

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

תקציר

חופי הרחצה בישראל הם משאב לאומי לנופש עממי, המשמש מיליוני תושבים ותיירים בני כל הגילים. בחופי הרחצה מתקיימות פעילויות מגוונות ובהן רחצה, צלילה, גלישה, משחקי כדור ושיט מוטורי.

אורך חופי הים התיכון בישראל הוא כ-197 ק"מ. רובם נמצאים בתחומיהן של 22 רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות החופיות); כ-30 ק"מ מהם באחריות רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג); וכ-20 ק"מ - באחריות משרד הביטחון.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-דצמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון, ובייחוד מפגעים הנוגעים לבריאותו ולשלומו של הציבור. הביקורת נעשתה בעיריות עכו, קריית ים, טירת כרמל, נתניה, הרצליה ובתי ים ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק חפר וגן רווה (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו), במשרד הפנים ובמחוזותיו, במשרד להגנת הסביבה ובמחוזותיו ובמשרד הבריאות. בדיקות השלמה נעשו בהתיחס לחופי עיריית חיפה ולחופי המועצה האזורית מטה אשר.

עיקרי הממצאים

סיווג החופים

על פי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות רחצה), שר הפנים מוסמך לקבוע בצו שקטעי חוף מסוימים ייאסרו לרחצה וקטעי חוף אחרים יהיו מקומות רחצה מוכרזים:

חופי רחצה מוכרזים: לאורך הים התיכון יש כ-13 ק"מ של חופי רחצה מוכרזים, רובם נמצאים בתחומיהן של 19 רשויות מקומיות חופיות.

חופים אסורים לרחה: אורכם של החופים האסורים לרחה לאורך היס התיכון הוא כ-75 ק"מ.

חופים שאינם מוכרזים (להלן - חופים חסרי סטטוס): חופים ששר הפנים לא הכריז שהם מותרים לרחה או אסורים לרחה. אורכם כ-109 ק"מ.

בשנים 1980-2008 גדלה אוכלוסיית מדינת ישראל מכ-4 מיליון תושבים לכ-7.4 מיליון תושבים, אך בתקופה זו הצטמצמה רצועת חופי הרחה המוכרזים וכתוצאה מכך בוטלו שירותי ההצלה והשירותים הנלווים ב-11 חופים שהיו מקומות רחה מוכרזים.

חלוקת הסמכויות לטיפול בחופים

בצו שהוציא שר הפנים על פי חוק הסדרת מקומות רחה נקבע כי על הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים חופים¹ להקים בחופי הרחה המוכרזים מתקנים דוגמת תחנות הצלה, תחנות עזרה ראשונה ומתקנים סניטריים, ולהעסיק מצילים, פקחים ומגישי עזרה ראשונה.

בשנת 2003 הפסיק משרד הפנים לסייע לרשויות המקומיות במימון אחזקת החופים, ומאז הוא מסייע להן במימון פיתוח החופים וחידוש התשתיות בלבד.

מדי שנה בשנה מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות החופיות הנחיות לפתיחת עונת הרחה ובהן הנחיה לבצע סקר סיכונים בחופיהן. הרשויות המקומיות שנבדקו לא עשו סקרי סיכונים בחופים שבתחומן ובהם החופים חסרי הסטטוס שיש בהם התקהלות רבה. על אף חשיבות איתורם של החופים המסוכנים לרחה, לא וידא משרד הפנים שהרשויות המקומיות אכן מבצעות סקרי סיכונים בחופים, על פי הנחיותו.

משרד הפנים הנחה את הרשויות המקומיות להציב בחופים חסרי הסטטוס שלטים ובהם אזהרה לציבור לגבי הרחה בהם.

חוקי העזר של רשויות מקומיות רבות אוסרים את הרחה בחופיהן בשעות ובמקומות שאין בהם שירותי הצלה, ומשמעות הדבר היא כי הרחה בחופים חסרי הסטטוס שבתחומן אסורה.

מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו לאיתור החופים חסרי הסטטוס שיש בהם התקהלות, לא פעלו ליצירת הבחנה ברורה בין חופי רחה מוכרזים ובין חופים חסרי סטטוס, ולא הציבו בחופים חסרי הסטטוס שלטים כנדרש על פי הנחיות משרד הפנים וחוקי העזר שלהן.

1 בחופים שבאחריות רט"ג היא אחראית לכל עניין כאילו הייתה רשות מקומית.

אכיפת איסור רחצה

סעיף 12(א) לחוק הסדרת מקומות רחצה קובע כי המתרחץ במקום שהרחצה בו אסורה דינו קנס. נמצא שהרשויות המקומיות שנבדקו אינן אוכפות את חוק הסדרת מקומות רחצה ואת חוקי העזר שלהן בעניין איסור הרחצה.

בשנים 2007-2009² טבעו למוות בים התיכון 117 בני אדם. הטביעות למוות אירעו במקומות רחצה מוכרזים בשעות שלא ניתנים בהן שירותי הצלה וכן בחופים חסרי סטטוס ובחופים אסורים לרחצה.

בשנים 2007-2009 חויבה המדינה (משרד הפנים) לשלם פיצויים בסך כ-8.5 מיליון ש"ח עקב תביעות שהוגשו נגדה בגין עשר טביעות שאירעו בשנים 1997-2002.

איסור נהיגה בחופים

בחופי הים השתרשה תופעה של נהיגה ברכבי שטח ובטרקטורונים, שיש בה כדי לסכן את חיי המתרחצים ולגרום להרס החופים. תופעה זו כרוכה בעברה על חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק איסור נהיגה בחוף הים).

משרד הפנים קבע כי יש להציב בחופים שלטים המציינים את איסור הנהיגה בהם. אף על פי כן במקומות רבים שמתאפשר בהם מעבר כלי רכב לחופים, ובכלל זה חופים בתחומה של עיריית עכו ובתחומה של המועצה האזורית מטה אשר, לא הוצבו שלטים האוסרים את הנהיגה בחוף הים ולא הוקמו מכשולים המונעים מעבר של כלי רכב.

חוק איסור נהיגה בחוף הים קובע כי שר הפנים רשאי להסמיך מפקחים לאכיפת חוק זה מקרב עובדי משרדו ומתוך רשימות מפקחים שיגישו לו רשויות מקומיות ואיגודי ערים שעיקר עיסוקם הוא שמירה על איכות הסביבה. נמצא שעד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא הסמיך שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק איסור נהיגה בחוף הים, מפקחים מקרב עובדי משרדו לשם אכיפת החוק, ולא הופעל מערך אכיפה מוסדר ליישום הוראות החוק, אף שהעוברים על חוק זה מסכנים את הציבור. עוד נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות ואיגודי הערים שעניינם איכות הסביבה לא שלחו למשרד הפנים רשימות של מפקחים, וממילא השר לא הסמיך את נציגיהם לאכוף את חוק איסור הנהיגה בחוף הים.

הסדרת חופים לספורט מוטורי ימי

ברבים ממימי החופים חסרי הסטטוס רוחצים אנשים לצד אופנועי ים, המסכנים אותם. הדבר מתרחש, בין היתר, במימי חופיהן של עיריית טירת כרמל, עיריית חיפה, המועצה האזורית גן רווה, המועצה האזורית עמק חפר ועיריית עכו.

2 עד אוקטובר 2009.

על פי חוק הסדרת מקומות רחצה, רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, לקבוע בחוק עזר הוראות להסדרת הרחצה בים, ובכלל זה הוראות להסדרת השיט במקום הרחצה למניעת הפרעות לרחצה. נמצא שאף לא אחת מהרשויות המקומיות החופיות שמתקיימות בהן פעילויות ספורט מוטורי ימי הסדירה פעילויות אלו בחוק עזר.

זיהום חופי הים

מדי שנה בשנה מוזרמים למימיהם של חופי ישראל מיליוני מטרים מעוקבים של מים דרך מקורות המצויים בקרקע ודרך 12 נחלים ראשיים. חלק מן המים הנשפכים לים מזוהמים עקב הזרמת ביוב גולמי, ביוב מטופל (מי קולחים) ומי נגר עילי (מערכות ניקוז מי גשם). מפקח רחצה³ מוסמך לאסור את הרחצה בחוף רחצה מוכרז לתקופה שלא תארך מ-14 יום אם נוכח שצריך לעשות כן מטעמי בטיחות או תברואה, על פי המלצת משרד הבריאות.

בשנת 2008 אירעו 19 אירועים של זיהום הים ובשנת 2009 אירעו עשרה אירועים של זיהום הים, שבעקבותיהם אסר משרד הפנים את הרחצה בכמה מימי החופים המזוהמים לאחר שמשרד הבריאות המליץ לו לעשות זאת.

חופי עיריית עכו: בשנת 2008 נאסרה הרחצה במימי חוף עכו לסירוגין במשך כ-80 ימים, מרביתם בעונת הרחצה, בשל זיהומים בקטריאליים שהתגלו בדגימות שדגם משרד הבריאות והעידו על הזרמת מי קולחים מזוהמים לנחל חילזון ולנחל נעמן, שמימיהם נשפכים לים. רוב הזיהומים שנמצאו נבעו מגלישת מי קולחים מזוהמים ממכון טיהור השפכים (להלן - מט"ש) כרמיאל, שנוצר בו עומס יתר.

חופי עיריית חיפה: בשנים 2008-2009 התרחשו 11 אירועים של הזרמת שפכים לחופי הים בחיפה.

חופי עיריית הרצליה: עקב הישנותה של הזרמת מי נגר המכילים ריכוז גבוה של שפכים ממוביל ניקוז של העירייה אל מימי חוף אכדיה דרום (המכונה "חוף הנכים"), באפריל 2009 קיים המשרד להגנת הסביבה שימוע לנציגי עיריית הרצליה ובו דרש שהעירייה תבצע עבודות תשתית שיבטיחו כי לא יזרמו מים ממוביל הניקוז בחוף אל הים, אלא אם כן מקורם בגשם. עד אוקטובר 2009, המועד שבו נדרשה העירייה להשלים את מרבית העבודות למניעת הזרמתם של מי נגר מזוהמים אל הים, לא מילאה עיריית הרצליה את דרישות המשרד להגנת הסביבה.

מאחר שעיריית הרצליה לא נענתה לחלק מדרישות השימוע, בינואר 2010 חתם מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה על בקשה לפתיחת חקירה פלילית של המשטרה הירוקה⁴ נגד עיריית הרצליה.

3 "מפקח רחצה": אדם שהוסמך על ידי שר הפנים לצורך זה.

4 הסיירת הארצית לאיכות הסביבה, המכונה המשטרה הירוקה, הוקמה ביוני 1990 כגוף מטה ארצי של המשרד להגנת הסביבה כדי לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בנושאי איכות הסביבה.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

חופי תל אביב - יפו: ב-9.2.09 אירעה פריצה בצינור ביוב המוביל את שפכי יישובי בקעת אונו אל מט"ש דן. הפריצה אירעה באזור הר פסולת של חירייה. על פי ממצאי המשרד להגנת הסביבה, הדבר הביא לידי זרימת שפכים גולמיים לנחל איילון וזיהום מימיו, וברוב התקופה שבין פברואר לאפריל 2009 נאסרה הרחצה בחלק מחופי עיריית תל אביב.

בחודשים מרס ואפריל 2009 ערך מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה שימוע לעיריות אור יהודה וקריית אונו, שצינור הביוב מצוי בבעלותן, ולאגוד ערים דן לתברואה.

במאי 2009 פנה מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה למנהל המשטרה הירוקה בבקשה לפתיחת תיק חקירה לשם בחינת מעורבותם של עיריות אור יהודה וקריית אונו ואיגוד ערים דן לתברואה בביצוע עברות לפי סעיף 20כא לחוק המים וסעיף 13 לחוק שמירת הניקיון. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא הסתיים הליך החקירה של המשטרה הירוקה.

בינואר ובמרס 2010 מסרו עיריות קריית אונו ואור יהודה ואיגוד ערים דן לתברואה למשרד מבקר המדינה כי הם חולקים על ממצאי המשרד להגנת הסביבה ועל מסקנותיו.

ניקיון החופים

חופי הים שאינם מקומות רחצה מוכרזים סובלים מהזנחה ומהצטברות פסולת שגורמת למפגע סביבתי. בשנת 2005 יזם המשרד להגנת הסביבה את תכנית "חוף נקי", וכדי להעריך את ניקיון החופים ואת מידת הצלחתה של התכנית קבע המשרד את מדד "חוף נקי", המתבסס על דגימת פריטים ביחידת שטח של חוף.

מדד "חוף נקי" שקבע המשרד להגנת הסביבה מביא בחשבון רק את הפסולת הלא מתכלה, כגון פלסטיק, מתכת, ניילון וזכוכית, ואינו מביא בחשבון פסולת אורגנית, כגון שיירי אוכל, אף שהיא עלולה לפגוע בבריאות הציבור ולהוות מטרד אסתטי.

בשנים 2008-2009 נמדדה רמת ניקיון בינונית על פי מדד "חוף נקי" בחופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים בתחומיהן של 7 ו-6 רשויות מקומיות (בהתאמה) מתוך 11 הרשויות המקומיות החופיות שנבדקו.

בשנים 2005-2008 שלח המשרד להגנת הסביבה מכתבי "התראה לפני צו ניקוי", לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לרשויות מקומיות שחופיהן נמצאו מלוכלכים. בשנים אלו אף הוצאו צווי ניקוי לעיריות הרצליה, עכו וקריית ים ולמועצה האזורית גן רווה ובהם הן נדרשו לפנות את הפסולת ולנקות את החופים. בשנת 2009 הוציא המשרד להגנת הסביבה צו ניקוי לעיריית קריית ים.

הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו לאכיפת חוק שמירת הניקיון וחוקי העזר שלהן בעניין זה בחופים חסרי הסטטוס ובחופים האסורים לרחצה.

סיכום והמלצות

חופי הרחצה הם משאב לאומי לנופש עממי, ומדי שנה בשנה פוקדים אותם רבבות אזרחים ותיירים.

ב-30 השנים האחרונות הצטמצם אורכם הכולל של חופי הרחצה המוכרזים ומספרם ירד, ואילו אוכלוסיית המדינה גדלה בכ-3 מיליון תושבים. לפיכך מתרחבת התופעה של רחצת נופשים בחופים שאין בהם שירותי הצלה.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות לנקוט צעדים להגדלת אורך חופי הרחצה המוכרזים לטובת ציבור הנופשים, וכך יצטמצם מספר הנופשים הרוחצים במקומות שאין בהם שירותי הצלה.

מדי שנה בשנה מתרחשות בקיץ תאונות וטביעות בחופי הים בישראל. מדינת ישראל והרשויות המקומיות החופיות אחראיות לשלומם של הנופשים בחופים. איתור החופים המסוכנים, הצבת שלטי אזהרה והנחיה והצבת פקחים שיאכפו את הוראות החוק יצמצמו את חשיפת הרוחצים לסכנות הטמונות ברחצה בים וביחוד במימיהם של חופים מסוכנים.

במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו שירותי הצלה בחופי הרחצה המוכרזים מופסקים בשעות אחר הצהריים המאוחרות, שבהן שוהה עדיין קהל רב בחופים ואף רוחץ בים.

