



דוח מבקר המדינה

פינוי מקרקעי תעש ושיקומם

▪ אייר התשפ"ה ▪ מאי 2025 ▪

75 ג

פינוי מקרקעי תעש ושיקומם

מבוא

התעשייה הצבאית לישראל (תעש)¹ (להלן - תעש) הוקמה בנובמבר 1990 כחברה ממשלתית כדי לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך² במשרד הביטחון, ולרכוש מהמדינה את נכסי התעשייה הצבאית, וכן לקבל את זכויותיה, התחייבויותיה, חבויותיה וחובותיה³. התעשייה הצבאית עסקה בייצור חומרי נפץ, תחמושת טנקים וארטילריה, תחמושת זעירה, חימוש אווירי, תותחים לטנקים, רקטות, נשק נגד טנקים (נ"ט), טילים, מנועים רקטיים לטילים, נשק קל, אמצעי שיבוש והטעיה לכלי טיס ועוד.

בהסכם הנכסים⁴ ובהסדר המקרקעין⁵ להקמתה של תעש נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תחכיר לה כ-80,000 דונמים, שבהם פעלה התעשייה הצבאית עשרות שנים באזורים שונים בארץ. ב-1978 הוקצו לתעשייה הצבאית כ-52,000 דונמים כדי להעביר את מפעליה ממרכזי אוכלוסין לנגב, כדי להרחיק את הסכנות לציבור, כדי לטפל בזיהומי הקרקע והמים וכדי להקים מרכז עירוני בשרון. להלן בלוח 1 האזורים העיקריים שבהם פעלה תעש.

לוח 1: האזורים העיקריים שבהם פעלה תעש ושטחם

השטח בדונמים	האזור
52,000	רמת בקע
12,550	שטח אש "209"
6,060	רמת השרון, הרצליה, הוד השרון ושטח גלילי*
3,780	יבנה
1,000	רמלה
650	נוף הגליל**
470	נוף ים (אפולוניה) שבהרצליה
240	טירת הכרמל
80	ירושלים (בית הכרם)
60	מעלות
40	תל אביב (דרך השלום)
13	קריית שמונה

על פי הסכם הנכסים והסדר המקרקעין להקמתה של תעש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אזור שאינו מצוי בתחום שיפוט של רשות מקומית.

** במועד ההסכם - נצרת עילית.

במהלך שנות ה-90 של המאה העשרים נטשה תעש את מתחם יבנה והעתיקה את מפעליה מתל אביב, מירושלים ומנוף ים בעיקר למפעליה ברמת השרון ובהרצליה. כמו כן היא ותעש מערכות⁶, בהתאמה, פינו חלק מהמפעלים שנמצאים בהרצליה (מתחם "צור")⁷ וברמת השרון (מתחם "אליהו תחילה")⁸. נוסף על כך, עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר 2023) תוכנן כי ביולי 2024 יסתיים פינויים של מפעלי תעש מערכות מאזור השרון, אולם מועד זה נדחה בעקבות המלחמה לסוף 2026. נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2024, טרם נקבע מועד הפינוי

1 בדוח זה חברות בע"מ יצוינו ללא המילה "בע"מ".

2 יחידה במשרד הביטחון (משהב"ט), שהיא בדרך כלל מפעל תעשייתי-ביטחוני. היחידה ממומנת מתקציב משהב"ט, מנוהלת כמשק סגור, משהב"ט מנחה אותה ומבקר אותה, אך היא עצמאית בתחומים מוגדרים.

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.

4 הסכם בין ממשלת ישראל לתעש למכירת הנכסים ולהעברת הזכויות וההתחייבויות מהתעשייה הצבאית (יחידת הסמך) לתעש מ-31.10.90.

5 הסדר בין משרד האוצר, משהב"ט, התעשייה הצבאית ורשות מקרקעי ישראל (באותו זמן: מינהל מקרקעי ישראל) להחכרת קרקעות שבשימוש התעשייה הצבאית לתעש מ-28.11.89.

6 חברה שהוקמה בעקבות תהליך להפרטת תעש כדי לקבל לידיה את הפעילות העסקית של תעש.

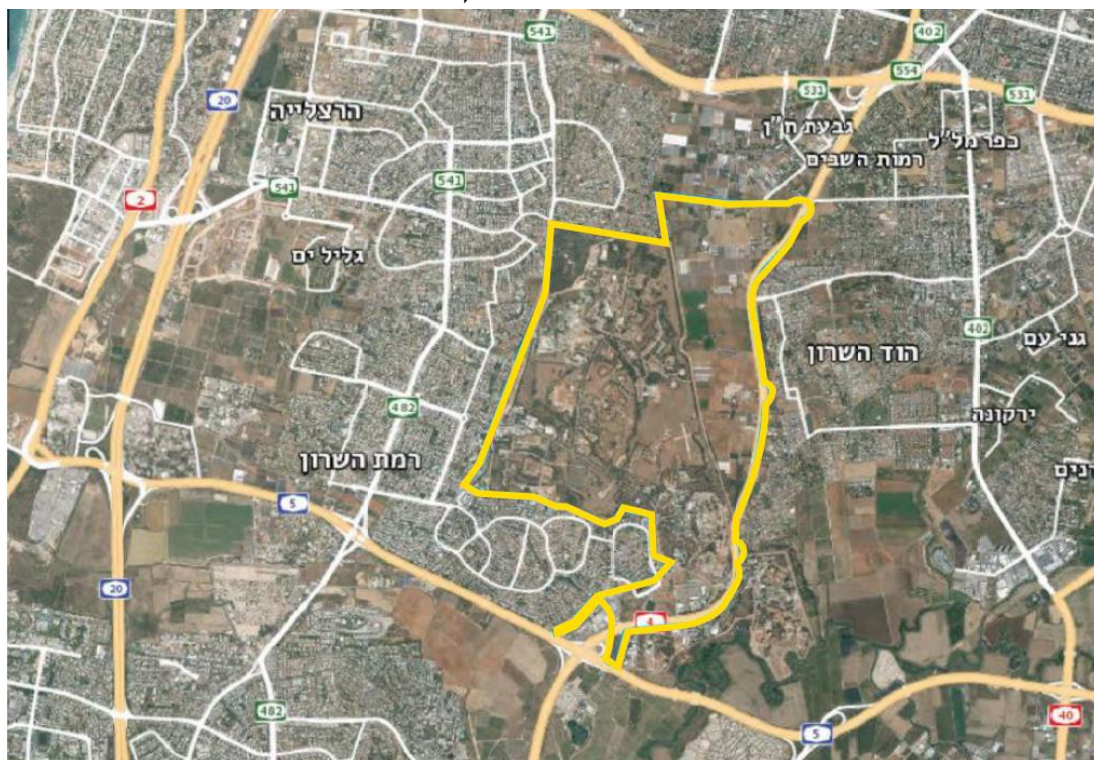
7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.

8 כ-500 דונם מתוך כ-1,200 דונם שבמתחם אליהו.

של מתחם טירת הכרמל. לגבי מתחמים אחרים שבהם פועלת תעש מערכות, ובהם רמלה ונוף הגליל, לא נקבע כי הם יפונו.

במועדים שונים התגלו במתחמי תעש⁹ רבים, לרבות בנוף ים, ברמת השרון, בהרצלייה וברמלה, זיהומים חמורים בקרקע ובמים¹⁰ וחומרים מסוכנים נוספים, ובהם חומרי נפץ ונפלים. זיהומים אלו הם בגדר סכנה לציבור, לסביבה, לחי ולצומח, והם ממשיכים להתפשט במקרקעין ובמי התהום שמחוץ לגבולות המתחמים¹¹. חומרי הנפץ אף מהווים סכנה לחיי אדם. יודגש כי מרביתם של מתחמי תעש, בעיקר באזור השרון, נמצאים בסמיכות רבה לשכונות מגורים הסמוכות לגדרות המתחם כמתואר לדוגמה בתרשים 1.

תרשים 1: המתחם באזור השרון שבו נמצאים מפעלי תעש מערכות בסמיכות לשכונות מגורים ברמת השרון, בהרצלייה ובהוד השרון (2024)



השטח המתוחם בצהוב, על פי מצגת של הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה למחוזות תל אביב והמרכז שבמשרד הפנים ממרץ 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁹ במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2024) מתנהלים שני הליכים משפטיים הנוגעים לזיהום במתחם נוף ים: (1) ת"צ 22706-06-20 מ-2020: בקשה לאישור תובענה כייצוגית בפני בית המשפט המחוזי תל אביב, עתירה של **יונתן יעקובוביץ, צלול - עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר), עומרי חצור, מתן וינשטיין בלומנבלט ודב יעקובוביץ נ' משהב"ט, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ונצר השרון** בכל הנוגע לטיפול בכתמי זיהום המופעים בים מול חופי אפולוניה; (2) בג"ץ 6453/23 **עיריית הרצלייה נ' ממשלת ישראל, משרד ראש הממשלה, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, רמ"י, רשות המים ונצר השרון** בכל הנוגע בין היתר לקביעת האחראי לטיפול בזיהומים במתחם נוף ים ובמצבורי התחמושות שבו, לגידורו, לשמירתו ולאבטחתו. כמו כן מתנהלים הליכים משפטיים בגין דרישתה של עיריית הרצלייה לתשלומי ארנונה בגין מתחם נוף ים, בין היתר נגד נצר השרון (הליך עררים 179/13 ו-69/18, המתנהלים בוועדת הערר ארנונה כללית שליד עיריית הרצלייה). נוסף על כך מתנהלים הליכים משפטיים הנוגעים לתוכניות הבנייה במתחם באזור השרון: הליכי ערעור בבית המשפט העליון על פסק דין של בית המשפט המחוזי שבו נדחו עתירות נגד התוכנית. הערעורים הוגשו על ידי כמה מערערים, ובהם עיריית הרצלייה ועמותת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, בין היתר נגד ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ומתנהלים במאוחד (ע"מ 3602/22, ע"מ 3632/22, ע"מ 4231/22, ע"מ 4490/22 וע"מ 5049/22).

¹⁰ מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א** (2005), "מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תוכניות מתאר", עמ' 331; מבקר המדינה, **דוח שנתי 60א** (2010), "מקרקעי תעש - ממצאי מעקב מורחב", עמ' 273; מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013), "היבטים בהגנת הסביבה בתעשיות הביטחוניות", עמ' 233.

¹¹ המשרד להגנת הסביבה, הנחיות מקצועיות לביצוע סקר קרקע מאפריל 2016.

בדצמבר 2013 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את תעש (להלן - החלטת ההפרטה)¹². בהחלטה נקבע כי תוקם חברה ממשלתית חדשה ששמה תעש מערכות, וכי יועברו אליה כל הנכסים, ההתחייבויות, הזכויות והעובדים הדרושים לפעילותה העסקית של תעש, למעט פעילויות מסוימות¹³ שיועברו מתעש מערכות לתומר חברה ממשלתית¹⁴. בנובמבר 2015 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה¹⁵ לשנות את שמה של תעש ל"נצר השרון"¹⁶. עוד החליטה הוועדה כי בין מטרותיה של נצר השרון לעסוק בכל היבטי הגנת הסביבה לפי הסכם שייקבע לחלוקת האחריות בנושא איכות הסביבה בין נצר השרון לתעש מערכות. בסוף דצמבר 2015 הועברה עיקר פעילותה העסקית של תעש לתעש מערכות. בשנת 2016 שונה שמה של תעש לנצר השרון. בנובמבר 2018 הושלמה מכירת תעש מערכות לאלביט מערכות¹⁷ ובכך הושלמה הפרטת תעש.

באוקטובר 2015 החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיוור (להלן - קבינט הדיוור)¹⁸ בין היתר כי יורחבו מטרותיה של החברה לשירותי איכות הסביבה¹⁹, כך שהחברה תשמש זרוע ביצוע של הממשלה לניהול מיזמים של שיקום מתחמי המקרקעין²⁰ שתעש החזיקה או מחזיקה, לפי הנדרש.

התרשים שלהלן מציג את החלוקה למתחמי התכנון בשטח הכלול בתוכנית המתאר מ-2011 באזור השרון (רמת השרון, הרצליה, הוד השרון, מועצה אזורית דרום השרון ושטח גלילי) (להלן - מתחם השרון) ואת חלוקת העבודה בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה ולתעש מערכות בכל הקשור לפעולות חקר הקרקע ושיקומה ולהריסת מבנים ותשתיות במתחם, כפי שנקבעה בהסכם בין נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה מיוני 2022 ובהסכם בין רשות מקרקעי ישראל לתעש מערכות מיולי 2023.

- 12 החלטה מח/2 מ-23.12.13.
- 13 פעילות הנעה רקטית ופעילות מסוימות במפעל "סלבין" של תעש.
- 14 חברה ממשלתית ביטחונית לפיתוח ולייצור מערכות הנעה רקטית למגוון יישומים ביטחוניים.
- 15 החלטה מח/1 של ועדת השרים לענייני הפרטה לגבי "אישור הסדר חלוקת אחריות בנושא איכות הסביבה בהקשר להפרטת התעשייה הצבאית לישראל (תעש) וביצוע שינויים במסמכי ההתאגדות של החברה" (22.11.15).
- 16 ההתייחסות בדוח זה לתעש לגבי פעילותה עד ל-31.12.15 ולנצר השרון לגבי פעילותה מ-1.1.16.
- 17 תעש מערכות היא חברה בת של אלביט מערכות. במועד ביצוע הביקורת תעש מערכות אינה גוף מבוקר כהגדרתו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- 18 החלטה דר/31 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיוור מ-15.10.15 לגבי "הקמת החברה הישראלית לשירותי איכות הסביבה בע"מ - תיקון החלטות ממשלה". ההחלטה קיבלה ב-30.10.15 תוקף של החלטת ממשלה ומספרה 624 (דר/31).
- 19 החלטת ממשלה 1082 (כל/88), "הקמת החברה הישראלית לשירותי איכות הסביבה בע"מ" (12.12.89).
- 20 שיקום קרקעות - הפחתת רמת הזיהום לרמה המאפשרת שימוש בקרקע בהתאם לייעודה וכפוף להתניות המתבקשות, כגון הקמת מערכות לטיפול במי התהום.
- 21 תוכנית המתאר מ-1 היא תוכנית מתאר כוללת למגורים ולתעסוקה המשתרעת על פני שטח של כ-7,460 דונמים. התוכנית מתוכננת ברובה על אדמות מתחם השרון המשתרע על פני שטח של כ-6,060 דונמים. התוכנית הופקדה ב-15.4.18. בשטח התוכנית מתוכננת בנייה של כ-36,600 יחידות דיור, כ-1.39 מיליון מ"ר מיועדים לתעסוקה ולמסחר וכן מתוכננים שטחים פתוחים, מתקנים ופארקים מסוגים שונים.

תרשים 2: החלוקה לשמונה מתחמים במתחם השרון (השטח הכלול בתוכנית המתאר מש/1) בין נצר השרון, החברה לשירותי איכות הסביבה (החברה לשא"ה) ותעש מערכות לביצוע פעולות חקר הקרקע ושיקומה ולהריסת מבנים ותשתיות במתחם שבו התגלו זיהומי קרקע, חומרים מסוכנים וחומרי נפץ



על פי הסכם בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה מיוני 2022 ועל פי הסכם בין רשות מקרקעי ישראל לתעש מערכות מיולי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמתואר עולה כי במתחם השרון מתוכננת בנייה של כ-36,600 יחידות דיור וכ-1.4 מיליון מ"ר יוקצו לתעסוקה ולמסחר, וכי במתחם שבו התגלו זיהומי קרקע, חומרים מסוכנים וחומרי נפץ, פועלות בו-זמנית שלוש חברות המבצעות את חקר הקרקע ושיקומה או הריסת מבנים ותשתיות.

במהלך השנים התרחשו אירועי בטיחות במתחמי תעש השונים שחלקם פעילים ושחלקם אינם פעילים. בהם פיצוץ שאירע ביולי 1992 במפעל תעש שבמתחם נוף ים, שעיסוקו העיקרי באותה עת היה ייצור חומרים הודפים²² לתחמושת של נשק קל, טנקים וארטילריה. כתוצאה מהפיצוץ נהרגו שני עובדים, נפצעו 34 ונגרמו נזקים עד לטווח של 15 ק"מ ממקום הפיצוץ. כמו כן נגרם נזק בערך כולל של כ-24.5 מיליון דולר²³. בעקבות הפיצוץ הופסקה פעילות המפעל שבמתחם. כמו כן, כתוצאה משריפה שפרצה במתחם יבנה ומפיצוץ שנוצר בעקבותיה במאי 2001 התפזרו נפלים במתחם ומחוצה לו וכן נסגר כביש 4 לכמה שעות. ביוני 2001 השמיד צה"ל ופינה נפלים שהתגלו מחוץ למתחם²⁴. כך, באוגוסט 2023 אירע פיצוץ במפעל של תעש מערכות שבמתחם השרון, שנגרם עקב תאונת עבודה. בעקבות הפיצוץ נהרג אחד העובדים.

ביוני 2023 אירע פיצוץ נוסף במתחם נוף ים, כ-25 שנים לאחר שתעש פינתה את מפעליה מהמתחם, ובעקבותיו התגלו במתחם שיירים של חומרי נפץ. לאחר הפיצוץ, ביולי 2023 קיים סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש

²² חומר נפץ הודף (חנ"ה) - מוצק או נוזל בעל קצב בעירה מהיר, שבעירתו יוצרת כמות גדולה של גזים, המילון למונחי צה"ל, אג"ס-תוה"ד (1988).

²³ מבקר המדינה, דוחות ביקורת על איגודים הקשורים למערכת הביטחון (1995), "הבטיחות בתעש", עמ' 7.

²⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.

הממשלה דיון בהשתתפות נציגי משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד המשפטים, המשרד להגנת הסביבה ורשות מקרקעי ישראל והחל בבדיקת המצב הקיים במתחם כדי להבטיח את שלום הציבור. כשבוע לאחר מכן פרצה שריפה במתחם. בעקבות פעילותה של ועדה מקצועית בין-משרדית בראשות משרד ראש הממשלה²⁵ שהוקמה באוקטובר 2023 החלה במאי 2024 פעילות אבטחה במתחם וביוני 2024 הוצבו סביב המתחם שלטי אזהרה מפני כניסה אליו.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד אוגוסט 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פינוי מקרקעי תעש ושיקום, בייחוד במתחמי תעש באזור השרון (רמת השרון, הרצליה, שטח גלילי והוד השרון) ובנוף ים שבהרצליה. כמה נתונים על אודות הביקורת עודכנו לדצמבר 2024. בביקורת נבדקו בעיקר נושאים האלה: תהליך החקיקה בעניין קרקעות מזהמות; לוחות הזמנים לפינוי מפעלי תעש מערכות ומתקניהם ולהעתקתם ממתחם השרון למתחם רמת בקע; הפעילות להריסת מבנים ולחקר הקרקע ולשיקומה במתחמי תעש; הפעילות להסרת הסכנות לציבור ולטיהור מתחם נוף ים ולניקויו. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנ"ס), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד האוצר, במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), בנצר השרון וברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), בוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה למחוזות תל אביב והמרכז שבמשרד הפנים, בעיריית הרצליה, ברשות לפינוי מוקשים במשהב"ט (להלן - הרלפ"ם), במשטרת ישראל, ברשות החברות הממשלתיות, בחברה לשירותי איכות הסביבה, במשרד הפנים, במשרד הבריאות וברשות הטבע והגנים.

תהליך החקיקה בעניין קרקעות מזהמות

התשתית החוקית בנושא מזהמי קרקע: בישראל אין חקיקה ראשית ישירה שעניינה מניעה של זיהום קרקעות וטיפול בקרקעות מזהמות. עם זאת, כמה חוקים ותקנות עוסקים בנושא בעקיפין. להלן עיקריהם בתרשים.

תרשים 3: חוקים העוסקים בעקיפין בנושא מזהמי קרקע

 חוק החומרים המסוכנים התשנ"ג- 1993 מאפשר למשרד להגנ"ס להוסיף תנאים הקשורים לזיהום קרקע בתוך היתרי רעלים הניתנים לעוסקים בחומרים מסוכנים	 חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, ותקנות מכוחו עוסק בסילוק פסולת מזהמת ומאפשר למשרד להגנ"ס להוסיף לרישיון עסק תנאים שמטרתם למנוע זיהום קרקע, לאתרו ולטפל בו	 חוק התכנון והבנייה התשכ"א- 1965 מאפשר למשרד להגנ"ס להציב תנאים לקבלת היתר בנייה הקשורים לחקירה של קרקע מזהמת ולשיקומה	 חוק המים התשי"ט-1959, ותקנות מכוחו אוסר על נקיטת פעולות שיגרמו לזיהום מים, ומאפשר לרשות המים ולמשרד להגנ"ס לפעול כלפי מי שגרם לזיהום קרקע
---	---	---	--

על פי אתר המרשתת של המשרד להגנ"ס לגבי התשתית החוקית לנושא זיהום קרקע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסמך של המשרד להגנ"ס, העוסק בגיבוש הצעת חוק למניעת זיהום קרקעות וטיפול בקרקעות מזהמות מינואר 2023, נכתב כי לא קיימים בישראל בחקיקה ראשית איסור לזהם קרקעות, חובת שיקום של קרקעות מזהמות,

²⁵ ועדה בראשות משרד ראש הממשלה (רה"ם) בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, המשרד להגנת הסביבה (הגנ"ס), הרשות לכבאות והצלה, משטרת ישראל, רמ"י, רשות הטבע והגנים הלאומיים ורשות העתיקות. נכון לדצמבר 2024 טרם הסתיימה הפעילות של הוועדה.

סמכויות למתן הוראות בדבר חקירה ובירור של חשד לזיהום וכן כי אין חובת דיווח בתחום זה. עוד נכתב במסמך כי בשל היעדר חוק כאמור, המשרד להגנ"ס עושה שימוש במגוון סמכויות עקיפות מכוח ארבעת החוקים שתוארו לעיל ותקנות מכוחם, אולם סמכויות אלו אינן מספיקות ואינן נותנות מענה הולם לאסדרה ולפיקוח בתחום הקרקעות המזוהמות.

במסמך האמור של המשרד להגנ"ס נכתב בין השאר כי למשרד אין סמכות אפקטיבית לדרוש שקרקע מזוהמת תשוקם אם הזיהום נעשה בידי גורמים שלא החזיקו ברישיונות ובהיתרים הנדרשים, או כשהזיהום נעשה בעבר בעת שלא היו ברישיונות ובהיתרים דרישות מפורשות לגבי זיהום הקרקעות. כמו כן נכתב במסמך כי השימוש בסמכויות העקיפות, שאינן ייעודיות לנושא הקרקע כמתואר לעיל, אינו יעיל, נתקל בקשיים משפטיים וכי יכולות האכיפה חלקיות בלבד. נוסף על כך נכתב במצגת של המשרד להגנ"ס מספטמבר 2023²⁶ כי חסרה יכולת של המשרד להגנ"ס לדרוש מגופי המדינה באופן אפקטיבי לשקם את קרקעות המדינה וכי אין לו סמכויות הנוגעות לשיקום קרקעות שזוהמו עקב פעילות עבריינית.

הצעת חוק ממשלתית בעניין מניעת זיהום קרקע ושיקום קרקעות מזוהמות, התשע"א - 2011 : באוגוסט 2011 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק מטעם הממשלה לגבי מניעת זיהום קרקע ושיקום קרקעות מזוהמות, התשע"א-2011 (להלן - הצעת החוק). לפי ההצעה מטרת החוק היא להגן על הקרקעות בישראל, לרבות מקורות המים, החי והצומח שבהן, ובכלל זה למנוע זיהום של הקרקעות, לשקמן, לשמרן כמשאב למען הציבור, למען הדורות הבאים ולמען הסביבה וכן להגן על בריאות הציבור.

הצעת החוק כללה הוראות האוסרות זיהום קרקע. כמו כן היא קבעה את עקרון "המזוהם משלם", ולפיו מי שגורם לזיהום הקרקע יהיה אחראי לכל הנזקים וההוצאות שנגרמו עקב הזיהום. הצעת החוק התייחסה גם לקרקעות שזוהמו לפני החלת החוק, לרבות קרקעות שזיהמו המדינה או מוסדותיה. נוסף על כך נקבע בהצעת החוק כי במשרד להגנ"ס תוקם קרן לשיקום קרקעות מזוהמות שמטרתה לרכז אמצעים כספיים מתקציב המדינה, מאגרות, מקנסות ועוד, וזאת בין היתר כדי למנוע זיהום קרקע, לבצע סקרי קרקע ולשקם קרקעות מזוהמות. כספי הקרן נועדו לממן את הטיפול בקרקעות מזוהמות, בין היתר במקרה שבו בעל הקרקע או המחזיק בקרקע אינם הגורמים שזיהמו אותה. לגבי מימון הטיפול בקרקעות שזיהמו המדינה ומוסדותיה נכתב בדברי ההסבר להצעה כי הוא יוקצה מתקציב המדינה לפי החלטות של ועדה לשיקום קרקעות שיקים השר להגנ"ס כמפורט בהצעת החוק²⁷.

נוסף על כך כללה הצעת החוק תיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כך שיכלול בתפקידי רמ"י את החובה לשמור על מקרקעי ישראל כמשאב למען הציבור, למען הדורות הבאים ולמען הסביבה, ובכלל זה מניעת זיהום של המקרקעין ושל הסביבה.

במהלך 2012 דנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ארבע פעמים²⁸ בהצעת החוק לשם הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. לאחר מכן לא נידונה שוב הצעת החוק בכנסת²⁹. בינואר 2015 פרסם המשרד להגנ"ס מסמך שמטרתו להביא לידיעת הציבור את עיקרי מדיניותו ואת האמצעים והפעולות שהוא נוקט למניעת זיהום הקרקע ולטיפול במזוהמים שבקרקע. באוקטובר 2016 ובאוגוסט 2017 עדכן המשרד להגנ"ס את המסמך. צוין בו כי המשרד יוסיף לשקוד על קידום החקיקה למניעת זיהום קרקע ולשיקום קרקעות מזוהמות.

²⁶ מצגת בנושא הסרת חסמים וצמצום עלויות בתהליכי תכנון ופיתוח מגורים ותשתיות לאומיות על גבי קרקעות מזוהמות מ-9.9.23 שהוצגה בדיונים בין המשרד להגנ"ס לבין משרד האוצר לגבי עקרונות של חוק בעניין קרקעות מזוהמות.

²⁷ ועדה שחבריה הם הממונה על יישום החוק במשרד להגנ"ס, נציג נוסף מהמשרד להגנ"ס, שני נציגים ממשרד האוצר ונציג ראש הממשלה. בין תפקידי הוועדה לקבוע את אופן הביצוע, לוחות הזמנים וסדרי העדיפויות לעריכת סקרים היסטוריים, סקרי קרקע וטיפול בקרקע.

²⁸ הדיונים נערכו בימים אלה: 10.7.12 ו-4.7.12, 17.6.12, 14.2.12.

²⁹ ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה בהחלטה חק/55-6.5.13, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-22.5.13 ומספרה 264 (חק/55), לבקש להחיל דין רציפות על הצעת החוק. דין רציפות הוא הליך שנועד לאפשר לקדם בכנסת הכנסת הצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת שהתפזרה, וזאת על פי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993. ב-31.7.13 אישרה הכנסת את בקשת הממשלה.

בפברואר 2024 מסר המשרד להגנ"ס למשרד מבקר המדינה כי בבדיקה שערך בכמה מדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD)³⁰ לא נמצא כי קיימת מדינה החברה ב-OECD שאין בה אסדרה וסמכויות ישירות לגבי איסור לזהם את הקרקע בחומרים מסוכנים ולגבי היכולת לדרוש את שיקום הקרקע, למעט ישראל.

הפעולות לקידומה של הצעת חוק מעודכנת: בפברואר 2024 מסר המשרד להגנ"ס למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לגיבוש הצעת החוק ולקידומה, ובכלל זאת בחודשים אוגוסט 2023 עד אוקטובר 2023 קיים פגישות על הנושא עם גורמים רלוונטיים, כגון משרד האוצר, מינהל התכנון שבמשרד הפנים³¹ (להלן - מינהל התכנון) ורמ"י. המשרד להגנ"ס מסר גם כי ביצע סקירה מקיפה של חקיקה והסדרים רגולטוריים בנושא קרקעות מזוהמות הנהוגים במדינות שונות, וכי הסקירה סוכמה במאי 2023.

עוד מסר המשרד להגנ"ס למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי קידום הצעת חוק מעודכנת בנושא נכלל בתוכנית העבודה של המשרד ובתוכנית החקיקה שלו לשנת 2024 בעדיפות בינונית³², וכי המשרד תכנן באותו מועד להשלים עד לסוף שנת 2024 טיוטה להצעת החוק בנוסח המוכן להגשה לאישור ועדת השרים לחקיקה וכן להשלים את ההערכה של השפעות האסדרה (RIA³³) שכל הליך חקיקה או אסדרה נדרש לבצע לפי חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.

באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי לפני כארבעה חודשים התקיימה ישיבה עם נציגי המשרד להגנ"ס, ובה הוצגו עיקריה של הצעת החוק המעודכנת שהמשרד להגנ"ס מתכוון לקדם, וכי רמ"י טרם הביעה עמדה ביחס להצעת חוק זו.

בביקורת עלה כי במשך 13 שנים, משנת 2011 שבה קידם המשרד להגנ"ס חקיקת חוק שנועד להסדיר תהליכים למניעת זיהום קרקע ולשיקום קרקעות מזוהמות, המשרד לא השלים את קידום החקיקה על אף הסכנות לציבור ולסביבה הנובעות מהיעדר האסדרה הנדרשת הנוגעת למניעת זיהומי קרקע ולטיפול בהם, כגון הסכנות מאי-הטיפול בזיהומים שבמתחם נוף ים. עוד עלה בביקורת כי מבין המדינות החברות ב-OECD שבדק המשרד להגנ"ס, ישראל היא המדינה היחידה החברה ב-OECD שאין בה אסדרה וסמכויות ישירות לגבי איסור לזהם את הקרקע בחומרים מסוכנים ולגבי היכולת לדרוש לשקם את הקרקע.

מומלץ כי המשרד להגנ"ס בשיתוף משרד האוצר, רמ"י ומינהל התכנון יקדמו את החקיקה שתסדיר את הטיפול בקרקעות מזוהמות, לרבות קרקעות שזיהמו המדינה ומוסדותיה ולרבות קרקעות שלא מקודמות לגביהן תוכניות בנייה. זאת כדי להגן על קרקעות המדינה ועל מקורות המים, על החי ועל הצומח, ובכלל זה למנוע זיהום של הקרקעות, לשקמן, לשמרן כמשאב למען הציבור והסביבה ולהגן על בריאות הציבור. כך תצטרף ישראל ליתר המדינות החברות ב-OECD שבהן קיימת אסדרה ישירה הנוגעת לזיהום הקרקע ולשיקומה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר המשרד להגנ"ס כי הוא לא קידם את הצעת החוק שאישרה הכנסת בקריאה ראשונה ב-2011 עקב התנגדויות של משרדי ממשלה אחרים בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; כי המשרד סיים בשנת 2024 עבודת מטה לגיבוש עקרונות להצעת חוק מעודכנת; וכי בתוכנית העבודה לשנת 2025 של המשרד נקבע לסכם את נוסח הצעת החוק, להתיעץ עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ולפרסם טיוטת חוק לשם קבלת הערות הציבור.

