צוינו חריגות של מפעלים אחדים מרמות הפליטה שנקבעו ברישיונות העסק שלהם. בבדיקות שעושה חברה חיצונית פעם בחצי שנה נבדקת במשך שלושה ימים בלבד איכות האוויר. בשלוש השנים האחרונות עשה המשרד בדיקות פתע וביותר מ-50% מהן נמצא כי רמות הפליטה מארובות המפעלים חרגו מן המותר על פי רישיון העסק שלהם. בשנת 2003 עשה המשרד בדיקות פתע רק בשלושה מפעלים גדולים. נמצאו פערים של מאות ואף אלפי אחוזים בין תוצאות המדידות שהמפעלים דיווחו עליהן (כנדרש בתנאי רישיון העסק) לבין תוצאות בדיקות הפתע של המשרד. רק בשני מפעלים בתחום המועצה הותקנו בארובות גלאים לניטור רציף המקוונים למחשב היחידה הסביבתית של המועצה, והמשרד לא עמד על כך שמפעלים אחרים יקימו ניטור רציף בארובותיהם - בהתאם לסוגי החומרים הנפלטים מהם ומידת הסכנה שבהם - באמצעות גלאים שיקוונו ישירות למחשביו כדי שיוכל לקבל דיווח בזמן אמת, לפעול למניעת החריגה ולגלות חריגות חוזרות ונשנות.



1. אזור התעשייה רמת חובב הוקם בעקבות החלטת ממשלה בשנת 1975 במרחק של כ-12 ק"מ מבאר שבע. הרעיון היה לרכז מפעלי תעשייה כימית כבדה באזור הדרום במקום אחד בריחוק ממקומות מיושבים. בטרם נבחר המקום המיועד למפעלים הללו נעשו מספר סקרים כדי לבדוק את ההשפעה של ריכוז מפעלי תעשייה כאלה על הסביבה: על זיהום הקרקע, על מים עיליים, על מי התהום ועל האוויר. הוחלט להקים את האתר ברמת חובב, השוכנת על אם הדרך מבאר שבע למקורות חומרי הגלם בים המלח, במחשבה שהוא יוכל לספק תעסוקה לתושבי העיר ולתושבי ישובים סמוכים בנגב ובשל קרבת המקום למקורות חומרי הגלם.

2. במרס 1988 נתקבל בכנסת חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 12), התשמ"ח-1988. על פי התיקון לפקודה, שר הפנים, בשיתוף עם שר התעשייה והמסחר ושר האוצר, רשאי להכריז בצו שאזור תעשייה בין עירוני הכולל מספר מפעלים בעלי תשתיות ומערכות ציבוריות משותפות ואשר תחומו יוגדר בצו, יתנהל על ידי מועצה מקומית תעשייתית. באותה עת באזור התעשייה ברמת חובב היה כבר ריכוז של מפעלי תעשייה כימית כבדה אשר גרמו מדי פעם זיהום אוויר ומפגעים סביבתיים. תשתיות האזור לא מנעו ממזהמים לחדור לתת-הקרקע ולהיסחף בנגר עילי (זרימת מים על פני הקרקע) ולהגיע לואדיות ולנחלים באזור. לפיכך נדרשה הקמת גוף ניהולי שיפעל למנוע מפגעים סביבתיים ולטפל במפגעים קיימים. האפשרות החוקית לכך עוגנה בתיקון לפקודה.

המועצה המקומית התעשייתית רמת חובב (להלן - המועצה) הוקמה ביולי 1989 מכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) בצו¹ של שר הפנים, שניתן בהסכמת שר האוצר ושר התעשייה והמסחר. ייחודה של המועצה הוא בכך שאין בתחום שיפוטה תושבים אלא מפעלים; לכן אין היא מטפלת בנושאים מוניציפליים כגון חינוך ורווחה, שמטופלים בידי רשויות מקומיות "רגילות". בהתאם לסעיפים 2א(4)(א) עד 2א(4)(ה) לפקודה מטפלת מועצה מקומית תעשייתית, בעיקר, בשמירה על כל המערכות הציבוריות הקיימות באזור התעשייה לרבות מערכות התשתית, הכשרת הקרקע, כבישים, מערכות ביוב, ניקוז ושפכים; בשמירה ואחזקה של השטחים והמתקנים הציבוריים; בפיקוח על קיום חוקים, תקנות וצווים הנוגעים לבנייה, להפעלה ולהחזקת מפעלים באזור התעשייה; בפיקוח על איכות הסביבה; בארגון ובניהול שירותים כמו בטיחות, כבאות, עזרה ראשונה ותחבורה. תחום שטח השיפוט של המועצה הוכר כמרחב תכנון מקומי, ופועלת בו ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.

3. במועצה מרוכזים 17 מפעלים, רובם מתחום התעשייה הכימית (להלן - המפעלים). רוב המפעלים משתמשים בהליכי הייצור בכמות גדולה של חומרי גלם מסוכנים²; גם חלק מן המוצרים המוגמרים שלהם מכילים חומרים מסוכנים. בשל אופי פעילותם של המפעלים הללו עוסקת המועצה מאז הקמתה בעיקר בנושאי איכות הסביבה, לרבות טיפול בשפכי כל המפעלים ומניעת זיהום האוויר כתוצאה מפליטת חומרים רעילים מן הארובות של המפעלים.

4. המשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד) מופקד מכוח החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים), על מניעת מפגעים לסביבה כמו זיהום אוויר, רעש וריח. מכוח חוק המים, התשי"ט-1959, אחראי המשרד למניעת זיהום מקורות מים עיליים ומי תהום ולהגנה עליהם ממוזהמים. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) מאפשר לרשות הרישוי - הרשות המקומית, ולנותן האישור - מי שהוסמך בידי השר לאיכות הסביבה, לדרוש ממפעל לשמור על כללים שנוגעים לאיכות הסביבה כתנאי לקבלת רישיון העסק. נתון האישור מעביר את התנאים לרשות הרישוי על מנת שזו תכלול אותם ברישיון העסק שהיא מעניקה. ברישיונות העסק של המפעלים באזור התעשייה רמת חובב נקבעו תנאים המגדירים, בין היתר, את כמות השפכים והרכבם ואת החומרים המותרים לפליטה לאוויר. המשרד והמועצה מופקדים על אכיפת הוראות החוק למניעת מפגעים וחוק רישוי עסקים. בין סמכויותיהם לדרוש תיקון מפגע (להלן - התראה), להגיש כתב אישום או קובלנה בגין עבירות על חוקים אלה ולהוציא צו הפסקה מינהלי ל-30 ימים לעסק שהפר את תנאי הרישיון. כמו כן מוסמך השר לאיכות הסביבה להורות לאדם הוראות אישיות באשר לצעדים שעליו לנקוט למניעת הפרה של החוק למניעת מפגעים.