נוכח התאונות המתרחשות בחופי הרחצה המוכרזים בשעות שאין בהן שירותי הצלה והמלצות משרד הבריאות והאגודה למניעת הסרטן בישראל לשהות בחופי הרחצה בשעות הבוקר המוקדמות, אחר הצהריים או לפנות ערב בשל הסכנה מקרינת השמש, ראוי לבחון את האפשרות להאריך את שעות הפעילות של שירותי הצלה.

בים ובחופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים מתקיימות פעילויות פנאי שונות, בהן גלישת גלים וספורט מוטורי. מחובתם של הרשויות המקומיות החופיות ומשרד הפנים להקצות לכך חופים ולהסדירם כדי לשמור על שלום ציבור הרוחצים בים.

חופי ישראל עשירים במשאבים טבעיים ובעלי ערך רב לתושבי המדינה: הם שופעים מגוון ביולוגי עשיר, חול ים, נופים מגוונים ואתרים היסטוריים. זיהום מימי החופים והפסולת המצטברת בהם מאיימים על בריאות הציבור ופוגעים במערכת האקולוגית הימית ובהנאה מהשהות בחופי הים ומהרחצה בים.

על הרשויות המקומיות והמשרד להגנת הסביבה לפעול לצמצום הזרמת ביוב ומי נגר עילי מזהמים לים, להגביר את הפיקוח על ניקיון החופים ולהרחיב את הפעולות להגברת מודעות הציבור לחשיבות השמירה על ניקיון החופים.



מבוא

חופי הרחצה בישראל הם משאב לאומי לנופש עממי, המשמש מיליוני מבקרים, תושבים ותיירים בני כל הגילים. בחופים אלו מתקיימות פעילויות נופש ופנאי מגוונות ובהן רחצה, צלילה, גלישה, משחקי כדור ושיט מוטורי.

אורך חופי הים התיכון בישראל הוא כ-197 ק"מ. רוב החופים נמצאים בתחומיהן של 22 רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות החופיות); כ-30 ק"מ מהם באחריות רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג); וכ-20 ק"מ - באחריות משרד הביטחון.

בחודשים אפריל-דצמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון, ובייחוד מפגעים הנוגעים לבריאותו ולשלומו של הציבור⁵. הביקורת נעשתה בעיריות עכו, קריית ים, טירת כרמל, נתניה, הרצליה ובת ים ובמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק חפר וגן רווה (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו), במשרד הפנים ובמחוזותיו, במשרד להגנת הסביבה ובמחוזותיו ובמשרד הבריאות. בדיקות השלמה נעשו בהתייחס לחופי עיריית חיפה ובחופי המועצה האזורית מטה אשר.

על פי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות רחצה), שר הפנים מוסמך לקבוע בצו שקטעי חוף מסוימים יהיו מקומות רחצה מוכרזים ושקטעי חוף אחרים ייאסרו לרחצה, אם הרחצה בהם עלולה, לדעתו, לסכן את חייהם של בני אדם.

חופי רחצה מוכרזים: על פי תיקון מ-2008 לצו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), התשס"ד-2004 (להלן - צו הסדרת מקומות רחצה), אורך חופי הרחצה המוכרזים לאורך הים התיכון הוא כ-13 ק"מ, מרביתם נמצאים בתחום 19 רשויות מקומיות חופיות, ו-600 מ"ר מהם באחריות רט"ג.

על פי צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965 (להלן - צו סדרים ואיסורים), בכל 150 מטרים במקום רחצה מוכרז תהיה תחנת הצלה אחת לפחות.

חופים אסורים לרחצה: בסעיף 1 לחוק הסדרת מקומות רחצה נקבע כי "שר הפנים רשאי לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, נהר או אגם, שגבולותיו מסוימים בצו, אם הרחצה באותו חלק עלולה, לדעתו, לסכן חייהם של בני אדם, וכן רשאי הוא לאסור, לאחר התייעצות עם שר הבריאות, רחצה כאמור אם היא עלולה לפגוע בבריאותם של בני אדם".

על פי צו הסדרת מקומות רחצה, כ-75 ק"מ מחופי הים התיכון אסורים לרחצה, מרביתם בתחום הרשויות המקומיות החופיות, כ-20 ק"מ מהם באחריות משרד הביטחון וכ-10 ק"מ מהם באחריות רט"ג.

חופים שאינם מוכרזים (להלן - חופים חסרי סטטוס): חופים חסרי סטטוס הם חופים ששר הפנים לא הכריז שהם מותרים או אסורים לרחצה, ולכן החוק להסדרת

5 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2002, בפרק "הפעלת חופי רחצה בים התיכון - עיריות תל אביב-יפו, אשקלון וקריית ים", עמ' 133.

מקומות רחצה אינו חל עליהם. על פי הנחיות משרד הפנים⁶ לרשויות המקומיות, כל עוד לא נאסרה הרחצה במקום פלוני בצו היא אינה אסורה, אף אם אין במקום שירותי הצלה. אורך חופי הים התיכון חסרי הסטטוס הוא כ-109 ק"מ, מרביתם בתחום הרשויות המקומיות החופיות וכ-19 ק"מ מהם באחריות רט"ג.

חופי רחצה מוכרזים

סעיף 5 לחוק הסדרת מקומות רחצה קובע כי הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים חופי רחצה מוכרזים חייבות לקיים בהם את הוראות שר הפנים שנקבעו בצווים. על פי הצווים, על הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים חופי רחצה מוכרזים⁷ להקים בהם מתקנים דוגמת תחנות הצלה, תחנות עזרה ראשונה ומתקנים סניטריים, לציידם ולתחזקם, וכן להעסיק מצילים, פקחים ומגישי עזרה ראשונה.

1. להלן נתונים על חופי הים התיכון, על פי הצו להסדרת מקומות רחצה, התשמ"ב-1982 (להלן - צו 1982), והצו להסדרת מקומות רחצה כפי שתוקן בשנת 2008 (להלן בטבלה - צו 2008).

	חופים אסורים לרחצה		חופי רחצה מוכרזים		
	מספר חופים	אורך (ק"מ)	מספר חופים	אורך (ק"מ)	
צו 1982	22	13	102	18	
צו 2008	70	75	91	13	

כאמור, אורך חופי הים התיכון בישראל הוא כ-197 ק"מ, ומהנתונים בטבלה עולה כי רק כ-7% מהם הוכרזו כמותרים לרחצה, 38% מהם הוכרזו כאסורים לרחצה, והיתר - כ-55% הם חופים חסרי סטטוס.

הבדיקה העלתה כי אף שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 1980-2008 גדלה אוכלוסיית מדינת ישראל מכ-4 מיליון תושבים לכ-7.4 מיליון תושבים, בתקופה זו הצטמצמו חופי הרחצה המוכרזים ב-5 ק"מ, ולמעשה בוטלו שירותי הצלה והשירותים הנלווים ב-11 חופים שהיו חופי רחצה מוכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יפעל בשיתוף עם הרשויות המקומיות להרחבת חופי הרחצה המוכרזים.

2. מעיון בפרוטוקול של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בעניין תיקון צו הסדרת מקומות רחצה, שהתקיימה במאי 2008, עלה כי יו"ר הוועדה, חבר הכנסת לשעבר אופיר פינס,

6 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, מאפיינים ומדדים כלליים להערכת סיכונים בחופי הים בישראל (2005).

7 בחופים שבאחריות רט"ג היא אחראית לכל עניין כאילו הייתה רשות מקומית.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

דרש מנציגי משרד הפנים להכין תכנית רב-שנתית להגדלת מספר חופי הרחצה המוכרזים בישראל, משום שהאוכלוסייה הולכת וגדלה והחופים העומדים לרשותה קטנים וצפופים, ולדבריו יש בכך כדי לפגוע בכבוד האדם.

מנהל האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים ציין באותו הדיון כי משרד הפנים מעודד רשויות מקומיות לפתוח עוד חופים, אך "אנו נמצאים בסד תקציבי, והסד הזה לא מאפשר לנו לסייע בעניין זה".

מתחשיב שעשה משרד הפנים עולה כי עלות פיתוח חוף רחצה מוכרז, ובכלל זה פיתוח כל התשתיות הנדרשות, היא 1.5-4 מיליון ש"ח, לפי מידת הפיתוח של האזור וסוג התשתיות שצריך להניח. נוסף על כך, עלות האחזקה של חוף רחצה מוכרז היא כמיליון ש"ח בשנה.

משנת 2003 הפסיק משרד הפנים לסייע לרשויות המקומיות במימון אחזקת החופים, והוא מסייע להן במימנם של פיתוח החופים וחידוש התשתיות בלבד. בשנת 2009 הקצה משרד הפנים לפיתוח חופי ים ולחידוש תשתיות תקציב כולל של 5 מיליון ש"ח.

(א) משרד מבקר המדינה העלה כי על אף המחסור בחופי רחצה מוכרזים ביקשו כמה רשויות מקומיות לסגור חופי רחצה מוכרזים בתחומן. להלן שתי דוגמאות:

(1) המועצה האזורית מטה אשר: במרס 2009 פנה ראש המועצה האזורית מטה אשר, מר יהודה שביט, למנכ"ל משרד הפנים דאז בבקשה שייקבע כי חוף אכזיב, שעד שנת 2009 הופעל על ידי יזם פרטי, לא יהיה עוד חוף רחצה מוכרז. ראש המועצה ציין כי "אין באפשרותנו להפעיל את חוף אכזיב על חשבוננו וליתן בו שירותי הצלה בעונת הרחצה הקרובה".

באפריל 2009 השיב מנכ"ל משרד הפנים דאז לראש המועצה האזורית מטה אשר כי "ביטול הכרזה של חוף הרחצה מאושרת אם בחוף הרחצה קיימים סיכונים שעלולים לסכן את המתרחצים במקום". הוא הוסיף כי "כבר כיום ישנו חוסר בחופי רחצה מוכרזים במדינת ישראל והכמות הקיימת גם היא לא נותנת מענה לכלל הציבור הרחב". משמעות הדברים היא שלא אושרה בקשת המועצה האזורית מטה אשר.

הבדיקה העלתה כי חוף אכזיב הופעל כחוף רחצה מוכרז גם בשנת 2009, לפי הוראת משרד הפנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתבה המועצה האזורית מטה אשר: "עלות חוף רחצה מוכרז הינה מליון ש"ח לשנה. למועצה האזורית אין אפשרות להחזיק את החוף לברה, ויש לאפשר ליזמים לשכור את תפעול החוף ובנוסף חייבת המדינה לתמוך ברשויות שמעמידות חופים ללא תשלום, כפי שנעשה עד שנת 2003".

(2) עיריית נתניה: מדי שנה בשנה משנת 2005 מבקשת ראש עיריית נתניה, הגב' מרים פיירברג, שייקבע כי חוף אמפי לא יהיה עוד חוף רחצה מוכרז. במכתב ששלחה למנכ"ל משרד הפנים במרס 2009 היא ציינה כי לאחר סגירת החוף "תשארנה 7 תחנות בחוף הרחצה של נתניה לרווחת התושבים הרוחצים בים להנאתם זאת למרות העלות התקציבית הגבוהה להפעלת החוף בסך 18 מיליון ש"ח לשנה ללא כל הכנסות".

מנכ"ל משרד הפנים דחה את הבקשה לסגירת החוף משום שהוא "חוף מרכזי במקומו ובפעילותו, וסגירתו תותיר 2 ק"מ של חוף מרכזי אשר ממוקם מתחת לטיילת ולמרכז בתי מלון ללא שירותי הצלה".

הבדיקה העלתה כי בשנת 2009 הופעל חוף אמפי כחוף רחצה מוכרז, על פי הוראת משרד הפנים.

(ב) עוד העלתה הבדיקה כי משרד הפנים לא הכין תכנית רב-שנתית לפיתוח חופים ולא עשה סקר צרכים שבאמצעותו יוכל לקבוע את מספר חופי הרחצה המוכרזים שיש לפתח בכל רשות מקומית חופית, על פי אורך החופים הקיימים בתחום הרשות המקומית, המצב הסוציו-אקונומי שלה, מספר התושבים בתחומה ומספר האנשים הפוקדים את חופי הרחצה שבתחומה.

המועצה האזורית חוף הכרמל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי "הרשויות המקומיות מחויבות להחזיק ולתחזק את חופי הרחצה שבתחומן, מבלי שהן מקבלות כל תקציב לכך ממשרד הפנים (האחראי על חופי רחצה), כאשר מלוא הנטל נישא על כתפי תושבי המועצה".

המועצה האזורית גן רווה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי "6000 תושבי המועצה האזורית גן רווה, נדרשים לשאת בעלויות התחזוקה השנתית של חוף פלמחים (עלויות אשר בניגוד לתחשיב משרד הפנים עולות על מליון ש"ח לעונת רחצה), כאשר את החוף פוקדים בשנה מאות אלפי מבקרים מכל רחבי הארץ".

עיריית בת ים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי תוספת חופי רחצה מוכרזים כרוכה בהקצאת כסף רב, והודיעה כי לעת עתה העירייה החליטה להפעיל רק שישה חופי רחצה מוכרזים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כתב משרד הפנים: "המשרד פועל בהתאם לסמכויותיו על פי חוק ובהתאם לתקציב העומד לרשותו לצורך פעילותו וסיוע לרשויות. בשלב זה כל עוד לא הוקצה תקציב לפיתוח תוכנית רב שנתית המשרד ימשיך במדיניותו שלא לצמצם את מספר החופים. משה"פ [משרד הפנים] לא רואה כרגע אפשרות תקציבית לחייב פיתוח חופים נוספים ולקבוע תקן למספר החופים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יעשה סקר לבחינת הצורך בהוספת חופי רחצה מוכרזים והפריסה הנדרשת לאורך הים התיכון. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יכין תכנית רב-שנתית להגדלת מספר חופי הרחצה המוכרזים ויבחן את סוגיית תקציבי הסיוע הנדרשים לפיתוח חופי רחצה ברשויות המקומיות ולאחזקתם, כדי לספק לציבור הנופשים חופי ים נקיים שבהם שירותי הצלה ושירותים אחרים.

חופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים

הבדיקה העלתה כי הציבור שוהה ורוחץ בחופים חסרי סטטוס ובחופים אסורים לרחצה, אף שאין בהם שירותי הצלה.

ביולי 2008 התקיים בלשכת מנכ"ל משרד הפנים דיון לשם קביעת מדיניות לגבי חופים חסרי סטטוס, ובו נדונה השאלה אם יש צורך להרתיע את הציבור ולהכריז על החופים חסרי הסטטוס כאסורים לרחצה. בסיכום הדיון נקבע כי יש לבצע מחקר מקיף על חופי רחצה בעולם, וכי "המנכ"ל יקבל החלטה בנוגע לסוגיה זו רק לאחר קבלת המחקרים המקצועיים והמשפטיים".

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא נעשה מחקר מקצועי ומשפטי מקיף ולא התקבלה כל החלטה בעניין מדיניות משרד הפנים לגבי חופים חסרי סטטוס.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

בשנת 2005 פרסם משרד הפנים חוברת שעניינה "מאפיינים ומדדים כלליים להערכת סיכונים בחופי הים בישראל" כדי לסייע לרשויות המקומיות להתמודד עם הסכנות בחופי הרחצה. בחוברת זו נקבעו מדדים לרמות סיכון שישמשו כלי עזר לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים בקביעת חופי הרחצה המוכרזים והחופים האסורים לרחצה.

