מעקב מורחב

פעילותם של צה״ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה״ל

״הטיפול של צה״ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה״ל״, דוח שנתי 55א, עמ׳ 75

״הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה״ל ובמשרד הביטחון״, דוח שנתי 57א, עמ׳ 119

תקציר

בין אוגוסט 2003 למרס 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ״הטיפול של צה״ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה״[1] בצה״ל״. ביקורת זו פורסמה במסגרת דוח בשם זה בשנת 2004[2] (להלן - הביקורת הקודמת) שחשף ליקויים, מהם יסודיים, בתחומים שונים. בין יולי 2005 לפברואר 2006 עשה משרד מבקר מדינה ביקורת בנושא ״הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה״ל ובמשרד הביטחון״, ופרסם אותה בשנת 2006[3] (להלן - הביקורת הקודמת בנושא האזבסט). בסיכום הביקורת הקודמת בנושא האזבסט ציין משרד מבקר המדינה, בין השאר, כי מהליקויים שהועלו אפשר ללמוד שאף כי צה״ל ער לסכנה הנשקפת לבריאות החשופים למפגע האזבסט הפריך (ראו בהמשך), במועד הביקורת בנושא האזבסט הוא טרם השלים את פרויקט הסרת אזבסט זה מבסיסיו, שהחל כבר בשנת 1998.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2009 עד אפריל 2010 עשה משרד מבקר המדינה מעקב מורחב בנושא פעילותם של צה״ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב״ט) בתחום הגנת הסביבה בצה״ל, כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת ובביקורת הקודמת בנושא האזבסט. כמו כן נבדקה הפעילות של המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך למניעת הסיכונים הנשקפים לשוהים במוסדות מערכת החינוך המכילים רכיבי אזבסט. המעקב בוצע בצה״ל, במשהב״ט, במשרד להגנת הסביבה, במשרד החינוך, במשטרה ובמטה משמר הגבול. בדיקות השלמה נעשו ברשות הממשלתית למים ולביוב.

---

1 בתקופת הביקורת רווח המונח ״איכות הסביבה״, והוא הוחלף בשנים האחרונות במונח ״הגנה על הסביבה״.

2 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), עמ׳ 75.

3 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57א** (2006), עמ׳ 119.

עיקרי הממצאים

השמירה על הסביבה בצה"ל

1. הקשר בין המשרד להגנת הסביבה לבין צה"ל

במועד המעקב, כשש שנים לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, נמצא כי לא יושמה כנדרש החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, מספטמבר 2004, שהתקבלה בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת, ולפיה צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה, ירכזו יחד עבודת מטה להרחבת שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה בנושאים שנבדקו. למשל, נמצא כי צה"ל עדיין אינו מוסר למשרד להגנת הסביבה מידע באופן מסודר ובהתבסס על הנחיות הקובעות את היקף המידע, את תכניו ואת מועדי מסירתו; וכי לא הוסדר נושא הפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה של מפקחי המשרד להגנת הסביבה במתקני צה"ל, כדי לאפשר למשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח אפקטיבי בצה"ל.

2. הטיפול בדרג המטה הכללי

א. מאז הביקורת הקודמת חלה התקדמות חשובה בטיפולו של המטה הכללי בתחום ההגנה על הסביבה. בין השאר, ביולי 2007 פורסמה הוראת פיקוד עליון בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל", אשר קובעת את אופן חלוקת תחומי האחריות והסמכויות בין גופי צה"ל השונים בכל הנוגע לשמירה על הסביבה בצה"ל. כמו כן, במרס 2009 החל לפעול באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטה הכללי (להלן - אט"ל) מינהל להגנת הסביבה שייעודו לשמש גוף מטה מטכ"לי מקצועי ליישום המדיניות של צה"ל בתחום הגנת הסביבה, שאותה מתווה אגף התכנון שבמטה הכללי (להלן - אג"ת).

ב. מאז הביקורת הקודמת צה"ל מיפה את הצרכים לטיפול במפגעים הסביבתיים, העריך את עלות הטיפול בהם וקבע אמות מידה לקביעת סדר העדיפויות של הטיפול. כמו כן, סגן הרמטכ"ל אישר תקציב רב-שנתי לטיפול בנושאי הגנת הסביבה לשנים 2009-2012. עם זאת, צה"ל לא קבע לוח זמנים לטיפול במפגעים הסביבתיים הרבים שהצטברו במשך השנים ונגרמו גם בגין התשתית הישנה של מחנות צה"ל. במצב זה לא ניתן ליישם את התכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) להגנת הסביבה שצה"ל הכין בשלמותה, וככל שיתמשך הטיפול במפגעים הסביבתיים ייגרמו נזקים כבדים יותר לסביבה, שחלקם בלתי הפיכים, ועלות הטיפול במפגעים אלה תלך ותגדל.

ג. 1) אחד המפגעים הסביבתיים הקשים, שהולך ומחמיר ככל שהזמן עובר, הוא זיהום נחלים ומקורות מים במדינה משפכי ביוב של בסיסי צה"ל. במועד סיום הביקורת הנוכחית - כשש שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת - לא נשלם הטיפול במפגע זה. ביוני 2010, לאחר מועד סיום המעקב, החליטה הממשלה להטיל על שר הביטחון לבצע את התכנית הרב-שנתית, שהכין צוות בין-משרדי בראשות המינהל לתשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות, לחיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב במשך חמש וחצי שנים בעלות של 400 מיליוני ש"ח, שימממונו מהתקציב של משהב"ט ושל המשרד להגנת הסביבה.

2) מאז הביקורת הקודמת פועל מרכז דלק, הכפוף לאט"ל, להקטנת הזיהומים מתחנות דלק צבאיות. עם זאת, הפעילות למניעת זיהום משאר סוגי מתקני הדלק בצה"ל, כמו חוות דלק ומתקנים לרענון דלק, נמצאת רק בראשיתה.

3. הטיפול בהגנה על הסביבה בפיקודים המרחביים ובזרועות

במעקב בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות בנושא ההגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון, במפקדת פיקוד הדרום ובמפקדת זרוע האוויר והחלל. נמצא כי בשנים האחרונות גברה מודעותם של גורמים אלה לנושא הגנת הסביבה, וכי מאז הם פועלים לקידום הטיפול בנושא. עם זאת, פעילות זו אינה מבוססת על תכנית רב-שנתית או על תכנית אב, אלא על תכנית שנתית שיישומה מותנה בהקצאת תקציב לכך בכל שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה עלול להקשות על הטיפול בכל המפגעים הסביבתיים בתוך פרק זמן סביר.

הטיפול של משהב"ט בנושא ההגנה על הסביבה בצה"ל

משהב"ט לא תיקן את הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת לגבי שני נושאים הנוגעים לטיפולו בנושא ההגנה על הסביבה בצה"ל. הוועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון, שאמורה לפעול במסגרתו, כמעט לא פעלה, ולפיכך השפעתה על הנעשה בצה"ל בתחום השמירה על הסביבה הייתה מזערית, אם אכן הייתה לה השפעה כלשהי בתחום. במועד סיום המעקב, כשש שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת, עדיין לא תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע לחלקו של משהב"ט בטיפול בשני זיהומים רחבי היקף: נמצא כי לא טופל מפגע של תחמושת הטמונה בקרקעית הים באזור שממערב לקו החוף שבין חוף "צוק" ובין חוף "תל ברוך. עוד נמצא כי מאז סיום הביקורת הקודמת הפעילות של משהב"ט לטיפול בהסרת מפגע אחר - זיהום אקוויפר החוף באזור חצור בדלק סילוני - הייתה אטית מאוד ובמועד סיום המעקב נעשתה רק פעילות ראשונית לטיפול במפגע זה.

הטיפול בהסרת לוחות אזבסט

1. הטיפול באזבסט בצה"ל ובמשהב"ט

א. בהחלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מפברואר 2007, שהתקבלה בעקבות הביקורת הקודמת בנושא האזבסט, נקבע, בין השאר, כי על צה"ל להשלים בתוך כארבעה חודשים את הטיפול במפגעי האזבסט הדחופים שיש בהם סכנה לבריאות הציבור (לוחות אזבסט מסוג "פיקל", המכילים אזבסט פריך). התברר, כי בסוף שנת 2007 השלים צה"ל את הסרת הלוחות האמורים.

ב. בסקר שביצע צה"ל בשנת 2008 במחנות לא מאוישים ובמבנים לא מאוישים במחנות מאוישים נמצאו בחלק מהמחנות משני הסוגים מפגעי אזבסט: לוחות "פיקל" ולוחות שבורים של אזבסט-צמנט, שגם בהם יש סכנה לבריאות. באפריל 2009 סיכם ראש המטה באט"ל כי הטיפול במפגעי אזבסט אלה יושלם עד סוף שנת

2009. במועד סיום המעקב באפריל 2010 עדיין לא החל הטיפול במפגעים אלה, כיוון שחלק מהגופים לא העבירו למרכז הבינוי של אט"ל את התקציב הדרוש לכך.

ג. במועד סיום המעקב עדיין לא פונתה מאזור קציעות פסולת אזבסט שנותרה בו משנת 2003 לאחר שצה"ל עזב כמה מחנות ששכנו באזור, אף שפסולת זו היא בבחינת סכנה לבריאות. אף שהמועצה האזורית רמת הנגב הוציאה כבר בינואר 2008 נגד בעלי תפקידים בכירים בצה"ל ובמשהב"ט צו המורה להם לסלק את כל ערמות הפסולת, ואף שבמרס 2009 פנה המשנה לפרקליט המדינה אל היועץ המשפטי של מערכת הביטחון בבקשה לטפל בנושא - הפסולת לא פונתה. נוכח אי-הסרת מפגע אזבסט זה הוציא המשרד להגנת הסביבה בדצמבר 2009 נגד בעלי תפקידים בכירים בצה"ל צו לסילוק המפגע מהאזור. במועד סיום המעקב הייתה פעילות צה"ל ליישום הצו בראשיתה בלבד.

ד. משהב"ט תיקן את הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנושא האזבסט בכל הנוגע לטיפולו בלוחות אזבסט במבנים שלו.

2. הטיפול בלוחות אזבסט במחנות של יחידות משמר הגבול

במעקב נבדקה הפעילות של המשטרה, מטה משמר הגבול וצה"ל בנוגע לטיפול בלוחות אזבסט במבנים שבמחנות של יחידות משמר הגבול (להלן - מג"ב). מדובר הן ביחידות מג"ב הפועלות בפיקוד צה"ל (כ-40% מיחידות מג"ב) והן באלה הפועלות בפיקוד המשטרה. בנתונים שמסרו המשטרה ומטה מג"ב למשרד מבקר המדינה בנוגע למבנים של כוחות מג"ב הפועלים בפיקוד צה"ל אין הבחנה בין סוגי האזבסט, ולא ניתן ללמוד מנתונים אלה מה מצבם של לוחות האזבסט ואם נשקפת בגינם סכנה לבריאותם של חיילי מג"ב. גם צה"ל לא מיפה את המבנים של יחידות מג"ב הכפופות לו כדי לברר מהו סוג האזבסט במבנים, מה מצב לוחות האזבסט ואם יש צורך לטפל בהם. בינואר 2010 נמצא כי המשטרה עדיין לא הסירה כ-70% מלוחות האזבסט שהיו במצב התפוררות במחנות של יחידות מג"ב שהיו כפופות לה, כיוון שקבעה סדר עדיפויות חדש בנושא ביצוע פרויקטים עקב קיצוץ תקציבי.

3. הפעילות להחלפת לוחות אזבסט במערכת החינוך

בשנת 2009 החל פרויקט משותף של משרד החינוך, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה למימון הסרת הגגות מאזבסט-צמנט מבתי ספר ולהתקנת גגות חלופיים, באמצעות הרשויות המקומיות. לפי נתוני משרד החינוך, בנובמבר 2010 הוחלפו לוחות אזבסט ב-180 מ-273 מוסדות החינוך שבהם תוכננה ההחלפה (לכך הוקצו 68.2% מהתקציב הכולל שנקבע לכך בשנת 2009); ב-43 מוסדות חינוך אחרים מתבצעות עבודות להחלפת לוחות האזבסט (לכך הוקצו 19.6% מהתקציב הכולל); וב-50 מוסדות החינוך האחרים נמצאת העבודה בתהליכים שונים של תכנון ובדיקות (ולכך הוקצתה יתרת התקציב הכולל - 12.2% ממנו).