מחוז הדרום של המשרד מופקד על מילוי הוראות החוק למניעת מפגעים באזור התעשייה רמת חובב, על קביעת התנאים ברישיונות העסק של המפעלים ועל אכיפתם מטעם המשרד. במחוז פועלים רכזי ענפים, הפועלים בתיאום עם האגפים המקצועיים שבמשרד הראשי.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הטיפול והאכיפה של המשרד ושל המועצה על שמירת איכות הסביבה בתחום המועצה, בעיקר בנושאי שפכים ואוויר, ואת דרכי הפיקוח של המועצה על מידת עמידתם של המפעלים שבתחומה בתנאי רישיון העסק שלהם. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי, במחוז הדרום של המשרד ובמועצה. בדיקות השלמה נעשו עד דצמבר 2003.

1 צו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית רמת חובב), התשמ"ט-1989.

2 חומרים המוגדרים כ"רעל" בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

הרכב המועצה

על פי הפקודה (סעיף 2א(ב)), יהיו במועצה תשעה חברים: שלושה נציגי ממשלה - נציגי שר הפנים, שר התעשייה והמסחר ושר הבריאות; שלושה נציגים של רשויות מקומיות הגובלות בתחום השיפוט של המועצה; שלושה נציגים של המפעלים באזור התעשייה. נציג שר הפנים יהיה היושב-ראש.

משרד הפנים מופקד על הפיקוח על הפעילות השוטפת של הרשויות המקומיות בעיקר בתחומים אלה: תקציבים (כולל תקציבי פיתוח), התקשרויות ומכרזים, ניהול כספי, חקיקת משנה ותכנון ובנייה. יצוין שראש המועצה (שכהן כממלא מקום יו"ר המועצה במועד סיום הביקורת) הוא סגן הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים. משרד הבריאות מופקד, על פי פקודת בריאות העם, 1941, על הפיקוח בתחום כל מפגע שעלול לפגוע בבריאות הציבור ולסכן אותה. משרד התעשייה והמסחר, עוסק, בין היתר, בעידוד השקעות בתעשייה ובפיתוח אזורי תעשייה.

1. אשר לנציגי הממשלה במועצה - במועצה של רשות מקומית "רגילה", נציגי הממשלה אינם מכהנים כחברי מועצה. בכך נשמרת הפרדה בין סמכויות השלטון המרכזי וסמכויות השלטון המקומי. כתוצאה מכך שנציגי הממשלה הם עובדי מדינה בעלי סמכויות על פי דין, המכהנים גם כחברים במועצה מקומית תעשייתית, נפגעת יכולתם של חלק מאותם משרדי ממשלה להפעיל סמכויות פיקוח ובקרה על המועצה, וסמכויות אכיפה ישירות על המפעלים, מטעם השלטון המרכזי. בביקורת נמצא, כי נציגי שניים מהשרים נעדרו בשנה האחרונה ממרבית ישיבות המועצה³, ולכן לא קיים בישיבות המועצה האיוון שנקבע בחוק.

2. אשר לנציגי רשויות מקומיות הגובלות באזור התעשייה (במועצה חברים נציגי עיריית באר שבע ונציגי המועצות האזוריות אשכול ורמת הנגב) - חברים אלה אמורים לייצג את ציבור התושבים באזור, אולם ליישובים נוספים⁴ המושפעים תדירות ממפגעים וממטרדים הנובעים מפעילות המפעלים באזור התעשייה רמת חובב, אין נציגות במועצה.

3. אשר לנציגי המפעלים - מאחר שלרוב הנושאים הנדונים במועצה יש נגיעה ישירה למפעלים, ונוכח מספר המפעלים ומאפייניהם, יש חשש לניגוד עניינים מובנה בתהליכי קבלת ההחלטות במועצה, כגון החלטות על הפיקוח והאכיפה של תנאי הרישיונות על המפעלים. נציגי המפעלים במועצה מייצגים את המפעלים הגדולים (לרבות מבחינת היקף הייצור שלהם) בתחום המועצה. נוסף על כך, מאז כינון המועצה ועד שנת 2002, כ-13 שנים, נציגי המפעלים הגדולים שנבחרו לא הוחלפו, ולא נקבע מנגנון חוקי אשר לפיו יהיו חילופי גברי במועדים קבועים בין נציגי המפעלים במועצה, כדי שיינתן ייצוג נאות גם למפעלים האחרים הממוקמים בתחום המועצה.

החל משנת 1997 הוצעו על ידי הממשלה וחברי כנסת הצעות חוק לתיקון הרכב המועצה המקומית התעשייתית שבפקודה. במרס 2003 הכין משרד הפנים תזכיר הצעת חוק לתיקון הפקודה והפיץ אותו כנהוג. המועצה והמשרד מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי הצעת החוק נדונה

3 בינואר 2003 התפטרה מחברותה במועצה נציגת שר הבריאות (הרופאה המחוזית במחוז הדרום של משרד הבריאות). לטענתה, היא חששה שהשר לאיכות הסביבה יורה הוראות אישיות נגדה (ונגד חברי המועצה האחרים) והיא תהיה חשופה לאישום פלילי ואף לתביעת נזיקין. למרות פניות המועצה למשרד הבריאות למינוי של נציג אחר, עד מועד סיום הביקורת - דצמבר 2003 - לא מונה לה מחליף. נציג שר התעשייה והמסחר נעדר ממרבית ישיבות המועצה בשנת 2003. המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה בדצמבר 2003 ששר המסחר והתעשייה מינה נציג חדש מטעמו בסוף שנת 2003.

4 ביניהם: מועצה אזורית בני שמעון, מועצה מקומית ירוחם, מועצה מקומית שגב שלום והפזורה הבדואית שתושביה מתגוררים באזור הסמוך למועצה, ביחד כ-26,000 תושבים המרוחקים מרמת חובב מק"מ אחד עד כ-11 ק"מ בקו אורירי.