כריכת הטיפול בזיהומים ובשיקום הקרקע בקידום תוכנית מפורטת לקרקע: בדצמבר 1999³⁴ הודיעה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון כי ממשלת ישראל הסכימה לשאת בעלויות הפינוי של תעש ממתחם נוף ים ושל טיהור הקרקע במתחם, אולם מימון זה מותנה בהסדרת ההיבטים התכנוניים

³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development

³¹ הגוף הממשלתי האמון על תכנון ופיתוח מרחבי של מדינת ישראל.

³² עדיפות מספר 2 בסולם 1 עד 3.

³³ Regulatory Impact Assessment: מסמך ותהליך שנועדו לתמוך במקבלי החלטות בבואם לבחון אם להנהיג אסדרה בתחום מסוים כדי להשיג מטרות של מדיניות ציבורית, ואם כן - כיצד.

³⁴ הודעת פרקליטות המדינה ב-26.12.99 בבג"ץ 5842/99 ערן שטיינבך נ' משרד האוצר, המשרד להגנ"ס, רמ"י, תעש ועיריית הרצליה לגבי טיהור מתחם נוף ים. במרץ 2000 העתירה נמחקה בהסכמה ובשנים 1999 - 2002 ביצעה תעש בין היתר פעולות לטיפול בזיהום שנוצר בחלק הצפוני של המתחם עקב פיצוץ שאירע במתחם ב-1992.

של המתחם; פעולת הפינוי של תעש מהמתחם היא פעולה משולבת - מחד גיסא פינוי המתחם וטיהור הקרקע ומאידך גיסא קביעת שוויה של הקרקע בוועדות התכנון; מכיוון שמימון הפינוי וטיהור האמורים כרוך בהשלמת ההליך של קביעת שווי הקרקע, היה הכרח לסכם את "הפרוגרמה התכנונית" של המתחם.

נוסף על כך, באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי עמדת המדינה - לרבות עמדתה של רמ"י - בעתירות הנוגעות לתוכנית אפולוניה³⁵ הייתה כי התוכנית אמורה לשמש מנוע כלכלי שיאפשר "בפועל ובהקדם" לטפל בזיהומים שבמתחם³⁶; כי התוכנית נועדה בין היתר ליצור מנוע כלכלי שיסייע לקידום הליכי השיקום הנדרשים של המתחם וכי נדבך משמעותי מהתוכנית הוא יצירת תמריצים כלכליים שיסייעו בקידום מהלכי השיקום של הקרקעות הנגועות בחומרים מזהמים מסוכנים³⁷, וכי עמדתה של רמ"י בעתירות האמורות הייתה שבהיעדר תכנון צפוי למתחם אין מקום שרמ"י תממן את פעולות שיקומו.

ביוני 2024 מסר מנהל רמ"י למשרד מבקר המדינה כי נוכח העלויות הגבוהות של פינוי ושיקום קרקעות פותח מנגנון, דומה לזה של פינוי מחנות צה"ל (תוכניות שוה"ס³⁸), ולפיו המימון של הפינוי והשיקום של מתחם נוף ים יהיה מתקבולי שיווק הקרקע.

לגבי תוכנית מש/1 במתחם השרון נכתב בפסק הדין של בית המשפט³⁹ מאפריל 2022 כי "הרעיון שבבסיס התוכנית היה חלוקת המתחם לשמונה מתחמי המשנה, והתקדמות הדרגתית כך שהטיפול בזיהום והפיתוח של מתחם משנה אחד, יביא את המשאבים הכספיים הנדרשים לצורך הטיפול והפיתוח של המתחם הבא, וכך הלאה".

מהאמור לעיל עולה כי בפועל המדינה, לרבות משרד האוצר ורמ"י, כורכת את הטיפול בזיהומים ובשיקום הקרקע שהיא ומוסדותיה זיהמו בהשגת המקורות התקציביים לכך באמצעות קידום תוכנית מפורטת⁴⁰ לאותה קרקע, המאפשרת לשווק את הקרקע. בכך, קרקעות נותרות מזוהמות שנים רבות בהיעדר תוכניות המאפשרות את שיווק הקרקע לבנייה. זיהומים אלו הם בגדר סכנה לבריאות הציבור, לסביבה, לחי ולצומח. כמו כן, חומרי נפץ ונפלים הנמצאים במתחמי תעש מהווים סכנה לחיי אדם.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי רמ"י רשאית להשתמש בהכנסותיה לצורך מימון פעולות שמקדמות את מטרותיה העסקיות, כגון שיווק קרקעות, ותכנון ופיתוח מקרקעין, ואילו פעולות אחרות שאינן קשורות במישרין לפעילותה העסקית של רמ"י, כגון תקצוב שיקום קרקע, אסורות במסגרת החוק הקיים והכללים החשבונאיים והפיסקליים לפיהם פועלת ממשלת ישראל.

מומלץ כי עד לסיום החקיקה האמורה תבצע רמ"י ניתוח של הסיכונים הקיימים בקרקעות שזיהמו המדינה ומוסדותיה, ובהתאם לתוצאותיו יפעלו משרד האוצר ורמ"י לקביעת הסדר מימון או תוכנית מגובה בתקציב שיאפשרו לקדם את שיקום קרקעות אלה, לרבות מתחמי תעש, ולא יכרכו את הטיפול בזיהומים ובשיקום הקרקע בקידום תוכנית מפורטת המאפשרת את שיווקה של הקרקע לבנייה. זאת גם בהתבסס על הצהרת בא-כוח המדינה במהלך הדיון האחרון בעתירה בנוגע למתחם נוף ים⁴¹ שהתקיים בספטמבר 2015 על התחייבותה של המדינה לנקות את המתחם מהזיהומים בו, וזאת ללא קשר בין התחייבות המדינה לבין קידום התוכנית לבניית שכונת מגורים בשטח המתחם, וכדי להחזיר את השטחים האמורים לשימוש של הציבור.

35 תוכנית תמ"ל 1004/א אפולוניה - גן לאומי ושכונת מגורים. חצייה על שטח מתחם נוף ים נועד לקידום יחד עם תוכנית תמ"ל 1004/ב אפולוניה צפון - תוכנית להקמת שכונת מגורים, ולהסדרת הגן הלאומי אפולוניה ורכס הכורכר המקביל לחוף הים. התוכניות מקודמות כתוכנית מועדפת לדיון לפי חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

36 ראו ע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיון נ' אלון צבי אלוני ואח'.

37 ראו ד"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיון.

38 תוכניות להענקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש.

39 בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. ע"מ (ת"א) 33460-04-17 עיריית רמת השרון ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

40 תוכנית לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שניתן להוציא ממנה היתרי בנייה.

41 בשנת 2006 הגישו עמותת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (אט"ד) ועותר נוסף (אדם בשם דרור עזרא) עתירה (בג"ץ 2907/06) לבית המשפט העליון למתן צו על תנאי (לבג"ץ אט"ד) נגד גורמים אלה: שר האוצר, שר הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י, מנהל רשות המים ותעש (המשיבים). לפי העתירה נדרשו שר האוצר, שר הביטחון, רמ"י ותעש בין היתר לטפל בזיהומים במתחם נוף ים.

מתחם נוף ים

פעולות לגידור, לשילוט ולפיקוח במתחם נוף ים ולהחזרתו לרמ"י

מתחם נוף ים שבהרצלייה משתרע על שטח של כ-470 דונמים השוכן על צוק מול חוף הים מצפון לחוף נוף ים (סידנא עלי) בהרצלייה. כשני שלישים משטח המתחם נמצאים בגן הלאומי אפולוניה (תל ארשף). משנת 1949 עד לשנות ה-90 של המאה הקודמת פעל במתחם מפעל של התעשייה הצבאית. להלן תרשים המתאר את מיקומו של מתחם נוף ים הנמצא בסמיכות לשכונות מגורים.

תרשים 4: מתחם נוף שבהרצלייה הנמצא בסמיכות לשכונות מגורים (2016)



על פי דוח ממצאי סקר קרקע ESC במתחם תעש נוף ים מאוגוסט 2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 1992 אירע בחלקו הצפוני של מתחם נוף ים פיצוץ רב-עוצמה ובגינו נהרגו שני עובדים, נפצעו 34 והתפזרו גרגירי אבק שריפה על פני שטח רחב. בעקבות הפיצוץ הופסקה פעילות המפעל בשנת 1995, ובשנת 1997 תעש פינתה את מפעליה מהמתחם. הפעילות העיקרית של תעש במתחם הייתה ייצור הודפים לתחמושת נשק קל, פגזי טנקים וארטילריה. סקרים שונים שנעשו במתחם החל משנת 1995 הראו שהקרקע מזוהמת במידה ניכרת

בחומרים מסוכנים. ביוני 2023 אירע במתחם פיצוץ נוסף ובעקבותיו התגלו במתחם שיירים של חומרי נפץ. נוסף על כך ביולי 2023 פרצה שריפה במתחם. בדוח של צוות מקצועי בין-משרדי⁴², שהוקם באוגוסט 2023 בעקבות בקשה של סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד רה"ם, נכתב כי כל פיצוץ או שריפה במתחם הוא אירוע של חומרים מסוכנים הנובע מהקרקע המזוהמת ומאסבסט⁴³ שנותר במתחם בעקבות פעילות תעש.

בעקבות הפיצוץ ביוני 2023 קיימה ביולי 2023 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בנושא "אירועים סביבתיים המסכנים את האדם והסביבה - מניעה וטיפול"⁴⁴. בדיון נדונו בין היתר נסיבות הפיצוץ והצורך בהסרת הסכנה האורבת לציבור במתחם נוף ים. לאחר הפיצוץ ונוכח פניותיהם של ראש עיריית הרצליה ושל רמ"י למנכ"ל משרד רה"ם, החל משרד רה"ם לבדוק את המצב במתחם נוף ים כדי להבטיח את שלום הציבור, ולהסיר את הסכנות לציבור. בין היתר הוקמו לשם כך הצוות המקצועי הבין-משרדי שלעיל באוגוסט 2023 וועדה מקצועית בין-משרדית בראשות משרד רה"ם באוקטובר 2023, שמנחה מקצועית את המשרד להגנ"ס בכל הנוגע לטיפול במתחם נוף ים לפי המלצות הצוות המקצועי.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד רה"ם כי הוא אינו הגורם האחראי לטיפול במתחם נוף ים; כי לא מוטלת עליו אחריות להרחיק את הסכנה האורבת לציבור מהמתחם; וכי הוא נרתם לנושא כגורם המתכלל עבודת מטה בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים למתחם נוף ים, ובהם משהב"ט, משרד האוצר, משרד המשפטים, המשרד להגנ"ס, רמ"י, עיריית הרצליה ונצר השרון. זאת מכיוון שלא נקבע גורם ממשלתי האחראי למתחם נוף ים ומכיוון שנדרש לשלב כמה גורמים ממשלתיים כדי שיטפלו במתחם, ונוכח הסכנה האורבת לציבור מהמתחם. עוד מסר משרד רה"ם כי באוגוסט 2023 אימצו גורמי הממשלה הרלוונטיים - משהב"ט, משרד האוצר, משרד המשפטים, המשרד להגנ"ס ורמ"י - את המלצותיו של הצוות המקצועי הבין-משרדי; וכי בספטמבר 2023 הפיץ הצוות דוח הכולל את ההמלצות שגובשו.

בספטמבר 2023 הגישה עיריית הרצליה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 6453/23) שעניינה קביעת האחריות, לרבות התקציבית, למתחם נוף ים ובמיוחד לנושאי טיהור ונטרול המתחם, לרבות מחומרי נפץ ותחמושת ושיקום הקרקע במתחם; קביעת הגורם הממשלתי הנושא באחריות לגידור הרמטי של המתחם, שמירתו, אבטחתו, ואחזקה ופיקוח על שלמות הגידור, כך שתימנע כל כניסה למתחם של מסיגי גבול; מיגון הדף עבור בתי המגורים הקרובים למתחם בשכונת נוף ים; איתור, נטרול וסילוק של כל מצבורי חומרי הנפץ והתחמושת הקבורים ומפוזרים במתחם; הכנת סקרי סיכונים והשלמת חקירת זיהומי הקרקע במתחם בפרקי זמן קצרים וקצובים; ופעילות לטיהור הקרקע במתחם ולשיקומה.

באוקטובר 2023⁴⁵ הגיש הצוות המקצועי הבין-משרדי דוח מסכם ובו מסקנותיו והמלצותיו, שעיקרן בשלב ראשון טיפול בהסרת הסכנות המידיות לציבור, לרבות הקמת גדר וביצוע אבטחה באמצעות סיירים ושומרים, ובשלבם בהמשך טיפול וניקוי חומרי הנפץ והזיהומים מהמתחם. באוקטובר 2023 החליטה הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם כי המשרד להגנ"ס באמצעות החברה לשירותי איכות הסביבה יקים את הגדר. במרץ 2024 פרסמה החברה לשירותי איכות הסביבה פנייה להגשת הצעות לתכנון הגדר ולהוצאת ההיתרים הנדרשים להקמתה, ובמאי 2024 היא בחרה זוכה לביצוע התכנון האמור. כמו כן, במאי 2024 החלה פעילות אבטחה במתחם והוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם ממשיכה לקיים עבודת מטה לגבי יישום המלצות הצוות המקצועי הבין-משרדי הנוגעות לטיפול ולהסרת המפגעים הנפוצים שבמתחם.

⁴² צוות מקצועי בין-משרדי בראשות מנהל היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים במשרד הפנים. חברי הצוות היו ראש חטיבת התכנון במשהב"ט; ראש חטיבת פיקוח ובקרת פינוי מוקשים ברלפ"ס; סגן מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנ"ס; קצין רישוי עסקים מרחב ירקון במשטרת ישראל; ראש ענף חומרים מסוכנים ומפעלים ביטחוניים במשרד לביטחון פנים; ומנהלת מרחב תל אביב ברמ"י.

⁴³ סיבי אסבסט מסכנים את בריאות הציבור. כל עבודת בנייה של פירוק אסבסט מחייבת היתר מראש של המשרד להגנ"ס, זאת לפי החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011.

⁴⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2004), "אירועים סביבתיים המסכנים את האדם והסביבה - מניעה וטיפול", עמ' 755.

⁴⁵ הדוח הופץ כאמור בספטמבר 2023. באוקטובר 2023 הוגש דוח סופי לוועדה המקצועית הבין-משרדית, לאחר ששולבו בו כמה תיקונים.

בביקורת עלה כי אף שהוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם קבעה באוקטובר 2023 כי החברה לשירותי איכות הסביבה תהיה אחראית להקמה של גדר חדשה במתחם נוף ים, עד דצמבר 2024, החברה טרם השלימה את הקמת הגדר.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה החברה לשירותי הסביבה כי בתקופה ינואר 2024 עד אוגוסט 2024 היא ביצעה פעולות רבות לקידום הקמת הגדר, ובהן תכנון הגדר, איתור קבלנים לביצוע, קבלת היתרים מעיריית הרצליה ומהמועצה המקומית חוף השרון והיערכות לביצוע סקר היסטורי-בטיחותי⁴⁶, וכי להערכתה הקמת הגדר צפויה להסתיים באוקטובר 2025 אם יתקבלו בהקדם כל האישורים וההיתרים הנדרשים.

במקביל נוהל מעקב אחר פעולות המדינה במסגרת הודעות עדכון לבית המשפט העליון בבג"ץ 6453/23. בין היתר, בנובמבר 2023 עדכנו המשיבים מטעם המדינה כי באוקטובר 2023 התקיימו דיונים בהשתתפות גורמים ממשרד רה"ם, מהחשב הכללי במשרד האוצר, מהמשרד להגנ"ס וממשרד המשפטים, והוחלט כי בשלב המידי ייכלל גידור המתחם, אבטחה פיזית באמצעות סיירים ושומרים, הקמת אתר כינוס לכוחות החירום וההצלה וביצוע סקר היסטורי-בטיחותי. במאי 2024 עדכנו המשיבים מטעם המדינה כי המשרד להגנ"ס מעריך כי מערך אבטחה זמני יוצב במתחם במהלך אותו החודש, וכי נבחר זוכה לביצוע התכנון והוצאת ההיתרים הנדרשים להקמת הגדר. בספטמבר 2024 נתן בית המשפט צו על-תנאי במסגרת בג"ץ 6543/23 המורה למשיבים מטעם המדינה להתייצב בפניו תוך 90 יום ולהסביר מדוע לא ידאגו לגידור המתחם, לקביעת לוח זמנים לסיומן של בדיקות לסיכונים הסביבתיים והבטיחותיים למתחם, ולהחלת העבודות הנדרשות להסרת הסיכונים ובפרט עבודות הגידור.

מומלץ כי הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם תקדם בדחיפות את מימוש המלצות הצוות המקצועי הבין-משרדי אותן אימצו באוגוסט 2023 גורמי הממשלה הרלוונטיים באשר להקמה של גדר חדשה במתחם נוף ים, וכי המשיבים בעתירת עיריית הרצליה לבג"ץ בעניין מתחם נוף ים (בג"ץ 6453/23) - משרד רה"ם, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים - יקדמו את יישום הפעולות המתוכננות שפורטו במסגרת הודעות העדכון שמסרה המדינה לבית המשפט העליון במסגרת העתירה. בכך פעילות הוועדה וגורמי הממשלה הרלוונטיים תתרום לקידום ההתחייבות מספטמבר 2015 של משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים בפני בית המשפט העליון⁴⁷ להשלמת הסקרים הנדרשים במתחם, וכן לטיהור ולניקוי הזיהומים, לרבות חומרי הנפץ שבמתחם, שנועדו להסתיים באוגוסט 2019.

הסכנות לציבור במתחם נוף ים : בדוח הצוות המקצועי הבין-משרדי שלעיל נכתב כי במתחם הוטמנו והושארו חומרים נפצים ופסולת מסוגים שונים לרבות חומרים מסוכנים שזיהמו את הקרקע ואת המים, כגון אסבסט. עוד נכתב כי יש חשש להצטברות גזים רעילים ודליקים; כי ייתכנו פיצוצים, שריפות ופליטת חומרים נדיפים לאוויר, והשוהים במתחם עלולים להיחשף להם וכן להיחשף לחומרים מסוכנים המצויים בקרקע; השוהים במתחם עלולים להיפגע ישירות מפיצוץ, ליפול לבורות פתוחים או ליפול לפירים ולהיפגע ממכשולים; במרכז המתחם יש ערימות של אבק שריפה בריכוז גבוה המזהמות את הקרקע במידה רבה ומהוות סיכון רב לפרוץ שריפה; ככלל, יש סכנה להתפשטות שריפות במתחם ובעקבות כך גם בשטחים חקלאיים ובגן הלאומי אפולוניה שבסביבת המתחם. כן יש סכנה להתמוטטות המצוק החופי שבמתחם, בין היתר בגלל פיצוץ.

הכתם הצהוב במי הים : לבקשת המשרד להגנ"ס ועיריית הרצליה נבדקה בחודשים יולי עד נובמבר 2004 התופעה של הכתם הצהוב במי הים הסמוכים למתחם נוף ים (להלן - הכתם הצהוב). בסיכום דוח החקירה נכתב כי הכתם הצהוב נגרם בשל חומרים שייצרה התעשייה הצבאית במתחם נוף ים; כי התופעה ידועה כ-15 שנים לפחות⁴⁸; כי בבדיקות שנערכו נמצא כי אין מדובר בחומרים רעילים; וכי הכתם הצהוב אינו בגדר סכנה לבריאות אלא בעיקר מפגע אסתטי.

⁴⁶ לפי דוח הצוות המקצועי הבין-משרדי מאוקטובר 2023 - איתור אתרי הטמנה חשודים בהימצאות תחמושת ונפצים.

⁴⁷ במסגרת בג"ץ 2907/06 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' שר האוצר, שה הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י, מנהל רשות המים ותעש.

⁴⁸ התופעה ידועה מ-1990 לפחות.

עם זאת, בבדיקות שערכה רשות המים בשנת 2016 במי התהום ובמי הים באזור הכתם הצהוב עלה כי יש בהם חומרים העלולים להיות רעילים ומסוכנים לציבור, בעיקר לרוחצים בים. זאת שלא כחומרים שנמצאו בעבר והוגדרו כ"לא מזיקים".

להלן שתי תמונות של הכתם הצהוב במי הים סמוך למתחם נוף ים שצולמו בשנת 2004 ובשנת 2023 :

תמונה 1 : הכתם הצהוב במי הים סמוך למתחם נוף ים (2004)



המקור : מצגת בנושא המחקר של הכתם הצהוב מ-2004, צילום : המשרד להגני"ס.

תמונה 2 : הכתם הצהוב במי הים סמוך למתחם נוף ים (2023)



המקור : דוח הצוות המקצועי הבין-משרדי מאוקטובר 2023, צילום : מפקד תחנת גלילות במשטרת ישראל.

בעקבות הגילוי בדבר החשש לקיומם של חומרים רעילים במי הים באזור הכתם הצהוב ומכוח עקרון הזהירות המונעת, פעל משרד הבריאות ביולי 2017 לסגירת חופי רחצה מוכרזים⁴⁹ בהרצליה כאשר הכתם הצהוב נודד לכיוונו. באפריל 2018 קבעה עיריית הרצליה - בשיתוף משרד הבריאות ובאישורו של משרד הפנים - נוהל לסגירת חופי הרחצה המוכרזים בהרצליה כאשר הכתם הצהוב נודד לכיוונו, וזאת כדי להבטיח את בריאות הציבור. נוסף על כך, ב-2018 לבקשת משרד הבריאות ובסיכום עם עיריית הרצליה הוצב שילוט המזהיר מפני רחצה בחופים הלא מוכרזים מחוץ אפולוניה ועד לחופים המוכרזים בהרצליה, וזאת עקב הכתם הצהוב.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד הבריאות כי בכל הנוגע לכתם הצהוב לא היו בידי ממצאים המעידים על פוטנציאל של סיכון לבריאות הציבור, וכי המשרד פעל בנושא קביעת הנוהל, הצבת השילוט וכדומה על פי עיקרון הזהירות המונעת ועל בסיס הערכת הסיכון הפוטנציאלי.

בביקורת נמצא כי נוכח תוצאות הבדיקות שערכה רשות המים ב-2016, שהצביעו על חשד להימצאותם של חומרים מסוכנים לציבור באזור שבו נמצא הכתם הצהוב, יש חשד לסכנה לבריאותם של ציבור הרוחצים, הגולשים, השייטים וכל אדם אחר בחופי הרחצה שאינם מוכרזים הנמצאים בקרבת הכתם הצהוב, כגון חוף אפולוניה. כמו כן נמצא שעיריית הרצליה אינה מבצעת במקום פעולות למניעת הכניסה למים, למעט השילוט שהוצב ב-2018 המזהיר מפני רחצה.

מומלץ כי עיריית הרצליה תבחן לבצע בחוף אפולוניה שאינו חוף מוכרז פעולות למניעת כניסה למים של רוחצים, גולשים, שייטים וכל אדם אחר, וזאת נוסף לשילוט שהוצב ב-2018.

החלטת ועדת שרים להפריט את תעש: כאמור, בדצמבר 2013 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה⁵⁰ כי יש להסדיר את מעמדה של תעש כך שהיא תטפל בכל הפעילות השיוטית שנוצרה עקב פעילותה כחברה לפני הפרטה או עקב פעילותה כיחידת סמך במשהב"ט, שקדמה להקמתה של תעש כחברה - פעילות אשר לא תועבר לתעש מערכות ולחברת תומר, לרבות נושאי איכות הסביבה. בנובמבר 2015 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה⁵¹ בין היתר כי נצר השרון תעסוק בכל הפעילות שתיוותר בה לאחר העברת הפעילות של תעש לתעש מערכות.

עתירה בעניין טיפול בזיהומים ומניעת כניסה למתחם נוף ים: בשנת 2006 הגישו עמותת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (להלן - אט"ד) ועותר נוסף (להלן - העותרים) עתירה⁵² לבית המשפט העליון למתן צו על תנאי (להלן - בג"ץ אט"ד) נגד גורמים אלה: שר האוצר, שר הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י, מנהל רשות המים⁵³ ותעש (להלן - המשיבים)⁵⁴. לפי העתירה נדרשו שר האוצר, שר הביטחון, רמ"י ותעש בין היתר לטפל בזיהומים ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי למנוע מהציבור להיכנס למתחם נוף ים, וזאת באמצעות "סגירת" המתחם הפרוץ, הצבת גדרות מסביבו, הצבת שילוט מתאים למניעת כניסה וקיום פעילות אבטחה סדירה במקום.

ביולי 2006 כתבה תעש לעותרים כי על פי סיכום בינה וביניהם וכדי להגיע לפשרה לגבי חלק מבקשות העותרים בבג"ץ אט"ד, תעש מתחייבת בין היתר לתקן בתוך שבועיים פרצות קיימות בגדר שמסביב למתחם נוף ים ולתקן פרצות בגדר אשר יתגלו בעתיד בתוך שלושה ימי עסקים ממועד זיהוין, וזאת כדי למנוע כניסה של כלי רכב ושל הולכי רגל למתחם. כן היא מתחייבת לערוך סיורים אחת לשבוע ברחבי המתחם כדי לבחון את שלמות הגדר ולחדש את השילוט על הגדר. התחייבות זו לא הוגבלה בזמן.

49 חוף שבו הרחצה מוסדרת באופן בטיחותי וחוקי.

50 החלטה מח/מ-23.12.13.

51 החלטה מח/1 של ועדת השרים לענייני הפרטה מ-22.11.15 לגבי "אישור הסדר חלוקת אחריות בנושא איכות הסביבה בהקשר להפרטת התעשייה הצבאית לישראל (תעש) וביצוע שינויים במסמכי ההתאגדות של החברה".

52 בג"ץ 2907/06.

53 במועד הגשת העתירה - נציב המים.

54 העתירה הוגשה גם נגד שני משיבים נוספים שלא התבקש נגדם סעד (משיבים "פורמליים") - רשות הטבע והגנים ועיריית הרצליה.

בעקבות הסיכום שלעיל וההתחייבות של תעש שלעיל הסכימה אט"ד בספטמבר 2006 למחוק את הסעיף בעתירה לגבי נקיטת כל הצעדים הנדרשים כדי למנוע מהציבור להיכנס למתחם נוף ים. כמו כן, בדצמבר 2006 הודיעה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון בין היתר כי היא הגישה לו את הסיכום שלעיל שבין העותרים לבין תעש המפרט את התחייבויותיה של תעש, וכי תעש הודיעה לאט"ד בדצמבר 2006 בין היתר כי היא מיישמת את הסיכום, כי הושלמה הקמת הגדר בין מתחם נוף ים לבין הגן הלאומי אפולוניה הצמוד לו, כי היא עורכת סיורים במתחם, וכי השילוט סביב המתחם חודש ותוגבר. במאי 2007⁵⁵ רשם לפניו בית המשפט העליון את הודעות פרקליטות המדינה ותעש כלהלן: מתחם נוף ים גודר, הושמו שלטים האוסרים כניסה למתחם, וכי יש פיקוח על "סגירת" המתחם. בספטמבר 2015 קיבל בית המשפט העליון החלטה שכותרתה "פסק דין", ובה רשם לפניו בית המשפט את הצהרת משיבי המדינה בדבר מחויבות המדינה ואחריותה לביצוע הטיהור של מתחם נוף ים וניקיוו וכן את לוח הזמנים עליו הצהירו המשיבים לביצוע. בכפוף להצהרות המשיבים כאמור נמחקה העתירה בבג"ץ אט"ד. בפסק הדין לא נכללה התייחסות לגידור ולשילוט המתחם.

פעולות לגידורו של מתחם נוף ים ולשילוט בו עד 2016: ממסמכי תעש עלה כי בתקופה יוני 2006 עד אוגוסט 2007 היא תיקנה במועדים שונים את הגדר סביב המתחם, הציבה בו שילוט, ביצעה סיורים פעם או פעמיים בשבוע וכן ביצעה מפעם לפעם סיורים לגילוי פרצות בגדר. עוד עלה מהמסמכים כי גם בדצמבר 2009 תיקנה תעש את הגדר לאחר שקיבלה התרעה על פרצה בה. נוסף על כך, בישיבת הנהלת רמ"י באוגוסט 2007 דיווח מנהל אגף הפיקוח ברמ"י להנהלת רמ"י כי השטח מגודר וכי פקח של רמ"י מבצע בקרה בשטח אחת לשבוע.

בנובמבר 2011 חתמו תעש, רמ"י וחברה מטעם רמ"י על מסמך הבנות שנועד להסדיר את חלוקת האחריות בין תעש לבין רמ"י בכל הנוגע לשמירה על מתחם נוף ים ותחזוקתו בעת ביצוע סקרי זיהומים⁵⁶, סקרי קרקע ופעולות נלוות. במסמך ההבנות נקבע כי תעש תמשיך לבצע מפעם לפעם את הסיורים סביב גדר המתחם ותתקן פרצות שנוצרו בה, ואילו בתקופת ביצוע הסקרים שלעיל ורק בשעות הפעילות במתחם תהיה רמ"י, באמצעות החברה מטעמה, אחראית למנוע כניסה של גורמים בלתי מורשים למתחם, ובכלל זה תהיה אחראית לסגירת השער של המתחם ולתקן פרצות שיווצרו בגדר עקב הפעולות לביצוע הסקרים. החברה מטעם רמ"י ביצעה סקרי גזי קרקע⁵⁷ במתחם במהלך שנת 2012. כמו כן ממסמכי רמ"י עלה כי היא פעלה בשנים 2012 - 2013 ובשנת 2015 לביצוע סקרי קרקע במתחם נוף ים.

פעולות לגידורו של מתחם נוף ים ולשילוט בו לאחר 2016: כאמור, בדצמבר 2013 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה כי לתעש מערכות יועברו כל הנכסים, ההתחייבויות, הזכויות והעובדים הדרושים והכרוכים בפעילות העסקית⁵⁸ "והכל... בהתאם להסכמים שייחתמו בין תעש לתעש מערכות". בהסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות מדצמבר 2015 בין תעש לבין תעש מערכות (להלן - הסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות) נקבע כי התחייבויות תעש לגבי הקרקעות, לרבות מתחם נוף ים ומתחם יבנה, אינן מהוות חלק מהממכר ואינן מועברות לתעש מערכות, למעט בקשר עם התחייבות תעש במסגרת בג"ץ אט"ד בנושא גידור ומניעת כניסת גורמים בלתי מורשים למתחם נוף ים, וההתקשרות שבין תעש למשהב"ט לגבי ביצוע שמירה במתחם יבנה. עוד נכתב בהסכם כי האמור הינו במישור יחסי תעש ותעש מערכות בלבד ואין בו בכדי לגרוע מזכויות ואו טענות כלפי המדינה וגורמיה בקשר לאחריותם ביחס למתחמים אלה, לרבות מתחם נוף ים ומתחם יבנה. יצוין כי נצר השרון אחראית לביצוע השמירה במתחם יבנה ומשהב"ט מממן פעילות זו בהיקף כספי של כ-900,000 ש"ח לשנה. בהסכם המכר עליו חתמו נציגי המדינה ואלביט מערכות שרכשה את תעש מערכות נכתב בין היתר כי ידוע לרוכש שתעש מערכות ותעש חתמו על הסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות.

בפברואר 2024 ובמאי 2024 מסרה נצר השרון למשרד מבקר המדינה כי לפי התחייבות תעש שלעיל מיולי 2006 במסגרת בג"ץ אט"ד תעש תיקנה מפעם לפעם פרצות בגדר סביב מתחם נוף ים וערכה סיורים לשמירה על שלמות הגדר עד ל-2016. עוד מסרה נצר השרון בתגובה על ממצאי הביקורת מפברואר 2025 כי החלטת ההפרטה אינה גורעת ממערכת ההסכמים שבין תעש לתעש מערכות, וכי בהסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות נקבע שהגידור

55 החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 2907/06 מ-21.5.07.

