

איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה

תקציר

איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה (להלן - איגוד הערים או האיגוד) הוקם בשנת 1983, והוא משרת אוכלוסייה של כ-600,000 תושבים של תשע רשויות מקומיות החברות בו: העיריות חיפה, נשר, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין והמועצות המקומיות קריית טבעון ורכסים והמועצה האזורית זבולון.

האיגוד עוסק במגוון היבטים של איכות הסביבה, מקומיים ואזוריים, ובכלל זה זיהום אוויר, ניטור ופיקוח בנושא חומרים מסוכנים, מניעת רעש או הפחתתו, תכנון סביבתי, פיקוח תעשייתי, הפחתת קרינה אלקטרומגנטית וחינוך סביבתי. באיגוד מועסקים 13 עובדים מקצועיים ומינהליים וכן שני יועצים חיצוניים (רואה חשבון המשמש כגזבר ויועץ משפטי).

במפרץ חיפה שוכנים מפעלים רבים בשטח קטן יחסית, ויחד הם מייצרים זיהום סביבתי רב. המפעלים מייצרים, מעבדים ומאחסנים חומרים מסוכנים, ובהם חומרים נפוצים, דליקים, רעילים, רדיואקטיביים ואחרים (להלן - חומ"ס). בגלל פעילותם של המפעלים, האזור סובל מבעיות של ריכוז מזהמים, לרבות חומ"ס באוויר, במים, בקרקע ובסלעים, וכן מבעיות קרינה בלתי מייננת, ממטרדי רעש ומההשפעות של עומסי תחבורה. לזיהום זה עשויה להיות השפעה מזיקה על בריאותם של תושבי האזור ושל כל תושבי צפון הארץ. דליפה, התפוצצות או דלקה במפעלים המסוכנים עלולה לפגוע בעובדי המפעל ובאוכלוסייה שבסביבתו בשטח ניכר.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2011 - פברואר 2012 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת באיגוד הערים. חלק מהנתונים עודכנו במועד מאוחר יותר. הנושאים שנבדקו הם תפקוד האיגוד ומינהל כללי, פיקוח על ניהול חומ"ס, שיפור איכות האוויר באזור, הפחתת זיהום האוויר מכלי רכב, מניעת רעש ואכיפת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן - חוק האכיפה הסביבתית). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים ובחברת "יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ"¹ (להלן - חברת יפה נוף).

1 חברת יפה נוף היא חברה עירונית הנמצאת בבעלות מלאה של עיריית חיפה. החברה מבצעת עבודות בתחום התשתיות בעיר.

עיקרי הממצאים

תפקידי איגוד הערים וסמכויותיו: במועד סיום הביקורת, עשרות שנים לאחר שהוקם האיגוד, עדיין לא הגדיר האיגוד את תפקידיו וסמכויותיו.

זיהום אוויר: בינואר 2011 נכנס לתוקף חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, ולפיו למשרד להגנת הסביבה עיקר הסמכות והאחריות למנוע מפגעי זיהום אוויר. מטרת החוק היא לקבוע הסדרים שונים בתחום איכות האוויר, כגון תקני פליטה, ניטור ומדידה, אכיפה וענישה וטיפול במקרים של זיהום חריג.

השר להגנת הסביבה דחה את ההחלטה להכריז על שטחי שיפוטן של הרשויות המקומיות שבתחום האיגוד כאזורים נפגעי זיהום אוויר, ובמועד סיום הביקורת טרם אישרה הממשלה את התכנית הלאומית לצמצום ולמניעה של זיהום האוויר.

ביקורות במפעלים מזהמים: האיגוד לא קבע כללים לתדירות הביקורות שעל האיגוד לבצע במפעלים שבתחומו על פי סוגי מזהמים ודרגת הסיכון שלהם. המשרד להגנת הסביבה, שאחראי לפיקוח על המפעלים, לא הכין בשנים 2009 ו-2010 תכנית ביקורים סדירה, לא קיבל דיווחים תקופתיים ולא הכין הנחיות לאיגוד לביצוע תפקידיו.

זיהום אוויר מכלי רכב: שיעורו של זיהום האוויר מכלי תחבורה עשוי להגיע ל-58% מכלל זיהום האוויר בתחום האיגוד שמקורו במזהמים מסוים. האיגוד לא קידם הפעלת ניידת לבדיקת זיהום האוויר מכלי רכב באזור חיפה, לא הגיש הצעה להשתתף במכרז להפעיל בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ניידות לצמצום פליטות מכלי רכב ולא גיבש עמו תכנית פעולה למדידת זיהום האוויר מכלי רכב כדי לאכוף על בעלי כלי הרכב את האיסור שרמת פליטת זיהום האוויר מרכבם תעלה על המותר. לפיכך, חוק העזר לאיגוד ערים כוללני (אזור חיפה) (זיהום אוויר מכלי רכב), התשס"א-2001, מעוקר מתוכנו בשל היעדר אכיפה מספקת מחד גיסא ובשל היעדר סמכותו של האיגוד לנקוט סנקציות נגד בעלי כלי רכב מזהמים מאידך גיסא.

מעורבות האיגוד והמשרד להגנת הסביבה בפרויקט המטרוניט²: פרויקט המטרוניט נועד לשפר את איכות החיים של התושבים הן בעזרת הפחתת העומס בכבישים והן באמצעות חיטון בזמן הנסיעה בחיפה ובסביבתה. ואולם רוב כלי הרכב שישתמשו בקווי המטרוניט יונעו במנוע דיזל, שזיהום האוויר הנפלט ממנו מכיל חלקיקים מסוכנים.

משרד התחבורה, יוזם פרויקט המטרוניט, לא שיתף בשלבי התכנון את המשרד להגנת הסביבה ואת האיגוד ולא התייעץ עמם בדבר סוג כלי הרכב שיופעלו במטרוניט. כמו כן, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה והאיגוד לא הוציאו לפועל את המחקר שהציע האיגוד, הכולל בחינה של רמת המזהמים הנפלטים מכלי התחבורה קודם להפעלת המטרוניט ולאחר הפעלתה.

2 מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים, המופעלת באמצעות אוטובוסים משודרגים, מרובי קיבולת ונמוכי רצפה, שעתידה לשרת את מטרופולין חיפה.

חומרים מסוכנים: במפרץ חיפה פועלים כ-120 מפעלים הנדרשים להיתר רעלים³ - מדובר במפעלים אשר משתמשים בחומ"ס בעלי דרגת סיכון גבוהה ובינונית, המובלים בכבישים, ברכבות, בנמלים ובצינורות תת-קרקעיים שאורכם מגיע לכ-500 ק"מ. האיגוד לא הכין תכנית עבודה או נהלים כתובים הקובעים את תדירות ביקורותיו במפעלים מחזיקי חומ"ס לפי רמת הסיכון שלהם.

