

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק, בעיקר בתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש), במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד לאיכות הסביבה, את הפעולות שנקטו גופים אלה לטיהור הקרקע והמבנים המזוהמים במתחמי תעש באזור השרון, בתל אביב, בירושלים ובנוף ים; את המגעים בין הגופים לטיפול בזיהום מי התהום ולהכנת סקר זיהומים, את סוגיית האחריות לזיהומים; ואת תהליך הכנת תכניות המתאר למתחמי תעש שבשרון ובנוף ים. ביקורת זו מהווה נדבך נוסף לדוח מבקר המדינה בעניין מקרקעי תעש, שפורסם בדוח שנתי 55א (2004).

מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר

תקציר

בנובמבר 1990 הוקמה חברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) על מנת לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). בהסכמים להקמתה נקבע, כי יוחכרו לתעש כ-80,000 דונם, שאת מרביתם הקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). כ-6,000 דונם מהם נמצאים באזור השרון (להלן - מתחם השרון). במחצית השנייה של שנות התשעים פינתה תעש את מפעליה ממתחמיה בבית הכרם שבירושלים, בנחלת יצחק שבתל אביב (להלן - מתחם מגן) ובנוף ים שבהרצליה. בשלושת המתחמים נמצאו זיהומי קרקע חמורים. גם במתחם השרון הצפוי לפינוי יש זיהומי קרקע, שהיקפם טרם נקבע.

משלהי שנות התשעים ועד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), קיימות מחלוקות במספר נושאים עקרוניים בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובין תעש לבין המדינה, ובהם: עירוב סמכויות של המשרד לאיכות הסביבה עם אלו של נציבות המים (להלן - הנציבות), מועד ביצוע סקרי הזיהומים וטיהור הקרקע, ושאלת האחריות לזיהומים - המדינה הטילה את האחריות לזיהומי הקרקע ומי התהום על תעש, ותעש הטילה את האחריות על המדינה. המחלוקות נותרו ללא פתרון משך שנים, ועיכבו את הטיפול בזיהומי הקרקע ומי התהום ובאישור תכניות המתאר. בירור המחלוקות בין תעש לבין

המדינה בנושא האחריות, שאמור היה להיות מטופל במסגרת הליך גישור אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, טרם החל. זאת בעקבות הצעה להחלטה על הפרטת תעש המתייחסת, בין היתר, לשאלת האחריות.

בשנת 1996 כתב מנכ"ל משרד האוצר, כי טיהור הקרקע במתחם נוף ים יבוצע בשנת 1997. במאי 2000 החליטה הממשלה, שמשרד האוצר ומשהב"ט יכינו "תכנית תקציבית" ולוחות זמנים לטיהור הקרקע. אולם, שני המשרדים לא סיכמו על תכנית, ולא הוחל בטיהור הקרקע. זאת ועוד, טיהור המבנים והריסתם במתחם החל במרס 2002, כשלוש שנים וחצי לאחר עריכת סקר הזיהומים. גורם מרכזי בעיכוב של תקצוב פעולות אלו היה משרד האוצר.

מיוני 1999 ועד לדצמבר 2000 עוכבה תחילת טיהור הקרקע במתחם מגן שבתל אביב עקב אי-קבלת אישור תקציבי ממשרד האוצר. בדצמבר 2000 לאחר תחילת הגשמים הוחל בטיהור. המינהל התחייב קודם לכן לכסות את הקרקע המזוהמת ביריעות מפני הגשם, אולם לא עשה כך, ולכן חלחל הזיהום למי התהום. תוכנן שהטיהור יסתיים בתוך כשנה עד שנה וחצי. בפועל, נוכח גילוי גורמי זיהום נוספים, התמשכו עבודות הטיהור עד לסוף שנת 2004.

בשנים 1988-1992 נסגרו ארבע בארות מים באזור רמת השרון בשל זיהומים שנתגלו בהן. דוחות, סקרים וחוות דעת של מומחים ציינו, כי ייתכן שמקור הזיהומים בפעילות תעש. משנת 1988 ובמשך כ-15 שנה ועד לשלהי 2003 לא פעלו המשרד לאיכות הסביבה, הנציבות, עיריית רמת השרון ותעש בתקיפות כדי לעצור את התפשטות הזיהום או לטפל בו. בשנת 1998 הגישה הנציבות לתעש תכנית לביצוע סקר מי תהום. התכנית לא מומשה. בעקבות תביעה נגד תעש, שהוגשה ביולי 1999 לבית משפט השלום בתל אביב, הודיע היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2000, כי החליט על ביצוע סקר זיהומים. רק כשלוש שנים מאוחר יותר הוחל בביצועו. העיכוב נבע בעיקר מכך שמשרד האוצר לא תקצב את ביצוע הסקר. במשך כחצי שנה במהלך שנת 2003 אסרה תעש על נציגי הנציבות להיכנס למתחם השרון.

במשך כ-13 שנה, משלהי שנת 1991 ועד לשלהי שנת 2004 (מועד סיום הביקורת), נמשכת הכנת תכניות המתאר למתחמי השרון ונוף ים. מגוון גורמים עיכבו את סיום התכנון. חלקם עדיין מעכבים אותו. גורם מרכזי בעיכוב הינו שינוי מהותי בדרישות התכנון של השלטון המקומי - עיריית הרצליה ועיריית רמת השרון, בדרך כלל לאחר חילופי ממלאי תפקידים, בנוגע להיקף הבנייה ולפתרונות התחבורה. זאת ועוד, השלטון המרכזי - המינהל ומשרד הפנים - לא קיבלו במשך שנים רבות את דרישת עיריית הוד השרון לשתפה בתכנון שטחיה המוניציפליים שבמתחם השרון.

בנוסף, סיום התכנון למתחם נוף ים התעכב בשל הגורמים שלהלן: שררה אי-התאמה בין תחום השיפוט של עיריית הרצליה לבין מרחב התכנון המקומי שלה; טרם הושלמה חפירת בדיקה ארכיאולוגית במתחם, שהחלה בשנת 1995; ורשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים טרם קבעה את גבולות הגן הלאומי. זאת ועוד, הליך התכנון לא תאם למגמות התכנון בתכניות מתאר אחרות.

בנוסף, סיום התכנון למתחם השרון התעכב בשל הגורמים שלהלן: לא מונו חברים לוועדה המחוזית המשותפת למחוזות תל אביב והמרכז במשך כארבע שנים וחצי; ונדרשו שינויים ועדכונים חוזרים לתכנון נוכח הימשכותו, וחוזר חלילה. זאת ועוד, התכנון בתכנית המתאר למחוז תל אביב "התעלם", כמצוין במסמכי המינהל,

מתכניות מתאר שאושרו או מתכניות שהיו בתהליכי אישור, ובהן תכנית המתאר המקומית למתחם השרון.



בנובמבר 1990 הוקמה חברה ממשלתית - התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) על מנת לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך¹ במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). בהסכמים להקמתה נקבע, כי יוחכרו לתעש בחוזי חכירה כ-80,000 דונם, שאת מרביתם הקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). קרקעות תעש נמצאות, בין היתר, ברמת השרון, בהרצליה, בהוד השרון ובשטח ללא תחום שיפוט (להלן - מתחם השרון) (6,060 דונם). במתחם זה כלולים אתר צור שבהרצליה, שחלקו הצפוני פונה בשנת 2001, ואתר אליהו שברמת השרון, המיועד לפינוי; וכן בשלושה מתחמים שמהם פינתה תעש את מפעליה במחצית השנייה של שנות התשעים: בנחלת יצחק שבתל אביב (להלן - מתחם מגן) (40 דונם); בנוף ים שבהרצליה (450 דונם); ובירושלים (להלן - מתחם בית הכרם) (81 דונם).

בתקופה יולי 2003 - פברואר 2004 בדק משרד מבקר המדינה, בעיקר בתעש, במינהל, במשהב"ט, במשרד האוצר ובמשרד לאיכות הסביבה, את הפעולות שנקטו גופים אלה לטיהור הקרקע והמבנים המזוהים במתחמים ובאתרים האמורים, את המגעים בין הגופים לטיפול בזיהום מי התהום ולהכנת סקר זיהומים, ואת תהליך הכנת תכניות המתאר למתחמי השרון ונוף ים. ביקורת זו מהווה נדבך נוסף לדוח מבקר המדינה בעניין מקרקעי תעש². בדיקות השלמה נערכו בנובמבר 2004. חלק מהנתונים עודכן למרס 2005.

זיהום הקרקע ומי התהום

1. מתחם נוף ים

בדיון בוועדת היגוי לענייני תעש ביולי 1993 ציין המשרד לאיכות הסביבה, כי קיימת "בעיה אמיתית של טיהור הקרקע". בדיון סוכם על בחירת יועץ להמשך הטיפול בנושא. באוקטובר 1994 סיכם משרד האוצר, שיש לבצע סקר זיהומים. בשנת 1996 ערכה תעש את הסקר.