מדי שנה בשנה מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות החופיות הנחיות לפתיחת עונת הרחצה ובהן הנחיה לעשות סקר סיכונים בחופיהן.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות החופיות לא עשו סקרי סיכונים בחופים שבתחומן, בהם החופים חסרי הסטטוס שיש בהם התקהלות רבה. על אף חשיבות איתורם של החופים המסוכנים לרחצה, משרד הפנים לא וידא שהרשויות המקומיות החופיות מיישמות את הנחיותיו לבצע סקר סיכונים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לבצע סקר סיכונים בחופי הים שבתחומן, לאתר מפגעים, ככל שיש כאלה, ולהתריע על כך לפני משרד הפנים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יפקח ביתר שאת על ביצוע סקרי סיכונים על ידי הרשויות המקומיות החופיות ויבחן את הצורך להשתתף בביצועם.

בתשובתו מפברואר 2010 כתב משרד הפנים: "נושא הפיקוח על עריכת סקר הסיכונים הינו בסדר עדיפות גבוה לשנת 2010... המפקח הארצי על אתרי הרחצה יוציא שוב הנחיה ויוודא מול כל רשות מה החסמים בעריכת סקר הסיכונים. ככל שהמדובר בבעיה תקציבית חמורה וברשות שאין ביכולתה לפעול כנדרש, משה"פ [משרד הפנים] יפעל בכפוף למשאבים המעטים העומדים לרשותו לסייע בהשתתפות (ולא במימון מלא)".

שלטי אזהרה

בסעיף 2 לחוק הסדרת מקומות רחצה נקבע כי על רשות מקומית שבתחומה נמצא חוף שהרחצה במימיו נאסרה בצו להציב בחוף שלטים המציינים את האיסור באופן שיקבע שר הפנים. בתקנות הסדרת מקומות רחצה (הצבת שלטי איסור על-ידי רשויות מקומיות), התשכ"ה-1965, נקבע אילו שלטים יש להציב במקומות אסורים לרחצה וכן נקבע אופן הצבתם.

בחוברת "שילוט באתרי רחצה" שפרסם משרד הפנים (המינהל לשירות חירום ותפקידים מיוחדים, המחלקה לרישוי ופיקוח) בשנת 1992 פורט תוכן השלטים, והם סווגו לשלטי חובה ושלטי רשות. בשנת 2000 פרסם משרד הפנים אוגדן "חוקים ונהלים לחופי הרחצה בישראל" ובו נוהל "שילוט באתרי רחצה" (להלן - נוהל השילוט).

על פי נוהל השילוט, בחוף רחצה מוכרז יש להציב שני סוגי שלטים - האחד לפירוט גבולות מקום הרחצה והאחר לדברי הנחיה והוריה בעניין חובות המתרחץ, מקום המתקנים וכד'. עוד נקבע בנוהל השילוט כי במרכזו של חוף האסור לרחצה יש להציב שלט האוסר את הרחצה ובצידו יש להציב שלטי "גבול מקום אסור לרחצה".

אשר לחופים חסרי סטטוס שיש בהם התקהלות ציבור, משרד הפנים הנחה את הרשויות המקומיות להציב בהם שלטים ובהם אזהרה לציבור כי "המקום אינו מוכרז לרחצה, אין שירותי הצלה ועזרה ראשונה והאחריות לרחצה היא על המתרחץ".

על פי סעיף 6 לחוק הסדרת מקומות רחצה, "רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, לקבוע בחוק עזר הוראות להסדרת הרחצה בים... הכל במידה שלא נקבעו להם הוראות בחוק זה או בצו על פיו".

1. הבדיקה העלתה כי כל הרשויות המקומיות החופיות (חוץ מעיריית טירת כרמל) התקינו חוק עזר להסדרת מקומות רחצה. בחוקי העזר של עיריית חיפה, קריית ים, נתניה, הרצליה ובת ים והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה אשר וגן רווה נקבע כי אסור להתרחץ בשפת הים שבתחומן בשעות ובמקומות שאין בהם שירותי הצלה. משמעות הדבר היא כי חוקי העזר אוסרים את הרחצה בחופים חסרי סטטוס בתחומן של הרשויות המקומיות האמורות, שכן אין בהם שירותי הצלה.

2. הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות האמורות לא הציבו שלטים האוסרים רחצה בחופים חסרי הסטטוס שבתחומן ובהם חופים שנופש בהם קהל רב. להלן דוגמה:

אורך כל החופים שבתחום עיריית חיפה הוא כ-20 ק"מ, מהם 1.5 ק"מ חופי רחצה מוכרזים, כ-7 ק"מ חופים אסורים לרחצה וכ-11.5 ק"מ חופים חסרי סטטוס. על פי חוק עזר לחיפה (הסדרת מקומות רחצה), התשכ"ז-1967 (להלן - חוק עזר להסדרת הרחצה בחיפה), הרחצה בשפת הים שבתחומה אסורה במקומות ובשעות שאין בהם שירותי הצלה.

בחופי הים חסרי הסטטוס בדרום חיפה, שיש בהם התקהלות רבה, הציבה העירייה שלטים שבהם היא מודיעה כי החופים אינם מקומות רחצה מוכרזים ואין בהם שירותי הצלה, אך לא ציינה כי הרחצה אסורה על פי חוק העזר להסדרת הרחצה בחיפה.



שלט בחוף חסר סטטוס בחיפה

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 הודיעה עיריית חיפה: "מטרתו של השילוט היא לחדד את האבחנה, המותרת על ידי משרד הפנים, בין חוף אסור לרחצה לבין חוף שאינו מוכרז... בחוף שהרחצה אסורה מותקן שלט 'מקום רחצה אסור'".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי היות שחוק העזר להסדרת הרחצה בחיפה קובע שהרחצה בשפת הים שבתחומה אסורה במקומות ובשעות שאין בהם שירותי הצלה עליה לדאוג שהשלטים המוצבים בחופים שבתחומה יתאימו לחוק העזר שהתקינה.

3. עוד העלתה הבדיקה כי רשויות מקומיות שלא אסרו בחוק עזר את הרחצה בחופים חסרי סטטוס הציבו בהם שלטים האוסרים את הרחצה בלא להסדירם בחוק. להלן דוגמה:
לעיריית טירת כרמל חופים שאורכם כ-2 ק"מ וכולם חסרי סטטוס. עיריית טירת כרמל לא התקינה חוק עזר להסדרת הרחצה בים, ובמהלך הביקורת היא הציבה בחופים בתחומה שיש בהם התקלות רבה שלטים האוסרים את הרחצה.



שלט לציון איסור רחצה בחופי טירת כרמל

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל כי בהיעדר חוק עזר מתאים אין היא רשאית לאסור את הרחצה בחופי הים חסרי הסטטוס שבתחומה, ועליה להציב בהם שלט המציין כי המקום אינו חוף רחצה מוכרז, אין בו שירותי הצלה ועזרה ראשונה, והאחריות לרחצה היא על המתרחץ, על פי הנחיות משרד הפנים לשילוט חופים חסרי סטטוס.

בתשובת עיריית טירת כרמל למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נכתב: "העירייה תשקול האם לבקש את אישור שר הפנים ל'איסור רחצה' או לחילופין יתקן השלט ויכיל את האזהרות האחרות".

4. עניין שלטי האזהרה בחופים נידון בבית משפט בת.א. (חיפה) 787/99 חייב⁸ בית המשפט המחוזי בחיפה את עיריית הרצליה ואת מדינת ישראל בתשלום פיצויים לאדם שנפגע קשה עקב קפיצה למים בחוף ים בלתי מוכרז. בפסק הדין נקבע, בין היתר, כי עיריית הרצליה התרשלה בכך שלא הציבה בחוף שלט הולם, או סימנים בולטים מוחשיים כך שתיווצר הפרדה ברורה בין חוף הרחצה המוכרז לחוף שאינו מוכרז. עוד נקבע בפסק הדין כי המדינה כשלה כך שלא הורתה על שינוי או הוספת שילוט במקום או לחלופין על הצבת סימנים מוחשיים אחרים, שהיו מובילים להבחנה ברורה בין קטע החוף המוכרז לבין קטע החוף הבלתי מוכרז. בנוסף, קבע בית המשפט המחוזי בחיפה כי המדינה כשלה בכך שלא פעלה להכריז על קטע החוף הבלתי מוכרז כחוף מסוכן על אף המפגעים שהיו בו. המדינה ערערה על פסק דין הזה להבטחת העליון. בפסק הדין שנתן בית המשפט העליון בינואר 2009⁹ אישר בית המשפט העליון את קביעות בית המשפט המחוזי שלפיהן העירייה והמדינה התרשלו בכך שלא דאגו להבחנה ברורה בין חוף מוכרז לחוף בלתי מוכרז, וכי היה צורך בשילוט מפורש שיזהיר מן הסכנות הנשקפות מסלעים בשונית התת-ימית.

בתשובותיהן ציינו עיריית הרצליה, עיריית קריית ים והמועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק חפר ומטה אשר כי הן הציבו שלטים לאורך חופי הים על פי הנחיות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות החופיות כי עליהן לאתר את החופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים ויש בהם התקהלות ואת החופים שיש בהם מפגעים בטיחותיים ולהציב בהם שלטים התואמים את הסטטוס שלהם, על פי חוקי העזר שלהן והנחיות משרד הפנים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מכוח סמכותו כמאסדר (רגולטור) עליו לפעול ביתר שאת לאכיפת הוראות החוק על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים הודיע בתשובתו כי "בכנס הכנה לקראת פתיחת עונת הרחצה, מתכוון משה"פ [משרד הפנים] לדרוש כי רשויות אשר חוקקו חוק עזר שבהעדר שירותי הצלה, הרחצה אסורה, יקפידו להציב שילוט מתאים בחופים חסרי סטטוס, שהרחצה בהם אסורה ויאכפו את חוק העזר. רשויות אשר אין להם חוק עזר כזה ידרשו להציב שילוט המציין כי המקום אינו מוכרז לרחצה, אין במקום שירותי הצלה ועזרה ראשונה והאחריות לרחצה היא על המתרחץ, בהתאם להנחיות משה"פ". עוד ציין משרד הפנים כי "הדרישה להציב שילוט אזהרה בחופים חסרי סטטוס ביים התיכון (באורך מצטבר של למעלה מ-100 ק"מ), היא בלתי סבירה, שכן משמעותה הצבתם של מאות שלטי אזהרה אשר יהוו מפגע אסתטי וביטחוני. משרד הפנים יבחן את האפשרות למפות בצורה ברורה ומוחשית ע"ג מפה את החופים חסרי הסטטוס, אשר תופץ לציבור לצורך הטמעת הנושא וזאת בכפוף לגיוס תקציב נוסף".

8 ת"א (חיפה) 787/99 ארי כץ ואח' נגד עיריית הרצליה (מובא בתקדין).

9 ע"א 1457/07 עיריית הרצליה נגד ארי כץ ואח' (מובא בתקדין).

טביעות בחופי הים

מדי שנה בשנה קורות בחופי הים התיכון תאונות ובהן טביעות למוות. להלן נתונים על אודות הטביעות למוות בחופי הים התיכון בשנים 2007-2009 וסיווגן על פי סטטוס החוף שבו אירעו (חוף רחצה מוכרז, חוף אסור לרחצה או חוף חסר סטטוס).

2009 (עד אוקטובר)	2008	2007	סטטוס
11	15	10	חוף רחצה מוכרז (לאחר שעות פעילות המציל)
1	8	15	חוף אסור לרחצה
19	21	17	חוף חסר סטטוס
31	44	42	סך הכול

מן הנתונים עולה כי בכל שנה מתרחשות טביעות למוות בחופים אסורים לרחצה, בחופים חסרי סטטוס ובחופי רחצה מוכרזים בשעות שאין בהן שירותי הצלה.

הבדיקה העלתה כי הטביעות שהתרחשו בחופי רחצה מוכרזים בשעות הפעילות של שירותי הצלה לא הסתיימו במוות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי עליהן לפעול במשותף להגברת מודעות הציבור לסכנות שברחצה בים בשעות ובמקומות שאין בהם שירותי הצלה. נוסף על כך, מן הראוי שמשרד הפנים והרשויות המקומיות יבחנו את המשאבים הנדרשים להארכת שעות הפעילות של שירותי הצלה וזאת גם לנוכח המלצות משרד הבריאות והאגודה למניעת הסרטן בישראל לשהות בחופי הים בשעות אחר הצהריים והערב ומודעות הציבור לחשיבות הדבר.

עיריית בת ים ציינה בתשובתה מפברואר 2010 כי בחודשים יולי ואוגוסט פועלים שירותי הצלה בחופי הרחצה המוכרזים שעה נוספת, דהיינו עד 19.00. נוסף על כך, בשבתות ובחגים בעונת הרחצה מפעילה העירייה כמה סוכות עזר של תחנות הצלה כדי להגביר את בטיחות המתרחצים.

עיריית נתניה ציינה בתשובתה מפברואר 2010 כי שירותי הצלה בחופיה פועלים עד השעה 19.00. עוד ציינה העירייה כי לדעתה יש לגבש הנחיה ארצית לגבי שעות פעילות שירותי הצלה בחופים כדי שתהיה אחידות בעניין זה בכל חופי הארץ.

בתשובתו מפברואר 2010 כתב משרד הפנים: "משה"פ [משרד הפנים] פעל ופועל רבות בעניין הגברת מודעות הציבור... בימים אלו פועל להוצאת מערכי שיעור אלו בשפה הערבית למגזר הערבי וכן פועל להרחבת פעילות ההדרכה בבתי הספר במיוחד במגזר הדתי והערבי ועולים חדשים אשר מקרבם מרבית הטובעים". עוד ציין משרד הפנים כי "להארכת יום העבודה או שעות הפעילות של המצילים ישנה השלכה על תקציבי הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות בהתאם לסמכותן על-פי החוק, נדרשות במסגרת הכנת ואישור תקציבן לבצע את סדרי העדיפויות בהקצאת תקציבים".

אכיפת איסור רחצה

סעיף 12(א) לחוק הסדרת מקומות רחצה קובע כי המתרחץ במקום שהרחצה בו אסורה דינו קנס, וסעיף 14 לחוק הסדרת מקומות רחצה קובע כי קנסות שנגבו בשל עברות על חוק זה או על צו או חוק עזר שניתנו על פיו ובוצעו בתחומה של רשות מקומית או במקום רחצה שחופו נמצא בתחומה של רשות מקומית ישולמו לקופתה של הרשות המקומית.

כאמור, רוב הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו חוק עזר להסדרת מקומות רחצה, ובחוקי העזר של מרביתן נקבע כי בהיעדר שירותי הצלה הרחצה בשפת הים אסורה. סעיף 254 לפקודת העיריות וסעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות קובעים כי העובר על הוראות חוק עזר דינו קנס.

לעתים הציבור אינו נשמע להוראת איסור הרחצה ללא שירותי הצלה, מקל ראש בכך ומתעלם מהנחיות השלטים. הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו אינן אוכפות את חוק הסדרת מקומות רחצה ואת חוקי העזר שלהן בעניין איסור הרחצה.