בנובמבר 2003 בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. המועצה הוסיפה בתשובתה בדצמבר 2003, כי על פי דרישת שר התעשייה והמסחר, הועבר הנושא לאחרונה לדיון בממשלה.⁵

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לפעול לקידום הדיון בממשלה ולהחיש את החקיקה, כדי שיינתן מענה לבעיות שהועלו לעיל בהרכב המועצה המקומית התעשייתית ויובטח שהשלטון המרכזי יוכל למלא כנדרש את תפקידיו על פי חוק ולקיים בקרה ופיקוח על המועצה ועל המפעלים שבתחומה, גם בהתחשב במאפייניה הייחודיים של המועצה ושל מועצות מקומיות תעשייתיות אחרות.⁶

הטיפול במערכת השפכים

מאז הקמת אזור התעשייה ברמת חובב, מהמחצית השנייה של שנות השבעים, נעשתה הפרדה בין זרם השפכים התהליכי, שהכיל את השפכים שנוצרו בתהליכי הייצור, ולאחר שעברו טיפול קדם-פיזיקלי בחצרות המפעלים הוזרמו ללא טיפול נוסף לבריכות אידוי, שלא היו אטומות דיין לחדירת מזהמים לקרקע, לבין הזרם "הנקי", שהכיל שפכים שמקורם אינו בתהליכי הייצור (כגון מי שטיפת המתקנים, מי קירור, שפכים סניטריים). שפכים אלה הוזרמו ישירות לואדיות, ודרכם - לנחלים (נחל סכר ונחל הבשור). שיטות פעולה אלה אושרו באותה עת בידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לאור תוצאות סקרים שנעשו באותו זמן וקבעו שהקרקע באזור אינה חדירה למזהמים. יצוין, כי בסקרים מאוחרים יותר (שבוצעו בשנים 1995-1997) נמצא שהיו חדירות של מזהמים רעילים ומסוכנים ביותר לתת-הקרקע.

בראשית שנות התשעים, החלו המשרד והמועצה, סמוך לאחר הקמתם, לבחון דרכים לטיפול בשפכים שבתחום המועצה, לרבות קביעת קריטריונים לרמות הטיהור הנדרשות לקולחים - השפכים המטוהרים. כן הוסכם להפסיק את ההזרמה הישירה של שפכים לנחלים והמועצה הקימה בשנת 1994 בריכות אידוי אטומות בהתאם להנחיות מקצועיות של המשרד.

המשרד החל בגיבוש תנאים לרישיון עסק למפעלים ולמועצה (למתקנים ולמערכות הציבוריות שבאחריותה); אלה כללו דרישות לבדיקה, לתכנון ולהקמה של מתקנים לטיפול בשפכים, ובכלל זה טיפול ביולוגי בחומרים האורגניים שבשפכים. במחצית השניה של שנת 1991 הגיש המדען הראשי דאז של המשרד, לבקשת המשרד, חוות דעת שגיבש בשיתוף עם נציגי המועצה, נציגי המפעלים, מומחי תעשייה, אנשי מחקר ונציגי המשרד, בעניין תכנון הטיפול בשפכים שבתחום המועצה. ההמלצות העיקריות היו אלה: 1. כל מפעל ימחזר בתחומו מחזור מרבי את החומרים בשפכים שניתנים למחזור; פעולה זו תקטין את עלויות הטיפול בהם מחוץ למפעל ותהיה כדאית בשל השימוש בחומרים הממוחזרים; 2. יש להפריד בין זרם השפכים שמקורם בתהליכים כימיים לשפכים שמקורם אינו בתהליכי הייצור כגון מי שטיפת המתקנים, מי קירור, שפכים סניטריים; 3. יש להתקין בכל זרם מערכת ניטור לבדיקת הפריקות והרעילות שלו; 4. יש לעשות טיפול ביולוגי מרכזי משלים לסילוק מרב החומר האורגני והחומרים הנדיפים, על מנת שהשפכים המטוהרים - הקולחים - יהיו ברמת טיהור נאותה שתאפשר סילוקם לפתרון קצה⁷ שייבחר.

5 ב-11.2.04 פורסמה הצעת חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 34) (הרכב מועצה מקומית תעשייתית), התשס"ד-2004, ה"ח 41.

6 כיום קיימת מועצה מקומית תעשייתית נוספת בתפן.

7 סילוק סופי של השפכים, כגון התפלה ושימוש חוזר במים, הוזרמה לים (להלן - פתרון קצה).

1. בשנת 1992 קבע המשרד לראשונה תנאים לרישיון עסק למערכת השפכים של המועצה ותנאים שעל המועצה, שהיא רשות הרישוי על פי החוק, להשית על המפעלים בתחומה. אלה נכללו בתנאים: דרישה לעשיית סקרים של תת-הקרקע "על מנת לאמוד את מידת הזיהום שנגרם" ולנקוט אמצעים למניעת הזיהומים שהתגלו ולהפסקתם; הוראות לסילוק השפכים; דרישה מהמפעלים להפריד את השפכים שלהם לשני זרמים בטרם העברתם למתקן טיפול; זרם של שפכים שניתנים לפירוק ביולוגי, וזרם של שפכים שאינם ניתנים לפירוק ביולוגי. על הזרם האחרון לעבור טיפול פיזיקו-כימי⁸ במפעלים לשם הורדת רמת רעילותו, כדי שניתן יהיה להעבירו לבריכות האידוי של המועצה ללא החומרים האורגניים הנדיפים הפריקים. באשר לזרם שניתן לפירוק ביולוגי, על המועצה הוטל להגיש תכנית בדיקה לפריקותו בתוך שנה ותכנית להקמת מתקן שיטפל בו ויביאו לרמת טיהור נאותה שתאפשר סילוקו לפתרון קצה בתוך 18 חודשים, כלומר עד ינואר 1994.

2. בעקבות דיונים בין המשרד והמועצה הסכים המשרד, לבקשת המועצה, ששפכי המפעלים יזורמו בזרם אחד מכל המפעלים למתקן טיפול מרכזי לטיהורם. בהתאם להסכמה זו, המשרד העביר למועצה בדצמבר 1995 תנאים נוספים לרישיון העסק של המועצה, ולפיהם יותלו התנאים ברישיונות העסק של כל אחד מהמפעלים, והם לא יידרשו בינתיים לעשות טיפול פרטני בשפכים שלהם, למעט קדם טיפול, ולא יידרשו להפריד את הזרמים. במקום זאת תפעל המועצה לטיהור השפכים כולם, וכן תקים ותפעיל מתקן טיהור ביולוגי מרכזי (להלן - טב"ם) לטיפול בחומרים הפריקים ביולוגית. בתנאי הרישיון של המועצה נקבע, שרמות הטיהור שנדרשו לסילוק השפכים מהמפעלים יימדדו במוצא השפכים מהטב"ם. נקבע גם, שהמועצה תגיש תכנית לפתרון קצה לסילוק השפכים המטוהרים, באופן שיאפשר את סילוקם הנאות ללא מפגעים סביבתיים. המשרד הבהיר למפעלים שהתנאים שהוטלו "... לא יחייבו בשלב זה את העסק בהקמת המתקן לטיפול ביולוגי בשפכיו בחצרו אלא במקרה שהמתקן המשותף לא ימלא את ייעודו ולא יעמוד בתקנים הסביבתיים להנחת דעתו של נותן האישור..." בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בתנאי הרישיון למועצה, הקמת הטב"ם והפעלת מערכת השפכים תסתיים לא יאוחר מיום 28.2.98.