א. טיהור המבנים - ביוני 1998 בחרה תעש קבלן לטיהור המבנים שבמתחם ולהריסתם. אולם ממסמכי תעש מאוגוסט 1998 עלה, כי משרד האוצר הורה לה שלא להתקשר עם הקבלן מחוסר תקציב. רק כשנה וחצי מאוחר יותר, בפברואר 2000, נתן משרד האוצר את האישור התקציבי. בתקופה מרס-דצמבר 2000 טוהרו המבנים ונהרסו בעלות של כ-5.5 מיליון דולר.

ב. טיהור הקרקע - (1) במרס 1995 סיכמו משרד האוצר והמינהל, שייקבע תקציב לטיהור הקרקע. בדצמבר 1996 כתב מנכ"ל משרד האוצר, כי בשנת 1997 יבוצע הטיהור. בשנת 1997 דנו משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, המינהל ותעש בחלופת הטיהור המומלצת ובמקורות התקציביים לה. במהלך 1998 הכינה תעש את מסמך תכולת העבודה לביצוע הטיהור. אולם, עד מאי 2000 לא תקצב משרד האוצר את הטיהור.

1 ההתייחסות בדוח זה היא לתעשייה הצבאית כיחידת הסמך ולתעש כחברה, אלא אם נאמר אחרת.
2 "ניהול מקרקעי תעש", דוח שנתי 55א של מבקר המדינה (2004), עמ' 223.

ב-31.5.00 הטילה הממשלה על משרד האוצר ועל משהב"ט להכין תכנית תקציבית לטיהור ולשיקום האתרים שבהם אותרו זיהומים במתקני תעש; התכנית תכלול פירוט של דרכי הפעולה, האמצעים הנדרשים ולוח הזמנים לביצוע פעולות השיקום והטיהור; התכנית תוצג בפני ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים; וועדה זו והמשרד לאיכות הסביבה יפעלו לנקיטת הצעדים הדרושים כדי לחייב את כל הגורמים הנוגעים לעניין לפעול לאלתר לשיקום ולטיהור האזורים המזוהמים. בספטמבר 2000 שלחה תעש למשהב"ט את תכניתה לטיהור הקרקע³ במתחמים שפינתה מבית הכרם שבירושלים, ממגן שבתל אביב ומנוף ים שבהרצליה. בסקרי זיהומים שנעשו מטעם תעש אותרו במתחמים אלו זיהומים חמורים. הסקרים הינם שלב מקדים לביצוע הטיהור.

במאי 2004 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי לא הושגה הסכמה בינו לבין משהב"ט בנוגע להכנת תכנית תקציבית לטיהור ולשיקום הקרקע, כאמור בהחלטת הממשלה מ-31.5.00, וכי אין מקור תקציבי לביצועה. משרד האוצר הוסיף, כי עמדתו היא, שהתכנית תתבסס על כך שכל הגופים הרלוונטיים יקצו משאבים לטיהור, ושהטיהור "יבוצע לאחר מועד השלמת הליך התכנון ויצירת ודאות לגבי ערך הקרקע".

בדצמבר 2004 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי מנכ"ל משהב"ט הנחה את תעש להכין את התכנית התקציבית האמורה; והמגעים למימונה נוהלו ישירות בין תעש לבין משרד האוצר, כיוון שמשהב"ט אינו צד לשיווק הקרקע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש הינה גוף מקצועי להכנת התכנית, אולם בהחלטת הממשלה מ-31.5.00 הוטל על משהב"ט ומשרד האוצר להכין תכנית תקציבית לשיקום ולטיהור הקרקע.

נוכח המתואר לעיל, טרם הוחל בטיהור הקרקע בנוף ים. כלומר, חלפו כשמונה שנים מאז הודעתו של מנכ"ל משרד האוצר בדצמבר 1996, שהקרקע תטוהר בשנת 1997. כמו כן חלפו כחמש שנים מאז החלטת הממשלה ב-31.5.00 לפעול לאלתר לשיקום ולטיהור המתחם. יודגש, כי החלטת הממשלה לא התנתה את ביצוע הטיהור בהתקדמות הליכי התכנון והבנייה, כהתניית משרד האוצר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לראות בחומרה מצב דברים זה, שבו משרד האוצר ומשרד הביטחון אינם פועלים בנחישות הראויה לביצוע החלטת הממשלה. זאת, נוכח הסכנות הנובעות מהזיהום והנזקים הנגרמים בעטיו.

זאת ועוד, ממסמכי המשרד לאיכות הסביבה עולה, כי סקר זיהומים מאבד מערכו לאחר מספר שנים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ככלל, ראוי להתחיל בטיהור הקרקע בסמיכות לביצוע הסקר. כיוון שחלפו כשמונה שנים מאז ביצוע הסקר בנוף ים, ראוי לוודא שמסקנותיו עדיין תקפות.

(2) במרס 2001 התקבל בתעש מכתבו של מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, שקבע לפי תקנות רישוי עסקים (סילוק חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, כי הקרקע בנוף ים מכילה חומרים מסוכנים, ולפיכך מהווה פסולת שיש לסלקה לאתר פסולת רעילה (רמת חובב). תעש השיבה, בין היתר, כי האחריות למימון שיקום הקרקע ולטיהורה מוטלת על משרד האוצר והמינהל, שטרם אישרו את התקציב לכך, על אף פניות חוזרות ונשנות של תעש. יצוין, כי לא היה בדרישת מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה מתעש לטהר את הקרקע בכדי לזרז את פעולות הטיהור.

ביולי 2001 אישר המינהל לתעש להכין את מסמכי המכרז לטיהור, ובאוקטובר 2003 אישר המשרד לאיכות הסביבה את המסמכים. אולם, מאז אישורו ועד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), טרם

3 טיהור הקרקע בדוח זה משמעו לרבות באמצעות פינוי הקרקע המזוהמת לרמת חובב שבנגב.

הוצא המכרז לטיהור הקרקע, בהיעדר תקציב. זאת ועוד, לטענת יועצי המינהל, ניתן להקטין את עלויות ביצוע הטיהור. בנובמבר 2004 סוכם במינהל, כי ייערך דיון בעניין זה אצל מנהל המינהל ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, אולם טרם נקבע מועד לדיון.

2. מתחם מגן

ביוני 1999 הסתיימה בדיקת ההצעות שהוגשו במכרז לטיהור הקרקע במתחם מגן. ממסמכי תעש מספטמבר 2000 עלה, כי ההתקשרות לטיהור התעכבה בגלל אי-קבלת אישור תקציבי ממשרד האוצר. במאי 2000 עתרה עמותת "אדם טבע ודין" אגודה ישראלית להגנת הסביבה⁴ לבית המשפט⁵, וביקשה, בין היתר, לחייב את תעש, משהב"ט והמינהל לפעול לטיהור המקרקעין במתחם מגן ולניקויים. פרקליטות המדינה הודיעה בתגובתה לעתירה, כי לאור חשיבות הנושא, תינתן לתעש הרשאה כספית להתחיל בניקוי מתחם מגן לא יאוחר מאמצע ספטמבר שנת 2000. משלא ננקטו הפעולות האמורות, עתרה העמותה לבית המשפט⁶ שוב בנובמבר 2000.

בדצמבר 2000 הוחל בטיהור הקרקע. תוכנן לסיים את הטיהור עד למחצית שנת 2002. במהלך עבודות הטיהור נמצא בקרקע זיהום רב, מעבר לזיהום שהוערך בסקר הזיהומים. עקב כך, הסתיים הטיהור בדצמבר 2004.

ביוני 2000 התחייב המינהל לכסות את הקרקע ביריעות, שימנעו את חלחול הזיהום למי התהום אם הטיהור לא יתחיל לפני תחילת הגשמים. ממסמכי המינהל עלה, כי הוא לא פעל כפי שהתחייב. בינואר 2001 כיסתה תעש את הקרקע, לאחר שמרבית גורמי הזיהום כבר חלחלו למי התהום בגלל הגשמים.

3. מתחם השרון

א. עיריית רמת השרון

ממסמכי תעש עלה, כי הקרקע באתר אליהו מזוהמת בגלל המפעלים הכימיים שבו, בשל פיצוץ מצבור מוקשים ובשל קבירת פסולת. דוחות, סקרים וחוות דעת שערכו מומחים בשנים 1989-1996, חלקם מטעם נציבות המים (להלן - הנציבות) והמשרד לאיכות הסביבה, ציינו, כי ייתכן שמקורם של ריכוזים גבוהים של מזהמים במי התהום בפעילות תעש. ממסמכי הנציבות עלה, כי במהלך פעילותה של תעש סולקו על פני השטח שפכים תעשייתיים רעילים, שזיהמו את מי התהום. בשנים 1988-1992 נסגרו בגלל ריכוזי כרום וחנקות גבוהים ארבע בארות מים בתחום שיפוט מועצת⁷ רמת השרון (להלן - המועצה) - שתיים בשימוש המועצה ושתיים בשימוש תעש באתר אליהו.

