

היבטים בהגנת הסביבה בתעשיות הביטחוניות

תקציר

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)

1. התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 תוך קבלה לידיה, כעסק פועל, את יחידת הסמך¹ התעשייה הצבאית שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), ובכלל זה כל התחייבויותיה, חבויותיה וחובותיה². במסגרת זו קיבלה תעש, בין היתר, שטחי מקרקעין באזורי חיפה ורמלה. בחלק מסוים מתוך מתחם תעש שבחיפה ממוקם אתר לייצור רכיבים מסוג מסוים (להלן - האתר). יחידת הסמך התעשייה הצבאית פעלה באתר, ותעש כחברה הפסיקה את פעילותה בו בתחילת שנות האלפיים. לאחר סיום פעילותה נותר באתר זיהום מסוג מסוים. האתר המזוהם מהווה, בין היתר, מפגע סביבתי.

2. בקיץ 2005 מצאה הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים)³, בין היתר, זיהום של פרכלורט⁴ בשני קידוחי מים⁵ פעילים המשמשים להשקיה חקלאית, הנמצאים ממערב למפעל גבעון של תעש (להלן - גבעון), הממוקם דרומית לרמלה ומזרחית לרחובות. לפי מסמכי רשות המים, קצב התפשטות הזיהום מהיר ביותר, כיוון זרימתו ממזרח למערב, והוא משתרע מגבעון ועד סמוך לקידוחים להפקת מי שתייה שבמזרח רחובות.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

1. השפכים של מפעלי התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) במתחם נתב"ג מטופלים במתקני קדם-טיפול⁶, משם הם מוזרמים למערכת הביוב של התע"א ולמתקן טיפול בשפכים⁷ (להלן - המט"ש) של רשות שדות התעופה. בשנים 2008-2012 התגלו חריגות באיכות השפכים⁸ (זיהומים) של דלק, שמן ומתכות⁹ במתחם

- 1 יחידת סמך: על פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) - יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של משרד ממשלתי.
- 2 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), בפרק "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.
- 3 הרשות הממשלתית למים ולביוב הוקמה בינואר 2007. שמה הקודם של הרשות היה נציבות המים. בדוח זה ההתייחסות היא לרשות המים.
- 4 חומר הנמצא בשימוש של תעש. לפי חוות דעת של שירות המזון והתזונה שבמשרד הבריאות ממרץ 2005, פרכלורט בכמויות מסוימות גורם למחלה בבלוטת התריס.
- 5 בקידוחים "פ רחובות לוויין משה ג" (להלן - קידוח לוויין) ו"פ רחובות לבונטין שות" (להלן - קידוח לבונטין) בהתאמה, נמצאו ב-2005 ריכוזים של 326 ושל 34 מיקרוגרם פרכלורט לליטר מים. אין בישראל תקן לכמות מרבית של פרכלורט, המאושרת להימצא במי שתייה או במים להשקיה חקלאית. משרד הבריאות קבע "ריכוז מנחה" לפרכלורט במי שתייה כפי שנקבע בארה"ב: 24.5 מיקרוגרם לליטר ב-2005 ו-15 מיקרוגרם לליטר ב-2009.
- 6 מתקן שבו מטופלים שפכי המפעל לפני סילוקם ממנו לשם הורדת ריכוז המזהמים בשפכים.
- 7 מתקן המיועד להפחתת ריכוז המזהמים שבשפכים.
- 8 ריכוזי מזהמים בשפכים הגבוהים מערכי הסף המוגדרים במפרט התנאים לרישיון העסק.
- 9 בשנים 2008 ו-2009 התגלו זיהומי דלק, שמן ומתכות, ומשנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, אירעו מספר מקרים של זיהומי דלק ושמן.

נתב"ג של התע"א. זיהומים בשפכים המוזרמים למט"ש עלולים לפגוע בו. חריגה באיכות השפכים מהווה הפרה של התנאים ברישיונות העסק¹⁰ שנותנת רשות הרישוי שבמשרד הפנים (להלן - רשות הרישוי) ליחידות¹¹ שבמתחם נתב"ג של התע"א.

היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים (להלן - יחידת הרישוי) מורכבת מנציג של שר הפנים, שהוא מנהל היחידה וגם רשות הרישוי, ומנציגים של שרים רלוונטיים (נותני האישור), וביניהם נציג של השר להגנת הסביבה¹². נציג זה נותן את האישור לעמידה במפרט התנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים.

2. ביוני 2011 מסרה התע"א למנהל יחידת הרישוי, כי היא סיימה את ביצוע הסקרים ההיסטוריים¹³ בעניין קרקעותיה¹⁴, שדרשו ממנה להכין מנהל יחידת הרישוי והמשרד להגנת הסביבה. ביולי 2012, מועד סיום הביקורת, טרם הסתיימה בדיקת הסקרים על ידי המשרד להגנת הסביבה.

פעולות הביקורת

בתקופה נובמבר 2011 - יולי 2012, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של תע"א ושל משהב"ט לקידום פינוי האתר שבמתחם תע"א שבחיפה ולטיהור מהזיהום, ואת הטיפול של רשות המים, של המשרד להגנת הסביבה ושל תע"א בזיהומי הקרקע והמים שמקורם מגבעון. עוד בדק משרד מבקר המדינה בתקופה מרץ - יולי 2012 את הטיפול של התע"א בזיהוי היחידות המזהמות את השפכים של מתחם נתב"ג המופנים למט"ש; את תדירות הביקורות בנושא הגנת הסביבה שערך המשרד להגנת הסביבה במפעלי התע"א; ואת טיפול משרד זה בתוצאות הסקרים ההיסטוריים שערך התע"א. הביקורת נערכה בתע"א, במשהב"ט, במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים וברשות המים. בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"א)

1. פעילות לטיהור האתר

בתע"א ובמשהב"ט אין עדיין תכנית מתקצבת, הקובעת לוח זמנים לביצוע טיהור האתר, והחלטת דירקטוריון תע"א ממרץ 2006 בנושא - טרם יושמה.

- 10 על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי (כהגדרתו בחוק) אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז ובהתאם לתנאיו.
- 11 מפעלים ויחידות נותנות שירותים.
- 12 החל מיוני 2006 שונה השם מה"משרד לאיכות הסביבה" ל"משרד להגנת הסביבה". בדוח זה ההתייחסות היא למשרד להגנת הסביבה.
- 13 סקר שנועד לזהות מקורות זיהום אפשריים, ובכלל זה מיקומם והחומרים המזהמים שבהם נעשה שימוש.
- 14 למעט הסקר ההיסטורי בעניין קרקעות מפעל מלמ, שביקש ארכה עקב בדיקות ביטחוניות.

2. הטיפול בזיהומי קרקע ומים ממפעל גבעון

מסוף שנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, רשות המים לא סיימה את הפעילות הדרושה לזיהוי מקורות הזיהום וסוגיו, לרבות השלמת ביצוע סקר היסטורי, ותיחום גבולות הזיהום של הקרקע, מי התהום והאקוויפר¹⁵. כתוצאה מכך, רשות המים טרם עשתה הערכת סיכונים למקורות המים כתוצאה מהתפשטות הזיהום, ולא הכינה תכנית למניעת המשך התפשטותו.

במהלך כשבע שנים מאז גילוי הזיהום בקיץ 2005, תעש, שגרמה לזיהום, לא מנעה את המשך התפשטותו מגבעון לכיוון העיר רחובות, ואף רשות המים טרם החלה בפעולות מניעה שכאלו. כל זאת על אף הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהזיהום.

אף שהמשרד להגנת הסביבה קיבל כבר בדצמבר 2005 מידע על זיהום מי התהום שמקורו מגבעון, ועל אף האפשרות הסבירה במקרה כזה, כי הקרקע בגבעון מזוהמת אף היא, הוא לא פעל במשך כחמש שנים (עד ינואר 2011) לאיתור, לתיחום ולטיפול בזיהום הקרקע.

3. ביצוע סקר היסטורי

בדצמבר 2009 הגישה חברה א' לרשות המים סקר היסטורי ראשוני לגבי זיהומי הקרקע והמים שמקורם מגבעון, שנדרש להרחיבו. בינואר 2011 ביקש המשרד להגנת הסביבה מגבעון לבצע סקר היסטורי נוסף, כיוון שלטענתו לא עלה בידיו לקבל את ממצאי הסקר מרשות המים. בכך יש חוסר יעילות ואף כדי להביא לבזבוז משאבים.

4. השקיית תפוזים

לא נקבע הגורם שיישא באחריות להנחיית חקלאים לגבי שימוש במי תהום מזוהמים להשקיה חקלאית. אף כי זיהום הפרכלורט במי קידוח לבונטין שבאזור גבעון, המשמש להשקיית תפוזים, היה ידוע לרשות המים, למשרד הבריאות ולמשרד החקלאות כבר בסוף שנת 2005, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, נמשך השימוש במים מהקידוח להשקיית תפוזים, דבר שיש בו כדי לפגוע לכאורה בבריאות הציבור.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

1. הפעלת מערך דוגמים לבדיקת איכות השפכים במתחם נתב"ג של התע"א

רשות הרישוי קבעה במאי 2009, כי מתחם נתב"ג של התע"א עומד במפרט התנאים שנקבע ברישיון העסק, בכפוף להפעלת מערך דוגמים שיאפשרו לזהות במקרים של זיהום בשפכים¹⁶ את היחידות האחראיות לכך. אף על פי שעד מועד סיום הביקורת,

15 אקוויפר - שכבה תת-קרקעית, המהווה מאגר תת-קרקעי של מי תהום.

16 זיהומים שהתגלו ביציאה הראשית של מתחם נתב"ג ולא הגיעו ממתקני קדם-הטיפול, הנדגמים בנפרד ביחידות הרלוונטיות.

יולי 2012, מעל לשלוש שנים, התע"א לא עמדה בתנאי האמור, יחידת הרישוי לא עמדה על כך שהתע"א תפעיל את הדוגמים, ולא פעלה בנחרצות כדי לקדם את הנושא.

למרות קביעת רשות הרישוי האמורה ממאי 2009 ולמרות מקרים נוספים של זיהומים בשפכים המזרמים למט"ש ועלולים לפגוע בו¹⁷, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, התע"א טרם הפעילה את הדוגמים; זאת אף כי הם הותקנו ביחידות הרלוונטיות כבר במאי 2010.

2. פיקוח הרשויות על מפעלי התע"א

נציג המשרד להגנת הסביבה לא השתתף בחלק מהביקורות התקופתיות שערכה יחידת הרישוי בשנים 2008-2011 במתחם נתב"ג של התע"א. כך, בין היתר, בשנת 2011 הוא לא השתתף בביקורות היחידה בשמונה מפעלים מתוך תשעה שבמתחם. ללא ביצוע ביקורות בכל המפעלים הנדרשים בקבלת רישיון עסק, או ללא ביצוע ביקורות במפעלים אלה בתהליך שיטתי וסדור, הבודק עמידה בכל התנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים, או ללא אסמכתות לכל הממצאים שעלו מהביקורות, אין ביכולתו של המשרד להגנת הסביבה לפקח כראוי על הנעשה במפעלי התע"א בתחום הגנת הסביבה. כמו כן, בהיעדרו של נציג המשרד להגנת הסביבה בביקורות שערכה יחידת הרישוי היה כדי לפגוע ביכולת היחידה לבצע את תפקידה, לרבות ביכולתה לוודא, כי מפעלי התע"א במתחם נתב"ג אכן עומדים בתנאים לרישיון עסק.

3. סקרים היסטוריים לקרקעות התע"א

אף כי במשך עשרות שנים קיימה התע"א פעילות תעשייתית ענפה גם תוך שימוש בחומרים מזהמים, רק בתחילת 2011 דרשו ממנה יחידת הרישוי והמשרד להגנת הסביבה לערוך סקר היסטורי יסודי. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, המשרד להגנת הסביבה טרם קבע את עמדתו המקצועית אשר לתוצאות הסקרים ההיסטוריים שהגישה לו התע"א באוגוסט 2011; בהיעדרה, התע"א טרם החלה בתכנון, וממילא גם לא בביצוע, של סקרי קרקע¹⁸. בהיעדר כל אלה, במועד סיום הביקורת לא ניתן לדעת אם במהלך פעילות התע"א חדר זיהום לקרקע ולמי תהום, ואם כן - מה היקפו ומה הן המשמעותיות הסביבתיות הנובעות מכך; ממילא, לא ניתן לאמוד את היקף פעילות השיקום, אם תידרש, את לוחות הזמנים לביצועה ואת משמעותיה הכספיות.