הקמת מתקן פצחן מימני במתחם בתי הזיקוק לנפט: פצחן מימני הוא תשלובת מתקנים לפיצוח מולקולות של דלקים כבדים לצורך הפקת דלקים קלים ונקיים. בשנים 2010 ו-2011 אישרה ועדה מקומית משותפת לתכנון ולבנייה מתחם בתי הזיקוק לנפט (להלן - הוועדה המשותפת) שש בקשות בנייה והוציאה שישה היתרי בנייה, הקשורים להקמת הפצחן.

מועצת האיגוד לא דנה בהשפעות הסביבתיות של הקמת הפצחן ולא גיבשה חוות דעת מקצועית שאותה יכלה להביא לפני הוועדה המשותפת, בטרם אישור בקשות הבנייה. רק בינואר 2011, לאחר שהוועדה המשותפת כבר נתנה שני היתרי בנייה להקמת הפצחן, דנה מועצת האיגוד לראשונה בנושא זה.

מכל האמוניה בניהול חברת חיפה כימיקלים בע"מ: אמוניה היא גז רעיל ונפיץ אך חיוני לתעשייה. במפרץ חיפה ניצב מכל אחסון שתכולתו כ-12,000 טון, המשמש יותר מ-100 מפעלים ופועל בלא רישיון עסק. המכל פעיל כ-26 שנה, אולם במועד סיום הביקורת טרם ננקטו כל האמצעים המתחייבים כדי למנוע סכנה לציבור בגינו, בין באמצעות מיגון נוסף של המכל ובין באמצעות העברתו לאתר רחוק ממרכזי אוכלוסייה.

מטרדי רעש: עיריית חיפה הוציאה היתר לביצוע עבודות לתקופה ממושכת בסביבת מגורים בשעות הלילה בחוסר סבירות ומידתיות.

חוק האכיפה הסביבתית: יישום חוק האכיפה הסביבתית ופעולות הפיקוח הכרוכות בו מחייבים שיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה, האיגוד והרשויות המקומיות. אף שהחוק נכנס לתוקפו בשנת 2010, רק בשנת 2012 החליט האיגוד כי חוק האכיפה הסביבתית יבוצע בידי כל אחת מהרשויות המקומיות החברות בו.

מועצת האיגוד והתנהלותו: מועצת האיגוד לא התכנסה בתכיפות הנדרשת בהתאם לצו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977, והדבר עלול לפגוע בעבודתה הסדירה ולגרום לדחייה של דיונים ושל קבלת החלטות חיוניות בנושאים הנוגעים לפעילות השוטפת של האיגוד. האיגוד לא הקפיד לרשום פרוטוקולים של ישיבות ועדת ההנהלה.

במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר שהחליטה מועצת האיגוד למנות מבקר פנים ולהקים ועדת ביקורת, עדיין לא הוקמה ועדת ביקורת ולא מונה מבקר פנים לאיגוד.

תקציבי האיגוד לשנים 2008-2010 לא אושרו לפני תחילת השנה אלא במהלכה. גם מנהלי המחוזות במשרד הפנים אישרו את הצעות התקציב זמן רב לאחר שהוגשו להם.

3 המשרד להגנת הסביבה הוא שמוסמך לתת היתר זה, בהתאם לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, ולתקנות הנקבעות מכוחו.

משנת 2004 לא עדכן האיגוד את שיעור המכסות המוטלות על הרשויות המקומיות, ששיעורן מבוסס על מספר תושבי הרשות המקומית, ואשר משמשות לחישוב תשלומי הרשויות למימון תקציב האיגוד, למרות השינוי שחל במשך השנים במספר התושבים בכל רשות ורשות.

ה ט י פ ו ל ב פ נ י ו ת ה צ י ב ו ר : האיגוד אינו מנהל רישום מלא ועדכני של פניות הציבור במערכת ממוחשבת שעשויה להבטיח את יכולתו של האיגוד לקיים מעקב ובקרה על אופן הטיפול בהן. כמו כן, לאיגוד אין נוהלי עבודה מסודרים לטיפול בפניות הציבור.

סיכום והמלצות

הריכוז הרב של מפעלי תעשייה במפרץ חיפה, שרבים מהם משתמשים בחומרים מסוכנים, זיהום האוויר הנובע ממפעלים ומכלי תחבורה ציבורית ופרטית וכן מטרדי רעש, עלולים להביא להשפעה מזיקה על בריאות תושבי האזור. על מנת למנוע סכנות אלו הוקם איגוד הערים, והוא נדרש לפעול במקצועיות ולהפעיל אמצעים טכנולוגיים מתקדמים כדי להבטיח טיפול מיטבי בגורמי הסיכון, לשם הבטחת שלום הציבור ובריאותו.

הדוח מעלה ליקויים בתפקוד האיגוד, ובייחוד היעדר הגדרה מדויקת בנוגע לאחריותו, לתפקידיו ולסמכויותיו של האיגוד, אף שהוא פועל כבר שנים רבות. טיפול מיטבי בתחום איכות הסביבה באזור חיפה מחייב מערך תיאום יעיל בין האיגוד ובין המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות החברות בו ומשרד הפנים. על האיגוד בסיוע המשרד להגנת הסביבה להגדיר את סמכויותיו ותחומי אחריותו. ראוי שהמשרד להגנת הסביבה יוודא שהאיגוד אכן ממלא את תפקידו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות החברות באיגוד לשקול לאצול לאיגוד סמכויות של אכיפה, פיקוח ובקרה כדי שיוכל להשיג את היעדים שלשמן הוקם.



מבוא

מטרופולין חיפה הוא השלישי בגודלו בישראל. בסוף שנת 2011 מנתה אוכלוסיית המטרופולין יותר ממיליון נפש, ובאזור חיפה והקריות נמנו כ-600,000 תושבים.

במפרץ חיפה שוכנים מפעלים רבים בשטח קטן יחסית, ויחד הם מייצרים זיהום סביבתי רב. המפעלים מייצרים, מעבדים ומאחסנים חומרים מסוכנים, ובהם חומרים נפיצים, דליקים, רעילים, רדיואקטיביים ואחרים (להלן - חומ"ס). בגלל פעילותם של המפעלים, סובל האזור מבעיות של

ריכוז מזהמים, לרבות חומ"ס באוויר, במים (במי השתייה ובנחל הקישון), בקרקע ובמים (בוצה) וכן מבעיות קרינה בלתי מייננת⁴, ממטרדי רעש ומההשפעות של עומסי תחבורה.