56 סקר שנועד לגלות זיהומים בקרקע ובמי התהום.

57 סקר שנועד למקד באופן מדויק את הזיהומים במתחם הנובעים ממזהמים נדיפים שמקורם בקרקע מזוהמת או במי תהום מזוהמים, לתחם אותם ולאפיין אותם.

58 למעט פעילות הנעה רקטית ופעילות מסוימת במפעל "סלבין" של תעש.

ומניעת הכניסה למתחם נוף ים יועברו לתעש מערכות, וזאת בנוסף לתנאים המסחריים והסכמיים שגובשו בין הצדדים במסגרת העברת הפעילות העסקית.

ביוני 2024 וביוולי 2024 מסרה תעש מערכות למשרד מבקר המדינה כי היא רכשה את תעש מערכות ללא מחויבויות הקשורות לפעילות תעש "במתחמה ההיסטוריים"⁵⁹ וכי לתעש מערכות, מיום הקמתה, אין ולא הייתה כל פעילות, מעורבות או זיקה למתחם נוף ים וליתר "מתחמה ההיסטוריים" של תעש. עוד מסרה תעש מערכות כי בהסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות מדצמבר 2015 נקבע כי נושא הגידור ומניעת כניסת גורמים בלתי מורשים למתחם נוף ים יועבר לתעש מערכות אך ורק מאחר שבמסגרת העברת הפעילות העסקית מתעש לתעש מערכות הועבר גם מערך האבטחה, דהיינו לא היה באפשרות תעש לבצע את הגידור ומניעת הכניסה האמורים, וכי להבנת תעש ותעש מערכות לפני מכירתה, מכיוון שבהחלטת בית המשפט בבג"ץ אט"ד מספטמבר 2015 לא נכללה התייחסות לגידור, לשילוט ולאבטחת המתחם, אזי התחייבות תעש בנושא מיולי 2006 בטלה. נוסף על כך, בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024, מסרה תעש מערכות כי נצר השרון, רמ"י או כל גורם אחר לא פנה אליה בדרישה לנטר פרצות בגדר ולתקנה, וזאת אף שנצר השרון ורמ"י ידעו שפעילות כאמור אינה מבוצעת.

בביקורת עלה כי האמור בהסכם מדצמבר 2015 שעליו חתמו תעש ותעש מערכות לפני מכירתה, ולפיו פעילויות הגידור והשמירה במתחם נוף ים ובמתחם יבנה יועברו מתעש לתעש מערכות אינו עולה בקנה אחד עם האמור בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מדצמבר 2013, ולפיה לתעש מערכות תועבר אך ורק הפעילות העסקית.

עוד עלה בביקורת כי תעש מערכות, מיום הקמתה בינואר 2016 ועד למכירתה בנובמבר 2018, לא פעלה בכל הנוגע לגידור ולשמירה במתחם נוף ים וכן לשמירה במתחם יבנה, שאותה מבצעת נצר השרון במימון משהב"ט, וכי פעילויות הגידור והשמירה האמורות לא הועברו בפועל לתעש מערכות. זאת ועוד, נצר השרון לא העלתה בפני רמ"י ותעש מערכות את הטענה כי בהסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות הועברו פעילויות הגידור במתחם נוף ים לתעש מערכות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מפברואר 2025 מסרה נצר השרון כי ההסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות מדצמבר 2015 בינה לבין תעש מערכות אינו מעגן כל סוג של מנגנון לפיו נצר השרון נדרשת לפקח או לבקר אחר פעילותה של תעש מערכות או התחייבויותיה.

ביוולי 2017 כתב מנכ"ל נצר השרון למנהל רמ"י כי במאי 2017 קיימו רמ"י ונצר השרון פגישה ובה סוכם בין היתר שרמ"י תגדר את מתחם נוף ים ותתקין בו שילוט וכן תתקצב פעולות אלו, וזאת כדי למנוע כניסה של גורמים בלתי מורשים למתחם.

בתשובה של רמ"י מאוגוסט 2017 על מכתבו של מנכ"ל נצר השרון שלעיל נכתב כי בימים אלה רמ"י "מזמינה" את הגדר והשערים, וכי לאחר תיאום עם רשות הטבע והגנים ולאחר "ביצוע" הגדר תאטום רמ"י את המבנים הרבים שבמתחם. בעקבות כך תיקנה רמ"י את הגדר ואטמה את המבנים בשלהי 2017 בעלות כוללת של כ-187,000 ש"ח.

ממסמכי רמ"י עולה כי מאוקטובר 2017 עד דצמבר 2023 היא ביצעה 29 סיורים במתחם, 12 מהם לאחר השריפה שארעה במתחם ביולי 2023 וכן הציבה שלוש פעמים שילוט במתחם האוסר על כניסה לשטח. נוסף על כך, באותה תקופה היא זיהתה 21 פלישות למתחם ופעלה לסילוקן באמצעות הסיירת הירוקה שברשות הטבע והגנים. נוסף על כך, בדצמבר 2020 הסמיך מנהל רמ"י את ראש עיריית הרצליה לממונה לעניין הוצאת צווים לסילוק פולשים ממקרקעי ישראל המצויים בתחום העירייה ובהם מתחם נוף ים, וזאת על פי חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981.⁶⁰

⁵⁹ הכוונה למתחמי תעש הלא פעילים, כגון מתחם נוף ים.

⁶⁰ ב-19.9.21 התמוטט המצוק החופי במתחם נוף ים (אפולוניה). ב-29.9.21 החזיר ראש עיריית הרצליה למנהל רמ"י את ההסמכה כממונה לעניין הוצאת צווים לסילוק פולשים.

בתצהיר של מנהל חטיבת השמירה ברמ"י ממאי 2021⁶¹ נכתב כי לאחר פגישה ודיון של מנהל רמ"י ומנכ"ל תעש סוכם כי תעש תמשיך להיות אחראית "על המתחם" ותערוך סיורים סביב הגדר שלה, והוסכם כי רמ"י תבצע את תיקוני הגדר, "סגירת" מבנים פתוחים ופינוי פסולת בניין בשטח של הגן הלאומי אפולוניה. יודגש כי בתצהיר לא צוין המועד שבו סוכם הדברים, ורמ"י ונצר השרון לא הציגו למשרד מבקר המדינה סימוכין לסיכום זה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי מעולם לא סיכמה עם רמ"י או התחייבה בפניה כי תהיה אחראית על מתחם נוף ים.

בעקבות קריסת חלק מהמצוק החופי שבמתחם נוף ים בספטמבר 2021 כתבה רמ"י באוקטובר 2021 למנכ"לית המשרד להגנ"ס בין היתר כי אף שהמתחם לא נמסר בפועל לרמ"י, נציגי רמ"י נוקטים את כל האמצעים העומדים לרשותם בניסיון לשמור על המקרקעין ולמנוע כניסה למתחם.

בנובמבר 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי פינוי הפולשים נעשה כדי למנוע פגיעה באנשים אולם אין בו כדי להעיד על אחריותה של רמ"י לשטח, וכן מסרה כי לדברי מנהל מרחב השמירה תל אביב והמרכז - מרחב מרכז, תיקון הגדר ואיטום המבנים נעשה מתוך אחריות ציבורית אף שרמ"י לא קיבלה את השטח מתעש.

כאמור, ביוני 2023 אירע פיצוץ במתחם נוף ים של כשלוש טונות של חומרי נפץ. בעקבות הפיצוץ כתבה רמ"י למשרד רה"ם ביולי 2023 כי האחריות למפגעים במתחם ולטיפול בהם, לרבות שמירה על המתחם עד לסיום הטיפול בו, מוטלת על משהב"ט ועל נצר השרון, וכי אין כל בסיס או הצדקה להטיל על רמ"י אחריות לגידור השטח או לביצוע פעולות שמירה בו. עם זאת יצוין כי קיימים על הגדר של מתחם נוף ים שלטי אזהרה מפני כניסה למתחם מטעם רמ"י.

בעקבות הפיצוץ ביוני 2023 במתחם נוף ים כתבה נצר השרון למנכ"ל משרד רה"ם ביולי 2023 כי תעש פינתה את המתחם לחלוטין בסוף שנות התשעים של המאה העשרים. היא הוסיפה כי מאז עובדיה ונציגיה אינם פועלים במתחם, וממילא נצר השרון אינה מחזיקה במתחם ואינה אחראית לו.

תצהיר של מנהל חטיבת השמירה ברמ"י, שניתן במסגרת הליך עררים מס' 179/13 ו-69/18 המתנהלים בוועדת הערר ארנונה כללית שליד עיריית הרצליה בערר שהגישה תעש (העותרת) נגד מנהל הארנונה של העירייה. רמ"י היא בין המשיבים בהליכי הערר.

להלן שתי תמונות המציגות פרצות בגדר של מתחם נוף ים שצולמו בשנת 2019 ובשנת 2024 :

תמונה 3 : פרצה בגדר מתחם נוף ים (2019)



המקור : תמונה שצורפה למכתב ששלחה עיריית הרצליה לרמ"י ב-5.12.19.

תמונה 4 : פרצה בגדר מתחם נוף ים (2024)



המקור : צולם על ידי צוות הביקורת, 24.4.24.

מהמתואר לעיל עולה כי במאי 2017 סיכמו נצר השרון ורמ"י כי רמ"י תגדר את המתחם ותתקין בו שילוט ורמ"י אכן ביצעה זאת ואף אטמה מבנים במתחם. כמו כן לדברי רמ"י הצדדים סיכמו (במועד בלתי ידוע) כי תעש תמשיך להיות "אחראית על המתחם" ולדברי נצר השרון הם לא סיכמו זאת. עוד עולה כי רמ"י פעלה החל מאוקטובר 2017 לפינוי פולשים מהמתחם וביצעה עשרות סיורים במתחם.

עם זאת, בביקורת עלה כי במהלך השנים נפרצה הגדר במתחם נוף ים ונותרו בו מבנים פרוצים רבים, בארות פתוחות ומכלים טמונים; כי למתחם נכנסו עוברי אורח, והתקיימו בו מסיבות ופעילות של בית ספר למצנחי רחיפה; וכי אף גורם, לרבות נצר השרון, רמ"י ותעש מערכות לפני מכירתה, לא פעל דיו לתיקון הפרצות בגדר ולהצבת השילוט הנדרש במתחם. בכך נותרו הסיכונים שבמתחם, ובהם זיהומי קרקע וגזי קרקע, תוואי שטח מסוכן ובו בורות, פירים פתוחים ומצוק חופי המועד לקריסה, וכן פיצוץ או שריפה של חומרים נפוצים הנמצאים בשטח, כפי שאכן קרה ביוני וביוני 2023, ונפגע שלום הציבור. פעילותם של השוהים במתחם עלולה אף היא לגרום להפעלתם של חומרי הנפץ. עוד עלה בביקורת כי גבולות הסמכות והאחריות על מתחם נוף ים בכל הנוגע לגידור ולשילוט לא היו ברורים עד לאוקטובר 2023, המועד שבו קבעה הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם כי החברה לשירותי איכות הסביבה תקים גדר חדשה במתחם נוף ים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי מתחם נוף ים לא "נמסר" לרמ"י וכי הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם מתאמת את פעילות משרדי הממשלה בכל הנוגע להקטנת הסיכון לנכנסים למתחם ולשוהים בו.

פעולות משטרת ישראל לשמירה על שלום הציבור במתחם נוף ים: בעקבות קריסת חלק מהמצוק החופי במתחם בספטמבר 2021 פנתה משטרת ישראל באותו היום לרמ"י ולנצר השרון וביקשה מהן לטפל בחביות שהתגלו בעקבות הקריסה. רמ"י ענתה למשטרת ישראל כי המתחם נמצא באחריות נצר השרון ואילו נצר השרון ענתה שהמתחם נמצא באחריות רמ"י. בעקבות סיור שקיים מפקד תחנת גלילות במתחם בתחילת אוקטובר 2021 הכינה היועצת המשפטית של מחוז תל אביב במשטרת ישראל חוות דעת משפטית ולפיה רמ"י התחייבה בשנת 2007 לפקח על "סגירת" המתחם, והכינה טיוטת מכתב לרמ"י בנושא. בעקבות כך, בנובמבר 2021 כתבה משטרת ישראל לרמ"י כי עליה "כמחזיקת המקום" למלא אחר כל חובותיה כדי למנוע את הסכנה לציבור, בין היתר באמצעות גידור, הצבת שילוט ופיקוח על "סגירת המקום". נוסף על כך כתבה משטרת ישראל למנהל רמ"י ביוני 2022 בעקבות קיומה של מסיבת טבע במתחם בהשתתפות מאות בני אדם, כי על רמ"י להשלים את סידורי הבטיחות והאבטחה הנדרשים כדי לשמור על שלום הציבור מפני המפגעים ומפני הסכנות האורבות לנכנסים למתחם.

בביקורת עלה כי רמ"י לא השיבה על הפניות של משטרת ישראל מנובמבר 2021 ומיוני 2022 בכל הנוגע להסרת הסכנה לציבור באמצעות גידורו של מתחם נוף ים ופיקוח עליו ומשטרת ישראל לא פעלה לקבל את תגובתה של רמ"י לפניות אלה.

יצוין כי במסמך של משטרת ישראל מיוני 2023⁶² נכתב כי תחנת גלילות פעלה כמיטב יכולתה כדי לחייב את הרשויות הרלוונטיות לטפל במתחם, להכין את גופי החירום להיות ערוכים ולתת מענה מקצועי בעת התרחשותו של אירוע חירום במתחם. נוכח הסכנות האורבות לציבור במתחם ומכיוון שרמ"י ונצר השרון "לא לקחו אחריות" על המתחם, קיים מפקד התחנה סיור במתחם בספטמבר 2021 עם ראש עיריית הרצליה וביקש את מעורבותו לטיפול במתחם, וכן קיים סיור נוסף באותו החודש עם גורמים נוספים ממשטרת ישראל, מהרשות לכבאות והצלה, מרמ"י ועוד, והציג בפניהם את הסכנות האמורות ואת המענה הנדרש בעת חירום. בסיוור מסרה רמ"י פעם נוספת כי אין היא אחראית למתחם. כמו כן, תחנת גלילות הכינה "פקודת מגירה" למתחם בעת אירוע חירום ואף תרגלה אירוע כזה ואת המענה הנדרש לו.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 פירטה משטרת ישראל את הפעולות שביצעה מתוך דאגה לשלום הציבור לאחר הפיצוץ שאירע במתחם נוף ים ביוני 2023, ובמסגרתן היא הציבה שמירה על המתחם באותו היום והלילה, פנתה כשבוע לאחר מכן לרמ"י ולמשרד להגנ"ס לפעול למניעת הסכנה לציבור, קיימה דיון באוגוסט 2023 עם נציגי רמ"י, המשרד להגנ"ס, פיקוד העורף והרשות לכבאות והצלה לגבי אבטחת המתחם, העבירה למשרד ראש הממשלה את המלצותיה "למיגון" המתחם ועוד.

פעולות להחזרת מתחם נוף ים מתעש ומנצר השרון לרמ"י: בדוח מבקר המדינה משנת 2004⁶³ נכתב כי באוקטובר 1995 החליטה הממשלה להעביר למתחם השרון את מפעלי תעש מנוף ים, מתל אביב

⁶² סיכום של מפקד תחנת גלילות בנושא מתחם תעש נוף ים - אפולוניה.

⁶³ מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.

ומירושלים, וכי מפעלים אלו אכן הועברו, בעיקר למתחם השרון. עוד נכתב בדוח כי בראשית שנת 1995 אישרה הנהלת רמ"י הסכם לפינוי מתחם נוף ים, אולם רמ"י, משרד האוצר ותעש לא חתמו על ההסכם, וכי הוחמזה ההזדמנות לסיים את הנושא של החזרת הזכויות בקרקע מתעש לרמ"י.

לאחר שתעש פינתה את מפעליה ממתחם נוף ים בשנת 1997, היא פעלה במהלך השנים כדי להחזיר את המתחם לרמ"י, ובהמשך פעלה לכך גם נצר השרון בעיקר בשנים 2016 - 2017. בספטמבר 2016 סיכם מנהל רשות החברות הממשלתיות⁶⁴ בדיון בראשותו שבו השתתפו בין היתר נציגים מרמ"י, ממשד האוצר, מהמשרד להגנ"ס, מהחברה לשירותי איכות הסביבה ומנצר השרון כי החברה לשירותי איכות הסביבה תטפל בסקרים ובזיהומים במתחם נוף ים, וכי יש להשלים את "שחרור" המתחמים הלא-פעילים של תעש⁶⁵ ובהם מתחם נוף ים, באמצעות השלמת פרוטוקול מסירה⁶⁶. החזרה כאמור הייתה מעבירה לרמ"י את האחריות לגידור המתחם ולשמירה בו. כמו כן, ממסמכי רמ"י עולה כי כשבועיים לאחר סיכום זה, אישרה רמ"י לנצר השרון שהנוסח הסופי של פרוטוקול המסירה "מקובל". נוסף על כך, ביולי 2017 כתב מנכ"ל נצר השרון לרמ"י כי במאי 2017 נערכה פגישה בין נציגי רמ"י לנציגי נצר השרון כדי לקדם את החתימה על פרוטוקול המסירה, וכי בפגישה הוא מסר כי נצר השרון מתנגדת לכניסה של כל גורם שהוא למתחם עד לקבלת פרוטוקול המסירה.

בתצהיר של מנהל חטיבת השמירה ברמ"י ממאי 2021 שלעיל נכתב כי בשנת 2004 סירבה רמ"י לקבל לחזקתה את מתחם נוף ים לאחר שתעש לא אישרה בפני רמ"י כי המתחם נקי מחומרי נפץ ומחומרים מסוכנים, וכי בשנת 2017 הוא סירב לחתום על קבלת החזקה במתחם (פרוטוקול מסירה) מכיוון שתעש לא דיווחה לרמ"י על הסרת הסכנות במתחם. עוד נכתב בתצהיר כי רמ"י לא חתמה על פרוטוקול המסירה ולא קיבלה חזקה על המתחם מתעש או מגורם אחר.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי אין לה כל זיקה למתחם: זאת נוכח החלטות שקיבלו רמ"י ומנהל רשות החברות הממשלתיות ב-2016, ולפיהן נצר השרון לא תטפל בניקוי מתחם נוף ים וטיהור; מכיוון שהחל בשנת 2000 רמ"י פועלת במתחם ישירות ובאמצעות צדדים שלישיים; ומכיוון שבמהלך השנים היא הבהירה לרמ"י שאין לה נגיעה למתחם וכי לעמדתה היא החזירה את המתחם לרמ"י.

מהמתואר לעיל עולה כי מאחר שתעש או נצר השרון לא אישרו בפני רמ"י כי מתחם נוף ים נקי מחומרי נפץ ומחומרים מסוכנים, רמ"י לא הסכימה לקבל לחזקתה נוכח הסכנות הטמונות במתחם, וזאת על אף ניסיונותיה של תעש משנת 1997, ובהמשך נצר השרון בשנים 2016 - 2017, להחזירו לרמ"י.

אי-יישום התחייבות המדינה בפני בית המשפט העליון לטהר את מתחם נוף ים ולנקותו

דוח מבקר המדינה משנת 2005⁶⁷ עלה כי במאי 2000 החליטה הממשלה שמשרד האוצר ומשהב"ט יכינו "תוכנית תקציבית" ולוחות זמנים לטיהור הקרקע במתחם נוף ים, אולם שני המשרדים לא סיכמו על תוכנית כאמור ולא הוחל בטיהור הקרקע.

בג"ץ אט"ד

כאמור, בשנת 2006 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד שר האוצר, שר הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י, תעש ומנהל רשות המים. בעתירה נדרשו בין היתר שר האוצר ורמ"י לפעול להקצאת כל המשאבים והתקציבים הדרושים לביצוע כל הפעולות הנדרשות לטיפול במתחם נוף ים ולטיהור מהזיהומים הסביבתיים שבו. שר האוצר, רמ"י, שר הביטחון ותעש נדרשו לפעול לביצוע כל הפעולות הדרושות לטיפול, טיהור, פינוי, ניטור וכיוצא באלה בזיהומים הסביבתיים; השר להגנ"ס נדרש להפעיל את סמכויותיו נגד תעש כדי להבטיח שהזיהומים שבמתחם יטופלו, ומנהל רשות המים נדרש לפעול נגד תעש כדי שתעשה את כל הדרוש להפסקת הזיהום של מי

⁶⁴ דיון שנערך ב-4.9.16 בנושא ממשקים בין חברות ממשלתיות בתחום טיהור קרקעות ומים הנוגעים לקרקעות תעש.

⁶⁵ מתחמים שתעש פינתה במועדים שונים, כגון מתחם נוף ים, ומתחמים בתל אביב ובירושלים, או מתחמים שהיא נטשה, כגון מתחם יבנה.

⁶⁶ פרוטוקול מסירה - מסמך של רמ"י המאשר את החזרת הקרקע לרשותה, ולפיו מי שקיבל חזקה או זכות אחרת במקרקעין שבניהול רמ"י, מחויב להשיבה אליה באותו מצב שבו קיבל אותה.

⁶⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א** (2005), "מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תוכניות מתאר", עמ' 331.

התהום, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום ולמניעת הישנותו וכן להתקין מערך לניטור המים כדי לעקוב אחר זרימת המזהמים מהמתחם.

בשנים 2007 - 2015 נערכו בבית המשפט העליון דיונים בעתירה, ניתנו החלטות המחייבות את המשיבים לעדכן את בית המשפט בדבר קידום של ביצוע סקרים במתחם, והמשיבים עדכנו את בית המשפט על פעולותיהם. ביוני 2013 ביקשה המדינה מבית המשפט העליון למחוק את העתירה עקב התקדמות הטיפול במתחם.

במהלך הדיון האחרון בעתירה שהתקיים בספטמבר 2015 הצהיר בא-כוח המדינה על התחייבותה לנקות את המתחם מהזיהומים שבו. נוסף על כך, הבהיר בא-כוח המדינה כי "אין קשר בין התחייבות המדינה לנקות [את המתחם מהזיהומים שבו] ובין קידום התוכנית [לבניית שכונת מגורים בשטח המתחם]... גם אם התוכנית 'תיתקע' ואיש [היזם] לא יקנה את הקרקע, המדינה אמרה שתטהר את הקרקע... [ו] המדינה לא מסירה מעצמה את אחריות טיהור השטח. הוא יבוצע גם על ידי המדינה, יכול להיות שהמיון יגיע מהיטלי פיתוח של היזם או משהו כזה, אבל זו אחריות של המדינה".

בעקבות הדיון שלעיל, בספטמבר 2015 בית המשפט העליון רשם לפניו את הצהרתם של המשיבים מטעם המדינה (להלן - משיבי המדינה) - שר האוצר, שר הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י ומנהל רשות המים - בדבר התחייבותה⁶⁸ של המדינה ואחריותה לביצוע הטיהור והניקוי של מתחם נוף ים, וכן את לוח הזמנים שמסר בא כוח משיבי המדינה, ולפיו יושלמו כל הסקרים הנדרשים, לרבות סקר סיכונים, לא יאוחר מאוגוסט 2016. עוד רשם לפניו בית המשפט העליון כי המשרד להגנ"ס הודיע כי לוח הזמנים הנדרש לבחירת מנגנון הטיהור והניקוי וביצועם לא יעלה על שלוש שנים ממועד השלמת הסקרים, דהיינו לא יאוחר מאוגוסט 2019. נוכח ההצהרות שלעיל הודיעה באת כוח העותרים לבית המשפט כי ניתן לסיים בכך את הדיון בעתירה. לנוכח כל האמור לעיל קבע בית המשפט העליון כי העתירה מיצתה את עצמה והיא נמחקה.

יצוין כי באוקטובר 2015 הודיעה רשות המים למחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה כי היא מבקשת להבהיר במסגרת בקשה לתיקון פסק דין כי התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד ללוח הזמנים משקפת את לוח הזמנים לטיהור הקרקע בלבד. באותו יום השיבה מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה לרשות המים בין היתר כי לוח הזמנים שנקבע בפסק הדין מחייב את המדינה על כל רשויותיה, ויהיה על המדינה לעמוד בלוח הזמנים ולהקצות את התקציבים הנדרשים בבוא העת.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה רשות המים כי התחייבות המדינה ניתנה ללא תיאום עם הרשות; כי באותה עת לא ניתן היה לקבוע מהו היקף הזיהום במי התהום, וכן מהן הפעולות הנדרשות לשיקום מי התהום ומשך הזמן לכך; וכי לא ניתן היה להשלים את הטיפול במי התהום בלוחות הזמנים שלהם התחייבה המדינה בבג"ץ אט"ד.

יצוין כי בנובמבר 2015 כתבה הלשכה המשפטית במשרד להגנ"ס למנכ"ל המשרד ולגורמים נוספים במשרד כי התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד היא לפעול לטיהור ולניקוי הקרקע במתחם נוף ים ללא תלות בקידום הליכי התכנון של המתחם.

מהמתואר לעיל עולה כי המועד לסיום הטיהור של מתחם נוף ים וניקויו, שלו התחייבה המדינה בבג"ץ אט"ד בספטמבר 2015, נותר אוגוסט 2019.

הפעילות מ-2016 לביצוע סקרים לשיקום המתחם ולתכנונו

קידום תוכנית המתאר: ב-2014 נחקק חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014⁶⁹ (להלן - חוק מתחמים מועדפים). מטרת החוק היא בין היתר לקבוע הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים שיוכרוזו בצו לפי חוק זה כ"מתחם מועדף לדירור". מכוחו של החוק הוקמה ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של

⁶⁸ "מחויבותה" בלשון בית המשפט.

⁶⁹ החוק נקבע כהוראה זמנית לארבע שנים ותוקפו הוארך לתקופות נוספות. משנת 2021, בתוקף חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021.

מתחמים מועדפים (להלן - ותמ"ל), והוקנו לה כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית לתכנון ושל כל מוסד תכנון אחר, למעט כמה סמכויות כפי שנקבע בחוק האמור.⁷⁰

יו"ר קבינט הדיוור הכריז בדצמבר 2015 בצו⁷¹ בהתאם לחוק מתחמים מועדפים כי מתחם אפולוניה, שכלל גם את המקרקעין במתחם נוף ים, הוא מתחם מועדף לדיוור. בעקבות ההכרזה קודמה בוותמ"ל⁷² תוכנית אפולוניה, וזאת במקביל להליך המשפטי שנוהל בבג"ץ אט"ד. בנובמבר 2015 החליטה הוותמ"ל להפקיד⁷³ את תוכנית אפולוניה ובמרץ 2016 אישרה הוותמ"ל את התוכנית. לאחר מכן הוגשו לבית המשפט לעניינים מינהליים במועדים הקבועים בחוק עתירות בנושאים שונים נגד אישור התוכנית.⁷⁴

באוקטובר 2017 פסק בית המשפט לעניינים מינהליים⁷⁵ כי החלטת הוותמ"ל לאשר את התוכנית לפני ביצוע סקר סיכונים⁷⁶ "מלא" מבוטלת, וכי התוכנית תוחזר לוותמ"ל לדיון בשאלת הפקדתה. בעקבות פסק הדין ערערה המדינה לבית המשפט העליון, וביוני 2019 הוא קיבל את עמדת המדינה ואישר את התוכנית.⁷⁷ בעקבות פסק דין זה הגישו המתנגדים לאישור התוכנית⁷⁸ לבית המשפט העליון בקשה לדיון נוסף בעתירה.

במאי 2021⁷⁹ החליט בית המשפט העליון בדיון הנוסף כי יש להשיב את הדיון בתוכנית אפולוניה למוסד התכנון לצורך דיון מחדש בהפקדתה. זאת בין היתר מכיוון שבתשתית העובדתית שעמדה לנגד עיני הוותמ"ל בעת החלטתה להפקיד את תוכנית אפולוניה ולאשרה חסרו נתונים קונקרטיים לגבי מיקומם של זיהומי הקרקע והמים המצויים בשטח התוכנית.

בינואר 2022 פורסמה ברשומות הודעה לפי החוק לתכנון מתחמים מועדפים ולפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, על ביטול תוכנית אפולוניה. ביולי 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן להתקדם בהליכי התכנון של תוכנית אפולוניה לפני שיתקבל מידע על הקרקע שבמתחם נוף ים ועל הזיהומים שבו.

הפסקה של ביצוע הסקרים במתחם נוף ים: במרץ 2016 החליט קבינט הדיוור⁸⁰ לאשר את העקרונות להסכם מסגרת בין המשרד להגנ"ס לבין החברה לשירותי איכות הסביבה למתן שירותי ניהול וביצוע של שיקום הקרקעות שפינה צה"ל או יפנה ושהועברו לחזקת רמ"י, וככל שיידרש גם שיקום של מתחמי המקרקעין שהחזיקה תעש או מחזיקה. בדיון שהתקיים בספטמבר 2016 בהשתתפות נציגים מהמשרד להגנ"ס, מרמ"י, מהחברה לשירותי איכות הסביבה, מנצר השרון ועוד סיכם מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי החברה לשירותי איכות הסביבה תטפל במתחמי תעש שאינם פעילים, כגון מתחם נוף ים (אפולוניה).

70 בחוק נקבע בין היתר כי הוועדה לא תאשר תוכנית מועדפת הסוטה מתאר ארצית אלא באישור הממשלה או באישור ועדת שרים שמינתה הממשלה לעניין זה.

71 צו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה) (הכרזה על מתחם מועדף לדיוור - אפולוניה הרצלייה), התשע"ו-2015, מ-16.12.15.

72 בהתאם לדרישות חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 וצו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה) (הכרזה על מתחם מועדף לדיוור - אפולוניה הרצלייה), התשע"ו - 2015.

73 תוכנית - למעט תוכנית מתאר ארצית - שהוגשה למוסד תכנון המוסמך לאשרה, תופקד על ידי מוסד התכנון בדרך הקבועה בחוק. הודעה על הפקדת תוכנית כאמור תפורסם על חשבון מגיש התוכנית למשך התקופה שנקבעה בחוק להגשת התנגדויות לתוכנית.

74 בין העותרים אנשים פרטיים, אט"ד ועיריית הרצלייה.

75 פסק דין של בית המשפט המחוזי מ-18.10.17 בעת"מ 2043-05-16 אלון צבי כרמלי ואח' נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור ואח'.

76 סקר שנעשה באתר שהתגלתה בו קרקע מזוהמת. הסקר בוחן את הסיכון לאדם ולסביבה הנובע מהאתר ומגדיר את ערכי היעד לשיקום הקרקע כדי להבטיח שלא ייגרם סיכון כאמור.

77 פסק דין של בית המשפט העליון מ-26.6.19 בע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור ואח' נ' אלון צבי כרמלי ואח'.

78 בין המתנגדים לאישור התוכנית היו אט"ד ועיריית הרצלייה.

79 פסק דין של בית המשפט העליון בדיון הנוסף מ-6.5.21 בדנ"מ 4753/19 עיריית הרצלייה ואח' נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור ואח'.

80 החלטה דר/62 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיוור מ-7.3.16 לגבי "אישור עקרונות הסכם מסגרת בין המשרד להגנת הסביבה לבין החברה הממשלתית לשירותי איכות הסביבה בע"מ". ההחלטה קיבלה ב-24.3.16 תוקף של החלטת ממשלה ומספרה 1322 (דר/62).