17 מאחר שהמט"ש פועל בטכנולוגיות רגישות לזיהומים תעשייתיים - דלקים, שמנים, מתכות כבדות ועוד.

18 סקרים הנערכים על בסיס ממצאי הסקרים ההיסטוריים וכוללים, בין היתר, דיגום של הקרקע, כדי לזהות קיומם של חומרים מזהמים בקרקע, ולבודק את כמותם, את ריכוזם ואת היקפם.

סיכום והמלצות

א. האתר שבתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) שבחיפה מזוהם ומהווה, בין היתר, מפגע סביבתי. בתעש ובמשרד הביטחון אין עדיין תכנית מתקצבת, הקובעת לוח זמנים לביצוע טיהור האתר. חיוני שתעש ומשרד הביטחון יפעלו, כל אחד בתחום אחריותו, ללא כל דיחוי נוסף לטיהור.

ב. הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), המשרד להגנת הסביבה, וכן תעש, שגרמה לזיהום הקרקע ומי התהום שמקורם מגבעון, כשלו בטיפול בזיהומים אלו, כל אחד בתחומו. מדובר בליקוי חמור, הנמשך זה שנים, למרות הסכנה לבריאות הציבור, הפגיעה במקורות מים טבעיים שנמצאים במחסור ועלות השיקום של מקורות המים ההולכת וגדלה בגלל המשך התפשטות הזיהום.

מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המתוארים לעיל, המעידים, בין היתר, על אי-יישום המלצותיו בדוחות קודמים¹⁹, שעסקו בנושא זיהומי הקרקע במפעלי תעש ובמי התהום. על כל הגורמים הקשורים לזיהומים שמקורם ממקרקעי תעש, לפעול מייד כדי למנוע את המשך התפשטות הזיהומים מגבעון, ולפעול לאלתר לסילוקם.

ג. בשימוש במי תהום מזוהמים בפרכלורט להשקיית הדירים יש לכאורה כדי לפגוע בבריאות הציבור. על כן, חיוני - כצעד מיידי ובלי להמתין להסדרת הגורם האחראי - כי רשות המים, משרד הבריאות ומשרד החקלאות יורו לאלתר על הפסקת השימוש במים אלו; וכן יפעלו לקביעת הגורם שיישא באחריות להנחיית חקלאים בנוגע לשימוש במי תהום מזוהמים, לרבות הסמכות לאסור שימוש במים כאלה להשקיה חקלאית.

ד. אשר להגנת הסביבה בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א), על המשרד להגנת הסביבה להקפיד להשתתף בביקורות שמקיימת היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים (יחידת הרישוי) במפעלי החברה וכן לבצע בהם ביקורות ייעודיות. כמו כן, מן הראוי, שנוכח העיכוב שחל בבדיקת הסקרים ההיסטוריים שהכינה התע"א, יפעל המשרד להגנת הסביבה בהקדם לסיום בדיקתם, לבחינה של תכנית דיגום שתכין התע"א ולאישור ביצוע סקרי קרקע בשטחיה, ככל שידרש.

על התע"א לדאוג להפעלה שוטפת של מערך הדוגמים במפעליה שבמתחם נתב"ג לצורך איתור גורמים מזוהמים במקרים של חריגות באיכות השפכים במתחם, שיאפשרו לבחון את הסיבות לזיהום השפכים ולטפל בהן. כמו כן, על יחידת הרישוי לוודא שהתע"א תפעיל את הדוגמים באופן שוטף, כנדרש.



19 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), בפרק "מקרקעי תעש - זיהומי הקרקע ומי התהום והכנת תכניות מתאר", עמ' 331, ומבקר המדינה, דוח שנתי 60 א (2010), בפרק "מקרקעי תעש", עמ' 273.

מבוא

1. התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 תוך קבלה לידיה, כעסק פועל, את יחידת הסמך²⁰ התעשייה הצבאית שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), ובכלל זה כל התחייבויותיה, חבויותיה וחובותיה²¹. במסגרת זו קיבלה תעש, בין היתר, שטחי מקרקעין באזורי חיפה ורמלה. בחלק מסוים מתוך מתחם תעש שבחיפה ממוקם אתר לייצור רכיבים מסוג מסוים (להלן - האתר). יחידת הסמך התעשייה הצבאית פעלה באתר, ותעש כחברה הפסיקה את פעילותה בו בתחילת שנות האלפיים. לאחר סיום פעילותה נותר באתר זיהום. האתר המזוהם מהווה, בין היתר, מפגע סביבתי.

בקין 2005 מצאה הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים)²², בין היתר, זיהום של פרכלורט²³ בשני קידוחי מים²⁴ פעילים המשמשים להשקיה חקלאית, הנמצאים ממערב למפעל גבעון של תעש (להלן - גבעון), הממוקם דרומית לרמלה ומזרחית לרחובות. לפי מסמכי רשות המים, קצב התפשטות הזיהום "מהיר ביותר", כיוון זרימתו ממזרח למערב, והוא משתרע מגבעון ועד סמוך לקידוחים להפקת מי שתייה שבמזרח רחובות.

2. השפכים של מפעלי התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) במתחם נתב"ג מטופלים במתקני קדם-טיפול²⁵, משם הם מוזרמים למערכת הביוב של התע"א ולמתקן טיפול בשפכים²⁶ (להלן - המט"ש) של רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת). בשנים 2008-2012 התגלו חריגות באיכות השפכים²⁷ (זיהומים) של דלק, שמן ומתכות²⁸ במתחם נתב"ג של התע"א. זיהומים בשפכים המוזרמים למט"ש עלולים לפגוע בו. חריגה באיכות השפכים מהווה הפרה של התנאים ברישיונות העסק²⁹ שנותנת רשות הרישוי שבמשרד הפנים (להלן - רשות הרישוי) ליחידות³⁰ במתחם נתב"ג של התע"א.

היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים (להלן - יחידת הרישוי) מורכבת מנציג של שר הפנים, שהוא מנהל היחידה וגם רשות הרישוי, ומנציגים של שרים רלוונטיים (נותני האישור), וביניהם נציג של

-
- 20 יחידת סמך: על פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) - יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של משרד ממשלתי.
- 21 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55א (2004), בפרק "ניהול מקרקעי תעש", עמ' 223.
- 22 הרשות הממשלתית למים ולביוב הוקמה בינואר 2007. שמה הקודם של הרשות היה נציבות המים. בדוח זה ההתייחסות היא לרשות המים.
- 23 חומר הנמצא בשימוש של תעש. לפי חוות דעת של שירות המזון והתזונה שבמשרד הבריאות ממרץ 2005, פרכלורט בכמויות מסוימות גורם למחלה בבלוטת התריס.
- 24 בקידוחים "פ רחובות לוויין משה ג" (להלן - קידוח לוויין) ו"פ רחובות לבונטין שות" (להלן - קידוח לבונטין) בהתאמה, נמצאו ב-2005 ריכוזים של 326 ושל 34 מיקרוגרם פרכלורט לליטר מים. אין בישראל תקן לכמות מרבית של פרכלורט, המאושרת להימצא במי שתייה או במים להשקיה חקלאית. משרד הבריאות קבע "ריכוז מנחה" לפרכלורט במי שתייה כפי שנקבע בארה"ב: 24.5 מיקרוגרם לליטר ב-2005 ו-15 מיקרוגרם לליטר ב-2009.
- 25 מתקן שבו מטופלים שפכי המפעל לפני סילוקם ממנו לשם הורדת ריכוז המזהמים בשפכים.
- 26 מתקן המיועד להפחתת ריכוז המזהמים שבשפכים.
- 27 ריכוזי מזהמים בשפכים הגבוהים מערכי הסף המוגדרים במפרט התנאים לרישיון העסק.
- 28 בשנים 2008 ו-2009 התגלו זיהומי דלק, שמן ומתכות, ומשנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, אירעו מספר מקרים של זיהומי דלק ושמן.
- 29 על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), לא יעסק אדם בעסק טעון רישוי (כהגדרתו בחוק) אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז ובהתאם לתנאיו.
- 30 מפעלים ויחידות נותנות שירותים.

השר להגנת הסביבה³¹. נציג זה נותן את האישור לעמידה במפרט התנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים (להלן - התנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה).

3. ביוני 2011 מסרה התע"א למנהל יחידת הרישוי, כי היא סיימה את ביצוע הסקרים ההיסטוריים³² בעניין קרקעותיה³³, שדרשו ממנה להכין מנהל יחידת הרישוי והמשרד להגנת הסביבה. ביולי 2012, מועד סיום הביקורת, טרם הסתיימה בדיקת הסקרים על ידי המשרד להגנת הסביבה.

בתקופה נובמבר 2011 - יולי 2012, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של תעש ושל משהב"ט לקידום פינוי האתר שבמתחם תעש שבחיפה ולטיהורו מהזיהום, ואת הטיפול של רשות המים, של המשרד להגנת הסביבה ושל תעש בזיהומי הקרקע והמים שמקורם מגבעון. עוד בדק משרד מבקר המדינה בתקופה מרץ - יולי 2012 את הטיפול של התע"א בזיהוי היחידות המזהמות את השפכים של מתחם נתב"ג המופנים למט"ש; את תדירות הביקורות בנושא הגנת הסביבה שערך המשרד להגנת הסביבה במפעלי התע"א; ואת טיפול משרד זה בתוצאות הסקרים ההיסטוריים שערכה התע"א. הביקורת נערכה בתעש, בתע"א, במשהב"ט, במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים וברשות המים. בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובמשרד האוצר.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים 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.

1. היבטים בהגנת הסביבה בתעש

א. פעילות לטיהור האתר

בחלק מסוים מתוך מתחם תעש שבחיפה ממוקם אתר לייצור רכיבים מסוג מסוים. יחידת הסמך התעשייה הצבאית פעלה באתר, ותעש כחברה הפסיקה את פעילותה בו בתחילת שנות האלפיים. לאחר סיום פעילותה נותר באתר זיהום. בספטמבר 2006 כתבה היועצת הכלכלית למערכת הביטחון דאז (להלן - היועב"ל³⁴), למנכ"ל משהב"ט דאז, מר גבי אשכנזי, כי לפי דברי תעש, האתר מהווה סיכון סביבתי. ממסמכי משרד הביטחון מנובמבר 2008 ומיוני 2009 עולה, כי הסיכון הסביבתי משמעו, כי קיימת סכנה של פיזור הזיהום שבאתר.

בדצמבר 2005 העביר גורם מקצועי לתעש, לבקשתה, הערכת מחיר לטיהור האתר, שהסתכמה ב-6.1 מיליון ש"ח. הערכת המחיר התבססה על הנחות, כי השטחים שמחוץ לאתר כולם נקיים ולא מזוהמים. בנוסף לזאת נכתב בה, כי ייתכן שיידרשו עבודות נוספות לטיהור האתר אשר עלותן אינה כלולה בהערכת המחיר.

31 החל מיוני 2006 שונה השם מה"משרד לאיכות הסביבה" ל"משרד להגנת הסביבה". בדוח זה ההתייחסות היא למשרד להגנת הסביבה.

32 סקר שנועד לזהות מקורות זיהום אפשריים, ובכלל זה מיקומם והחומרים המזהמים שבהם נעשה שימוש.

33 למעט הסקר ההיסטורי באשר לקרקעות מפעל מלמ, שביקש ארכה עקב בדיקות ביטחוניות.

34 מסוף 2011 בוטל אגף היועב"ל במשהב"ט ופעילותו מוזגה באגף התקציבים שבמשהב"ט.

1) במרץ 2006 דיווח הסמנכ"ל לתפעול ולבטיחות³⁵ בתעש, מר יהודה גיא (להלן - סמנכ"ל תעש) לוועדת הבטיחות של דירקטוריון תעש (להלן - ועדת הבטיחות) על "פעילות מיוחדת הנעשית במפעל והדורשת טיפול". הדיווח נגע לצורך לטווח את האתר. ועדת הבטיחות החליטה, כי "יש לטפל כמה שיותר מהר [בטיהור האתר] ולתאם עם כל הגורמים הרלוונטיים", וכי יש לקבוע לוח זמנים. בהמשך לכך, בשנים 2006-2010 הציג סמנכ"ל תעש לוועדת הבטיחות מספר פעמים נוספות את מצב הטיפול באתר.