לזיהום זה עלולה להיות השפעה מזיקה על בריאותם של תושבי האזור ושל כל תושבי צפון הארץ. הזיהום מסב נזקים ניכרים לסביבה, לאדם, לבעלי חיים, לצמחייה ולרכוש. מחקרים וסקרים שנעשו בשנים האחרונות מצאו קשר בין זיהום האוויר ובין מחלות דרכי הנשימה ואף מוות. גם לזיהום אוויר מועט יש השפעה מצטברת, והוא עלול להזיק לבריאות. זיהום אוויר גורם גם לפגיעה כלכלית ניכרת, בין השאר בגין עלויות הטיפול בחולים ובגין אבדן ימי עבודה. מידת הנזק שגורמים המזהמים תלויה בריכוזם ובמשך זמן הימצאותם. נוסף על כך, דליפה, התפוצצות או דלקה במפעלים המסוכנים עלולה לפגוע בעובדי המפעל ובאוכלוסייה שבסביבתו בשטח ניכר.

הסיכונים במפרץ חיפה העלו את המודעות לאיכות הסביבה באזור ולהשפעתה על איכות החיים. מאחר שזיהומים למיניהם חוצים גבולות מוניציפליים, ומפגעים סביבתיים ברשות מקומית אחת עלולים לפגוע באיכות חייהם של תושבים בכל הרשויות הסמוכות, נוסד שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות בעניין איכות הסביבה.

איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה (להלן - איגוד הערים או האיגוד) הוקם בשנת 1983 במקום היחידה הסביבתית של עיריית חיפה שפעלה החל משנת 1975. האיגוד משרת אוכלוסייה של כ-600,000 תושבים של תשע רשויות מקומיות החברות בו: העיריית חיפה, נשר, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין, והמועצות המקומיות קריית טבעון ורכסים והמועצה האזורית זבולון. באיגוד מועסקים 13 עובדים מקצועיים ומינהליים וכן שני יועצים חיצוניים (רואה חשבון המשמש כגזבר ויועץ משפטי).

האיגוד עוסק במגוון היבטים, ובכללם: ניטור איכות האוויר בתחומי; ניטור פליטות של המפעלים ומתן הנחיות למפעלים בנושא זה; קביעת תניות לרישוי מפעלים העוסקים בחומרים מסוכנים; פיקוח על מפעלים העוסקים בחומ"ס (רמות מלאי של החומרים והערכות למצבי חירום); קביעת תניות לקבלת רישיון עסק; הטמעת עקרונות והנחיות סביבתיות לרשויות התכנון; הכנת תכניות וקביעת תנאים למתן היתרי בנייה; פיקוח ובקרה על מפגעי רעש וריח; הסדרה והפחתה של מפגעי קרינה אלקטרומגנטית; וקידום חינוך סביבתי.

בחודשים ספטמבר 2011 - פברואר 2012 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת באיגוד הערים. חלק מהנתונים עודכנו במועד מאוחר יותר. הנושאים שנבדקו הם תפקוד האיגוד ומינהל כללי, פיקוח על ניהול חומ"ס, הפחתת זיהום האוויר באזור, בין היתר זיהום אוויר מכלי רכב. מניעת רעש ואכיפת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן - חוק האכיפה הסביבתית). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים ובחברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף)⁵.

4 קרינה שמקורה באנטנות סלולריות וכן במתקני חשמל הגורמים לשדה מגנטי בתוך רשת החשמל.
5 חברת יפה נוף היא חברה עירונית הנמצאת בבעלות מלאה של עיריית חיפה. החברה מבצעת עבודות בתחום התשתיות בעיר.

הסכנות בנושאי איכות הסביבה במפרץ חיפה

הגורמים העיקריים המשפיעים על איכות הסביבה במפרץ חיפה

1. **חומ"ס:** במפרץ חיפה פועלים כ-120 מפעלים הנדרשים להיתר רעלים⁶ ואשר מייצרים, משנעים ומאחסנים חומ"ס בדרגת סיכון גבוהה ובינונית: דלקים, רעלים וגזים, ובהם כלור, ברום, אמוניה, אתילן, גז טבעי ונפט. חומרים אלו מובלים בכלי רכב, ברכבות, באניות ובצנרת תת-קרקעית שאורכה כ-500 ק"מ. בשל תקלות ואירועי חומ"ס⁷ במפעלים, בכבישים, בנמלים ובכל אמצעי ההובלה והאחסנה נשקפת סכנה של ממש לסביבה ולאוכלוסייה באזור כולו.
2. **זיהום אוויר:** המקורות העיקריים לזיהום אוויר במפרץ חיפה הם תחנות הכוח, הצורכות כמויות גדולות של דלק, מפעלי תעשייה המשתמשים בדלק להפקת אנרגיה בתהליכי הייצור וכלי רכב. בתנאים טופוגרפיים ומטאורולוגיים מסוימים, למשל בימי שרב המלווים בסופות של אבק מדברי, עשויים המזהמים לנוע מאזור לאזור ולפגוע אף באזורים המרוחקים מהאתר שבו נמצא הגורם המזהם.
3. **קרינה אלקטרומגנטית:** אנטנות וקווי מתח גבוה המוצבים סמוך למרכזי אוכלוסייה עלולים לגרום למפגעים סביבתיים ובריאותיים בשל הקרינה האלקטרומגנטית מהם.
4. **מטרדי רעש:** הרעש הוא מטרד חמור המשפיע על גופו ונפשו של האדם. מקורות הרעש העיקריים הם בתי עסק, מפעלי תעשייה, עבודות חפירה, בנייה וסלילה וכלי תחבורה.
5. **תכנון סביבתי:** ריבוי האוכלוסייה מחייב כי התכנון הסביבתי של שטחים ייעשה על פי עקרונות והנחיות סביבתיות של התכנון הסטטוטורי וכל תכנית אחרת כדי למנוע מטרדים סביבתיים לתושבי האזור.

מצב בריאות הציבור במפרץ חיפה

בדוח שפורסם בשנת 2010⁸ הוצגו נתונים קשים ולפיהם רבע עד שליש מהתחלואה העולמית מיוחסת לגורמי סיכון סביבתיים, ובהם מפעלי תעשייה הצורכים דלק, בתי זיקוק, תחנות הכוח לייצור חשמל, פליטות תחבורה, מחצבות וחשיפה לחומרי הדברה וקרינה. זיהום סביבתי עלול לגרום למחלות ולבעיות בריאות שונות ובהן סרטן, מחלות לב-ריאה, מחלות נשימה, אלרגיות, מחלות קיבה ומעיים, מומים מולדים והרעלות.

הדוח גם מעלה כי בשנת 2008 שיעור האשפוז של ילדי נפת חיפה בגין אסתמה היה גדול בהרבה משיעור האשפוז של ילדים באזורים אחרים. שיעורי האשפוז בגין אסתמה בגיל 0-4 לכל 100,000 תושבים היו 695 בנפת חיפה, 606 בנפת כינרת, 340 בנפת באר שבע, 170 בנפת תל אביב ו-115 בנפת ירושלים. שיעורי האשפוז בגין אסתמה בגיל 5-14 לכל 100,000 תושבים היו 115 בנפת חיפה לעומת 91 בנפת באר שבע ו-16 בנפת ירושלים.