בפברואר 1995 דרשה המועצה מתעש, כי תפצה אותה על נזקיה הכספיים נוכח זיהום המים בבארות. לאחר חילופי דברים בין הצדדים, שבהם כל צד דחה את טענות יריבו, הם החליטו בדצמבר 1995 על הקמת שני צוותי היגוי לטיפול משותף בנושאי הזיהום.

בדצמבר 1995 ביקשה תעש מהמועצה לאשר, שאינה מתנגדת להקמת מתקן לחומצות באתר אליהו. ראש המועצה דאז השיב לתעש, כי רמת השרון מתנגדת לבקשה וסבורה שיש לפעול לאלתר לסילוק

4 בג"צ 3485/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' תעש ואח', מ-15.5.00.

5 בג"צ 8175/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' תעש ואח', מ-12.11.00. העתירה נמחקה ב-30.12.03.

6 בשנת 2002 הוכרזה הרשות המקומית רמת השרון כעירייה.

"המטרד [תעש] מפתח ביתנו". בינואר 1996 שלחה המועצה לתעש תכנית לפעולה משותפת לאיתור מקורות הזיהום, ממדי התפשטותו, עצירתו, ניקוי האקוויפר, וטיפול חירום באופן מידי בשתי הבארות המזוהמות שהיו בשימוש המועצה. תעש הודיעה לראש המועצה, כי התנגדותו להקמת המתקן סתמה את הגולל על ההידברות.

בשנים 1994-1998 דנו הצדדים בנושא חיבור תעש למערכת הביוב האזורית. בפועל בוצע החיבור בשלהי שנת 2000, ורק לאחר ששני תושבי רמת השרון הגישו כתב תביעה⁷ כנגד תעש, בין היתר, בעניין חיבורה למערכת הביוב. אולם, שיתוף הפעולה בין תעש לבין המועצה לאיתור מקורות זיהום המים ועצירת הזיהום נפסק בינואר 1996, מיד בתחילתו.

בדצמבר 2002 הגישה עיריית רמת השרון תביעה כנגד תעש⁸ לקבלת פיצוי לנזקה, בעבר והעתידיים, בגין עלויות טיהור בארות המים שבשטחה. במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), נמצאה עדיין התביעה בהתדיינות משפטית.

ב. המשרד לאיכות הסביבה

בפברואר 1998 שלחה מנהלת מחוז תל אביב במשרד לאיכות הסביבה התראה לתעש, לפי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים). לפי ההתראה, סילוק לא נאות של פסולת בעת תהליכי הייצור של תעש במתחם השרון גרם לזיהום מקורות המים. מנהלת המחוז דרשה מתעש לנקוט את הפעולות שפירטה, כדי להביא להפסקת הזיהום והתפשטותו. מנכ"ל תעש השיב, שהדרישות בהתראה בלתי סבירות. במרס 1998 סיכמו המשרד לאיכות הסביבה ותעש על הקמת צוות משותף להם ולנציבות כדי לדון בנושאים שבהתראה, ולהמליץ על דרכי פעולה. החל ממרס 1998 התכנס הצוות מספר מועט של פעמים בלבד.

במאי 2004 הודיע המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי עבודת הצוות נפגעה, בין היתר, עקב דרך ניהול המגעים בין כל הגורמים המעורבים החל מיולי 1999, וכן עקב אי-שיתוף המשרד לאיכות הסביבה בפעילויות הנדרשות החל מנובמבר 2001.

בדיון שנערך במרס 1998 במשרד לאיכות הסביבה ציין נציג המשרד לאיכות הסביבה בעניין הבארות המזוהמות במתחם השרון, כי יש להחליט על תכנית שיקום מפורטת ולמצוא לה תקציב. נציג משרד האוצר ציין, כי ייתכן שבפעילות בהיקף כזה מן הראוי שסדרי העדיפויות ייקבעו על ידי הממשלה. בפברואר 1999 כתב מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה לתעש, כי היא לא הציגה תכנית ותקציב לקידום הנושא; והמשרד לאיכות הסביבה רואה בתעש אחראית לזיהום מקורות המים והקרקע, ועליה מיד לשקמם ולהפסיק את התפשטות הזיהום. מנכ"ל תעש כתב בתשובה, כי הוא דוחה את טענות מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה ואת דרישותיו, בין היתר, בנימוק שרק המדינה תוכל לעמוד בעלויות הנדרשות.

יוצא אפוא, כי הצוות שהוקם כעשור לאחר שחוות דעת וסקרים הצביעו על זיהום מי התהום, לא הביא להתקדמות של ממש בטיפול בהפסקת הזיהום והתפשטותו. גם תכנית לביצוע סקר מי תהום שהגישה הנציבות באוקטובר 1998 (בעלות של כ-2 מיליון דולר) לא מומשה. רק באמצע שנת 2006 אמור להסתיים סקר (ראו להלן), שעיקרו בחינת זיהומי מי התהום. הסקר הינו שלב מקדים לביצוע תכנית השיקום. ממילא טרם הוחל בשיקום מי התהום, וזאת כ-16 שנה לאחר גילוי הזיהום.

7 ת.א. 71112/99 (תל אביב - יפו) מור שמגר ויורם אלרון נ' תעש ואח', מ-20.7.99. במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), נמצאה עדיין התביעה בהתדיינות משפטית.

8 ת.א. 2515/02 (תל אביב - יפו) עיריית רמת השרון נ' תעש, מ-10.12.02.

ג. סקר זיהומים

(1) כאמור, ביולי 1999 הגישו שני תושבי רמת השרון כתב תביעה⁹, ולפיו נדרשה תעש, בין היתר, לטהר את המקרקעין באזור השרון, לטפל בבארות המים המזוהמות, לחקור את היקף זיהום מי התהום ולנקותם. בכתב ההגנה טענה תעש, בין היתר, להיעדר קשר מוכח בין הזיהומים לבין פעילותה, ושמרבית הזיהומים נעשו, אם בכלל, על ידי יחידת הסמך - התעשייה הצבאית.

בספטמבר 2000 הודיע לבית המשפט היועץ המשפטי לממשלה, לאחר פניית בית המשפט אליו, כי החליט להתייצב בתיק עקב העניין הציבורי; כן החליט על ביצוע סקר הערכות לסיכונים זיהום מי התהום (להלן - הסקר) באזור השרון, כהצעת הנציבות, שיבוצע בתוך כשלוש שנים; ולאור ממצאיו תוכן תכנית לטיהור הזיהום, למניעת התפשטותו או לשיקום מי התהום. עוד הוסיף, שתעש הינה "לכאורה, גורם מרכזי באחריות" לזיהום. בעקבות ההודעה, החליט בית משפט לדחות את הדיון בתיק לשלוש שנים, ובמהלכן יבוצע הסקר. אולם, כאמור, הסקר אמור להסתיים באמצע שנת 2006, דהיינו באיחור של כשלוש שנים מהמועד שעליו הודיע היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט.

ממסמכי משרד המשפטים עלה, כי משרד האוצר התנגד להעביר את התקציב לביצוע הסקר, והתנה את העברתו בכך שנציב המים יוציא לתעש צו לתיקון המעוות לפי חוק המים. בנובמבר 2001 אכן התקבל בתעש הצו האמור. הנציב ציווה על תעש להביא את מימיהן של ארבע בארות ברמת השרון לרמת התקן הרצויה למי שתייה; לבצע בדיקות קרקע לאיתור מזהמים; ולהכין תכנית לטיהור.

בינואר 2002 סיכם היועץ המשפטי לממשלה דיון בלשכתו, ולפיו, בין היתר, תעש תגיש ערר על הצו לבית הדין למים, כדי לשמור על זכויותיה; וכי הצדדים יבקשו מבית הדין לדחות את הדיון בערר, כדי להסכים בתוך שלושה שבועות על אופן ביצוע הסקר במימון משותף. תעש אכן הגישה את הערר והדיון בו הוקפא. ביולי 2002 סיכמו תעש והנציבות על אופן ביצוע הסקר. אולם לא הוחל בביצוע: באוגוסט 2002 דרש דירקטוריון תעש, כתנאי להשתתפותו במחצית עלות הסקר, שייקבע מנגנון הידברות בין המדינה לבין תעש להסדרת המחלוקת ביניהם בנוגע לאחריות לזיהומים, שבוצעו קודם להתאגדותה של תעש כחברה. משלא הושגה הסכמה לגבי המימון המשותף, הורה היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2002, כי משרד האוצר יישא במימון ביניים של הסקר ויחל מיד בביצועו. יצוין, כי בפברואר 2003 הסכימה המדינה להליך גישור בינה לבין תעש, אשר החל בדצמבר 2003 (בעניין הגישור ראו בהמשך).