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי הבין-משרדית לשיקום קרקעות במאי 2016 (להלן - ועדת ההיגוי הבין-משרדית) בראשות משותפת של המשרד להגנ"ס ושל החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל)⁸¹ סוכם כי החברה לשירותי איכות הסביבה תנהל את החקירה של מוקדי הזיהום העיקריים במתחם נוף ים ואת שיקומם. ואכן, בשנים 2016 - 2021 פעלה החברה לשירותי איכות הסביבה במתחם לקידום ולביצוע של סקרי קרקע, סקרי גזי קרקע, סקרי מים ועוד, וזאת על פי הנחיות שקיבלה מוועדת ההיגוי הבין-משרדית. כמו כן, בשנת 2016 ביצעה חברה מטעם רמ"י סקר סיכונים במתחם.

ביוני 2021 סיכמה ועדת ההיגוי הבין-משרדית כי חל עיכוב של יותר מחצי שנה בהכנת התוכנית לשיקום הקרקע במתחם נוף ים בשל אי-קבלת החלטה על המקור למימון השיקום, וזאת לאחר שרמ"י הודיעה כי לא תממן את שיקום המתחם בהיעדר תוכנית מתאר מאושרת (תוכנית אפולוניה).

בנובמבר 2021 חזרה ועדת ההיגוי הבין-משרדית על סיכומה מיוני 2021 לגבי הסיבות לעיכוב של למעלה מחצי שנה בתוכנית שיקום הקרקע במתחם, וכן סיכמה כי תיקבע ישיבה על נושא זה אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

באוקטובר ובנובמבר 2021 כתבה היועצת המשפטית של המשרד להגנ"ס למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כי במאי 2021 קיים המשנה ישיבה בראשותו ובהשתתפות משרדי ממשלה נוספים, ובה נידונו סוגיית מימון של שיקום הקרקע נוכח פסיקת בית המשפט לגבי ביטול תוכנית המתאר (תוכנית אפולוניה), התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד לשקם את הקרקע במתחם, והודעת רמ"י כי אין בכוונתה להעמיד תקציב לשיקום הקרקע במתחם, לרבות לביצוע הבדיקות הנדרשות להערכת עלויות השיקום והיקפו, וזאת עד שתאושר תוכנית מתאר. עוד כתבה היועצת המשפטית של המשרד להגנ"ס כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) קבע בישיבה שלא לשקף לבית המשפט את "המפנה" בעמדתה של רמ"י. כמו כן התריעה היועצת במכתבה בין היתר כי יש חשש שלא יהיה מימון לקיום ההתחייבות שלעיל שלקחה על עצמה המדינה בבג"ץ אט"ד, וביקשה מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כי יכריע בנושא.

בביקורת עלה כי במשרד המשפטים לא נמצא תיעוד לסיכום הישיבה שקיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) במאי 2021 לגבי סוגיית המימון של שיקום הקרקע. היעדר תיעוד כאמור אינו עומד בכללי המינהל התקין ופוגע בזיכרון הארגוני, כך שלא ניתן לעקוב כנדרש אחר השתלשלות המאורעות ולעמוד על הנימוקים להחלטות שהתקבלו.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי התקיימו ישיבות והתייעצויות רבות הנוגעות להליכים המשפטיים לגבי תוכנית אפולוניה, וכי באופן טבעי לא הופצו סיכומים רשמיים לכל התייעצויות שנערכו, שכן מטרת ההתייעצויות הייתה לנסות ולסייע למשרדי הממשלה לעמוד בהתחייבויותיהם.

על משרד המשפטים לתעד את הישיבות שהוא מקיים כנדרש בכללי המינהל התקין וכדי שיהיה ניתן לעקוב אחר השתלשלות המאורעות ולעמוד על הנימוקים להחלטות שהתקבלו.

בעקבות פנייתה של משטרת ישראל לרמ"י ביוני 2022, ולפיה על רמ"י להשלים את סידורי הבטיחות והאבטחה הנדרשים כדי לשמור על שלום הציבור מפני המפגעים במתחם נוף ים ומפני הסכנות האורבות לנכסים אליו, פנתה רמ"י למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ביוני 2022 בנוגע לסכנה הנשקפת לציבור מהמפגעים שבמתחם נוף ים ומהתמוטטות אפשרית נוספת של המצוק החופי. בפנייה הציעה רמ"י לקיים פגישה דחופה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) בהשתתפות נציגים מרמ"י, מהמשרד להגנ"ס, ממשלהב"ט, מאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), מנצר השרון ועוד כדי להחליט על אופן הטיפול במפגעים במתחם נוף ים או לכל הפחות על הדרכים למניעת הסכנה המיידית הנשקפת לציבור מהמתחם. כמו כן, ביוני 2023, בעקבות הפיצוץ שאירע במתחם נוף ים, פנתה רמ"י פעם נוספת למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) וציינה כי בעקבות פנייתה שלעיל מיוני 2022 נערכה הפגישה המבוקשת, ולאחריה שלחה רמ"י למשנה תזכורות בנושא

⁸¹ חברי הוועדה: נציגי המשרד להגנ"ס, אגף תקציבים במשרד האוצר, החשכ"ל, רמ"י ומשהב"ט. הוועדה קובעת בין היתר את סדרי העדיפויות בנושאים אלה: טיפול בקרקעות, תוכניות שיקום הקרקעות ותקצובן ואישור התשלומים לחברה לשירותי איכות הסביבה על פי שלבי הביצוע.

ושבה וביקשה כי המשנה תחליט לגבי אופן הטיפול במפגעים במתחם נוף ים ולגבי מימון הפעילות, ולכל הפחות לגבי הטיפול המידי הנדרש בעקבות הפיצוץ.

במרץ 2024 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2022 היא קיימה פגישה בהשתתפות נציגי המשרד להגנ"ס, משהב"ט, אג"ת, רמ"י, מינהל התכנון ופרקליטות מחוז תל אביב. בשיבה ציין הנציג של אג"ת כי שאלת מימון השיקום היא שאלה של תקציב, וכי אג"ת יטפל בעניין זה מול רמ"י. עוד מסר משרד המשפטים כי לאחר הישיבה עדכן אג"ת כי הוא סיכם עם רמ"י שהיא תממן את ביצוע "הסקר".

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי לא מצאה תיעוד לסיכום המתואר, ונוכח היעדר פרטים נוספים היא אינה יכולה להתייחס עניינית לנושא אי-ביצוע הסקר שמסר משרד המשפטים.

בביקורת עלה כי לדברי משרד המשפטים סיכמו משרד האוצר ורמ"י בתחילת 2022 כי רמ"י תממן ביצוע "סקר" במתחם נוף ים, אולם לדברי רמ"י "לא ידוע לנו על מה הדברים מבוססים". בפועל הסקר האמור לא בוצע.

יצוין כי בית המשפט העליון התייחס בפסק הדין בערעור בעניין תוכנית אפולוניה כבר ביוני 2019⁸² להתמהמהות של המדינה בטיפול בזיהומים במתחם נוף ים. בפסק הדין של השופט עמית נכתב כי "לא ניתן שלא לתמוה על אי-עמידתה של המדינה בלוחות הזמנים שהיא עצמה התחייבה להם, כפי שפורט, המדינה התחייבה לערוך סקר סיכונים כבר בדיון שהתקיים ביום 21.5.07, קרי לפני כמעט 12 שנה, וגם בהתחייבותה המאוחרת יותר [בבג"ץ אט"ד] להשלימו עד לחודש אוגוסט 2016 - לא עמדה. התנהלות - התמהמהות זו מצד המדינה, שהיא בבחינת הפרה של התחייבויות מפורשות שהיא נטלה על עצמה בבית משפט זה, היא התנהלות שקשה להלום, וזאת בלשון המעטה". עוד יצוין כי גם בפסק הדין בדיון הנוסף בפברואר 2021⁸³ בעניין תוכנית אפולוניה צטט השופט פוגלמן דברים אלו מפסק הדין של השופט עמית.

בביקורת עלה כי אף שבית המשפט העליון התייחס בפסקי דין ביוני 2019 ובפברואר 2021 להתמהמהות של המדינה בטיפול בזיהומים במתחם נוף ים כי היא בבחינת הפרה של התחייבויות מפורשות שהיא נטלה על עצמה בבית המשפט; אף שהיועצת המשפטית של המשרד להגנ"ס העלתה באוקטובר 2021 ובנובמבר 2021 בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) את סוגיית מחויבותה של המדינה בבג"ץ אט"ד מספטמבר 2015 לבצע את הסקרים, הטיהור והניקוי של מתחם נוף ים וביקשה את הכרעתו בסוגיה; אף שהיועץ המשפטי של מחוז תל אביב ברמ"י פנה ביוני 2022 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) לגבי הטיפול במפגעים שבמתחם; ואף שמשרד המשפטים אמנם קיים לפחות שתי פגישות בנושא בשנים 2021 ו-2022, משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים לא מימשו את ההתחייבות שנטלו על עצמם בבג"ץ אט"ד, ומשרד המשפטים לא עקב באופן מלא אחר המימוש.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו הגורם המתכלל את עבודת משרדי הממשלה בביצוע המדיניות הממשלתית, לרבות התחייבויות המדינה בהליכים משפטיים; כי התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד ניתנה בעניין מקצועי גרידא המסור לאחריות גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר; כי תכלול עבודת מטה מקצועית צריך להיעשות על ידי המשרדים הרלוונטיים או על המשרד עליו תטיל הממשלה לתכלול את הנושא באמצעות גורמי המקצוע האמונים על הנושא; וכי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה אינם מחזיקים באחריות הכללית של משרדי הממשלה בביצוע התחייבויותיהם השונות, ובמקרה דן אין מדובר בתפקיד הקשור בייעוץ משפטי לממשלה, בייצוג בערכאות או בתפקיד אחר המוטל על כתפי הייעוץ המשפטי לממשלה, אלא בעניין הנוגע לפעולתו השוטפת של משרד ממשלתי. עוד מסר משרד המשפטים כי אין זה מתפקידו או יכולתו של הייעוץ המשפטי לממשלה לערוך פיקוח ובקרה שוטפים על כל התחייבות שהמדינה או רשויותיה נושאת על עצמה בעשרות אלפי הליכים משפטיים.

⁸² פסק דין של בית המשפט העליון מ-26.6.19 בע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ואח' נ' אלון צבי כרמלי ואח'.

⁸³ ד"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור. הדיון התקיים ב-16.2.21.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תפעל כדי שההתחייבות של משיבי המדינה בבג"ץ אט"ד - משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים בפני העותרים ובית המשפט העליון בשם המדינה תקוים, זאת במיוחד נוכח הסכנות האורבות לשלום הציבור ולבריאותו שמקורן בזיהומי קרקע ומים שבמתחם נוף ים, לרבות אלה שבמי הים בחוף אפולוניה.

יצוין כי ביולי 2022 סיכם משרד המשפטים⁸⁴ מתווה בנושא בדיקת קרקעות החשודות כמזוהמות. המתווה נכתב בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון לעיל ממאי 2021⁸⁵ שביטל את ההפקדה של תוכנית אפולוניה ואת אישורה ובעקבות פסק דין נוסף מדצמבר 2021⁸⁶. פסקי דין אלה חייבו בין היתר בחינה מחודשת לגבי איסוף התשתית העובדתית הנדרשת בעת הליכי תכנון תוכניות מתאר וקידומן באתרים החשודים כמזוהמים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי נוסף למתווה הכין מינהל התכנון מסמך משלים המנחה את מוסדות התכנון לגבי השלבים בהליך התכנוני; וכי החידוש העיקרי במתווה הוא שביצוע החקירה של הקרקע יעשה קודם הדיון בהפקדת התוכנית במוסדות התכנון ולא בשלב מאוחר יותר של קבלת היתר הבנייה.

באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי הגורמים האמונים על ביצוע התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד הם גורמי המקצוע השונים במשרדי הממשלה והרשויות השונות, ובהם משהב"ט, משרד האוצר, המשרד להגנ"ס ורשות המים וכן גורמי המקצוע בחברות הפרטיות שזכו במכרז לביצוע בדיקות במתחם. עוד מסרה רמ"י כי עמדתה בין היתר בהליכים משפטיים לקידום תוכנית אפולוניה הייתה, שבהיעדר תכנון צפוי של המתחם אין מקום שהיא תממן את פעולות השיקום.

נוסף על כך מסר מנהל רמ"י למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי רמ"י אינה אחראית למתחם נוף ים, לזיהומים שבו, לטיפול בהם ולתקצוב הטיפול בהם; ההתחייבות שנקבעה בבג"ץ אט"ד לבצע את הסקרים במתחם נוף ים, את טיהורו ואת ניקוי הים של המדינה ולא של רמ"י; בית המשפט בבג"ץ אט"ד והמדינה לא חילקו את האחריות בין חמשת משיבי המדינה, ורמ"י פנתה למשרד האוצר וביקשה תקציב לשיקום הקרקע במתחם.

במאי 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כלהלן:

1. היותו של משהב"ט אחד המשיבים על העתירה אינו מעיד כמובן על אחריותו לטיהור מתחם נוף ים ולניקויו, אלא רק שמהב"ט צורף כמשיב על העתירה כאחד הגורמים שייתכן שיש לו זיקה לשטח;
2. עמדתו העקרונית של משהב"ט היא, שבתוך מארג היחסים הפנימי במדינה האחריות לניקוי המתחם ולטיהורו אינה של משהב"ט אלא של רמ"י;
3. משהב"ט לא איתר אסמכתאות לקיומם של דיונים פנימיים או תכתובות בנושא יישום התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד;
4. לאחר סיומו של בג"ץ אט"ד הנחתה ועדת ההיגוי הבין-משרדית - שלמשהב"ט יש נציג בה - את החברה לשירותי איכות הסביבה להתחיל "לטפל בקרקעות" שבמתחם נוף ים.

נוסף על כך מסר מנכ"ל משהב"ט למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי בהחלטת ההפרטה נקבע כי אם ערכאה מוסמכת תטיל על המדינה לשאת במחויבות כספית הנובעת או קשורה לפעילותה של תעש, לא תושת המחויבות התקציבית הנובעת מההחלטה האמורה על משהב"ט; למשהב"ט אין זיקה למקרקעין במתחם נוף ים זה יותר

⁸⁴ סיכום דיון של מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) לגבי מתווה לבדיקת קרקע החשודה כמזוהמת. הסיכום ניתן בעקבות דיון שערך המטה לתכנון לאומי (הכפוף לשר הפנים) בינואר 2022 ובעקבות פעילות הצוות לקביעת המתווה בראשות המשרד להגנ"ס.

⁸⁵ דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (עניין אפולוניה).

⁸⁶ עע"ם 7975/19 אדם טבע ודין נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (עניין תל השומר) מ-23.12.21.

משלושים שנים. לפיכך אין להטיל על משהב"ט אחריות כלשהי למעשים או למחדלים במתחם, ומשהב"ט מוכן לסייע ככל הנדרש לקידום "פתרונות לטיפול" במתחם נוף ים.

באפריל 2024 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בין היתר כלהלן:

1. ההתחייבות בבג"ץ אט"ד לגבי ביצוע טיהור וניקוי של הקרקע במתחם נוף ים ניתנה על ידי כמה משרדי ממשלה ומטבע הדברים משרד האוצר אינו הגורם האחראי בפועל לביצוע ההתחייבות האמורה. האחריות לביצוע מוטלת בראש ובראשונה על גורמי הביצוע הרלוונטיים - המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים;
2. תקצוב התחייבות המדינה לא הייתה ממומשת מתקציב משרד האוצר, ומשרד האוצר שותף פעמים רבות כמשיב על עתירות המבקשות סעד תקציבי;
3. לא נמצא במשרד האוצר מידע לגבי יישום ההתחייבות של המדינה בבג"ץ אט"ד;

4. מנכ"ל משרד האוצר והלשכה המשפטית במשרד אינם אמונים על קיום פסקי דין על ידי משרדי ממשלה אחרים וגם לא על עמידה בהתחייבויות תקציביות של המדינה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד רה"ם כי בהמשך לסיכום בין-משרדי בשנת 2023 הוחלט כי משהב"ט, רמ"י וגורמים ממשלתיים נוספים יקצו 30 מיליון ש"ח כדי לגדר את מתחם נוף ים, לאבטח אותו באמצעות שומרים או סיירים, להקים שטח כינוס לכוחות חירום והצלה ולערוך סקר "היסטורי בטיחותי". בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משהב"ט כי הקצה 10 מיליון ש"ח מתוך ה-30 מיליון, וזאת אף שאינו מכיר באחריותו לניקוי המתחם.

ביוני 2024 מסר מנהל רשות המים למשרד מבקר המדינה כי הרשות עושה את כל שביכולתה לסייע למי שמונה לטפל בקידום השיקום של מי התהום במתחם, וכי לגבי היישום בפועל של השיקום יש לפנות לאחראים לטיפול בו. עוד נמסר כלהלן:

1. נציגי רשות המים דרשו והנחו לבצע חקירה של הזיהום במי התהום במתחם נוף ים, עשו אנליזות לזיהוי המזהמים הלא-סטנדרטיים שנמצאו במי התהום, והתריעו על הימצאותם של מזהמים ייחודיים במי הים שבחוף אפולוניה. כמו כן הם סיפקו ליווי מקצועי לחברה לשירותי איכות הסביבה בהגדרת המכרז להכנה של תוכנית לשיקום מי התהום שפרסמה החברה בשנת 2021;
2. נכון לאפריל 2024 מלווים נציגי רשות המים את פעילותה של החברה שזכתה במכרז האמור ומנחים אותה מקצועית כדי שתכין תוכנית לשיקום מי התהום במתחם וכדי לעצור את ניקוז המים המזוהמים אל הים;
3. נכון לאפריל 2024 לא נקבע המנגנון למימון פעולות השיקום עצמן.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה רשות המים כי השלמת תוכנית השיקום של מי התהום במתחם נוף ים תתאפשר רק לאחר שיוסר הסיכון הבטיחותי הקיים במתחם כתוצאה מהימצאותם של חומרי נפץ בשטחו, וזאת מכיוון שנדרש לדגום את מי התהום באזורים שהם במוקדי הזיהום במתחם נוף ים; וכי המשרדים האחראים לפעילות תעש הם גורמי הזיהום והם האחראים לטיפול בזיהום. כמו כן מסרה רשות המים שהיא הגורם המאסדר של ניהול מקורות המים לצורך הגנה עליהם ושימורם, שתפקידה להורות על אופן הטיפול בזיהום או לאשר את הפעולות הנדרשות לטיפול בו, וזאת בהתאם להוראות חוק המים, התשי"ט-1959; ולראיה, בהתאם למצב החוקי, גורמי המדינה האחראים לטיפול בזיהומים שגרמה תעש או גורמים אחרים שלקחו על עצמם את הטיפול קידמו את הטיפול בזיהומי מי התהום במתחמי תעש בתל-אביב, ברמת השרון ובאזור רמלה ואילו רשות המים פעלה כמאסדרת המלווה את פעילותם אך אינה אחראית לביצועם.

ביוני 2024 מסר המשרד להגנ"ס למשרד מבקר המדינה כי בהיעדרו של חוק העוסק בקרקעות מזוהמות, המשרד להגנ"ס ממתין להכרעתו של משרד המשפטים בכל הנוגע לזיהום ולשיקום המפגעים שבמתחם נוף ים; כי בתוך

כשנה צפוי להסתיים הביצוע של סקר היסטורי-בטיחותי שמטרתו למפות את הסכנה הבטיחותית מחומרי הנפץ שבמתחם ובעתיד גם לטפל בהם; וכי במרץ 2024 דנה הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם - בנוכחות נציגי משרד המשפטים - בסוגיית המימון הנדרש לביצוע פעולות השיקום הנדרשות במתחם, הנוגעות להיבטי הבטיחות ולסביבה בעקבות הפסקת המימון מצד רמ"י לאחר ביטול תוכנית אפולוניה. עוד מסר המשרד להגנ"ס כי בדיון האמור במשרד רה"ם לא התקבלה החלטה לגבי מימון פעולות השיקום הנדרשות, ללא תלות בקידום תוכניות המתאר למתחם.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי אמנם האפשרות לקידום בירור משפטי בעניין חלוקת האחריות בכל הנוגע לזיהום מתחם נוף ים ולשיקומו עלתה בישיבות שהתקיימו, אולם משרד הממשלה עצמם "זנחו" את הבירור האמור וביקשו להתמקד רק בצעדים האופרטיביים למניעת סכנה לציבור באופן מידי במתחם; וכי אופן מימון טיהור הקרקע ופיתוחה אינו סוגיה משפטית ולכן היעוץ המשפטי לממשלה אינו אמון על הכרעה בכך.

בביקורת עלה כי החלטת הממשלה ממאי 2000 כי משרד האוצר ומשהב"ט יכינו "תוכנית תקציבית" ולוחות זמנים לטיהור הקרקע במתחם נוף ים לא יושמה⁸⁷. בשנת 2016 ביצעה חברה מטעם רמ"י סקר סיכונים במתחם נוף ים. בשנים 2016 עד 2019 פעלה במתחם החברה לשירותי איכות הסביבה בהנחיית ועדת ההיגוי הבין-משרדית כדי לקדם ולבצע סקרי קרקע, סקרי גזי קרקע וסקרי מים ועוד במסגרת קידומה של תוכנית אפולוניה⁸⁸. החל מ-2021 מקדמות החברה לשירותי איכות הסביבה ורשות המים תוכנית לטיפול במי התהום. בביקורת עלה כי ב-2020 הופסקה כמעט לחלוטין⁸⁹ פעילות החברה לשירותי איכות הסביבה במתחם בכל הנוגע לביצוע סקרי הקרקע וגזי הקרקע. זאת מכיוון שרמ"י הפסיקה לממן את הפעילות לשיקום המתחם בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון ממאי 2021⁹⁰, שביטל את ההפקדה של תוכנית אפולוניה ואת אישורה, דהיינו תוכנית מתאר מאושרת למתחם. הפסקת הביצוע של הסקרים במתחם פגעה בקידום הטיפול בטיהור המתחם ובניקיו מהזיהומים שבו ובהסרת הסכנות לציבור.

בית המשפט העליון רשם בפניו בבג"ץ אט"ד בספטמבר 2015 את הצהרת משיבי המדינה בדבר מחויבותה של המדינה ואחריותה לבצע את כל הסקרים הנדרשים במתחם נוף ים וכן לסיים את הטיהור והניקוי של המתחם עד לאוגוסט 2019, והעתירה נמחקה. בביקורת עלה כי משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים לא פעלו כנדרש למימוש התחייבותם בפני בית המשפט העליון מספטמבר 2015, לבצע את כל הסקרים הנדרשים במתחם נוף ים וכן לסיים את הטיהור של המתחם ואת ניקיוו עד לאוגוסט 2019. לפיכך, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2024, יש במתחם נוף ים זיהומים חמורים בקרקע ובמים.

עוד עלה בביקורת מניחות תשובותיהם של הגורמים הרלוונטיים - משהב"ט, משרד האוצר, רמ"י ורשות המים - למשרד מבקר המדינה, כי אלה מעידות שכל גוף מעביר את האחריות ליישום התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד לגופים האחרים בטענות שונות. אי-הגדרת הסמכות והאחריות באופן חד וברור עלולה לגרום להמשך אי-הטיפול במתחם נוף ים ולהותרת הסיכונים לציבור והזיהומים על כנם.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי להבנתו התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד ניתנה עקב ההבנה שאמורה להיות מאושרת תוכנית אפולוניה שתשביח את הקרקע במתחם, ובמסגרתה ייתכן שיתאפשר גם לממן את עלויות טיהור המתחם ושיקומו; כי משיבי המדינה פעלו למימוש התחייבותם; וכי עקב ביטול תוכנית אפולוניה על ידי בית המשפט לא מומשה התחייבות המדינה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2024 מסרה רמ"י כי התחייבות המדינה בבג"ץ אט"ד בספטמבר 2015 ניתנה "בזיקה הדוקה" לקידום תוכנית המתאר (תוכנית אפולוניה) למתחם נוף ים, וכי גורמי המדינה הצהירו בהליכים

87 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תוכניות מתאר", עמ' 331.

88 תוכנית תמ"ל 1004/א אפולוניה - גן לאומי ושכונת מגורים, חצייה שבשטח מתחם נוף ים נועדה לקידום יחד עם תוכנית תמ"ל 1004/ב אפולוניה צפון - תוכנית להקמת שכונת מגורים ולהסדרת הגן הלאומי אפולוניה ורכס הכורכר המקביל לחוף הים. התוכניות מקודמות כתוכנית מועדפת לדיוור וזאת לפי חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

89 ההיקף הכספי של פעילות החברה לשירותי איכות הסביבה במתחם בשנת 2020 הסתכם בכ-10,000 ש"ח בלבד.

90 דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור (עניין אפולוניה).

משפטיים שונים בפני בתי המשפט כי התוכנית נועדה ליצור את "המנוע הכלכלי" שיאפשר את ביצוע הסקרים ואת ניקוי המתחם.

אין לקבל את האמור בתגובות משרד המשפטים ורמ"י לממצאי הביקורת: מחויבות המדינה בבג"ץ אט"ד לביצוע הסקרים הנדרשים במתחם נוף ים ולניקוי ניתנה על ידי בא כוח המדינה בשם שר האוצר, שר הביטחון, השר להגנ"ס, רמ"י ומנהל רשות המים בסיומם של הליכים משפטיים שנמשכו מאז 2006, וזאת כפי שמסר בא כוח המדינה לבית המשפט העליון ללא הגבלה או התניה הכורכת את מימושה של המחויבות לביצוע הסקרים, טיהור המתחם וניקוי באישורה של תוכנית מתאר למתחם. יודגש כי נוכח הצהרות בא כוח המדינה הודיעה באת כוח העותרים לבית המשפט כי ניתן לסיים בכך את ההליך בבג"ץ אט"ד.

על הגופים הרלוונטיים - משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים - לעמוד בהתחייבותם בפני בית המשפט העליון מספטמבר 2015 לפעול לטיהור מתחם נוף ים ולניקוי - כל גוף בתחום עיסוקו, לפעול בשיתוף פעולה עם הגופים האחרים כדי לקדם לאלתר את הפעולות הנדרשות, ובכלל זה להגיע להסכמות בכל הנוגע לתקצוב פעולות אלו. זאת ללא הגבלה או התניה הכורכת את מימושה של ההתחייבות באישורה של תוכנית מתאר למתחם. זאת ועוד, ככל הנדרש על גופים אלו לפנות לשרים האחראים עליהם כדי לקדם את יישומה של ההתחייבות המדינה האמורה וכן להיעזר ככל הנדרש במשרד רה"ם ובמשרד המשפטים לשם כך.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי הוועדה הבין משרדית במשרד רה"ם מתאמת את פעילות משרדי הממשלה בכל הנוגע לטיהור מתחם נוף ים ולשיקומו.

*

במתחם נוף ים שבו היו בעבר מפעלי תעש, הוטמנו והושארו בקרקע חומרים נפצים ופסולת מסוגים שונים, לרבות חומרים מסוכנים שזיהמו את הקרקע, את מי התהום ואת מי הים. ב-1992 אירע פיצוץ במפעל ונהרגו שני עובדים ונפצעו 34, וב-2023 אירעו פיצוץ ושריפה במתחם. כמו כן, נפרצה הגדר במתחם אולם אף גורם, לרבות נצר השרון, רמ"י או תעש מערכות לפני מכירתה, לא פעל דיו לתיקון הפרצות בגדר ולהצבת השילוט הנדרש במתחם. לפיכך השהים במתחם עלולים להיחשף לחומרים המסוכנים שבקרקע, וכן ליפול לבורות פתוחים ולהיפגע ממכשולים. בעקבות פעילותו של משרד רה"ם הוצבה במתחם אבטחה במאי 2024, והוצבו סביב המתחם ביולי 2024 שלטי אזהרה מפני כניסה אליו. אולם, לא יושמו החלטת ממשלה ממאי 2000 כי משרד האוצר ומשהב"ט יכינו "תוכנית תקציבית" ולוחות זמנים לטיהור הקרקע במתחם, והתחייבות המדינה מספטמבר 2015 בבג"ץ אט"ד כי יש לבצע את כל הסקרים הנדרשים במתחם וכן לסיים את טיהור המתחם וניקוי עד לאוגוסט 2019.

על משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים לעמוד בהתחייבותם בפני בית המשפט העליון מספטמבר 2015 לפעול לטיהור מתחם נוף ים ולניקוי - כל גוף בתחום עיסוקו. כמו כן, מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תפעל כדי שמשיבי המדינה יישמו את ההתחייבות האמורה. עוד מומלץ כי הוועדה המקצועית הבין-משרדית בראשות משרד רה"ם תקדם בדחיפות את מימוש המלצות הצוות המקצועי הבין-משרדי אותן אימצו באוגוסט 2023 גורמי הממשלה הרלוונטיים באשר להקמה של גדר חדשה במתחם ולניקוי המתחם, וכי המשיבים בעתירת עיריית הרצליה מ-2023 - משרד רה"ם, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים - יקדמו את יישום הפעולות המתוכננות שפורטו במסגרת הודעות העדכון שמסרה המדינה לבית המשפט העליון במסגרת עתירת עיריית הרצליה מ-2023 לניקוי המתחם. בכך פעילות הוועדה וגורמי הממשלה הרלוונטיים תתרום גם לקידום התחייבות המדינה שלעיל מספטמבר 2015.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לגבי יישום פסקי דין של בתי משפט נגד המדינה

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2010 לגבי ביצוע פסקי דין של בתי המשפט נגד המדינה⁹¹ מתייחסת לפסקי דין של בית המשפט, המטילים על המדינה חיוב לבצע פעולה מסוימת, ולדרכי הטיפול כאשר מתעורר קושי בביצועו של פסק דין במועד שנקבע עקב מורכבותו של הנושא. ככלל, נכתב בהנחיה כי הציות לפסקי דין הוא חובה המוטלת על תושבי המדינה ובראש ובראשונה על המדינה עצמה, בבחינת "נאה דורש נאה מקיים". בהנחיה נקבע בין היתר כי אם שוכנע הגורם המוסמך מטעם המדינה, שעליו הוטל לבצע את פסק הדין, כי קיימות נסיבות מוצדקות המונעות ממנו לבצע את פסק הדין במועד שנקבע, יפנה בכתב בעניין זה למנכ"ל או לראש הרשות המינהלית וליועץ המשפטי של המשרד הממשלתי, ואם הם סברו כי מתקיימות נסיבות המצדיקות לבקש מבית המשפט הארכת מועד לביצוע פסק הדין, עליהם לפנות בכתב לפרקליט במשרד המשפטים שטיפול בעניין ולבקשו להגיש בקשה לבית המשפט.

נמצא כי בשונה מההנחיה דלעיל, הנוגעת לביצוע פסקי דין של בתי המשפט נגד המדינה, לא קבע היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בנוגע למצב שבו ניתנה התחייבות של המדינה במסגרת הליך משפטי בפני העותרים ובפני בית המשפט, ובית המשפט רשם בפניו התחייבות זו ומחק את העתירה בהסכמת הצדדים, כפי שהיה בבג"ץ אט"ד, התחייבות שלא מומשה. ממילא היועץ המשפטי לא קבע מה הם הצעדים שנדרשים גורמי המדינה לנקוט אם הם נתקלים בקשיים או אינם עומדים בהתחייבותם, או מה הם הצעדים שינקוט היועץ המשפטי עצמו כדי שגורמי המדינה יממשו את התחייבות המדינה במצב דברים זה, לרבות לגבי ביצוע מעקב אחר מימוש התחייבות המדינה. עניין זה מקבל משנה תוקף כאשר כמה גופים של המדינה התחייבו יחד, והם חלוקים ביניהם בשאלת האחריות לביצוע.