6 מדובר באישור שמנפיק המשרד להגנת הסביבה בהתאם לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, ולתקנות שנקבעו לפיו.

7 אירוע חומ"ס - התרחשות בלתי מבוקרת או תאונה, שמעורב בה חומר מסוכן, הגורמת או העלולה לגרום סיכון לאדם ולסביבה.

8 משרד הבריאות, **דוח מצב הבריאות בישראל לשנת 2010**, בפרק 8 "בריאות וסביבה", עמ' 440-496. דוח זה מפרט את מצב הבריאות והתחלואה בישראל ומשמש כלי עזר לקובעי מדיניות הבריאות ולעוסקים בתחום.

באוגוסט 2010 הוגש למדען הראשי של המשרד להגנת הסביבה (להלן גם - המשרד) מחקר שעשו המרכז הרפואי כרמל, אוניברסיטת חיפה, הטכניון ואחרים בנושא "השפעת זיהום האוויר על בריאות הילדים באזור מפרץ חיפה". במחקר נמצא כי לפי נתוני הרישום הלאומי לסרטן⁹, שיעורי התחלואה במחלות ממאירות באזור מפרץ חיפה הם מהגבוהים בארץ - 23%-21% יותר מהממוצע.

התשתית הנורמטיבית

הפיקוח על הגנת הסביבה מוסדר בחקיקה ראשית, שבה נקבעו הוראות ואיסורים הנוגעים לאיכות חייהם ולאיכות סביבתם של תושבי הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות נמנות עם הגופים הנדרשים לאכוף הוראות אלה. להלן כמה מהחוקים העיקריים העוסקים בנושא:

1. **פקודת בריאות העם 1940:** הפקודה קובעת את הדרכים שבהן צריכה מועצת הרשות המקומית לפעול כדי למנוע מפגעים סביבתיים המוגדרים בפקודה.
2. **חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961** (להלן - החוק למניעת מפגעים): מסמך את השר להגנת הסביבה לקבוע בתקנות כללים למניעת רעש וריח. החוק גם מסמך את הרשויות המקומיות להתקין, באישור השר, חוקי עזר בנושאים אלה.
3. **חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984** (להלן - חוק שמירת הניקיון): החוק מחייב, בין השאר, את הרשויות המקומיות לקבוע אתרים לסילוק פסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב.
4. **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008** (להלן - חוק אוויר נקי): חוק זה מסדיר היבטים של הבטחת איכות אוויר ראויה. נלוות אליו תקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א-2011, ותקנות למניעת מפגעים (איכות אוויר) (תיקון), התשע"א-2011.
5. **חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993** (להלן - חוק החומ"ס): חוק זה מסדיר את הפיקוח על העוסקים בחומרים מסוכנים ועל אופן השימוש בהם ומסמך את השר להגנת הסביבה לתת היתרים בנושא ולאכוף את הוראות החוק.
6. **חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968** (להלן - חוק רישוי עסקים): חוק זה מסדיר את תחום רישוי העסקים, בין השאר לשם מניעת מפגעים ומטרדים סביבתיים בעסק או בסביבתו. לחוק נלוות גם תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות מפעלים מסוכנים), המסדירות את הפיקוח והאכיפה על מפעלים המחזיקים בחומ"ס.
7. **חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008:** חוק זה מסמך את הרשויות המקומיות לאכוף מכלול של חוקים הנמנים בתוספת לחוק ומסמך את ראשיהן למנות פקחים מבין עובדי הרשות המקומית שתפקידם לפקח על האכיפה.

ייעודו של איגוד הערים ותפקידיו

חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגודי ערים), מכונן מסגרת משפטית לפעילות משותפת של כמה רשויות מקומיות. החוק מסדיר את המסגרת הארגונית של הפעילות המשותפת ואת הסמכויות הסטטוטוריות שיינתנו לאיגוד; החוק קובע כי אפשר להעניק לאיגוד הערים

9 מאגר מידע הפועל מכוח תקנות בריאות העם (דיווח ומידע מיוחד על מחלת הסרטן), התשמ"ב-1982, וכפוף למרכז הלאומי לבקרת מחלות שבמשרד הבריאות.

סמכויות ותפקידים שהוענקו או שמותר להעניק על פי כל חיקוק לרשות המקומית שבתחומה. עוד קובע החוק ששר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, רשאי להקים איגוד ערים בצו שיפורסם ברשומות, והאיגוד יהיה מוסמך להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיו, באישור שר הפנים. החוק אף מסדיר את ניהולו הכספי של האיגוד ואת מעורבותו של משרד הפנים בפעילותו.

ההכרה ההולכת וגוברת בצורך למנוע מפגעים סביבתיים הניעה את הרשויות המקומיות באזור מפרץ חיפה לפעול להקמת האיגוד באמצעות צו איגוד ערים כוללני (אזור חיפה), התשל"ט-1978 (להלן - הצו המקי).¹⁰ על פי הצו המקי, תפקידי האיגוד הם "מתן שירותי כבאות, ביוב, חינוך מיוחד ושמירה על איכות הסביבה". בשנת 1983 הוקם האיגוד כדי לספק לתושבים שירותים סביבתיים שימצמו את חשיפתם למפגעים ולסיכונים וישפרו את איכות חייהם.

בחלוף הזמן הוקמו איגודי ערים נפרדים לכבאות ולביוב, ולאגוד נותר בעיקר תפקיד השמירה על איכות הסביבה.

בשנת 2008 תוקן הצו המקי, ושם האיגוד שונה ל"איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה". כמו כן נקבע כי תפקיד האיגוד "לפעול להגנה על הסביבה ולשמירה על איכות הסביבה ולמניעת מפגעים סביבתיים", וכי "הענקת סמכויות לאיגוד הערים לשם ביצוע תפקידיו לפי צו זה, לא תשולל את סמכויות כל אחת מהרשויות המקומיות שבתחום האיגוד ולא תשחרר אותן מחובותיהן".¹¹

בשנות השבעים של המאה העשרים הקימה הממשלה את השירות לשמירת איכות הסביבה. יחידה זו פעלה עד הקמתו של המשרד לאיכות הסביבה בשנת 1988. בשנת 2006 שונה שם המשרד, והוא נקרא המשרד להגנת הסביבה.¹²

המשרד להגנת הסביבה אחראי ליישום מדיניות סביבתית-לאומית, והוא מעורב בהליכי תכנון פיזי, מדריך רשויות מקומיות בדבר אחריותן הסביבתית, וכן אחראי לאכיפת חוקי סביבה ולפיקוח על יישומם, לייזום פרויקטים סביבתיים ולקידום ולליווי והנחיה של יחידות סביבתיות.¹³