מהמקובץ עולה, כי חלפו כשנתיים וחצי מהודעת היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2000 לבית המשפט על כך שהורה על ביצוע הסקר ועד להקצאת התקציב לביצועו (בסך של כ-3.5 מיליון דולר) בדצמבר 2002. גורם מרכזי בעיכוב התקצוב היה משרד האוצר.

(2) בתקופה מרס 2003 - יולי 2003 נתגלעה מחלוקת בין תעש לבין נציב המים בעניין בחינת הגורמים המזהמים באזור השרון. מנכ"ל תעש טען, שמטרת הסקר להטיל על תעש בלבד את האחריות לכל הזיהומים. בעקבות הנחייתו, אסרה תעש על כניסת נציגי הנציבות למתחם השרון (מיולי 2003 ועד לדצמבר 2003).

בנובמבר 2003 ביקש נציב המים את התערבות היועץ המשפטי לממשלה. בדצמבר 2003 כתב היועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר ולשר הביטחון, כי "הגיעו מים (מזוהמים) עד נפש". הוא ביקש מהם לפעול ללא דיחוי ולגרום לכך שתעש תשתף פעולה ותאפשר לאלתר את ביצוע הסקר, לטובת איכות המים של תושבי האזור. בישיבת הגישור הראשונה בדצמבר 2003 הסכימה תעש, כי נציגי הנציבות ייכנסו למתחם השרון כדי להתחיל בסקר.

(3) באוגוסט 2004 הודיע המשרד לאיכות הסביבה לנציבות, כי הסקר אינו עונה על הנחיותיו לגבי זיהוי כל זיהומי הקרקע. באוקטובר 2004 שלחה הנציבות למשרד לאיכות הסביבה את הערותיה בהתייחס להנחיות המשרד לאיכות הסביבה בניהול.

במאי 2004 הודיע המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה, שמהלכי הנציבות בעניין הסקר, ובכללם בנושא הקרקע שבאחריותו, לא תואמו אתו; הוא לא קיבל מידע בסיסי על הסקר ואינו מעורב בביצועו. באפריל 2005 הוסיף המשרד לאיכות הסביבה, כי כיוון שהסקר לא בוצע בהתאם להנחיותיו, הוא לא השיג את מטרתו. לעומת זאת, ביוני 2004 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי הסקר מתבצע בהתאם לתכניתה ולפי ההרחבה שדרש המשרד לאיכות הסביבה; והוסכם, שהנחיותיו יינתנו במהלך הסקר. באפריל 2005 הוסיפה הנציבות, כי המשרד לאיכות הסביבה לא ענה להערות ששלחה הנציבות על הנחיותיו בנוגע לסקר.

משרד מבקר המדינה מציין, כי ממסמכי הנציבות עצמה מאוקטובר 2004 עולה, כי "אכן דרישות המשרד לאיכות הסביבה אשר הועברו כהנחיות כלליות לסוקרי הקרקע (ולא פרטניות לגבי מתחם תעש) לא אומצו על ידי [הנציבות]", מהשיקולים שפירטה במכתבה למשרד לאיכות הסביבה מאוקטובר 2004. מן הראוי, שהמשרד לאיכות הסביבה היה דואג להעביר את התייחסותו להערות הנציבות, כדי למצות כנדרש את סקר זיהומי הקרקע.

(4) אמדן עלויות לביצוע סקר מקיף של כל זיהומי הקרקע במתחם השרון עומד על כ-10-15 מיליון דולר. באפריל 2005 הודיע המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי אמדן זה מהווה סכום מירבי ותתכן תכנית לסקר פחות מקיף שתוגש לאישור.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שמשרד האוצר, המינהל, המשרד לאיכות הסביבה והנציבות ייערכו לתקצוב סקר זיהומי הקרקע הנדרש, בהתאם להנחיות המקצועיות של המשרד לאיכות הסביבה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי השתלשלות העניינים מלמדת על אozלת יד מתמשכת של כל הגורמים שאמורים היו לטפל בזיהומים. חמורה מכל היא העובדה, שחלפו כ-15 שנים ממועד גילוי זיהום מי התהום בשנת 1988 ועד לתחילת הסקר במתחם השרון בדצמבר 2003; במהלכן עסקו תעש ומשרדי הממשלה האמורים בהטלת האחריות זה על זה, במקום להוציא אל הפועל תכנית פעולה לטיפול בזיהום ולמניעת התפשטותו. במצב דברים זה, לא זו בלבד שהציבור נפגע, אלא גם עלות שיקום המים הולכת וגדלה עם התפשטות הזיהומים.

4. מחלוקות בין המדינה לבין תעש ובין משרדי הממשלה לבין עצמם

בתקופה 1999 ועד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), קיימות מחלוקות במספר נושאים עקרוניים בין תעש לבין המדינה ובין משרדי הממשלה לבין עצמם. בהם שאלת האחריות לזיהומים, מועד ביצוע סקרי הזיהומים וטיהור הקרקע, ועירוב סמכויות של המשרד לאיכות הסביבה עם אלו של נציבות המים. מחלוקות אלה נותרו ללא פתרון במשך שנים, ועיכבו את הטיפול בזיהומי הקרקע ומי התהום ובאישור תכניות המתאר. להלן פירוט:

א. בתשובת תעש לעתירה לעיל בעניין טיהור מתחם מגן¹⁰ נטען, כי האחריות הכוללת לטיהור החומרים המזהמים המצויים במתחמי תעש, אם יש כאלה, אשר נבעו מהתקופה שבה הייתה תעש יחידת סמך של משהב"ט, מוטלת על המדינה. פרקליטות המדינה ציינה בתגובתה לעתירה, כי במסגרת ההסכמים שנחתמו בין המדינה לבין החברה (תעש), הועברו לתעש הנכסים והחברות, לרבות כל התביעות שעילתן מהתקופה בה פעלה החברה כיחידת סמך של המדינה. בעקבות הסבת יחידת הסמך (התעשייה הצבאית) לחברה ממשלתית וההסכמים האמורים "נכנסה חברת [תעש] ל'נעלי' יחידת הסמך והמדינה אינה נושאת באחריות לפעילותה של יחידת הסמך". כאמור, העתירה החוזרת בעניין מתחם מגן נמחקה. המחלוקת העקרונית נותרה בעינה.

יצוין, כי במאי 2001 כתב היועץ המשפטי לממשלה ליועצת המשפטית למערכת הביטחון, כי חבל שכספי חברה ממשלתית מוצאים במסגרת הליכים משפטיים, כגון לגבי מתחם מגן, כשניתן היה לפעול אחרת. ביוני 2001 כתבה היועצת המשפטית למערכת הביטחון, שמדובר בנושא מורכב וכבד עם השלכות ציבוריות נרחבות, שיש לפתור בו את השאלות האופרטיביות גופן, בכל הנוגע לטיהור המים, ולא לקיים דיונים משפטיים. לדעתה, נוכח הקשיים הכספיים המשמעותיים של תעש, נראה שעל המדינה כבעלים של תעש, להבדיל מהבעלים לשעבר של התעשייה הצבאית, יחידת הסמך, להירתם ולבחון כיצד פותרים את סוגיית זיהום המים.

עוד יצוין, כי המשרד לאיכות הסביבה הוציא לתעש בשנים 1998, 2000 ו-2001 מכתבי התראה לגבי מתחמי השרון, מגן ונוף ים, שיש בהם משום הטלת אחריות על תעש לזיהומים ולסילוקם. הוא הדין לגבי הצו לתיקון המעוות, שהוציא נציב המים לתעש בנובמבר 2001.

בירור המחלוקת בין תעש לבין המדינה בנושא האחריות אמור היה להיות מטופל במסגרת הליך גישור אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שהחל בדצמבר 2003. עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), טרם הוחל בבירור העניין במסגרת הליך הגישור. כל הנוגעים בדבר ממתינים לתוצאות הגישור, ובינתיים אינם נוקטים פעולה של ממש.