סיכום והמלצות

ממצאי המעקב מלמדים כי בשנים 2007-2010 גברה המודעות בצה"ל לנושא ההגנה על הסביבה, ובזכות זאת חלה התקדמות בנושאים אחדים לעומת המצב ששרר במועד הביקורת הקודמת. עם זאת, במועד סיום המעקב נמצא כי כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת עדיין לא תוקנו וכן הועלו ליקויים אחרים, בעיקר בתחום הקשר בין צה"ל ובין המשרד להגנת הסביבה, בתחום הטיפול בהסרת המפגעים הסביבתיים הקיימים ובתחום הטיפול באזבסט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די במודעותו הרבה של צה"ל לנושא ההגנה על הסביבה ולפעילות שהוא מבצע בתחום זה, ועל צה"ל ומשהב"ט לנקוט צעדים מעשיים בתחומים המפורטים להלן:

א. על צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לפעול בשיתוף כדי למסד בטווח הקצר את נושא העברת המידע מצה"ל למשרד להגנת הסביבה, תוך קביעה של היקף המידע, תכניו ומועדי העברתו. על צה"ל ליישם בהקדם את הנוהל שגיבש לאכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל באמצעות מפקחי המשרד להגנת הסביבה, כדי לאפשר למשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח אפקטיבי בנושא.

ב. נוכח היקפם הרחב של המפגעים הסביבתיים שיש לטפל בהם, ראוי שהמטה הכללי יקבע תר"ש המבוססת על לוחות זמנים לביצועה שתאפשר לטפל במפגעים אלה בתוך פרק זמן סביר. על בסיס תכנית זו יכינו מפקדות הפיקודים המרחביים והזרועות תר"ש מתוקצבת משלהם.

ג. על צה"ל לפעול בדחיפות להסרת מפגעי האזבסט שהתגלו כבר בשנת 2008 במחנות ובמבנים בלתי מאוישים וכן לפינוי פסולת האזבסט שנשארה במתחם קציעות כבר משנת 2003. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שצה"ל לא פינה את פסולת האזבסט שהיה בה משום סיכון בריאותי, שלא לפי צו הניקוי המורה לפנות פסולת זו אשר הוציאה המועצה האזורית רמת הנגב כבר בינואר 2008; וכן את העובדה שלא חל שינוי בעניין זה לאחר מרס 2009, המועד שבו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דיווח ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון על אי-קיום הצו. על צה"ל לפעול בדחיפות לסילוק המפגע החמור כדי למנוע סיכון בריאותי לתושבי האזור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על שבעת סיום המעקב הוא לא טיפל בשני הזיהומים רחבי ההיקף שנמצאו בביקורת הקודמת; אשר למפגע של תחמושת בקרקעית הים מול חופי תל אביב, ראוי שמשהב"ט יבחן שוב את הצעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון מיוני 2007 ולפיה משהב"ט יקבל עליו את תפקיד ביצועו של הסקר הימי, יכיר בחשיבותו הרבה ויקצה לכך את התקציב הנדרש לביצוע הסקר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הגיעה העת להשלים את הטיפול בזיהום שנוצר עקב דליפת דס"ל (דלק סילוני) באקוויפר החוף.

נוכח ממצאי המעקב הנוגעים לטיפול בלוחות אזבסט במחנות של כוחות מג"ב, על מטה מג"ב וצה"ל להכין סקר אשר יכלול תמונת מצב של לוחות האזבסט במחנות של כוחות מג"ב הפועלים בפיקוד צה"ל ולפי ממצאיו יקבעו אילו פעולות דרושות למניעת הסיכון לחשיפה לסיבי אזבסט וכיצד ראוי לפעול למניעת הסיכון הכרוך בחשיפה

לסיבי אזבסט. כמו כן, ראוי שהמשטרה תפעל כנדרש לטיפול בלוחות אזבסט במחנות של כוחות מג״ב הפועלים בפיקודה אשר בגינם נשקף סיכון לשוטרי מג״ב.

♦

מבוא

השפעתה של פעילות צה״ל על איכות הסביבה בישראל נרחבת וחשובה, בשל פריסתה הגאוגרפית הרחבה, אופייה והיקפה, ובשל הנגיעה שיש לה לרבים מתושבי מדינת ישראל. יש סכנה של ממש שפעילות זו תגרום לפגיעה בסביבה ולזיהום האוויר, הקרקע, הים והטבע, בין היתר באמצעות פסולת מוצקה ונוזלית, שפכים וחומרים מסוכנים.

בין אוגוסט 2003 למרס 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ״הטיפול של צה״ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה[4] בצה״ל״. דוח זה, שפורסם בשנת 2004[5] (להלן - הביקורת הקודמת), חשף ליקויים, מהם יסודיים, בתחומים העיקריים האלה: הקשר בין המשרד לאיכות הסביבה (ייקרא להלן כשמו כיום - המשרד להגנת הסביבה) ובין צה״ל; הטיפול בנושא השמירה על איכות הסביבה במישור אגפי המטה הכללי והמטות של הזרועות והפיקודים המרחביים; הטיפול של צה״ל בזיהומים שמקורם בדלקים, בשמנים ובשפכים; והטיפול של משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה״ל.

בחודשים יולי 2005 - פברואר 2006 עשה משרד מבקר מדינה ביקורת בנושא ״הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה״ל ובמשרד הביטחון״[6] (להלן - הביקורת הקודמת בנושא האזבסט). בסיכום הביקורת האמורה ציין משרד מבקר המדינה, בין השאר, כי הליקויים שהועלו מלמדים כי אף שצה״ל היה ער לסכנה הנשקפת לבריאותם של חיילי צה״ל החשופים למפגע האזבסט הפריך (ראו בהמשך), במועד סיום הביקורת בנושא האזבסט הוא טרם השלים את פרויקט פינוי האזבסט מבסיסיו, שהחל לבצעו כבר בשנת 1998.

בחודשים יוני 2009 עד אפריל 2010 עשה משרד מבקר המדינה מעקב בנושא פעילותם של צה״ל ומשרד הביטחון (להלן - משהב״ט) בתחום ההגנה על הסביבה בצה״ל, שתכליתה לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת וכן בביקורת הקודמת בנושא האזבסט. כמו כן נבדקה הפעילות של המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך למניעת הסיכונים הנשקפים לשוהים במוסדות מערכת החינוך המכילים רכיבי אזבסט. המעקב נעשה בצה״ל: באגף התכנון (להלן - אג״ת) ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט״ל) שבמטה הכללי; בזרוע האוויר והחלל (להלן - זרוע האוויר) ובאחד מבסיסיה; במפקדת פיקוד הצפון ובמפקדת פיקוד הדרום. כמו כן נעשתה הביקורת במשהב״ט; במשרד להגנת הסביבה ובמחוזותיו; במשרד החינוך במשטרה, ובמטה משמר הגבול. בדיקות השלמה נעשו ברשות הממשלתית למים ולביוב.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי״ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

---

4 בתקופת הביקורת הקודמת רווח המונח ״איכות הסביבה״, והוא הוחלף בשנים האחרונות במונח ״הגנה על הסביבה״.

5 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), עמ׳ 75.

6 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57א** (2006), עמ׳ 119.

השמירה על הסביבה בצה"ל

1. הקשר בין המשרד להגנת הסביבה לבין צה"ל

בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה ליקויים בקשר בין המשרד להגנת הסביבה ובין צה"ל בשלושה מישורים שנבדקו, כלהלן: תחולת חוקי איכות הסביבה על צה"ל; בסיס המידע שבידי המשרד להגנת הסביבה העוסק בפעילות הצבא בנושא ההגנה על הסביבה; והפיקוח שמקיים המשרד להגנת הסביבה על פעילות הצבא בתחומים שבאחריותו. למשל, לא נקבעו מבחנים שיאפשרו להבחין בין פעילויות של צה"ל בתחום החומרים המסוכנים המחייבים קבלת היתר רעלים מהמשרד להגנת הסביבה ובין אלה שלא יחייבו קבלת היתר כאמור, ורוב פעילות הצבא בתחום זה נעשתה ללא קבלת היתרים אלה; למשרד להגנת הסביבה היה חסר מידע רב הנוגע לצה"ל, שהיה נחוץ לו לצורך מילוי תפקידים שהוטלו עליו; בהיעדר בסיס מידע רלוונטי בנוגע לתחומי הפעילות של הצבא, הפיקוח שקיים המשרד להגנת הסביבה בנושא היה מצומצם ולא הסתמך על תכנית פיקוח תקופתית כוללת הקובעת את סדרי העדיפויות.

לנוכח ממצאי הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בספטמבר 2004 כי צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה ירכזו יחד עבודת מטה להרחבת שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה, ובמסגרתה ייבחנו, בין היתר, הנושאים האלה: מיפוי פעילויותיו של צה"ל בתחום החומרים המסוכנים שאינן פעילויות ביטחוניות או מבצעיות, וקבלת היתרי הרעלים הנדרשים לביצוען של חלק מאותן פעילויות; הדרכים שבמסגרתן ידווח צה"ל למשרד להגנת הסביבה על מפגעים וזיהומים שהתגלו ביחידותיו; והדרכים שבאמצעותן יבצע המשרד להגנת הסביבה אכיפה יעילה בבסיסים ובמחנות של צה"ל.

להלן הממצאים שהועלו במעקב:

א. תחולת חוקי איכות הסביבה על צה"ל

צה"ל עדיין לא קבע, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, אילו פעילויות מחייבות קבלת היתר לעיסוק ברעלים מהמשרד להגנת הסביבה ואילו פעילויות פטורות מהיתר[7]. בפועל, כל הפעילות בצה"ל בתחום החומרים המסוכנים עדיין מתבצעת ללא היתרים מהמשרד להגנת הסביבה. לדברי ראש אגף חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה, מאחר שצה"ל אינו מדווח למשרד להגנת הסביבה על כמויות החומרים המסוכנים, על אופן אחסונם ועל תנאי האחסון, יכול המשרד להגנת הסביבה לבצע ביקורת בהיקף מצומצם ביותר על הנושא. עוד מסרה ראש אגף חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה כי בהיעדר מידע בדבר השימוש של צה"ל בחומרים מסוכנים בבסיסים ובמתקנים השונים, נפגעת יכולתם של צוותי המשרד לטפל באירועי חומרים מסוכנים בצה"ל.

ביולי 2009 סיכמו מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, ד"ר יוסי ענבר, ומנכ"ל משרד הביטחון דאז, מר פנחס בוכריס, כי יתכנס צוות משותף לסיכום נוהל העבודה לטיפול בחומרים מסוכנים בצה"ל. רק בפברואר 2010 התקיימה פגישה בין נציגי אט"ל ובין ראש אגף חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה ונקבעו בה, בין השאר, אבני דרך להמשך שיתוף הפעולה, ובהן ביצוע ביקורות של האגף לחומרים מסוכנים בכמה יחידות לפי בחירתו. במועד סיום המעקב טרם תוקן ליקוי זה.

---

7 חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, קובע, בין היתר, כי לא יעסוק אדם ברעלים אלא אם כן יש בידיו היתר רעלים מאת הממונה (דהיינו מי שהשר להגנת הסביבה הסמיך אותו להיות ממונה לעניין חוק זה). אשר לתחולת החוק על המדינה נקבע, בין היתר, כי הוא יחול על המדינה, אולם אף שהוראותיו לא יחולו על פעילות מבצעית וביטחונית, פעילות כאמור תבוצע, ככל האפשר, בהתאם להוראות חוק זה.

ב. בסיס המידע שבידי המשרד להגנת הסביבה בנושא פעילות הצבא

במעקב נמצא כי בין מועד סיומה של הביקורת הקודמת בשנת 2004 ועד סוף שנת 2009 העברת המידע מצה"ל למשרד להגנת הסביבה הייתה חלקית ביותר, ולמשרד חסר היה מידע רב בנוגע לפעילות צה"ל בתחומים השונים הנוגעים לשמירה על הגנת הסביבה. נושא זה הועלה בפגישת עבודה של השר להגנת הסביבה, מר גלעד ארדן, ומנכ"ל משרדו עם מנכ"ל משהב"ט מיוני 2009 שבה העלה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה נושאים הנוגעים לשמירה על הגנת הסביבה בצה"ל. בין היתר צוין כי המשרד להגנת הסביבה לא קיבל מצה"ל מידע בנושא טיפולו בחומרים מסוכנים, בנושא ממצאי הסקר שעשה בשנת 2008 בתחום מפגעי אזבסט ובנושא התכנית להסרת לוחות אזבסט (ראו בהמשך), ובכל הנוגע לתוצאותיהן של בדיקות אטימות של מכלים וצנרת תת-קרקעיים בתחנות דלק צבאיות (ראו בהמשך). בסיכום הדיון שהוציא יועץ השר להגנת הסביבה נאמר כי מנכ"ל משהב"ט הנחה להעביר את המידע האמור למשרד להגנת הסביבה, אולם חלק ממידע זה הועבר למשרד להגנת הסביבה רק באוקטובר 2009 בעקבות פגישת עבודה מספטמבר 2009 בין סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, ובין מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, שבה הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת, בין השאר, להעבירו למשרד להגנת הסביבה.