בינואר 2024 מסר מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה למשרד מבקר המדינה כי מאחר שבבג"ץ אט"ד לא ניתן צו נגד המדינה אלא היא התחייבה לבצע את הטיהור של מתחם נוף ים ואת ניקוי, המנגנון בדבר הגשת בקשה להארכת מועד הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שלעיל מאוגוסט 2010 אינו רלוונטי.

במרץ 2024 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כי בכוונת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) לקיים המשך שיח עם גורמים נוספים בפרקליטות לגבי היעדר הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה במצב שבו העתירה נמחקת בהסכמת הצדדים ובית המשפט רושם בפניו את התחייבותה ואחריותה של המדינה.

באפריל 2024 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים כי האחריות לקיים את התחייבות המדינה שניתנה בבג"ץ אט"ד מוטלת על משיבי המדינה; וכי משרד המשפטים לא היה בין המשיבים על העתירה ואין זה תפקידו לעקוב אחרי מימוש ההתחייבות שניתנה על ידי משיבי המדינה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משרד המשפטים כי על המדינה לקיים את התחייבותה, בין שקיבלה תוקף של פסק דין בבית המשפט ובין שהתחייבות ניתנה כהצהרה בלבד בפני בית המשפט; כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו גורם המתכלל את עבודת משרדי הממשלה, לרבות התחייבות המדינה בהליכים משפטיים, שנדרש שתיעשה על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים או על ידי משרד ממשלתי שעליו תטיל הממשלה את תכלול עבודת המטה הנדרשת; כי אין זה מתפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה לבצע פיקוח ובקרה שוטפים על התחייבויות המדינה בהליכים משפטיים; וכי הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה אינם אחראים לעמידה של משרדי הממשלה בהתחייבויותיהם. עוד מסר משרד המשפטים כי גם לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2010 החובות של הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה הן אך ורק דיווח על פסק הדין וההתחייבויות העולות ממנו וסיוע למשרדי הממשלה כאשר מתעורר קושי ביישום פסק הדין, וכי חובות אלו אינן חלות במקרה שבו נמחקה העתירה בהסכמת הצדדים.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תקבע הנחיות לפעולות שעל משרדי הממשלה וגורמי הממשלה לבצע במקרים שבהם לא עמדה המדינה בהתחייבות שניתנה בפני העותרים ובפני בית המשפט בהליך משפטי, ובית

91 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1006, "ביצוע פסקי דין של בתי משפט נגד המדינה", מ-1.8.10.

המשפט רשם לפניו התחייבות זו ומחק את העתירה בהסכמת הצדדים, כמו בבג"ץ אט"ד, לרבות לגבי קביעת גורם אחראי לביצוע מעקב אחר מימוש התחייבות המדינה.

מתחם השרון

לוחות הזמנים לפינוי מפעלי תעש מערכות ומתקניה ולהעתקתם ממתחם השרון למתחם רמת בקע

בהחלטת ההפרטה מדצמבר 2013⁹² נקבע כי לתעש מערכות תוקנה רשות שימוש זמנית⁹³ בין היתר בכ-6,060 דונמים במתחם השרון (רמת השרון, הרצליה, הוד השרון ושטח גלילי), וזאת כדי לאפשר לה לפעול במתחם עד למועד פינוי; כי תעש ותעש מערכות יגבשו תוכנית לבינוי, להעתקה ולפינוי מפעלי תעש מערכות ממתחם השרון למתחם רמת בקע, וכי הבינוי של המפעלים וההעתקה של המפעלים ושל המתקנים ופינויים ייעשו על ידי תעש ותעש מערכות על פי לוח הזמנים שייקבע בתוכנית האמורה, וכי הם יושלמו עד לשנת 2020 ולא יאוחר משנת 2022.

בינואר 2016 חתמו רמ"י, רשות הפיתוח⁹⁴, קרן קיימת לישראל ותעש מערכות על חוזה הרשאה לשימוש במתחם השרון (להלן - חוזה ההרשאה) לצורך המשך פעילותה התעשייתית של תעש מערכות. בחוזה ההרשאה נקבע בין היתר כי שטח ההרשאה לשימוש הוא כ-5,600 דונמים, וכי הוא יקטן בהדרגה בהתאם לשלב הפינוי. עוד נקבע בחוזה ההרשאה כי פינוי משמעו פינוי כל הפעילות של תעש מערכות ממתחם השרון, לרבות כל אדם וחפץ שאינו מחובר לקרקע וכל מתקן שתעש מערכות תבחר להעבירו ממתחם השרון. עוד נקבעו בחוזה ההרשאה שלושה שלבים לפינוי, כאשר בשלב השלישי תפונה יתרת מתחם השרון⁹⁵ (להלן - יתרת מתחם השרון) עד לסוף שנת 2022 או עד חלוף ארבע שנים ממועד אישור התוכנית⁹⁶ של מתחם רמת בקע על ידי רשויות התכנון, לפי המאוחר. יצוין כי מינהל התכנון אישר את התוכנית למתחם רמת בקע במאי 2019⁹⁷, דהיינו מועד הפינוי נדחה עד למאי 2023.

בפברואר 2018 החליטה מועצת מקרקעי ישראל⁹⁸ להסמיך את רמ"י לדחות את פינוי מתחם השרון לסוף שנת 2023 בעקבות העיכוב בתהליך הפרטתה של תעש⁹⁹. ואכן, בנובמבר 2018 חתמו רמ"י, תעש מערכות ואלביט מערכות על עדכון לחוזה ההרשאה מינואר 2016, ולפיו מועד הפינוי של יתרת מתחם השרון יהיה בסוף שנת 2023. נוסף על כך, ממסמכי רמ"י¹⁰⁰ עולה כי מועד הפינוי של יתרת מתחם השרון נדחה פעם נוספת - לסוף יוני 2024¹⁰¹. זאת בשל העיכוב באישורה של תוכנית המתאר שלעיל שניתן במאי 2019 להקמת מפעלי תעש מערכות במתחם רמת בקע, ועקב התמשכות ההליכים המשפטיים לגבי תוכנית זו שנערכו בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון.

92 החלטה מ/מ-23.12.13.

93 רשות להשתמש במקרקעין לפרק זמן מוגבל.

94 רשות הפיתוח (ר"פ) היא גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950, כדי לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.

95 מתחם השרון ללא שלושה תתי-מתחמים בתוכו: "אליהו תחילה", "צור" ו"מבנה ההנהלה".

96 תוכנית מפורטת שתאושר על ידי רשויות התכנון ברמת בקע או כל תוכנית הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת כמשמעה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המאפשרת להוציא היתרי בנייה במתחם רמת בקע.

97 תוכנית אזור תעשייה מיוחדת רמת בקע מ-27.5.19, לפי אתר המרשית של מינהל התכנון.

98 החלטה 1542 בנושא "עקרונות מתווה הסדר מקרקעין בהליך מו"מ להפרטת תעש" מ-26.2.18. ב-12.3.18 אישר שר האוצר את ההחלטה.

99 הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש), דוח נפרד (2018).

100 נספח לפנייה לוועדת מכרזים ברמ"י - "בקשת התקשרות בפטור לפי ספק יחיד עם חברת אלביט מערכות לצורך פינוי המחברים לקרקע במתחמים 1 / 2 במסגרת תוכנית מ-1/שטח תעש רמת השרון" מ-8.3.24.

101 למעט כמה מבנים שמועד פינויים נדחה לשנת 2025.

יצוין כי בעקבות התמשכותה של מלחמת חרבות ברזל ונוכח הצורך בהרחבת כושר הייצור של תחמושת עבור צה"ל באמצעות ייצור במתחם השרון וברמת בקע בו-זמנית, הכין משהב"ט טיוטה להצעה להחלטת ממשלה¹⁰², ולפיה יש לדחות את מועד פינוי תעש מערכות ממתחם השרון למתחם רמת בקע מסוף יוני 2024 לסוף שנת 2027 (להלן - הצעת החלטת ממשלה), בלי שיושתו על תעש מערכות תשלומי קנסות או דמי שימוש מוגדלים עבור הקרקע בגין אי-עמידה במועד הפינוי שנקבע בהסכם בין רמ"י לבין תעש מערכות, וזאת נוכח הצורך החיוני בייצור מואץ של תחמושת על ידי תעש מערכות עבור צה"ל וכחלק מהמאמץ המלחמתי. עוד יצוין כי ביוני 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי על אף האמור בטיוטת ההצעה, הדחייה המוצעת היא לסוף הרבעון הראשון של שנת 2027 ולא לסוף שנת 2027.

במאי 2024 כתב מנהל רמ"י לשר הבינוי והשיכון כי רמ"י סבורה שההצעה של החלטת הממשלה שהכין משהב"ט "פסולה ובעייתית", בין היתר מכיוון שהיא מאפשרת מתן הטבה כלכלית לחברה פרטית (אלביט מערכות), היא מעוררת קושי משמעותי בהיבטי שוויון ביחס להתנהלות המדינה מול גורמים פרטיים, ומשום שההצעה מגלמת בתוכה אובדן הכנסות משיווק הקרקע המוערכות בכ-1.6 מיליארד ש"ח¹⁰³ לכל שנת דחייה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה תעש מערכות כי היא קיימה דיונים רבים עם משהב"ט ורמ"י כדי להסדיר את הדחייה במועדי פינוי פעילותה ממתחם השרון בעקבות מלחמת חרבות ברזל; כי היא גיבשה בשיתוף רמ"י והחברה לשירותי איכות הסביבה תוכנית עבודה לחקירת הקרקע במתחם ולהכנת תוכנית לשיקום הקרקע בו-זמנית ותוך כדי המשך פעילות הייצור במתחם לצורכי המלחמה; כי להבנתה, מימושה של תוכנית העבודה ימזער את השפעת הדחייה במועדי פינוי המתחם על לוחות הזמנים לתכנונו, בדגש על מתחמי התכנון מס' 1 ו-2; וכי הערכות רמ"י שלעיל לגבי הדחייה בקבלת הכנסות משיווק הקרקע נעשו לפני שגובשה תוכנית העבודה האמורה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר משהב"ט כי הוא פעל מול רמ"י כדי להסדיר את מועד פינויה של תעש מערכות ממתחם השרון, וכי בהתאם לכך רמ"י ותעש מערכות חתמו על הסכם ולפיו המתחם יפונה בדצמבר 2026.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי היא סיכמה עם משהב"ט על הקדמת מועדי פינוי של מחנות צה"ל, כך שתצטמצם הפגיעה בהכנסות המדינה בגלל העיכוב בפינוי מתחם השרון נוכח מלחמת חרבות ברזל.

בביקורת עלה כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה דחייה של כשנה וחצי בפינוי מפעלי תעש מערכות מיתרת מתחם השרון¹⁰⁴ למתחם רמת בקע, וזאת מסוף שנת 2022 - כפי שנקבע בהחלטת ההפרטה מדצמבר 2013 - עד לסוף יוני 2024. דחייה זו נבעה מעיכוב בתהליך של הפרטת תעש ומערכות באישור תוכנית המתאר להקמת מפעלי תעש מערכות במתחם רמת בקע וכן מההליכים המשפטיים בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון בתוכנית זו. נוסף על כך, בעקבות התמשכות מלחמת חרבות ברזל, משהב"ט פעל לדחיית הפינוי האמור בכשנתיים וחצי - דהיינו עד לסוף שנת 2026. המשמעות הנובעת מכך לפי דברי מנהל רמ"י ממאי 2024 הייתה דחייה בקבלת הכנסות למדינה של כ-4 מיליארד ש"ח¹⁰⁵ בתקופה האמורה. נכון לדצמבר 2024, גובשה תוכנית לצמצום השפעת הדחייה במועדי הפינוי לאחר הסיכום בין רמ"י לבין משהב"ט על הקדמת מועדי פינוי של מחנות צה"ל.

על משהב"ט ורמ"י לוודא את מזעור ההשלכות שעלולות להיות כבדות-משקל למשק הישראלי בשל הדחייה במועד הפינוי בכל הנוגע לפעילויות השיקום של הקרקעות שבמתחם השרון ולקבלת הכנסות משיווקן מחד גיסא, וזאת בהתחשב בצורך בייצור מואץ של תחמושת במפעלי תעש מערכות שבמתחם מאידך גיסא כדי לספק את צורכי צה"ל במלחמת חרבות ברזל.

¹⁰² הצעה להחלטת ממשלה בנושא "פעילות חברת תעש מערכות במתחם רמת השרון", ללא תאריך.

¹⁰³ הסכום האמור חושב כדלקמן: ההכנסות הצפויות למדינה משיווק הקרקע בניכוי עלויות הפינוי של הקרקע וטיהורה הוערכו בסך הכול בכ-32.8 מיליארד ש"ח, ובכ-1.6 מיליארד ש"ח לשנה לפי שיעור ריבית של 5% לשנה.

¹⁰⁴ מתחם השרון ללא שלושה תתי-מתחמים בתוכו: "אליהו תחילה", "צור" ו"מבנה ההנהלה".

¹⁰⁵ מכפלה של 1.6 מיליארד ש"ח לשנה בתקופת הדחייה שסוכמה - שנתיים וחצי.

הסכמים למימון הפעילות של נצר השרון, לחקירת הקרקעות במתחמי תעש ושיקום

בנובמבר 2015 חתמו המשרד להגנ"ס, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר על הסכם הבנות בין-משרדי לגבי מתווה החקירה בקרקעות תעש ושיקום כדי לקדם את הליך ההפרטה של תעש (להלן - ההסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015). בהסכם נקבע כי נצר השרון תבצע את פעולות החקירה והשיקום של הקרקע בחלק ממתחמי תעש כמפורט בהסכם¹⁰⁶, וכי אג"ת יעמיד לרשותה 153.5 מיליון ש"ח לצורך כך. בספטמבר 2016 סיכם מנהל רשות החברות הממשלתיות כי יש להעביר לנצר השרון בהקדם את הסכום האמור. לאחר הסיכום של מנהל רשות החברות הממשלתיות עדכן מנכ"ל נצר השרון בספטמבר 2016 את חברי הדירקטוריון כי אג"ת אינו מוכן לחתום על הסכם למימון פעילות נצר השרון בסכום האמור נוכח חוסר הוודאות לגבי הפרטת תעש, שבלעדיה הסיכוי להוציא את תעש מערכות ממתחם השרון הוא נמוך, ולפיכך אין דחיפות לטפל בקרקעות. באוקטובר 2018 אישרה ועדת הכספים של הכנסת להעביר לנצר השרון את 153.5 מיליון הש"ח האמורים.

עוד נקבע בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 כי נצר השרון תבצע פעולות חקירה של הקרקע¹⁰⁷ בתוך שלוש שנים ממועד הפרטת תעש ושיקומה בתוך שמונה שנים ממועד ההפרטה. כאמור לעיל, בנובמבר 2018 הושלמה מכירת תעש מערכות לאלבית מערכות. דהיינו, המועד הנדרש לסיום פעולות החקירה והשיקום של הקרקעות שפורטו בהסכם הבין-משרדי הוא נובמבר 2021 ונובמבר 2026, בהתאמה.

בפברואר 2019 חתמו החשכ"ל ונצר השרון על הסכם למימון פעולותיה של נצר השרון לחקירת הקרקעות ושיקום (להלן - הסכם המימון מפברואר 2019) בסכום של כ-48 מיליון ש"ח מתוך 153.5 מיליון הש"ח (31%) שנקבעו בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015. באפריל 2024 מסרו נציגי החשכ"ל והמנכ"לית בפועל של נצר השרון כי 48 מיליון הש"ח האמורים נקבעו על פי תוכנית העבודה שהציגה נצר השרון למשרד האוצר.

בספטמבר 2021 כתב מנכ"ל נצר השרון לחשכ"ל ולאג"ת שלא הועבר לנצר השרון תקציב נוסף על 48 מיליון הש"ח שלעיל לצורך טיפול בזיהומי הקרקע. במכתב צוין בין היתר כי נצר השרון ניצלה את מרבית 48 מיליון הש"ח האמורים בתקופה שמ-2019 עד לספטמבר 2021, וכי לצורך המשך טיפול בזיהומים, בעיקר במתחם השרון, היא פנתה בינואר 2021 למשרד האוצר לשם הכנת הסכם מימון המשכי להסכם המימון מפברואר 2019 (להלן - הסכם המימון המשכי) בסכום של 95 מיליון ש"ח. זאת לפי תוכנית עבודה שאישרו רמ"י והמשרד להגנ"ס בין היתר לטיפול במחפורות הנפיצות שבמתחם (להלן - המחפורות הנפיצות¹⁰⁸). מנכ"ל נצר השרון הוסיף כי מינואר 2021 מסרה החברה למשרד האוצר בין היתר אומדני עלות, הסברים ואת כל הפירוט הנדרש לצורך הכנת הסכם המימון המשכי.

באוקטובר 2021 עדכנה נצר השרון את צוות המשנה לצוות היגוי להסדרה סטטוטורית ולאינטגרציה (להלן - צוות המשנה)¹⁰⁹ כי ביוני 2021 אישר המשרד להגנ"ס תוכנית לחקר הקרקע בשטחים הפנויים ממבנים וממחבורים לקרקע במתחם "אליהו" שבמתחם השרון, אולם חקר הקרקע האמור לא נעשה בשל היעדר תקציב של 16 מיליון ש"ח; כי משרד האוצר טרם חתם על הסכם המימון המשכי, וכי הנושא הוצג לרמ"י.

באוקטובר 2021 ובפברואר 2022 שב המנכ"ל של נצר השרון וכתב לחשכ"ל ולאג"ת שהתקציב הנדרש לנצר השרון לא הועבר. בין השאר הוא התריע בפברואר 2022 על ההשלכות הנובעות מאי-קבלת 95 מיליון הש"ח שלעיל עבור פעילות החקירה והשיקום שעל נצר השרון לבצע במתחמי תעש. בין ההשלכות צוין כי לא יהיה אפשר להתקדם בהליך הסטטוטורי של מתחם אליהו ולשווק את הקרקע, כי יש חשד להמשך התפשטות הזיהומים במקומות

106 המתחמים הבאים: רמת בקע, נוף הגליל, טירת הכרמל, קריית שמונה והשרון.

107 לגבי חלק מתתי-המתחמים שבמתחם השרון.

108 150 דונמים במתחם השרון שבהם הוטמנו בבורות נפלים וחומרים מסוכנים לאדם ולסביבה, והיה חשד לקיומם של חומרים נפיצים בהם.

109 על פי ההסכם הבין-משרדי מאפריל 2014 הוקם צוות משנה לצוות היגוי להסדרה סטטוטורית ואינטגרציה בראשות משהב"ט בהשתתפות החשכ"ל, אג"ת, רשות החברות הממשלתיות ורמ"י. צוות המשנה אחראי בין היתר לבקר את הכנת תוכנית הבינוי, ההערכת והפינוי ממתחם רמת השרון למתחם רמת בקע ולאשרה. בד בבד עם החתימה על ההסכם הבין-משרדי מאפריל 2014 נחתם באותו יום מזכר הבנות בין משהב"ט לבין תעש (נצר השרון), והוא צורף להסכם הבין-משרדי. במזכר ההבנות נקבע בין היתר כי משהב"ט יוסיף את תעש (נצר השרון) כחברה בצוות ההיגוי להסדרה סטטוטורית ואינטגרציה, וכי היא תזמן ותשתף בכל דיוני צוות המשנה. צוות המשנה התכנס בשנת 2014 והמשיך להתכנס עד אפריל 2022.

שבהם יש זיהומים פעילים כגון המחפורות הנפיצות, כי רק לאחר קבלת הסכום הנדרש תוכל הרלפ"ם להתחיל בעבודתה במחפורות הנפיצות ועוד.

בישיבה בדצמבר 2021 שקיים דירקטוריון נצר השרון שפעל בהרכב חסר¹¹⁰ מסר מנכ"ל נצר השרון כי סגן הממונה על התקציבים בתחומי נדל"ן ותשתיות באג"ת מצפה זמן רב שנצר השרון תשתף פעולה עם החברה לשירותי איכות הסביבה, וכי כפי שהבין ממונה האוצר "בחודש האחרון... בצורה ברורה מאוד", קבלת תקציב לפעילותה של נצר השרון במתחמי תעש, שנקבעה בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015, כרוכה בגיבוש הסכם שיתוף פעולה בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה. מנכ"ל נצר השרון הביא לאישור הדירקטוריון מתווה מוסכם לחלוקת עבודה במתחם השרון לפי חלוקה גיאוגרפית בין שתי החברות בכל הנוגע לפינוי מבנים ולחקר הקרקעות ושיקומן. בסיכום הישיבה אישר הדירקטוריון את המתווה האמור. בישיבה נוספת של הדירקטוריון שהתכנס באותו הרכב באפריל 2022 מסר מנכ"ל נצר השרון דברים דומים. בסיכום הישיבה אישר הדירקטוריון את נוסח ההסכם בין נצר השרון לבין החברה לשירותי איכות הסביבה.

ביוני 2022 חתמו נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה על הסכם לחלוקת העבודה ביניהן לביצוע שיקום הקרקע במתחם השרון (להלן - הסכם חלוקת העבודה מיוני 2022). דהיינו, פעולות אלה: "לנטרול, טיהור, פירוק ופינוי תשתיות, ציוד ומבנים, חקר קרקע, הכנת תוכנית שיקום ושיקום הקרקע" - כל זאת לפי הנחיות המשרד להגנ"ס. בהסכם נכתב כי משרד האוצר ורמ"י ביקשו משתי החברות לגבש ביניהן מתווה פעולה מוסכם שיאפשר לבצע את פעילויות השיקום במתחם. עוד נקבע בהסכם כי מתחם השרון יחולק לשמונה מתחמי העבודה שלעיל, שהם מתחמי התכנון של תוכנית המתאר מ/111 המיועדים לטיפולן של שתי החברות.

ביוני 2022, כשבוע לאחר החתימה על ההסכם שלעיל, כתב מנכ"ל נצר השרון לאג"ת ולחשכ"ל כי אי-העברת 153.5 מיליון הש"ח שלעיל במלואם לנצר השרון פגעה קשות ביכולתה לבצע בין היתר את חקירת הקרקע ושיקומה שנקבעו בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015. הוא הוסיף כי נציגי משרד האוצר ורמ"י התנו את העברת התקציב הנדרש לנצר השרון לצורך פעולות החקירה והשיקום האמורות - דהיינו העברת תקציב בעקבות חתימה על הסכם המימון ההמשכי - בחתימה על הסכם חלוקת העבודה מיוני 2022 שלעיל. יצוין כי הדירקטוריון של נצר השרון ציינו בישיבה ביוני 2022¹¹² כי הן מאשרות "בלב כבד" לחתום על הסכם חלוקת העבודה במתחם השרון בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה: "אין לנו ברירה אלא לחתום על ההסכם [הסכם החלוקה] אחרת החברה תיסגר... ולא תקבל תקציבים לפעילותה". עוד יצוין כי ההתניה האמורה נגעה גם להעברת תקציב למימוש הסכם חלוקת העבודה מיוני 2022, שהוא תקציב נוסף ל-153.5 מיליון הש"ח לפעילויות נצר השרון.

ביולי 2022 חתמו החשכ"ל ונצר השרון על הסכם מימון נוסף (להלן - הסכם המימון מיוולי 2022) בסכום של עד כ-103 מיליון ש"ח¹¹³ מתוך 153.5 מיליון הש"ח שלעיל, ובהם כ-45 מיליון ש"ח עבור הטיפול במחפורות הנפיצות ו-16 מיליון ש"ח עבור חקר הקרקע במתחם אליהו.

¹¹⁰ דירקטוריון נצר השרון בלשון המסמך. בפועל, בהיעדר מניין חוקי להתכנסות של דירקטוריון נצר השרון, התכנסו בדצמבר 2021 שתי דירקטוריות של החברה לפי תקנון החברה, המאפשר זאת כשעומדים על הפרק נושאים חיוניים שאינם סובלים דיחוי.

¹¹¹ בהסכם נקבע כדלקמן: החברה לשירותי איכות הסביבה תבצע את הפעולות הקשורות בתהליך שיקום הקרקע במתחמים 1, 2, 3, 4, 6 ו-8. מתחמים 6 ו-8 אינם נמצאים במתחם תעש השרון, אולם הם נכללים בשטח התכנון של תוכנית המתאר מ/1. כמו כן תבצע החברה לשירותי איכות הסביבה במתחם 7 את חקר הקרקע ושיקומה. לגבי נצר השרון נקבע בהסכם כי היא תבצע את הפעולות הקשורות בתהליך של שיקום הקרקע במתחם 5, את חקר הקרקע באזורי חיץ הסמוכים למתחם 5 והגובלים במתחמים 3 ו-4 וכן פעולות של נטרול הציוד והמבנים בלבד במתחם 7, פירוקם ופינויים.

¹¹² דירקטוריון נצר השרון בלשון המסמך. בפועל, בהיעדר מניין חוקי להתכנסות של דירקטוריון נצר השרון, התכנסו ביוני 2022 שתי דירקטוריות לפי תקנון החברה, המאפשר זאת כאשר עומדים על הפרק נושאים חיוניים שאינם סובלים דיחוי.

¹¹³ בהסכם המימון מיוולי 2022 נקבע כי הממשלה תעביר לנצר השרון 71 מיליון ש"ח, וכי היא רשאית להעביר 32 מיליון ש"ח נוספים ובסך הכול 103 מיליון ש"ח. ב-22.2.24 מסרה נצר השרון למשרד מבקר המדינה כי נוסף על הסכומים שנקבעו בהסכמי המימון מפרברואר 2019 ומיוולי 2022 בסך 48 מיליון ש"ח ו-103 מיליון ש"ח בהתאמה, העבירה רמ"י לנצר השרון 2.5 מיליון ש"ח עבור חקר קרקע במתחם טירת הכרמל לפני חתימה על הסכם המימון מיוולי 2022 - דהיינו בסך הכול 153.5 מיליון ש"ח.

ביוני 2024 מסר החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2021 הציגו נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה לאוצר מתווה לשיתוף פעולה לטיהור קרקעות במתחם השרון, וכי נוכח זאת נחתם הסכם המימון ההמשכי ביולי 2022.

בביקורת עלה כי החשכ"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) ונצר השרון לא הגיעו במשך כשנה וחצי - מינואר 2021 עד ליולי 2022 - להסכם מימון המשכי להסכם המימון שנחתם בפברואר 2019. זאת בין היתר מכיוון שבמשך כשבעה חודשים (מדצמבר 2021 עד ליולי 2022) כך משרד האוצר את החתימה על הסכם המימון המשכי מיולי 2022 בחתימה של נצר השרון על הסכם לחלוקת עבודה במתחם השרון עם החברה לשירותי איכות הסביבה. בכך הם עיכבו את העברת התקציב לנצר השרון, שנועד בין היתר לביצוע חקר הקרקע במתחם אליהו ואת חקר המחפורות הנפוצות שבמתחם השרון ושיקומן. עוד עלה בביקורת כי יש חשש שהעיכוב האמור אף גרם להמשך זיהום הקרקע ומקורות המים במחפורות הנפוצות, מכיוון שייתכן שיש בהן זיהום פעיל.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי היא פועלת לביצוע חקירה ושיקום קרקע ומי תהום לפי הנחיות הגורמים הרלוונטיים ובהתאם להעמדת תקציב לכך, וכי העיכוב בהעברת התקציב לנצר השרון פגע בקידום אינטרסים לאומיים.

עוד עלה בביקורת כי התניית משרד האוצר שלעיל, דהיינו כריכת החתימה על הסכם המימון מיולי 2022 בחתימה על הסכם בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה לחלוקת עבודה ביניהן במתחם השרון נעשתה אף שבהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי אגף התקציבים במשרד האוצר יעמיד לנצר השרון תקציב של 153.5 מיליון ש"ח לצורך ביצוע פעולות חקירה ושיקום קרקע¹¹⁴, ואף שחלוקת העבודה האמורה בין נצר השרון לחברה לשירותי איכות הסביבה אינה נוגעת לפעילות שנקבעה בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 כי נצר השרון תבצע במתחם אליהו.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר אג"ת כי הוא קיים שיח עם נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה כדי לגבש מתווה לחלוקת עבודה שיאפשר לשתי החברות לעבוד בו-זמנית באופן יעיל ומהיר כדי לקדם את פעילות השיקום והטיהור במתחם השרון.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר החשכ"ל כי נצר השרון לא הוגדרה עם הקמתה כזרוע ביצוע של הממשלה בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, דבר המסרב את פעילותה ואת הבקרה עליה; וכי נצר השרון אינה מונחת מקצועית על ידי משרד ממשלתי ולכן נאלץ החשכ"ל להיות המפעיל שלה למרות שהוא אינו המאסדר לנושאים ביטחוניים או סביבתיים. זאת, לעומת החברה לשירותי איכות הסביבה הפועלת תחת מאסדר מקצועי - המשרד להגנ"ס - ובהתאם להנחיות ועדת ההיגוי הבין-משרדית. כמו כן מסר החשכ"ל כי העיכוב בחתימה על הסכם המימון מיולי 2022 נבע מכך שנצר השרון אינה כפופה למאסדר שיפקח על עבודתה, ומפני שהיא הייתה בתת-ביצוע מתמשך שלא הצדיק מתן תקציב נוסף לסוף שנת 2021; וכי נוכח כל אלו נדרש היה לחלק את האחריות לשיקום מתחם השרון בין נצר השרון לבין החברה לשירותי איכות הסביבה.

עוד מסר החשכ"ל בתגובה על ממצאי הביקורת כי הוא קיים פגישה ראשונה עם נצר השרון ביולי 2021 לגבי חתימה על הסכם המימון ההמשכי; כי מרבית הסכום המבוקש בהסכם זה - כ-69 מיליון ש"ח - יועד לפינוי המחפורות הנפוצות, אולם לפי מצגת שהציגה נצר השרון בפגישה האמורה הוקצו לה עבור כך 5 מיליון ש"ח בהסכם המימון מפברואר 2019, אך היא טרם ניצלה את התקציב האמור לטיפול במחפורות אלו, ולפיכך לא נדרש היה להמשיך ולתקצב אותה באותו מועד; וכי גם בבדיקה שערך בדצמבר 2021 עלה כי נצר השרון טרם ניצלה תקציב זה.

בביקורת עלה כי חמשת מיליוני השקלים שהוקצו לנצר השרון בהסכם המימון מפברואר 2019 לטיפול במחפורות הנפוצות לא איפשרו לה להתקשר עם משהב"ט לצורך פינוי מחפורות אלו באמצעות הרלפ"ס. רק לאחר תקצובה של נצר השרון באוגוסט 2022 בהתאם לאמור בהסכם המימון מיולי 2022 החלה הרלפ"ס בפעילות לפינוי אחת מהמחפורות, פעילות המהווה תנאי מוקדם לטיפול של נצר השרון במחפורות הנפוצות.

114 פעולות חקירה ושיקום במתחמים הבאים: רמת בקע, נוף הגליל, טירת הכרמל, קריית שמונה והשרון.

פעילות ועדות וצוותים העוסקים בחקר הקרקע ובשיקומה במתחמי תעש

צוות המשימה: צוות המשימה אחראי בין היתר לבקר את הכנת תוכנית הבינוי, ההעסקה והפינוי של מפעלי תעש מערכות ממתחם השרון למתחם רמת בקע ולאשרה. מאפריל 2016 ועד אפריל 2022 התכנס צוות המשימה ל-25 ישיבות, ובהן דן בין היתר בתמונת המצב של פעילותה של נצר השרון במתחמי תעש, לרבות תקציב הפעילות.