ביולי 2006 נפגשו סמנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז, סמנכ"ל תעש ונציג משרד האוצר בנושא מימון לביצוע "פרויקט" טיהור האתר. בפגישה אמר נציג משרד האוצר, כי יש לערב את היועכ"ל "לפתרון הבעיה", וכי אם קיימת בעיה באתר, אזי משהב"ט צריך לממן את ה"פרויקט". סמנכ"ל תעש וסמנכ"ל המשרד להגנת הסביבה אמרו, כי יש למצוא מימון מתאים לטיהור האתר "יפה שעה אחת קודם".

ממסמך של אגף היועכ"ל לסמנכ"ל תעש מספטמבר 2006 עלה, כי מנכ"ל משהב"ט אישר לאחרונה לבחון את פינוי או העתקת המתקן לייצור הרכיבים האמורים מהאתר.

ביוני 2007 דיווח סמנכ"ל תעש לוועדת הבטיחות, כי משהב"ט נוטה לאשר מימון לביצוע "הפרויקט", ונדרש לכך אישור של מנכ"ל משהב"ט. ממסמך של אגף היועכ"ל שנשלח לסמנכ"ל תעש בנובמבר 2007 עלה, כי תעש רשאת לבצע את הצעדים הנדרשים להעסקת המתקן מהאתר, וכי מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, סיכם, כי "הנושא הינו באחריות החברה לרבות המקור התקציבי לכך".

במאי 2008 פנתה תעש מהאתר חלק מהזיהום. עם זאת, האתר נותר מזוהם. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע הגורם המקצועי בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי באחד האזורים שבאתר "כנראה שהיה חלחול [של זיהום] לקרקע - לא ברור עד לאיזה עומק".

2) ממסמכי משהב"ט עלה, כי בשנים 2009-2011 שבה ועלתה במשהב"ט ובתעש השאלה מי יהיה הגורם שיממן את הפינוי והטיהור של האתר. להלן פרטים:

ביוני 2009 סיכם משהב"ט בדיון בהשתתפות נציגים מתעש, בין היתר, כי האתר חייב להיות נקי; וכי הגורם המממן את טיהור האתר ייקבע בתיאום בין מנכ"ל משהב"ט לתעש.

באוגוסט 2009 סיכם מנכ"ל משהב"ט דאז, כי תעש תנהל משא ומתן עם הגורם המקצועי על טיהור האתר ותקטין את עלות הטיהור "למחיר ריאלי"; וכי לאחר מכן "נוכל לדון במציאת המקור התקציבי". בנוסף לכך העיר המנכ"ל על כך, "שבעיה זו [טיהור האתר] עולה לדיון רק עתה, למרות שמוכרת לגורמים השונים מזה שנים".

יצוין, כי בתחילת 2010 הודיע הגורם המקצועי לתעש, כמענה לבקשתה, כי העלות המעודכנת לטיהור האתר תסתכם ב-10 מיליון ש"ח.

בפברואר 2011 דיווח גורם בכיר במשהב"ט למנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, כי האתר מהווה, בין היתר, מפגע בטיחותי, המחייב טיפול; וכי הוא ממליץ לסכם את סוגיית התקציב עם מנכ"ל תעש. מנכ"ל משהב"ט סיכם, כי הוא "רשם בפניו את הנושא". בספטמבר 2011 חזר והעלה אותו בכיר את הסוגיה בפני מנכ"ל משהב"ט, שסיכם, כי הוא "רשם בפניו הנושא", וכי "הנושא ייבחן לאחר התבהרות התמונה התקציבית".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא סיכם מנכ"ל משהב"ט את סוגיית מימון טיהור האתר.

35 תואר התפקיד ב-2005 היה מנהל אגף בטיחות, הבטחת איכות והגנת הסביבה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משהב"ט באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 2012 דרש מנכ"ל משהב"ט בכתב ממנכ"ל תעש, כי "תעש תפעל לאלתר לביצוע כל הפעולות הדרושות, כך ששטח האתר, לרבות המבנים המזוהמים, ינוקה באופן יסודי מהזיהומים, בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתאריך 1/3/2013, כל זאת על אחריותה וחשבונה של תעש".

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה תעש באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי אכן ראוי שטיהור האתר "יתבצע מהר ככל האפשר"; כי אין להטיל עליה את האחריות "להעדר מימון תקציבי" לטיהור; כי המימון הנדרש לטיהור, בעבר וגם בעתיד, "הגיע ועתיד להגיע" מהמדינה; וכי מצבה הכספי אינו מאפשר לה לממן את הטיהור, ולפיכך הנחיתו דלעיל של משהב"ט אינה מעשית.



עם הפסקת פעילות תעש בייצור הרכיבים המסוימים בראשית שנות האלפיים נותר באתר החברה שבחיפה זיהום, המהווה, בין היתר, מפגע סביבתי. על אף זאת, ולמרות התוכנה הקיימת במשהב"ט, בתעש ובמשרד להגנת הסביבה בדבר הצורך לפנות בהקדם את האתר ולטהרו, במשך כעשור סוגיית הפינוי והטיהור לא באה על פתרונה. במועד סיום הביקורת, יולי 2012, בתעש ובמשהב"ט אין עדיין תכנית מתוקצבת, הקובעת לוח זמנים לביצוע טיהור האתר, טרם אוששו ההנחות משנת 2005 שעליהן התבססה הערכת המחיר של הגורם המקצועי שלעיל, והחלטת דירקטוריון תעש ממרץ 2006 בנושא - טרם יושמה.

נוכח הסכנות במצב הקיים, חיוני שהנהלת תעש ומשהב"ט יפעלו, כל אחד בתחום אחריותו, ללא כל דיחוי נוסף לטיהור האתר.

ב. הטיפול בזיהומי קרקע ומים ממפעל גבעון

בדוח ביקורת קודם של מבקר המדינה³⁶ שעסק בנושא זיהומי הקרקע במפעלי תעש ובמי התהום נכתב, כי חמור במיוחד אי-הטיפול המתמשך בזיהום מי התהום. מבקר המדינה קבע אז בדוח, כי נוכח הסכנות הנובעות מזיהום הקרקע והמים, חיוני שכל הגורמים המעורבים יפעלו מתוך ראייה ממלכתית כוללת בדחיפות, במתואם ובלוח זמנים סביר לטיפול בזיהומי הקרקע, למניעת התפשטות זיהום מי התהום, ולטיפול בהם.

בדוח ביקורת מעקב³⁷ בנושא קבע מבקר המדינה, כי נוכח הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהזיהומים ומהטיפול החלקי של כל הגורמים האמורים לטפל במפגע הסביבתי החמור של זיהומי הקרקע שבמתחמי תעש והזיהומים במי התהום, על כל הגורמים הקשורים למקרקעי תעש לפעול מיד כדי למנוע את המשך התפשטות הזיהומים הקיימים, ולפעול לאלתר לסילוקם.

כאמור, ב-2005 מצאה רשות המים, בין היתר, זיהום של פרכלורט בשני קידוחי מים הנמצאים ממערב לגבעון. בביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של תעש, של רשות המים ושל המשרד להגנת הסביבה בזיהומי הקרקע ומי התהום שמקורם בגבעון.

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

37 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 א (2010), בפרק "מקרקעי תעש", עמ' 273.

בחוק המים, תשי"ט-1959, (להלן - חוק המים), נקבע, כי חייב אדם להימנע מכל פעולה המזהמת מים או העלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן; וכי נוכח מנהל רשות המים, "כי נגרם זיהום מים, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לאותו זיהום, לעשות כל הדרוש להפסקת זיהום המים, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום ולמניעת הישנותו של זיהום המים, הכול כפי שיפורט בצו" (להלן - צו לתיקון המעוות).

בקיץ 2005 ערכה רשות המים בדיקות של איכות מי התהום לאיתור זיהומים ב-12 קידוחי מים פעילים המשמשים להשקיה חקלאית, הנמצאים מחוץ לגבעון במורד זרימת מי התהום. בקידוחים לוויין ולבונטין מצאה רשות המים, בין היתר, פרכלורט בכמות שמעל הסף³⁸ לייחוס למי שתייה. לפי מסמך של מנהלת אגף איכות מים (להלן - אגף איכות מים) שברשות המים מאוגוסט 2008, הזיהום הגיע סמוך לקידוחים להפקת מי שתייה של רחובות ושל מכון ויצמן למדע. לפי דוח של רשות המים מיולי 2011 בנושא "תעש גבעון הערכת היקף זיהום מקורות המים ותכנון לצמצום השפעתו", קצב התפשטות הזיהום מהיר ביותר, כיוון זרימתו ממזרח למערב, רוחבו 1.5 ק"מ, והוא מותר לאורך של 5.7 ק"מ, מגבעון ועד לקידוחים להפקת מים שבמזרח רחובות.

1) בנובמבר 2005 סיכם אגף איכות מים, כי יש לבצע קידוחי מים במוקדי ייצור הזיהום שבמפעל גבעון. בדצמבר 2005 כתבה מנהלת אגף איכות מים לסמנכ"ל תעש, כי גבעון הוא המקור היחיד המשתמש בפרכלורט במעלה זרימת מי התהום האמורים, ולכן ניתן להניח שהוא המקור לזיהום; וכי על תעש למנוע את המשך הזיהום, ולהחזיר את המצב לקדמותו על ידי איתור גבולות הזיהום ומאפייניו ושיקום האקוויפר³⁹. זאת, בין היתר, בדרך הבאה: לערוך עד לסוף פברואר 2006 סקר היסטורי, שיפרט את גורמי הזיהום הפוטנציאליים; לתחם עד לסוף ספטמבר 2006 את הזיהום בקרקע, באקוויפר ובמי התהום; לבצע הערכת סיכונים למקורות המים כתוצאה מהתפשטות של מתכות ומזהמים באקוויפר; ולתכנן ולבצע פתרונות לשיקום הקרקע ומי התהום.

בינואר 2006 ענה סמנכ"ל תעש למנהלת אגף איכות מים, כי על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 בעניין הפרטת תעש, על נציגי רשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי והממונה על אגף התקציבים שבמשרד האוצר, רשות המים והמשרד להגנת הסביבה "לגבש יחד הסדר בדבר השתתפות המדינה בהוצאות תעש בנושא איכות הסביבה ומי התהום". בעקבות כך, מספר ימים לאחר מכן ביקש סגן מנהל רשות המים מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי - פיסקאלי) (להלן - המשנה ליועמ"ש) דאז את חוות דעתה כיצד על רשות המים לפעול כדי למנוע את המשך הזיהום (ראו בהמשך).

יצוין, כי הטיפול בנוזקי איכות הסביבה במקרקעי תעש, לרבות גבעון, שנועד להתבצע במסגרת יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 להפריט את תעש, מתעכב, בין היתר, נוכח העיכוב המתמשך בתהליך ההפרטה.

באוקטובר 2006 הוציאה מנהלת אגף איכות מים לתעש התראה לפני הוצאת צו לתיקון המעוות בנושא גבעון. בהתראה נכתב, כי נוכח העיכוב בתהליכי ההפרטה ונוכח התפשטות הזיהום, דורשת רשות המים פעם נוספת, כי תעש תטפל בזיהום על פי דרישת הרשות שלעיל מדצמבר 2005.

בינואר 2007, כשנה לאחר פנייתו (ינואר 2006) שלעיל של סגן מנהל רשות המים, קיימה המשנה ליועמ"ש דאז דיון בנושא זיהום קרקעות ומים שמקורם מגבעון בהשתתפות, בין היתר, נציגי תעש, רשות המים ומשרד האוצר. הדיון התקיים על רקע כוונתה של רשות המים להוציא צו לתיקון המעוות לתעש. נציגי תעש טענו בפגישה, כי הם ישקלו לנקוט צעדים משפטיים לביטול צו שכזה.

38 כאמור, אין בישראל תקן לכמות מרבית של פרכלורט, המאושרת להימצא במי שתייה או במים להשקיה חקלאית. משרד הבריאות קבע "ריכוז מנחה" לפרכלורט במי שתייה כפי שנקבע בארה"ב: 24.5 מיקרוגרם לליטר ב-2005 ו-15 מיקרוגרם לליטר ב-2009.

39 אקוויפר - שכבה תת-קרקעית, המהווה מאגר תת-קרקעי של מי תהום.