משנת 1995 פעלה המועצה להקמה של טב"ם ובחנה טכנולוגיות שונות על פי הצעות מחברות וממומחים בעלי שם עולמי, אולם עקב קשיים הנדסיים ומורכבות הטיפול בשפכים המיוחדים באזור התעשייה רמת חובב, לא הצליח הטב"ם לטפל בשפכים ולהביאם לרמות הטיהור שנדרשו עד המועד שנקבע - שבו עליו "למלא את ייעודו". כמו כן, לא גיבשה המועצה תכנית לפתרון קצה לסילוק הקולחים אל מחוץ לתחום המועצה וגם לא הציעה טיפול לשפכים המכילים חומרים מסוכנים שאינם פריקים ביולוגית ואינם מטופלים בטב"ם. יצוין, שבשפכים מסוג זה, שהם יותר מ-50% משפכי המועצה, יש צורך לטפל טיפול נוסף על מנת לטהרם ולהביאם לרמה שתאפשר סילוקם לפתרון קצה.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003, כי למערכת מורכבת ומסובכת כמו זו של שפכי רמת חובב קיימת עקומת למידה ארוכה, שכן אין מערכות דומות לה בעולם. לכן ניתנה הזדמנות למועצה ולמפעלים לייצב את התהליך ולהגיע לאיכויות הנדרשות מהטב"ם.

המועצה לקחה על עצמה את האחריות על פרויקט נכבד ועל ביצועו - תכנון, הקמה ותפעול של המתקן המשותף לכל המפעלים - שהיה פרויקט ניסיוני, חדשני, מורכב, אשר טמן בחובו סיכונים ודרש משאבים רבים. לדעת משרד מבקר המדינה, תפקיד זה הוא יותר ממה שמחייב תפקידה הסטטוטורי של הרשות לפעול לשמירה ואחזקה של מתקנים מסוג זה. אף אם לא הייתה מניעה לעשותו פגע תפקיד זה ביכולתה של המועצה לעמוד על פיקוח נאות לקיום תנאי הרישיון בידי המפעלים, מתוקף תפקידה כ"רשות רישוי", כאשר נמצא כי הטב"ם לא מילא את ייעודו.

למרות שהטב"ם לא מילא את ייעודו כנדרש, ואף שההתליה של הרישיונות הייתה אמורה לפוג בפברואר 1998, לא פעל המשרד לאכיפת התנאים שקבע לטיפול פרטני בשפכים על ידי כל מפעל בחצרו ולא דרש מהמועצה לאכוף על המפעלים שבתחומה תנאים אלה. גם כשלא הצליחה המועצה להביא את השפכים לרמות הטיהור שנדרשו בתנאי הרישיון ביוני 2000, שוב הסכים המשרד להתלות תנאים ברישיונות העסק של המפעלים שבתהליכי הייצור שלהם נפלטים שפכים, והבהיר כי "בתום תקופת ההרצה של המתקן לטיפול ביולוגי מרכזי של המועצה המקומית תעשייתית רמת חובב, ולאחר בדיקת הנצילות שלו, יקבע נותן האישור במידת הצורך, ריכוז ערכים אחרים בשפכי המפעל... על המפעל יהיה להעריך מיידית לטפל בשפכים בתחומו, על מנת שיעמדו בדרישות הנוספות של נותן האישור... במידה שהקולחים שיצאו מהמתקן לטיפול ביולוגי מרכזי של המועצה המקומית תעשייתית רמת חובב לא יעמדו בערכים שיידרשו על ידי נותן האישור, יהיה על המפעל להקים ולהפעיל בתחומו מתקן לטיפול בשפכים, כך שהקולחים שיצאו ממתקן זה יעמדו בדרישות נותן האישור". המשרד לא קבע לוח זמנים לסיום ההרצה וכך לא נקבע מועד מחייב שעל המפעלים יהיה להיערך לעמוד בו ברמות הטיהור שנדרשו ברישיונות העסק.

אף שבמשך השנים הוציא המשרד התראות למועצה ולמפעלים על כך שהשפכים אינם עומדים ברמות הטיהור שנקבעו בתנאים שברישינות העסק שלהם, הוא לא נקט אמצעים חוקיים על פי החוק למניעת מפגעים וחוק רישוי עסקים לאכיפת תנאים אלה. בבדיקה מדגמית של השפכים במוצא הטב"ם שעשתה המועצה, על פי דרישת המשרד, במאי 2003, התברר, שרמת טיהור השפכים במועד זה עדיין חרגה בעשרות אחוזים מהנדרש. גם בדצמבר 2003, עדיין לא עמד הטב"ם ברמות הנדרשות של טיהור השפכים, אף ששודרג.

3. כתוצאה מכך שהשפכים שהוזרמו לבריכות האידוי של המועצה טופלו באופן חלקי בלבד, הייתה בקיץ 2002 פליטה חריגה של מימן גופריתי, שיצרה מטרדי ריח קשים בכל המרחב ממזפה רמון בדרום עד באר שבע בצפון ועד דימונה וערד במזרח. בעקבות תלונות הציבור ודיונים בוועדות הכנסת - ועדת הפנים ואיכות הסביבה והוועדה לענייני ביקורת המדינה - שלח המשרד למועצה התראות שבהן נדרשה למנוע את זיהומי האוויר והריח. המועצה והמפעלים ניסו מספר שיטות, שהוצעו בידי מומחים ומדענים, ובהן השיטה שנבחרה לבסוף - המלחת הבריכות. בנובמבר 2003 הושלמה המלחת כל הבריכות, שדרשה כמויות מלח ניכרות והיערכות לוגיסטית הנדסית מורכבת, ותוצאות הניטור הסביבתי לימדו על דיכוי הפעילות הבקטריאלית שהביאה למטרדי ריח אלה.

4. סמוך לאחר היווצרות מטרדי הריח, בנובמבר 2002, הודיע המשרד למועצה ולמפעלים בתחומה שבניגוד למדיניות העבר שלו, שלפיה כל השפכים בתחום המועצה יעברו טיפול מרכזי במתקניה המרכזיים של המועצה, ורמת הטיהור הדרושה לסילוקם תיבדק במוצא השפכים מהטב"ם, הוא יקבע מאותו מועד את הרכב השפכים לצורך סילוקם במוצא השפכים מכל מפעל. רק באמצע שנת 2003 החיל המשרד על המועצה תנאים נוספים ברישיון העסק, אשר לפיהם, בין היתר, לא תקלוט המועצה שפכים מהמפעלים שבשטחה לטיפול במתקניה, אם אין אפשרות לטפל בהם במתקנים אלה בהתאם לרמות הטיהור הנדרשות; לא יוזרמו לבריכות האידוי שפכים המכילים חומרים פריקים ביולוגית, שלא עברו טיפול ביולוגי; המועצה תגיש למשרד עד סוף שנת 2003 תכנית כוללת לטיפול בקולחים ובסילוקם ובכלל זה הצעה לפתרון קצה. נקבע, שלא תותר הקמת בריכות אידוי נוספות בתחום המועצה, והשימוש בהן ייפסק עד תחילת שנת 2005.