אמנם הצו המקי מקנה לאיגוד תפקידים בנושאי הגנת הסביבה, אך הוא כללי ואינו מפרט די הצורך את יעדי האיגוד, את תחומי אחריותו, את סמכויותיו ואת התפקידים שלשם הוקם, כנדרש על פי סעיף 15 לחוק איגודי ערים. הביקורת העלתה שבמרוצת השנים טיפל האיגוד במגוון בעיות סביבתיות שמקורן באזור התעשייה שבמפרץ חיפה ובבעיות הנוגעות לתחבורה. בין השאר עסק האיגוד בחומ"ס, באיכות האוויר, ברישוי עסקים, במפגעי רעש, ריח, בקרינה ובתכנון סביבתי. נמצא שמועצת האיגוד, שתפקידה לנהל את האיגוד (כפי שיוסבר להלן), לא הגדירה בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה את תחומי העיסוק והסמכויות של האיגוד ואת יחסי הגומלין בינו ובין המשרד.

כבר בשנת 2007 העיר מבקר המדינה¹⁴ כי "רשויות מקומיות השותפות ביחידה סביבתית אזורית אינן נוהגות להגדיר בכתב את אופי שיתוף הפעולה ביניהן, את תפקידיה, סמכויותיה ואחריותה של היחידה הסביבתית; את אופן ניהולה השוטף של היחידה ואת דרך קבלת ההחלטות בה".

בשל אי-הבהירות בנושא סמכויות האיגוד ולבקשת משרד מבקר המדינה, הכין האיגוד בינואר 2012 מסמך המגדיר, על פי הבנתו, את תחומי אחריותו וסמכויותיו ואת יחסי הגומלין בינו ובין המשרד להגנת הסביבה (להלן - טיוטת מסמך היסוד). בעקבות הכנת טיוטת מסמך היסוד פעלו מחוז חיפה

10 ק"ת 418,3927.

11 צו איגוד ערים כוללני (אזור חיפה)(תיקון), התשס"ח-2008, ק"ת 6662, 704. לעניין זה יצוין כי בעקבות תיקון חקיקה משנת 2004, נקבע בסעיף 10 לחוק איגודי ערים כי "לא יהיו נתונות [לרשות מקומית] הסמכויות והתפקידים שהיו בידה, על פי כל דין, בענינים [הקשורים לסמכויותיו ולתפקידיו של איגוד הערים], אלא אם כן נקבע במפורש אחרת בצו המקי".

12 על פי החלטה 193 של הממשלה ה-31 (25.6.06).

13 שם.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "פעולות הרשויות המקומיות להגנת הסביבה", עמ' 189.

של המשרד להגנת הסביבה והאיגוד לנסח מסמך הסכמות שיוגש למועצת האיגוד לקבלת אישורה. בעת הביקורת הגיעו הצדדים להסכמות בכמה תחומים, ובמסמך ההסכמות נקבע בין השאר כי האיגוד לא יטפל בשפכים ובפסולת מוצקה. מסמך ההסכמות הועבר לממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, לרשויות המקומיות החברות באיגוד ולגופים רלוונטיים אחרים.

במועד סיום הביקורת נמצא כי טרם גובשו הסכמות לגבי כלל פעילות האיגוד, וממילא מועצת האיגוד טרם אישרה את הגדרת תחומי העיסוק וסמכויותיו של האיגוד ואת יחסי הגומלין בינו ובין המשרד.

האיגוד מסר בתשובתו ממאי 2012 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת האיגוד) כי "למרות מוגבלות סמכויותיו של האיגוד, פעל ופועל האיגוד במהלך עשרות שנות פעילותו במירב התחומים למניעת מפגעים סביבתיים המשמעותיים ביותר באזור חיפה ובעיקר בנושא זיהום האוויר".

ביוני 2012 מסר המשרד להגנת הסביבה בתשובתו למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) כי "איגוד ערים... אינו כפוף למשרד להגנת הסביבה, אלא למשרד הפנים... [ההדגשה במקור] ומשרד הפנים הוא הגורם המפקח על איגוד הערים... המשרד להגנת הסביבה הגדיר את ציפיותיו מהאיגוד בהסכם שנחתם בין המשרד לאיגוד כתנאי לתמיכה השנתית שהמשרד נותן לאיגוד". עוד ציין בתשובתו כי הוא "מבקש בתחילת כל שנה לקבל את תכנית העבודה של האיגוד המפרטת את הנושאים והתחומים בהם האיגוד יעסוק בשנה זו. תכנית זו מאושרת ע"י המשרד בתחילת השנה ומהווה את הבסיס לפעילות האיגוד... ובסוף השנה מגיש האיגוד דוח ביצוע שנתי, לפיו קובע מנהל המחוז האם תשולם כל התמיכה של המשרד", וכי "במחוז חיפה נערכו מספר ישיבות בין המחוז לבין איגוד הערים על מנת לחלק את העבודה בין המשרד לאיגוד בפקוח על כל מפעל ומפעל ועל פי מידת הצורך [ה]נושא מוסדר במסגרת התנאים ברישיון העסק וההוראות האישיות".

לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד להגנת הסביבה, המתווה את המדיניות לשמירה על איכות הסביבה בישראל, אמור להנחות את האיגוד מהבחינה המקצועית ולסייע לו בהגדרת סמכויותיו וחובותיו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה שמאז הקמת המשרד לא הוגדרו תפקידיו וסמכויותיו של האיגוד, הפועל זה עשרות שנים, למרות גורמי הסיכון המרובים המאפיינים את האזור שבו הוא פועל ושעליו הוא מופקד. ראוי היה שהמשרד להגנת הסביבה והאיגוד יגדירו את תחומי אחריותו של האיגוד במדויק ובמפורש כדי להבטיח טיפול מיטבי בגורמי הסיכון, לשם הבטחת שלום הציבור ובריאותו.

עוד מסר המשרד להגנת הסביבה בתשובתו כי בימים אלה הוא מכין נוהלי עבודה וחלוקת תחומי אחריות בינו ובין איגודי הערים, ולאחר מכן יוטמעו נהלים אלה בעבודה השוטפת.

פעילות האיגוד למניעת זיהום אוויר, לצמצומו ולניטור

מפרץ חיפה נחשב לאחד האזורים הבעייתיים בארץ מבחינת זיהום האוויר (hot spot). בשנים 2007-2008 ביצע המשרד להגנת הסביבה פרויקט מקיף של דגימת אוויר באזור לאחר שקיבל ממשרד הבריאות נתונים המלמדים על תחלואת סרטן חריגה בנפת חיפה. בפרויקט נבדקו מגוון מזהמים ובכללם מזהמים שאינם נמדדים בתחנות הניטור, ונמצאו ריכוזים גבוהים של חומרים רעילים ומסרטנים, ובהם אבק מרחף, מימן כלורי, בנזן (חומר מסרטן), מתילן וכלוריד.