בביקורת עלה כי נציגי החשכ"ל¹¹⁵ השתתפו בארבע ישיבות בלבד (בתקופה שבין אוגוסט 2017 לבין אוקטובר 2018) מבין 25 ישיבות שקיים צוות המשימה (16%), האחראי בין היתר לבקר את הכנת תוכנית הבינוי, ההעסקה והפינוי של מפעלי תעש מערכות ממתחם השרון למתחם רמת בקע ולאשרה, בתקופה שמאפריל 2016 עד אפריל 2022. יתרה מכך, בתקופה נובמבר 2018 - אפריל 2022 לא השתתפו נציגי החשכ"ל בשום ישיבה של הצוות. זאת אף כי הצוות דן בכל 25 ישיבותיו בתמונת המצב של פעילותה של נצר השרון בחקר קרקע ובשיקומה במתחמי תעש, לרבות בנושא תקציב הפעילות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר החשכ"ל כי לפחות מתחילת שנת 2020 לא קיבלו נציגיו זימון לישיבות של צוות המשימה.

הצוות המלווה: בינואר 2021 אישרה הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה למחוזות תל אביב והמרכז (להלן - הוועדה המחוזית המשותפת)¹¹⁶ מסמך מדיניות, המנחה על עריכתן של תוכניות מפורטות¹¹⁷ שיוגשו בתחום של תוכנית המתאר מ/ש/1 לאזור השרון (להלן - תוכנית הצל). כמו כן, מכוח תוכנית המתאר מ/ש/1, הקים מינהל התכנון באפריל 2019 את הצוות המלווה את הוועדה המחוזית המשותפת לגבי קביעת מטלות לטיהור הקרקע ולטיפול במי התהום הנוגעים לתוכנית המתאר מ/ש/1¹¹⁸ (להלן - הצוות המלווה). בתוכנית נקבע כי נציג משרד האוצר ייכלל בין חברי הצוות. הצוות המלווה התכנס לראשונה באפריל 2019 וערך 14 ישיבות עד יוני 2024. בכל הישיבות הציגה נצר השרון את תמונת המצב של פעילותה במתחם השרון, כגון לגבי מחפורות "מלבין"¹¹⁹, המחפורות הנפיצות וחקר הקרקע במתחם אליהו.

לפי ההסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015, ההיקף הכספי של פעילות נצר השרון בחקר הקרקע ושיקומה במתחם השרון הסתכם ב-124.5 מיליון ש"ח מתוך 153.5 מיליון ש"ח (כ-81%) שיועדו לפעולות החקירה והשיקום של הקרקע בחלק ממתחמי תעש כמפורט בהסכם. דהיינו, הצוות המלווה ערך ישיבות הנוגעות לפעילות של חקירת הקרקע ושיקומה שיועדו לה 81% מהסכום הכולל שנקבע בהסכם למטרות אלה.

באפריל 2024 מסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי פנה כמה פעמים למשרד האוצר כדי שימנה חבר מטעמו לצוות המלווה, אולם משרד האוצר לא עשה כן.

בביקורת עלה כי נציג משרד האוצר לא השתתף בשום ישיבה מבין 14 הישיבות של הצוות המלווה את הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה למחוזות תל אביב והמרכז במשך חמש שנים - בתקופה שבין אפריל 2019 עד ליוני 2024 - שעסקו בפעילות נצר השרון בחקר הקרקע ובשיקומה במתחם השרון. זאת אף שבתוכנית המתאר מ/ש/1 נקבע כי נציג משרד האוצר ייכלל בין חברי הצוות. הפעילות האמורה תוקצבה בכ-81% (124.5 מיליון ש"ח מתוך 153.5 מיליון ש"ח) מהסכום שנקבע בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015, שעליו חתום בין היתר משרד האוצר. היעדרות נציג משרד האוצר מישיבות אלו פוגעת בתהליך התכנון והאישור של התוכניות המפורטות למתחמי התכנון ובהליך טיהור הקרקע.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר החשכ"ל כי לפחות מאמצע שנת 2020 הוא לא קיבל זימון לישיבות של הצוות המלווה.

¹¹⁵ כאמור נציג החשכ"ל חבר בצוות המשימה.

¹¹⁶ ביולי 1994 חתם שר הפנים על צו התכנון והבניה (ועדה מחוזית משותפת לתוכניות "מתחם תעש השרון" למחוזות תל אביב והמרכז), התשנ"ה-1994.

¹¹⁷ תוכנית לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שניתן להוציא ממנה היתרי בניה.

¹¹⁸ בתוכנית המתאר מ/ש/1 נקבע בין היתר כי הצוות ילווה את התכנון ואת אישור התוכניות המפורטות למתחמי התכנון ואת הליך טיהור הקרקע עד לסיומו, וכי יו"ר הצוות הוא מתכנן מחוז תל אביב וחברים בו מתכנן מחוז מרכז ונציג רמ"י, נציג משרד האוצר, נציג המשרד להגנ"ס, נציג רשות המים ונציג משרד הבריאות.

¹¹⁹ מחפורות במתחם אליהו (מתחם 5) שבהן הוטמנה פסולת וכן פסולת מסוכנת מתהליכי ייצור מסוימים.

על מנכ"ל משרד האוצר למנות נציג ממשרדו שיהיה חבר בצוות המלווה שדן בטיהור הקרקע שבמתחם השרון שהוקם מכוח תוכנית המתאר מ/ש-1, ועל נציג זה להשתתף בדיוני הצוות.

הוועדה המקצועית: בהסכם המימון מיולי 2022 נקבע כלהלן: תוקם ועדה מקצועית בראשות החשב הכללי בהשתתפות אג"ת; מטרת הוועדה המקצועית הן בין היתר לבחון את פעילות נצר השרון במסגרת ההסכמים בינה לבין הממשלה, את סכום הכסף הנדרש לביצוע פעולותיה, את עמידתה בלוחות הזמנים ואת איכות הביצוע של עבודתה מבחינה סביבתית ובטיחותית; בין סמכויותיה ותפקידיה של הוועדה המקצועית לאשר את תוכניות שיקום הקרקעות, לקבוע לוחות זמנים לטיפול בקרקע ולבצע בקרה ופיקוח על פעילות נצר השרון במתחמים האמורים; הוועדה המקצועית תתכנס אחת לרבעון או בהתאם לצורך; משרד האוצר יתקשר עם חברה מבקרת כדי שתבדוק את הפעילות השוטפת של נצר השרון במתחמים שנקבעו בהסכם המימון, לרבות לוחות הזמנים והעלויות.

בפברואר 2024, באפריל 2024 וביוני 2024 מסר החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי במהלך הכנת הסכם המימון ההמשכי "התחדד הצורך [בחשכ"ל] בייסוד מודל בקרה וליווי חדש (דהיינו הוועדה המקצועית) שיטיב את ביצועי נצר השרון ויזרז את הליך טיהור הקרקעות במתחם השרון"; כי הוועדה המקצועית הוקמה עקב חוסר תיאום בין כל הגורמים שפעילותם קשורה לנצר השרון ולתהליך טיהור הקרקעות; וכי החשכ"ל ייחס חשיבות לכינוס פורום של כל הגורמים הקשורים לנצר השרון לצורך הבנה אם יש צפי לעיכובים בשיקום הקרקע הנובעים מפעילות החברה.

בהסכם המימון מיולי 2022 נקבע כי החשכ"ל יקים ועדה מקצועית בהשתתפות אג"ת, שתבצע בין היתר בקרה ופיקוח על פעילות נצר השרון במתחמים שנקבעו בהסכם. בין תפקידיה של הוועדה לבחון באמצעות חברה מבקרת את הסכום הנדרש לביצוע פעילותה של נצר השרון ואת לוחות הזמנים לפעילותה. בביקורת עלה כי הוועדה המקצועית התכנסה פעמיים בלבד - באוקטובר 2022 ובנובמבר 2023. עוד עלה כי החשכ"ל לא הכין סיכום לישיבה השנייה, וכי משרד האוצר אף לא התקשר עם חברה מבקרת לשם בדיקת הפעילות של נצר השרון. בכך נפגעת הבקרה התקציבית שאמורה לעשות הוועדה המקצועית.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר החשכ"ל כי נוכח הקושי בביצוע בקרה מקצועית על נצר השרון הוא שוחח עם רשות החברות הממשלתיות כדי להכפיף את החברה למשרד ממשלתי שיבצע את הבקרה וכן ניסה להשיג תקציב כדי לבצע את הבקרה החיצונית אולם הדבר לא צלח.

על משרד האוצר לקיים בקרה תקציבית כנדרש במסגרת הוועדה המקצועית לגבי פעילות נצר השרון.

במאי 2024 מסר המשרד להגנ"ס למשרד מבקר המדינה כי עמדתו הייתה שאין צורך להקים את הוועדה המקצועית במשרד האוצר בכל הנוגע לנושאים שקשורים להגנת הסביבה, וזאת מכיוון שההתנהלות של נצר השרון בנושאים אלו תהיה מול המשרד להגנ"ס ומכיוון שהצוות המלווה מבצע בקרה ומעקב על תהליכי שיקום הקרקע במתחם השרון.

בביקורת עלה כי מטרת, סמכויות ותפקידיה של הוועדה המקצועית שהקים החשכ"ל כפי שנקבעו בהסכם המימון מיולי 2022, חופפים לתפקידי הצוות שהקים מינהל התכנון, צוות המלווה את הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה למחוזות תל אביב והמרכז בכל הנוגע לטיפול בטיהור הקרקע במתחם השרון, ובהם בחינה של איכות הביצוע של עבודתה של נצר השרון בכל הקשור לנושאי הסביבה ולבטיחות וכן לאשר את התוכניות לשיקום הקרקעות במתחמים שנקבעו בהסכם. לפיכך, לא היה מקום שמשרד האוצר ייסד בשנת 2022 את הוועדה האמורה משום שמאפריל 2019 מבצע הצוות המלווה את הבקרה על פעילות נצר השרון לטיהור הקרקעות במתחם.

מומלץ כי משרד האוצר יתקף את המטרות, הסמכויות והתפקידיה של הוועדה המקצועית שהקים, כך שלא תתקיים חפיפה ביניהם לבין תפקידי הצוות המלווה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר החשכ"ל כי לא היה מודע לקיומו של הצוות המלווה ולפיכך הוא הקים את הוועדה המקצועית כדי לאשר את התשלומים הנדרשים לנצר השרון; ואם היה מודע לקיומו של הצוות המלווה אזי לא היה מקים את הוועדה המקצועית.

פעילות נצר השרון בחקר הקרקע ובשיקומה במתחמים אליהו, קריית שמונה ונוף הגליל

בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 שלעיל נקבע כי נצר השרון תבצע חקר קרקע ושיקומה, בין היתר במתחמי הקרקע האלה:

1. מתחם אליהו - חמש מחפורות מלבין ונוסף עליהן שתי המחפורות הנפוצות (מחפורת E ומחפורת פארק הנצח) - 150 דונמים שבהם הוטמנו בבורות נפלים וחומרים מסוכנים לאדם ולסביבה. לגבי מחפורות מלבין והמחפורות הנפוצות נקבע בהסכם כי חקר הקרקע ושיקומה יסתיימו בתוך שלוש שנים ממועד הפרטת תעש, דהיינו עד לנובמבר 2021. שטחו של מתחם אליהו הוא כ-1,200 דונמים מתוך כ-6,060 דונמים של מפעלי תעש מערכות שבמתחם השרון (כ-20%), ושטחן של מחפורות מלבין הוא כ-15 דונמים.

2. מתחם "אליהו¹²⁰ ומלבין", לרבות "בריכות מלבין", ומתחמי קריית שמונה ונוף הגליל¹²¹, לגביהם נקבע בהסכם כי חקר הקרקע יסתיים בתוך שלוש שנים ממועד הפרטת תעש, דהיינו עד לנובמבר 2021, וכי שיקום הקרקע במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל יסתיים בתוך שמונה שנים ממועד ההפרטה, דהיינו עד לנובמבר 2026. בהסכם לא נקבע מועד לסיומו של שיקום הקרקע במתחם אליהו ומלבין. להסכם צורף נספח ובו הערכה של המשרד להגנ"ס מיולי 2015 לגבי עלויות הביצוע ולוחות הזמנים לפעולות החקירה והשיקום שלעיל. להלן לוח המפרט את העלויות המתוכננות לביצוע חקר הקרקע ולשיקומה ולוחות הזמנים לביצוע.

לוח 2: העלויות המתוכננות לביצוע חקר הקרקע ולשיקומה (במיליוני ש"ח) ולוחות הזמנים לביצוע

מס'	המתחם	חקירה	שיקום	לוחות הזמנים לחקר	לוחות הזמנים לשיקום
1	מחפורות מלבין		*26	נובמבר 2021	
2	מחפורות נפוצות		*74	נובמבר 2021	
3	מתחם אליהו ומלבין, לרבות בריכות מלבין	24.5	-	נובמבר 2021	לא נקבע בהסכם
4	קריית שמונה	1.5	2	נובמבר 2021	נובמבר 2026
5	נוף הגליל	1	5.5	נובמבר 2021	נובמבר 2026
סה"כ			134.5		

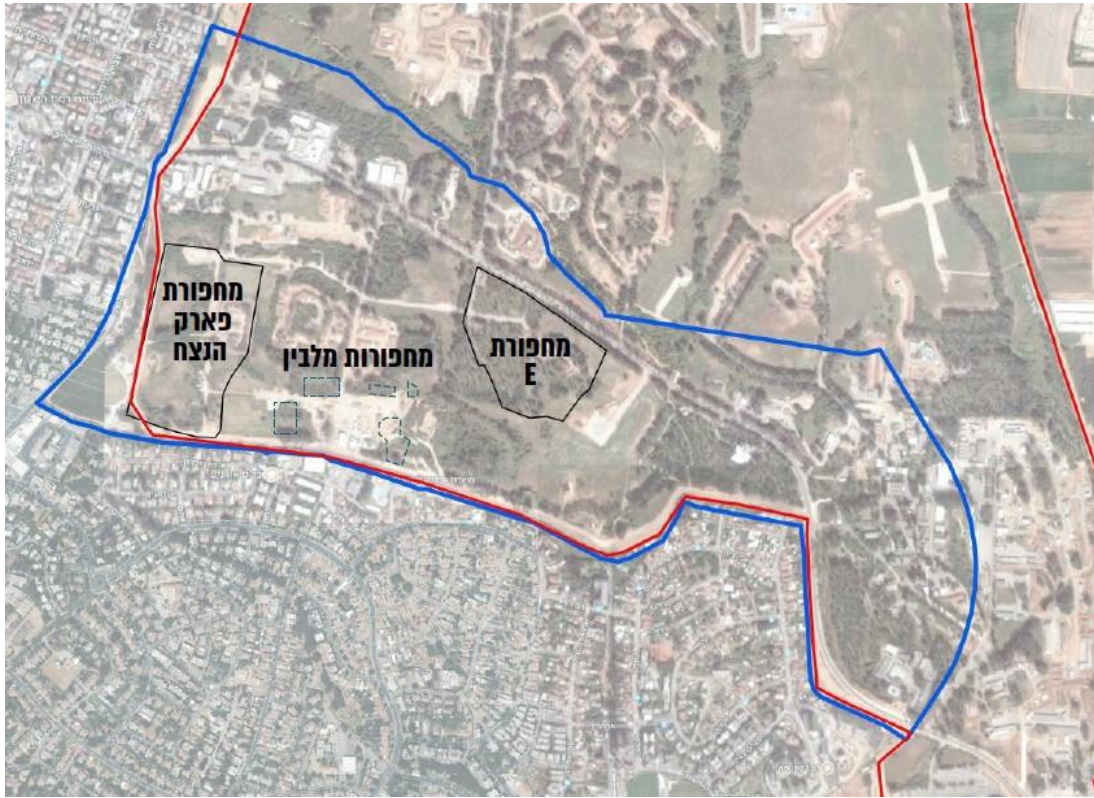
על פי ההסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 ומסמך של נצר השרון (ללא תאריך) לגבי ניצול תקציב מתחם 5, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי עלות החקירה והשיקום של מחפורות מלבין והמחפורות הנפוצות תתוקצב ב-100 מיליון ש"ח. חלוקת העלויות ביניהן נעשתה לפי תחשיב של נצר השרון.

120 מתחם אליהו, ללא חמש מחפורות מלבין וללא שתי המחפורות הנפוצות.

121 ביוני 2019 שונה שמה של העיר נצרת עילית ל"נוף הגליל". בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 מצוין השם "נצרת עילית".

להלן בתרשים מחפורות מלבין והמחפורות הנפיצות במתחם אליהו.

תרשים 5 : מחפורות מלבין והמחפורות הנפיצות במתחם אליהו (הקו הכחול)



המקור : מצגת שהוצגה בדיון הצוות המלווה ב-29.6.21, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים ממחיש את הסכנות האורבות לציבור בגין הסמיכות של המחפורות הנפיצות שבמתחם אליהו, שבהן יש מטמוני חומרי הנפץ, לאזורי המגורים ברמת השרון.

חקר הקרקע ושיקומה במתחם אליהו ומלבין, לרבות בריכות מלבין : בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי במתחם אליהו ומלבין, לרבות בריכות מלבין, יש חשש לסיכון לאדם או לסביבה עקב הזיהום. יצוין בהקשר זה כי בישיבת הדירקטוריון של נצר השרון ביוני 2017 אמרה מנהלת איכות הסביבה של נצר השרון, כי מתחם אליהו הוא אחד המוקדים המזוהמים ביותר במתחם השרון מכיוון שמדובר במפעל כימי שפעל במקום משנת 1956, וכי הכימיקלים עלולים לזהם. לפי הערכת המשרד להגני"ס שלעיל נדרש לבצע 1,780 קידוחי קרקע במתחם האמור לצורך חקירה "ראשונית" של הקרקע.

בהסכם המימון מפברואר 2019 שלעיל נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון 4.5 מיליון ש"ח לביצוע סקר סיכונים וחקירת קרקע במתחם אליהו ו-4 מיליון ש"ח עבור הכנת תוכנית הפינוי¹²². בהסכם המימון שנחתם ביולי 2022 בין נצר השרון לחשכ"ל ולאגף התקציבים במשרד האוצר נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון 16 מיליון ש"ח להמשך של חקירת קרקע במתחם. בשני הסכמי המימון האמורים לחקר הקרקע במתחם אליהו ומלבין נקבע בסך הכול סכום של 24.5 מיליון ש"ח, לרבות עבור הכנת תוכנית הפינוי.

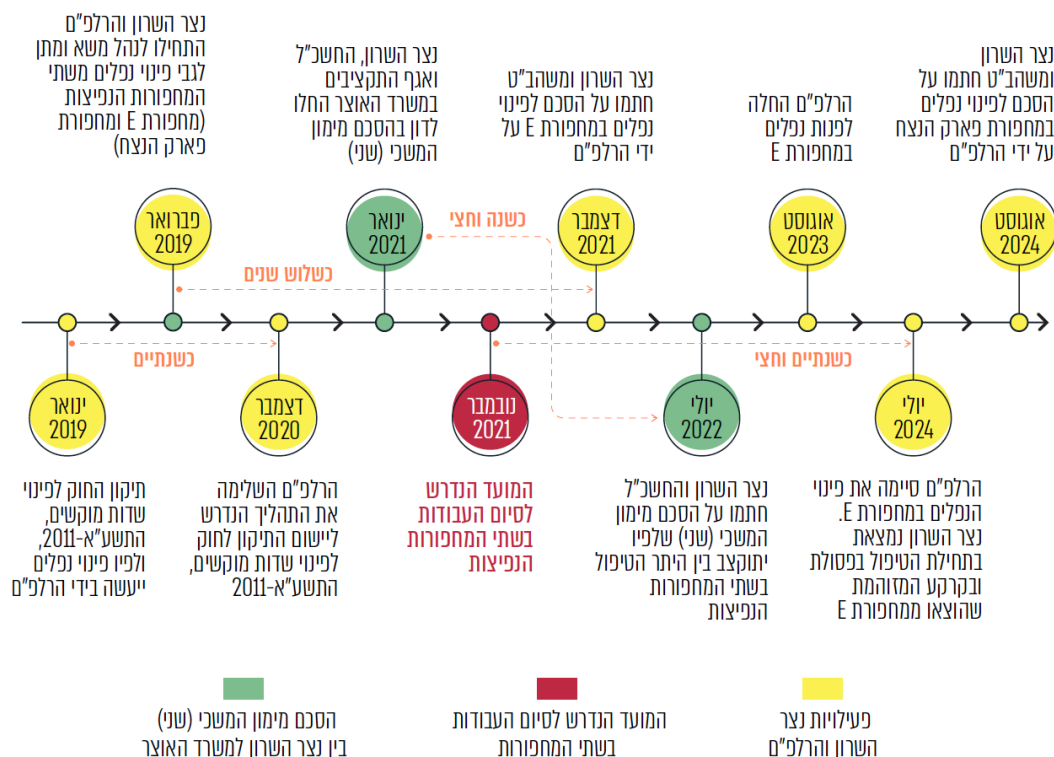
מנתוני נצר השרון עולה כי חקירת הקרקע במתחם אליהו ומלבין, לרבות בריכות מלבין, החלה באפריל 2020, וכי נכון ליוני 2024 נעשו כמחצית מקידוחי הקרקע המתוכננים.

בביקורת עלה כי אף שבמתחם אליהו ומלבין, לרבות בריכות מלבין, יש חשש לסיכון לאדם ולסביבה עקב הזיהום, נכון ליוני 2024 - כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בהתאם להסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 - טרם סיימה נצר השרון את חקירת הקרקע במתחם. זאת בין היתר מסיבות אלה: נצר השרון התקשרה עם חברה כדי לבצע חקירת קרקע (הסקר המצומצם) רק בפברואר 2020, כשנה לאחר החתימה על הסכם המימון בפברואר 2019 לשם כך; התמשכות הדיונים בין נצר השרון לחשכ"ל ולאגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) במשך כשנה וחצי - מינואר 2021 עד יולי 2022 - כדי לאשר תקציב של 16 מיליון ש"ח להמשך חקירת הקרקע; מורכבות החקירה והיקף הזיהומים שהתגלו במתחם, שבעטיים נדרש להעמיק את קידוחי הקרקע ולהגדיל את מספרם בכ-97% (מ-1,780 ל-3,500) לעומת ההערכה של המשרד להגנ"ס.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי במרץ 2024 היא סיימה את חקירת הקרקע במתחם אליהו, לרבות בריכות מלבין, בכל השטחים שבהם לא פועלת תעש מערכות ושלא קיימים בהם מבנים, אולם לא קיבלה תקציב לשקם את הקרקע בשטחים אלו; וכי בין היתר כל עוד נצר השרון לא תקבל תקציב להרוס את המבנים שפינתה תעש מערכות במתחם זה, לא ניתן יהיה לסיים את חקירת הקרקע במתחם, וממילא לא ניתן יהיה לשקם את הקרקע.

המחפורות הנפוצות: בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי יש חשד לזיהום פעיל במחפורות הנפוצות. בהסכם המימון מפברואר 2019 נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון 5 מיליון ש"ח לחקר המחפורות הנפוצות ולשיקומן, ובהסכם המימון מיולי 2022 נקבעו לכך 45 מיליון ש"ח נוספים. כן נקבע בהסכם המימון מיולי 2022 כי משרד האוצר רשאי להוסיף תקציב של עד 32 מיליון ש"ח עבור פעילות חקירה ושיקום במתחמי תעש שונים, לרבות עבור הטיפול במחפורות הנפוצות, בהתאם להמלצת הוועדה המקצועית שלעיל. בדיון של הצוות המלווה באפריל 2019 מסרה נצר השרון כי יש חשד שבמחפורות אלו יש שאריות של נפצים ונפלים. להלן תרשים האירועים ולוחות הזמנים הנוגעים לטיפול במחפורות הנפוצות.

תרשים 6: האירועים ולוחות הזמנים הנוגעים לטיפול במחפורות הנפוצות (מחפורות E ומחפורות פארק הנצח)



על פי מסמכים שונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי נצר השרון, החשב"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) ניהלו משא ומתן במשך כשנה וחצי על אישור התקציב ההמשכי לטיפול במחפורות הנפיצות; כי תקופת ההיערכות של הרלפ"ם ליישום התיקון לחוק לפינוי מוקשים מינואר 2019 ארכה כשנתיים; כי נצר השרון והרלפ"ם ניהלו משא ומתן לגבי פינוי הנפלים במחפורות E במשך כשלוש שנים; וכי כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע לסיום העבודות בשתי המחפורות הנפיצות חתמו נצר השרון ומשהב"ט (הרלפ"ם) על הסכם לפינוי הנפלים ממחפורות פארק הנצח. נוסף על כך, נכון לדצמבר 2024 נצר השרון טרם סיימה את הפינוי של הפסולת המתכתית שהוצאה ממחפורות E ואת שיקומה של הקרקע המזוהמת.

בינואר 2019 תוקן החוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן - החוק לפינוי מוקשים), ולפיו פינוי שטח נפלים¹²³ ייעשה בידי הרלפ"ם¹²⁴ בעקבות בקשת יזם¹²⁵ ובמימונו, וכי הרלפ"ם תתקשר עם מפעיל¹²⁶ ועם חברה מפקחת¹²⁷ לצורך כך.

מהדיווח של נצר השרון לצוות המשנה בפברואר 2019 ובאוקטובר 2021 עולה כי נצר השרון והרלפ"ם סיכמו שבשלב הראשון תטפל הרלפ"ם במחפורות נפיצה אחת (להלן - מחפורת E), ולאחר מכן במחפורות הנפיצה השנייה (להלן - מחפורת פארק הנצח), וכי נצר השרון תחל לפעול בכל מחפורת לאחר שהרלפ"ם תסיים את פעילותה בה.

בדצמבר 2021 חתמו משהב"ט ונצר השרון על הסכם לפינוי שטח הנפלים במתחם השרון במחפורת E, ששטחה כ-74 דונמים, דהיינו כמחצית משטח שתי המחפורות הנפיצות. בהסכם סוכמו בין היתר עניינים אלה: נצר השרון תשלם מקדמה ראשונה למשהב"ט במועד חתימת ההסכם, משהב"ט יבחר את המפעיל והחברה המפקחת בתוך חמישה חודשים מרגע קבלת המקדמה הראשונה¹²⁸, הרלפ"ם תפנה את הנפלים במחפורת E בתוך 11 חודשים ממועד חתימת ההסכם ובהינתן תשלום המקדמה הראשונה, ועבודת הרלפ"ם במחפורת תחל חודשיים לאחר הבחירה האמורה ותסתיים לאחר ארבעה חודשים.

באפריל 2024 מסרה המנכ"לית בפועל של נצר השרון למשרד מבקר המדינה כי חל עיכוב בלוחות הזמנים לטיפול במחפורות הנפיצות, בעיקר מסיבות אלה: הסכם המימון שיכלול תקציב לטיפול במחפורות הנפיצות נחתם רק ביולי 2022; התארכות המשא ומתן בין נצר השרון לרלפ"ם על החתימה על הסכם לפינוי הנפלים במחפורות הנפיצות; ומשך זמן ההיערכות של הרלפ"ם לטיפול בפינוי נפלים והתמשכות עבודת הרלפ"ם במחפורת E מסיבות שונות, לרבות בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עוד מסרה המנכ"לית בפועל כי "לאחרונה" החלה נצר השרון לטפל בפסולת ובקרקע המזוהמת שהוצאו ממחפורת E.

במאי 2024 מסרה הרלפ"ם למשרד מבקר המדינה בין היתר כדלקמן: בנובמבר 2019 החלה הרלפ"ם בתהליך הנדרש ליישום התיקון לחוק לפינוי מוקשים מינואר 2019, ובסוף שנת 2020 השלימה את התהליך; המשא ומתן בינה לבין נצר השרון על ההסכם לפינוי הנפלים במחפורות E התמשך באופן "לא פרופורציונלי", מכיוון שנצר השרון "התעקשה" זמן רב שהרלפ"ם תטפל גם בנושאי איכות הסביבה; באוגוסט 2023 שילמה נצר השרון את המקדמה השנייה והרלפ"ם החלה לעבוד במחפורת E; חלו עיכובים בעבודה במחפורת E מסיבות שונות, בין השאר משום שנצר השרון לא קיבלה במועד תקציב ממשרד האוצר; השפעתו של תיקון החוק לפינוי שדות מוקשים בינואר 2022; השפעתה של מלחמת חרבות ברזל; התמשכות פעילותה של נצר השרון מול "גופים סביבתיים" לקבלת ההיתרים הנדרשים לעבודה; ומורכבות העבודה במחפורת E.

עוד מסרה הרלפ"ם למשרד מבקר המדינה כי במחפורת E נמצאו מוקשים עם חומר נפץ אך ללא מנגנון הפעלה, פצצות אוויר, פגזים שונים, חומרים מסוכנים בשקים, ועוד. באוקטובר 2024 מסרה נצר השרון למשרד מבקר

123 שטח שיש בו נפלים או חשד שיש בו נפלים, בשל הטמנה, עקב פעילות אימונים או עקב ביצוע ניסויים או לאחר תאונה עקב אחד מאלה, ובלבד שהגורם המוסמך קבע שהשטח אינו דרוש עוד לפעילותה של מערכת הביטחון.

124 הרלפ"ם כפופה לאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (אמו"ן) במשהב"ט.

125 יזם - גורם אזרחי, ובכלל זה חברת תשתית, המבקש לפעול לפינוי שדה מוקשים או שטח נפלים.

126 חברה העומדת במפרט הלאומי לעיסוק בפינוי שדות מוקשים או שטחי נפלים.

127 חברה העומדת במפרט הלאומי לעריכת בקרה על פעילות המפעילים.

128 "אישור תקציב" בלשון ההסכם.

המדינה כי מהמחפורות פונו 21 יחידות של נפלים ותחמושת, כ-250 טונות של ברזל ומתכות וכ-40,000 טונות של אדמה מזוהמת.

בביקורת נמצא כי אף שמההסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 עולה כי נצר השרון תבצע את חקר הקרקע ושיקומה בשתי המחפורות הנפוצות עד לסוף נובמבר 2021, נכון ליולי 2024, כשנתיים ושמונה חודשים לאחר המועד הנדרש, סיימה הרלפ"ם לפנות את הנפלים במחפורת E. כמו כן, נצר השרון ומשהב"ט (הרלפ"ם) חתמו רק באוגוסט 2024 על הסכם לפינוי הנפלים ממחפורת פארק הנצח. העיכובים בפינוי המחפורות הנפוצות פוגעים בהסרת הסכנות לשלום הציבור ולסביבה ובתהליך התכנון של התוכניות המפורטות למתחם השרון ובאישורן. נוסף על כך, נכון לדצמבר 2024 נצר השרון טרם סיימה את הפינוי של הפסולת המתכתית שהוצאה ממחפורת E ואת שיקומה של הקרקע המזוהמת.