ג. הפיקוח של המשרד להגנת הסביבה על פעילות הצבא בתחום השמירה על הסביבה בצה"ל

בפברואר 2010 התפרסמה הצעת חוק בנושא אכיפה סביבתית מטעם הממשלה[8]. תכלית החוק המוצע היא להגדיר במרוכז את תפקידיהם של מפקחי המשרד להגנת הסביבה וכן להעניק להם סל סמכויות קבוע ומוגדר בחוק. בהצעת חוק זו נקבע כי השר להגנת הסביבה, בהסכמת שר הביטחון, יקבע בנהלים באילו תנאים יפעילו המפקחים את סמכויותיהם כלפי מערכת הביטחון, בשים לב לטעמים של ביטחון המדינה. במועד סיום המעקב, אפריל 2010, כבר עברה הצעת החוק האמורה בקריאה ראשונה בכנסת וגובשה טיוטה כמעט סופית בנושא התנאים שבהם מפקחי המשרד להגנת הסביבה רשאים להפעיל את סמכויותיהם בגופי מערכת הביטחון. כמו כן, בעקבות הכנתה של עבודת מטה בצה"ל בשנת 2009 ובהתבסס על התנאים האמורים שסוכמו עם המשרד להגנת הסביבה, הכין צה"ל נוהל שכותרתו: "נוהל אכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל ע"י מפקחי המשרד להגנת הסביבה". באפריל 2010 הנחה סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ, את אט"ל, בתיאום עם אג"ת, לוודא כי הנוהל יוטמע בפקודות הצבא עד 1.8.10.

יוצא אפוא כי במועד סיום המעקב עדיין לא הוסדר למעשה נושא סמכויות המפקחים מטעם המשרד להגנת הסביבה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה בבסיסי צה"ל. לפיכך פעולות הפיקוח והאכיפה של המשרד להגנת הסביבה בצה"ל עדיין מצומצמות ביותר. למשל, לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בשנים 2008 ו-2009 ביצע מחוז המרכז שלו ארבע ביקורות פיקוח בלבד בבסיסי צה"ל, ומחוז הצפון ביצע ביקורת פיקוח אחת בלבד.

בתגובת המשרד להגנת הסביבה מיולי 2010 על ממצאי הביקורת שכתב מנכ"ל המשרד, ד"ר יוסי ענבר, נאמר בין היתר כי התקיימה פגישת עבודה ראשונה בין גורמי המשרד ובין גורמים בצה"ל והתקיים הראשון מבין שלושה סיורים מתוכננים בצה"ל, וכי אלה נועדו לעמוד על היקף העיסוק בחומרים מסוכנים בצה"ל קודם להסדרת הנושא. עם זאת, במקרים רבים אין צה"ל מטפל בחומרים מסוכנים כנדרש על פי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ו-1993. בנוגע לפיקוח על פעילות הצבא צוין בתגובתו האמורה של המשרד להגנת הסביבה כי במסגרת גיבושה של הצעת חוק אכיפה סביבתית האמורה הוכן נוהל אכיפה הנוגע למערכת הביטחון, שבמסגרתו הוסדרו סמכויות

---

8 הצעת חוק אכיפה סביבתית, התש"ע-2010, ה"ח הממשלה 342.

המפקחים כלפי מערכת הביטחון. במועד סיום הביקורת טרם נכנס לתוקפו הנוהל החדש ומפקחי המשרד ממשיכים להיתקל בקשיים בכניסתם לבסיסי צה"ל, ומכאן שעדיין לא היה שיפור ביכולתו של המשרד לבצע פיקוח ממשי ויעיל בצה"ל.

בתגובתו מאוגוסט 2010 על ממצאי הביקורת מסר צה"ל, בין היתר, כי הוא פועל למיסוד יחסי הגומלין עם האגף לחומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה, ובכלל זה קבע בתיאום עם האגף לחומרים מסוכנים אבני דרך להמשך הפעילות בנושא. עוד מסר צה"ל כי במסגרת אבני הדרך האמורות נקבע, בין היתר, כי יתקיימו ביקורים רבים מטעם המשרד להגנת הסביבה ביחידות צה"ל כדי להתרשם מאופן הניהול והתחזוקה של החומרים המסוכנים בצה"ל, וכי יגובשו המלצות בדבר החלתו של היתר הרעלים על חלק מהחומרים המסוכנים שבצה"ל. צה"ל הוסיף כי יטמיע את הנוהל לאכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל על ידי מפקחי המשרד להגנת הסביבה לאחר שהצעת החוק בנושא אכיפה סביבתית תעבור בקריאה שלישית בכנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר סיומה של הביקורת הקודמת, עדיין לא תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו באותה ביקורת בנוגע לקשר בין המשרד להגנת הסביבה ובין צה"ל, למרות החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מספטמבר 2004, שהוזכרה לעיל, ולפיה צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה ירכזו יחד עבודת מטה להרחבת שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה בנושאים שנבדקו.

לפיכך על צה"ל ומשהב"ט לפעול בשיתוף המשרד להגנת הסביבה לתיקון הליקויים המתמשכים בדרכים המפורטות לעיל:

1) לקבוע אילו מהפעילויות המתבצעות בצה"ל בתחום החומרים המסוכנים מחייבות קבלת היתר של המשרד להגנת הסביבה לעיסוק ברעלים ואילו מהפעילויות פטורות מהיתר.

2) למסד את העברת המידע מצה"ל למשרד להגנת הסביבה, תוך קביעה של היקף המידע, תכניו ומועדי העברתו. הדבר נועד לאפשר למשרד להגנת הסביבה למלא את תפקידיו, ובכלל זה להכין תכנית פיקוח מקיפה בנושא ההגנה על הסביבה בצה"ל.

3) על צה"ל ליישם ללא דיחוי את הנוהל שגיבש לאכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל על ידי מפקחי המשרד להגנת הסביבה, כדי לאפשר למשרד זה לבצע פיקוח אפקטיבי בתחום ההגנה על הסביבה בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לתת את הדעת על הזמן הרב שחלף, מספר שנים שבהן לא תוקנו הליקויים כנדרש, ולפעול בדחיפות הנדרשת לתיקונם תוך הגעה להסכמות הנדרשות ביניהם לצורך כך.

2. הטיפול בדרג המטה הכללי

א. הוראת הפיקוד העליון בנושא ההגנה על הסביבה בצה"ל ושינויים ארגוניים לצורך הטיפול של המטה הכללי בנושא

1) בעקבות הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בספטמבר 2004 בעניין זה כי "צהל ישלים, תוך 9 חודשים את הוראת הפיקוד העליון בנושא איכות הסביבה, אשר טיוטה ממנה הופצה בסוף שנת 1997". נמצא כי רק ביולי 2007 פורסמה הוראת פיקוד עליון (להלן - הפ"ע) בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל" הקובעת את האחריות ואת חלוקת הסמכויות בין גופי צה"ל השונים בכל הנוגע לנושא זה. נקבע בה, בין היתר, כי אג"ת אחראי בעיקר להתוויית מדיניות

צה"ל בתחום ההגנה על הסביבה, תוך התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה; ולריכוז עבודת המטה בתחום הגנת הסביבה, בשיתוף גופי ממשלה וגופים אזרחיים אחרים, תוך התייעצות עם משהב"ט. אט"ל אחראי, בין השאר, להנחות את כלל צה"ל בדבר אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, בדלקים ובשמנים, ברעש, בריח, בקרינה, בפסולת מוצקה, בקרקע מזוהמת, בגורמי סיכון בריאותיים-סביבתיים, בזיהום אוויר ושפכים - למעט בנושאים ייחודיים הנוגעים לזרוע האוויר והחלל, לזרוע הים ולאגף המודיעין.

2) בתקופת הביקורת הקודמת ריכז אג"ת את עבודת המטה של המטה הכללי בנושא הגנת הסביבה בצה"ל באמצעות מדור לאיכות הסביבה, שפעל גם בתקופת המעקב, במסגרת מחלקת תשתית ופריסה שבאג"ת. התברר כי משנת 2005 ואילך נעשתה במטכ"ל עבודת מטה להקמת מערך ארגוני באט"ל אשר יתמוך בטיפול בנושא ההגנה על הסביבה בצה"ל, ובכלל זה יופקד על פיתוח ידע מקצועי בנושא. במרס 2009[9] החל לפעול באט"ל המינהל להגנת הסביבה, בראשות קצין בדרגת סגן אלוף. ייעודו של המינהל הוא לשמש גוף מטה מטכ"לי מקצועי ליישום המדיניות של צה"ל בתחום ההגנה על הסביבה בצה"ל. שנת 2009 התמקדה בעיקר בהקמה ובמיסוד של המינהל, ובאותה שנה הוא החל להכין כמה עבודות מטה, ובהן עבודה לגיבוש, לתיקוף ולהטמעה של המדיניות, התפיסה, החקיקה וההוראות בתחום הגנת הסביבה בצה"ל; עבודה לשילוב פרויקטים סביבתיים בפרויקטים בצה"ל; ועבודה לגיבוש פתרונות מיטביים לטיפול במפגעים סביבתיים ולשיפור ההיערכות לטיפול במפגעים סביבתיים מיד לאחר היווצרותם.

בינואר 2010 מינה הרמטכ"ל, רב-אלוף גבי אשכנזי, את ראש אט"ל, אלוף דן ביטון, לאחראי להובלת תהליך שנקרא "צה"ל - צבא ירוק", ובכך העלה הרמטכ"ל את דרג הגורמים האחראים להגנה על הסביבה בצה"ל. בכתב המינוי נאמר, בין השאר, כי ראש אט"ל יהיה אחראי לריכוז כלל התהליכים והפעילות בתחום הגנת הסביבה בצה"ל, להכנת תכנית כוללת לטיפול בנושא ולרתימת גופי צה"ל השונים לעיסוק בו.

ב. מיפוי המפגעים הסביבתיים בצה"ל והתכנית לטיפול בהם

1) תכנית רב-שנתית להגנת הסביבה: בביקורת הקודמת נמצא כי צה"ל לא ביצע בכל יחידותיו סקר למיפוי המפגעים והסיכונים הסביבתיים הנוגעים לכל אחד מהמחנות והמתקנים של הצבא. במעקב התברר כי בשנת 2005 התקיימה עבודת מטה בראשות אג"ת לגיבוש תכנית עבודה רב-שנתית (להלן - תר"ש) לטיפול בנושאי ההגנה על הסביבה. במסגרת עבודת מטה זו מופו הפערים העיקריים בשמירה על הגנת הסביבה בצה"ל והוכנה תר"ש להגנת הסביבה המגדירה סדר עדיפויות לטיפול במפגעים סביבתיים בצה"ל. התר"ש האמורה הוצגה לאישור לסגן הרמטכ"ל בשנת 2006.

הפערים העיקריים שמופו בשנת 2005 היו בנושאים אלה: חיבור בסיסי צה"ל למתקני טיפול בשפכים, כדי למנוע זיהום נחלים ומקורות מים במדינה משפכי ביוב ממחנות צה"ל; מניעת זיהום קרקע ומי תהום על ידי דלקים ושמנים מתחנות דלק ומסדנאות של צה"ל; הסדרת מתקנים לאחסנת חומרים מסוכנים. לפי נתוני אג"ת, העלויות לטיפול בכל הצרכים של התר"ש להגנת הסביבה נאמדו בסוף שנת 2005 בכ-1.2 מיליארד ש"ח, מהם כ-800 מיליון ש"ח לטיפול בפערים שמופו והיתר לצורכי תחזוקה שוטפת. בתר"ש להגנת הסביבה נקבע סדר עדיפויות לטיפול בנושאים השונים לפי אמות מידה שנקבעו, ובהן: פוטנציאל סיכון בריאותי, דרישות החוק ופוטנציאל זיהום סביבתי.

במסגרת התר"ש של צה"ל מינואר 2008 לשנים 2008 - 2012 (להלן - תר"ש "תפן") שולבה התר"ש להגנת הסביבה בפרק "תשתית ופריסה". נקבע שם, בין היתר, כי יושם דגש על טיפול במפגעי איכות הסביבה מהעבר ועל ביצוע תשתיות חדשות העומדות בהגדרות חוקי איכות הסביבה. עוד

---

9 מאחר שצה"ל החליט לייחד את שנת 2007 להחזרת הצבא לכשירות מבצעית בעקבות מלחמת לבנון השנייה, נדחתה הקמת המינהל בשנה.