צמצום רמת המזהמים באוויר חשוב לבריאות האוכלוסייה ולאיכות הסביבה, והוא כרוך בהקמת מתקנים, בתחזוקתם ובהפעלת מערך בקרה וניטור. על הטיפול באיכות האוויר מופקדים המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה)¹⁵ ואיגוד הערים.

חוק אוויר נקי

בינואר 2011 נכנס לתוקף חוק אוויר נקי, המסדיר את הטיפול בגורמים מזהמי אוויר. מטרת החוק "להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות... והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם".

על פי חוק אוויר נקי, למשרד להגנת הסביבה עיקר הסמכות והאחריות למנוע מפגעי זיהום אוויר. החוק הטיל על המשרד את האחריות לאיכות האוויר, בין השאר באמצעות תכנון תכנית לאומית והקמת מערך ארצי לניטור אוויר, והקנה לו את הסמכות לטפל בגורמים מזהמי אוויר ובמקורות פליטה.

סעיף 9(א) לחוק אוויר נקי קובע שרשות מקומית תפעל למנוע ולצמצם את זיהום האוויר בתחומה. סעיף 10 לחוק קובע שרשות מקומית רשאית לקבוע בחוק עזר הוראות מיוחדות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר בתחומה בהתחשב בתנאים הייחודיים של המקום ובתושביו, וכן קובע הסעיף שהסמכויות הנתונות בדרך כלל לשר הפנים לעניין חוקי עזר יוקנו לעניין זה גם לשר להגנת הסביבה.

לפי סעיפים 11-12 לחוק אוויר נקי, אם באזור מסוים מתגלה חריגה מתמשכת או חוזרת של זיהום אוויר, יכריז השר להגנת הסביבה בצו על האזור כאזור נפגע זיהום אוויר, והרשות המקומית באזור המוכרז, שמספר תושביה עולה על 30,000 איש, תידרש להכין תכנית לנקיטת אמצעים להפחתת זיהום האוויר בתחומה, אשר תובא לאישור השר.

מערך ניטור האוויר באיגוד

כדי לפקח על רמות המזהמים במפרץ חיפה, האוויר מנוטר בתחנות ניטור קבועות וניידות שמפעילים האיגוד וגופים אחרים.

לאיגוד מערך ניטור של 15 תחנות אוטומטיות קבועות הפרוסות בתחום האיגוד וכן תחנת ניטור תוך-מבנית (INDOOR) ומרכז בקרה. בעבר הפעיל האיגוד גם תחנת ניטור ניידת, אולם בשנים 2010 ו-2011 הפסיק את הפעלתה עקב התיישנות הציוד וכלי הרכב. בשנת 2011 בחר האיגוד ספק לאספקת ניידת חדשה שאמור לחדש את פעילות התחנה הניידת בשנת 2012.

מערך המחשוב והתכנה במרכז הבקרה של האיגוד מאפשר לאיגוד להתחבר באמצעות מערכות קשר אלחוטיות לתחנות ניטור איכות האוויר ולמדי הניטור הרציפים המותקנים בארובות המפעלים הגדולים. במערך זה נמדדים בין השאר ריכוזם של גפרית דו-חמצנית (SO_2), תחמוצות חנקן (NO_x), אוזון (O_3) וחלקיקים נשימים (PM_{10}). כך מפקח האיגוד בזמן אמת על עמידת

15 משרד התחבורה מופקד על חקיקה, תקינה, פיקוח ואכיפה של תקנות התעבורה הנוגעות לזיהום אוויר מכלי רכב.

המפעלים בערכי הפליטה המרביים שנקבעו ומעביר לציבור את הנתונים בזמן אמת באתר האינטרנט שלו¹⁶.

על האיגוד¹⁷ לוודא את אמינות הנתונים המתקבלים מתחנות הניטור, לדאוג לתחזוקה תקינה ולכיוול תקופתי של המכשירים, להעביר את הנתונים שנמדדו לגופים הרלוונטיים (המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות והרשויות המקומיות), וליידע מפעלים שבהם התגלתה חריגה בכך, כדי שיפעלו לתיקונה.

מהביקורת עולה שמערך הניטור הקבוע של האיגוד פועל ברציפות ומעביר בזמן אמת את הנתונים על איכות האוויר. כמו כן, האיגוד מפרסם בדוח השנתי סיכום מפורט של מצב איכות האוויר באותה השנה.

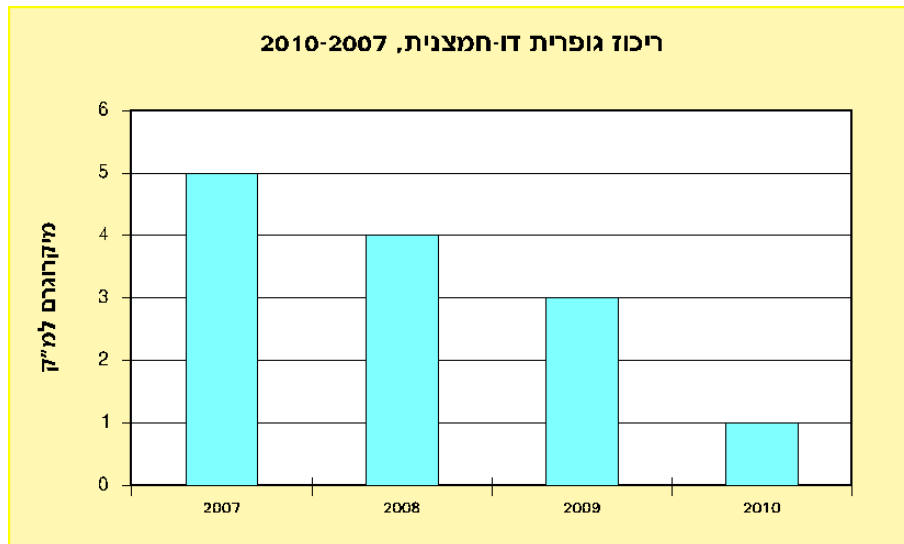
איכות האוויר בתחום האיגוד

להלן נתונים על מגמות בריכוזי המזהמים העיקריים שנמדדו בתחנות הניטור של האיגוד בשנים 2007-2010 על פי דוח שהכין האיגוד:

מגמת הריכוז באוויר בממוצע שנתי אזורי באזור האיגוד (2007-2010)

המזהם: גופרית דו-חמצנית (SO_2)

הסיבה העיקרית לנכחות באוויר: פליטה מתעשייה.



ערכי ריכוז מיקרוגרם למ"ק - כמות במיקרוגרם של החומר הגזי המזהם לכל מטר מעוקב של אוויר.