עוד עלה בביקורת כי הסיבות העיקריות לעיכובים בפינוי הנפלים על ידי הרלפ"ם ובטיפול במחפורות הנפוצות על ידי נצר השרון הן: התמשכות תקופת ההיערכות של הרלפ"ם ליישום התיקון לחוק לפינוי מוקשים במשך כשנתיים; התמשכות המשא ומתן בין נצר השרון לרלפ"ם לגבי פינוי הנפלים במחפורת E במשך כשלוש שנים; התמשכות המשא ומתן בין נצר השרון לבין משרד האוצר במשך כשנה וחצי על אישור התקציב לטיפול במחפורות הנפוצות, שגרמה לעיכוב של כשמונה חודשים בתשלום המקדמה הראשונה על ידי נצר השרון לרלפ"ם לצורך תחילת עבודתה; התמשכות הפעילות של הרלפ"ם לפינוי הנפלים במחפורת E, בין היתר עקב מורכבות הפינוי; ועיכובים בעבודה בשל מלחמת חרבות ברזל.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי בגלל העיכוב בתקצוב הנדרש ממשרד האוצר לטיפול במחפורות הנפוצות (כפי שעלה בביקורת בדוח זה) נצר השרון לא יכלה לחתום על הסכם עם הרלפ"ם; וכי נדרש היה לחתום תחילה על הסכם לגבי פינוי מחפורת E בלבד בגלל מורכבות הטיפול במחפורות וכדי להפיק לקחים מביצוע העבודה במחפורת E וליישם בפינוי מחפורת פארק הנצח. עוד מסרה נצר השרון כי בנובמבר 2024 היא סיימה לפנות כ-977 טונות אסבסט שהיו טמונים בקרקע במחפורת E וכי היא צפויה לפנות את הפסולת המתכתית שנמצאה במחפורת ברבעון הראשון של שנת 2025.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה הרלפ"ם כי משך היערכותה לטיפול בפינוי הנפלים במחפורת E לא היה חריג מכיוון שהיא עמדה בלוחות הזמנים כמתחייב מההסכם בין משהב"ט לנצר השרון מדצמבר 2021; וכי התמשכות עבודתה במחפורת E נבעה מסיבות שונות שאינן באחריותה (כמפורט לעיל).

מומלץ כי הרלפ"ם ונצר השרון יפעלו להשלים את פינוי הנפלים ממחפורת פארק הנצח, וכי נצר השרון תפעל להשלים את הטיפול בזיהומים שבמחפורות הנפוצות.

מחפורות מלבין: בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי במחפורות מלבין יש חשד לזיהום פעיל. בהסכם למימון פעילות חקירה ושיקום של קרקעות במתחמי תעש על ידי נצר השרון מפברואר 2019 נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון כ-26 מיליון ש"ח: כ-4 מיליון ש"ח עבור ניסוי ראשוני (פיילוט) לביצוע החקירה והשיקום של מחפורות מלבין וכ-22 מיליון ש"ח עבור החקירה והשיקום של המחפורות.

בשנת 2018 ביצעה נצר השרון את הניסוי הראשוני (פיילוט) במחפורות מלבין. במרץ 2020 התחילה נצר השרון לפנות את הפסולת מהמחפורות, ובאוקטובר 2020 השלימה את שיקום המחפורות, שכלל בין היתר העברה של כ-35,000 טונות של קרקעות מזוהמות לאתרי הטמנה. עלות הביצוע של הניסוי הראשוני (פיילוט) ושל שיקום המחפורות הסתכמה בכ-23.8 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי נצר השרון סיימה לשקם את מחפורות מלבין באוקטובר 2020, כ-13 חודשים לפני המועד שנקבע בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015, ובעלות הנמוכה בכ-2.2 מיליון ש"ח מהעלות (כ-26 מיליון ש"ח) שנקבעה לכך בהסכם המימון מפברואר 2019 בין נצר השרון למשרד האוצר.

חקר קרקע ושיקומה במתחמי קריית שמונה ונוף הגליל: בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 נקבע כי במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל יש חשש לסיכון לאדם או לסביבה נוכח הזיהום. כאמור, מההסכם עולה כי חקר הקרקע במתחמים אלו יסתיים עד נובמבר 2021, וכי שיקום הקרקע יסתיים עד נובמבר 2026. אולם, בהסכם המימון מפברואר 2019 שלעיל לא נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון סכום כלשהו עבור חקר הקרקע ושיקומה במתחמים האמורים. רק בהסכם למימון פעילות החקירה והשיקום של הקרקעות במתחמי תעש על ידי נצר השרון מיולי 2022 נקבע כי משרד האוצר יעביר לנצר השרון 2.5 מיליון ש"ח עבור חקר הקרקע במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל¹²⁹.

במצגת של נצר השרון מפברואר 2024 לגבי תוכנית העבודה שלה לשנים 2024 - 2026 צוין כי בתקציב של נצר השרון לשנת 2023 נכללו 1.5 מיליון ש"ח עבור חקר הקרקע במתחם קריית שמונה וכן מיליון ש"ח עבור מתחם נוף הגליל. עוד צוין כי מסכומים אלה נוצלו כ-17 אלף ש"ח בלבד, וחקר הקרקע בשני המתחמים האמורים יבוצע בשנת 2024 ויסתיים עד לרבעון הראשון של שנת 2025.

בפברואר 2024 מסרה נצר השרון למשרד מבקר המדינה כי רק ביולי 2022 אישר משרד האוצר להעביר לנצר השרון את 2.5 מיליון הש"ח עבור חקר הקרקע במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל; כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל היא השתתה את ביצוע חקר הקרקע במתחם קריית שמונה; כי "בימים אלה" היא תתחיל לבצע את חקר הקרקע בנוף הגליל וכי נוכח כל אלו טרם הגישה נצר השרון למשרד להגנ"ס תוכניות לשיקום הקרקע בשני המתחמים.

מההסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015 עולה כי נצר השרון תבצע את חקר הקרקע במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל עד לסוף נובמבר 2021. בביקורת עלה כי נצר השרון לא כללה את ביצוע חקר הקרקע במתחמים אלו בתוכנית העבודה שלה לשנת 2019. לפיכך בהסכם המימון בין נצר השרון למשרד האוצר מפברואר 2019 לא תוקצב ביצוע החקר האמור. עוד עלה בביקורת כי גם לאחר שמשרד האוצר אישר בהסכם המימון מיולי 2022 בין נצר השרון למשרד האוצר להעביר לנצר השרון 2.5 מיליון ש"ח עבור חקר הקרקע במתחמים אלו, היא לא פעלה לביצוע חקר הקרקע במתחמים אלו בשנת 2023 אף שהדבר נכלל בתוכנית העבודה שלה. לפיכך נצר השרון לא סיימה את חקר הקרקע במתחמים האמורים עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2024, וממילא לא החלה בשיקום הקרקע. זאת אף שבקרקעות אלו יש חשש לסיכון לאדם או לסביבה בשל הזיהום.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי בנובמבר 2024 היא סיימה חקירה ראשונית של הקרקע בנוף הגליל; כי סיום החקירה, עיבוד המידע והכנת תוכניות לשיקום הקרקע יבוצעו ברבעון הראשון של שנת 2025; וכי שיקום הקרקע צפוי להסתיים ברבעון השלישי של שנת 2026. עוד מסרה נצר השרון כי היא תחל בחקירת הקרקע במתחם קריית שמונה לאחר סיומה של מלחמת חרבות ברזל.

מומלץ כי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשכ"ל, רשות החברות הממשלתיות והמשרד להגנ"ס יפעלו כדי לוודא שנצר השרון תקדם את חקר הקרקע ושיקומה במתחמים קריית שמונה ונוף הגליל בהתאם לאמור בהסכם הבין-משרדי מנובמבר 2015. עוד מומלץ כי נצר השרון תפעל לביצוע החקירה והשיקום האמורים בהתחשב במצב הביטחוני ובהשלכות מלחמת חרבות ברזל על האזור שבו שוכנים המתחמים האמורים (צפון הארץ). זאת כדי להסיר ממתחמים אלה את הסכנות האפשריות לאדם ולסביבה.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא פעלה בשיתוף נציגי החשכ"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר, רמ"י והמשרד להגנ"ס כדי לוודא שנצר השרון מממשת את ייעודה ופועלת להמשך חקר הקרקע וטיהורה במתחמי תעש. עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא תמשיך לפעול בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות נצר השרון, כדי לוודא שנצר השרון מקיימת את מטרותיה ותפקידיה לשיקום מתחמי תעש, לרבות מתחמי קריית שמונה, נוף הגליל ואליהו.

בהסכם תוקצבה גם פעילות שיקום הקרקע בשני המתחמים ב-7.5 מיליון ש"ח.

תהליך ההתקשרות להריסה של מבנים ותשתיות במתחם השרון

המסד הנורמטיבי: גוף ציבורי¹³⁰ מחויב לבצע את התקשרויותיו לביצוע עבודה או לרכישת שירותים על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ועל פי תקנותיו. התקשרות באמצעות מכרז נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים מיטביים, ולמציעים - שוויון הזדמנויות¹³¹. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים) קובעות כי גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות במכרז פומבי רגיל, גם במקום שהותר לו לפי התקנות לבצע התקשרות שלא בדרך זו^{132,133}.

בתקנות חובת המכרזים מפורטות העילות שבגינן אפשר לבצע התקשרות בפטור ממכרז. אחת מהן היא התקשרות עם "ספק יחיד" (כהגדרתו בתקנות) - מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות¹³⁴ (להלן - פטור ממכרז בעילת ספק יחיד)¹³⁵.

בסעיף 3א לתקנות חובת המכרזים נקבע כי אם "יחידה מזמינה" מבקשת להתקשר בפטור ממכרז בעילת ספק יחיד, עליה לקבל חוות דעת בכתב מבעל הסמכות המקצועית הרלוונטי להתקשרות בגוף הממשלתי, כי הספק שהוצע הוא ספק יחיד. לאחר קבלת חוות הדעת על היחידה לפרסם באתר המרשתת שלה את התוכן שלהלן לתקופה של עשרה ימי עבודה לפחות ולשלוח למנויים לקבלת הודעות: (א) הודעה על כוונה להתקשר עם מי שלפי דעתה הוא ספק יחיד; (ב) את חוות הדעת שכתב בעל הסמכות המקצועית (או עיקרה); (ג) הודעה על האפשרות כי מי שסבור שיש ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות יוכל לפנות ליחידה בתוך תקופה שלא תפחת מ-14 ימי עבודה החל מפרסום ההודעה. אם לא קיבלה היחידה הודעה על קיומו של ספק נוסף, בתום תקופת הפרסום היא רשאית להגיש לאישור ועדת מכרזים¹³⁶ את הבקשה לפטור בעילת ספק יחיד וכן מסמכים נוספים כמפורט בתקנות¹³⁷.

הפעילות של נצר השרון בכל הנוגע להריסה של מבנים ולפינויים: כאמור, בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מנובמבר 2015 נקבע כי תעש (נצר השרון) תטפל בין היתר בהריסה ובפינוי של כל המצוי או הבנוי מעל לפני הקרקע ומתחתיה ביחידות המקרקעין שנקבעו בהסכם לחלוקת אחריות ולשיפוי בין תעש לבין תעש מערכות מנובמבר 2015, לרבות במתחם השרון.

בהסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות שלעיל בין תעש לבין תעש מערכות מדצמבר 2015 נקבע כי תעש מערכות תאפשר לתעש (נצר השרון) ולפועלים מטעמה גישה בלתי מוגבלת למתחם השרון בתיאום עם תעש מערכות. זאת לצורך מימוש התחייבויותיה של תעש (נצר השרון) להריסת מבנים ולפינויים, לטיפול בתשתיות וכיוצא באלה במתחם השרון.

לפי תוכנית המתאר מש/1 נדרש להכין תוכנית לפינוי השטח שתפנה תעש בכל שלב (להלן - תוכנית הפינוי). זאת כדי לקדם את תוכנית המתאר. כאמור, מכוח תוכנית מש/1 הקים מינהל התכנון את הצוות המלווה באפריל 2019. כמו כן, בהסכם המימון מפרברואר 2019 שלעיל נקבע כי נצר השרון תכין את תוכנית הפינוי.

מסיכום ישיבה של הצוות המלווה בספטמבר 2022 עולה כי על בסיס טיוטת תוכנית הפינוי שהכינה נצר השרון היא ביצעה בשנת 2021 ניסוי ראשוני (פיילוט) שכלל טיהור, הריסה ופינוי של שלושה מבנים במתחם השרון, ובהם

130 כל אחד מהגופים המנויים בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

131 סעיף 1א(א) לתקנות חובת המכרזים קובע כי כל גוף ציבורי יערוך מכרז בשקיפות ככל האפשר בנסיבות העניין, בהגיונות ובשוויון. כך אפשר להבטיח לגוף הציבורי כי ייחנה מרוב היתרונות.

132 סעיף 1ב לתקנות חובת המכרזים.

133 להרחבה ראו גם מבקר המדינה, **סייבר ומערכות מידע - דצמבר 2022**, "הקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המיסים - פרויקט 'שער עולמי'", עמ' 183.

134 סעיף 3(29) לתקנות חובת המכרזים.

135 להרחבה ראו גם דוח מבקר המדינה, **סייבר ומערכות מידע - מאי 2023**, "התקשרויות בפטור ממכרז בתחום התקשוב", עמ' 19.

136 ועדה מוסמכת המוקמת בהתאם להוראות סעיף 8 לתקנות חובת המכרזים.

137 להרחבה ראו גם דוח מבקר המדינה, **סייבר ומערכות מידע - מאי 2023**, "התקשרויות בפטור ממכרז בתחום התקשוב", עמ' 19.

מבנה אינרטי¹³⁸, מבנה עם חומרים מסוכנים, ומבנה המכיל חומרים נפוצים; וכי נצר השרון הכינה את תוכנית הפינוי באמצעות חברה חיצונית. עוד נכתב בסיכום כי במתחם השרון יש כ-1,400 מבנים החשודים כ"ספוגים" במזהמים או בנפוצים. בסיכום ישיבה של הצוות המלווה בדצמבר 2022 עולה כי נצר השרון הרסה מבנה מסוכן נוסף ("הפיל הלבן"). בסיכום הישיבה אישר הצוות המלווה את תוכנית הפינוי שהכינה נצר השרון והמליץ לוועדה המחוזית המשותפת לאשרה.

ביוני 2024 מסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי צפוי שהמלצת הצוות המלווה לאשר את תוכנית הפינוי תועלה לאישור הוועדה המחוזית המשותפת כאשר היא תתכנס. עוד נמסר כי טרם הושלם המינוי של חברי הוועדה לאחר הבחירות שנערכו לרשויות המקומיות בפברואר 2024.

מתן פטור ממכרז בעילת ספק יחיד בוועדת מכרזים ברמ"י ובחשכ"ל להתקשרות של רמ"י עם תעש מערכות להריסה של מבנים ותשתיות במתחם השרון: במרץ 2023 פנה אגף בכיר הנדסה ותשתיות ברמ"י לוועדת המכרזים ברמ"י בבקשה למתן פטור בעילת ספק יחיד לתעש מערכות¹³⁹, להתקשרות לשם הריסה של מבנים ותשתיות במתחם השרון (להלן - הפנייה). בפנייה נכתב בין היתר כי תעש מערכות מחזיקה במתחם השרון ועתידה לפנותו במהלך שנת 2024; כי כדי להאיץ את לוחות הזמנים לצורך תחילת שיווק הקרקע, החליטה רמ"י לבחון הקדמה של פעילות הפינוי, ההריסה, החקירה ושיקום הקרקע בעת שתעש מערכות פועלת במתחמים מספר 1 ו-2 שבמתחם השרון (להלן - המתחמים לפינוי) במקום להמתין עד להפסקת פעילותה במתחמים אלו. עוד נכתב בפנייה כי לשם כך נוהל משא ומתן "ממושך" עם תעש מערכות, שסופו בהסכמות המובאות לאישורה של ועדת המכרזים ברמ"י לגבי ניהול מלאכת ההריסה של המבנים ושל התשתיות על ידי תעש מערכות.

בפנייה פורטו הנימוקים העיקריים לביצוע פעולות ההריסה והפינוי על ידי תעש מערכות, ובהם: על המתחמים לפינוי חלות מגבלות ביטחון ובטיחות הנובעות מפעילות תעש מערכות; תעש מערכות היא המחזיקה בכל המידע לגבי הפעילות שנעשתה ונעשית במתחמים אלו ולא ניתן לבצע פעולות פינוי, הריסה וחקירה ללא הסדרה מולה; תעש מערכות היא בעלת הידע לגבי סוגי המבנים והחומרים ומהותם בעבר ובהווה; מתחם השרון נתון לפיקוח משהב"ט¹⁴⁰, וביכולתה של תעש מערכות לקבל אישורים והיתרים, כגון להריסת מבנים; תעש מערכות היא הספק היחיד הרלוונטי לביצוע העבודה בעת הזאת.

עוד נכתב בפנייה כי תעש מערכות תהרוס ותפנה 19 מבנים במתחמים לפינוי בתוך תשעה חודשים ממועד החתימה על הסכם איתה ו-119 מבנים נוספים עד לסוף שנת 2025, וכי התקציב הנדרש לכך מסתכם ב-70 מיליון ש"ח¹⁴¹.

במרץ 2023 הגיש מנהל אגף בכיר פיתוח ותשתיות לוועדת המכרזים ברמ"י חוות דעת מקצועית במסגרת הבקשה להתקשר עם תעש מערכות כספק יחיד לפינוי מבנים ולהריסתם במתחמים לפינוי (להלן - חוות הדעת המקצועית). בחוות הדעת נכתב כי נעשתה פנייה יזומה לחברות ביטחוניות אחרות בעלות יכולת פעילות בשטח וכן לחברה לשירותי איכות הסביבה; נעשו ניסיונות לאתר גורמים נוספים בהתייעצות עם גורמי מקצוע בתחום; נערכו פגישות ושיחות עם החברות; ולפי דעתה המקצועית של רמ"י, תעש מערכות היא החברה היחידה המתאימה לביצוע הריסת המבנים ופינויים. בחוות הדעת פורטו הנימוקים לבקשת ההתקשרות שלעיל וכן צוין כי המידע שבידי תעש מערכות לגבי הפעילות הביטחונית שבוצעה במתחמים לפינוי הוא מידע פרטי שאינו מצוי בחזקת הציבור.

בביקורת עלה כי רמ"י לא פנתה לנצר השרון, שהיא ספק פוטנציאלי נוסף לתעש מערכות לביצוע פעולות ההריסה והפינוי. עוד עלה בביקורת כי לא נמצא תיעוד לדברים האמורים בחוות הדעת המקצועית של מנהל אגף בכיר פיתוח ותשתיות ברמ"י, שעמדה בפני ועדת המכרזים ברמ"י, ולפיהם רמ"י פנתה לחברות ביטחוניות נוסף לתעש מערכות, ערכה איתן פגישות או שיחות וניסתה לאתר גורמים נוספים שאיתם ניתן להתקשר לשם הריסת המבנים ופינויים במתחמים לפינוי שבמתחם השרון.

138 מבנה ללא חומרים מסוכנים.

139 בבקשה אוזכרה אלביט מערכות שרכשה את תעש מערכות. ההתקשרות של רמ"י נעשתה בפועל עם תעש מערכות.

140 הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (מלמ"ב) והוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב).

141 כולל מע"מ. הבקשה כללה אפשרות להגדלת סכום ההתקשרות בסכום של עד 35 מיליון ש"ח נוספים.

על רמ"י לתעד כנדרש את פניותיה לחברות לשם בירור יכולתן לבצע את הפעילות להריסת מבנים ולפינויים.

במרץ 2023 פרסם החשכ"ל במערכת ניהול עריכת מכרזי הממשלה (נעמ"ה) הודעה על כוונה של רמ"י להתקשר עם תעש מערכות לשם הריסת המבנים האמורים ופיונויים באמצעות מתן פטור ממכרז בעילת ספק יחיד (להלן - הכוונה להתקשרות) על פי תקנות חובת המכרזים. באפריל 2023 קיבלה רמ"י אישור ממערכת נעמ"ה כי לא התקבלו השגות מגורם כלשהו לגבי הכוונה להתקשרות.

יום לאחר שרמ"י קיבלה את האישור שלעיל, באפריל 2023 החליטה ועדת המכרזים ברמ"י בשבתה כוועדת פטור ממכרז לאשר את הבקשה למתן פטור בעילת ספק יחיד להתקשרות האמורה נוכח הנימוקים שצינו בה ובשל הצגת הדברים בפני הוועדה, בגלל הנסיבות המיוחדות הרלוונטיות, וזאת מאחר שלא הוגשו התנגדויות לפרסום הכוונה להתקשרות ונוכח הדחיפות בביצוע ההריסה והפינוי.

בתקנות חובת המכרזים נקבע כי ההחלטות של ועדת מכרזים משרדית על מתן פטור ממכרז במאפיינים שנקבעו בתקנות וכאשר שווי ההתקשרות עולה על 4 מיליון ש"ח טעונות אישור של ועדת פטור ממכרז בחשכ"ל¹⁴². באותו היום, באפריל 2023, פנתה רמ"י לוועדת הפטור של החשכ"ל בבקשה לקבל אישור להתקשר עם תעש מערכות לצורך פינוי מחוברים לקרקע ותשתיות, לרבות בתת-הקרקע, ובכלל זה פסולת ייצור והריסה, כבישים ומדרכות במתחמים לפינויים¹⁴³, דהיינו בקשה למתן פטור בעילת ספק יחיד. כשבועיים לאחר מכן, באפריל 2023 נמסרה לוועדה המלצתה של רפרנטית רמ"י בחשכ"ל¹⁴⁴. הרפרנטית המליצה בין היתר לאשר את ההתקשרות האמורה, וזאת מהנימוקים שצינו בפנייה לוועדת המכרזים ברמ"י ובחוות הדעת המקצועית שלעיל, ובהם כי תעש מערכות היא החברה היחידה המסוגלת לבצע את נושא ההתקשרות.

במאי 2023 אישרה ועדת הפטור בחשכ"ל לרמ"י להתקשר עם תעש מערכות לפינוי המחברים לקרקע במתחמים לפינויים בסכום של 70 מיליון ש"ח¹⁴⁵, וזאת בפטור ממכרז בעילת ספק יחיד. בדיון ובנימוקים להחלטה של ועדת הפטור צוינו כל הנימוקים שלעיל. ביולי 2023 חתמו רמ"י ותעש מערכות על הסכם לביצוע פינוי והריסה של מבנים ותשתיות¹⁴⁶ במתחמים לפינויים בסכום של כ-67 מיליון ש"ח¹⁴⁷. בעקבות זאת הרסה תעש מערכות 11 מבנים אינרטיים במתחמים לפינויים בשנת 2024.

בביקורת עלה כי באפריל 2023 ובמאי 2023 החליטו ועדות המכרזים ברמ"י ובחשכ"ל, בהתאמה, לאשר לרמ"י להתקשר עם תעש מערכות בפטור ממכרז בעילת ספק יחיד לפינוי המחברים לקרקע במתחמים לפינויים שבמתחם השרון על סמך נימוקי הגורמים הרלוונטיים שהוצגו בפניהן, אף שבמועדי הדיונים בוועדות המכרזים היה ספק פוטנציאלי אחד לפחות נוסף על תעש מערכות - נצר השרון שרמ"י לא פנתה אליה לבחינת התאמתה לביצוע פינוי המחברים. יודגש כי הנימוקים שצינו אגף בכיר הנדסה ותשתיות ברמ"י, מנהל אגף בכיר פיתוח ותשתיות ברמ"י ורפרנטית רמ"י בחשכ"ל בבקשותיהם לוועדות המכרזים כעילה לקביעת תעש מערכות כספק יחיד אינם ייחודיים לחברה זו אלא רלוונטיים גם לנצר השרון העוסקת בתחומי העשייה נשוא המכרז, וביכולתה לבצע את תכולות העבודה שנקבעו במסגרתו. בנסיבות אלו הייתה חובה לקיים הליך מכרזי בין הספקים האפשריים בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

מתן פטור ממכרז בעילת ספק יחיד אשר עלול לעורר חשש לפגיעה בתחרות המשוכללת ולפגיעה בעקרון השוויון בהתאם לעקרונות שנקבעו בדיון, מחייב מיצוי של הפעולות הנדרשות מהגוף הממשלתי לבחינת חלופות טרם

142 סעיף 12 לתקנות חובת המכרזים.

143 פנייה לפי סעיף 29(3) לתקנות חובת המכרזים: התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות (בתקנות אלה - ספק יחיד), לאחר בחינת קיומם של ספקים לפי סעיף 3(א)א.

144 מכתב מ-16.4.23 בנושא בקשת רמ"י להתקשר עם תעש מערכות לפי סעיף 29(3) לתקנות חובת המכרזים.

145 ההתקשרות אושרה לתקופה מ-16.4.23 עד 31.12.25.

146 פינוי של כלל המבנים והמתקנים בתאי השטח להריסה וכן הריסת כל המחברים לקרקע חיבור של קבע או חיבור ארעי לקרקע בתאי השטח להריסה, לרבות מבנים מעל הקרקע ובתת-הקרקע, ולרבות ניתוק של כלל התשתיות המחברות לקרקע, לא כולל הריסתן וסילוקן של תשתיות כלשהן המצויות בתת הקרקע, לרבות פינוי מתחם השרון של ההריסות הנובעות מהפעילות כאמור.

147 כולל מע"מ.

החלטה על שימוש בעילת ספק יחיד¹⁴⁸. אי-מיצוי בדיקה של חלופות נוגע להיבטי התמחור של עלות ההתקשרות, ללוחות הזמנים לביצועה ועוד.

להלן בלוח השוואה בין אמות מידה הרלוונטיות לתעש מערכות ולנצר השרון לאישור ההתקשרות עם ספק יחיד לביצוע הריסה ופינוי של מבנים במתחמים לפינוי במאי 2023.

לוח 3: השוואה בין אמות מידה לאישור התקשרות עם ספק יחיד לביצוע הריסה ופינוי של מבנים במתחמים לפינוי במאי 2023

אמות המידה	תעש מערכות	נצר השרון
חברה ביטחונית בפיקוח הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב)	✓	✓
גישה בלתי מוגבלת למתחמים לפינוי או הסדרה מול תעש מערכות*	✓	✓
מידע לגבי פעילות תעש שנעשתה במתחמים לפינוי	✓	✓
יכולת לקבל אישורים והיתרים, כגון להריסת מבנים	✓	✓
ניסיון בהריסת מבנים שבהם חומרים מסוכנים מסוגים שונים**	✗	✓

על פי נספח לפנייה לוועדת מכרזים ברמ"י שהכין אגף בכיר הנדסה ותשתיות ברמ"י ב-8.3.23 ומסמכים שונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* פעילותה של נצר השרון במתחם השרון הוסדרה בהסכם שחתמה תעש עם תעש מערכות בדצמבר 2015, ולפיו על תעש מערכות לאפשר לנצר השרון ולפועלים מטעמה גישה בלתי מוגבלת למתחם השרון, לרבות לצורך הריסה ופינוי של מבנים ותשתיות.

** בשנים 2021 ו-2022 הרסה נצר השרון ארבעה מבנים במתחם ובהם מבנה אינרטי, מבנה עם חומרים מסוכנים ומבנה המכיל חומרים נפוצים.

בביקורת עלה כי הנימוקים שצינו הגורמים הרלוונטיים ברמ"י ובחשכ"ל בבקשותיהם לוועדות המכרזים לאשר התקשרות עם תעש מערכות כספק יחיד להריסת מבנים אינם ייחודיים לחברה זו אלא רלוונטיים גם לנצר השרון. כן עלה כי יש אמת מידה נוספת הנוגעת לניסיון של נצר השרון בלבד בהריסת מבנים שיש לשקול בעת מתן אישור להתקשרות עם ספק יחיד אך היא לא נשקלה. יודגש כי רמ"י מכירה את יכולותיה ואת פעולותיה של נצר השרון בתחום הריסת מבנים כפי שהוצגו לצוות המלווה. יתר על כן, נצר השרון הכינה את התוכנית לפינוי מתחם השרון והיא אושרה בידי הצוות המלווה מטעם הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה, שבו חברים גם נציגי רמ"י. בשנת 2024 הרסה תעש מערכות 11 מבנים אינרטיים במתחמים לפינוי לפי תוכנית הפינוי.

בהחלטתה של ועדת השרים מנובמבר 2015¹⁴⁹ נקבע כי נצר השרון תטפל בחקר תכנון, ניהול, פיקוח ובקרה של פינוי, לרבות של מחוברים לקרקע¹⁵⁰ ותשתיות במתחם השרון. בהחלטת קבינט הדיור מאוקטובר 2015¹⁵¹ נקבע כי החברה לשירותי איכות הסביבה תטפל בכל שיידרש בשיקום מתחמי המקרקעין שהחזיקה תעש או מחזיקה. בביקורת עלה כי לא נשמר העיקרון שנקבע בהחלטת ההפרטה מדצמבר 2013¹⁵², שלפיו הועברה לתעש מערכות הפעילות העסקית בלבד של תעש ואילו נצר השרון תעסוק בפעילות השיווית שלא הועברה לתעש מערכות ולחברת תומר, לרבות זו הנוגעת להריסת מבנים ופינויים. בפועל החליטו ועדות המכרזים ברמ"י ובחשכ"ל כי תעש מערכות תעסוק בפעילות ההריסה והפינוי של מחוברים לקרקע שנועדו להתבצע בידי נצר השרון ובידי החברה לשירותי איכות הסביבה.

148 להרחבה ראו גם דוח מבקר המדינה, סייבר ומערכות מידע - מאי 2023, "התקשרויות בפטור ממכרז בתחום התקשוב", עמ' 19.

149 החלטה מח/1 של ועדת השרים לענייני הפרטה מ-22.11.15 לגבי "אישור הסדר חלוקת אחריות בנושא איכות הסביבה בהקשר להפרטת התעשייה הצבאית לישראל (תעש) וביצוע שינויים במסמכי ההתאגדות של החברה".

150 כל דבר המחובר לקרקע חיבור של קבע.

151 החלטה דר/31 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור מ-15.10.15 לגבי "הקמת החברה הישראלית לשירותי איכות הסביבה בע"מ - תיקון החלטות ממשלה". ההחלטה קיבלה ב-30.10.15 תוקף של החלטת ממשלה ומספרה 624 (דר/31).

152 החלטה מח/2 מ-23.12.13.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2021 מסר החשכ"ל כי הרציונל להתקשר עם תעש מערכות להריסת המבנים היה כדי לקדם את פינוי המתחם; כי לא ניתן לכפות על תעש מערכות לאפשר את הריסת המבנים לפני מועד פינויה מהמתחם; וכי כאשר תעש מערכות פועלת במתחם ויש רצון לבצע את ההריסה בעת פעילותה, הרי היא היחידה שיכולה לבצע את הריסת המבנים, ולפיכך ניתן פטור להתקשרות כספק יחיד כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי כדי להרוס מבנים במתחם השרון היא מפעילה את נצר השרון, החברה לשירותי איכות הסביבה ותעש מערכות. זאת לפי חלוקת אחריות שקבע משרד האוצר לפי תתי-מתחמים, דהיינו הסכם חלוקת האחריות בין נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה מיוני 2022, וכן לפי היתרון היחסי של כל חברה; וכי במתחם שבו תעש מערכות מייצרת אמל"ח לא ניתן לשלב חברה אחרת לביצוע פעולות ההריסה. עוד מסרה רמ"י כי לתעש מערכות יש יתרון משמעותי בביצוע פעולות ההריסה נוכח הידע המקצועי שלה והחזקתה בשטח.

כאמור לעיל, פעילותה של נצר השרון במתחם השרון הוסדרה בהסכם שחתמה תעש עם תעש מערכות בדצמבר 2015, ולפיו על תעש מערכות לאפשר לנצר השרון ולפועלים מטעמה גישה בלתי מוגבלת למתחם השרון, לרבות לצורך הריסה ופינוי של מבנים ותשתיות. לפיכך לא ניתן לקבל את האמור בתגובות החשכ"ל ורמ"י לממצאי הביקורת כי במועד הגשת הבקשות לוועדות המכרזים תעש מערכות הייתה ספק יחיד לביצוע פעולות הריסת המבנים, והיה נדרש כתנאי להגשת בקשה להכרה בספק יחיד כי רמ"י תמצא את מלוא הבדיקות המתחייבות מול כלל הספקים הרלוונטיים.