עיריית הרצליה נוהגת לאכוף את איסור הרחצה רק בחוף הים היעודי לפעילות אופנועי ים (המכונה "חוף הסירות"), אך אינה אוכפת אותו בשאר החופים האסורים לרחצה שבתחומה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לאכוף את חוק הסדרת מקומות רחצה ואת חוקי העזר שהתקינו כדי ליצור הרתעה ולהגביר את מודעות הציבור לסכנות שברחצה במקומות אסורים לרחצה וכך לצמצם את הטביעות. כמו כן על משרד הפנים לפעול לאכיפת החוקים הנוגעים לאיסור הרחצה בים בחופים שהוכרו כאסורים לרחצה ובחופי הרחצה המוכרזים בשעות שאין בהן שירותי הצלה.

עיריית קריית ים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי היא תפעל לאכיפת חוק איסור רחצה ותפיק דוחות בעניין זה.

עיריית נתניה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש קושי לזהות את העוברים על החוק לשם רישום דוחות משום שאינם נושאים תעודות זהות.

תביעות בגין טביעות בים

משפחות הנפגעים תובעות מן המדינה ומן הרשויות המקומיות שבהן אירעו הטביעות פיצויים בגין הנוזקים שנגרמו. הבדיקה העלתה כי בשנים 2007-2009 חויבה המדינה (משרד הפנים) לשלם פיצויים בסך 8.5 מיליון ש"ח עקב תביעות שהוגשו נגדה בגין עשר טביעות שאירעו בשנים 1997-2002. ממסמך שהוציאה לשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים עולה כי בספטמבר 2009 היו תלויות ועמדות בבתי המשפט 48 תביעות בגין טביעות בים.

עוד העלתה הבדיקה כי בשנת 2009 בדק האגף לביקורת פנים במשרד הפנים, בהוראת הנהלת משרד הפנים, את הטיפול של המשרד בחופים ואת הדרכים לצמצום התביעות לפיצויים בגין טביעות בים, ובנובמבר 2009 הוא הכין טיוטת דוח בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להפיק לקחים מאירועי הטביעות שבגינם חויב בתשלום פיצויים ולהגביר ביתר שאת את פעולות הפיקוח והאכיפה בחופים, שכן אירועים אלו מלמדים על כשלים של הרשויות המקומיות במילוי תפקידן.

איסור נהיגה בחופים

לאורך חופי הים התיכון השתרשה תופעה של נהיגה ברכבי שטח ובטרקטורונים. הנהיגה בחופים גורמת להריסתם ומסכנת את חיי הנופשים בים. בשנת 1997 נחקק חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק איסור נהיגה בחוף הים), ונקבע כי שר הפנים ממונה על ביצועו. על פי חוק איסור נהיגה בחוף הים, לא ינהג אדם ברכב בחוף הים¹⁰, אלא אם כן הוא הורשה לעשות זאת לאחת המטרות שפורטו בסעיף 3 לחוק. הנוהג ברכב בחוף בניגוד להוראות החוק דינו קנס, כאמור בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין).

1. על אף האיסור האמור, רכבי שטח וטרקטורונים נוסעים בחופים, מסכנים את הציבור השוהה בהם, פוגעים לעתים בחי ובצומח במקום והורסים את החופים.



כלי רכב חונים בחופי הים

10 "חוף הים": (1) רצועת קרקע, ברוחב של 100 מטרים, לאורך הים מנקודת גאות המים שבחוף; (2) ברצועת קרקע, כאמור בפסקה (1), שבה מצוי מקום רחצה מוכרז, כמשמעותו בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 - כל תחום מקום הרחצה המוכרז, אף אם הוא חורג מרוחב של 100 מטרים, למעט דרכים שהוסדרו על פי חיקוק, תחומים שהוכרזו כנמל לפי פקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971, וחניונים".

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

2. על פי נוהל "איסור נהיגה ברכב בחוף הים" שפרסם משרד הפנים בשנת 2000, על הרשויות המקומיות לפעול למניעת כניסתם של כלי רכב אל חופים שאינם חופי רחצה מוכרזים, בין היתר באמצעות שילוט. נמצא כי במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 2003 מימן משרד הפנים לכל הרשויות המקומיות החופיות עלות הצבת שלטים המציינים את איסור הנהיגה בחוף הים ומתריעים על הקנסות הניתנים בגין עברה זו.

נמצא כי ברבים מחופי הים של הרשויות המקומיות שנבדקו לא הוצבו שלטים האוסרים את הנהיגה בהם. כך לדוגמה בחופים שבתחום המועצה האזורית מטה אשר ובתחום עיריית עכו.

עיריית עכו הודיעה בתשובתה ממרס 2010 כי היא תפעל להצבת שלטים המזהירים את הציבור שלא לנהוג בחופי הים.

3. ברבים מהחופים חסרי הסטטוס והחופים האסורים לרחצה שנופשים בהם אנשים הוצבו מכשולים המונעים כניסה של כלי רכב. עם זאת הבדיקה העלתה כי בכמה חופים כאלה, בהם חופים בתחום המועצה האזורית מטה אשר ובתחום עיריית עכו, לא הוצבו מכשולים, ונהגים מנצלים זאת ונוסעים בהם.



אפשרות מעבר כלי רכב בחופי הים של המועצה האזורית מטה אשר

המועצה האזורית עמק חפר כתבה בתשובתה: "בחופים שאינם מוכרזים לרחצה קיימת בעיה של הצבת מכשולים למניעת מעבר כלי רכב וזאת מאחר ובעת אסון לא מתאפשרת גישת רכב הצלה למקום".

המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה כי היא ניסתה לחסום את הירידה לחופי הים בשערים חשמליים ובסלעים אך השערים נפרצו והסלעים הוזזו ממקומם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי כדי להטמיע בקרב ציבור הנהגים את איסור הנהיגה בחופים עליהן להעמיד שלט המזהיר את הציבור שלא לנהוג בחופים בתחום האסור ומפרט את הקנסות שיוטלו על המפרים הוראות אלו, כנדרש על פי הנחיות משרד הפנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בחופים שבהם נופשים רבים מן הראוי להציב מכשולים המונעים כניסה של כלי רכב.

מינוי מפקחים לאכיפת החוק

סעיף 4(א) לחוק¹¹ איסור נהיגה בחוף הים קובע כי שר הפנים "רשאי להסמיך מפקחים לעניין חוק זה מקרב עובדי משרדו ומתוך רשימות פקחים ומפקחים שהגישו לו רשויות מקומיות ואיגודי ערים שעיקר עיסוקם שמירה על איכות הסביבה".

סעיף 4(ב)¹² לחוק איסור נהיגה בחוף הים קובע: "השר לאיכות הסביבה רשאי להסמיך מפקחים לעניין חוק זה מקרב עובדי משרדו ומתוך רשימות שהגישו לו מינהל מקרקעי ישראל והקרן הקיימת לישראל; רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע; רשויות נחל ורשות העתיקות".

בסעיף 5 לחוק איסור נהיגה בחוף הים נקבע: "לא יתמנה מפקח לפי חוק זה אלא אם כן קיבל הכשרה מתאימה כפי שנקבע על ידי השר [שר הפנים] והשר לאיכות הסביבה [כיום השר להגנת הסביבה], לפי הענין, בתיאום עם השר לביטחון פנים". בתקנות איסור נהיגה ברכב בחוף הים (הכשרת מפקחים), התשס"ג-2002, נקבע אילו נושאים תכלול תכנית הכשרה למועמד לשמש מפקח על פי חוק איסור נהיגה בחוף הים.

ביולי 2008 הנחה משרד הפנים את כל מנהלי חופי הרחצה ברשויות המקומיות, באמצעות הממונים על המחוזות, לפעול לאכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים. לפיכך נדרשו הרשויות המקומיות החופיות למנות מפקחים מטעמן ולהכין טפסים המאפשרים מתן קנסות. כמו כן הן נדרשו למנות עו"ד שישימש תובע משפטי לעניין נהיגה בחופים.

1. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא הסמיך שר הפנים, הממונה על אכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים, מפקחים מקרב עובדי משרדו או מקרב עובדי איגודי ערים לאיכות הסביבה לשם אכיפת החוק.

2. עוד העלתה הבדיקה כי בכמה מהרשויות המקומיות שנבדקו - המועצות האזוריות מטה אשר וגן רווה והעיריות נהריה, עכו, קריית ים וטירת כרמל - לא הוסמכו מפקחים לאכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים. נמצא כי שלושה מעובדי המועצה האזורית עמק חפר הוסמכו לשמש מפקחים, אולם שניים מהם הפסיקו את עבודתם.

11 כנוסחו בתקופת הביקורת שעד 11.6.09.

12 כנוסחו בתקופת הביקורת.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לפעול להכשרת מפקחים לעניין אכיפת איסור נהיגה בחופי הים ולהסמכתם על ידי משרד הפנים.

עיריית קריית ים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי היא תמליץ למשרד הפנים על רשימת מפקחים מטעמה לעניין אכיפת איסור נהיגה בחופי הים, וכי היועץ המשפטי של העירייה ישמש תובע בנושא זה.

עיריית עכו הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל להסמכת מפקחים לאכיפת חוק איסור נהיגה בחופי הים.

3. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסמיך השר להגנת הסביבה מפקחים מקרב עובדי משרדו לאכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי השר להגנת הסביבה הסמיך מפקחים מקרב עובדי רט"ג לאכיפת חוק איסור הנהיגה בחופים, והם הוכשרו על ידי משרד הפנים על פי התקנות. הוא הוסיף כי "עובדי המשרד אינם מוסמכים כמפקחים ואין במשרד מערך אכיפה של החוק".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד להגנת הסביבה כי כדי למנוע את תופעת הנהיגה האסורה בחופים, הפוגעת בכטיחות הציבור השווה בהם ובערכי טבע, מן הראוי שייסמיכו מפקחים נוספים גם מקרב עובדיהם.

אכיפת החוק

בסעיף 6 לחוק איסור נהיגה בחוף הים נקבעו סמכויות המפקחים ובהן הסמכות לדרוש מכל אדם שיש חשש סביר כי עבר על הוראות החוק להזדהות. על פי סעיף 6(ב) לחוק, לשם גילוי עברה על חוק זה נתונות למפקח סמכויות חקירה המסורות לקצין משטרה וכן סמכויות של שוטר לבקש צו חיפוש מבית המשפט, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים בלבד, אלא על פי צו של בית משפט ובליווי שוטר.

על פי סעיף 7 לחוק איסור נהיגה בחוף הים, עברה על חוק זה דינה קנס, כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין התשל"ז-1997. על כן היא מהווה עברת קנס מינהלית על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ועל פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי-עבירת נהיגה ברכב בחוף הים), התשס"א-2001.

1. הבדיקה העלתה כי עיריות עכו, קריית ים וטירת כרמל והמועצות האזוריות גן רווה ועמק חפר אינן נוהגות לאכוף את חוק איסור הנהיגה בחוף הים ואינן מנפיקות דוחות לנהגים העוברים עליו. בביקורת שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-ספטמבר 2009 נמצאו כלי רכב בחופיהן.

2. מסקר שעשה מרכז המחקר והמידע של הכנסת במרס 2009¹³ עולה כי מרבית הרשויות המקומיות החופיות אינן אוכפות את חוק איסור הנהיגה בחוף הים.

עוד עולה מן הסקר שעשה מרכז המידע של הכנסת כי משטרת ישראל פועלת בחופים מכוח תפקידה לשמור על ביטחון הציבור, וכי אכיפת איסור נהיגה בחוף היא אחת ממשימותיה וננקטת על פי סדר העדיפויות שלה, המשאבים ונסיבות העניין. פגיעות של כלי רכב בחוף מטופלות על ידי משטרת ישראל אך לא על ידי אגף התנועה שלה, שכן המשטרה רואה בנהיגה בחוף מעשה בריונות הפוגע בסדר הציבורי.

3. הבדיקה העלתה כי במשרד הפנים אין מערך מוסדר לאכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים ואין נתונים לגבי פעולות אכיפה שנקטו גורמי אכיפה ברשויות המקומיות ובגופים אחרים. מנהל האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי בהיעדר תקציב לשני נוספים נמנעה הקמתו של מערך מוסדר לעניין אכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים כי עליהם לפעול לאכיפת חוק איסור נהיגה בחוף הים ובכלל זה להקים מערך אכיפה מוסדר כמתחייב.

4. ביוני 2008 פורסמה הצעה לתיקון חוק איסור נהיגה בחוף הים עקב הצורך להתמודד עם התגברות תופעת הנהיגה בחופים ועם עניינים שאינם מוסדרים דיים בחוק כדי למנוע את סיכון חיי המתרחצים ואת הרס החופים. על פי ההצעה לתיקון החוק, החוק יגדיר בכירור את התחומים שאסור לנהוג בהם (להלן - התחום המוגן) וייצור מנגנון שיאפשר לשר להגנת הסביבה לשנות את התחום המוגן. כמו כן הוצע לקבוע הסדרים להגברת האכיפה. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימו הליכי החקיקה של התיקון המוצע.

אכיפת חוקי עזר האוסרים נהיגה בחופים

עוד בשנות השבעים של המאה העשרים התקינו הרשויות המקומיות השוכנות לחופי הים התיכון (חוץ מעיריית טירת כרמל) חוקי עזר להסדרת מקומות רחצה. בסעיף 9(א) לחוקי העזר של הרשויות המקומיות שנבדקו נקבע כי "לא יכניס אדם לשפת הים כל רכב למעט אופניים". על פי חוקי העזר האמורים, "שפת הים" היא שטח המשתרע בין שפל המים ובין קו היבשה ומסומן במפה המופקדת במשרד הפנים.

כאמור, בסעיף 254 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ובסעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) נקבע כי העובר על הוראות חוק עזר דינו קנס.

הבדיקה העלתה כי עיריות עכו וקריית ים והמועצות האזוריות גן רווה ועמק חפר לא אכפו את חוקי העזר שלהן להסדרת מקומות רחצה בכל הנוגע לכניסת כלי רכב לחופי הים.

13 הסקר נעשה לקראת דיון של ועדת הפנים של הכנסת בעניין תיקון חוק איסור נהיגה בחוף הים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לאכוף את איסור הנהיגה בחופי הים על פי חוקי העזר שהתקינו ולפעול להגברת מודעות הציבור לחשיבות איסור הנהיגה בחופים.

הסדרת חופים לספורט מוטורי ימי ולכלי שיט

בים ובחופיו נערכות פעילויות פנאי מגוונות, בהן גלישת גלים וספורט מוטורי. על פי נוהלי משרד התחבורה, סירות למיניהן ואופנועי ים הם כלי שיט קטנים. על פי נתוני משרד התחבורה (רשות הספנות והנמלים - המחלקה לכלי שיט קטנים), בשנת 2009 היו רשומים בישראל כ-6,500 אופנועי ים.

הסדרת אזורים לספורט ימי

על פי חוק הסדרת מקומות רחצה:

"רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, לקבוע בחוק עזר הוראות להסדרת הרחצה בים, בנהר, באגם או בכריכת שחיה ובכללן הוראות בעניינים הבאים, הכל במידה שלא נקבעו להם הוראות בחוק זה או בצו על פיו:

(1) סדרי הבטיחות במקום הרחצה, לרבות הנסיבות בהן תהיה הרחצה בו אסורה או מוגבלת;

...

(6) הסדרת השיט במקום-הרחצה למניעת הפרעות לרחצה...

חוק עזר בעניין הסדרת השיט במקום רחצה טעון הסכמתו של שר התחבורה, ומשהותקן לא יחולו בתחום-תחולתו תקנות באותו עניין שהותקנו מכוח חיקוק אחר."