המשנה ליועמ"ש דאז סיכמה בפגישה, כי במקום שקיים זיהום במים, יש לאתר את מידת מסוכנותו והטיפול הנדרש בו, ולא ראוי להתלות את ביצוע הפעולות הנדרשות בסוגיית ההפרטה העתידית של תעש; אין בהחלטת הממשלה בדבר הפרטת תעש משום מניעה מרשות המים להפעיל את סמכויותיה כרגולטור, ובכלל זה הוצאת צו לתיקון המעוות לתעש; עם זאת, מוטב למנוע התדיינויות משפטיות יקרות וממושכות, ובמקום זאת לממן את סקר הזיהומים הנדרש, ולפעול בהקדם לטיפול בזיהומים ככל שנדרש; ייתכן שרצוי למצוא מקור תקציבי ממשלתי להשתתפות במימון הפעולות הנדרשות; וכי משרד האוצר יזמן בתוך חודש את הגורמים הרלוונטיים לדיון בנושא חלוקת העלויות הכספיות של הסקר.

הדיון שאמור היה להתקיים במשרד האוצר, לא התקיים. יצוין, כי בדצמבר 2007 כתב סגן מנהל רשות המים ליועצת המשפטית של הרשות, כי למרות פנייתו מנובמבר 2007 לאגף התקציבים במשרד האוצר בעניין זה, אגף התקציבים לא התייחס לנאמר בפנייה ולא זימן פגישה. ממילא באותו מועד לא נקבע הגורם שיתקצב את ביצוע סקר הזיהומים.

2) ממסמך של רשות המים מאוגוסט 2007 בנושא "תעש גבעון - פעולות למניעת המשך זיהום מקורות מים" עולה, כי הערכת עלות הביצוע של סקר היסטורי ודגימה של מים מלפחות שמונה קידוחים היא כ-600,000 ש"ח; וכי הכרחי לבצע מיד פעולות כדי למנוע נזקים נוספים למקורות המים, באמצעות הוצאת צו לתיקון המעוות לתעש או ביצוע הפעילות הדרושה מתקציבה של רשות המים.

ממסמך של רשות המים מיוני 2008 עולה, כי כיוון "שהאחריות היא עלינו" והזיהום באזור גבעון מתפשט; ונוכח חוסר היכולת של רשות המים להשיג את המימון הנדרש ולטפל במקור הזיהום, החליט מנהל רשות המים להוציא צו לתיקון המעוות לתעש.

על אף האמור לעיל, ממסמך של רשות המים מאוקטובר 2008 בנושא הערכת היקף זיהום מקורות מים ותכנית לצמצום השפעתו עולה, כי "מסיבות משפטיות שונות", נמנעה הרשות להוציא לתעש צו לתיקון המעוות. עוד עולה מהמסמך, כי עקב התפשטות הזיהום, קבעה הרשות, כי אין לעכב את הטיפול בו עד להסדרת האחריות המשפטית לכך, ולכן החליטה לערוך מתקציבה סקר לתכנון פעולות מיידיות למניעת התפשטות הזיהום (בנוגע לסקר - ראו בהמשך).

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משרד המשפטים באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי במאי 2009 הוא מסר למנהל רשות החברות הממשלתיות, שמתווה הפעולה של רשות המים (שתואר לעיל) עולה בקנה אחד עם סיכום הדיון שלעיל אצל המשנה ליועמ"ש.

בשנים 2007 ו-2008 ערכה רשות המים דגימות נוספות לבחינת ריכוז הפרכלורט בקידוחי מים שממערב לגבעון. מהדגימות עלה לדוגמה, כי בקידוח לוויין עלה ריכוז הפרכלורט מ-326 מיקרוגרם לליטר מים ב-2005 ל-982 מיקרוגרם לליטר ב-2007. לפי מסמך של רשות המים מנובמבר 2007, עלייה בריכוז הפרכלורט "מלמדת על התפשטות הזיהום" במי התהום. ממסמך של רשות המים מאוגוסט 2008 עולה, כי בבדיקות מים שנערכו באותו החודש באזור רחובות נמצא שזיהום הפרכלורט שמקורו מגבעון המשיך להתקדם. כך, לדוגמה, בקידוח הנמצא סמוך לקידוחי מים לשתייה של רחובות ושל מכון ויצמן למדע, שנדגם בקיץ 2005 והיה נקי מזיהום, "נמצאו כעת בדיגום 8.2 מיקרוגרם פרכלורט לליטר מים".

מהמתואר לעיל עולה, כי במשך כשלוש שנים, בתקופה מסוף 2005 ועד סוף 2008, תעש לא עשתה כל פעילות ממשית לאיתור מקורות זיהום המים, להערכת היקפו ולקביעת גבולותיו, ואילו רשות המים ניסתה בתקופה זו לאכוף על תעש פעילות שכזו, ללא הצלחה. בתקופה האמורה התפשט הזיהום מערבה מגבעון לכיוון העיר רחובות, תוך סיכון בריאותם של תושבי העיר.

3) בדצמבר 2008 חתמו רשות המים וחברה א' על הסכם (להלן - ההסכם) בהיקף כספי של כ-494,000 ש"ח⁴⁰ מתקציב הרשות לביצוע בתוך תשעה חודשים של הפעולות הבאות: סקר היסטורי לקביעת סוגי המזהמים ולאיתור מוקדי הזיהום; קדיחה של עד חמישה קידוחי ניטור בגבעון במוקדי זיהום שבמי התהום; הכנת תכנית ניטור משלימה לקביעת מאפייני הזיהום ותחום התפשטותו באקוויפר; והכנת תכנית לביצוע פעולות מיידיות לצמצום התפשטות הזיהום והשפעתו.

כעבור שנה, בדצמבר 2009 הגישה חברה א' לרשות המים מסמך סקר היסטורי ראשוני על זיהומי קרקע ומי תהום שמקורם גבעון, שנדרש להרחיבו. לפי תוצאות הסקר, המקורות העיקריים לזיהום הקרקע בגבעון ומי התהום הם פרכלורט, מתכות כבדות וחומרי פסולת שונים; נוסף על כך, קיימים בגבעון מכלי דלק תת-קרקעיים ומכלי אחסון תת-קרקעיים שונים העלולים להוות מקור לזיהומי הקרקע.

בסקר המליצה חברה א' לרשות המים לבצע בגבעון שישה קידוחים, נוסף על אלו שנקבעו בהסכם, באזורים בגבעון שהיא סיווגה ברמת זיהום גבוהה⁴¹; וכן המליצה לתת את הדעת להמשך הטיפול באזורים בגבעון שהיא סיווגה ברמת זיהום נמוכה יותר⁴².

נוסף על הסקר ההיסטורי קיימה חברה א' פעילות הכלולה בהסכם דלעיל, כגון קדיחת חמשת קידוחי הניטור, וביוני 2011 הגישה לרשות המים דוח מסכם על פעילותה. לפי הדוח, בדגימות מי התהום שנלקחו בגבעון נמצאו ריכוזים גבוהים של פרכלורט, כגון 28,700⁴³ מיקרוגרם פרכלורט לליטר מים באחד מהקידוחים; הזיהום משתרע מגבעון עד למזרח רחובות, כ-6 ק"מ מגבעון; והמידע הקיים לא איפשר להעריך בצורה מספקת את היקף הזיהום האקוויפר בפרכלורט, ולכן לא ניתן היה להצביע על פעולות מיידיות שניתן לנקוט לשיקומה. לפיכך המליצה חברה א' לרשות המים להרחיב את הסקר ההיסטורי ולהוסיף קידוחי ניטור בתחום המפעל וממערב לו.

נוכח המחסור במידע, המשיכה רשות המים בפעילות הנוגעת לזיהום שמקורו מגבעון. בינואר 2012 היא התקשרה מתקציבה עם חברה ב' לביצוע הפעולות הבאות: השלמה של הסקר ההיסטורי לקביעת סוגי המזהמים ולאיתור מדויק של מוקדי הזיהום הפוטנציאליים; תיחום הזיהום על ידי קדיחת קידוחי ניטור בגבעון וממערב לו; והכנת תכנית לביצוע הפעולות הנדרשות לצמצום השפעת הזיהום ולשיקום מקורות המים. ההיקף הכספי של ההתקשרות הסתכם ב-1.23 מיליון ש"ח לתקופה של לפחות כשנתיים.

40 הנתונים הכספיים בפרק זה אינם כוללים מע"מ.

41 18 אזורים שבהם אותר בור לספיגה של שפכים תעשייתיים או החדרה ישירה לקרקע של שפכים נוזליים.

42 20 אזורים שבהם התקיים ייצור עם פרכלורט אך לא אותר בהם בור או אתר שאליו הוזרמה פסולת.

43 במדידות שערכה חברה א' נמצא חוסר עקביות לאורך זמן בריכוזי הפרכלורט בקידוחים שונים.

נוכח אי-פעילותה של תעש לזיהוי זיהומי הקרקע ומי התהום שמקורם מגבעון ולתיחומו, ונוכח האחריות המוטלת על רשות המים לטפל בזיהומי המים הקצתה רשות המים בסוף שנת 2008 ובינואר 2012 תקציבים לביצוע פעילות זו. אולם, מסוף שנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, הרשות לא סיימה את הפעילות הדרושה לזיהוי מקורות הזיהום וסוגיו, לרבות השלמת הסקר ההיסטורי, ותיחום גבולות הזיהום של הקרקע, מי התהום והאקוויפר; פעילות שאמורה הייתה להימשך לפחות כשנתיים נוספות (מינואר 2012). כתוצאה מכך, רשות המים טרם עשתה הערכת סיכונים למקורות המים כתוצאה מהתפשטות הזיהום, ולא הכינה תכנית למניעת המשך התפשטותו.

יודגש, כי בדצמבר 2005 דרשה רשות המים מתעש לבצע את הפעולות המתוארות לעיל בתוך כתשעה חודשים. עוד יודגש, כי במהלך כשבע שנים מאז גילוי הזיהום בקיץ 2005, תעש, שגרמה לזיהום, לא מנעה את המשך התפשטותו מגבעון לכיוון העיר רחובות, ואף רשות המים טרם החלה בפעולות מניעה שכאלו. כל זאת, על אף הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהזיהום.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה רשות המים באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי היא רואה בתעש את הגורם האחראי הישיר לגרימת זיהום מקורות המים באזור, שהיה אמור לממן את הסקר ואת פעולות השיקום; כי הכנת תכנית שיקום מחייבת, בין היתר, לאתר את כל מוקדי הזיהום בגבעון ולהבין את תהליכי התפשטותו, פעילות האורכת זמן ממושך; וכי היא מקבלת את עמדת משרד מבקר המדינה, כי ממועד גילוי הזיהום בסוף שנת 2005 לא ננקטו פעולות מספקות לתיחומו ולטיפול בו.

עוד הודיעה רשות המים, כי משאביה מוגבלים והיא אינה ערוכה להיכנס לנעלי המזהם כדי לחקור ולטפל בזיהום ב"קנה המידה המדובר". לפיכך קצב נקיטת הפעולות על ידיה מוכתב על ידי מסגרת התקציב הזמין שלה, השונה משמעותית מהקצב הנדרש והמצופה מהגורם המזהם; וכי "התנאים הבסיסיים המעכבים את הפעולות באתר זה [גבעון], כדוגמת מגבלות האכיפה של רשות המים כלפי חברות ממשלתיות ביטחוניות... עדיין קיימים".

בעניין זיהומי המים, אין חולק על כך, כי כטענת רשות המים, לפני הכנת תכנית מתקצבת לשיקום מי התהום יש לאתר את מוקדי הזיהום. אולם, אין בכך כדי להסביר את התמשכות הטיפול בזיהומים שמקורם מגבעון במשך שנים; התמשכות, המצביעה על כך שכל הגורמים הנוגעים, ובראשם תעש, כל אחד בתחום אחריותו, לא פעלו בלוח זמנים סביר לטיפול בזיהומים. יודגש, כי מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-יישום המלצותיו בדוחות הקודמים, שעסקו בזיהומי הקרקע ומי התהום הנוגעים למקרקעי תעש.

4) **ביצוע סקר היסטורי:** כאמור, בדצמבר 2005 דרשה מנהלת אגף איכות מים מתעש לתחם את זיהומי הקרקע, מי התהום והאקוויפר, ולתכנן ולבצע פתרונות לשיקום הקרקע ומי התהום. עותק מהמכתב הועבר למשרד להגנת הסביבה.

לפי מסמכי המשרד להגנת הסביבה, המשרד אחראי לאיתור ולטיפול בזיהומי קרקע ולהסדרת תשתיות ואמצעים למניעת זיהום מקורות מים וקרקע, ואילו רשות המים אחראית לטיפול בזיהומי מים שאירעו בפועל. יצוין, כי בסוף שנת 2008 יזם המשרד להגנת הסביבה הצעת חוק "מניעת זיהום קרקע וטיפול בקרקעות מזוהמות". הצעת החוק נמצאת בטיפול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. מטרת החוק היא להגן על הקרקעות בישראל, לרבות מקורות המים, החי והצומח שבהן, ובכלל זה למנוע זיהום של קרקעות כאמור, לשקמן, לשמורן כמשאב לטובת הציבור, הדורות הבאים והסביבה, ולהגן על בריאות הציבור.