נקבע כי הזרועות והגופים יכינו תכנית מתומחרת ממקורותיהם לטיפול בנושאי איכות הסביבה **"בדגש על מפגעי תשתיות דלק ושמן ותשתיות ביוב"** (ההדגשה במקור). לפי נתוני אג"ת, המטה הכללי הקצה לשנים 2009 - 2012 לנושא הגנת הסביבה תקציב כולל בסך 16 מיליון דולר סיוע[10] לפי החלוקה שלהלן: 2 מיליון דולר לכל אחת מהשנים 2009-2011; ולשנת 2012 - 10 מיליון דולר. נוסף על כך, משנת 2006 הקצה אג"ת תקציב שנתי של 5 מיליון ש"ח לטיפול במפגעים סביבתיים בצה"ל. לפי נתוני המינהל להגנת הסביבה באט"ל, שהוכנו לבקשת משרד מבקר המדינה באפריל 2010, בשנים 2007-2009 השקיעו גורמי צה"ל השונים (המטה הכללי, הפיקודים המרחביים והזרועות) סכום כולל של כ-110 מיליון ש"ח בנושאים הקשורים להגנת הסביבה. במועד סיום המעקב ביצע המינהל להגנת הסביבה באט"ל מיפוי מחודש של המפגעים הסביבתיים בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מציין כי במועד סיום המעקב ניכרת התקדמות חשובה לעומת המצב ששרר בעת הביקורת הקודמת - מופו המפגעים הסביבתיים בצה"ל, תומחר אומדן עלות הטיפול בהם (בכ-1.2 מיליארד ש"ח, כאמור לעיל), נקבעו אמות מידה שלפיהן ייקבע סדר העדיפויות של הטיפול בנושאים הנוגעים להגנת הסביבה ונקבע תקציב רב-שנתי לטיפול בנושאים אלה. עם זאת, בתר"ש לאיכות הסביבה חסר לוח זמנים לביצוע הפעולות השונות הנדרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב זה לא ניתן ליישם את התר"ש לאיכות הסביבה בשלמותה, וככל שיתמשך הטיפול במפגעים הסביבתיים ייגרמו נזקים כבדים יותר לסביבה, חלקם בלתי הפיכים, ועלות הטיפול במפגעים אלה תלך ותגדל.

בתגובת צה"ל מאוגוסט 2010 נמסר כי בעקבות מינויו של ראש אט"ל על ידי הרמטכ"ל כאחראי לריכוז כלל התהליכים והפעילות בתחום הגנת הסביבה בצה"ל ולהכנת תכנית כוללת לטיפול בנושא, הכין אט"ל תר"ש חדשה לטיפול בכלל מפגעי הסביבה בצה"ל ושמה "צה"ל שומר סביבה", הכוללת תקציבים למימון הטיפול בנושאים הנוגעים להגנת הסביבה ולוח זמנים לטיפול בהם. במועד סיום המעקב טרם אישר הרמטכ"ל תכנית זו.

2) חיבור מחנות צה"ל למערכות ביוב: אחד המפגעים הסביבתיים הקשים, שהולך ומחמיר ככל שהזמן עובר, הוא זיהום נחלים ומקורות מים במדינה משפכי ביוב של בסיסי צה"ל. בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה כי חלק ניכר ממערך הטיפול והסילוק של השפכים בצה"ל מושתת על בורות ספיגה, וכי משנת 1992, מועד כניסתן לתוקף של התקנות להתנתקות מבורות אלה, לא פעל צה"ל די הצורך להתנתקות מהם ולהתחברות למערכות ביוב או לבורות רקב אטומים[11].

במעקב התברר כי צוות בין-משרדי שהוקם בשנת 2006 איתר כ-150 מחנות של צה"ל הזקוקים לחיבור למתקני ביוב אזוריים, קבע סדרי עדיפויות בהתאם לרמת הסיכון לזיהום המים והכין אומדן ראשוני של עלות החיבור. אומדן זה הסתכם בכ-400 מיליון ש"ח, לא כולל ההשקעות הנדרשות בתשתיות בתחום המחנות עצמם, ולא כולל היטלי ביוב. לפי נתוני המינהל להגנת הסביבה באט"ל, עד סוף שנת 2009 חוברו 20 מחנות של צה"ל למערכות ביוב אזוריות.

עוד התברר במעקב כי משהב"ט וצה"ל טענו בשנים 2008-2010 שלא ניתן לממש את התכנית המלאה לחיבור המחנות למערכות הביוב מתקציב הביטחון בלבד. למשל, נושא זה הועלה במכתבו של סמנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשהב"ט (להלן - אמו"ן) מפברואר 2010 למנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, וכן במכתבו של עוזר הרמטכ"ל למזכיר הצבאי של שר הביטחון ממרס 2010. במכתבו של עוזר הרמטכ"ל צוין, בין היתר, כי אף שנושא חיבור מחנות צה"ל למערכות הביוב מוכר כבעיה לאומית, שמקורה והיקפה אינם תלויים בהכרח במערכת הביטחון,

---

10 סיוע שמעמידה ממשלת ארה"ב לרשות מדינת ישראל לצורך רכש ביטחוני.

11 תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רקב), התשנ"ב-1992.

צה"ל אינו זוכה לסיוע לחיבור לתשתיות ביוב על פי המודל החל על הרשויות המקומיות (מענקים והלוואות).

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעיית זיהום מקורות המים משפכי ביוב שמקורם בבסיסי צה"ל לא נפתרה מאז הביקורת הקודמת, ורוב מחנות צה"ל לא היו מחוברים למערכות הביוב גם במועד המעקב.

ביוני 2010, לאחר מועד סיום המעקב ושש שנים לאחר הביקורת הקודמת, החליטה הממשלה[12] להטיל על שר הביטחון לבצע את התכנית הרב-שנתית שהכין צוות בין-משרדי בראשות המינהל לתשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות לחיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב במשך חמש וחצי שנים בעלות של 400 מיליוני ש"ח, שימומנו מהתקציב של משהב"ט ושל המשרד להגנת הסביבה.

3) מערכות התדלוק בצה"ל: בצה"ל מופעלים ארבעה סוגים של מתקני דלק: תחנות לתדלוק כלי רכב (להלן - תחנות דלק), חוות דלק, מתקנים לרענון דלק ומתקנים ייעודיים. הדלק בצה"ל מאוחסן במכלים עיליים ותת-קרקעיים שנפחם 5,000 עד 100,000 ליטר. בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי התשתיות והטיפול בתחנות הדלק של צה"ל, שרובן פרוסות ברחבי המדינה באזורים רגישים מהבחינה ההידרולוגית, הוקמו שלא על פי תקנות המים (מניעת זיהום מים) (תחנות דלק), התשנ"ז-1997, וכי גם הטיפול בתחנות אלה בוצע שלא על פי התקנות האמורות. בין השאר עלה כי רוב תחנות הדלק נבנו ישירות על האדמה ולא על משטחי תדלוק העשויים מחומר אטום שאינו סופג דלקים ושמנים; כי בתחנות הדלק של צה"ל לא מותקנים מפרידי דלק, ועקב כך זורמים למערכות הביוב תשטיפים בלי שהופרדו מהם הדלקים והשמנים; וכי בתחנות הדלק הצבאיות לא מותקנים אמצעים לניטור דליפות דלק מהמכלים התת-קרקעיים (פיאזומטרים).

במעקב נמצא כי לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת חלה התקדמות בטיפול בזיהומי דלקים מתחנות לתדלוק כלי רכב בצה"ל. בשנת 2005 הוקם במרכז דלק[13] מדור להגנת הסביבה, העוסק במניעה של זיהומי דלקים ושמנים ובטיפול בהם בדגש על תחנות הדלק הצבאיות. בינואר 2010 דיווח ראש המדור למינהל להגנת הסביבה שבאט"ל, בין היתר, כי מאז הוקם המדור הוקצו 680,000 ש"ח לשנה למניעת זיהומי דלקים ושמנים בתחנות הדלק ולטיפול בהם; משנת 2004 ועד סוף שנת 2009 סגר מרכז דלק 113 (כ-43%) מ-260 התחנות המשמשות לתדלוק כלי רכב, והחלטתו האמורה התקבלה בעיקר בהתבסס על השיקול הסביבתי. משנת 2004 עד שנת 2009 התקיימו התקשרויות עם חברות אזרחיות לביצוע בדיקות אטימות במכלים; במכלים בעלי דופן אחת הוחל בהתקנת פיאזומטרים, ותהליך זה אמור להסתיים בשנת 2010; כן נעשתה פעילות למניעת זיהומי קרקע על ידי שמנים משומשים.

עם זאת נמצא כי הטיפול במניעת זיהום סביבתי משאר סוגי מתקני הדלק בצה"ל נמצא רק בראשיתו. רק בינואר 2010 הנחה ראש המטה של אט"ל, תא"ל עופר וולף, את הזרועות ואת הפיקודים המרחביים למפות את כלל המפגעים בתחום תשתיות הדלק ולגבש תר"ש לשיקומן.

בתגובת צה"ל מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה נמסר, בין השאר, כי מופו כלל המפגעים הסביבתיים בתחום תשתיות הדלק בצה"ל, וכי הטיפול בכלל המפגעים יבוצע במסגרת התר"ש החדשה - "צה"ל שומר סביבה".

---

12 החלטה מס' 1770 מ-10.6.10.

13 מרכז דלק הוא אחד המרכזים הכפופים לאט"ל העוסק ברכש, בהחסנה, בתחזוקה ובהספקה של מוצרי דלק לסוגיהם ליחידות צה"ל.

3. פעילות הפיקודים המרחביים והזרועות בנושא ההגנה על הסביבה

בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של מפקדת פיקוד המרכז ומפקדת פיקוד הדרום בנושא ההגנה על הסביבה. להלן יפורטו הממצאים העיקריים שהועלו באותה ביקורת: בפיקוד המרכז ובפיקוד הדרום לא נקבעו תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות המפרטות משימות, לוחות זמנים, ותקציבים המיועדים לטיפול בנושא; כמו כן פיקוד המרכז לא קבע בעל תפקיד שירכז ויתאם את הפעילות של הפיקוד בנושאי ההגנה על הסביבה. במעקב בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות בנושא ההגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון, במפקדת פיקוד הדרום, בזרוע האוויר ובאחת מיחידותיה שבחצור. להלן יפורטו ממצאי המעקב:

א. הפעילות בנושא ההגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון

משנת 2005 ועד תחילת שנת 2010 הוטלה האחריות לטיפול בהגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון על קצין הלוגיסטיקה הפיקודי בדרגת אל"ם. את תפקיד הטיפול השוטף בנושא השמירה על הסביבה במפקדת הפיקוד מילא בפרק הזמן האמור ראש מדור דלק במחלקת הלוגיסטיקה נוסף על תפקידו. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במפקדת פיקוד הצפון בינואר 2010 התברר כי משנת 2005 מתבצעת פעילות לקידום הטיפול במפגעים סביבתיים במחנות של פיקוד הצפון ולקידום הפינוי והשיקום של מפגעים אלה. בין השאר הוכנו תכניות לטיפול במפגעים סביבתיים בהתבסס על מיפוי מפגעים אלה שנעשה בכל אחד מהמחנות שבגזרת הפיקוד; פונתה בוצה בכל שנה על ידי קבלן אזרחי; נבנו מתקנים לשטיפת נשק ביחידות מחסני החירום (בזכות זאת קיבל ראש מדור דלק את פרס הרמטכ"ל); ובוצעה פעילות למניעת זיהום הקרקע מדלקים ושמנים במרכזי טיפולים ברכב ובתחנות דלק, על פי אפיון של המשרד להגנת הסביבה. עם זאת, בתכניות של מפקדת פיקוד הצפון לא נקבע לוח זמנים לסיום הטיפול בהסרת כל המפגעים הסביבתיים.

ב. הפעילות בתחום ההגנה על הסביבה בזרוע האוויר

1) הפעילות במטה זרוע האוויר: בביקורת הקודמת צוין כי בשנת 2001 הכינה זרוע האוויר תכנית אב לאיכות הסביבה שכללה תכנית עבודה לשנים 2001-2005. במעקב נמצא כי בזרוע האוויר אין תכנית אב בנושא ההגנה על הסביבה, ולמותר לציין כי לא הוכנה תכנית עבודה כוללת על בסיס תכנית האב כנדרש בהוראת זרוע אוויר שהוזכרה לעיל.

להלן יפורטו עיקרי הפעילות של מטה זרוע האוויר בתחום ההגנה על הסביבה לפי נתוני ענף תשתיות ונתוני מדור איכות הסביבה ובטיחות מינואר 2010:

א) הסמכת יחידות זרוע האוויר לתקן ISO 14001 בתחום ההגנה על הסביבה: אחת מפעילויותיו העיקריות של מדור איכות הסביבה ובטיחות שבענף הבטחת איכות בלהק ציוד היא הסמכת יחידות זרוע האוויר לתקן האמור, שהוא תקן בין-לאומי להפעלת מערכת להגנה על הסביבה. מכון התקנים הישראלי הוא המבצע הסמכה זו, ומרכיביה העיקריים הם: ביצוע סקר סביבתי ראשוני, הכנת תכנית לשיפור המצב בתחום ההגנה על הסביבה, גיבוש מערכת נהלים שתאפשר עמידה בדרישות התקן, פעילות הטמעה והסברה, ומבדק מסמיך של מכון התקנים הישראלי. ההסמכה מתחדשת בכל שנה. פעילות זו מתבצעת בכל 23 היחידות של זרוע האוויר, ולפי נתוני המדור בסוף שנת 2009 הוסמכו 17 יחידות לתקן האמור והיתר נמצאות בתהליכי הסמכה.