באפריל 2005 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי טיוטת הצעה להחלטה על הפרטת תעש, שהועברה אליו לפני מספר חודשים, מתייחסת בין היתר, לשאלת האחריות המשפטית לגרימת המפגעים במתחמי תעש ולאחריות לנשיאה בעלויות השיקום בשל כך; אופן נשיאת האחריות מצד המדינה המוצגת בטיוטה, כמעט שמייתרת את המחלוקת בין המדינה לבין תעש, שהייתה ערב תחילת הליך הגישור; ולאור מצב דברים זה, לא נמצא הטעם להמשיך בשלב זה בהליך הגישור ככל שהדבר נוגע להכרעה בשאלת האחריות המשפטית לגרימת הזיהום. יחד עם זאת, היה והחלטת ההפרטה לא תנקוט בסופו של דבר בפתרון מתאים בעניין, ישוב היועץ המשפטי לממשלה וישקול את חידוש הליך הגישור, ככל שיידרש.

עוד הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי "סוגיית הטיפול בזיהום מי התהום והקרקעות אשר במקרקעי תעש הינה סוגיה מורכבת ביותר אשר טעונה טיפול מערכתי ממושך ואין ליחד את הטיפול בה רק כחלק מהליך הפרטת תעש כמוצע".

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי החלטה מחייבת בעניין הפרטת תעש טרם התקבלה. ממילא מועד ביצוע הליך ההפרטה אינו ידוע. זאת ועוד, נוכח מורכבות ההליך, צפוי שהוא יימשך שנים רבות. לפיכך, מן הראוי, כי יימצא פתרון לסוגיית האחריות לזיהומים, בין אם בדרך הגישור בה הוחל ובין בכל דרך אחרת.

ב. מתשובת פרקליטות המדינה מיוני 2000 לעתירה שלעיל¹¹ בעניין טיהור מתחם מגן, עולה, שמשרד האוצר והמינהל סברו שיש לתקצב את עבודות הטיהור עם הפקדת תכנית בניין העיר בוועדה המחוזית, כיוון שהיא אינדיקציה לכך שניתן לשווק את הקרקע; לעומת זאת, עמדת המשרד לאיכות הסביבה הייתה, שיש לפעול לניקוי הקרקע המזוהמת בהקדם ולפני עונת הגשמים, כדי למנוע את המשך חלחול הזיהום למי התהום.

לתעש מתחמים ואתרים נוספים, שפוננו או הצפויים לפינוי, כגון צפון אתר צור ואתר אליהו, בהתאמה, שלגביהם טרם נערך סקר זיהומים, ונמשכת המחלוקת בין משרדי הממשלה בשאלה אם לקבוע את תכניות הטיהור והשיקום בטרם הפקדת תכניות בניין העיר. יודגש, שממסמכי תעש עולה, כי הקרקע באתר אליהו מזוהמת. זאת ועוד, משרד האוצר לא אישר תקציב לסקר זיהומים בצפון אתר צור מאותם שיקולים שלעיל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לשם קידום האינטרס הציבורי, ראוי שמשרד האוצר, משהב"ט, המשרד לאיכות הסביבה, הנציבות, המינהל ותעש יסכמו על עקרונות מנחים לטיהור ולשיקום הקרקע במתחמי תעש, תוך מתן עדיפות למתחמים המיועדים לפינוי או שפוננו זה מכבר. במקרי הצורך ראוי שיביאו בדחיפות מחלוקות בעניין הטיהור להכרעה של היועץ המשפטי לממשלה, או של כל גורם מוסמך אחר.

ג. עירוב סמכויות של המשרד לאיכות הסביבה עם אלו של הנציבות בנושאי הטיפול בזיהומי הקרקע ומי התהום גורם למחלוקת מתמשכת בין שני הצדדים. כך, לדוגמה, בדצמבר 2003, בדיון משותף בכנסת של ועדת המשנה של משרד הפנים לאיכות הסביבה ושל ועדת המדע והטכנולוגיה ציין הידרולוג מטעם עמותת "אדם טבע ודין" אגודה ישראלית להגנת הסביבה, ש"לא ייתכן שלא תהיה הידברות בין שני משרדי ממשלה שאמונים על איכות המים באקוויפר", "ושישימו אחד לשני מקלות בגלגלים". המשרד לאיכות הסביבה טען, "שלא כל המידע מגיע אלינו... בעיקר מהנציבות". ואילו הנציבות טענה, שהמשרד לאיכות הסביבה "מסרב לחלוטין להכיר בסמכות של נציב המים [להוציא צו לתיקון המעוות]". היו"ר בשיבה ציינה, ש"הרבה מאוד גורמים ממשלתיים עוסקים בנושא [זיהום המים], אבל מרוב גורמים שעוסקים בנושא, הנושא נופל בין הכיסאות".

במאי 2004 הודיע המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי אינו כופר בסמכות האמורה של נציב המים, והמחלוקת עם הנציבות הועברה לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה. ביוני 2004 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי אכן קיים ויכוח על סמכויות בין משרדי הממשלה בנושא הטיפול בקרקע ובמי התהום, אולם הקשר בינו לבין הטיפול בזיהומים במתחמי תעש אינו ברור לנציבות.

באפריל 2005 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי הליך בירור המחלוקת בין המשרד לאיכות הסביבה לבין הנציבות טרם גובש וטרם החל, בין היתר משום שעמדת הנציבות לא התקבלה אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה במשך כשנה; "על פי החלטת הממשלה בחודש ספטמבר 2004 הוקם צוות בינמשרדי שעניינו הקמת רשות מים פנים ממשלתית. עיקר מטרות הצוות הוא מתן המלצות בנוגע לניהול משק המים וריכוז הסמכויות הרגולטוריות בתחום"; וכי אפשר שהצוות יתבקש להתייחס לסוגיות שאינן משפטיות הכרוכות במחלוקת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), נמשך אי-שיתוף הפעולה בין המשרד לאיכות הסביבה לבין הנציבות בנוגע לטיפול במתחם השרון. זאת כעולה מהודעת המשרד לאיכות הסביבה לנציבות באוגוסט 2004, שהסקר שהיא עורכת אינו עונה להנחיותיו, ומהודעת הנציבות למשרד מבקר המדינה מאפריל 2005, כי המשרד לאיכות הסביבה לא ענה להערות הנציבות בנוגע לסקר. בדוח שפורסם באוגוסט 2004 ציין מבקר המדינה¹² את המחלוקת ואת חוסר שיתוף הפעולה בין שני הגופים, כפוגעים בענייני איכות הסביבה. דומה, כי המחלוקת בין הצדדים מהווה אבן נגף לשיתוף פעולה ביניהם, ומתחייבת הסדרתה בהקדם.

הכנת תכניות המתאר

1. מתחם נוף ים

בשלהי 1991 יזם משרד ראש הממשלה את הכנת תכנית המתאר המקומית (מש/3)¹³ (להלן - תכנית המתאר) ל"מתחם תעש נוף ים". בתחילת 1995 הועבר התכנון למינהל, שהתקשר עם חברה (להלן - חברה א') לקידום התכנית. בתחום התכנון כלולים, בין היתר, שטחי תעש, שטח עתיקות מוכרז וגן לאומי (אפולוניה) שטרם נקבעו גבולותיו. בנובמבר 2004 דנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה בתכנית המתאר. עד למרס 2005 טרם נקבע מועד לדיון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בעניין הפקדת התכנית. להלן פירוט הגורמים העיקריים שעיקבו את סיום התכנון של תכנית המתאר.

א. שינוי בתחום השיפוט של הרצליה

ביולי 1994 חתם שר הפנים על צווי התכנון והבנייה להקמת ועדות משותפות - מקומית ומחוזית, והעניק להן סמכויות לעניין "מתחם תעש נוף ים". במאי 1996 חתם שר הפנים על אכרזת העיריות¹⁴, ולפיה הועברו מקרקעין מתחום המועצה האזורית חוף השרון לתחום השיפוט של עיריית הרצליה. בשלהי 1998 בוטלו צווי התכנון והבנייה משנת 1994 ופורסמו צווים חדשים¹⁵. לאור האכרזה ומיד לאחר פרסום הצווים החדשים ביקשו המינהל ועיריית הרצליה משר הפנים לבטל את הוועדות המשותפות. לטענת המינהל במכתביו למשרד הפנים בשנים 1998 ו-1999, הפעלת ועדה משותפת, שחברים בה גורמים שאין להם עניין בתכנית המתאר, מסבכת את הליך התכנון ומאריכה אותו שלא לצורך. כעבור כשלוש שנים וחצי, במרס 2002, בוטלו הוועדות המשותפות¹⁶.

יוצא אפוא, כי משך כשמונה שנים התקיים מצב של אי-התאמה בין תחום השיפוט של עיריית הרצליה לבין מרחב התכנון המקומי שלה. בנובמבר 2004 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי ביולי 2004 הושלם הליך ההתאמה בין תחום השיפוט לבין מרחב התכנון.

12 דוח ביקורת של מבקר המדינה על שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה, אוגוסט 2004, עמ' 79.