המועצה כחנה בעזרת צוותי מומחים מהארץ ומהעולם מספר פתרונות קצה לשפכיה והציגה מספר חלופות למשרד בספטמבר 2003, לרבות חלופה לסילוק השפכים המטוהרים לים התיכון באמצעות צינור. המשרד לא קיבל חלופה זו והנחה את המועצה להתרכז בפתרון התפלה ואידוי. המשרד מסר

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי דרש מהמועצה לתקן את הצעתה בהתאם ולהגישה מחדש עד סוף שנת 2003.

5. בדצמבר 2003 הגיש המשרד למפעלים שבתחום המועצה "הצעה לתנאים נוספים לרישיון העסק". אלה עיקרי הדרישות שכללה ההצעה: טיהור שפכי המפעלים בחצרותיהם ברמות טיהור שנקבעו בתנאים אלה ואידי הקולחים ומחזורם בכל מפעל באמצעות התפלה, כך שבסוף התהליך ייוותרו בשטח המפעל תמלחות בלבד, שאותן ניתן יהיה להזרים למתקן סילוק מרכזי לטיפול משלים; אחריו יהיה אפשר להעבירן לפתרון קצה שהמועצה תחליט עליו עד שנת 2007.

לאחר מועד סיום הביקורת, דצמבר 2003, התקיימו דיונים בין המשרד לבין המפעלים, אשר התנגדו להחלת התנאים החדשים באופן מיידי. לפי הסברים שמסר למשרד מבקר המדינה נציג אחד המפעלים, שהוא חבר המועצה, דרישת המשרד מבטאת שינוי קיצוני בטיפול בשפכי המפעלים: לעומת טיפול במתקן מרכזי, נדרש עתה כל מפעל להכין תשתיות ולהקים מתקנים מיוחדים בחצרו ולטוהר בהם את שפכיו ברמה גבוהה של טיהור שאינה מקובלת בתחום התעשייה הכימית הכבדה.

יצוין, שבשנים 2001-2003 פעלו שני מפעלים להקמת מתקנים עצמאיים לטיפול ביולוגי בשפכים שלהם בחצרותיהם, כיוון שלטענתם הטב"ם אינו מתאים לטיפול בהרכב המזהמים של השפכים ממפעליהם. שלב ההרצה של מתקן באחד המפעלים הסתיים בהצלחה בסוף דצמבר 2003.

6. המועצה השקיעה בטב"ם במהלך השנים יותר מ-250 מיליון ש"ח, וכ-3.5 מיליון ש"ח נוספים הושקעו בחיפוש חלופה לפתרון קצה לסילוק שפכי המועצה במקום אגירתם בבריכות האידוי. ב-2003 השקיעו המפעלים כ-13.5 מיליון ש"ח לטיפול במניעת מטרי הריח מבריכות האידוי.



מכל האמור עולה, כי במשך כעשור עסקה המועצה במשימה שנטלה על עצמה, בהסכמת המשרד, אשר פגעה ביכולתה לעמוד על פיקוח נאות על קיום תנאי הרישיון בידי המפעלים כאשר נמצא כי הטב"ם לא מילא את ייעודו; נסיונות המועצה לטפל בבעיית השפכים של המפעלים בתחומה בדרך של טיפול מרכזי לא צלחו, ובמהלכם נמשכו מטרידים סביבתיים של ממש; המשרד שב והסכים במהלך השנים לטיפול המועצה בשפכים במתקן מרכזי ולויתור על הדרישות מהמפעלים; המשרד לא קבע לוח זמנים לסיומו של הניסיון לטפל בשפכים במרכז כזוה לא צלח במועד שנקבע, ולא עמד על כך שייגובשו במקביל תכניות חלופיות ומשלמות לטיפול בשפכים. התוצאה של כל אלה היא שעד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, למרות השקעת משאבים רבים לא הובטח שהמפעלים יעמדו בקריטריונים הנדרשים לטיפול הולם בשפכים, והמשרד, המועצה והמפעלים עדיין לא גיבשו חלופה מתאימה, מוסכמת וישימה לפתרון כולל לבעיית השפכים באזור התעשייה ברמת חובב.

בשנת 2003 חזר המשרד לתפיסה שעליה המליץ צוות המומחים מטעמו כבר בשנת 1991. בהיעדר היערכות מתאימה, כאמור, יישומה של חלופה כלשהי צפוי להימשך עוד שנים הרבה, עד אשר תופעל ותאפשר להביא לפתרון נאות של בעיית השפכים של המפעלים בתחום המועצה.

איכות אוויר ברמת חובב

מפעלי התעשייה הכימית ברמת חובב משתמשים בתהליכי הייצור בגזים שונים, ובהם גזים רעילים ביותר, אשר בריכוזים מסוימים עלולים להיות מסרטנים, לגרום לפגיעות חמורות בכליות, במערכת הדם, במערכת הנשימה ועוד ואף עלולים לגרום למוות. לשם שמירה על בריאות הציבור ומניעת זיהום האוויר, נדרשים פרמטרים מדידים, הן פרמטרים שיגדירו את ריכוז החומר המזהם המותר לפליטה לאוויר בתהליך הייצור ממפעל בפרק זמן מסוים (להלן - תקני פליטה) והן פרמטרים שיגדירו את הרמה המותרת של הריכוז בסביבה בפרק זמן מסוים של כל חומר מזהם (להלן - תקני סביבה). כן נדרש מערך ניטור לפיקוח, שיאסוף נתונים על ריכוזם של חומרים מסוכנים הן במקורות הפליטה (ארוכות המפעלים) והן באוויר בסביבה שאותה הם עלולים לזהם. ניתוח הנתונים שיצטברו, יאפשר לאתר את מקורות החריגות, להתחקות אחר הסיבות להן ולפעול למניעתן.

1. נמצא, כי טרם נקבעו תקנים מדידים ואכיפים לחלק ניכר מהחומרים המזהמים הנפלטם מפתחי ארובות המפעלים בתחום המועצה:

(א) בתקנות למניעת מפגעים (איכות אוויר), התשנ"ב-1992 (להלן - התקנות), שהותקנו מכוח החוק למניעת מפגעים, נקבעו תקני סביבה למספר חומרים מזהמים - גזים, חלקיקים מרחפים וחלקיקים שוקעים, שריכוזם באוויר ברמה מסוימת בפרק זמן מסוים ייחשב לזיהום אוויר בלתי סביר לפי החוק למניעת מפגעים. חלק ניכר מן החומרים הנפלטם לסביבה מארובות המפעלים ברמת חובב אינם נכללים בתקנות ואין להם תקן רשמי. על מנת שניתן יהיה למדוד את מידת הסכנה שבקרבה לחומרים אלה, שלגביהם לא קיים תקן רשמי, קבעה להם המועצה "ערך ייחוס סביבתי" המתבסס על מדד גיהות ובטיחות בין-לאומי⁹, שבאמצעותו ניתן להעריך את הסיכון הסביבתי שנגרם לעובד או לתושב עקב חשיפה לחומר המזהם שנפלט לאוויר. אולם כיוון שמדד זה אינו במעמד של תקן חוקי רשמי, אין בידי המועצה והמשרד אמצעים חוקיים אפקטיביים לטפל בחריגות ממנו.