ב) חיבור בסיסי זרוע האוויר למערכות ביוב: עד סוף שנת 2009 בשבעה[14] מכ-40 מתקנים צבאיים בוצעו חיבור למערכות ביוב או התקנת מתקני טיהור שפכים קומפקטיים (בשניים מהם נעשה חיבור חלקי בלבד). בשבעה מתקנים אחרים מתבצעת או מתוכננת להתבצע פעילות כזאת בשנת 2010; ויתר 26 המתקנים אינם מחוברים למערכות ביוב.

ג) זיהום הקרקע מדליפות של דלק סילוני (להלן - דס"ל): בביקורת הקודמת נמצא, בין השאר, כי אירעו דליפות דס"ל בכמויות גדולות לקרקע, הן עקב מילוי יתר של המכלים והן עקב דליפת דס"ל מצנרת שנפגעה משיתוך (קורוזיה). בעת ביקורת המעקב היו בבסיסי זרוע האוויר מאות מכלים תת-קרקעיים של דס"ל, ובכל בסיס עברה צנרת להולכת דס"ל שאורכה הכולל כ-20 ק"מ. במעקב התברר כי בכל שנה נעשות בדיקות אטימות ל-15%-10% מהמכלים התת-קרקעיים; וכי בשנת 2010 החלו שניים מבסיסי זרוע האוויר לבצע פיילוט להתקנת מדידי גובה הדס"ל במכלים. נוסף על כך, מדי שנה בשנה מוחלפים, בממוצע, כשני ק"מ של צנרת להולכת דס"ל לפי ממצאי סקר שבוצע בבסיסי זרוע האוויר, ועד שנת 2009 הותקנה הגנה קתודית[15] במערכות הדס"ל בחמישה מהבסיסים. לפי נתוני מטה זרוע האוויר, בשנת 2009 התרחשו בבסיסי זרוע האוויר 13 דליפות דס"ל לקרקע בכמות כוללת של כ-250,000 ליטר, ואילו בשנת 2007 התרחשו בבסיסי זרוע האוויר 33 דליפות דס"ל וכמות הדס"ל הכוללת שדלפה באותה שנה לקרקע הייתה כ-1.5 מיליון ליטר (על הטיפול של משהב"ט בזיהום אקוויפר החוף בעקבות דליפת דס"ל מתמשכת מבסיס זרוע האוויר בחצור בשנת 1983 - ראו בהמשך).

בתגובת מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה על ממצאי המעקב נמסר, בין היתר, כי על אף ההתקדמות שחלה בכל הנוגע למניעת זיהום מדלקים, לרבות לאורך קווי הדס"ל שהוכח כי מצבם הפיזי גרוע, הרי שבכל הקשור למשמעות החמורה של הנתונים לגבי זיהומי קרקע לא חלה כל התקדמות, למעט במקרים מועטים. הוא הוסיף כי צה"ל אמנם שכר שירותי חברה אזרחית לביצוע סקרי קרקע לאיתור זיהומים ולשיקום קרקעות מזוהמות, אולם טרם התבצעו עבודות בנושא ועדיין לא הוקצו כספים לטיפול מקיף בנושא כמתבקש.

2) הפעילות בתחום ההגנה על הסביבה בבסיס זרוע האוויר בחצור: במועד המעקב כלל בסיס זרוע האוויר בחצור כמה טייסות של מטוסי קרב וגופים אחרים, כמו טייסת תחזוקה אווירית, המספקת שירותי תחזוקה לכלי הטיס ולציוד של הבסיס; וטייסת מינהלה, המספקת שירותי מינהלה. הממונה על הגנת הסביבה בבסיס מינה 20 נאמני הגנת הסביבה, הפועלים בטייסות ובגפים השונים. הבסיס מוסמך משנת 2005 לטפל בנושא הגנת הסביבה לפי תקן ISO 14001. על פי נתוני הבסיס, בשנים 2006-2009 נרכשו אמצעים לספיחת דלקים והותקנו מפרידי דלק בשני גפים בבסיס; הוחלפו כל קווי הדס"ל והותקנה בהם הגנה קתודית; נרכשו והותקנו מאצרות ובוצעו בדיקות אטימות במכלי הדלק. כמו כן, מתבצעת פעילות בתחום הסרת מפגעי אזבסט (ראו בהמשך). בבסיס גם מתבצעת פעילות הדרכה להגברת המודעות לנושא ההגנה על הסביבה.

ג. הפעילות בנושא ההגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הדרום

בביקורת הקודמת צוין, בין השאר, כי בענייני שמירת הסביבה עסקו שני גורמים בפיקוד; וכי פיקוד הדרום לא גיבש בשנים 2000-2003 תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות בנושא ההגנה על הסביבה.

במעקב התברר כי עד שנת 2007 הטיפול בהגנת הסביבה במפקדת פיקוד הדרום נחלק בין כמה גורמים לפי תחומי עיסוקם, ולא היה גורם שיטפל בנושא בראייה כוללת. משנת 2007 ועד סוף שנת 2009 היה מפקד החימוש הפיקודי אחראי מטעם מטה מפקדת הפיקוד לטיפול בהגנה על הסביבה.

---

14 מ-20 מחנות של צה"ל שחוברו למערכות ביוב עד סוף שנת 2009, כאמור לעיל.

15 שימוש בתהליך אלקטרו-כימי למניעת שיתוך (קורוזיה) של מכל או צנרת של דס"ל.

בינואר 2010 הוטל תחום הטיפול בשמירה על הסביבה במפקדת הפיקוד על ענף "לאומי, התיישבות, ביטחון" (לה"ב), הפועל בכפיפות לראש המטה של מפקדת הפיקוד.

בשנת 2007 מיפתה מפקדת הפיקוד את המפגעים הסביבתיים שבתחומה, ובשנים 2008 ו-2009 שופצו תחנות שאיבת מים, חוברו כמה מחנות למתקני ביוב אזוריים, הוחלפה צנרת ביוב דולפת ופורקו לוחות אזבסט. על פי נתוני מפקדת הפיקוד, עדיין נדרש טיפול בכמה מפגעים סביבתיים, בכלל זה חיבור מחנות לתשתיות ביוב אזוריות; טיפול בבריכות חמצון מלאות וגולשות; ופינוי ערמות פסולת מוצקה, לרבות פסולת אזבסט, ממחנות בלתי מאוישים לאתרים המיועדים לכך (ראו בהמשך). פעילות זו לא התבססה על תכנית רב-שנתית, אלא על תכניות שנתיות שביצוען תלוי בתקציב.

מהאמור לעיל בנוגע להגנה על הסביבה במפקדת פיקוד הצפון, בזרוע האוויר ובמפקדת פיקוד הדרום עולה כי אלה פועלים בתחום ההגנה על הסביבה, וכי המודעות לנושא ההגנה על הסביבה גברה מאז הביקורת הקודמת. עם זאת, פעילות זו אינה מבוססת על תכנית רב-שנתית או תכנית אב, אלא על תכניות שנתיות שביצוען תלוי בתקציב שמקצה כל גורם בכל שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה עלול להקשות על הטיפול בכל המפגעים הסביבתיים בתוך פרק זמן סביר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להגנת הסביבה באט"ל ללמוד ולבחון אם ראוי לאמץ את שיטת העבודה של חיל האוויר ולפיה בסיסיו מוסמכים לטפל בנושא ההגנה על הסביבה לפי תקן ISO 14001, ואם אין מקום להנהיג שיטה זו בכל יחידות צה"ל.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי במסגרת התר"ש "צה"ל שומר סביבה" גובשו לוחות זמנים ותקציב לטיפול במפגעים הסביבתיים; וכי הוא בוחן את האפשרות להחיל את תקן ISO 14001 בכל מתקני צה"ל.

הטיפול של משהב"ט בנושא השמירה על הסביבה בצה"ל

1. הוועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון

בתקופת הביקורת הקודמת פעלה במשהב"ט ועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון, אשר תפקידיה נקבעו בהוראת משהב"ט בנושא שמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון (להלן - הוועדה). בין תפקידים אלה: קביעת מדיניות והכנת הנחיות לטיפול בנושא שמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון, וכן קביעת דרכי פעולה מוגדרות לטיפול במפגעים סביבתיים שכבר נוצרו. בביקורת הקודמת, שבמסגרתה הועלו ליקויים בנוגע לפעילותה של הוועדה, העיר משרד מבקר המדינה כי בפועל לא מילאה הוועדה את ייעודה כראוי, והדבר השפיע על מידת מעורבותו של משהב"ט באופן הטיפול של צה"ל בנושא ההגנה על הסביבה.

במעקב נמצא כי הליקויים בנוגע לפעילותה של הוועדה שנמצאו בביקורת הקודמת לא תוקנו, והוועדה לא מילאה את תפקידיה העיקריים כנדרש בהוראת משהב"ט האמורה. למשל, היא לא קבעה מדיניות ולא הכינה הנחיות לטיפול בנושא ההגנה על הסביבה במערכת הביטחון ואף לא קבעה דרכי פעולה מוגדרות לטיפול במפגעים סביבתיים שכבר נוצרו. הוועדה גם לא דרשה מצה"ל מידע על מפגעים סביבתיים. לפי נתוני מרכז הוועדה במשהב"ט, בשנים 2006-2009 התכנסה הוועדה בתדירות נמוכה, ורוב הדיונים שקיימה לא נגעו לצה"ל. למשל, בשנת 2008 דנה הוועדה

בשני נושאים בלבד: איתור ומדידה של מזהמי דלק בקרקע באמצעות חישה מרחוק ובנייה ירוקה, וגם בדיונים אלה לא נכלל מידע על הנעשה בתחום ההגנה על הסביבה בצה"ל.

משרד מבקר מעיר כי עד שנת 2009, כחמש שנים לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, לא פעל משהב"ט לתיקון הליקויים שהועלו באותה ביקורת בכל הנוגע לפעילות הוועדה. במועד סיום המעקב נמצא כי הוועדה אינה ממלאת את תפקידה כנדרש בהוראת משהב"ט האמורה, ומכאן שהשפעתה על הנעשה בצה"ל בתחום השמירה על הסביבה הייתה מזערית, אם הייתה לה השפעה כלשהי בתחום.

2. הטיפול של משהב"ט בזיהומים רחבי היקף

א. תחמושת בקרקעית הים מול חופי תל אביב

בביקורת הקודמת צוין כי בעקבות אירוע מפברואר 2001, שבו נפלטה מהים תחמושת באזור חוף "הצוק" בתל אביב, עשה המשרד להגנת הסביבה בדיקה בקרקעית הים באזור ממערב לקו החוף שבין חוף "צוק" לבין חוף "תל-ברוך" ומצא, בין השאר, ארגזי תחמושת, פגזי מרגמה בקוטר 81 מ"מ ו-120 מ"מ, פגזים בקוטר 30 מ"מ, וחביות סגורות ופתוחות המכילות תחמושת. עוד צוין בביקורת הקודמת כי מנכ"ל משהב"ט כתב למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה בפברואר 2003 כי על פי בדיקת צה"ל, אין למשהב"ט ולצה"ל כל קשר להטלתה של התחמושת האמורה לים. עם זאת, בסוף שנת 2003 סיכמו מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז כי גורם חיצוני המקובל על שני הצדדים יבחן סוגיה זו. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי על משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לגבש החלטה כוללת וסופית בדבר הפעולות להשלמת הטיפול במפגע זה.

במועד סיום המעקב, כשש שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת, נמצא כי טרם יושבה המחלוקת בין משהב"ט ובין המשרד להגנת הסביבה בנוגע לאחריות לתחמושת ולפינויה, וכי לא חלה כל התקדמות בטיפול בה. ביוני 2007 כתב היועץ המשפטי למערכת הביטחון למנכ"ל משהב"ט דאז, בין השאר, כי מצד אחד לא הוכח מהו מקור התחמושת ולא נעשתה כל בדיקה לאיתור הגורם שהטיל את התחמושת לים, ומצד אחר "מהותה של פסולת זו יוצר זיקה נסיבתית למערכת הביטחון". היועץ המשפטי למערכת הביטחון הוסיף כי "אין צורך לאמור, כי הימצאותם של ריכוזי תחמושת בקרקעית הים לא רק גורמים למפגע אקולוגי, אלא **בעיקר טומנים בחובם סכנה לנפש ולרכוש**" (ההדגשה במקור); וכי יש להתקשר עם גורם מקצועי כדי שיבצע, בשלב הראשון, סקר ימי אשר בהתבסס על ממצאיו יוחלט, בין היתר, כיצד לפעול בנושא, ואם אכן צריך לפעול בנושא (שכן ייתכן שהפסולת קבורה היטב והסיכויים שתיסחף נמוכים). כמו כן, היועץ המשפטי למערכת הביטחון המליץ כי משהב"ט יקבל עליו את האחריות לביצוע משימה זו ויכיר בחשיבותה של הקצאת התקציב לנושא זה.