13 תכנית זו כוללת את התכנית המפורטת הר/2053.

14 אכרזת העיריות (שינוי תחום העיר הרצליה), התשנ"ו-1996.

15 צו התכנון והבניה (ועדה מחוזית משותפת לתכניות "מתחם תעש נוף ים" למחוזות תל אביב והמרכז), התשנ"ט-1998, וצו התכנון והבניה (ועדה מקומית משותפת לתכניות "מתחם תעש נוף ים"), התשנ"ט-1998, ק"ת התשנ"ט 238, 239.

16 ק"ת התשס"ב 630.

ב. התאמת התכנון לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות

בביקורת עלה, כי תכנית המתאר לנוף ים לא תאמה לתכניות מתאר מחוזיות שאושרו. בנוסף על כך, עלתה אי-התאמה בין מגמות התכנון בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, שטרם אושרו, לבין המגמות בתכנית המתאר למתחם, שהכין המינהל לעניין ייעודי הקרקע. יודגש, כי תופעה כזו עלתה גם לגבי תכנון מתחם השרון שהכין המינהל. הוא ציין במסמכיו, כי תכנית המתאר למחוז תל אביב שבהכנה, מתעלמת "מתכניות רבות שכבר אושרו או בתהליך אישור", ובהן תכנית המתאר המקומית למתחם השרון. במאי 2004 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המחוזית (מרכז) דחתה תכנית מתאר מקומיות שהוגשו לה ושלא תאמו לתכנית המתאר המאושרת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שהמינהל יתאם מראש את מגמות התכנון שלו עם תכניות המתאר השונות, כדי לחסוך במשאבים.

ג. תכנון מחלף

ביולי 1996 אישר מנכ"ל מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) לתכנן ולהקים מחלף כניסה לנוף ים, בהתאם לתכנית המינהל. במאי 2002 התריע המינהל בפני מע"ץ, כי התכנית שהכינה מתעלמת מתכנית המינהל שתואמה עם מע"ץ. כך, לדוגמה, תכננה מע"ץ את מיקום המחלף על מיקום בניינים שתוכננו בתכנית המינהל.

במאי 2004 הודיעה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, שאישור המנכ"ל מיוולי 1996 היה עקרוני בלבד; היה תיאום מלא בין מע"ץ לבין המינהל; ומע"ץ נאלצה להסיט ממקומו את המחלף שתכננה, אך גם המינהל נאלץ לשנות את תכניתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למע"ץ, כי בפועל היא לא תכננה את המחלף בהתאם לתכנית המינהל וכפי שהנחה המנכ"ל שלה. בכך היא בזוזה משאבי זמן וכסף. מן הראוי, שמע"ץ¹⁷ תוודא, שיש תיאום בין הליכי התכנון שהיא והמינהל מבצעים.

ד. שינויים בדרישות עיריית הרצליה

ממסמכי המינהל עלה, כי ראש עיריית הרצליה המכהנת בתפקידה מאז 1998, לא הסכימה לתכנית שסוכמה עם קודמה בתפקיד בנוגע להיקף הבנייה. לאחר דיונים רבים בין המינהל לבין העירייה סוכמה ביניהם תכנית חדשה בתחילת שנת 2000. אולם, לאחר מכן הציבה ראש העירייה דרישות תכנוניות חדשות בקשר לדרך הגישה למתחם, אך המינהל התנגד להן.

במאי 2004 הודיעה עיריית הרצליה למשרד מבקר המדינה, כי עיכובים בתכנון נבעו בגלל גופים אחרים שפירטה. במאי 2004 הודיע משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 2003 פנה המינהל לראש העירייה בנושא, ולא קיבל את התייחסותה. לכן במרס 2004 פנה משרד ראש הממשלה לראש העירייה, וזו העבירה את התייחסותה למינהל.

ה. תכנון הגן הלאומי (אפולוניה)

(1) תהליך התכנון - בפברואר 2002 הגישה רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות) לעיריית הרצליה את הצעתה להקמת גן לאומי. ביולי 2002 מסר המינהל את תכנית המתאר שהכין להערות העירייה, אולם ממסמכיו עלה, שהעירייה לא קידמה את התכנית, כיוון שהמתינה

17 החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, שהוקמה במקום מע"ץ.

לסיום הכנת תכנית הגן הלאומי. ביוני 2004 סיכמו עיריית הרצליה, הרשות ומתכנתת המחוז של משרד הפנים על הקמת צוות תכנון לנושא. עד למרס 2005 טרם החל הצוות לפעול.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במאי 2003 דנו המינהל והרשות באי-התאמה בין גבולות הגן הלאומי, כפי שתכננה הרשות, לבין שלוש תכניות מתאר ארציות. עד למרס 2005 טרם קבעה הרשות מהם גבולות הגן הלאומי.

במאי 2004 הודיע משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי מתחילת 2002 לא מצליח המינהל להשיג שיתוף פעולה עם הרשות. ביוני 2004 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי באפריל 2004 הסכימה לשיתוף פעולה ולמימון חלקי של עלות התכנון; וכשהתכנון יתקדם הוא יוצג להנהלת הרשות שתכריע בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין, כי עד למרס 2005 טרם סיכמו הרשות והמינהל את פרטי התכנון המשותף. מן הראוי, שהרשות תפעל בשיתוף פעולה מלא ובלוח זמנים מחייב עם המינהל בטרם תקבע את גבולות הגן הלאומי.

(2) כפר רשף ומעברת נוף ים - בכפר רשף נמצאים פולשים. ממסמכי המינהל ממאי 1997 עולה, כי קיימים פסקי דין לפינויים, חלקם משנת 1989, הנמצאים לקראת ביצוע של ההוצאה לפועל. עוד עולה, כי משרד האוצר התנגד לפינוי המעברה, בטרם גובשה תכנית המתאר למתחם, כיוון שלא הוכח שיש לכך בסיס כלכלי. בדיון במינהל במאי 2003 ציין המינהל בפני הרשות, כי "אין אפשרות להכרזה על גן לאומי בלי לקחת אחריות לגבי פינויים [המעברה וכפר רשף]". ממסמכי המינהל מאוגוסט 2003 עולה, שאין ביכולתו להסדיר זכויות או לאפשר פנייה לוועדה המקומית (הרצליה) לקבלת היתרי בנייה, כיוון שמדובר בגן לאומי. כמועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), טרם נקבע מי יישא בעלויות פינוי המעברה וטרם נפתרה בעיית הפולשים.

1. אי-השלמת חפירות ארכיאולוגיות

(1) בשלהי 1993 דרשה רשות העתיקות לבצע חפירת בדיקה לתיחום אתר העתיקות שבמתחם. בספטמבר 1995 החלה החפירה, לאחר שהמינהל תקצב אותה. במרס 1998 הודיעה רשות העתיקות למשרד האוצר, כי צריך להשלים את החפירה, בעלות שהוערכה ביוני 1999 בכ-400,000 ש"ח.

בשנת 1999 שררה מחלוקת בין רשות העתיקות לבין חברה א' בנושא מימון השלמת החפירה ודרך ההתקשרות לביצועה. רשות העתיקות הודיעה לחברה א', כי לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, אין לבצע במתחם עבודות כלשהן ללא אישורה; היא לא תוכל לבצע את העבודות מתקציבה; ולפי פסיקת בג"ץ¹⁸, היא אינה מוסמכת להתנות את ביצוען במימון הזים. מקור התקציב לביצוע חפירות הבדיקה לא נקבע. במאי 2002 הוסיפה רשות העתיקות תנאי, כי לא תשלים את חפירת הבדיקה לפני טיהור הקרקע במתחם. במהלך שנת 2004 סיכמו אמנם רשות העתיקות והמינהל עקרונית על שילוב חפירות הבדיקה בעבודות הטיהור, אך עד למרס 2005 טרם סיכמו על מקור התקציב לחפירות הבדיקה עצמן. כאמור, טרם הוחל בטיהור הקרקע. ממילא טרם הושלמה חפירת הבדיקה.

(2) ביוני 2002 דנו רשות העתיקות וחברה א' בתכנית המתאר. רשות העתיקות ביקשה לבדוק את האפשרות לבצע שינויים בתכנית. בהתייחס לבקשה כתב המינהל, כי אין בכוונתו לשנות את התכנית. במאי 2004 הודיעה רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה, כי בדיון הוצגה לה תכנית מוגמרת, שהוכנה ללא ידיעתה וללא שילובה; מגמת התכנית ניצול מרבי של הקרקע לבנייה, ללא התייחסות לערכים תרבותיים והיסטוריים; ועיקר המחלוקת בינה לבין המינהל הינה לגבי השלמת חפירת הבדיקה ותיחום שטח שימש לעתודה ארכיאולוגית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-ההסכמה בין הגורמים השונים על טיהור הקרקע ועל השלמת חפירת הבדיקה מתמשכת מעבר לזמן סביר.