(ב) בחקיקה הישראלית לא נקבעו תקני פליטה של חומרים מזהמים לאוויר. בתנאים ברישיונות העסק של כל מפעל נקבעו רמות הפליטה המותרות בכל ארובה לחלק מהחומרים המשמשים בתהליכי הייצור בהתאם לסוגי החומרים שבשימוש בפעל ובהתאם לסוגי הגזים הנפלטם ממנו לאוויר, על פי תקנים בינלאומיים מקובלים בקהילה האירופית ובארצות מפותחות אחרות. בינואר 1998 נחתמה אמנה בין המשרד לאיכות הסביבה ובין התאחדות התעשיינים בישראל (להלן - האמנה), שמטרתה לקבוע תקני פליטה מוסכמים רשמיים ולהסדיר את דרכי שיתוף הפעולה בכל הקשור להפחתת כמות מזהמי האוויר הנפלטם מהמפעלים. לפי האמנה, ישאפו המפעלים שיצטרפו אליה לנקוט את הטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר לשם הפחתת פליטת מזהמי האוויר מארובותיהם. תקני הפליטה לתעשייה שייקבעו באמנה יהיו מבוססים על תקנים בינלאומיים המקובלים בארצות מפותחות. על פי האמנה, משיקבעו תקנים מוסכמים הם יעוגנו בידי המשרד בחקיקת משנה או ייכללו כתנאים ברישיונות העסק של המפעלים שיצטרפו לאמנה; אלה יוכלו ליישם בתוך כארבע עד 14 שנים. יצוין, כי מרבית המפעלים בתחום המועצה הצטרפו לאמנה.

בתשובתו בדצמבר 2003 הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי "למרבית החומרים... הנפלטם ברמת חובב אין תקני סביבה בעולם אלא הנחיות או ערכי ייחוס וזאת מסיבות שונות ומורכבות... מאחר וחלק ניכר מעשרות חומרים אלו אופייניים לפעילות התעשייתית הקיימת רק ברמת חובב, אין בכוונת המשרד לקדם חקיקה ארצית לחומרים אלו אלא ליישם באופן פרטני בתנאי רישיון העסק של מפעלים להם עלולות להיות פליטות של חומרים ייחודיים אלו... לעומת זאת קיימים מספר

9 "TLV" - מדד לגיהות ובטיחות לעובדים העובדים בסביבה שבה נפלטם גזים מסוכנים. מדד זה קובע ריכוז מכסימלי של חומר מסוים שלעובד מותר להיחשף אליו במשך שמונה שעות עבודה. כדי להחילו גם על אוכלוסייה שאינה עובדת במפעלים חילקו מדד זה למאה.

חומרים שנפלטת... ממקורות פליטה מגוונים ואותם בכוונת המשרד לכלול בתקנות על פי החוק למניעת מפגעים".

(ג) בשנת 2002, בעקבות דרישה של צה"ל לבדוק פליטת חומרים שגרמו לזיהום אוויר שחיילים היו חשופים לו בקרבת רמת חובב, הוקמה ועדה בין-משרדית (אד הוק) המורכבת מעובדי המשרד, עובדי משרד הבריאות, עובדי משרד הביטחון וטוקסיקולוג שבדק את החומרים שלהם היה נחוץ לקבוע תקני פליטה. בוועדה נקבעו כמויות מותרות לפליטה לאוויר של כמה חומרים הנפלטת מארובות המפעלים בתחום המועצה והוצע לקבעם כתקנים מחייבים לכל המפעלים. הקביעה התבססה על תקנים בינלאומיים המקובלים בקהילה האירופית ובארצות מפותחות נוספות, תוך התאמתם לתנאים בארץ. המשרד החיל תקנים אלה על המועצה ועל המפעלים, אולם המועצה קבלה על אי-סבירותם ועל החלתם המיידית עליה ועל המפעלים ברשימות העסק. בתשובתו הודיע המשרד שהנושא נמצא בדיון משפטי עם המועצה¹⁰.

מהאמור עולה, כי אין די בתקנים המחייבים הקיימים כדי למנוע את זיהום האוויר הנגרם מחומרים מזהמים הנפלטת בתהליכי הייצור של המפעלים (על ממצאי הבדיקות של המועצה והמשרד - ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב שבו למרות קיומם של ממצאים על זיהום אוויר הנגרם מחומרים מזהמים הנפלטת בתהליכי הייצור של המפעלים, לא נאכפים על גורמים מזהמים סטנדרטים נאותים שימנעו זיהום סביבתי ופגיעה בבריאות הציבור, ככל האפשר. על המשרד לקבוע תקנים מדירים ואכיפים - בין בהסכמה, בין בתנאי הרישיון, בין בחקיקה, או בכל דרך אחרת, שניתן יהיה ליישם בתוך תקופה קצרה, ולנקוט פעולות אכיפה נגד מי שחורגים מהם.

2. מערך הפיקוח על חריגות מתקני הסביבה שנקבעו בתקנות ומערכי הייחוס באזור רמת חובב כולל ניטור רציף ומקוון ליחידה הסביבתית של המועצה וסקר איכות אוויר תקופתי המבוצע בידי חברה חיצונית עבור המועצה. הפיקוח על חריגות מתקני הפליטה שנקבעו ברשימות העסק של המפעלים, נעשה באמצעות בדיקות מדגמיות של המשרד ושל היחידה הסביבתית במפעלים ובאמצעות דיווחים של המפעלים עצמם למועצה ולמשרד על תוצאות מדירות של הפליטות מארובותיהם במועדים שנקבעו לכך ברשימות העסק. להלן פירוט:

(א) היחידה הסביבתית של המועצה מופקדת על שמירת איכות הסביבה ועל מניעת מפגעים סביבתיים בשטח המועצה. כמו כן, אחת מוועדות המועצה - ועדת איכות אוויר, עוקבת אחר נושאים הקשורים באיכות האוויר ודנה בהם ובדרכים למניעת זיהום אוויר בתחום המועצה.