ביולי 2007 כתב מרכז הוועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון לסמנכ"ל בכיר במשרד להגנת הסביבה כי "עד אשר תתקבל החלטה לגבי הגורם שירכז את הנושא, מומלץ שתודיעו לרשויות המקומיות הרלוונטיות (ת"א, בת ים והרצליה) שקיימת אפשרות לפליטת תחמושת מן הים כתוצאה מסערות חורף וע"כ יש לגלות ערנות בעת ניקוי החוף ותחזוקתו. וכי במקרה של הפלטות פריטי תחמושת אל החוף, יש להודיע על כך למשטרה ולחסום גישת מתרחצים ועוברי אורח אל הפריטים שנפלטו, עד שייאספו ויטופלו ע"י הגורמים המוסמכים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף על פי שיש במפגע זה משום סיכון פוטנציאלי לנפש ולרכוש, בשש השנים שעברו בין מועד סיומה של הביקורת הקודמת למועד סיומה של הביקורת הנוכחית לא נקטו הגורמים הנוגעים בדבר צעד ממשי כלשהו לסילוק המפגע, ונוכח חומרת הבעיה לא ניתן להסתפק רק במתן הנחיות בדבר הצעדים שיש לנקוט אם תיפלט תחמושת לחוף. על הגורמים המקצועיים במשהב"ט ובמשרד להגנת הסביבה לסכם ללא דיחוי נוסף את אופן הטיפול במפגע זה, ואם לא יצליחו להכריע בדבר יש מקום שיערבו בנושא את הדרג המיניסטריאלי הנוגע בדבר - שר הביטחון והשר להגנת הסביבה.

ב. זיהום אקוויפר החוף באזור חצור

בשנת 1983 זוהם אקוויפר החוף באזור חצור בעקבות דליפת דס"ל מתמשכת מבסיס זרוע האוויר בחצור. לפי דוח של נציבות המים משנת 1986, הכמות שדלפה הוערכה ב-20,000 מ"ק. במועד סיומה של הביקורת הקודמת, במרס 2004, כ-20 שנה לאחר שהתגלה הזיהום, נמצא כי אף שבאותן שנים עסקו משהב"ט, צה"ל, נציבות המים ומקורות חברת מים בע"מ בנושא הזיהום בחצור, טרם הוחלט כיצד יטופל הנושא. גם בנוגע למפגע זה העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת כי על משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לסכם כיצד לטפל בו.

במעקב התברר כי מאז סיום הביקורת הקודמת הפעילות של משהב"ט לטיפול בהסרת המפגע הייתה אטית מאוד, ובמועד סיום המעקב בוצעה רק פעילות ראשונית לטיפול בו, כמפורט להלן:

בשנים 2005 ו-2006 ביצעה נציבות המים[16] סקר מפורט בנושא זיהום אקוויפר החוף בחצור לעדכון תמונת המצב בנושא. ממצאי הסקר לימדו ש"עדשת הדלק"[17] שאותרה בשנות השמונים של המאה העשרים עדיין נמצאת במקום, ועקב כך אי-אפשר לחדש את השאיבה משתי בארות מים הנמצאות בבסיס זרוע האוויר בחצור, שנסגרו בעקבות גילוי הזיהום. בדיון שהתקיים באמו"ן שבמשהב"ט באפריל 2008 סיכם סמנכ"ל וראש אמו"ן דאז, בין היתר, כי יש לשאוב את "עדשת הדלק" באזור המזוהם על מנת לנקות את האזור ולתרום בכך לפיתוח משק המים; כמו כן יש לבצע קידוחי ניטור נוספים על מנת לקבל תמונת מצב מעודכנת בנושא הזיהום באקוויפר. בנובמבר 2008 מסר משהב"ט לנציבות המים התחייבות על סך 600,000 ש"ח עבור ביצוע סקר בנוגע לזיהום. לפי נתוני מנהלת אגף איכות המים ברשות המים, בחודשים אוגוסט-נובמבר 2009 בוצעו עשרה קידוחי ניטור חדשים. בממצאי הקידוחים היה כדי לסייע בתיחום אופן התפשטותה של עדשת הדלק במי התהום ובהערכה כללית של נפח הדס"ל - לפי הערכה זו היה נפח הדס"ל באותו מועד כ-200 מ"ק. יצוין כי לפי ההערכה הראשונית, שכאמור התבצעה במסגרת דוח נציבות המים בשנת 1986, היה נפח הדס"ל 20,000 מ"ק.

בתגובת רשות המים מיוני 2010 על ממצאי המעקב נמסר כי במסגרת עבודתה הושלמו, בין היתר, השלבים האלה: בוצעו עשרה קידוחי ניטור חדשים לתיחום "עדשת הדלק", וכן בוצעו מבחני שאיבה והוערכה כמות הדלק שניתן לשאיבה. עוד מסרה רשות המים כי באפריל 2010 היא הגישה למשרד הביטחון פירוט בנושא הפעולות הנוספות להמשך התיחום של הזיהום שלצורך ביצוען יש להקצות סכום כולל של כ-242,000 ש"ח.

יצוין כי במרס 2010 דן בג"ץ בעתירה שהגישה עמותת "אדם, טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה" נגד שר הביטחון, מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, השר להגנת הסביבה והשר לתשתיות הלאומיות[18]. בדיווח ששלחה בא כוח המדינה לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה

---

16 ב-1.1.07 הוקמה במקום נציבות המים הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים).

17 הכינוי שניתן לזיהום. מקורו בכך שהדלק צף על פני המים ויוצר צורה הדומה לעדשה.

18 בג"ץ 6130/08 אדם טבע ודין נ' שר הביטחון ואח'.

ולמערכת הביטחון היא כתבה: "במהלך הדיון ציינה שופטת בית המשפט העליון מרים נאור, כי המצב שנוצר, בו ידעה המדינה על קיומו של זיהום המים בבסיס חיל האוויר חצור במשך 30 שנה, אך לא נקטה כל פעולה להתמודדות עם הזיהום 'גובל בשערורייה'". בהחלטת בית המשפט נכתב: "אף שהודעת המשיבים בהחלט מצביעה על התקדמות, אין די במה שנעשה עד כה; אנו מצפים לקבל מן המשיבים בתוך 6 חודשים הודעה משלימה בדבר עקרונות השיקום ייקבעו ודרכי המימון".[19]

✶

לסיכום הפרק הדן בטיפולו של משהב"ט בנושא השמירה על הגנת הסביבה בצה"ל מעיר משרד מבקר המדינה כי משהב"ט לא תיקן את הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע לטיפולו בזיהומים רחבי היקף ולטיפולו בנושא הוועדה לשמירת איכות הסביבה במערכת הביטחון. טיפולו של משהב"ט בנושאים אלה התמהמה במשך שנים, למרות הנזקים שמקורם בזיהומים אלה והנזקים העתידיים שעלולים להיגרם בגינם.

הטיפול בהסרת לוחות אזבסט

על פי חוברת מידע לציבור הרחב בנושא אזבסט שהוציאה הוועדה הטכנית לאבק מזיק באמצעות המשרד להגנת הסביבה בדצמבר 2003, אזבסט מוגדר כאבק מזיק וכחומר מסוכן לבריאות. במועד המעקב התפרסמה מטעם הממשלה הצעת חוק שנועדה למנוע מפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי אזבסט ולטפל במפגעים אלה[20]. בדברי ההסבר לאותה הצעת החוק נאמר גם כי הציבור הרחב עלול להיחשף לאזבסט בשני מופעים עיקריים, כלהלן:

המופע השכיח הוא אזבסט-צמנט. מדובר במוצר קשיח העשוי מתערובת של מלט, מים ואזבסט, אשר שיעור האזבסט בה הוא כ-10%. כאשר האזבסט "כלוא" במלט אין בו משום סכנה, אך כאשר המלט מתפורר, נשבר או נשרף משתחררים סיבי האזבסט לאוויר. המופע הרווח והמוכר ביותר של אזבסט-צמנט הוא לוחות גליים המשמשים כתקרה במבנים ובסככות. על פי ההערכות, שטחם הכולל של מבני אזבסט-צמנט בארץ הוא עצום - כ-100 מיליון מ"ר.

מופע אחר של האזבסט הוא האזבסט הפריך, הניתן לפירור במגע יד. האזבסט הפריך מותז על קירות במבנים שונים, ובעיקר במבני ציבור גדולים כגון אולמות מופעים וספריות, לצורך בידוד אקוסטי. ריכוז סיבי האזבסט הפריך גבוה בהרבה מריכוז סיבי האזבסט-צמנט, ולפיכך שחרור סיביו מסוכן בהרבה. בהקשר זה ידועה הדוגמה של לוחות "פיקל", ששימשו בצה"ל כלוחות נעיצה. לפי דברי ההסבר, במשך השנים היה השימוש באזבסט פריך בישראל רווח הרבה פחות מאשר השימוש באזבסט-צמנט. בביקורת הקודמת בנושא אזבסט צוין כי האזבסט הפריך הוא המסוכן יותר לבריאות ויש להסירו.

---

19 התיק עדיין תלוי ועומד בבית המשפט. הדיון האחרון התקיים באוקטובר 2010 ונקבע בו כי המשך הדיון יתקיים כארבעה חודשים לאחר מכן.

20 הצעת חוק למניעת מפגעי אזבסט, התש"ע-2009, החלטת ממשלה 461.

בביקורת הקודמת בנושא האזבסט בדק משרד מבקר המדינה את תהליך הסרתם של לוחות "פיקל" ממחנות צה"ל ברחבי הארץ ואת הטיפול של משהב"ט במבנים שלו המכילים אזבסט. במעקב נבדק אופן תיקון הליקויים שהועלו בצה"ל ובמשהב"ט בביקורת הקודמת בנושא האזבסט. נוסף על כך נבדק הטיפול בהסרת לוחות אזבסט במחנות של משמר הגבול (להלן - מג"ב) - הן ביחידות של מג"ב הפועלות בפיקוד צה"ל והן במחנות של יחידות מג"ב הפועלות בפיקוד המשטרה. כמו כן נבדקה הפעילות להחלפת לוחות אזבסט במערכת החינוך.

1. הטיפול באזבסט בצה"ל

א. הטיפול במפגעי אזבסט - אזבסט פריך ואזבסט-צמנט שבור

1) הסרת לוחות "פיקל": בהחלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מנובמבר 2006, שהתקבלה בעקבות הביקורת הקודמת בנושא האזבסט, נקבע כי צה"ל יגבש בתוך שלושה שבועות רשימה ובה יפורטו מבני האזבסט שברשותו, ובייחוד אלה המכילים אזבסט הנמצא במצב של התפוררות, לרבות מבני אזבסט-צמנט שנשרפו, מבנים המכילים אזבסט שנשברו ולוחות "פיקל" שמצב תחזוקתם ירוד - אשר שטחם הכולל כ-9,000 מ"ר; רשימת המבנים כאמור תוכן על פי חלוקה לקבוצות בהתאם לחומרת מצבם ולסכנה הנשקפת בגינם לבריאות הציבור ולסביבה; צה"ל יחל בלא דיחוי בטיפול בנושא ההסרה והסילוק של מפגעי אזבסט לפי סדר העדיפויות שייקבע, ובהתאם למידת הסיכון הנשקף בגינם לבריאות הציבור.

במסגרת דיון מעקב של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מפברואר 2007 הציגה מערכת הביטחון תמונת מצב בעניין ביצוע הסרת לוחות "פיקל" ודיווחה כי הפירוק יסתיים עד סוף שנת 2007. בהחלטה של ועדת השרים מפברואר 2007 צוין, בין השאר, כי יו"ר ועדת השרים דאז, השר איתן כבל, סיכם שיש להגביר את קצב הטיפול במפגעי האזבסט הדחופים שיש בהם משום סכנה לבריאות הציבור (לוחות "פיקל"), וכי עבודות ההסרה יסתיימו בתוך כארבעה חודשים (ולא עד סוף שנת 2007 כפי שדיווחו נציגי צה"ל).

התברר כי ביצוע עבודות פירוק לוחות האזבסט נמשך בפועל לאחר תום התקופה האמורה, כמפורט להלן: בהחלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מ-29.10.07, שבמסגרתה סוכם דיון מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה מנובמבר 2006 ומפברואר 2007, נאמר כי ועדת השרים רושמת לפניה את הודעת צה"ל ולפיה עד 31.12.07 יושלם הליך הפירוק של כל מבני האזבסט מסוג "פיקל" הידועים למערכת (ששטחם הכולל כ-5,000 מ"ר).

במסמך של המינהל להגנת הסביבה באט"ל מיולי 2009 נאמר: "צה"ל ביצע בשנת 2007 במלואה את התכנית לפרוק לוחות אזבסט מסוג 'פיקל' ואזבסט פגום שהיה ידוע בדצמבר 2006 עת התקבלה החלטת ועדת השרים בנושא". עוד נאמר במסמך זה כי בפועל הוסרו כ-15,000 מ"ר לוחות "פיקל", בעלות כוללת של כ-10 מיליון ש"ח. מרכז בינוי באט"ל דיווח למשרד להגנת הסביבה בדצמבר 2008 כי שטחם הכולל של לוחות "פיקל" שפורקו מתחילת מועד ביצועו של הפרויקט בשנת 2002 ועד מועד סיומו הסתכם בכ-50,000 מ"ר, לא כולל המבנים ביחידות של זרוע האוויר וזרוע הים (על הפעילות של שתי זרועות אלה בנוגע לטיפול באזבסט, ראו בהמשך).