הכנת תכנית המתאר ל"מתחם תעש נוף ים" נמשכת כ-13 שנה. מספר גורמים עיכבו את סיום הכנתה, ובהם: אי-התאמה בין תחום השיפוט של עיריית הרצליה לבין מרחב התכנון המקומי שלה; שינויים בתכנון שעשתה עיריית הרצליה במהלך השנים; אי-הסכמה על גבולות הגן הלאומי; ואי-השלמת חפירת בדיקה ארכיאולוגית, שמטרתה לתחם את שטח העתיקות. זאת ועוד, הליך התכנון לא תאם למגמות התכנון בתכניות מתאר אחרות.

מועד שיווק הקרקע אינו צפוי בשנים הקרובות בגלל אי-סיום תכנון תכנית המתאר. זאת ועוד, משרד האוצר ומשהב"ט לא סיכמו על תכנית תקציבית לטיהור הקרקע, כפי שנבקע בהחלטת הממשלה מ-31.5.00 לשקם לאלתר את המתחם. נוכח זיהום הקרקע שבמתחם ולאור היתרונות הכלכליים הצפויים משיווק הקרקע, מן הראוי שכל הגורמים המעורבים בתכנון יפעלו בהקדם לסיומו, ולהתאמתו לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות הרלוונטיות.

2. מתחם השרון

מתחם השרון נמצא בהרצליה, ברמת השרון, בהוד השרון ובשטח ללא תחום שיפוט. נכון למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), מתוכנן לבנות בו כ-20,000 יחידות דיור. בשלהי שנת 1991 הוחל במשרד ראש הממשלה בתכנון שטחי הרצליה ורמת השרון - הכנת תכנית מתאר מקומית (מ/ש/1) וכן תכניות מפורטות. בשנת 1997 הועבר התכנון למינהל, שהתקשר לצורך כך עם שתי חברות (להלן - חברות ב' וג'). עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), טרם הושלמה הכנת התכניות. להלן פירוט הגורמים העיקריים שעיכבו את סיום התכנון.

א. היעדר פורום תכנוני

ביולי 1994 חתם שר הפנים על צווי התכנון והבניה¹⁹ להקמת ועדות משותפות - מקומית ומחוזית. בשנת 1995 אישרה הוועדה המקומית המשותפת את תכנית המתאר המקומית. אולם, נוכח פגמים

19 צו התכנון והבניה (ועדה מקומית משותפת לתכניות "מתחם תעש השרון"), התשנ"ה-1994, וצו התכנון והבניה (ועדה מחוזית משותפת לתכניות "מתחם תעש השרון" למחוזות תל אביב והמרכז), התשנ"ה-1994.

שנתגלו בשני הצווים, הודיע בספטמבר 1996 נציג ראש הממשלה על התחלת התכנון מחדש. במאי 1998 ביטל שר הפנים את שני הצווים, והוציא תחתם צווים חדשים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי כארבע שנים וחצי, ממאי 1998 ועד לדצמבר 2002, לא מונו חברים לוועדה המחוזית המשותפת. במאי 2004 הודיע מנכ"ל משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי התכנון שבו מדובר מורכב ומסובך, והיעדר הפורום התכנוני המתאים לא היה גורם מעכב מהותי בתכנון. משרד מבקר המדינה מעיר, כי התכנסותה של הוועדה המחוזית המשותפת ממועד הקמתה עשויה הייתה לקדם את תהליך התכנון, כיוון שהוועדה מהווה מנגנון משמעותי להיגוי התכנון.

ב. הכנת בדיקה כלכלית במינהל

ביולי 1999 התריעה חברה ב' בפני המינהל, כי מתחילת התכנון (במשך כשבע שנים) טרם נערכה בדיקה כלכלית כוללת ל"בחנית איזון התכנית". בפברואר 2000 הגיש יועץ כלכלי למינהל את תוצאות הבדיקה, ולפיהן ייוותרו בידי המדינה כ-2.3 מיליארד דולר ממימוש התכנית. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שהמינהל יבחן את התקבולים הצפויים (נטו) ממימוש תכניות בשלבי הכנתן הראשוניים.

ג. עדכונים במערך התחבורה המתוכנן

(1) בשנים 1996-2003 בוצעו ביוזמת משרד התחבורה והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב מספר בדיקות ועדכונים למערך התחבורה ולמחלפי הגישה המתוכננים לתכנית המתאר המקומית. ביוני 2003 החליטה הוועדה המחוזית המשותפת, שמשרד התחבורה והמינהל יממנו במשותף הכנת סקר תחבורה מעודכן. ביוני 2004 הודיע משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי במרס 2004 הוא אישר את תכנית העבודה לסקר, שקידומו באחריות המינהל. במרס 2005 סיכמה הוועדה הבין-משרדית להסרת חסמים שבמשרד ראש הממשלה (להלן - הוועדה להסרת חסמים), כי משרד התחבורה יעביר למינהל התחייבות כספית למימון חלקו בסקר עד לסוף מרס 2005. דהיינו, במשך כשנתיים מאז החליטה הוועדה המחוזית המשותפת על המימון המשותף, טרם העביר משרד התחבורה את חלקו בסקר למינהל.

(2) בפברואר 2003 כתב יועץ תחבורה למשרד התחבורה, שתחזית מטעם רכבת ישראל לשימוש בתחנת רכבת במתחם השרון מופרזת; בקשתו לערוך בדיקה נוספת בנושא מתעכבת; נראה שאין הצדקה כלכלית למסילה למתחם; רכבת ישראל אינה מתכוונת לזווג את בדיקות ההיתכנות והכדאיות מתקציבה; ולדעתו גם אינה מתכוונת לתכנן הוספת מסילה או לזווג הוספתה לתכנית המתאר הארצית למסילות (תמ"א/23).

באפריל 2003 סיכם צוות תחבורה מטעם הוועדה המחוזית המשותפת, כי רכבת ישראל תבדוק את היתכנות הוספת מסילה למתחם. באוקטובר 2003 הורתה הוועדה להסרת חסמים למשרד התחבורה לבחון את אפשרות חיבור המתחם לקווי הרכבת. במאי 2004 הודיעה רכבת ישראל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, שמסילה למתחם אינה נכללת בתמ"א/23, ולכן אינה מופיעה בתכנית העבודה שלה. במאי 2004 תקצב משרד האוצר את הבדיקה, ורכבת ישראל החלה בה, אולם נדרשת תוספת תקציב לבדיקה. במרס 2005 סיכמה הוועדה להסרת חסמים, כי משרד התחבורה יוציא הזמנת עבודה לבדיקת ישימות ותכנון ראשוני של המסילה עד לסוף מרס 2005.

(3) במרס 2003 סיכמה הוועדה המחוזית המשותפת, כי "נת.ע. - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ" (להלן - נת.ע.), תכין תכנית עבודה מפורטת לחיבור המתחם לקווי הרכבת הקלה. במאי 2004 הודיע משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי סוכם בדיון בהשתתפות נת.ע. על תכנון קו רכבת קלה למתחם. באוקטובר 2004 הודיעה נת.ע. למשרד מבקר המדינה, כי

ביצעה את התכנון הראשוני, אולם הכנת התכנון המפורט תישקל במסגרת תכנית-אב שהיא עורכת. במרס 2005 סיכמה הוועדה להסרת חסמים, כי הנושא ייבחן במסגרת בדיקה תחבורתית כוללת.

ד. זיהום הקרקע ומי התהום

באוגוסט 1999 הודיע המינהל לתעש, כי נוכח אי-הוודאות בנוגע להיקפי הבנייה ולאישור התכנית, הוא מבקש שסקר זיהומי הקרקע לאתר צור לא יבוצע. זאת, לאחר שתעש כבר ערכה מכרז לביצועו במימון המינהל. ביולי 2000 הודיע משרד האוצר לתעש שלא לבצע את הסקר, כיוון שהמהלך "משבש את מערך הכוחות" במאבק מול רשות התכנון העירונית - הרצליה, בנוגע להיקפי הבנייה במתחם.

בינואר 2003 החליטה הוועדה המחוזית המשותפת, שמתן תוקף לתכנית המתאר (המקומית) מותנה בהשלמת סקר זיהומי מי התהום במתחם ואישורו על ידי המשרד לאיכות הסביבה. כאמור לעיל, באוגוסט 2004 הודיע המשרד לאיכות הסביבה לנציבות, כי הסקר שהיא עורכת במתחם השרון אינו עונה להנחיותיו (לגבי זיהוי זיהומי הקרקע).