ביואר 2011, כתבו מנהל היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים שבמשרד הפנים וראש אגף תעשיות ורישוי עסקים שבמשרד להגנת הסביבה אל מנהל גבעון, כי לפי חוק רישוי עסקים, ובהמשך לתנאי המופיע ברישיון העסק של גבעון בנושא מניעת זיהום קרקעות, נדרש גבעון להגיש ליחידה עד יולי 2011 סקר היסטורי, שמטרתו איסוף של כל המידע הרלוונטי לנושא זיהום פוטנציאלי של הקרקע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף שהמשרד להגנת הסביבה, האחראי כאמור על איתור וטיפול בזיהומי קרקע, קיבל כבר בדצמבר 2005 מידע על זיהום מי התהום שמקורו מגבעון, ועל אף האפשרות הסבירה במקרה כזה, כי הקרקע בגבעון מזוהמת אף היא, הוא לא פעל במשך כחמש שנים (עד ינואר 2011) לאיתור, לתיחום ולטיפול בזיהום הקרקע.

רשות המים הודיעה באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי המשרד להגנת הסביבה היה חשוף לפעילותה בחקירת הזיהום שמקורו מגבעון; כי נציגיו "היו מודעים היטב" לממצאי חקירת הזיהום בגבעון, וב-2010 אף הוצג בפניהם הסקר ההיסטורי; כי סביר שעדכון הסקר הראשוני שנעשה על ידי חברה ב' (כמתואר לעיל) יענה גם על דרישותיו; וכי כל המידע שאספה רשות המים "עמד ועומד לרשות החקירה והטיפול מטעם המשרד להגנת הסביבה".

לעומת זאת, בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע המשרד להגנת הסביבה באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הוא פעל מול רשות המים כדי לקבל את ממצאי הסקר ההיסטורי שהכינה, וכיוון שהדבר לא עלה בידיו, הוא דרש מתעש לבצע סקר היסטורי, אך הוא טרם הוגש לו; כי העיכוב המתמשך בתהליך הפרטת תעש "הינו ללא ספק הגורם המכריע בכל הקשור להתנהלות המתמשכת" בטיפול בנזקי איכות הסביבה במקרקעי תעש, לרבות גבעון; וכי "המצב של כפל סמכויות [מול רשות המים] וחפיפה חלקית של הסמכויות פוגעת ביכולתו של המשרד לפעול ביעילות למימוש תפקידיו".

ההתייחסויות הסותרות של רשות המים ושל המשרד להגנת הסביבה דלעיל לממצאי הביקורת בעניין הסקר ההיסטורי מצביעות על מצב לא תקין, שבו שני גופים ממשלתיים פועלים בנפרד בעניין משותף. נוכח מצב דברים זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שגופים אלו ישפרו את שיתוף הפעולה ביניהם, בין היתר, כדי למנוע חוסר יעילות ובזבוז משאבים.

המשך תיחום גבולות זיהום הקרקע ומי התהום שיזמה רשות המים אמור להתבצע במשך כשנתיים לפחות (מינואר 2011). לכאורה, רק לאחר מכן ניתן יהיה להתחיל בטיפול ממשלי לניקוי הזיהום ולשיקום מי התהום והאקוויפר. זאת לאחר בדיקת העלויות וקביעת מקורות תקציב לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל הגורמים המעורבים, ובהם תעש, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, כשלו בטיפול בזיהום הקרקע ומי התהום מגבעון, כל אחד בתחום אחריותו. מדובר אפוא בליקוי חמור, המתמשך תקופה ארוכה. כל זאת על אף התפשטות הזיהום עד לקידוחים הנמצאים בסמוך לקידוחי מים לשתייה בעיר רחובות, המסכנת את בריאות הציבור. נוסף על כך, עלות השיקום של מקורות המים הולכת וגדלה בגלל המשך מצב זה.

ג. השקיה חקלאית במים המזוהמים בפרכלורט

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של רשות המים, של משרד הבריאות ושל משרד החקלאות בעניין השימוש במים מזוהמים בפרכלורט מקידוחי לוויין ולבונטין. הקידוח הראשון שימש להשקיית אתרוגים והשני משמש להשקיית תפוזים. להלן הפרטים:

(1) בדצמבר 2005 כתבה מנהלת אגף איכות מים למהנדסת מחוזות לבריאות במחוז מרכז שבמשרד הבריאות (להלן - המהנדסת המחוזית), כי בקידוח לוויין ובקידוח לבונטין נמצא זיהום של פרכלורט; וכי כנראה קידוח לבונטין "משמש גם לגידול הדורים למאכל". לפיכך היא ביקשה לקבל את עמדת משרד הבריאות לגבי השימוש במי הקידוח "לגידול פירות למאכל".

באותו מועד כתבה מנהלת אגף איכות מים מכתב דומה למשרד החקלאות, ובו היא ביקשה לקבל המלצה "לגבי התאמת מי הקידוח לגידולים [חקלאיים] ואם יש צורך להגביל את השימוש" במים לכך.

במענה מינואר 2006 כתב משרד החקלאות, כי במקרים של השקיה במים, המכילים ריכוז גבוה של פרכלורט, הוא מצטבר בעלים וייתכן שגם בפירות. לפיכך המלצת משרד החקלאות היא לבדוק את ריכוז הפרכלורט בקרקע ובגידולים המושקים במים המזוהמים בפרכלורט, להשוות את התוצאות לדגימות של הקרקע ושל אותם גידולים שבאזור סמוך, המושקים במים שאינם מזוהמים בפרכלורט, ולנתח את התוצאות בשיתוף עם משרד הבריאות.

במענה מינואר 2006 לפניית מנהלת אגף איכות מים כתב משרד הבריאות, כי מומלץ לקבוע את הריכוז המרבי המקובל של פרכלורט למי שתייה וגם למי השקיה. למכתב צורפה חוות דעת משירות המזון והתזונה שבמשרד הבריאות ממרץ 2005 בנושא פרכלורט במי השקיה. בחוות הדעת נכתב, כי פרכלורט (בכמויות מסוימות) גורם למחלה בבלוטת התריס; וכי "לא מומלץ להשתמש במי תהום" מזוהמים מפרכלורט להשקיית יבולים, לצריכת בני אדם או בעלי חיים.

בפברואר 2006 כתב המהנדס הראשי לבריאות הסביבה שבמשרד הבריאות (להלן - המהנדס הראשי) למנהלת אגף איכות מים, כי משרד הבריאות ממליץ להפסיק את הספקת המים מקידוח לבונטין עד שתובהר לחלוטין הרמה המותרת של פרכלורט במי שתייה ובהשקיית גידולים למזון.

ביוני 2006 כתבה מנהלת אגף איכות מים למהנדס הראשי, כי היא מציעה שמשרד הבריאות יודיע בהקדם לשני החקלאים, המשתמשים במי השקיה של קידוחי לוויין ולבונטין על האיסור להשתמש במים אלו לגידולים, אם טרם עשה כן. מספר ימים לאחר מכן היא כתבה לשני החקלאים האמורים, כי נוכח זיהום הפרכלורט יש "להימנע משימוש במים המופקים" מהקידוחים.

כעבור למעלה משלוש שנים לאחר חלופת המכתבים שתוארה לעיל שבה ועלתה ברשות המים ובמשרד הבריאות סוגיית השימוש במים המזוהמים בפרכלורט להשקיית גידולים חקלאיים. במאי 2009 כתב החקלאי שהשתמש במי קידוח לוויין למנהלת אגף איכות מים בעניין הפעלת הקידוח להשקיה חקלאית, כי כשנתיים הוא אינו משתמש במי הקידוח להשקיה עקב הפרכלורט. לאחר מספר ימים הוא פנה למשרד הבריאות בבקשה לקבל את אישורו לחזור ולהשתמש במי הקידוח.

בתחילת יוני 2009 ענה המהנדס הראשי לחקלאי האמור, כי המים מקידוח לוויין אינם מותרים לשתייה; כי הנחיות משרד הבריאות הן שהמים המיועדים להשקיית גידולי מאכל צריכים להיות באיכות של מים המותרים לשתייה; וכי כיוון שמקובל להשתמש באתרוגים להכנת ריבה, אזי אין להשתמש במי הקידוח להשקיית אתרוגים.

בסוף יוני 2009 ביקשה רשות המים מהמהנדסת המחוזית לקבל את עמדת משרד הבריאות בנוגע לצורך להגביל את השימוש במים מקידוח לבונטין להשקיית הדורים למאכל. לאחר כחודשיים ענתה לשכת המהנדסת המחוזית, כי "השקיית פירות וירקות צריכה להיות בתקנים של איכות מי השתייה

וזה לא יושמי", וכי משרד הבריאות ישיב תשובה חדשה לאחר שידון בנושא. יצוין, כי תשובה חדשה לא התקבלה ברשות המים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משרד הבריאות באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה בעניין תקני איכות של מי השקיה, כי "השקיית גידולי מאכל צריכה להיות במים העומדים בתקני מי שתייה". דהיינו, על פי קביעת המהנדס הראשי לבריאות הסביבה שבמשרד הבריאות.

2) בחוק המים נקבע, כי לא יפיק אדם מים ממקור מים, אלא על פי רישיון מאת מנהל הרשות הממשלתית, קרי רשות המים (להלן - רישיון הפקה). ביולי 2012 מסר אגף איכות המים למשרד מבקר המדינה, כי ריכוז הפרכלורט בקידוח לבונטין, שנדגם לאחרונה ביוני 2012, היה 256 מיקרוגרם לליטר. לפי נתוני רשות המים מיולי 2012, בשנים 2007-2012 נתנה רשות המים רישיון הפקה לקידוח לבונטין של כ-212,000 מטר מעוקב (להלן - קו"ב) מים ובשנים 2009-2011 הופקו ממנו כ-83,100 קו"ב מים.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי אין לו סמכות להורות לחקלאי להפסיק להשתמש במים להשקיה. באוקטובר ובנובמבר 2012 הודיעה רשות המים למשרד מבקר המדינה, כי "אין חולק על כך שהחקלאי המשתמש במי הקידוח להשקיית הדירים היה צריך לקבל הנחייה ברורה האם עליו להפסיק את השימוש" במים אולם "הגורם האחראי לקבלת ההחלטה על כך, אינו רשות המים", וכי "האחריות הישירה והסמכות לאסור את השימוש במי הקידוח להשקיית הדירים היא של משרד הבריאות". עוד הודיעה רשות המים, כי "שאלת קביעת איכות המים הראויה להשקיית חקלאית" "אינה מוסדרת כיום", וכי בעקבות ממצאי הביקורת היא פועלת לנסח נוהל עבודה פנימי ובין-משרדי לתיאום ממצאי הבדיקות הנוגעות לזיהומי מים עם משרדי הממשלה הרלוונטיים וליידוע בעלי הקידוחים ומפיקי המים.



זיהום מקורות מים המשמשים לשתייה או להשקיה של גידולים חקלאיים טומן בחובו סכנה בריאותית לשלום הציבור, וככזה מחייב טיפול מהיר וממוקד - ובראש ובראשונה זיהוי חומרת הזיהום, ובמקרה הצורך - הוצאת הנחיה האוסרת על שימוש במים, לרבות סגירת קידוחי מים מזוהמים וטיפול בטיהורם. לגבי ריכוז פרכלורט במים לשתייה, קבע משרד הבריאות "ריכוז מנחה" לכמות המרבית של פרכלורט במים על פי הריכוז שנקבע בארה"ב. עוד קבע, "כי השקיית גידולי מאכל צריכה להיות במים העומדים בתקני מי שתייה". עם זאת, בנוגע למים המיועדים לשתייה ולהשקיה לא נקבעו תקנים.