בסעיף 68 לתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982 (להלן - תקנות בטיחות השיט), נקבעו הגבלות השיט במקומות רחצה מוכרזים ובאזורים אחרים כלהלן:

"(א) לא ישיט אדם כלי שיט במקום שהוכרז כמקום רחצה מוכרז בצו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה מוכרזים ואסורים בחופי הים התיכון), התשמ"ב-1982... וכן באזור של 50 מטרים לאורך החוף מקצה כל גבול של מקום כאמור, בתחום של 300 מטרים מנקודת שפל המים.

(ב) בכל מקום אחר מן האמור בתקנת משנה (א) לא ישיט אדם כלי שיט המונע בכוח מנוע בתחום של 300 מטרים מנקודת שפל המים, זולת לצורך מעבר אל מעבר לתחום האמור, ובלבד שמהירות כלי השיט במעבר כאמור לא תעלה על חמישה קשרים¹⁴.

מתקנות אלה עולה כי בתחום 300 מטר מקו החוף אסורה השטת אופנועי ים שעצמת מנועיהם גדולה מ-4.4 קילוואט¹⁵ במהירות של יותר מחמישה קשרים (כ-9 קמ"ש).

בהנחיות שמוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות מדי שנה בשנה טרם פתיחת עונת הרחצה ובחוברת "מאפיינים ומדדים כללים להערכת סיכונים בחופי הים בישראל" שפרסם המשרד ב-2005 מצוין כי "חופים המיועדים לכלי שיט ופעילות של ספורט ימי מסוכנים לקהל הרחב עקב אופי פעילותם ולכן חשוב לקבוע אותם בחוקי העזר העירוניים כחוף מוכרז לכלי שיט וספורט ימי ובמקביל לאסור בהם את הרחצה". נוסף על כך, מחוז תל אביב במשרד הפנים שלח לכמה רשויות מקומיות מכתבים ובהם דרישה שיחוקקו חוק עזר להסדרת השיט במימי חופיהן. לדוגמה, במכתב ששלח ממונה רשויות מקומיות במחוז תל אביב של משרד הפנים לעיריית תל אביב ולעיריית בת ים באוגוסט 2008 נכתב כי עליהן "לפעול במהרה לחקיקת חוק עזר להסדרת השיט על פי ההנחיות המובאות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים".

1. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, אף לא אחת מהרשויות המקומיות השוכנות לחופי הים התיכון התקינה חוק עזר כאמור.

עיריית בת ים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "מנסה בשנים האחרונות להסדיר חוף ים שייועד לפעילותם של אופנועי הים... נעשתה פנייה אל הממונה על הרשויות המקומיות במשרד הפנים בנובמבר 2008 בכדי להסדיר את הנושא באופן מערכתי עם כל הגורמים הקשורים בנושא".

במהלך הביקורת הבהיר היועץ המשפטי של משרד הפנים, בעקבות שאלה שהפנה אליו מחוז תל אביב במשרד הפנים בעניין חוק עזר להסדרת השיט, שככלל רשות מקומית אינה מחויבת להתקין חוק עזר ייעודי לתחום כלשהו והדבר נתון לשיקול דעתה.

נוסף על כך, היועץ המשפטי סבר כי די בחוק הסדרת מקומות רחצה ובתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982, ואין צורך בהתקנת חוק עזר ייעודי להסדרת נושא השיט.

עד מועד סיום הביקורת לא שונו הנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות בדבר חובת התקנת חוקי עזר להסדרת שיט, ולכן עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מנוגדת להנחיות המשרד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עמדת היועץ המשפטי אינה מתיישבת עם הנחיות המשרד בדבר התקנת חוק עזר ייעודי להסדרת פעילות הספורט המוטורי הימי, שנקבעו בנהלים. מן הראוי שמשרד הפנים יקבע הנחיה ברורה בנושא זה לרשויות המקומיות.

בתשובתו כתב משרד הפנים: "ככלל רשות מקומית רשאית, ולא חייבת לקבוע בחוק עזר כללים שונים, להסדרת הרחצה בים... רשות מקומית אשר רוצה להרחיב את אשר נקבע בתקנות 68(א)

14 חוץ מחריגים שנקבעו בסעיף 68.

15 חוץ מכלי שיט המשמשים לפעולות הצלה או פיקוח על הרחצה.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

1- (ב), טוב תעשה אם תבחן את הצורך וככל הנדרש תתקין חוק עזר בנושא... הבהרה זו תצא כהנחיה לראשי רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן מצויים חופי ים".

2. נמצא כי במימיהם של חופים רבים שאינם מקומות רחצה מוכרזים מתקיימת פעילות של ספורט מוטורי ובכלל זה נהיגה באופנועי ים, וברבים מהם רוחצים אנשים לצד אופנועי ים, המסכנים אותם. חופים אלו מצויים, בין היתר, בתחומיהן של עיריית חיפה, עיריית תל אביב, עיריית טירת כרמל, עיריית נתניה, עיריית הרצליה, המועצה האזורית גן רווה והמועצה האזורית עמק חפר.



אופנועי ים לצד המתרחצים

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פעילות אופנועי ים במימי החופים וסיכון הציבור הנובע מכך, על משרד הפנים והרשויות המקומיות להקצות אזורים לפעילות של ספורט מוטורי ימי, לאפשר פעילות זו במקומות אלו בלבד, ולאסור את הרחצה במימי החופים שהוסדרו לפעילות זו.

3. עיריית הרצליה ועיריית נתניה הסדירו בתחומיהן חופים ייעודיים לפעילות אופנועי ים וכלי שיט זעירים אחרים. הכניסה לאזורים אלו מותרת רק לבעלי אופנועי ים וכלי שיט מוטוריים המבקשים להשיטם ומותנית בתשלום אגרה שנתיית לעיריות, שתעריפיה נקבעו בחוקי העזר שלהן להסדרת מקומות רחצה¹⁶.

הבדיקה העלתה כי אף שיש בעיריית נתניה ובעיריית הרצליה חופים ייעודיים לספורט מוטורי, גם במימי חופי הים האחרים, שלא יועדו לפעילות זו, שטים אופנועי ים.

עיריית נתניה הודיעה בתשובתה כי החלה לרשום דוחות למשיטי כלי שיט ממונעים בחופים שלא יועדו לכך, על פי חוק העזר שלה להסדרת מקומות רחצה.

מבקר המדינה מעיר שבהיעדר חוק עזר ייעודי בעניין הספורט המוטורי הימי אין לרשויות המקומיות סמכות להגביל פעילות זו לאזור שנקבע לכך, ומן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו על כך.

אכיפת חוקי השיט בשפל המים

כאמור, בתחום 300 מטר מקו החוף אסורה השטת אופנועי ים מוטוריים שעצמת מנועיהם גדולה מ-4.4 קילוואט¹⁷ במהירות של יותר מחמישה קשרים (כ-9 קמ"ש).

משטרת ישראל אחראית לתחום הפלילי ולסדר הציבורי גם במים הריבוניים של מדינת ישראל. אכיפת החוק בעניין השימוש בכלי שיט קטנים במימי החופים מתבצעת באמצעות יחידות השיטור הימי¹⁸.

מנתוני מדור השיטור הימי¹⁹ עולה כי בשנת 2008 הוטלו 178 קנסות מינהליים על נהגי אופנועי ים, על פי סעיף 68 לתקנות בטיחות השיט, ובשנת 2009 (עד ספטמבר) הוטלו 110 קנסות כאלה.

נציגי יחידות השיטור הימי ציינו לפני משרד מבקר המדינה כי בסופי השבוע בעונת הרחצה יש צורך באכיפה מוגברת, אולם נוכח ריבוי המשימות המוטלות על יחידות השיטור הימי והמחסור באמצעי תחבורה ובכוח אדם נבצר מהם לבצע אכיפה יעילה יותר. עוד ציינו נציגי יחידות השיטור הימי כי פעילות פקחים מטעם הרשויות המקומיות בחופים (ביבשה) יכולה לתרום רבות לפעילות האכיפה, אולם עד היום לא הוסדר שיתוף פעולה בין יחידות השיטור הימי לרשויות המקומיות.

16 חוק עזר לנתניה (הסדרת מקומות רחצה), התשכ"ו-1966.
17 חוק עזר להרצליה (הסדרת מקומות רחצה), התשכ"ח-1967.
18 חרץ מכלי שיט המשמשים לפעולות הצלה או פיקוח על הרחצה.
19 לאורך חופי הים התיכון יש ארבע יחידות שיטור ימי: בעכו, בחיפה, בתל אביב ובאשקלון.
19 מדור שיטור ימי הוא אחד מארבעת המדורים השייכים למחלקת סיור במטה הארצי של המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הפנים לתאם עם משטרת ישראל דפוסי שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ליחידות השיטור הימי, ולהנחות את הרשויות המקומיות להגביר את האכיפה מטעמן באמצעות פקחים עירוניים כדי למנוע תאונות ונזקים לבני אדם ולרכוש.

נהיגה בחוף הים לצורך פריקת כלי שיט

חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים אוסר נהיגה בתחום של 100 מטר לאורך הים מנקודת גאות המים שבחוף, אלא אם כן הנהג הורשה לכך והנהיגה נעשית למטרות של שמירת ביטחון הציבור וביטחון המדינה, שיטור, פיקוח והצללה, מתן שירותים בתחום הרשות המקומית ומחוץ לה או למטרות אחרות שאישר שר הפנים בצו.

משנת 2002 ועד שנת 2007 נהג משרד הפנים להעביר לרשויות המקומיות החופיות הנחיות לפתיחת עונת הרחצה בצירוף "נוהל הכרזה על אזור מותר בנהיגה בחוף הים לצרכי פריקת והעמסת כלי שיט", המפרט את הפעולות שרשות מקומית צריכה לנקוט כדי להתיר נהיגה בקטע חוף לצורך פריקה והעמסה של כלי שיט. בנוהל נקבע רוחבו המרבי של אזור שמותר לנהוג בו, ונקבע שיהיה מרוחק לפחות 50 מטר מחוף רחצה מוכרז. על פי הנוהל, הרשויות המקומיות נדרשו להגיש למשרד הפנים בקשה בעניין זה ובה לציין את מיקום האזור המוצע לנהיגה. עוד נדרשו הרשויות המקומיות להגיש למשרד הפנים בקשה נפרדת לאיסור רחצה במים הסמוכים לאזור זה.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2008-2009 לא צירף משרד הפנים את הנוהל האמור להנחיות שהעביר לרשויות המקומיות לקראת פתיחת עונת הרחצה.

עוד העלתה הבדיקה כי העיריות בת ים וטירת כרמל והמועצות האזוריות חוף הכרמל וגן רווה לא קבעו אזורים מוגדרים לנסיעת כלי רכב לצורך פריקת כלי שיט, וכלי רכב יורדים לחופיהן וחונים על קו המים עד תום פעילותו של כלי השיט.

עיריית בת ים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בחופיה חל איסור להוריד כלי שיט למים וכי היתר לנסיעת כלי רכב לצורך פריקת כלי שיט ינתן רק במסגרת אישור שתקבל העירייה להסדרת חוף לאופנועי ים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות בת ים וטירת כרמל ולמועצות האזוריות חוף הכרמל וגן רווה כי מן הראוי שיקבעו אזורים מוגדרים לנהיגה עד קו המים לצורך פריקה והעמסה של כלי שיט וכן יקפידו שבתום פריקת כלי השיט יחנו כלי הרכב מחוץ לתחום שפת הים, האסור לנהיגה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להסדיר את סוגיית הפריקה וההעמסה של כלי שיט לצורך פעילות ספורט מוטורי ימי.

זיהום חופי הים

מדי שנה בשנה מוזרמים למימיהם של חופי ישראל מיליוני מטרים מעוקבים של מים דרך מקורות המצויים בקרקע ודרך 12 נחלים ראשיים שממיהם זורמים אל הים התיכון. חלק מן המים הנשפכים לים מזוהמים משום שמקורם בכיוב לסוגיו, בכיוב מטופל (מי קולחים), במי נגר עילי (מערכות ניקוז מי גשם), בניקוז חקלאי ובאתרי פסולת מוצקה לא מוסדרים. כמו כן מי הים מזדהמים משמנים ומדלקים של אניות, ספינות ומפעלי תעשייה. זיהום מי הים יכול להיות מיקרוביאלי או כימי. זיהום מיקרוביאלי של מי הים, שמשמעו הימצאות חיידקים ממקור צואתי או חיידקים פתוגניים (מחוללי מחלות), עלול לפגוע בבריאות בני האדם המתרחצים במים. הזיהום הכימי גורם בעיקר לפגיעה קשה במערכת האקולוגית הימית.

המודעות הגוברת לחשיבות הגנת הסביבה הביאה לידי ההכרה בצורך לצמצם את זיהום הים התיכון. ניסיון להפחית את כמות החומרים המזהמים הזורמים לים מהמקורות היבשתיים נעשה עוד בשנת 1973 בעקבות יישומה של אמנת ברצלונה, אמנה בין-לאומית המסדירה את שימושן של המדינות הגובלות בים התיכון בים זה לשם מניעת זיהומו ושיקום קטעיו המזוהמים.

באפריל 1978 אשררה מדינת ישראל את אמנת ברצלונה להגנה על הים התיכון מפני זיהום (Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against pollution). ביוני 1995 תוקנה אמנה זו והייתה לאמנה לשמירה על הסביבה הימית וחופי הים התיכון, ובשנת 2005 אשררה מדינת ישראל את התיכון.

הפיקוח על נושא זיהום הים

משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה אחראים לניטור מי החופים במדינת ישראל. אגף ים וחופים שבמשרד להגנת הסביבה אחראי לנושא מניעת זיהום הים והחופים, והוא מנטר מרכיבים כימיים, בוחן אותם, מזהה אותם ומטפל בהם. האגף עוסק גם ביעוץ בכל הנוגע לעדכון החקיקה בעניין מניעת זיהומי ים ולאכיפתה. מחלקת בריאות הסביבה שבמשרד הבריאות מפקחת על איכות מימיהם של חופי הרחצה באמצעות בדיקת דגימות במעבדה ומתריעה על זיהומים פוטנציאליים המסכנים את בריאות הציבור.

1. החוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 (להלן - החוק למניעת זיהום ים), ותקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1990 (להלן - תקנות למניעת זיהום ים) שהותקנו על פיו, קובעים איסורים והיתרים לגבי השלכת פסולת לים²⁰.

סעיף 2 לחוק מניעת זיהום ים קובע כי "לא יטיל ולא יזרים אדם לים פסולת או שפכים ממקור יבשתי, בין במישרין ובין בעקיפין, אלא על פי היתר ובהתאם לתנאיו". על פי סעיף 3א לחוק מניעת זיהום ים, ועדה למתן היתרים הממונה על פי החוק (להלן - הוועדה) רשאית לתת היתר להזרמת שפכים ממקור יבשתי לים ולהתנות את התנאים להיתר. בתקנות למניעת זיהום ים נקבע כי היתר להזרמת פסולת או שפכים לים יינתן לאחר שמבקש ההיתר יוכיח כי הותקנו והופעלו האמצעים

20 "ים" - "הים התיכון, ים סוף וים המלח לרבות חופיהם עד קו המים המתוקים".