ה. הכללת שטח הוד השרון בתכנית המתאר המקומית

משנת 1999 התנגדה עיריית הוד השרון לתכנית המתאר המקומית שהכין המינהל, בגלל תכנון מעבר התנועה בהוד השרון ואי-תכנון שטח שיפונה מתחומה בשלב הפינני הראשון של תעש, כפי שתוכנן להרצליה ולרמת השרון. בתחילת שנת 2003 דרש מחוז תל אביב במשרד הפנים מהמינהל להכין תכנית מתאר גם לגבי שטחי הוד השרון. ביוני 2004 הודיעה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מרחב "הדרים" שבהוד השרון למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המחוזית המשותפת השתכנעה בצורך בתכנון גם של שטחי הוד השרון. במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), נמצאת תכנית כזו בשלבי התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התעלמותו המוחלטת של המינהל מדרישת עיריית הוד השרון לשתפה בתכנון במשך כחמש שנים, משנת 1999, פגעה ביעילותו של הליך התכנון.

ו. התכנית המפורטת לאתר צור

(1) שינויים בתכנית - ממסמכים שבמינהל משנת 1998 עולה, כי לאחר שהתחלף ראש עיריית הרצליה, ביקשה העירייה לצמצם את מספר יחידות הדיור שתוכננו לבנייה בצפון האתר. ממסמכי המינהל ממרס 2001 עולה, כי העירייה התנגדה גם לדרך ההתחברות לאתר, והתכנית המפורטת לאתר מתעכבת "שנים רבות על מפתן" העירייה. באוקטובר 2001 כתבה ראש העירייה למשרד האוצר ולמינהל, כי "העירייה שינתה את דעתה כוועדת תכנון ולא כראש עיר". בדצמבר 2002 סיכמו המינהל וראש עיריית הרצליה, בין היתר, על סלילת כביש כהתניית העירייה ובניית מספר יחידות דיור בצפון האתר, כסיכומי המינהל וראש העירייה (הקודם) כחמש שנים קודם לכן, ובלבד שתישמר צפיפות הדיור כדרישת העירייה בכלל אתר צור. במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), סיכמו עיריית הרצליה והמינהל על חלופת התכנון, ומסמכי התכנון (תשריט ותקנון) היו בהכנה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שמחלוקת מתמשכת בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, דוגמת זו שתוארה לעיל, תידון ותיפתר במסודות התכנון כבר בשלבי התכנון המוקדמים.

(2) מגבלות בנייה - ממסמכי המינהל מיולי 2003 עולה, כי מינהל התעופה האזרחית הטיל מגבלות בנייה, בשל סמיכות אתר צור לשדה התעופה שבהרצליה. משמעותן - צמצום מספר יחידות הדיור המתוכננות בצפון האתר ואובדן של עשרות מיליוני דולרים מהתמורה משיווק הקרקע. בינואר 2004 הוסרו המגבלות. יצוין, כי המינהל לא בדק בשלבים הראשונים של התכנון האם צפויות מגבלות בנייה. גילוי מגבלות בשלב מתקדם של התכנון עלול בדרך כלל להוריד לטמיון משאבי זמן וכסף רבים שהושקעו בתכנון, ולפגיעה ממשית בתכנון הארצי ובפיתוח האורבני. מן הראוי, שהמינהל יבדוק בתחילת התכנון אם קיימות מגבלות בנייה.

ז. התכנית המפורטת לאתר אליהו

באוגוסט 2000 החליטה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון למנות ועדה מיוחדת שתמליץ על הפקדת התכנית. באמצע שנת 2001 מונתה ועדה זו, שרוב חבריה הם חברי הוועדה המקומית כבר משנת 1999. ממסמכי המינהל מאוגוסט 2001 עולה, כי חברי הוועדה המיוחדת ערערו על התכנון, ולמעשה החזירו אותו לשלב ההתחלה; וזאת, על אף שראש המועצה ומהנדס המועצה הקודמים לא התנגדו לתכנית. עוד עולה ממסמכי המינהל, כי למהנדס המועצה היו הערות רבות הנוגעות לתכנית המפורטת, שהמינהל תיארם עם קודמו.

ביוני 2004 הודיע מהנדס העיר רמת השרון למשרד מבקר המדינה, כי החל מדצמבר 2002 פועלת עיריית רמת השרון תוך שיתוף פעולה לקידום תכנון האתר תוך שמירה על האינטרס הציבורי של רמת השרון. משרד מבקר המדינה מציין, כי במועד סיום הביקורת (נובמבר 2004), נדרש עדיין לעדכן את התכנית המפורטת בעקבות הערות הוועדה המחוזית המשותפת.



הכנת תכנית המתאר המקומית ל"מתחם תעש השרון" נמשכת כ-13 שנה. מספר גורמים עיכבו את סיום התכנון, ובהם: אי-תפקוד הפורום התכנוני, משום שלא מונו חברים לוועדה המחוזית המשותפת במשך כארבע שנים וחצי; שינוי מהותי בעמדת הרשויות המקומיות לאחר חילופי ממלאי תפקידים, כגון לגבי צפיפות יחידות הדיור ודרך הגישה למתחמים; עדכונים חוזרים ונשנים לתכניות; ומחלוקות בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, שגרמו לעיכוב משמעותי בתקצוב סקרי זיהומי הקרקע ומי התהום.

במאי 2004 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המחוזית המשותפת פועלת באופן נמרץ לקידום התכניות מתוך הכרה בחשיבות המתחם; עם זאת, עקב הקשיים הייחודיים, ובהם זיהום הקרקע ומי התהום, ועקב הצורך במתן פתרונות תחבורה, נדרש מאמץ של כל הגורמים כדי לקדם את התכנון.

נוכח התמשכות התכנון כ-13 שנה ונוכח הצורך לסלק את המפגע הבטיחותי והסביבתי (זיהומי הקרקע ומי התהום) הנובע מקיומה של תעש בלב אזור מיושב, ולאור פיתוח מתחם השרון הצפוי והפוטנציאל הכלכלי משיווק קרקעות המתחם, מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי, שכל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, ישתפו פעולה כדי לסיים את הליך התכנון. בכך יקודם פינויה של תעש מהמתחם.



דוח זה העלה ליקויים מהותיים בדבר טיפול הגורמים המוסמכים בזיהומי הקרקע ומי התהום המתייחסים למקרקעי תעש. נמצא, כי הגופים השונים החלו בפעולות אופרטיביות לטיפול בזיהומים רק לאחר שבית המשפט נדרש לנושא. במתחמים שפינתה תעש בירושלים, בתל אביב ובנוף ים התגלו זיהומי קרקע חמורים. אולם, מחלוקות בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, כגון משרד האוצר והמשרד לאיכות הסביבה, ובינם לבין תעש גרמו לעיכובים במשך שנים בטיפול בזיהומים. מן הראוי, שהעוסקים ביישוב סכסוכים בתוך הרשות המבצעת ובין גופים ציבוריים לבין הרשות המבצעת יכריעו או ימצאו בהקדם פתרון הולם לסוגיות שבמחלוקת.

חמור במיוחד הוא אי-הטיפול המתמשך בזיהום מי התהום. בשנים 1988-1992 נסגרו ארבע בארות מים באזור רמת השרון כתוצאה מהזיהום. בשנת 2006, רק כ-18 שנים לאחר סגירת שתי הבארות הראשונות, אמור להסתיים סקר זיהומים, שעל בסיסו אמורה להיות מוכנת תכנית לטיפול בזיהום. מצב דברים זה מלמד על אוזלת יד מתמשכת בטיפול בנושא. המדינה ותעש התנערו מאחריות בנידון, תוך הטלת האחריות זו על זו. נוכח הסכנות הנובעות מזיהום הקרקע והמים, חיוני שכל הגורמים המעורבים, ובהם משרד האוצר, יפעלו מתוך ראייה ממלכתית כוללת בדחיפות, במתואם ובלוח זמנים סביר לטיפול בזיהומי הקרקע, למניעת התפשטות זיהום מי התהום, ולטיפול בהם.

מטרת הכנת תכנית המתאר המקומית למתחם השרון הינה סילוק המפגע הבטיחותי והסביבתי, זיהומי הקרקע ומי התהום, ופיתוח מרכז מטרופוליני. התכנון למתחם זה ולמתחם נוף ים נמשך למעלה מ-13 שנה. מגוון גורמים עיכבו את השלמת התכנון. חלקם עדיין מעכבים אותו. נוכח העיכובים, נדרשים עדכונים חוזרים ונשנים לתכניות. העדכונים עצמם מעכבים את גמר התכנון וחוזר חלילה. קיומן של תכניות מתאר מאושרות הינו שלב מוקדם מהותי בפיתוח אורבני. מן הראוי, שהרשויות המוסמכות ישלימו בנמרצות את הכנת תכניות המתאר.