לפי חוות דעת של משרד הבריאות משנת 2005, פרכלורט גורם למחלה בבלוטת התריס, ולא מומלץ להשתמש במים המזוהמים בו להשקיית יבולים לצריכת בני אדם או בעלי חיים. בסוף שנת 2005 היה ידוע לרשות המים, למשרד הבריאות ולמשרד החקלאות, כי מי הקידוחים לוויין ולבונטין מזוהמים בפרכלורט ומשמים, בהתאמה, להשקיית אתרוגים ותפוזים⁴⁴. נוכח זאת, הודיעה רשות המים ביוני 2006 לשני החקלאים, שהשתמשו במי הקידוחים האמורים, כי בגלל זיהום הפרכלורט יש להימנע משימוש במים אלו. משרד הבריאות, מצדו, הודיע ב-2009 לבעל קידוח לוויין, בעקבות פנייתו, כי אין להשתמש במי הקידוח להשקיית אתרוגים. במקביל אישרה רשות המים לבעל קידוח לבונטין להמשיך ולהפיק מים להשקיה בהיקף של עשרות אלפי קו"ב בשנה, וממילא נמשך השימוש במים מקידוח זה להשקיית תפוזים, דבר שיש בו כדי לפגוע לכאורה בבריאות הציבור.

נוכח המתואר לעיל מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שהגורמים הנוגעים - רשות המים, משרד הבריאות ומשרד החקלאות - יפעלו לקביעת הגורם שיישא באחריות להנחיית חקלאים בנוגע לשימוש במי תהום מזוהמים, לרבות הסמכות לאסור שימוש במים כאלה להשקיה חקלאית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בהשתלשלות המאורעות שתוארה לעיל בנושא שימוש במים מזוהמים בפרכלורט להשקיית הדירים יש לכאורה כדי לפגוע בבריאות הציבור. על כן, חיוני - כצעד מיידי ובלי להמתין להסדרת הגורם האחראי להנחיית חקלאים - כי כלל הגורמים האמורים יורו לאלתר על עצירת השימוש במים המזוהמים בפרכלורט, המופקים מקידוח לבונטין, להשקיה חקלאית.

2. היבטים בהגנת הסביבה בתע"א

א. הפעלת מערך דוגמים לבדיקת איכות השפכים במתחם נתב"ג של התע"א

השפכים של מפעלי התע"א במתחם נתב"ג מטופלים במתקני קדם-טיפול, משם הם מוזרמים למערכת הביוב של התע"א ולמט"ש של רש"ת. המט"ש פועל בטכנולוגיות רגישות לזיהומים תעשייתיים - דלקים, שמנים, מתכות כבדות ועוד, שעלולים לפגוע בו⁴⁵, וככזה נועד לטפל בשפכים מאיכות מוגדרת. במפעלי התע"א שבמתחם נתב"ג פועלים כ-30 מתקני קדם-טיפול, שניים מהם מרכזיים וחדשים.

עד שנת 2009 ניתן רישיון עסק אחד לכל מתקני התע"א במתחם נתב"ג (כ-400 מתקנים), ומשנה זו פיצלה רשות הרישוי את המתחם ל-13 יחידות נפרדות לצורך רישוי עסקים⁴⁶, ולכל יחידה ניתן רישיון עסק נפרד.

חריגה באיכות השפכים מהווה הפרה של התנאים ברישיון העסק של היחידות בתע"א, ועלולה להביא, לפי חוק רישוי עסקים, להוצאת התראה ליחידה החורגת ואף להוצאת צו הפסקה מינהלי (להפסקת הפעילות) על ידי מנהל יחידת הרישוי.

44 הדירים כלשון המסמכים.

45 חומרים כמו שמנים או דלקים גורמים, בין היתר, לנוק לממברנות (קרומים חדירים למחצה המאפשרים לסוגים שונים של חומרים לעבור דרכם) עד כדי צורך להחליפן בחדשות.

46 13 היחידות במתחם נתב"ג כוללות תשעה מפעלים וכן ארבע יחידות נותנות שירותים, כגון ארגון שירותים תעשייתיים.

במכתב של ראש מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה בתע"א⁴⁷ אל מנהלי המפעלים במתחם נתב"ג מפברואר 2009 הוא ציין, כי כל פגיעה במט"ש עלולה לגרום לנזקים חמורים לתע"א וביניהם תביעות פליליות, השהיית הפעילות במתחם נתב"ג, תביעות כספיות ופגיעה במוניטין של התע"א בעיני הציבור והלקוחות.

ממסמכי התע"א ויחידת הרישוי עולה, כי במהלך 2008 ו-2009 התגלו חריגות באיכות השפכים (זיהומים) של דלק, שמן ומתכות ביציאת קווי הביוב של מתחם נתב"ג של התע"א. כך למשל מפנייה של ממונה רישוי מפעלים ביטחוניים⁴⁸ ביחידת הרישוי אל מנכ"ל התע"א מפברואר 2009 עולה, כי בסקר השפכים של מתחם נתב"ג לשנת 2008 התגלו חריגות בשפכים בעיקר בתחום המתכות. ממונה הרישוי דרש להפסיק מיידית את הזרמת השפכים המזוהמים למט"ש עד למציאת פתרון שייתן מענה מלא לעמידה בתנאי רישיון העסק; במאי 2009 כתב מפקח המט"ש מטעם רש"ת לנציג התע"א, כי "שוב היה ארוע חמור של הזרמת דלק למערכת הביוב".

במאי 2009 קיימה יחידת הרישוי ביקור במתחם נתב"ג, במטרה לבחון את הממצאים בנוגע לחריגות של מתכות בבוץ⁴⁹ המט"ש. בדוח הביקור של יחידת הרישוי צוין, כי תוצאות הדיגום ממחקני קדם-הטיפול במתחם נתב"ג אינן יכולות להסביר את כמויות המתכות בשפכים בבוץ המט"ש, וככל הנראה קיימים מוקדים נוספים, לא מבוקרים, המזרימים מתכות לשפכים. בדוח צוין עוד, כי נציג התע"א דיווח, כי התע"א רכשה מתקן "קרוסלה" (להלן - ה"קרוסלה" או הדוגם) לביצוע דיגום מורכב⁵⁰, וכי כוונתה לרכוש 12 "קרוסלות" נוספות במטרה למצוא את "העבריינים" שגורמים לזיהום בשפכים.

בסיכום דוח הביקור האמור נקבע כי הפתרון של שימוש ב"קרוסלות" למציאת הגורם המזהם את השפכים מאושר, וכי לאחר התקנתן תבצע התע"א דיגום חד-פעמי ב-13 נקודות בשטח המתחם, כשכל נקודה מייצגת כניסות שונות של קווי ביוב מהיחידות⁵¹. לסיכום הביקורת של רשות הרישוי שנערכה במסגרת הביקור האמור נקבע, כי המפעל (מתחם נתב"ג של התע"א)⁵² עומד במפרט התנאים ברישיון העסק, בכפוף להשלמת הטיפול בממצאים, כפי שאושר.

בינואר 2010 הודיע ראש מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה ליחידת הרישוי, כי בעקבות אירועים שבהם התגלו חומרים אסורים בשפכי התע"א במתחם נתב"ג, "תופעה העלולה לגרום להפסקת הפעילות במתחם ולתביעות משפטיות, החליטה ועדת ההיגוי העליונה לבטיחות ואיכות הסביבה בתע"א [להלן - ועדת ההיגוי]⁵³ על הצבת דוגמי שפכים [הדוגמים האוטומטיים - "קרוסלות"] בקווי הביוב עד פברואר 2010.

עוד ציין ראש מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה, כי "על פי החלטת ועדת ההיגוי", כל היחידות במתחם נתב"ג, שבתחומן יוצבו דוגמים, יהיו אחראיות לפעילותן. ממסמכי התע"א עולה, כי במאי 2010 השלימה התע"א באמצעות חברה חיצונית את התקנת מערך הדוגמים בקווי הביוב במתחם נתב"ג. עם זאת נמצא, כי הדוגמים לא הופעלו.

47 מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה הוקמה בדצמבר 2008. ייעודה הוא לקדם ולוודא את השיפור המתמיד בתחומי הבטיחות ובתחומי איכות הסביבה בכלל מפעלי החברה וחיבתיה ובין תפקידיה ייזום נהלים והוראות, ביצוע מברקים, בקרה ומעקב והדרכה.

48 ממונה הרישוי מטעם משרד הפנים, הכפוף למנהל יחידת הרישוי.

49 משקעים המכילים ריכוז גבוה של חומרים הנוצרים בעקבות תהליך הטיהור, אשר בטיפול בהם ניתן להפכם לדשן לשימוש חקלאי.

50 באמצעות דוגם אוטומטי נלקחות דגימות מהשפכים כל פרק זמן קצוב.

51 הדוגמים יוצבו במקומים שיאפשרו זיהוי של היחידות שגרמו לזיהום.

52 באותו מועד ניתן רישיון עסק אחד לכל מתקני התע"א במתחם נתב"ג.

53 בראש ועדת ההיגוי בתע"א עומד סמנכ"ל לתפעול, ותפקידיה הם, בין היתר, לגבש את מדיניות הבטיחות ואיכות הסביבה בחברה ולהנחות את מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה.

בביקורת עלה, כי רק במועד סיומה, יולי 2012, מעל לשנתיים אחרי שהותקנו הדוגמים, בחרה התע"א חברה חיצונית להפעלתם, אך תהליך הוצאת הזמנת הרכש לחברה טרם הסתיים.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה התע"א באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי החברה (שאמורה להפעיל את הדוגמים) החלה לפעול בשטח.

כאמור, רשות הרישוי קבעה במאי 2009, כי מתחם נתב"ג של התע"א עומד במפרט התנאים שנקבע ברישיון העסק, בין היתר, בכפוף להפעלת מערך הדוגמים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות קביעה זו, ולמרות מספר מקרים נוספים של זיהומים בשפכים ממקור לא ידוע⁵⁴, אשר אירעו לאחריה ועלולים היו לפגוע במט"ש (ראו בהמשך), עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, התע"א טרם הפעילה את הדוגמים; זאת, אף כי הם הותקנו, כאמור, ביחידות הרלוונטיות כבר במאי 2010.

בביקורת עלה, כי אף שהתע"א לא עמדה מעל לשלוש שנים בתנאי האמור, יחידת הרישוי לא עמדה על כך שהתע"א תפעיל את הדוגמים, ולא פעלה בנחרצות כדי לקדם את הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים שבהם נמצא זיהום בשפכים ממקור לא ידוע, היה באי-הפעלת הדוגמים כדי לפגוע ביכולתן של התע"א ושל יחידת הרישוי לזהות את היחידות של התע"א במתחם נתב"ג שהיו אחראיות לכך, וממילא היה בכך כדי לפגוע ביכולתן לפעול מולן לתיקון המצב.

יצוין לחיוב, כי התע"א נקטה שורה של צעדים לצמצום המקרים של זיהומים ביציאת השפכים של מתחם נתב"ג. על אף צעדים אלה, ממסמכי התע"א עולה, כי משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, אירעו מספר מקרים נוספים של זיהומים ביציאה של קו הביוב של מתחם נתב"ג. כך למשל בדצמבר 2010 כתב מפקח המט"ש מטעם רש"ת ליו"ר ועדת איכות הסביבה במינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה, בעקבות קבלת דוח בדיקת שפכים ביציאת הביוב של התע"א, כי ריכוז השמנים והשומנים בהם גבוה; בדצמבר 2011 פנה מפקח המט"ש מטעם רש"ת לתע"א והתלונן כי יחד עם שפכי התע"א הוזרמה למט"ש ביום מסוים באותו החודש "כמות משמעותית" של דלק ושמן שרוף; ובפברואר 2012 נמצאה חריגה בשמן המינרלי בדיגום של שפכי התע"א ביציאה הראשית של מתחם נתב"ג.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי בליווי המשרד להגנת הסביבה ויחידת הרישוי היא השקיעה משאבים כספיים רבים ומשאבי כוח אדם בתכנון וביצוע פרויקטים למניעת הישנות החריגות שהתגלו בשנים 2008 ו-2009, כגון שדרוג של מתקני קדם-טיפול ושדרוג של כל מפרידי השמנים של מטבחי התע"א, הפניית מספר מקורות שפכים לטיפול מרוכז, ביצוע הדרכות בנושא השפכים בכל המפעלים היצרניים בדגש על מניעת זיהום מערכת הביוב, והצבת דוגם ומד-חומציות ביציאה של שפכי התע"א. עוד הודיעה התע"א, כי פעולות אלה "שפרו מאוד את המצב", וכי בשנת 2011 התקבלה תלונה אחת ובשנת 2012 (עד אוקטובר 2012) לא התקבלה אף תלונה. אשר לבדיקות שערכה התע"א, נמצאה חריגה בשמן מינרלי מעל המותר.