סיכום לשנת 2010: בשנים 2007-2010 לא נרשמו חריגות מתקני איכות האוויר. במשך השנים חל שיפור לעומת שנים קודמות.

16 כתובת האתר: www.envihaifa.org.il. נוסף על כך, נתוני איכות האוויר מתפרסמים באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה שכתובתו: www.sviva.gov.il.

17 לפי טיוטת מסמך היסוד שהעביר האיגוד למשרד מבקר המדינה בינואר 2012.

המזהם: תחמוצות חנקן (NOx)

הסיבה העיקרית לנכחות באוויר: פליטה מכלי רכב ומתעשייה.

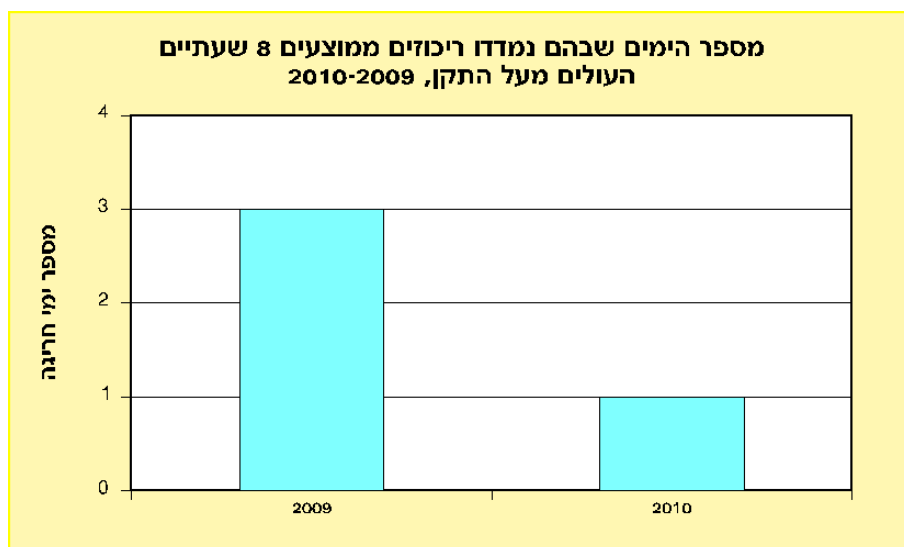


ערכי ריכוז מיקרוגרם למ"ק - כמות במיקרוגרם של החומר הגזי המזהם לכל מטר מעוקב של אוויר.

סיכום לשנת 2010: בשנים 2007-2010 לא נרשמו חריגות מתקני איכות האוויר. במשך השנים חל שיפור לעומת שנים קודמות.

המזהם: אוזון (O_3)

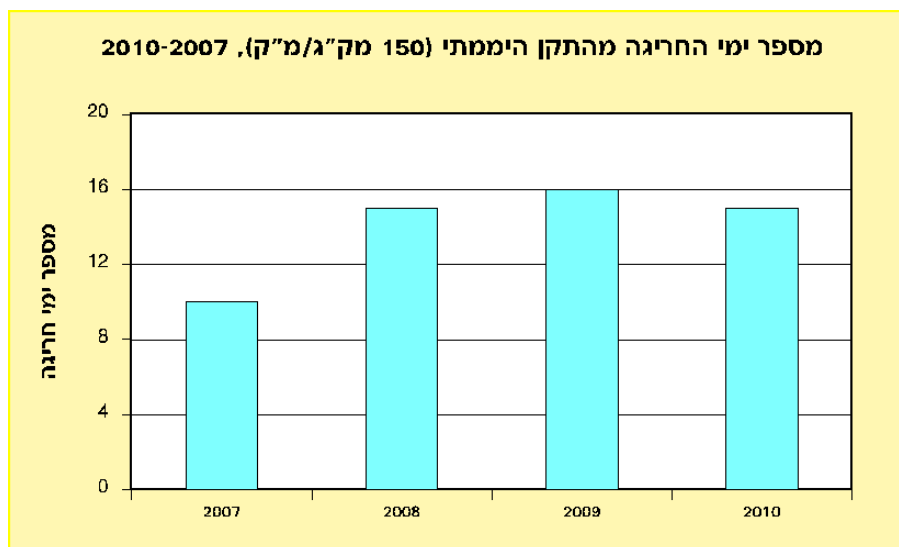
הסיבה העיקרית לנוכחות באוויר: לא נפלט ממקורות זיהום. נוצר באוויר עקב נוכחות של מזהמים אחרים הנפלטים מתעשייה ומכלי רכב בשעת קרינת השמש.



סיכום לשנת 2010: על פי רוב נרשמות חריגות של יחידות קצרות טווח מועטות מהתקנים. איכות האוויר מבחינת ריכוז האוזון היא ירודה. אוזון הוא מזהם אזורי, ותחום האיגוד מושפע גם מאוזון המגיע מחוצה לו. בשנת 2010 חל שיפור לעומת שנת 2009.

המזהם: חלקיקים נשימים* (PM_{10})

הסיבה העיקרית לנוכחות באוויר: סופות אבק.



סיכום לשנת 2010: במשך כל שנות המדידה איכות האוויר מבחינת החלקיקים הנשימים הייתה ירודה, בעיקר בשל זיהום טבעי מאבק מדברי המוסע לאזור האיגוד מהמדבריות הסמוכים לישראל.

באוקטובר 2011 פרסם אגף איכות האוויר במשרד להגנת הסביבה מסמך שכותרתו "בחינת השיקולים להכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר לפי חוק אוויר נקי". במסמך נאמר שבאזור חיפה והקריות לא נמצאו חריגות מערכי הסביבה לפי תקנות ערכי איכות האוויר, אך יש חשש לפגיעה בבריאות הציבור בשל עומס של מזהמי אוויר שמקורם בתחבורה ובתעשייה. עוד צוין במסמך שמחקרים אפידמיולוגיים העלו שהחשיפה למזהמי אוויר באזור זה מסכנת את בריאות תושביו, וכי "המאפיינים הגיאוגרפיים המיוחדים בשילוב עם מכלול הממצאים והנתונים המחקריים, מצדיקים את ההחלטה להכריז על רשויות באזור הזה כאזור נפגע זיהום אוויר".

במסמך אחר ששלח המשרד להגנת הסביבה באוקטובר 2011 למנכ"ל עיריית חיפה צוין כי "באזור חיפה והקריות המאופיין בריכוז תעשייה ובעומס תנועה גדול קיים חשש לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ולעודף תחלואה שיש לו קשר פוטנציאלי לזיהום אוויר, לכן יש כוונה להכריז על תחום הרשויות: חיפה, קרית ביאליק, קרית מוצקין, קרית אתא וקרית ים כאזור נפגע זיהום אוויר".