2) הטיפול במפגעי אזבסט שהתגלו בשנת 2008: א) בהחלטת הממשלה האמורה מפברואר 2007 צוין גם שיו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קבע כי צה"ל, בשיתוף נציגי המשרד להגנת הסביבה, יכינו בתוך חודש דוח מפורט אשר יכלול תמונת מצב ומיפוי של צורכי הטיפול בנושא הסרת מפגעי האזבסט ממחנות צה"ל וממחנות שננטשו, לרבות היקף השטחים ומקומם, סדר העדיפויות לטיפול והתקציבים הנדרשים להשלמת הטיפול הנושא. נמצא כי סקר זה לא הושלם

בתוך פרק הזמן שנקבע בהחלטת הממשלה האמורה, וכי בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2007 נאמר כי ועדת השרים רושמת לפניה שצה"ל ישלים עד סוף יוני 2008 את המיפוי בנושא לוחות האזבסט, לרבות לוחות אזבסט-צמנט, ואת גיבוש התכנית להסרתם.

בחודשים ינואר-מאי 2008 ביצע צה"ל סקר למיפוי האזבסט במחנות לא מאוישים ובמבנים לא מאוישים השוכנים במחנות מאוישים. ממצאי הסקר מלמדים שיש 61 מחנות כאלה. ב-33 מאותם מחנות נמצאו מפגעי אזבסט: לוחות "פיקל" ולוחות שבורים של אזבסט-צמנט. לפי סקר זה, מדובר בלוחות "פיקל" ששטחם הכולל כ-1,000 מ"ר, ובלוחות שבורים של אזבסט-צמנט ששטחם הכולל כ-12,700 מ"ר (לא כולל מחנות במרחב פיקוד המרכז שהוזכרו בסקר אך לא צוין היקף השטח של לוחות האזבסט בהם). יצוין כי הסקר לא התבצע ביחידות של זרוע האוויר וזרוע הים, ולפיכך הוא אינו כולל נתונים על לוחות האזבסט ביחידות אלה.

על בסיס תוצאות הסקר האמור הכין אט"ל תכנית ליישום בכל 61 המחנות האמורים, בארבע דרגות טיפול: נקבע כי בדרגות דחיפות א' ו-ב' יוסרו מפגעים של לוחות "פיקל" ושל אזבסט-צמנט שבור במחנות לא מאוישים ובמבנים לא מאוישים השוכנים במחנות מאוישים; בדרגת דחיפות ג' יוסר אזבסט-צמנט לא שבור במחנות לא מאוישים בקרבת יישוב אזרחי או מחנה של צה"ל; ובדרגת דחיפות ד' יוסר אזבסט-צמנט לא שבור במחנות לא מאוישים המרוחקים מיישוב אזרחי או מחנות צבאיים.

באפריל 2009 סיכם ראש המטה באט"ל כי הטיפול במפגעי אזבסט במחנות צה"ל בדרגות דחיפות א' ו-ב' יושלם ויתוקצב עד סוף שנת 2009 בדומה לפרויקט הסרת לוחות "פיקל" במחנות צה"ל בשנת 2007, וכי את הפרויקט יתקצבו גורמים שונים בצה"ל, כגון הפיקודים המרחביים והזרועות (העלות הכוללת לטיפול במפגעים שסווגו בשתי דרגות הדחיפות הראשונות הוערכה בכארבעה מיליון ש"ח). במעקב נמצא כי בשנת 2009 לא בוצעו העבודות להסרה ולפינוי של האזבסט כאמור, כיוון שהגורמים השונים לא הקצו לכך את התקציב הנדרש. מבדיקה שהתקיימה במינהל הגנת הסביבה באט"ל באפריל 2010 התברר כי באותו מועד טרם הוחל בביצוע התכנית להסרת מפגעי האזבסט, כיוון שחלק מגורמים אלה עדיין לא העבירו למרכז הבינוי את התקציב הדרוש לכך.

מהאמור עולה כי אף על פי שמפגעי האזבסט שהוכחו כמסוכנים לבריאות התגלו כבר במאי 2008, הרי שעד סוף המעקב, כשנתיים לאחר מכן וכעשרה חודשים לאחר שניתנה ההנחיה להסירם, לא סיים צה"ל את הסרתם. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה ומעיר כי יש לפעול להסרת מפגעים אלה ללא דיחוי.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתגובה על ממצאי המעקב כי העבודות להסרת מפגעי האזבסט, הכלולות בדרגות דחיפות א' וב', החלו ביוני 2010 ומתוכננות להסתיים בסוף שנת 2010; וכי הטיפול ביתר מפגעי האזבסט יבוצע בשנת 2011. כמו כן מסר צה"ל כי בעקבות הקמת המינהל להגנת הסביבה באט"ל נבנה מסד נתונים כלל-צה"לי, המקיף את כלל המפגעים הסביבתיים בצה"ל, לרבות מפגעי האזבסט.

ב) בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במרס 2010 בבסיס הטירונים "דותן" (להלן - מחנה 80) במסגרת ביקורת אחרת שעשה משרד מבקר המדינה[21], הם ראו מבנה לא מאויש מוקף בגדר, ונמסר להם שמדובר במבנה הכולל לוחות אזבסט, שחלקם שבורים. התברר כי מחנה 80 לא נכלל בסקר האמור שהתבצע בשנת 2008, וממילא מבנה זה שיש בו מפגע אזבסט לא נכלל בסקר. בעקבות פניית נציגת משרד מבקר המדינה למינהל להגנת הסביבה בעניין זה עשה מפקח אזבסט של

21 בעניין זה ראו את הפרק "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", בדוח זה.

מרחב הבינוי באפריל 2010 סקר במחנה 80 ומצא כי שוכנים במחנה עוד שלושה מבנים לא מאוישים שגגותיהם עשויים מאזבסט-צמנט תקין. גם מבנים אלה לא נכללו בסקר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המינהל להגנת הסביבה לוודא שאין במחנות אחרים מבנים המכילים רכיבי אזבסט שאין מידע עליהם.

3) פינוי מפגעי אזבסט ממתחם בסמוך לכלא קציעות: משנת 2003 ועד סוף שנת 2007 התקיימה התכתבות ענפה בין המועצה האזורית רמת הנגב והמשרד להגנת הסביבה ובין הגורמים הרלוונטיים בצה"ל בנוגע לצורך בטיפול במפגע אזבסט שנותר במתחם שצה"ל פינה סמוך לכלא קציעות, אולם היא לא הביאה לסילוקו. בינואר 2008 הוציאה המועצה האזורית רמת הנגב צו ניקוי נגד בעלי תפקידים בכירים בצה"ל ובמשהב"ט (ובהם מנכ"ל משהב"ט דאז, פנחס בוכריס; הרמטכ"ל, גבי אשכנזי; ואלוף פיקוד הדרום דאז, אלוף יואב גלנט), לפי סעיף 13ב'(א1)(1) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, המורה להם לסלק את כל ערמות הפסולת. גם בעקבות הוצאת צו זה לא דאגו הנמענים לסלק את ערמות הפסולת כנדרש.

במרס 2009 כתב המשנה לפרקליט המדינה, מר יהושע למברגר, ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון, בין היתר, כי בביקור שקיים במקום הוא נוכח בחומרת המפגעים[22], ובנזקים הנגרמים בגינם, ובהם סיכון בריאותי לתושבי האזור, פגיעה באיכות הסביבה ואי-יכולת לעשות שימוש בשטח. עוד כתב כי הוא מבקש לפעול בהקדם לניקוי המפגעים, וכי כל עוד לא פונו המפגעים כאמור בצווים, נשקף סיכון ממשי לגורמים האחראים למפגעים ולמחדלים שמקורם באי-פינוים, ובכלל זה עלולים אותם גורמים לעמוד לדין פלילי.

נוכח העובדה שמפגע האזבסט לא הוסר מאזור קציעות גם לאחר שנשלח מכתב זה, הוציא המשרד להגנת הסביבה בדצמבר 2009 למפקד פיקוד הדרום דאז ולראש מחלקת תשתיות ופיתוח באג"ת צווים והודעה לסילוק המפגע לפי סעיף 11ב לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; לפי סעיפים 54 ו-61(א)(1)(ב) לפקודת בריאות העם, 1940; ולפי סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. בצווים ובהודעה מפורטים השלבים לפינוי המפגע, ובהם שלבי ביצוען של פעולות מידיות למניעת סיכון לציבור. בין השאר נקבע כי יש לגדר ולסגור את כל השטחים שבהם הושלכה פסולת האזבסט ולהציב בסמוך להם שלטי אזהרה; יש להגיש לאישור המשרד להגנת הסביבה בתוך 14 ימים תכנית לסקר אשר קבלן המוסמך לטפל באזבסט פריך נדרש לבצעו; בתוך 14 ימים לאחר אישור הסקר יש להכין תכנית עבודה לפינוי המפגע ולהגישה לאישור המשרד להגנת הסביבה; ולאחר קבלת אישור זה יש להגיש בקשה לאישור עבודת הפינוי.

מנתוני המינהל להגנת הסביבה באט"ל מאפריל 2010, מועד סיום המעקב, התברר כי מאז קבלת הצו נעשתה בפיקוד הדרום פעילות לסימון ולשילוט של המתחמים שבהם נמצאת פסולת אזבסט מסוכנת; כמו כן, פיקוד הדרום בדק בשיתוף המשרד להגנת הסביבה את האפשרות לטמון את פסולת האזבסט במתחם עצמו.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי השטח שבו הושלכה הפסולת גודר ושולט כנדרש, כי פיקוד הדרום הקצה את התקציב הדרוש להסרת המפגעים במתחם קציעות, וכי הם יוסרו בשנים 2010 ו-2011.

---

22 המשנה לפרקליט המדינה התייחס במכתבו גם למפגע סביבתי אחר שמקורו בשפכי הביוב של בסיס צבאי פעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום המעקב עדיין לא פעל צה"ל לסילוק מפגע האזבסט באזור קציעות שנמצא במקום כבר משנת 2003. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שצה"ל לא קיים את צו הניקוי שהוציאה המועצה האזורית רמת הנגב כבר בינואר 2008, ואת העובדה שצה"ל לא פעל להסדרת הנושא אף לאחר מרס 2009, המועד שבו שלח המשנה לפרקליט המדינה מכתב ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון ובו דיווח על אי-קיום צו זה. על צה"ל לפעול בדחיפות לסילוק המפגע החמור כדי למנוע סיכון בריאותי לתושבי האזור.

4) הטיפול בלוחות אזבסט בזרוע הים ובזרוע האוויר: במעקב התברר כי זרוע הים וזרוע האוויר מטפלות, כל אחת בתחומה, במפגעי האזבסט. לפי נתוני מחלקת תכנון, אחזקה ולוגיסטיקה במספן ציוד של מפקדת זרוע הים מדצמבר 2009, במבנים שנמצאים בבסיסים אין לוחות "פיקל". כמו כן, על פי אותם נתונים השקיעה זרוע הים בשנים 2007-2009 כ-2.6 מיליון ש"ח בטיפול במבנים שמכילים רכיבי אזבסט, שכלל פירוק אזבסט-צמנט שבור וצביעת שאר הלוחות מסוג אזבסט-צמנט. לפי התכנון, בסוף שנת 2010 יהיו בזרוע הים לוחות אזבסט-צמנט בשטח כולל של כ-88,000 מ"ר, שכולם צבועים[23].

לפי נתוני מחלקת תכנון וארגון בזרוע האוויר, אין במבנים שבבסיסים לוחות "פיקל". עם זאת, ב-40 בסיסים ומחנות נמצאים מאות רבות של מבנים שקירותיהם וגגותיהם מכילים רכיבי מאזבסט-צמנט. לפי נתונים אלה, משקיעה זרוע האוויר כל שנה כ-3 מיליון ש"ח בהחלפת אזבסט-צמנט שבור או בצביעת אזבסט-צמנט, ובשנים 2008 ו-2009 פורקו כ-32,000 מ"ר של אזבסט-צמנט שהיה צורך להחליפו.

2. היערכות משהב"ט לטיפול בלוחות אזבסט

בביקורת הקודמת בנושא האזבסט נמצא כי פעילות הגורמים במשהב"ט המעורבים בטיפול באזבסט הייתה חלקית ולקויה. משרד מבקר המדינה העיר כי על משהב"ט לוודא שביחידותיו אין שום מבנה המכיל רכיבי אזבסט פריך, כדי לא לסכן את בריאותם של השוהים במבנים אלה.