מערכת הניטור של המועצה כוללת תחנות ניטור, הבדוקות את איכות האוויר ואת ריכוז המזהמים בסביבה בתחום המועצה. תחנות הניטור ממוקמות בסמוך למפעלים בעלי פוטנציאל הזיהום הגדול ובסביבת המתקנים המרכזיים שבאחריות המועצה (בריכות האידוי והטב"ם). המערכת עושה ניטור רציף ומקוון למחשב היחידה הסביבתית של המועצה.

המועצה לא הקימה תחנות ניטור מחוץ לתחום השיפוט שלה (בתנאים הנדרשים על פי כל דין): אין תחנות ניטור באזור הגובל במועצה שבו גרה פזורה בדואית ובתחום השיפוט של הרשויות המקומיות הסמוכות לה, שתושביהן חשופים לפליטות מהמפעלים שבתחום המועצה.

10 המועצה הגישה בקשה להארכת המועד להגשת עתירה מנהלית נגד המשרד בגין החלת התקנים; בד בבד היא ניסתה להגיע להסכמות עם המשרד על מנת לייתר את הצורך בעתירה - בש"א 3630/03 מועצה מקומית תעשייתית רמת חובב נ' המשרד לאיכות הסביבה בבית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים.

אמנם המועצה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003, כי לאחרונה זכה זכיי במכרז שפרסמה להכפלת מערך הניטור והגלאים סביב בריכות האידוי ולהצטיידות בניידת לניטור אוויר. אולם אין בכך כדי לתת מענה לצורך בתחנות ניטור קבועות לניטור רציף באזורים הגובלים במועצה.

(ב) חברה חיצונית עושה עבור המועצה סקר איכות אוויר אחת לחצי שנה. החברה החיצונית מבצעת כל פעם ניטור במשך שלושה ימים רצופים, ובו נבדקים המזהמים באוויר בכמה נקודות בתחום המועצה וביישובים הסמוכים לה. ואולם בדיקות אלה מלמדות רק על איכות האוויר בימים שבהם נעשתה הבדיקה, ואין הן משקפות את איכות האוויר בין בדיקה אחת לאחרת. על כן, אין בממצאי הסקרים כדי ללמד אם החריגות שנמדדו הן חד-פעמיות או מתמשכות, על מנת שרשויות האכיפה - המועצה והמשרד, יוכלו לנקוט את הצעדים הדרושים נגד המזהמים.

החברה החיצונית מגישה למועצה את תוצאות סקר איכות האוויר, שבו מצוינים החומרים שנמצאו באוויר במקומות שנדגמו, מדי חצי שנה. בסקרים בשנים 2000-2002 צוינו מספר חריגות בפליטת חומרים לאוויר שרמתן גבוהה מערך הייחוס הסביבתי שהחליטה עליו המועצה. בעקבות תוצאות הסקר לשנת 2001, פנתה בספטמבר 2001 נציגת שר הבריאות במועצה (הרופאה של מחוז דרום במשרד הבריאות) אל ועדת איכות האוויר של המועצה והתריעה כי "חשיפה מתמשכת לחומרים כימיים מעל לערך הייחוס הסביבתי... עלולה לגרום לנזק בריאותי בלתי הפיך... לכן יש לפעול באופן מיידי... על מנת להוריד את הריכוזים של כל מזהם אוויר לרמה שמתחת לסף". כאמור, בהיעדר תקן חוקי רשמי, אין בידי המשרד והמועצה אמצעים חוקיים אפקטיביים לטפל בחריגות מערך הייחוס הסביבתי.

(ג) המשרד והיחידה הסביבתית של המועצה בודקים באופן מדגמי את איכות האוויר בארובות המפעלים. הבדיקות של היחידה הסביבתית חלקן נעשות במועד שנקבע מראש, וחלקן בדיקות פתע; המשרד עושה בדיקות פתע. באלה נבדק אם רמות הפליטה אינן חורגות מהמותר בתנאי רישיון העסק במועד נטילת הדגימות, וממילא לא ניתן לקבוע על בסיסן אם החריגה היא חד-פעמית או נמשכת. בשנת 2003 עשה המשרד בדיקות פתע רק בשלושה מפעלים גדולים בתחום המועצה, בדיקה אחת בכל מפעל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הסביר המשרד, שבאמצע השנה "נרתם המשרד במלוא הקיטור" לעניין ו"בדיקות הפתע בעיצומן", אולם לדבריו, עלות בדיקות אלה גבוהה מאוד והתקציב דל יחסית.

המועצה מכינה בכל שנה דוח על עמידת המפעלים בתנאי רישיון העסק. בדוחות לשנים 2000-2002 צוינו חריגות של מפעלים אחדים מרמות הפליטה שנקבעו ברישיונות העסק שלהם. מהנתונים של המשרד על תוצאות בדיקות הפתע שעשה בשלוש השנים האחרונות עולה, כי ביותר מ-50% מהבדיקות חרגו התוצאות מן המותר על פי התנאים ברישיון העסק של המפעלים.

המשרד מטפל בחריגות באמצעות התראות למנהלי המפעלים שבהן הם נדרשים לפעול להפסקת החריגות ולמנוע את הישנותן. לאחר שמפעל מסוים לא נענה להתראות חוזרות ונשנות לטפל בסיבות לחריגות שנמצאו בו, הגיש המשרד בנובמבר 2003 כתב אישום נגדו בגין גרימת זיהום אוויר, שהיא עבירה על חוק למניעת מפגעים, ובגין חריגה מתנאי רישיון העסק, שהיא עבירה על חוק רישוי עסקים. המפעל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003, כי על פי האמנה נקבעו תקופות להפחתה הדרגתית של ריכוזי המזהמים עד להגעה לתקן היעד שנקבע ברישיון העסק, ומשאירעו החריגות בתוך תקופת ההפחתה הראשונה (ארבע שנים) לא היה המפעל מחויב עדיין בעמידה בתקן היעד. לעומת זאת, המשרד מסר כי תקני הפליטה נקבעו ברישיון העסק של המפעל טרם חתימת האמנה ועל כן הם היו תקפים ומחייבים.

(ד) בתנאים לרישיון העסק של המפעלים מצוינים ריכוזי החומרים המסוכנים המותרים לפליטה מהארוכות של כל מפעל. לפי תנאים אלה, המפעלים מחויבים לדווח במועדים שנקבעו, ליחידה הסביבתית של המועצה ולמחוז הדרום של המשרד על תוצאות מדידות של הפליטה מארובותיהם.

מבדיקת דיווחיהם התקופתיים של המפעלים בשנים 2000-2002 עולה, שקיימים פערים גדולים בין תוצאות המדידות שעליהן דיווחו המפעלים לתוצאות בדיקות הפתע של המשרד. פער גדול במיוחד היה בתוצאות הבדיקה של חומר מסוים במפעל מסוים, שריכוזו באוויר היה גבוה ב-2,000% מהמותר לפי ממצאי המשרד משנת 2003, בעוד שלפי דיווח המפעלים הייתה חריגה בעשרות אחוזים בלבד. במקרה אחר נמצא פער של מאות אחוזים בין תוצאות בדיקת המשרד משנת 2002 לדיווחי המפעל.