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

הטכנולוגיים המיטביים לטיפול בפסולת או בשפכים טרם הזרמתם לים. החוק למניעת זיהום ים מאפשר לוועדה לאשר באופן חריג הזרמת שפכים לים כשאין אפשרות טכנית סבירה למנוע זאת.

מנתוני אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה עולה כי בכל אחת מהשנים 2007, 2008 ו-2009 נתנה הוועדה כ-70 היתרי הזרמה לים - למפעלים, לרשויות מקומיות ולאגודי ערים.

עוד עולה מנתוני האגף כי בשנת 2007 אירעו במערכות הולכת שפכים²¹ עירוניים 21 תקלות שגרמו להזרמת שפכים או מי קולחים מזוהמים לים במשך שעות עד ימים. בשנת 2008 אירעו 14 תקלות כאלה, ובשנת 2009 אירעו 17 תקלות כאלה.

2. אגף מים, שפכים ונחלים במשרד להגנת הסביבה אחראי למניעת זיהום משאבי המים במדינה. בישראל 12 נחלים ראשיים שמימיהם זורמים לים התיכון, וזיהומם עלול להביא לידי זיהום של מימי חופי הים. זיהום נחלים נגרם, בין היתר, מהזרמת שפכים עירוניים לא מטופלים עקב מחסור במכונני טיהור; מגלישות לא מתוכננות של שפכים ממכונני טיהור שאינם מסוגלים לקלוט את כל השפכים המזורמים אליהם ולטפל בהם; מגלישות של עודפי מי קולחים שלא טוהרו כראוי, בעיקר בזמן שיטפונות; ומדליפות שפכים ממערכת הולכת השפכים העירוניים.

הזרמת מים, לרבות מי קולחים ושפכים, לנחלים אסורה על פי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים), אלא אם כן נציב המים שוכנע כי בנסיבות העניין אין ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסוים לתקופה קצובה, והוא מוציא צו הרשאה מכוח סעיף 20 לחוק המים, שבו נקבעים תקופת ההרשאה ותנאיה.

נציב המים ממנה ועדה מייעצת לעניין הוצאת צווי הרשאה, ואם היא באה לידי מסקנה שמתן צו הרשאה מסוים מוצדק היא ממליצה לו על התנאים, הסייגים והמגבלות שיש לכלול בו, בהם הספיקות, איכויות ההזרמה ומועדיה. מכל מקום, לא ניתן אישור להזרמת שפכים גולמיים לנחלים.

מי קולחים באיכות ירודה המזורמים לנחלים עקב תקלות שונות במערכות הולכת השפכים וחריגות מצווי הרשאה מגיעים לעתים למימי החופים ומהווים מפגע תברואתי העלול לגרום לאיסור הרחצה בים למשך כמה ימים (ראו להלן "חופי הרחצה בתחום עיריית עכו").

איכות מי הים

הסיכון העיקרי מזיהום מי הים ממקורות מיקרוביאליים הוא הידבקות המשתמשים בים ובחופי בויהומים.

כאמור, על פי סעיף 1 לחוק הסדרת מקומות רחצה, שר הפנים רשאי לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, נהר או אגם, שגבולותיו מוגדרים בצו, אם הוא סבור שהיא עלולה לסכן חיים או לפגוע בבריאותם של בני אדם.

על פי סעיף 15(ג) לצו הסדרת מקומות רחצה, מפקח רחצה²² רשאי, לאחר התייעצות עם קצין רישוי במטה הארצי של המשטרה, עם מהנדס תברואה ראשי במשרד הבריאות ועם הרשות

21 מערכת הולכת שפכים - קווי צנרת המשמשים לאיסוף שפכים והובלתם, לרבות מחברים, תחנות שאיבה וקווי סניקה.

22 "מפקח רחצה": אדם שהוסמך על ידי שר הפנים לצורך זה.

המקומית שבתחומה נמצא מקום הרחצה "לאסור את הרחצה במקום מוכרו לתקופה שלא תעלה על ארבעה-עשר יום, אם נוכח שדרוש לעשות כן מטעמי בטיחות או תברואה".

משרד הפנים מנחה את הרשויות המקומיות לדגום את מי הים במקום רחצה מוכרו בתדירות שקבע משרד הבריאות. הדגימה מועברת למעבדה מוכרת על ידי משרד הבריאות, ותוצאותיה נמסרות לרשות המקומית ולמשרד הבריאות. אם תוצאות הבדיקה מצביעות על סכנה לבריאות הציבור, שר הבריאות ממליץ לשר הפנים לאסור את הרחצה בחוף עד קבלת תוצאותיו של סקר תברואה והפסקת הזיהום.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2008 אירעו 19 אירועים של זיהום ים שבעקבותיהם אסר משרד הפנים את הרחצה במימי החופים לאחר שמשרד הבריאות המליץ לו לעשות כן. בשנת 2009 נאסרה הרחצה בעקבות עשרה אירועים של זיהום מימי החופים. להלן דוגמאות:

חופי הרחצה בתחום עיריית עכו: לעיריית עכו 8 ק"מ חופי ים, מהם 360 מטר של חוף רחצה מוכרו, הנמצא בדרום העיר. כ-1,500 מטר מדרום לחוף הרחצה המוכרו נמצא שפך נחל נעמן. נחל זה קולט את מימי נחל חילוון ונשפך לים.

1. הבדיקה העלתה כי בשנת 2008 נאסרה הרחצה במימי חוף עכו לסירוגין במשך כ-80 ימים, מרביתם בעונת הרחצה, בשל זיהומים בקטריאליים שהתגלו בדגימות שדגם משרד הבריאות והעידו על הזרמת שפכים לים.

בדיקת המשרד להגנת הסביבה העלתה כי נחל חילוון ונחל נעמן, שמימיהם נשפכים אל הים התיכון, מזוהמים לעתים משפכים ממקורות שונים, בין היתר בשל תקלות בתחנות השאיבה של עיריית טמרה, המביאות לידי גלישת שפכים לנחל חילוון, ובשל גלישות שפכים גולמיים עקב תקלות במערכות הביוב של הרשויות המקומיות עראבה, דיר חנא וסח'נין.

2. כמו כן נחל חילוון מזדהם בשל גלישתם של מי קולחים ממכון לטיהור שפכים (להלן - מט"ש) כרמיאל. מט"ש כרמיאל הוקם בשנת 1999 ותוכנן לקלוט כ-22,000 מ"ק ביממה, אך בפועל הוא קולט כ-25,000 מ"ק של שפכים ביממה עקב הזרמתם של שפכי הרשויות המקומיות דיר חנא, עראבה וסח'נין אלי²³. עד יוני 2007 הוזרמו עודפי מי הקולחים של מט"ש כרמיאל לנחל חילוון על פי צווי הרשאה שניתנו למט"ש. בכמה מהדגימות שדגם המשרד להגנת הסביבה בשנת 2007 נמצא כי איכות מי הקולחים אינה תואמת את דרישות צו ההרשאה.

במרס 2008 סירבה רשות המים לאשר את בקשת איגוד ערים לביוב כרמיאל להוצאת צו הרשאה להזרמת מי הקולחים של מט"ש כרמיאל לנחל חילוון, בין היתר משום שאיכות מי הקולחים שביקש מט"ש כרמיאל להזרים לנחל "אינה עומדת בערכים המתאימים להזרמה לנחלים על פי אמות המידה המקובלות". ממרס 2008 ועד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא הוגשה בקשה להזרמת מי קולחים מן המט"ש לנחל חילוון וממילא לא ניתן צו הרשאה.

במאי 2008 תבעה עיריית עכו את איגוד הערים לביוב כרמיאל ואת המשרד להגנת הסביבה בבית המשפט המחוזי בחיפה²⁴ לשם "מניעת המשך הזרמת שפכים לנחל חילוון ולנחל נעמן על ידי איגוד הערים וחיוב המשרד להגנת הסביבה לנקוט בהליכים ולהביא להפסקת זיהומו של הים ושל חופי העיר". במועד סיום הביקורת עדיין התבררה התביעה בבית המשפט.

23 חיבור הרשויות המקומיות הללו למט"ש כרמיאל נעשה בעקבות פסק בורר משנת 2002 בהליך שהתנהל בינו ובין איגוד הערים לביוב כרמיאל.

24 ת.א. (חיפה) 526/08.

בדצמבר 2008 החל המינהל לפיתוח תשתיות ביוב שבמשרד לתשתיות לאומיות לגבש תכנית מיוחדת לתקצוב שדרוג מט"ש כרמיאל, ואף אושר תקציב לשלב א של התכנית בסך 30 מיליון ש"ח. על פי התכנית, איגוד ערים לביוב כרמיאל נדרש להזרים את עודפי השפכים של מט"ש כרמיאל למט"ש עכו עד השלמתה של הרחבת מט"ש כרמיאל, הצפויה להסתיים בסוף שנת 2010. בקיץ 2009 הושלמה הנחת צינור להולכת עודפי השפכים למט"ש עכו.

בתשובת איגוד ערים לביוב כרמיאל מפברואר 2010 נכתב: "הרשויות הנוספות אשר חוברו למט"ש גורמות למט"ש לפעול בעומס חריג מחייבות את הרחבתו ופגעו קשות במצבו הכלכלי של התאגיד. המקרים בהם נגרם זיהום למי הים בחופי עכו נוכח הגלשת קולחין לנחל חילזון, אינם בשליטתו של האיגוד. מדובר ב'תקלה' רבתי אשר נפלה אצל גורמים רבים (רשויות ומשרדי ממשלה) ולא ניתן לגלגלה לפתחו של האיגוד; התאגיד משקיע מאמצים ותשומות בתהליך הטיפול בשפכים, חרף העומס החריג בו המט"ש עובד, ומצליח להפיק קולחין שניתן להזרימם למתקן הטיפול השלישוני ולמערכת השבת קולחי כרמיאל; למערכת השבת קולחי כרמיאל הנוכחית, אין את היכולת לקלוט את כמויות הקולחין המיוצרים במט"ש; הפתרון היחיד למניעת הגלשת קולחין לנחלים, הנו הרחבת מערכת השבת קולחי כרמיאל ולחילופין, הנחת צינור עודפים (של קולחין) לתשלובת הקישון". עוד ציין האיגוד כי הוא לא הגליש שפכים גולמיים לנחלים ואינו מגלישם היום.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2006²⁵ נבדקו יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים, ובין היתר נכתב כי "בעיותיו של איגוד ערים לענייני ביוב הן דוגמה לכשל ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי: בהעדיפו הקמת מט"ש אזורי ולא מקומי כפה השלטון המרכזי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, אך כאשר נדרשה התערבותו כדי להבטיח עמידה בהסכמים ותפקוד תקין של המט"ש, הוא לא הצליח לעשות זאת... משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו ועל המינהל לפיתוח תשתיות ביוב לפתור בדחיפות את הבעיה ולא להשאירה לפתחו של איגוד הערים שאינו אחראי לה ואינו יכול להתמודד עמה לבדו, ויפה שעת אחת קודם".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הזרמת השפכים לנחל חילזון וממנו אל חופי עכו במשך שנים, שכן היא פגעה בציבור ומנעה ממנו לרחוץ בחופי הים. על הגורמים המוסמכים לזרז את שדרוג מט"ש כרמיאל והרחבתו וכן לפעול למניעת גלישה של מי קולחים מזוהמים לנחלים.

חופי הרחצה בתחום עיריית חיפה: בתחום עיריית חיפה מצויים כ-20 ק"מ חופי ים, מהם כ-1.5 ק"מ של חופי רחצה מוכרזים, כ-7 ק"מ של חופים אסורים לרחצה וכ-11.5 ק"מ של חופים חסרי סטטוס.

הבדיקה העלתה כי פעמים רבות בשנים האחרונות הוזרמו לים שפכים ללא היתר הזרמה כדין. בפגישה שיזם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה עם מנכ"ל עיריית חיפה עוד בדצמבר 2006 הועלתה לפני מנכ"ל העירייה בעיית גלישת הביוב לים, "שאינן לה אחריות באף עיר חופית".

בשנים 2008-2009 אירעו 11 אירועים של גלישת ביוב לחופי הים בחיפה. לפיכך בדצמבר 2009 שלח אגף ים וחופים שבמשרד להגנת הסביבה מכתב לראש עיריית חיפה ובו דרש שהעירייה תפתור את הבעיה ותעשה את כל הדרוש להפסקת זיהום הים וכן תעביר לאגף ים וחופים תכנית עירונית לשדרוג תשתיות הולכת ביוב שתכלול אבני דרך ולוח זמנים מחייב לא יאוחר מ-28.1.10.

25 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 82.



פריצת ביוב בחוף הגלשנים בחיפה וגלישת שפכיו לים

עיריית חיפה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל הטופוגרפיה של העיר הביוב זורם במערכת גרוויטציונית אל קווים מאספים הנמצאים בעיר התחתית ולאורך חופי הים. עוד ציינה העירייה כי היא מקפידה לדווח בקביעות לאגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה, וכי 99% מן התקלות במערכת הביוב מטופלות בפחות מארבע שעות.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה להמשיך לפעול להפסקת זיהום הים תוך שיתוף פעולה ותיאום עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה.

חוף הרחצה אכדיה דרום שבתחום עיריית הרצליה: לעיריית הרצליה חופים המשתרעים על 7 ק"מ, מהם ק"מ אחד של חופי רחצה מוכרזים, 3 ק"מ של חופים אסורים לרחצה ו-3 ק"מ של חופים חסרי סטטוס.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדגימות שנדגמו בכמה מועדים בשנת 2008 נמצא שלמקום הוזרמו מי נגר מהולים בשפכים, והמשרד להגנת הסביבה התריע על כך לפני העירייה. במכתב ששלח מחוז תל אביב של המשרד להגנת הסביבה אל מנכ"ל עיריית הרצליה ביולי 2008 נדרשה העירייה "למנוע לאלתר הגעה של ביוב אל מוביל הניקוז וממנו אל הים".

בחודשים ינואר ומרס 2009 דגם המשרד להגנת הסביבה מים שיצאו ממוביל ניקוז המצוי בקצה חוף אכדיה דרום (המכונה "חוף הנכים") ומשם זרמו אל הים. תוצאות הדגימות העלו כי ממוביל הניקוז זרמו מי נגר המכילים ריכוז גבוה של שפכים (580,000 חיידקי קולי צואתי ל-100 מ"ל).



זיהום ממוביל הניקוז בחוף אכדיה דרום בהרצליה

עקב הישנות הזרמת שפכים לים דרך מוביל הניקוז, באפריל 2009 זימן מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה את נציגי העירייה לשימוע לשם בחינת הגורמים לזיהום מקורות המים. בשימוע ציין המשרד להגנת הסביבה כי זיהום הים מהווה עברה על פי סעיף 20כא לחוק המים, וכי הזרמת הביוב אל החוף והים מהווה עברה על פי סעיף 13 לחוק שמירת הניקוז, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקוז), ועל פי החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988. בסיכומו של השימוע נדרשה העירייה לבצע כמה פעולות: לעשות עבודות תשתית שיבטיחו כי לא יזרמו מים ממוביל הניקוז בחוף לים, אלא אם כן מקורם בגשם; להגיש בתוך 21 יום תכנית להקמת מערכת חסימה ושאיבה שתמנע היקוות מים שאינם מי גשם, ולבצעה עד 1.10.09; להתקין עד 1.10.09 במוצא המוביל מערכת סילוק פסולת, שתסנן את הפסולת הנגרפת עם הגשם אל החוף; ולהכין עד 1.10.09 סקר על חיבורי ניקוז לביוב בכל העיר בשל החשד שהביוב זורם לים עקב חיבורים צולבים.