במעקב נמצא כי הליקוי תוקן: מנתוני החטיבה לסיוע לוגיסטי באמו"ן מיולי 2009 התברר כי משהב"ט ביצע סקר למיפוי מבנים המכילים רכיבי אזבסט, ופעל בעניינו של כל מבנה כזה. חלק מהמבנים המכילים רכיבי אזבסט נהרסו, ובמבנים אחרים טופלו לוחות האזבסט על פי הוראות המשרד להגנת הסביבה. למשל, באזור הקריה בתל אביב נהרסו 13 מבנים שהכילו רכיבי אזבסט, ותשעה מבנים אחרים שהכילו רכיבים אלה לא נהרסו - חלקם היו במצב סביר, ובחלקם הוחלפו רכיבי אזבסט.

3. הטיפול בלוחות אזבסט במחנות של כוחות מג"ב

המשטרה מפעילה את מג"ב ככוח רב-תכליתי ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר, לסיוע בלחימה בפשיעה במגזר העירוני ובמגזר הכפרי וככוח עתודה להתערבות מהירה. כ-40% מכוחות מג"ב פועלים בפיקוד צה"ל ועוסקים בעיקר בפעולות ביטחון שוטף. כוחות אלה משולבים בסדר הכוחות של שני פיקודים מרחביים בצה"ל - מרכז ודרום - ופועלים על פי פקודתם.

---

23 הצבע, אשר מכיל דבק, מצמצם במידה ניכרת שחרור של סיבי אזבסט לאוויר.

א. כוחות מג"ב בפיקוד צה"ל

לפי נתוני מטה מג"ב מינואר 2010, שטחם הכולל של לוחות האזבסט במבנים שבמחנות שבהם שוכנות יחידות מג"ב תחת פיקוד צה"ל הוא כ-9,000 מ"ר; כ-5,700 מ"ר מהם נמצאים במבנים המשמשים למגורים של שוטרי מג"ב. נמצא כי בנתונים אלה אין הבחנה בין סוגי האזבסט, ולא ניתן ללמוד מהם גם מהו מצבם של לוחות האזבסט ואם נשקפת בגינם סכנה לבריאות שוטרי מג"ב. ממלא מקומו של ראש אגף תמיכה לוגיסטית במטה מג"ב דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2010 כי כיוון שמדובר בכוחות מג"ב הפועלים בפיקוד צה"ל, הטיפול באזבסט במחנות של כוחות אלה מוטל על צה"ל.

בבדיקה שנעשתה בפברואר 2010 במינהל הגנת הסביבה באט"ל נמצא כי צה"ל לא מיפה מבנים אלה לבירור סוג האזבסט ומצבם של לוחות האזבסט, וממילא הם אינם נכללים בתכנית שקבע אט"ל ביולי 2009 לטיפול במפגעי אזבסט בעקבות הסקר שבוצע בשנת 2008. במינהל הגנת הסביבה באט"ל הוסבר לנציגת משרד מבקר המדינה כי מבנים של יחידות מג"ב הפועלות בפיקוד צה"ל הועברו לאחריות צה"ל בסוף שנת 2008, וכי הטיפול בהם מתבצע על פי כלל הנהלים, ההוראות והפקודות הנוגעים לטיפול בשבר באזבסט: כאשר היחידות השונות מגלות שברי אזבסט, הן פונות ליחידות הבינוי של צה"ל בבקשה לטפל בנושא, ויחידות הבינוי עצמן מטפלות בכך.

לדעת משרד מבקר המדינה אין לקבל מצב שבו הטיפול במפגעי אזבסט במתקנים של יחידות מג"ב בפיקוד צה"ל ייעשה באמצעות טיפול שבר, כאמור לעיל. על מינהל הגנת הסביבה באט"ל בשיתוף עם מטה מג"ב לבצע בהקדם סקר אשר יכלול תמונת מצב בנושא לוחות האזבסט במחנות של יחידות מג"ב הפועלות בפיקוד צה"ל, ולפי ממצאי הסקר יפעלו למניעת הסיכון הנשקף בגין חשיפה לסיבי אזבסט.

ב. כוחות מג"ב בפיקוד המשטרה

על פי הנתונים האמורים, שטחם הכולל של לוחות האזבסט המותקנים במבנים של יחידות מג"ב הפועלות בפיקוד המשטרה הוא כ-3,500 מ"ר. גם בנתונים אלה אין הבחנה בין סוגי האזבסט. עם זאת, ממלא מקומו של ראש אגף תמיכה לוגיסטית במטה מג"ב דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2010 כי כ-2,400 מ"ר מאותם מבנים הם במצב של התפוררות, ונקבע כי יש להסירם כבר בשנת העבודה 2009, ואף אושר לכך תקציב בסך 500,000 ש"ח. נמצא כי בינואר 2010 עדיין לא הוסרו לוחות אזבסט אלה, כיוון שהמשטרה קבעה סדר עדיפויות חדש בנושא ביצוע פרויקטים עקב קיצוץ תקציבי.

לנוכח הסיכון הבריאותי הנשקף לשוטרי מג"ב, על המשטרה לנקוט בדחיפות את כל הפעולות הדרושות לטיפול בלוחות האזבסט האמורים שבמחנות של כוחות מג"ב הפועלים בפיקודה.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי ראש אג"ת במטה הארצי אישר בפברואר 2010 את החלפת כלל גגות האזבסט שבמבני המשטרה והקצה לכך 1.5 מיליון ש"ח.

4. הפעילות להחלפת לוחות אזבסט במערכת החינוך

בביקורת הקודמת בנושא האזבסט הדגיש משרד מבקר המדינה כי צה״ל הוא למעשה הגורם היחיד במדינה המתמודד באופן כולל עם בעיית האזבסט, ובכך הוא משמש כחלוץ ההולך לפני המחנה בנוגע לסילוק מפגע זה מבסיסיו; וכי על המשרד להגנת הסביבה, כמשרד האחראי לתחום המפגעים הסביבתיים, להפיק את הלקחים המתאימים בנוגע למדיניות ולדרכי הטיפול שצריכים לנקוט משרדי הממשלה והרשויות המקומיות אשר במוסדותיהם שוהה אוכלוסייה הזקוקה לשירותים שהם נותנים, כדי שלא לסכן את בריאותם. במעקב בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות של המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך למניעת הסיכונים הנשקפים לשוהים במוסדות מערכת החינוך המכילים רכיבי אזבסט.

בהחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מדצמבר 2007, שהתקבלה בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה מאותה שנה[24], נקבע כי משרד החינוך יכין סקר מפורט של מבני אזבסט במערכת החינוך. על סמך סקר זה יקבע משרד החינוך, בשיתוף הבעלים של מבני החינוך, תכנית להסרת לוחות האזבסט ולוח זמנים לביצועה. באוגוסט 2008 הגישה מנכ״ל משרד החינוך דאז, גב׳ שלומית עמיחי, ליו״ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה את תוצאות הסקר. ממצאי הסקר מלמדים, בין השאר, כי נמצאו כ-470 מוסדות חינוך, שבהם לומדים כ-112,000 תלמידים, שבגגותיהם מותקנים לוחות אזבסט-צמנט; וכי שטחם הכולל של לוחות האזבסט בגגותיהם של אותם מבנים מסתכם בכ-248,000 מ״ר. עוד מלמדים ממצאי הסקר כי העלות הכוללת המשוערת של החלפת גגות האזבסט מסתכמת בכ-124 מיליון ש״ח.

בשנת 2009 החל פרויקט משותף של משרד החינוך, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה למימון הסרת הגגות מאזבסט-צמנט מבתי ספר ולהתקנת גגות חלופיים, באמצעות הרשויות המקומיות. משרד החינוך מרכז את הפרויקט, והאגף לאבק מזיק במשרד להגנת הסביבה מלווה את ביצועו מהבחינה המקצועית, מאשר את התכניות לביצוע העבודות ומפקח על ביצוען. לפי הסברי ראש אגף אבק מזיק במשרד להגנת הסביבה, ההחלטה להחליף את כל לוחות האזבסט-צמנט התקבלה בהתבסס על עקרון הזהירות המונעת ונועדה להפחית סכנה פוטנציאלית, שכן במסגרת פעילותם של תלמידים במערכת החינוך גדל הסיכון לפגיעה מוגברת בלוחות אזבסט אלה, למשל בעקבות משחקי כדור, ופגיעה כזאת עלולה לגרום למפגעי אזבסט.

בשנת 2009 נתן משרד החינוך ל-67 רשויות מקומיות התחייבות להקצאת סכום כולל של 48.6 מיליון ש״ח להסרת 161,000 מ״ר של אזבסט-צמנט מ-273 מוסדות חינוך. לפי נתוני משרד החינוך, בנובמבר 2010 הוחלפו לוחות אזבסט ב-180 מוסדות חינוך (הוקצו לכך 68.2% מהתקציב הכולל); ב-43 מוסדות חינוך אחרים מתבצעות עבודות להחלפת לוחות האזבסט (לכך הוקצו 19.6% מהתקציב הכולל); וביתר 50 מוסדות החינוך נמצאת העבודה בתהליכים שונים של תכנון ובדיקות נוספות (ולכך יוקצו 12.2% מהתקציב הכולל).

---

24 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), עמ׳ 218-219.

סיכום והמלצות

ממצאי המעקב מלמדים כי בשנים 2007-2010 גברה המודעות בצה"ל לנושא ההגנה על הסביבה, ובזכות זאת חלה התקדמות בנושאים אחדים לעומת המצב ששרר במועד הביקורת הקודמת. עם זאת, במועד סיום המעקב נמצא כי כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת עדיין לא תוקנו וכן הועלו ליקויים אחרים, בעיקר בתחום הקשר בין צה"ל ובין המשרד להגנת הסביבה, בתחום הטיפול בהסרת המפגעים הסביבתיים הקיימים ובתחום הטיפול באזבסט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די במודעותו הרבה של צה"ל לנושא ההגנה על הסביבה ולפעילות שהוא מבצע בתחום זה, ועל צה"ל ומשהב"ט לנקוט צעדים מעשיים בתחומים המפורטים להלן:

א. על צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לפעול בשיתוף כדי למסד בטווח הקצר את נושא העברת המידע מצה"ל למשרד להגנת הסביבה, תוך קביעה של היקף המידע, תכניו ומועדי העברתו. על צה"ל ליישם בהקדם את הנוהל שגיבש לאכיפת דיני הסביבה במחנות צה"ל באמצעות מפקחי המשרד להגנת הסביבה, כדי לאפשר למשרד להגנת הסביבה לבצע פיקוח אפקטיבי בנושא.

ב. נוכח היקפם הרחב של המפגעים הסביבתיים שיש לטפל בהם, ראוי שהמטה הכללי יקבע תר"ש המבוססת על לוחות זמנים לביצועה שתאפשר לטפל במפגעים אלה בתוך פרק זמן סביר. על בסיס תכנית זו יכינו מפקדות הפיקודים המרחביים והזרועות תר"ש מתוקצבת משלהם.

ג. על צה"ל לפעול בדחיפות להסרת מפגעי האזבסט שהתגלו כבר בשנת 2008 במחנות ובמבנים בלתי מאוישים וכן לפינוי פסולת האזבסט שנשארה במתחם קציעות כבר משנת 2003. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שצה"ל לא פינה את פסולת האזבסט שהיה בה משום סיכון בריאותי, שלא לפי צו הניקוי המורה לפנות פסולת זו אשר הוציאה המועצה האזורית רמת הנגב כבר בינואר 2008; וכן את העובדה שלא חל שינוי בעניין זה לאחר מרס 2009, המועד שבו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דיווח ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון על אי-קיום הצו. על צה"ל לפעול בדחיפות לסילוק המפגע החמור כדי למנוע סיכון בריאותי לתושבי האזור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על שבעת סיום המעקב הוא לא טיפל בשני הזיהומים רחבי ההיקף שנמצאו בביקורת הקודמת; אשר למפגע של תחמושת בקרקעית הים מול חופי תל אביב, ראוי שמשהב"ט יבחן שוב את הצעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון מיוני 2007 ולפיה משהב"ט יקבל עליו את תפקיד ביצועו של הסקר הימי, יכיר בחשיבותו הרבה ויקצה לכך את התקציב הנדרש לביצוע הסקר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הגיעה העת להשלים את הטיפול בזיהום שנוצר עקב דליפת דס"ל (דלק סילוני) באקוויפר החוף.

נוכח ממצאי המעקב הנוגעים לטיפול בלוחות אזבסט במחנות של כוחות מג"ב, על מטה מג"ב וצה"ל להכין סקר אשר יכלול תמונת מצב של לוחות האזבסט במחנות של כוחות מג"ב הפועלים בפיקוד צה"ל ולפי ממצאיו יקבעו אילו פעולות דרושות למניעת הסיכון לחשיפה לסיבי אזבסט וכיצד ראוי לפעול למניעת הסיכון הכרוך בחשיפה לסיבי אזבסט. כמו כן, ראוי שהמשטרה תפעל כנדרש לטיפול בלוחות אזבסט במחנות של כוחות מג"ב הפועלים בפיקודה אשר בגינם נשקף סיכון לשוטרי מג"ב.