(ה) מערכת של ניטור רציף מאפשרת לגלות חריגה מהמותר בכמות החומרים המסוכנים באוויר סמוך לאחר מועד התהוותה ולפעול להפסקתה באופן מיידי. המשרד החיל על כמה מפעלים בתחום התעשייה הכימית במחוז הדרום הסדרים של ניטור רציף בארובותיהם המקוון למחשב שבמחוז. בהתאם לדרישות המשרד, התקינו שני מפעלים בתחום המועצה גלאים לניטור רציף בארובותיהם, שמקוונים למחשב היחידה הסביבתית של המועצה. באחת מבדיקות הפתע של המשרד נמצא, כי אחד הגלאים של אחד המפעלים לא פעל, ולכן לא ניתן היה לקבל נתונים על רמות הפליטה בארובה זו. מלבד אלה, לא עמד המשרד על כך שמפעלים אחרים בתחום המועצה יקיימו ניטור רציף בחלק מארובותיהם, בהתאם לסוגי החומרים הנפלטם מהם, אשר בשל הסכנה הנשקפת מהם נדרש, לדעת המשרד, ניטורם הרציף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 הודיע המשרד, כי בדיונים האחרונים בינו ובין התאחדות התעשיינים בישראל הושגה הסכמה לניטור מקוון במפעלים נבחרים בעלי פוטנציאל זיהום גדול ומסוכן, וסיכום הפרטים עם המפעלים הועבר לטיפול מנהלי המחוזות. עוד מסר כי אין אפשרות סבירה לנטר את כל החומרים, ובחודשים האחרונים הוא בוחן עם התאחדות התעשיינים בישראל את הרחבת הדרישות לניטור רציף בהתאם לחקיקה הקיימת בעולם ובהתאם ליכולת הטכנית לניטור של חומרים מיוחדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקוד על יישום מהיר של ההסדרים לניטור רציף ומקוון אליו של חומרים שפליטתם לאוויר מסכנת את בריאות הציבור, כך שיוכל לקבל דיווח בזמן אמת ולהיווכח אם יש חריגות חוזרות ונשנות; כמו כן, יקטן הצורך בבדיקות הפתע, שעלותן גבוהה והתקציב שלהן מוגבל.

3. ועדה בראשות נציג משרד הבריאות ובהשתתפות נציגי המועצה ונציגי משרד התעשייה והמסחר, שאת פעילותה מימנו המועצה ומשרדי הממשלה שיש להם נציגים בוועדה, החליטה באוגוסט 1999 על עשיית סקר אפידמיולוגי בידי גורמי מחקר חיצוניים על ההשפעות של המזהמים ברמת חובב על בריאות האזרחים ועל מצב התחלואה בעקבות חשיפה אליהם. הסקר נעשה בידי גורמי מחקר חיצוניים, בהנחיית ועדת היגוי מקצועית שלהם, ונקבע שתוצאותיו יוגשו לוועדה באוגוסט 2003. בבירור נוסף של משרד מבקר המדינה עם מזמיני הסקר בינואר 2004 עלה, כי ממצאי הסקר עדיין לא גובשו, והם נבדקים בידי ועדת ההיגוי המקצועית. כיוון שכך, אין עדיין בידי אף גורם ממלכתי מידע אמין ועדכני על השפעת הפעילות התעשייתית ברמת חובב על בריאות הציבור. מן הראוי שמזמיני הסקר יפעלו להחשת השלמתו ומסירת תוצאותיו לירייהם, כך שניתן יהיה לפרסמו לידיעת הגורמים המפקחים על המפעלים ועל המועצה ולידיעת הציבור הרחב.



עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה והמועצה המקומית התעשייתית רמת חובב, בסוף שנת 1989, נדרשו רשויות מוסמכות אלה לטפל במפגעי העבר ולהיערך לטיפול במניעת המפגעים הסביבתיים הנובעים מהפעילות התעשייתית הייחודית של המפעלים בתחום המועצה. במשך יותר מעשור פעלו המשרד והמועצה לסילוק חלק מהזיהומים שנוצרו בעבר ושנוצרים כל העת. אולם, בסוף שנת 2003 לא היו עדיין די תשתיות וכלי פיקוח מספקים להבטחת איכות נאותה של השפכים והאוויר: המשרד והמועצה טרם גיבשו, בתאום עם המפעלים, תכנית ישימה מכל הבחינות לפתרון סביבתי הולם של בעיית השפכים; המשרד והמועצה לא גיבשו תכניות חלופיות ומשלימות לטיפול בשפכים בתחום המועצה, אף שהניסיון לטפל בהם במתקן מרכזי לא צלח במועד שנקבע לכך וגם לא במשך כמה שנים לאחר מכן; הניטור הסביבתי שמבצעת היחידה הסביבתית של המועצה אינו מקיף את כל האזור, והמשרד לא חייב את המפעלים מזהמי האוויר שבהם נדרש הדבר, לבצע ניטור בארובותיהם. כמו כן חסרים למועצה ולמשרד כלים אפקטיביים לאתר בזמן אמת חריגות מהרמה המותרת של ריכוזי חומרים מסוכנים בסביבה ומרמות הפליטה המותרת שנקבעו בתנאי הרישיון, ולפעול למניעתן.

מן הראוי שמשרד הפנים יפעל לקידום הטיפול בהצעת החוק שגיבש לשינוי הרכב מועצה מקומית תעשייתית, תוך בחינת ההרכב הרצוי של המועצה המקומית התעשייתית לשם מילוי תפקידיה ולשם הבטחת יכולתם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להפעיל את סמכויותיהם השלטוניות מחוץ לה. ראוי שהמשרד והמועצה יחישו את הטיפול בבעיית השפכים תוך קביעת לוח זמנים מוגדר וגיבוש חלופות ישימות לטיפול בשפכים שבתחום המועצה, במידת הצורך, ויפעלו להחשת היישום של הסדרים נאותים לניטור של איכות האוויר ולפיקוח עליו בתחום המועצה ובאזור הסמוך לו. מן הראוי שהמשרד יקבע תקנים מדויקים ואכיפים לחומרים המזהמים הנפלטים מפתחי ארובות המפעלים בתחום המועצה, שניתן יהיה ליישםם תוך תקופה קצרה. הבעיות הסביבתיות ברמת חובב מחייבות מענה הולם בהקדם. דחיית פתרון של הבעיות האמורות למשך פרק זמן ממושך עלולה לפגוע באיכות החיים של התושבים באזור ובאיכות הסביבה בהווה ובעתיד.