נמצא כי ביוני 2009 ערכנה עיריית הרצליה את המשרד להגנת הסביבה במצב העבודות המתבצעות. בתגובה שלח המשרד להגנת הסביבה מכתב לעירייה ובו פירוט הפעולות הנוספות שעליה לבצע על פי השימוע. יצוין כי עד אוקטובר 2009, המועד שבו נדרשה העירייה להשלים את העבודות למניעת הזרמתם של מי נגר המכילים ביוב אל חופי הים, לא מולאו דרישות המשרד להגנת הסביבה.

ב-13.10.09 שלח מחוז תל אביב של המשרד להגנת הסביבה מכתב תזכורת לעיריית הרצליה ובו דרש עדכון לגבי פעילותה למילוי כל אחת מדרישות השימוע, לרבות לוחות זמנים לביצוע ומסמכים הנוגעים לפעולות שכבר בוצעו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציינה עיריית הרצליה כי במוצא מוביל הניקוז הותקן מתקן הקולט מי נגר (לחודשי הקיץ), ולכן בימים שאינם גשומים כל מי הנגר שיגיעו יישאבו לתחנת שאיבה לביוב. עוד ציינה עיריית הרצליה כי במסגרת בניית הטיילת החדשה ייבנו במוביל מתקן קליטה, משאבות ומערכת סינון למניעת יציאת פסולת גושית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 הודיע המשרד להגנת הסביבה כי מאחר שעיריית הרצליה לא נענתה לחלק מדרישות השימוע, בינואר 2010 חתם מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה על בקשה לפתיחת חקירה פלילית של המשטרה הירוקה²⁶ נגד עיריית הרצליה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצליה כי כדי לשמור על בריאות המתרחצים בחוף אכדיה דרום עליה לפעול על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה ולמנוע זרימת מים המהולים במי ביוב ממוביל הניקוז לחוף הים.

חופי הרחצה בתחום עיריית תל אביב - יפו: לעיריית תל אביב-יפו כ-14 ק"מ חופים, מהם כ-2 ק"מ של חופי רחצה מוכרזים, 9 ק"מ של חופים אסורים לרחצה וכ-3 ק"מ של חופים חסרי סטטוס. ממסמכי המשרד להגנת הסביבה עולה כי ב-9.2.09 אירעה פריצה בצינוור הביוב המוביל את שפכי יישובי בקעת אונו אל מט"ש דן ומצויי בבעלות עיריית אור יהודה ועיריית קריית אונו. פריצת הביוב אירעה באזור הר פסולת של חירייה. על פי ממצאי המשרד להגנת הסביבה, עקב כך ב-9.2.09-5.4.09 זרמו שפכים גולמיים לנחל איילון וזיהמו את מימיו. אף שנעשו פעולות למניעת זרימת השפכים מנחל איילון, במשך כמה ימים זרמו שפכים מהולים במי

26 הסירת הארצית לאיכות הסביבה, המכונה המשטרה הירוקה, הוקמה ביוני 1990 כגוף מטה ארצי של המשרד להגנת הסביבה כדי לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בנושאי איכות הסביבה.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

גשמים מנחל איילון לנחל הירקון ומשם אל הים, ובמרבית תקופה זו נאסרה הרחצה בכמה מחופי תל אביב-יפו עקב הזיהום.

בחודשים פברואר ומרס 2009 שלח המשרד להגנת הסביבה לרשויות מקומיות, בהן עיריית אור יהודה וקריית אוננו, ולאייגוד ערים דן לתברואה התראות על פי חוק המים וחוק שמירת הניקיון.

בחודשים מרס ואפריל 2009 ערך מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה שימוע לעיריית אור יהודה וקריית אוננו. בחודשים אפריל ומאי 2009 ערך מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה שימוע לאייגוד דן לתברואה ולנושאי משרה בו. במאי 2009 פנה מנהל מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה למנהל המשטרה הירוקה בבקשה שייפתח תיק חקירה לשם בחינת מעורבותם של עיריית אור יהודה וקריית אוננו ואייגוד ערים דן לתברואה בביצוע עברות לפי סעיף 20כא לחוק המים וסעיף 13 לחוק שמירת הניקיון. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא הסתיים הליך החקירה של המשטרה הירוקה.

בינואר ובמרס 2010 מסרו עיריית אוננו ואור יהודה ואייגוד ערים דן לתברואה למשרד מבקר המדינה שהם חולקים על ממצאי המשרד להגנת הסביבה ועל מסקנותיו.

קנסות והיטלים למניעת זיהום חופי הים

באוקטובר 2008 נכנס לתוקפו חוק הגנת הסביבה (המזהם המשלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008 (להלן - חוק המזהם משלם), שמטרתו "להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולשפרה, למנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור ולשלול את הכדאיות הכלכלית שבפגיעה בסביבה, בין השאר באמצעות ענישה המתחשבת בשווי הנוק שנגרם, בטובת ההנאה שהושגה או ברווחים שהופקו תוך ביצוע עבירות שעניינן פגיעה כאמור".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2009, לא החל המשרד להגנת הסביבה לאכוף את חוק המזהם משלם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה לפעול לאכיפה של חוק המזהם משלם כדי ליצור את ההרתעה הנדרשת.

על פי סעיף 9א(א) לחוק למניעת זיהום ים, השר להגנת הסביבה יקבע, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, היטל למניעת זיהום ים שיוטל על בעל ההיתר להזרמה לים, והוא יועבר לקרן המיועדת לשיקום הים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נקבע ההיטל האמור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד להגנת הסביבה כי עליו לפעול בהקדם לקביעת ההיטל למניעת זיהום ים על פי החוק עקב חשיבותו לשמירת בריאות הציבור. ההיטל ישמש תמריץ כלכלי שלילי לצמצום כמויות החומרים המזהמים המוזרמים לים ויפצה את החברה על הפגיעה בים ובמשאבי הטבע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד להגנת הסביבה כי ההצעה לתקנות היטל הזרמה לים הועברה למשרד המשפטים בדצמבר 2009.

ניקיון החופים

חופים אסורים לרחצה וחופים חסרי סטטוס משמשים לעתים קרובות "חצר אחורית" וסובלים מהזנחה ומהצטברות פסולת. הציבור המבלה בחופים משאיר בהם כמויות גדולות של אשפה: מדי שבוע בשבוע בעונת הרחצה, אפריל-אוקטובר, מושלכת בחופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים אשפה שנפחה כחצי מ"ק, המצטברת בעונת הרחצה כולה לכעשרה מ"ק לכל ק"מ חוף. בכמה מבצעי ניקיון תת-ימיים שהתקיימו בישראל נאספה מקרקעית הים פסולת רבה ובכלל זה פחיות משקה, כלי אוכל חד-פעמיים, כיסאות פלסטיק ואפילו מצברי מכוניות. חוף מלוכלך פוגע בסביבה, בכלכלה האנושית ובאקולוגיה הימית.

בפקודת העיריות²⁷ נקבע כי העירייה מוסמכת לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות, הגנים והמרחב הציבורי. היות שחופי הים נמצאים בתחומי הרשויות המקומיות, סמכותן חלה גם בחופי הים שבתחומן.

בחוקי העזר של הרשויות המקומיות הנוגעים לשמירת הניקיון יש סעיפים רבים שעניינם איסור השלכת אשפה או לכלוך ומניעת מפגעים.

סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון אוסר השלכת פסולת²⁸ בכל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או לעבור בו. על פי סעיף 13(א)(1) לחוק זה, המשליך פסולת בניגוד להוראות סעיף 2 דלעיל דינו קנס²⁹.

חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, מדגיש את חשיבות שמירתו של חוף הים נקי ממפגעים לטובת הציבור. בסעיף 1 לחוק זה מפורטות מטרותיו ואלו הן:

- (1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם;
- (2) לשמור על הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים;
- (3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית.

27 וכן בצו המועצות האזוריות ובצו המועצות המקומיות.

28 לרבות שיירי מזון, קליפות, ניירות, בקבוקים, תיבות, קופסאות, קרטונים, אריזות למינייהן, גרוטאות, פסדים, צמיגים, גזם, גזרי עץ, קרשים, סמרטוטים, בדלי סיגריות, אשפה מכל סוג וכן כל דבר אחר העלול לגרום אי-ניקיון או אי-סדר, חוץ מפסולת בניין וגרוטאות רכב.

29 כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

תכנית "חוף נקי"

בשנת 2005 יזם המשרד להגנת הסביבה את תכנית "חוף נקי". התכנית נועדה להביא לידי שיפור מהותי של ניקיון החופים ושמירה על ניקיונם לאורך זמן ולידי הגברת מודעות הציבור והרשויות האחראיות לניקיון החופים לנושא זה. המשרד להגנת הסביבה אישר תקציב בסך 3 מיליון ש"ח לשנה למשך שלוש שנים להפעלת התכנית. כ-60% מהתקציב יועד לפעולות ניקוי החופים, כ-20% יועד לפעילויות חינוכיות, וכ-20% יועד לפרסום ולאכיפה.

המשרד להגנת הסביבה קבע מדד כמותי ואובייקטיבי להערכת ניקיון החופים ומידת ההצלחה של התכנית - מדד "חוף נקי", המתבסס על דגימת פריטי פסולת ביחידת שטח של חוף. הדגימה מתבצעת פעמיים בחודש במהלך כל השנה, ותוצאותיה מדורגות כך: 0-2 - נקי מאוד; 2.01-5 - נקי; 5.01-10 - בינוני; 10.01-20 - מלוכלך; 20 ויותר - מלוכלך מאוד. תוצאות מדד "חוף נקי" מפורסמות בעיתונות הכתובה והאלקטרונית ובאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה לידיעת הציבור.

1. הבדיקה העלתה כי מדד "חוף נקי" בוחן רק את רמת הפסולת הלא מתכלה, כגון פלסטיק, מתכת, ניילון וזכוכית, ואינו מביא בחשבון פסולת אורגנית, כגון שיירי אוכל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המשרד להגנת הסביבה: "כמות הפסולת האורגנית זניחות בהשוואה לכמויות פסולת הפלסטיק. מאחר ומטרת המדד היא אחת והיא בדיקת רמת ניקיון החוף, הרי שמדד זה עושה את תפקידו באופן מלא שכן הוא משקף בדיוק את המטרה שלשמה הוא נבנה".

מתשובתו של המשרד להגנת הסביבה עולה כי גם אם יימצאו כמויות גדולות של פסולת אורגנית הן לא יובאו בחשבון במדד "חוף נקי". לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמדד "חוף נקי" יביא בחשבון גם היבטים תברואתיים ואסתטיים ויבחן, בין היתר, את הימצאותה של פסולת אורגנית, העלולה לפגוע בכריאות הציבור ובהנאתו מהחופים.

2. משנת 2006 מפרסם המשרד להגנת הסביבה "קול קורא" לרשויות המקומיות החופיות ובו הוא מציע להן סיוע במימון ניקיון החופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים.

לצורך קבלת הכספים האמורים נדרשות הרשויות המקומיות למלא כמה תנאים כגון הצגת הסכם עם קבלן לניקוי החופים, הצגת תכנית מפורטת לניקוי החופים לפחות פעמיים בשבוע בעונת הרחצה (אפריל-אוקטובר) ולפחות פעם בשבוע בחורף (נובמבר-מרס) ודירוג ניקיון בינוני ומעלה.

לרשויות המקומיות הנענות ל"קול קורא" מוענק סכום שהוא 70% ממכפלת עלות ניקיון של ק"מ חוף (על פי מחירון החשב הכללי במשרד האוצר) באורך החוף (בק"מ). לרט"ג ממומנות מלוא עלויות הניקיון על פי תחשיב זה.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2008 העניק המשרד להגנת הסביבה לעשר רשויות מקומיות³⁰ מ-22 הרשויות השוכנות לחופי הים התיכון סכום כולל של כ-550,000 ש"ח בעקבות היענותן ל"קול קורא" שפרסם. רט"ג קיבלה מן המשרד להגנת הסביבה כ-570,000 ש"ח. יצוין כי שש רשויות

30 אשדוד, אשקלון, בת ים, ג'סר אל-זרקא, חוף אשקלון, חוף הכרמל, מטה אשר, נהריה, עמק חפר וקרית ים.

מקומיות³¹ נפסלו על ידי ועדת התמיכות של המשרד להגנת הסביבה בשל הגשת הבקשה באיחור או אי-עמידה בתנאי הסף של התכנית, ושאר הרשויות המקומיות³² החופיות לא נענו ל"קול קורא".

3. בטבלה שלהלן מובאים ממוצעי מדדי "חוף נקי" של הרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2005-2008 (כאמור, ככל שהמדד נמוך יותר רמת הניקיון גבוהה יותר):

ממוצעי מדדי "חוף נקי" בשנים 2005-2008

מדד 2008	מדד 2007	מדד 2006	מדד 2005	אורך החוף (בק"מ)	
4.24	3.31	4.34	2.38	7.0	מטה אשר
5.92	4.21	3.33	8.00	6.0	עכו
8.83	4.27	4.67	8.20	2.5	קריית ים
5.92	5.08	8.37	9.27	5.0	חיפה
5.37	6.75	4.33	5.29	1.9	טירת כרמל
3.85	4.13	3.27	3.48	26.0	חוף הכרמל
4.45	5.85	6.36	8.13	4.6	עמק חפר
5.31	4.40	3.85	6.79	10.0	נתניה
6.05	8.98	6.22	9.43	6.0	הרצליה
3.10	3.37	3.47	3.54	2.5	בת ים
7.46	7.62	6.92	4.33	3.5	גן רווה

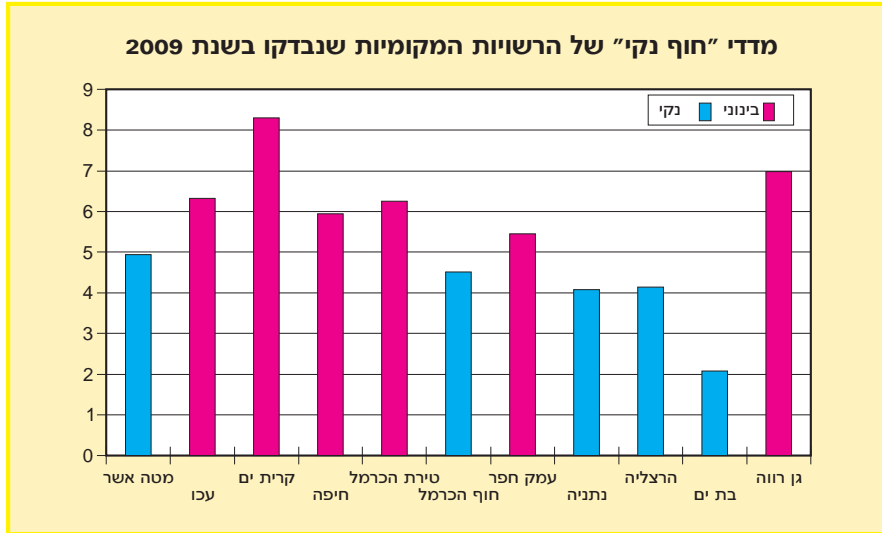
מדדי ניקיון גבוהים מ-5 מצביעים על חופים לא נקיים. מהטבלה עולה כי בשנת 2008 הייתה רמת הניקיון של החופים שבתחומי 7 מ-11 הרשויות המקומיות שנבדקו בינונית (5-10); בשנים 2006-2008 ירדה רמת הניקיון של חופי הים שבתחום המועצה האזורית גן רווה; ובשנת 2008 ירדה מאוד רמת הניקיון של חופי הים שבתחום עיריית קריית ים.