לצד השאיפה של רמ"י לקצר את לוחות הזמנים לפינוי מתחם השרון לצורך קידום תוכנית המתאר מש/1 והתחלת השיווק של הקרקעות במתחם, על רמ"י והחשכ"ל לפעול ב"דרך המלך" על פי ההוראות בחוק חובת המכרזים ועל פי תקנות חובת המכרזים, ולפרסם את המכרזים הנדרשים לביצוע פעולות ההריסה והפינוי של מחוברים לקרקע במתחם השרון. זאת נוכח קיומם של שני ספקים לפחות לביצוע הפעולות האמורות. קיום המכרז יאפשר לשקול את היתרונות היחסיים של כל ספק לביצוע פעולות ההריסה והפינוי האמורות.

הקמת ועדת היגוי למעקב אחר פינוי מחוברים לקרקע ושיקום קרקעות: בפנייה שלעיל צוין בין הנימוקים לביצוע פעולות ההריסה והפינוי על ידי תעש מערכות, כי תוקם ועדת היגוי שתבצע מעקב שוטף אחר פינוי המחברים לקרקע ושיקום הקרקע ותאשר את שלבי הביצוע ואת התשלומים. הוועדה תכלול נציגים מגופים אלה: רמ"י, תעש מערכות, משרד האוצר והחברה לשירותי איכות הסביבה (להלן - ועדת ההיגוי).

באפריל 2023 החליטה ועדת המכרזים ברמ"י כי לאחר שתעש מערכות תשלים את האומדן של עלויות הביצוע, רמ"י תבצע בקרה נוספת של העלויות, שתאשר ועדת ההיגוי שלעיל. נוסף על כך, ועדת הפטור של החשכ"ל ציינה בהחלטתה ממאי 2023 שלעיל כי ניצול 70 מיליון ש"ח ייעשה בהתאם לאישורה של ועדת ההיגוי שתוקם לשם ביצוע מעקב שוטף אחר פינוי המחברים לקרקע.

בהסכם שלעיל מיולי 2023 בין רמ"י לבין תעש מערכות לביצוע פינוי והריסה של מבנים ותשתיות במתחמים לפינוי בסכום של כ-67 מיליון ש"ח על פי האומדן של תעש מערכות¹⁵³ נקבע כי תוקם ועדת ההיגוי שלעיל בראשות רמ"י, וכי הוועדה תיפגש אחת לחודש לפחות ותדון בדיווחי התקדמות, בבעיות שעלו, בהסרת חסמים, בשינויים בתוכנית ובעלויות ועוד.

במרץ 2024 עדכנה אלביט מערכות את הצוות המלווה כי תעש מערכות הרסה 11 מבנים אינטריים במתחמים לפינוי, וכי ההריסה נעשתה על פי המתודולוגיה שנקבעה בתוכנית הפינוי המאושרת.

באוגוסט 2024 מסרה החברה לשירותי איכות הסביבה למשרד מבקר המדינה כי יש שני פורומים עיקריים העוקבים אחר פינוי המחברים לקרקע ואחר שיקום הקרקע: הצוות המלווה ו"פורום מצומצם" לביצוע מעקב

¹⁵³ בהסכם נקבע כי בתוך ארבעה חודשים ממועד חתימתו תכין תעש מערכות אומדן עלויות מפורט וחלופה להתקשרות. באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי תעש מערכות שלחה אליה במרץ 2024 הצעת מחיר בעניין זה וכי רמ"י בוחנת אותה.

אחר פינוי המחברים לקרקע שמנהלת חברת ניהול מטעם רמ"י, ובו נציגים של גופים אלה: רמ"י, חברת הניהול מטעמה של רמ"י, המשרד להגנ"ס והחברה לשירותי איכות הסביבה.

בביקורת עלה כי רמ"י לא הקימה את ועדת ההיגוי בהשתתפות נציג משרד האוצר אף שהוועדה אמורה לערוך דיונים בנושא אחת לחודש לפחות, ואף שוועדת הפטור ברמ"י החליטה באפריל 2023 כי רמ"י תעשה בקרה על האומדן של עלויות ההריסה והפינוי שתאשר ועדת ההיגוי. אי-ההקמה פגעה במעקב השוטף אחר פינוי המחברים לקרקע, בשיקום הקרקע, ובאישור התקין של שלבי הביצוע ושל התשלומים.

על רמ"י להקים את ועדת ההיגוי ולתעד את ישיבותיה כדי לקיים כנדרש מעקב שוטף על פינוי מחברים לקרקע ועל שיקום הקרקעות במתחם השרון.

אומדנים שהגישה נצר השרון לרמ"י לגבי עלויות ההריסה של המבנים במתחם 5 שבמתחם השרון: כאמור, מתחם אליהו (מתחם 5) הוא אחד המוקדים המזוהמים ביותר במתחם השרון. בתוכנית המתאר מ/ש1 לאזור השרון נקבע כי לא תאושר תוכנית מפורטת למתחם או למתחמים בתוכנית אלא לאחר פינוי בפועל של כל מפעל ממפעלי תעש (מערכות). תוכנית הצל שלעיל, שאישרה הוועדה המחוזית המשותפת בינואר 2021 ייעדה בנייה של 7,500 יחידות דיור במתחם 5 הכלול בתוכנית המתאר מ/ש1. בהסכם שלעיל שעליו חתמו נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה ביוני 2022 לחלוקת עבודה ולשיתוף פעולה ביניהן נקבע כי נצר השרון תבצע את הפעולות הקשורות בתהליך שיקום הקרקע במתחם 5, לרבות נטרול, טיהור פירוק ופינוי תשתיות, ציוד ומבנים.

באפריל 2022 אישר דירקטוריון¹⁵⁴ נצר השרון שהתכנס בהרכב חסר את נוסח ההסכם לחלוקת העבודה שלעיל, אך הנחה את הנהלת החברה לקבל התחייבות ממשרד האוצר כי הוא יעמיד לרשותה את התקציב הנדרש לפעילותה על פי האמור בהסכם חלוקת העבודה. ביוני 2022 אישר אותו הרכב דירקטוריון של נצר השרון להנהלת החברה לחתום על ההסכם האמור, והנחה את ההנהלה לפנות במכתב למשרד האוצר כדי לקדם בדחיפות את קבלת התקציב הנדרש לנצר השרון לפעילותה בהתאם להסכם.

בעקבות כך כתב ביוני 2022 מנכ"ל נצר השרון לאג"ת ולחשכ"ל כי גיבוש הסכם חלוקת העבודה שלעיל נעשה בעקבות דרישתם של משרד האוצר ורמ"י ובהתאם להנחיותיהם; כי נצר השרון פנתה כמה פעמים בחודשים האחרונים למשרד האוצר ולרמ"י כדי לקבל אישור להעמדת התקציב הנדרש, וכי נציגי משרד האוצר השיבו כי גיבוש התקציב האמור ייעשה לאחר החתימה על ההסכם.

להלן עיקרי הנתונים על האומדנים ששלחה נצר השרון לרמ"י לגבי נטרול מבנים, טיהורם, הריסתם ופינויים (להלן - הריסת מבנים) וכן לגבי שיקום הקרקע במתחם 5: באפריל 2023, ביוני 2023 וביוני 2023 שלחה נצר השרון לרמ"י אומדני תקציב לביצוע הפעולות האמורות בסכום של כ-400 מיליון ש"ח¹⁵⁵ עד 721 מיליון ש"ח. בספטמבר 2023 עדכנה רמ"י את נצר השרון כי "הטיפול בנושא" מתעכב "בתוך רמ"י". בדצמבר 2023 מסרה נצר השרון לבקשת רמ"י אומדן תקציב מעודכן להריסת מבנים¹⁵⁶ בלבד בסכום של כ-111 מיליון ש"ח, ובסכום של כ-6 מיליון ש"ח עבור תקורות¹⁵⁷. כמו כן ציינה נצר השרון כי ייתכנו עלויות נוספות של כ-20 מיליון ש"ח¹⁵⁸ עקב דרישה אפשרית של המשרד להגנ"ס הנוגעת לזיהוי חומרי נפץ ולטיפול בהם. באותו היום השיבה רמ"י לנצר השרון כי היא תעביר את ההצעה לחברת הבקרה שלה ותפעל על פי התייחסותה. בינואר 2024 פנתה נצר השרון לרמ"י לצורך בירור סטטוס ההצעה ברמ"י ולא קיבלה מענה.

¹⁵⁴ בהיעדר מניין חוקי להתכנסות של דירקטוריון נצר השרון, באפריל 2022 התכנסו שתי דירקטוריות לפי תקנון החברה המאפשר זאת כאשר עומדים על הפרק נושאים חיוניים שאינם סובלים דיחוי.

¹⁵⁵ כל הסכומים המוצגים בפרק זה כוללים מע"מ אלא אם כן צוין אחרת. במצגת מ-18.4.23 לא צוין אם הסכום האמור (400 מיליון ש"ח) כולל מע"מ.

¹⁵⁶ 91 מבנים אינטרטיים, 121 מבנים שבהם חומרים מסוכנים ו-132 מבנים שבהם חומרי נפץ. נכון לדצמבר 2024 עדכנה נצר השרון את כמויות המבנים כלהלן: 168 מבנים אינטרטיים, 85 מבנים שבהם חומרים מסוכנים ו-85 מבנים שבהם חומרי נפץ, וזאת בעלות של 117 מיליון ש"ח.

¹⁵⁷ עלויות של פעולות אלה: פיקוח, ניהול, תכנון, מעקב ובקרה.

¹⁵⁸ לא צוין אם הסכום האמור כולל מע"מ.

באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי לפני ארבעה חודשים הציגה בפניה נצר השרון הצעה לפינוי מחוברים לקרקע בסכום של כ-117 מיליון ש"ח, וכי הנושא נבחן בבקרה תקציבית ובהנהלת רמ"י.

התקשרויות עם החברה לשירותי איכות הסביבה ועם תעש מערכות להריסת מבנים במתחם השרון: במאי 2023 אישרה ועדת ההיגוי הבין-משרדית לבקשת רמ"י מסגרת תקציב לחברה לשירותי איכות הסביבה לביצוע שמירה, עדכון סקרים היסטוריים, חקירת קרקע ופעולות הריסה בסכום של כ-44 מיליון ש"ח¹⁵⁹. כ-30 מיליון ש"ח מתוכם יועדו לתכנון ולהריסה של מבנים בארבעה מתחמים במתחם השרון¹⁶⁰ שבאחריותה של החברה לשירותי איכות הסביבה לפי המתווה שקבע החשכ"ל, שעוגן בהסכם לחלוקת העבודה בין נצר השרון לחברה שלעיל. כמו כן החליטה הוועדה כי רמ"י תממן את הפעולות האמורות. בספטמבר 2023 הזמין המשרד להגניס מהחברה לשירותי איכות הסביבה את ביצוע הפעולות האמורות. בדצמבר 2023 מסרה החברה לשירותי איכות הסביבה לצוות המלווה כי היא מעדכנת את הסקרים ההיסטוריים בחלק מהמתחמים שבתחום אחריותה. נכון לאוגוסט 2024 טרם החלה החברה להרוס את המבנים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה החברה לשירותי איכות הסביבה כי היא נדרשה לעדכן את הסקרים ההיסטוריים על פי הנחיות המשרד להגניס מכיוון שתוקפם פג. בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסר המשרד להגניס כי החברה לשירותי איכות הסביבה אינה אמורה להתחיל להרוס את המבנים בארבעת המתחמים שבמתחם השרון מכיוון שהם טרם פונו, וכי היא החלה בתכנון ההריסה בחלק ממתחם מס' 3 שניתן לסייר בו לשם כך.

כמו כן, ביולי 2023 חתמו רמ"י ותעש מערכות על הסכם לביצוע פעולות הריסה ופינוי של 138 מבנים ותשתיות¹⁶¹ במתחמים לפינוי¹⁶² בסכום של כ-67 מיליון ש"ח.

יצוין כי במאי 2024 כתב מנהל רמ"י לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר כי בגין כל שנה של עיכוב בפינוי של תעש מערכות ממתחם השרון נגרם למדינה אובדן הכנסות משיווק הקרקע בסכום של כ-1.6 מיליארד ש"ח לשנה¹⁶³. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה על פי הנתונים שציין מנהל רמ"י במכתבו, ההכנסות הצפויות משיווק הקרקע במתחם 5 מסתכמות בכ-8.5 מיליארד ש"ח לפחות¹⁶⁴.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה נצר השרון כי לבקשת רמ"י באוקטובר 2024 התקיימה פגישה לגבי הצעתה להריסת המבנים במתחם 5 בינה ובין רמ"י; כי בפגישה רמ"י ביקשה נתונים לגבי לוחות הזמנים לביצוע ההריסה לפי שלבים ולגבי פריסת התשלומים בהתאם; וכי בנובמבר 2024 היא שלחה לרמ"י את הנתונים המבוקשים.

בתגובה על ממצאי הביקורת מינואר 2025 מסרה רמ"י כי נצר השרון השלימה בנובמבר 2024 את מסירת הנתונים שדרשה רמ"י; כי רמ"י פועלת לפי לוחות הזמנים שנקבעו לגבי כל מתחם השרון בחלוקה לתתי-מתחמים; וכי רמ"י אינה מעכבת את הריסת המבנים במתחם 5 שבמתחם השרון.

בביקורת עלה כי רק באוקטובר 2024, כעשרה חודשים לאחר שנצר השרון שלחה לרמ"י אומדן מעודכן לגבי הריסת מבנים במתחם 5 (מתחם אליהו) שבמתחם השרון בסכום של כ-117 מיליון ש"ח, נפגשה רמ"י עם נצר השרון כדי לדון בנושא. לפיכך טרם החלה פעילות ההריסה של המבנים במתחם 5, שנועדה לקדם את תכנון הקרקע במתחם ואת שיווקן של 7,500 יחידות דיור, וקיים חשש לדחייה של קבלת הכנסות של כ-8.5 מיליארד ש"ח לפחות לקופת המדינה.

159 הסכומים בפרק זה כוללים מע"מ, אלא אם צוין אחרת.

160 מתחמים 3, 4, 6 ו-8.

161 90 מבנים אינטרטיים, 10 מבנים שבהם חומרים מסוכנים, 20 מבנים שבהם חומרי נפץ ו-18 בונקרים ומקלטות.

162 מתחמים 1 ו-2.

163 במכתבו של מנהל רמ"י לא צוין אם הסכום האמור כולל מע"מ. הסכום האמור חושב לפי שווי של כ-1.1 מיליון ש"ח ליחידת דיור לאחר ניכוי העלויות לטיהור הקרקע ולפינויה.

164 לפי מכתבו של מנהל רמ"י, ההכנסות הצפויות משיווקן של 29,100 יחידות דיור במתחם השרון מסתכמות בכ-32.8 מיליארד ש"ח לפחות לאחר ניכוי העלויות לטיהור הקרקע ולפינויה. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, ההכנסות הצפויות משיווקן של 7,500 יחידות דיור המתוכננות במתחם 5 מסתכמות בכ-8.5 מיליארד ש"ח - $8.5 = 32.8 * 7,500 / 29,100$.

זאת ועוד, בביקורת עלה כי אומנם רמ"י לא התקשרה עם נצר השרון, אך היא התקשרה עם תעש מערכות ביולי 2023 לביצוע פעולות ההריסה והפינוי של מבנים ותשתיות במתחמים 1 ו-2 שבמתחם השרון בסכום של כ-67 מיליון ש"ח, ובספטמבר 2023 היא העמידה תקציב של כ-44 מיליון ש"ח להתקשרות של המשרד להגנ"ס עם החברה לשירותי איכות הסביבה, בין היתר עבור פעולות לתכנון ולהריסה של מבנים במתחם השרון¹⁶⁵.

על רמ"י לפעול בהקדם לקידום הריסת המבנים במתחם 5 (מתחם אליהו). כמו כן מומלץ כי ככל הנדרש תעלה רמ"י בפני הצוות המלווה את סוגיית הגורם שיבצע פעילות זו. זאת כדי לקדם את הפינוי והטיהור של מתחם אליהו שהוא אחד המוקדים המזוהמים ביותר והמסוכנים לאדם ולסביבה במתחם השרון, כדי לקדם את התוכנית המפורטת למתחם זה וכדי לשווק את הקרקע במתחם אליהו, שבו אמורות להיבנות 7,500 יחידות דיור, ובכך להניב הכנסות של כ-8.5 מיליארד ש"ח לקופת המדינה. זאת בפרט בעת הזו נוכח השלכות מלחמת חרבות ברזל הנוגעות להגדלת הגירעון התקציבי ולירידה החדה בהתחלות הבנייה בארץ.

*

במתחם השרון שברמת השרון, בהרצלייה, בהוד השרון ובשטח גלילי פועלת תעש מערכות בשטח של כ-6,060 דונמים בפיתוח ובייצור חומרי נפץ, נשק, תחמושת ואמצעי לחימה נוספים. במתחם ומחוצה לו קיים חשש לסיכון לחיי אדם או לסביבה בגלל הזיהום ובגלל הימצאותם של חומרי נפץ במתחם. בביקורת עלו ליקויים בפעילותם של משרד האוצר, נצר השרון, ורמ"י בכל הנוגע לפינוי המתחם למתחם רמת בקע שבנגב, לטיהור ולבקרה על פעילויות אלו. ביניהם: עיכובים באישור הסכם מימון שנועד לאפשר ביצוע חקר קרקע ופינוי מחפורות נפיצות ושיקומן, עיכובים בחקר הקרקע ובפינוי המחפורות הנפיצות אשר פוגעים בהסרת הסכנות לשלום הציבור ולסביבה, פגיעה בתהליך התכנון והאישור של התוכניות המפורטות למתחם, דחייה של כשנה וחצי בפינוי המפעלים מהמתחם מסוף שנת 2022 עד ליוני 2024, ומתן פטור ממכרז על ידי ועדות המכרזים ברמ"י ובחשכ"ל בעילה של ספק יחיד לפינוי מחבורים לקרקע במתחם אף שהיה לפחות ספק פוטנציאלי אחד לביצוע העבודות. נוסף על כך, נצר השרון לא ביצעה את חקר הקרקע במתחם קריית שמונה ולא סיימה את חקר הקרקע במתחם נוף הגליל, שגם בהם קיים חשש לסיכון לאדם או לסביבה בשל הזיהום, וממילא לא החלה בשיקום הקרקע בהם, אף שהייתה אמורה לסיים את חקר הקרקע במתחמים אלו עד לסוף נובמבר 2021.

עוד עלה בביקורת כי נכון לדצמבר 2024 מסתמנת דחייה נוספת של פינוי מתחם השרון בכשנתיים וחצי עד לסוף של שנת 2026 בעקבות התמשכות מלחמת חרבות ברזל. המשמעות הנובעת מכך לפי דברי מנהל רמ"י ממאי 2024 הייתה דחייה בקבלת הכנסות למדינה של כ-4 מיליארד ש"ח¹⁶⁶. נכון לדצמבר 2024, גובשה תוכנית לצמצום השפעת הדחייה במועדי הפינוי לאחר הסיכום בין רמ"י לבין משהב"ט על הקדמת מועדי פינוי של מחנות צה"ל.

על רמ"י והחשכ"ל לפעול ב"דרך המלך" על פי ההוראות בחוק חובת המכרזים ועל פי תקנות חובת המכרזים, ולפרסם את המכרזים הנדרשים לביצוע פעולות ההריסה והפינוי של מחבורים לקרקע במתחם השרון. על משהב"ט ורמ"י לוודא את מזעור השלכות שעלולות להיות כבדות משקל למשק הישראלי בשל הדחייה במועד הפינוי בכל הנוגע לפעילויות השיקום של הקרקעות שבמתחם ולקבלת הכנסות משיווקן מחד גיסא, וזאת בהתחשב בצורך בייצור מואץ של תחמושת במפעלי תעש מערכות שבמתחם מאידך גיסא כדי לספק את צורכי צה"ל במלחמת חרבות ברזל.

מתחמים 3, 4, 6 ו-8.

165

מכפלה של 1.6 מיליארד ש"ח לשנה בתקופת העיכוב - שנתיים וחצי.

166

מתחם יבנה

מתחם יבנה משתרע על כ-3,780 דונמים¹⁶⁷. בשטח זה היו מצבורי תחמושת שנתפסו כשלל במלחמת ששת הימים ונפלים¹⁶⁸. בשנים 2010 - 2013 פינתה תעש, במימון משהב"ט, כ-380 טונות של נפלים ומערומי תחמושת שהיו בשטח של כ-377 דונמים, וכן עשרות נפלים שנמצאו על פני השטח במתחם מחוץ לשטח זה. עלות הפינוי הסתכמה בכ-40 מיליון ש"ח. בביקורת של מבקר המדינה בשנת 2013 נמצא שהייתה סבירות גבוהה להימצאות נפלים ומצבורי תחמושת במתחם לרבות בשטח שפונה מנפלים, ואלה היוו סכנה בטיחותית וביטחונית לשלום הציבור.

ביוני 2023 כתב שר הפנים לשר הביטחון כי למיטב ידיעתו במתחם יבנה לא נעשות עבודות ניקוי וטיהור, וכי ייתכן שבמתחם טמונה סכנה לאדם ולסביבה ולכן יש לפעול בדחיפות כדי להסדיר את הגורם האחראי לניקוי המתחם ולטיהור.

באוגוסט 2023 השיב סמנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן) במשהב"ט לשר הפנים כי בשטח נותרו מטמונות של חומרים נפצים, כי מתחם יבנה מגודר ונשמר על ידי נצר השרון במימון משהב"ט (מלמ"ב), וכי המתחם נתון לאחריותה של נצר השרון.

יצוין כי בתגובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 מסרה נצר השרון כי מתחם יבנה אינו באחריותה, אין לה כל זיקה קניינית אליו, היא אינה מחזיקה בקרקע, ופעילותה במתחם היא לביצוע שירותי שמירה בהתאם להזמנת רכש מדי שנה משהב"ט ובמימונו.

בינואר 2024 מסר אמו"ן במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי בעבר הייתה תוכנית לנקות את כל מתחם יבנה מנפלים ומתחמושת באמצעות מימון שהיה אמור להתקבל ממכירת החול שבמתחם, אולם תוכנית מתאר ארצית אסרה מכירת חול ממישור החוף.

באפריל 2024 מסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנים היא בחנה אפשרויות לשימוש במתחם יבנה לצורך הקמת תשתיות מים, אולם יש מגבלות בטיחות משמעותיות לשימוש זה בשל הנפלים שבמתחם.

במאי 2024 מסרה הרלפ"ט למשרד מבקר המדינה כי במתחם יבנה נפלו כמה רקטות, כי היו בו כמה שריפות, וכי מדובר ב"פצצה מתקתקת"; כי כיום אין הצדקה כלכלית לטיהורו של המתחם, אולם הרחבת הערים יבנה ואשדוד גורמת להתקרבותן אליו ולסכנה עתידית לציבור, ולכן יש לבצע את ניקוי המתחם מנפלים ותחמושת לפני התקדמות הבנייה מכיוון שלאחריה הניקוי יהיה מורכב יותר ויקר יותר.

במצגת של נצר השרון מפרברואר 2024 צוין כי משהב"ט מממן עלויות שמירה במתחם יבנה בכ-900,000 ש"ח לשנה, וכי לנצר השרון יש הכנסות מהשכרת בונקרים במתחם בסך של 120,000 ש"ח. במאי 2024 מסרה נצר השרון למשרד מבקר המדינה כי עלויות הארנונה עבור המתחם הן כמיליון ש"ח בשנה, וזאת במימון משרד האוצר.

בביקורת עלה שבמתחם יבנה יש נפלים ומטמונות של חומרים נפצים המסכנים את בטיחותו ואת ביטחונו של הציבור. עוד עלה בביקורת כי העלות השנתית לשמירה על המתחם ולתשלומי ארנונה, בניכוי הכנסות מהשכרת בונקרים, מסתכמת בכ-1.8 מיליון ש"ח וכי למשהב"ט אין תוכנית לניקוי המתחם מהנפלים ומהחומרים הנפצים שבו. יודגש כי בהיעדרה של תוכנית המאפשרת את שיווק הקרקע גם אין תמריץ כלכלי לניקוי כלל המתחם מהנפלים ומהמטמונות של החומרים הנפצים שבו, המהווים סיכון לחיי אדם.

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל משרד האוצר יבחנו יחד את האפשרות להשלים את ניקוי מתחם יבנה מנפלים ומחומרים נפצים בהתחשב בעלות פינויים לעומת המשך התשלום השנתי של עלויות האבטחה והארנונה ובהתחשב בסיכון לביטחונו של הציבור, ובהתאם לתוצאות הבחינה יפעלו לגיבוש תוכנית להשלמת הניקוי.

¹⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), "ניהול מקרקעי תעש, עמ' 223; מבקר המדינה, ממצאי מעקב, דוח שנתי 63ב (2013), "מתחם תעש באזור יבנה", עמ' 259.

¹⁶⁸ נפל - תחמושת שלא התפוצצה ועודנה מכילה חומר נפץ. בפרק זה ההתייחסות לפריטי תחמושת היא כאל נפלים.

סיכום

התעשייה הצבאית פעלה במשך עשרות שנים במתחמים שונים ברחבי הארץ כיצרנית של חומרי נפץ, תחמושת, אמצעי לחימה ומערכות. תחילה היא פעלה כיחידת סמך במשהב"ט, לאחר מכן כחברה ממשלתית שהפרטתה הושלמה בנובמבר 2018, וכיום היא חברה פרטית ששמה תעש מערכות. בחלק מהמתחמים שבהם פעלה תעש הופסקה הפעילות. מרביתם של מתחמי תעש, בעיקר באזור השרון, נמצאים בסמיכות רבה לשכונות מגורים, דבר המהווה סכנה לשלום הציבור נוכח חומרי הנפץ שבמתחמים. בשנת 1978 הקצתה רמ"י לתעשייה הצבאית כ-52,000 דונמים ברמת בקע כדי להעביר את מפעליה ממרכזי אוכלוסין לנגב, כדי להרחיק את הסכנות לציבור, כדי לטפל בזיהומי הקרקע והמים וכדי להקים מרכז עירוני באזור השרון.

במהלך השנים התגלו במתחמים שבהם פעלה תעש זיהומים חמורים בקרקע ובמים וכן חומרים מסוכנים כגון חומרי נפץ, המסכנים אף הם את הציבור, את הסביבה ואת החי והצומח. זיהומים אלה ממשיכים להתפשט במקרקעין ובמי התהום שמחוץ לגבולות המתחמים. נוסף על כך אירעו פיצוצים ושריפות בחלק מהמפעלים והמתחמים: למשל ביולי 1992 אירע פיצוץ במפעל תעש שבמתחם נוף ים שבעטיו נהרגו שני עובדים ונפצעו 34, ובינוי 2023 וביולי 2023 אירעו פיצוץ ושריפה במתחם נוף ים שאינו פעיל מתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים. כמו כן, כתוצאה משריפה שפרצה במתחם יבנה במאי 2001 ומפיצוץ שנוצר בעקבותיה התפזרו נפלים במתחם ומחוץ לגדרותיו וכביש 4 נסגר לכמה שעות. נוסף על כך, באוגוסט 2023 אירע פיצוץ במפעל של תעש מערכות שבמתחם השרון עקב תאונת עבודה, ובעקבותיו נהרג עובד.

בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לנושאים האלה: חוסר בנורמות המוסדרות בחקיקה ראשית לקביעת אחריות ולטיפול בקרקעות מזוהמות, לרבות קרקעות שזיהמו המדינה או מוסדותיה; נצר השרון ורמ"י לא פעלו כנדרש לשמירה על שלום הציבור מפני הסכנות שבמתחם נוף ים; משרד האוצר, משהב"ט, המשרד להגנ"ס, רמ"י ורשות המים לא מימשו את התחייבותם מספטמבר 2015 בפני בית המשפט העליון לפינוי מתחם נוף ים ולטיהורו. כמו כן, עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה דחייה של כשנה וחצי בפינוי מתחמי תעש מערכות מאזור השרון, ובעקבות המלחמה מסתמנת דחייה של כשנתיים וחצי נוספות, שבעטיה, לפי דברי מנהל רמ"י ממאי 2024, הייתה צפויה דחייה בקבלת הכנסות למדינה של כ-4 מיליארד ש"ח. נכון לדצמבר 2024 גובשה תוכנית לצמצום השפעת הדחייה במועדי הפינוי לאחר הסיכום בין רמ"י לבין משהב"ט על הקדמת מועדי פינוי של מחנות צה"ל; משרד האוצר ונצר השרון לא הגיעו במשך כשנה וחצי להסכם למימון המשכי לפעילותה של נצר השרון בכל הנוגע לביצוע סקרים ולשיקום קרקעות במתחמי תעש שונים, ומשרד האוצר כךך את החתימה על ההסכם בחתימה של נצר השרון והחברה לשירותי איכות הסביבה על הסכם לחלוקת עבודה ביניהן במתחם השרון; כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע טרם סיימה נצר השרון את חקר הקרקע במתחם אליהו ומלבין שבמתחם השרון, וטרם החלה - בשיתוף הרלפ"ם - לפנות אחת מהמחפורות הנפיצות שבמתחם השרון; וועדות המכרזים ברמ"י ובחשכ"ל אישרו לרמ"י להתקשר עם תעש מערכות בפטור ממכרז בעילת ספק יחיד לשם פינוי מחוברים לקרקע במתחמים לפינוי שבמתחם השרון, אף שבמועד הדיונים בוועדות היה ספק פוטנציאלי נוסף אחד לפחות - נצר השרון. הליקויים שעלו בביקורת מעידים על אוזלת יד מתמשכת של הגורמים הנוגעים לפינוי מתחמי תעש ולטיפול בזיהומים שבהם, ומגבירים את הסיכון לשלום הציבור, לבריאות, לסביבה לחי ולצומח.

על משרד האוצר, משהב"ט ורמ"י לתקן את הליקויים שעלו בביקורת, ובכלל זאת לפעול לקידום פינויה של תעש מערכות ממתחמי תעש באזור השרון וטירת הכרמל שבהם היא פעילה, בהתחשב בהשלכות מלחמת חרבות ברזל, לרבות בחינת האיזון הנדרש בין המשך הייצור במתחמים אלו במהלך המלחמה לבין פינוים. זאת כדי להסיר את הסכנות לציבור, כדי לקדם את התוכניות לבנייה של כ-36,600 יחידות דיור באזור השרון ולקבל הכנסות של כ-33 מיליארד ש"ח לקופת המדינה, וכדי להגדיל את היצע התעסוקה בנגב. כמו כן על משרד האוצר ורמ"י לפעול בשיתוף משהב"ט ובסיוע משרד המשפטים ומשרד רה"ם לניקויים של כל מתחמי תעש - הפעילים ושאינם פעילים - מהזיהומים שבקרקע ובמי התהום, וכך גם לממש את התחייבותה של המדינה שניתנה בפני בית המשפט העליון בספטמבר 2015 לגבי הטיהור של מתחם נוף ים וניקויו. על המשרד להגנ"ס לפעול בנחישות לקידום חוק לטיפול בקרקעות מזוהמות. בה בעת, עד לחקיקתו של החוק, על רמ"י לבצע ניתוח של הסיכונים הקיימים בקרקעות שזיהמו המדינה ומוסדותיה, ובהתאם לתוצאותיו יפעלו משרד האוצר ורמ"י לקביעת הסדר מימון או תוכנית מגובה בתקציב שיאפשרו לקדם את שיקום קרקעות אלה, לרבות מתחמי תעש, לגביהן לא מתוכננות תוכניות לשיווק הקרקע.