בהתייחסות לממצאי הביקורת הודיע המשרד להגנת הסביבה באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי בסיוור ובדיגומי פתע שנערכו ב-2008 ובתחילת 2009 נמצאו חריגות ביציאת השפכים של מתחם נתב"ג. פעולות שביצעה התע"א על פי דרישות המשרד החל מפברואר 2009 במטרה

54 זיהומים שהתגלו ביציאה הראשית של מתחם נתב"ג ולא הגיעו ממתקני קדם-טיפול, הנדגמים בנפרד ביחידות הרלוונטיות.

לטפל בחריגות הביאו לכך שלא נתקבלו חריגות בדיגומי השפכים, ולפיכך לא נאכפה הדרישה להפעלת הדוגמים; וכי מתוך 11 דיגומים שביצעה התע"א ביציאת השפכים מאפריל 2011 עד אוגוסט 2012 נמצאה רק חריגה בודדת אחת בפברואר 2012. כן הודיע המשרד, כי הוא מפקח על מט"ש נתב"ג תוך קבלת דיווחים חודשיים ממנו, ובמקרים של דיווח על חריגות הן נבדקות גם מול התע"א; וכי על פי הנתונים המצויים במחוז מרכז של המשרד, לא נמצאו חריגות באיכות השפכים המוזרמים ממתחם נתב"ג של התע"א.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ממסמכי התע"א עולה, כי בתקופה משנת 2010 ועד אמצע 2012 אירעו שני מקרים שבהם נמצאו זיהומים ביציאת קו הביוב של מתחם נתב"ג, אשר נוכח הודעת המשרד להגנת הסביבה דלעיל, לכאורה, לא היו ידועים לו: ביוני 2010 נמצאה חריגה בשמן כללי ובשמן מינרלי בדיגום שפכים ביציאת הראשית של מתחם נתב"ג, ובדצמבר 2011, כאמור, הגישה רש"ת תלונה לתע"א ולפיה הוזרמה למט"ש ביום מסוים באותו חודש "כמות משמעותית" של דלק ושמן שרוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד להגנת הסביבה ידרוש מהתע"א דיווח על אירועים של חריגות בשפכים, זאת גם כפי שמאפשר לו מפרט התנאים ברישיון העסק; כדי שיפקח ביעילות על איכות השפכים של התע"א.

ב. פיקוח הרשויות על מפעלי התע"א

יחידת הרישוי פועלת על פי תכנית עבודה שנתית לרישוי, פיקוח ובקרה, ובמסגרתה היא עורכת ביקורות בכל המפעלים (והיחידות) הנדרשים לקבל רישיון עסק בהשתתפות כל נציגי הגופים החברים ביחידה (נותני האישור). לצורך קבלת רישיון עסק על מפעל לעמוד במפרט תנאים, הכולל, בין היתר, פרק של תנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה, ובו פירוט של תנאים בנוגע לשפכים, לאיכות האוויר, לחומרים מסוכנים ולקרינה⁵⁵. נותן האישור לעמידה בתנאים אלה ביחידת הרישוי הוא נציג השר להגנת הסביבה.

ממסמכי התע"א עולה, כי בעקבות הנחיה של ראש מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה לממוני הבטיחות המפעלים ממרץ 2010, הם אינם מעבירים לרשויות הנוגעות⁵⁶ את תוצאות הניטורים המבוצעים במפעלים (כגון דיגומי שפכים וניטורי ארובות), אלא מציגים תוצאות אלה רק במעמד הביקורות שעורכות הרשויות.

בחוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק חומרים מסוכנים), נקבע, כי עיסוק בחומרים מסוכנים⁵⁷ חייב בהיתר רעלים⁵⁸ שנותן המשרד להגנת הסביבה. במפרט התנאים לרישיון עסק למפעל ביטחוני נקבע, כי חוק חומרים מסוכנים חל עליו, והוראות החוק ותקנותיו מהוות תנאים ברישיון.

המשרד להגנת הסביבה קבע, כי לקראת הנפקה של היתר רעלים יערוך נציג של המחוז הרלוונטי במשרד בדיקה בעסק, ולאחר שימצא כי העסק עומד בתנאים הנדרשים לעסוק בחומרים מסוכנים, יונפק לו היתר לתקופה קצובה על פי סיווג המפעל⁵⁹.

55 במפרט תנאים אחיד ברישיון עסק למפעל ביטחוני מספטמבר 2011 התווספו, בין היתר, תנאים בנוגע למניעת זיהום קרקע, לבדיקה וטיפול בקרקעות מזוהמות, ולפסולת מוצקה ולאסבסט.

56 גופים שנציגיהם חברים ביחידת הרישוי.

57 לרבות ייצור, ייבוא, אריזה, מסחר, ניפוק, העברה, אחסנה, החזקה ושימוש.

58 היתר הרעלים כולל רשימה של חומרים מסוכנים שמותר למפעל להחזיק ולצרוך, ריכוזם וכמויותיהם, וכן תנאים כלליים, בין היתר, בדבר אחסון נאות שלהם, היערכות לאירוע חירום וטיפול בפסולת שלהם.

59 היתר הרעלים מחודש אחת לשנה או לשנתיים או לשלוש שנים, לפי רמת הסיכון של העסק הנקבעת על ידי סיווג לדרגות A,B,C, בהתאמה (רמה A היא רמת הסיכון הגבוהה).

בביקורת עלה, כי נציג המשרד להגנת הסביבה לא השתתף בביקורות התקופתיות שערכה יחידת הרישוי בשנת 2008 בכל מפעלי התע"א המשוויכים למחוז מרכז של המשרד להגנת הסביבה⁶⁰.

ממסמכי יחידת הרישוי ממאי 2009 עולה, כי "רמת הטיפול של 'מתחם נתב"ג' בתנאי רישיון עסק" הייתה "טובה פחות מרמת הטיפול של יתר מפעלי התעשייה האווירית". נוכח כך, פיצלה רשות הרישוי את מתחם נתב"ג, כאמור, ל-13 יחידות לצורך רישוי עסקים, כדי שהביקורות השנתיות של היחידה יערכו במספר גדול יותר של יחידות במתחם, וכתוצאה מכך תתאפשר בקרה הדוקה יותר.

בביקורת עלה, כי גם לאחר פיצול מתחם נתב"ג ל-13 יחידות נציג המשרד להגנת הסביבה לא השתתף בחלק מהביקורות התקופתיות שערכה יחידת הרישוי בתשעת המפעלים במתחם⁶¹: בשנת 2010 הוא לא השתתף בביקורת התקופתית שערכה יחידת הרישוי במפעל מטוסים של חטיבת בדיק מטוסים של התע"א; ובשנת 2011 לא השתתף בביקורות היחידה בשמונה מפעלים, לרבות במפעל מטוסים, שבו לא ביקר כאמור גם ב-2010. באי-השתתפות הנציג בחלק מהביקורות היה כדי לפגוע בשיפור הבקרה האמור, שיזמה יחידת הרישוי.

בתגובה לממצאי הביקורת הודיע המשרד להגנת הסביבה באוקטובר ובנובמבר 2012 כלהלן:

(1) עומס העבודה הרב (במחוז מרכז) אינו מאפשר בכל עת להשתתף בביקורות המשותפות שאותן מבצעת יחידת הרישוי, ובהתאם להנחיית ראש אגף תעשיות ורישוי עסקים ממאי 2011, על "הממונים" (נציגי המשרד) להשלים את הביקורת במועד המתאים עבורם.

(2) נציג המשרד אמנם לא השתתף בביקורת שערכה יחידת הרישוי בשנת 2008, אך על פי דיווחי מחוז מרכז, נציג המשרד ביצע ביקורות עצמאיות בתע"א במאי ובאוגוסט 2008.

ממסמכים שצירף המשרד להגנת הסביבה להתייחסויותיו דלעיל עולה כלהלן:

(1) במהלך 2011 התקיימו סיורים של נציג המשרד בשני מפעלים מתוך השמונה שדלעיל.

(2) במהלך 2011 קיימו נציגי מחוז מרכז במשרד להגנת הסביבה סיורים לחידוש היתרי רעלים בחמישה מפעלים מתוך השמונה שדלעיל.

(3) בשנת 2011 לא ביקר נציג של המשרד כלל בשלושה מפעלים מתוך השמונה שדלעיל.

המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2012, בהקשר לסיורים לחידוש היתרי רעלים בתע"א, כי מחוז מרכז מסר שבמסגרת הסיורים נבדקו כל ההיבטים לשם חידוש או הנפקת רישיונות עסק והיתרי רעלים, וכי לסיור במפעל מנועים מספטמבר 2011 לא הופק סיכום.

60 מתחם נתב"ג, מפעל מלמ בבאר יעקב והמפעלים מבת ותממ ביהוד.

61 בביקורת לא נבדקה השתתפות הנציג בארבע היחידות נותנות השירותים במתחם.

בהתייחס להסכרי המשרד להגנת הסביבה ולמסמכים שהעביר מעיר משרד מבקר המדינה:

(1) אשר לסיורים ולביקורות שערך נציג המשרד להגנת הסביבה בתע"א בשנת 2008 ובשנת 2011 (לא כולל סיורים לחידוש היתר רעלים) - לא נמצאה אסמכתה לכך שבמהלכם ערך נציג המשרד ביקורת בנוגע לעמידת המפעלים בכל התנאים ברישיון העסק להבטחת איכות נאותה של הסביבה, ומה היו ממצאי הביקורת בהקשר לכל התנאים האמורים.

(2) אשר לסיורים של המשרד להגנת הסביבה בשנת 2011 לחידוש היתר רעלים - מסיכומי ארבעה סיורים שהפיק המשרד עולה, כי במסגרתם נבחנו היבטים הנוגעים לחומרים מסוכנים בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, סיור לחידוש היתר רעלים, העוסק רק בהיבטים הנוגעים לחומרים מסוכנים, אינו יכול להחליף סיור שמטרתו לבדוק את עמידת המפעל במכלול תנאי רישיון עסק בתחום איכות הסביבה, וממילא אינו יכול להבטיח שהמפעל אכן עומד בתנאים אלה.

(3) כאמור, נציג המשרד להגנת הסביבה לא ערך ביקורות ייעודיות מטעם משרדו בשלושה מפעלים מתוך השמונה דלעיל בשנת 2011, אף כי בסיכום דוחות הביקורת התקופתית שערכה יחידת הרישוי במפעלים האמורים, הוא נדרש להשלים ביקורות אלה, ולהעביר העתק מדוחות הביקורות לרשות הרישוי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ללא ביצוע ביקורות בכל המפעלים הנדרשים בקבלת רישיון עסק, או ללא ביצוע ביקורות במפעלים אלה בתהליך שיטתי וסדור, הבודק עמידה בכל התנאים, או ללא אסמכתות לכל הממצאים שעלו מהביקורות, אין ביכולתו של המשרד להגנת הסביבה לפקח כראוי על הנעשה במפעלי התע"א בתחום הגנת הסביבה; ובכלל זה לבדוק עמידה בחוקים ובתקנות לרבות עמידה בתנאים שברישיון העסק, שנועדו להבטיח איכות נאותה של הסביבה, ובתנאים שנקבעו בהיתר הרעלים, ולוודא תיקון הליקויים. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח המצב שבו התע"א, כאמור, אינה מעבירה לרשויות הנוגעות, וביניהן המשרד להגנת הסביבה, דיווחים שוטפים על הניטורים שערכה במפעליה, אלא מציגה אותם רק במעמד הביקורות שהמשרד עורך בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה לנקוט פעולות מתאימות, כדי שיהיה ביכולתו לוודא עמידה בכל תנאי רישיון העסק, לאפשר פיקוח הדוק על המפעלים ולקיים מעקב אחר תיקון הליקויים.

כאמור, נציג המשרד להגנת הסביבה ביחידת הרישוי נותן את האישור לעמידה בתנאי רישיון העסק של מפעלי התע"א שנועדו להבטיח איכות נאותה של הסביבה. משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת הרישוי, כי בהיעדר הנציג האמור בביקורות שערכה היחידה במפעלים, היה כדי לפגוע ביכולתה לבצע את תפקידה, לרבות ביכולתה לוודא, כי מפעלי התע"א בנתב"ג אכן עומדים בתנאים לרישיון עסק.

המשרד להגנת הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי במשרד נעשתה "בשנה האחרונה" בחינה מחודשת של אופן ההסדרה והפיקוח על מפעלים. המשרד ערך מספר שינויים במטרה להתמקד בטיפול בעסקים בעלי השפעות סביבתיות משמעותיות; וכי גם יחידת הרישוי ערכה בשנה האחרונה סיווג מחדש למפעלים, על פי רמת הסיכון הנשקפת מהם, ובהתאם לזאת, הוגדרה רמת הפיקוח הנדרשת (אחת לשנה עד ארבע שנים). כן הודיע המשרד, כי השינויים באופן ההסדרה והפיקוח, הן במשרד להגנת הסביבה והן ביחידת הרישוי, אמורים לשפר את הפיקוח על המפעלים בעלי ההשפעות הסביבתיות המשמעותיות.