4. הועלה כי בשנת 2009 קיבלו כל הרשויות המקומיות החופיות תמיכה כספית במסגרת ה"קול קורא". לרשויות המקומיות הוענק סכום כולל של כ-1.3 מיליון ש"ח, ולרט"ג הוענקו כ-700,000 ש"ח.

בתרשים שלהלן מובאים ממוצעי מדדי "חוף נקי" של הרשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2009:

31 הרצליה, עכו, חדרה, גן רווה, טירת כרמל וחיפה.
32 תל אביב, נתניה, חוף השרון, באר טוביה, חבל יבנה וראשון לציון.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון



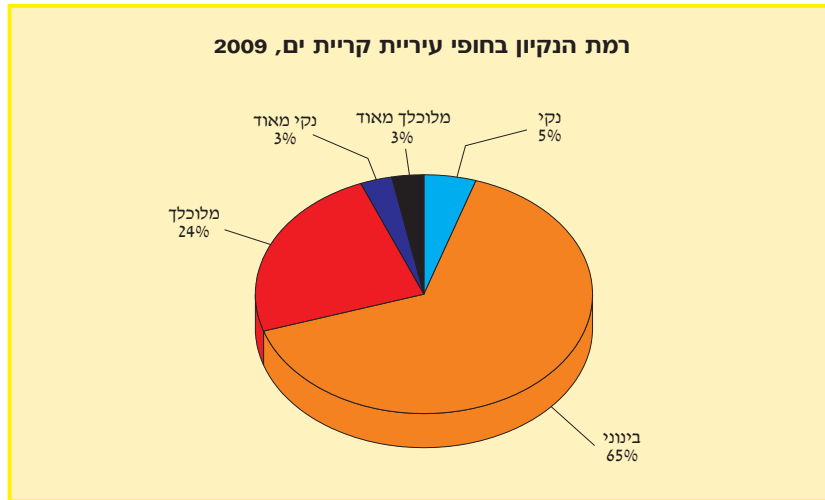
מהתרשים עולה כי בשנת 2009 הייתה רמת ניקיון בינונית בחופיהן של עיריית עכו, קריית ים, חיפה וטירת כרמל והמועצות האזוריות עמק חפר וגן רווה.



חוף מלוכלך בטירת כרמל

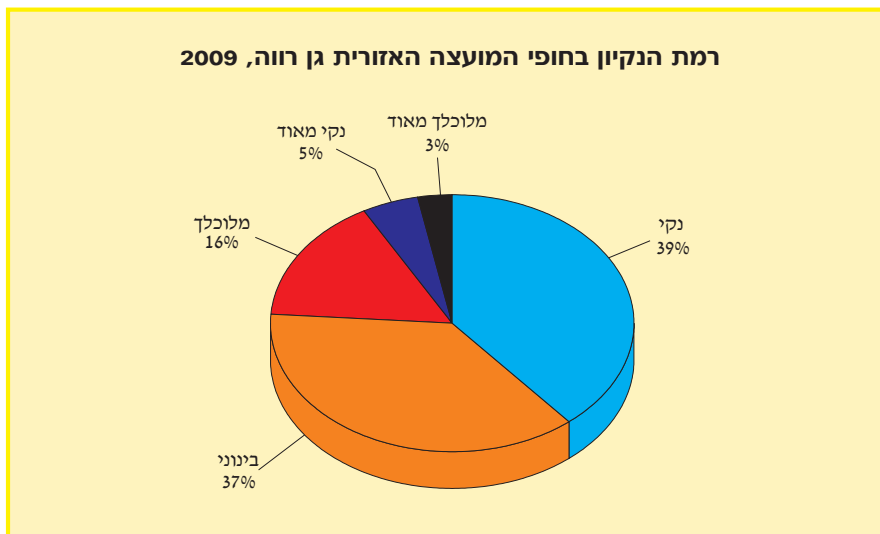
להלן פרטים על רמת הניקיון בכמה רשויות מקומיות בשנת 2009:

עיריית קריית ים: המשרד להגנת הסביבה עשה בשנה זו 26 סיורים בחופי העיר וברק את רמת ניקיונם. להלן תרשים של מדדי "חוף נקי" שנמדדו במהלך השנה:



מן התרשים עולה כי ב-65% מהמידות שנעשו בחופיה של קריית ים נמצא שרמת הניקיון בינונית, ב-24% מהן נמצא שהחופים מלוכלכים, וב-3% נמצא שהחופים מלוכלכים מאוד.

המועצה האזורית גן רווה: המשרד להגנת הסביבה עשה בשנת 2009 26 סיורים בחופיה של המועצה וברק את רמת ניקיונם. להלן תרשים של מדדי "חוף נקי" שנמדדו במהלך השנה:



פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון

ב-37% מהמדידות שנעשו בחופיה של המועצה האזורית גן רווה נמצא שרמת הניקיון בינונית, ב-16% מהן נמצא שהחופים מלוכלכים, וב-3% נמצא שהחופים מלוכלכים מאוד.

המועצה האזורית גן רווה ציינה בתשובתה מפברואר 2010 כי עובדי ניקיון קבועים מנקים את חופיה מדי יום ביומו בעונת הרחצה, ועובד קבלן שהתקשרה עמו מנקה את החופים ביסודיות אחת לשבוע בעונת הרחצה. עוד ציינה המועצה כי הסיוע הכספי הניתן במסגרת פרויקט "חוף נקי" "הינו מזערי ואין בו כדי לממן את העלויות הרבות אשר נדרשות לצורך ניקיון החוף".

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שמדדי הניקיון בחופיהן מצביעים על רמת ניקיון בינונית ונמוכה כי עליהן לדאוג ביתר שאת לניקיון החופים ולאחזקה נאותה שלהם במהלך כל השנה מתוקף אחריותן לשטחים הציבוריים שבתחומן, בין שקיבלו מהמשרד להגנת הסביבה מימון לכך במסגרת תכנית "חוף נקי" ובין שלא קיבלו מימון לעניין זה.

פעילות אכיפה

1. על פי סעיף 13(א) לחוק שמירת הניקיון, השר לאיכות הסביבה רשאי לצוות על מי שהשליך פסולת ברשות הרבים או על הרשות המקומית שבתחומה הושלכה הפסולת לסלק את הפסולת באופן ובתקופת זמן שייקבעו בצו ולנקות מה שלוכלך (להלן - צו ניקוי).

בשנים 2005-2008 שלח המשרד להגנת הסביבה מכתבי "התראה לפני צו ניקוי" לרשויות מקומיות שחופיהן נמצאו מלוכלכים לפי מדד "חוף נקי". בשנים אלו אף הוצאו צווי ניקוי לרשויות מקומיות, בהן עיריית הרצליה, עכו וקריית ים והמועצה האזורית גן רווה, ובהם הן נדרשו לפנות את הפסולת ולנקות את החופים.

בשנת 2009 הוציא המשרד להגנת הסביבה צו ניקוי לעיריית קריית ים ובו היא נדרשה לפנות את הפסולת הפזורה בחופי הים הלא מוכרזים שבתחומה.



חוף מלוכלך בקריית ים

בתגובתו של ראש עיריית קריית ים, מר שמואל סיסו, אל המשרד להגנת הסביבה מיולי 2009 בעניין צו הניקוי, שעותק ממנה נשלח לשר להגנת הסביבה, צוין, בין היתר, כי מרבית הפסולת המצטברת בחופי הים מקורה בים ולא בתושבים השוהים בחופים. לפיכך, לטענתו, על המשרד להגנת הסביבה לפעול כנגד המזהמים, שהם האניות היוצאות ובאות בשערי נמל חיפה.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה לראש עיריית קריית ים מאוגוסט 2009 כתב ראש אגף ים וחופים: "אכן פסולת מגיעה מהים הפתוח בדרך כלל מחופים מלוכלכים שכנים, ממדינות אחרות, ולעיתים מהשלכת פסולת בלתי חוקית על ידי אוניות המשייטות במרחק עשרות ומאות מייל מחופינו... כל מה שנותר לך לעשות, הוא לנקות בהתמדה ובמרץ, לחנך את הציבור לשמור על הניקיון ולהפעיל את פקחיך העירוניים בהתאם, כל זאת במטרה למזער את כמות האשפה בחופים".

בתשובתו לעירייה מספטמבר 2009 כתב השר להגנת הסביבה, מר גלעד ארדן: "באופן כללי מקורה של הפסולת היא 60% מהציבור ו-40% מהים. במצב דברים זה, לרשות המקומית החופית יש את האחריות והסמכות על פי חוק לעשות כל שנדרש להחזיק את חופיה במצב נקי בכל עת לטובת התושבים והציבור".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית ים כי נוכח רמת הניקיון הנמוכה שנמצאה בחופיה במשך שנים וצווי הניקוי שהוצאו לה בשנים 2007 ו-2009, מן הראוי שתקצה משאבים לשיפור ניקיון החופים שבתחומה ותקפיד על ניקיונם כדי למנוע פגיעה אפשרית בכריאות התושבים הפוקדים אותם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי היא החליפה את קבלן הניקיון ומאז חופיה נקיים יותר.

בביקורת חוזרות שעשה המשרד להגנת הסביבה בחופי עיריית קריית ים הועלה כי העירייה נקטה אמצעים לשיפור ניקיון החופים, והדבר בא לידי ביטוי במדד "חוף נקי" שנקבע בספטמבר 2009.

2. סעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון קובע כי השר להגנת הסביבה ימנה מפקחים מקרב עובדי המדינה ומקרב מי שמונו כדין לפקחים או למפקחים מכות חיקוק וכן מתוך רשימת פקחים ומפקחים שימסרו לו כמה גופים, בהם הרשויות המקומיות. למפקחים אלו תהיה סמכות לבצע חקירות שעניינן עברות על חוק שמירת הניקיון.

נוסף על החקיקה הראשית, לכל הרשויות המקומיות יש חוקי עזר האוסרים השלכת פסולת במקום ציבורי³³. כאמור, בסעיף 254 לפקודת העיריות ובסעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי העובר על הוראות חוק עזר דינו קנס.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו לאכיפת חוק שמירת הניקיון וחוקי העזר שלהן בעניין השלכת פסולת במקום ציבורי בחופי הים שאינם מקומות רחצה מוכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לאכוף את החוקים הללו, בין היתר על ידי מבצעי אכיפה יזומים בחופי הים, וכן לפעול לחינוך הציבור לשמירה על הניקיון בשיתוף המשרד להגנת הסביבה.

עיריית נתניה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בכל חופיה פועלים מפקחים, אך בחופים שאינם מקומות רחצה מוכרזים פעילותם מצומצמת יותר בשל מיעוט המתרחצים.

3. בסופי השבוע שב-31.7.09-12.9.09 קיים המשרד להגנת הסביבה מבצע אכיפה של חוקים שעניינם ניקיון בחופי ים נבחרים. בין היתר, הוצבו בחופי הים שלטים המתריעים על מתן קנסות בסך 750 ש"ח למשליכי פסולת, חולקו שקיות ניילון לאיסוף הפסולת, נעשו תצפיות גלויות וסמויות, וצולמו צילומי וידאו גלויים. במבצע השתתפו מפקחי אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה, מתנדבים, המשטרה הירוקה ולעתים גם נציגי רשויות מקומיות, וניתנו בו 80 אזהרות ותשעה דוחות למשליכי פסולת בחופי הים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבצע האכיפה, שנעשה לראשונה, הוא צעד חיוני להגברת מודעות הציבור לחשיבות השמירה על ניקיון החופים. מן הראוי שהרשויות המקומיות והמשרד להגנת הסביבה ימשיכו ליזום פעילויות אכיפה לשמירה על ניקיון החופים.

33 למשל, חוק עזר לעמק חפר (שמירת הניקיון ואיסור העישון), התשכ"ו-1966; חוק עזר להרצליה (מניעת מפגעים ושמירה על הסדר והניקיון), התש"ן-1989; חוק עזר לעכו (שמירת הניקיון ואיסור העישון), התשי"ח-1958.

סיכום

חופי הרחצה הם משאב לאומי לנופש עממי, ומדי שנה בשנה פוקדים אותם רכבות אזרחים ותיירים.

ב-30 השנים האחרונות הצטמצם אורכם הכולל של חופי הרחצה המוכרזים ומספרם ירד, ואילו אוכלוסיית המדינה גדלה בכ-3 מיליון תושבים. לפיכך מתרחבת התופעה של רחצת נופשים בחופים שאין בהם שירותי הצלה.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות לנקוט צעדים להגדלת אורך חופי הרחצה המוכרזים לטובת ציבור הנופשים, וכך יצטמצם מספר הנופשים הרוחצים במקומות שאין בהם שירותי הצלה.

מדי שנה בשנה מתרחשות בקיץ תאונות וטביעות בחופי הים בישראל. מדינת ישראל והרשויות המקומיות החופיות אחראיות לשלומם של הנופשים בחופים. איתור החופים המסוכנים, הצבת שלטי אזהרה והנחיה והצבת פקחים שיאכפו את הוראות החוק יצמצמו את חשיפת הרוחצים לסכנות הטמונות ברחצה בים ובייחוד במימיהם של חופים מסוכנים.

במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו שירותי הצלה בחופי הרחצה המוכרזים מופסקים בשעות אחר הצהריים המאוחרות, שבהן שוהה עדיין קהל רב בחופים ואף רוחץ בים.

נוכח התאונות המתרחשות בחופי הרחצה המוכרזים בשעות שאין בהן שירותי הצלה והמלצות משרד הבריאות והאגודה למניעת הסרטן בישראל לשהות בחופי הרחצה בשעות הבוקר המוקדמות או אחר הצהריים ולפנות ערב בשל הסכנה מקרינת השמש, ראוי לבחון את האפשרות להאריך את שעות הפעילות של שירותי הצלה.

בים ובחופי מתקיימות פעילויות פנאי שונות, בהן גלישת גלים וספורט מוטורי. מחובתם של הרשויות המקומיות החופיות ומשרד הפנים להקצות לכך חופים ולהסדירם כדי לשמור על שלום ציבור הרוחצים בים.

חופי ישראל עשירים במשאבים טבעיים ובעלי ערך רב לתושבי המדינה: הם שופעים מגוון ביולוגי עשיר, חול ים, נופים מגוונים ואתרים היסטוריים. זיהום מימי החופים והפסולת המצטברת בהם מאיימים על בריאות הציבור ופוגעים במערכת האקולוגית הימית ובהנאה מהשהות בחופי הים ומהרחצה בים.

על הרשויות המקומיות והמשרד להגנת הסביבה לפעול לצמצום הזרמת ביוב גולמי, ביוב מטופל (מי קולחים) ומי נגר עילי מזוהמים לים, להגביר את הפיקוח על ניקיון החופים ולהרחיב את הפעולות להגברת מודעות הציבור לחשיבות השמירה על ניקיון החופים.