ג. סקרים היסטוריים לקרקעות התע"א

התע"א הוקמה בשנת 1953. מאז, הפעילות התעשייתית בה כוללת, בין היתר, שימוש בחומרים העלולים לחדור לקרקע ולגרום לזיהום⁶², שימוש בחומרים מסוכנים, כהגדרתם בחוק חומרים מסוכנים, ואחסון שלהם.

מתחם נתב"ג ומתחם יהוד של התע"א ממוקמים מעל אזור ההזנה של אקוויפר החוף⁶³, הנמצא בעומק של כ-30 מטרים, ומעל אזור הכליאה של אקוויפר ההר - ירקון תנינים⁶⁴, הנמצא בעומק של כ-70 מטר. בהתאם למפת אזורי סכנה למקורות מים כתוצאה מזיהום על ידי דלקים שפרסמה רשות המים ב-1992⁶⁵, מתחמים אלה מוגדרים כאזור סיכון ב' - "אקוויפר ראשי בו הנזק ניתן לתיקון או אקוויפר משני בו הנזק לא ניתן לתיקון".

בביקורת עלה, כי למרות האמור לעיל, רק בינואר 2011 דרשו מנהל יחידת הרישוי וראש אגף תעשיות ורישוי עסקים במשרד להגנת הסביבה, מתוקף סמכותם על פי חוק רישוי עסקים, במכתב למנכ"ל התע"א, להכין ולהגיש למשרד להגנת הסביבה עד יולי באותה שנה סקר היסטורי יסודי, שמטרתו איסוף כל המידע הרלוונטי לנושא זיהום פוטנציאלי של הקרקע בכל מפעלי התע"א. במכתב צוין, כי על פי תוצאות הסקר ההיסטורי, ייקבעו המשך הסקרים והטיפול הנדרשים מהתע"א.

במפרט תנאים אחיד ברישיון עסק למפעל ביטחוני מספטמבר 2011, בפרק העוסק בתנאים להבטחת איכות נאותה של הסביבה, נקבע, כי בעל העסק יתכנן סקר קרקע על פי דרישת המשרד להגנת הסביבה ובהתאם להנחיותיו המקצועיות העדכניות, ויבצע את הסקר לפי תכנית שאישר המשרד להגנת הסביבה בהתאם להנחיותיו ועל פי לוחות זמנים שאישר. סקר הקרקע כולל, בין היתר, דיגום של הקרקע ונועד לזהות קיומם של חומרים מזהמים בקרקע ובמים, או של חומרים העלולים לחדור למים או לחדור למבנים, לבדוק את כמותם וריכוזם, וכן לבדוק את היקף הזיהום במרחב, ולבנות, במידה שתידרש, תכנית שיקום מתאימה לטיפול בקרקע, הטעונה אישור של אגף שפכי תעשייה, דלקים וקרקעות מזוהמות במשרד להגנת הסביבה.

ביוני 2011 ערכן ראש מינהלת הבטיחות ואיכות הסביבה את מנהל יחידת הרישוי, כי התע"א סיימה את ביצוע הסקרים ההיסטוריים בנוגע לקרקעותיה⁶⁶. ממסמכי התע"א עולה, כי המועד להגשת הדוחות למשרד להגנת הסביבה נקבע לסוף אוגוסט 2011.

הסקרים ההיסטוריים של מתחם נתב"ג ושל מתחם יהוד העלו, כי קיימים במתחמים אלה אתרים בעלי פוטנציאל זיהום, וביניהם, אזורים עם תשתיות תת-קרקעיות⁶⁷, אזורי איסוף ואחסון של חומרים מסוכנים ושל פסולת, אזורים שבהם היו בעבר בורות איסוף מבטון ללא מאצרות⁶⁸ ובורות ספיגה. בסך הכל אותרו בסקרים ההיסטוריים במתחמים נתב"ג ויהוד של התע"א עשרות מוקדים בעלי פוטנציאל זיהום.

62 כגון דלק סילוני, נפט, שמן.

63 תחומיו של אקוויפר החוף משתרעים מרצועת עזה בדרום ועד חולות קיסריה בצפון. רוחבו נע בין 12 עד 20 קילומטרים מהים מזרחה.

64 אקוויפר ירקון תנינים משתרע מוואדי ערה ונחל תנינים בצפון ועד הר הנגב בדרום, ומגב הרי יהודה והשומרון במזרח ועד אזור החוף במערב.

65 המפה מחלקת את הארץ למספר אזורים בהתאם לסכנה למקורות המים.

66 למעט הסקר ההיסטורי בנוגע לקרקעות מפעל מלמ, שביקש ארכה עקב בדיקות ביטחוניות.

67 וביניהם מכילי דלק סילוני, נפט וסולר, מפרידי שמן ומתקני נטרול שפכים.

68 אמצעי קיבול העשוי משטח מוקף דפנות שאטום לחלחול החומר המאוחסן בו, ומטרתו לאגור שפך של חומרים המאוחסנים בו ולמנוע פיזורם לסביבה.

בדוח פעילות תקופתי שפרסמה התע"א לשנת 2011 צוין, כי לפני ביצוע סקרי קרקע יסודיים, אין ביכולתה של התע"א להעריך מה תהיה ההוצאה הכספית הנדרשת לפינוי קרקע מזוהמת, ככל שתימצא, או לתיקון הליקויים, ככל שיימצאו.

בביקורת עלה, כי במשך כשנה, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא סיים המשרד להגנת הסביבה לבדוק את הסקרים ההיסטוריים שהגישו לו התע"א באוגוסט 2011.

המשרד להגנת הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי נגרם עיכוב בלתי מתוכנן בקריאת הסקרים בשל שינויים בלתי צפויים בשיבוץ עובד בעל הכשר ביטחוני מתאים, שיועד לכך. נוכח המצב שנוצר, החל תהליך אישור הכשר ביטחוני למנהלת אגף שפכי תעשייה, דלקים וקרקעות מזוהמות, שנמשך זמן רב. מאז השלמת התהליך בודקת מנהלת האגף את הסקרים שהוגשו, ובדיקתם נמשכת בימים אלה. עוד הודיע המשרד להגנת הסביבה, כי הוא פועל להרחבת מספר העובדים בעלי הכשר ביטחוני, שיוכלו לסייע בבדיקת הסקרים ההיסטוריים ובהמשך הטיפול באתרים.

קרקעות התע"א משתרעות על שטח כולל של כ-3,500 דונם, ובהן פועלות כ-25 יחידות, מהן כ-20 מפעלים יצרניים. במתחם נתב"ג לבדו מצויים כ-400 מתקנים מסוגים שונים, המתפרסים על שטח של כ-2,000 דונם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח נפח העבודה הרב שהיה צפוי שיידרש למשרד להגנת הסביבה בבדיקת הסקרים, ונוכח התהליך המתחייב של קבלת הכשר ביטחוני לעובדים המתאימים, ראוי היה שהמשרד ייערך מבעוד מועד עם כוח אדם מתאים. נוכח העיכוב שחל בבדיקת הסקרים, מן הראוי שהמשרד יזרז את ביצוע הפעולות הנדרשות לסיום בדיקתם.

כאמור, אף כי במשך עשרות שנים קיימה התע"א פעילות תעשייתית ענפה גם תוך שימוש בחומרים מזוהמים, רק בתחילת 2011 דרשו ממנה יחידת הרישוי והמשרד להגנת הסביבה לערוך סקר היסטורי יסודי. התע"א הגישה את תוצאות הסקרים באוגוסט אותה שנה. כתוצאה מהיערכות לא מספקת של המשרד להגנת הסביבה בתחום כוח האדם, לרבות בעניין הכשר ביטחוני של עובדיו, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, המשרד טרם קבע את עמדתו המקצועית אשר לתוצאות הסקרים ההיסטוריים; בהיעדרה, התע"א טרם החלה בתכנון, וממילא גם לא בביצוע, של סקרי הקרקע, שנועדו לזהות קיומם של חומרים מזוהמים בקרקע ובמים, ולבדוק את כמותם, את ריכוזם ואת היקפם. בהיעדר כל אלה, במועד סיום הביקורת לא ניתן לדעת אם במהלך פעילות התע"א חדר זיהום לקרקע ולמי התהום, ואם כן - מה היקפו ומה הן המשמעות הסביבתיות הנובעות מכך; ממילא, לא ניתן לאמוד את היקף פעילות השיקום, אם תידרש, את לוחות הזמנים לביצועה ואת משמעותיה הכספית.

סיכום והמלצות

א. עם הפסקת פעילות התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) בייצור רכיבים מסוג מסוים בראשית שנות האלפיים נותר באתר החברה שבחיפה זיהום, המהווה, בין היתר, מפגע סביבתי. במועד סיום הביקורת, יולי 2012, האתר עדיין מזוהם, ובתעש ובמשרד הביטחון אין עדיין תכנית מתוקצבת, הקובעת לוח זמנים לביצוע טיהור האתר. נוכח הסכנות שבהמשך המצב הקיים, חיוני שתעש ומשרד הביטחון יפעלו ללא כל דיחוי נוסף לקביעת תכנית עבודה ולוחות זמנים לטיהור האתר.

ב. הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), המשרד להגנת הסביבה, וכן תעש, שגרמה לזיהום הקרקע ומי התהום שמקורם מגבעון, כשלו בטיפול בזיהומים אלו, כל אחד בתחמו. בין היתר, הם לא מנעו את המשך התפשטות הזיהום, שהתגלה כבר בשנת 2005 ואף לא תחמו אותו. מדובר בליקוי חמור, הנמשך זה שנים, למרות הסכנה לבריאות הציבור, הפגיעה במקורות מים טבעיים הנמצאים במחסור ועלות השיקום של מקורות המים ההולכת וגדלה בגלל המשך מצב זה.

מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המתוארים לעיל, המעידים על אי-יישום המלצותיו בדוחות קודמים, שעסקו בנושא זיהומי הקרקע במפעלי תעש ובמי התהום; המלצות, הנוגעות למניעת הסכנה לבריאות הציבור. גם הטיפול בנזקי איכות הסביבה, כלומר הזיהומים, שנועד להתבצע בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 להפריט את תעש, מתעכב, נוכח העיכוב המתמשך בתהליך ההפרטה. נוכח כל אלו, על כל הגורמים הקשורים לזיהומים שמקורם ממקרקעי תעש לפעול מיד כדי למנוע את המשך התפשטות הזיהומים מגבעון, ולפעול לאלתר לסילוקם.

ג. בשימוש במי תהום מזהמים בפרכלורט להשקיית הדירים יש לכאורה כדי לפגוע בבריאות הציבור. על כן, חיוני - כצעד מיידי ובלי להמתין להסדרת הגורם האחראי - להנחות את החקלאים בעניין השימוש במי תהום מזהמים להשקיה חקלאית; כי רשות המים, משרד הבריאות ומשרד החקלאות יורו לאלתר על הפסקת השימוש במים אלו; וכן יפעלו לקביעת הגורם שיישא באחריות להנחיית חקלאים בנוגע לשימוש במי תהום מזהמים, לרבות הסמכות לאסור שימוש במים כאלה להשקיה חקלאית.

ד. אשר להגנת הסביבה בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א), על המשרד להגנת הסביבה להקפיד להשתתף בביקורות שמקיימת היחידה לרישוי מפעלים ביטחוניים (יחידת הרישוי) במפעלי החברה וכן לבצע בהם ביקורות ייעודיות. כמו כן, מן הראוי, שנוכח העיכוב שחל בבדיקת הסקרים ההיסטוריים שהכינה התע"א, יפעל המשרד להגנת הסביבה בהקדם לסיום בדיקתם, לבחינה של תכנית דיגום שתכין התע"א ולאישור ביצוע סקרי קרקע בשטחיה, ככל שיידרש.

על התע"א לדאוג להפעלה שוטפת של מערך הדוגמים במפעליה שבמתחם נתב"ג לצורך איתור גורמים מזהמים במקרים של חריגות באיכות השפכים במתחם, שיאפשרו לבחון את הסיבות לזיהום השפכים ולטפל בהן. כמו כן, על יחידת הרישוי לוודא שהתע"א תפעיל את הדוגמים באופן שוטף, כנדרש.