בנובמבר 2011 שלחו העיריות האמורות בקשה להשעות את הליך ההכרזה על שטח שיפוטן כאזור נפגע זיהום אוויר, ובנובמבר 2011 שלח גם מרכז השלטון המקומי בקשה למשרד להימנע מההכרזה עד שיתקיים דיון מקצועי משותף של מרכז השלטון המקומי ושל העיריות.

בפגישה בין השר להגנת הסביבה וראשי העיריות בדצמבר 2011 סוכם שראשי העיריות יתגייסו לעזור למשרד להגנת הסביבה לאשר את התכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר, והם יציגו בתוך שלושה שבועות תכנית פעולה לצמצום זיהום האוויר מכלי רכב בתחום שיפוטן. עוד סוכם שראש

* PM_{10} - חלקיקים נשימים שהקוטר האווירודינמי שלהם קטן מ-10 מיקרומטר.

עיריית קריית אתא יוביל וירכוז את עבודת ראשי העיריות ויעדכן את השר להגנת הסביבה בהתקדמותה.

בינואר 2012 פרסם המשרד להגנת הסביבה תכנית לאומית לצמצום ולמניעה של זיהום אוויר לשנים 2012-2020. התכנית ממפה את מקורות הפליטה העיקריים של כל אחד מהמזהמים שבהם היא מטפלת; בוחנת את השפעות המדיניות הנהוגה כיום במשרדי הממשלה הרלוונטיים על איכות האוויר; מציגה את אומדן שיעור הפחתת הפליטות הצפוי מיישום האמצעים המנויים בה; וממליצה על אמצעי המדיניות המועדפים, לרבות פירוט לוחות זמנים והגורמים האחראים לקידומם.

נמצא כי השר להגנת הסביבה דחה את ההחלטה להכריז על שטח שיפוטן של הרשויות המקומיות שבתחום האיגוד כאזורים נפגעי זיהום אוויר, ובסיום הביקורת טרם אישרה הממשלה את התכנית הלאומית לצמצום ולמניעה של זיהום האוויר.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "הכרזה על אזור נפגע זיהום אוויר על פי החוק, היא רק אמצעי נוסף, הנועד לעודד את העיריות לנקוט צעדים להפחתת זיהום אוויר... בשל הטענות שהעלו ראשי הרשויות, בדבר השלכות נרחבות של מהלך ההכרזה, לצד התועלת אשר יכולה להיות מושגת גם ללא ההכרזה, הסכים השר להשהות את החלטתו לזמן מוגבל ולאפשר לרשויות להוכיח כי הן מכינות תוכניות מקיפות לצמצום זיהום האוויר בערים ופועלות לשיפור איכות האוויר, וכי ברמת וודאות גבוהה, אכן תהיה השפעה חיובית לפעולות שיינקטו". המשרד הוסיף כי "חשוב להדגיש כי להבדיל מערים אחרות ההחלטה להכריז על חיפה כאזור נפגע זיהום אוויר מבוססת על מרשם התחלואה אשר משקף תחלואה בגין זיהומי עבר".

המשרד להגנת הסביבה הוסיף בתשובתו כי "התרשמות האגף המקצועי במשרד הינה כי בשלב זה... החל האיגוד בהתנעת תהליך הכנת תכנית מטרופולינית לצמצום זיהום אוויר מתחבורה... עם תום הזמן שהוקצה לרשויות להכנת התכנית, הגשתן ובחינתן, ישקול השר שנית את נחיצות ההכרזה ויפעל בהתאם".

האיגוד מסר בתשובתו כי הקים צוות היגוי שילווה את הכנתה של תכנית מפורטת לצמצום זיהום האוויר מכלי רכב ואת ביצועה, וכי הכין עם הרשויות בתחומי מתווה תכנית, שהוגש לשר להגנת הסביבה. האיגוד מכין תכנית בעזרת חברת ייעוץ, והיא תוגש לשר להגנת הסביבה לפי לוח הזמנים שנקבע.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סמכותו של השר להגנת הסביבה להכריז על רשויות מקומיות כאזור נפגע זיהום אוויר משמשת אחד הכלים שבידי השלטון המרכזי שנועדו לצמצם את זיהום האוויר. מאחר שהשר להגנת הסביבה נענה לפניית ראשי הרשויות המקומיות לדחות את ההכרזה בדבר אזור נפגע זיהום, מוטלת עליו האחריות לוודא בשיטתיות כי הרשויות המקומיות אכן נוקטות צעדים להפחתת זיהום האוויר בתחומן ומבטיחות כי יצומצם בהקדם האפשרי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד והרשויות המקומיות החברות בו לשאת פעולה עם המשרד להגנת הסביבה, לפעול לפי הנחיותיו ולהכין תכניות לצמצום זיהום האוויר בתחום אחריותם על פי המתווה שסוכם עם המשרד להגנת הסביבה ולממש אותן הלכה למעשה. עליהם למלא את חובתם הבסיסית לסלק מטרדים סביבתיים ולשמור על בריאות התושבים שבתחום אחריותם.

פליטת מזהמים מהתעשייה

ניטור פליטות ממפעלים

חוק אוויר נקי קובע כי מפעלי תעשייה הגורמים לזיהום אוויר גבוה יהיו חייבים בהיתר פליטה לפי תקני פליטה מחמירים, בדיגום ובניטור. בשנים 2009 ו-2010 הוציא המשרד להגנת הסביבה הוראות למניעת מפגעי זיהום אוויר בחתימת השר לפי החוק למניעת מפגעים, בהתייעצות ובתיאום עם האיגוד. ההוראות קובעות את ערכי הפליטה ואת הפעולות שעל המפעלים לנקוט למניעת זיהום אוויר. כדי לאכוף את התקנים, הוצאו למנהלי מפעלים הנחשבים למקורות עיקריים של פליטת מזהמים צווים אישיים, הכוללים הוראות אישיות למניעת מפגעי זיהום אוויר. הצווים האישיים מטילים על מנהלי המפעלים אחריות פלילית אישית אם המפעל לא יעמוד בדרישות, ואכיפתם מבוצעת באמצעות צוות עבודה משותף בהשתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי האיגוד.

מפעלים אלה מחויבים להתקין מתקני ניטור רציף בארובותיהם. האיגוד מקבל את נתוני הניטור, וכשמתגלות חריגות הוא פונה למפעל ודורש לתקן את הליקוי. האיגוד גם מפקח על חברות חיצוניות המודדות פליטות מזהמים מהמפעלים פעמיים בשנה בכל מפעל. המשרד להגנת הסביבה פרסם הנחיות לביצוע הבדיקות ולכיל המכשירים שבאחריות המפעלים, והאיגוד בודק את תיעוד הכיול והתקינות ומדווח למשרד על חריגות. את האכיפה לגבי הטיפול בחריגות מבצע המשרד.

ביקורות של האיגוד במפעלים מזהמים

בשנת 2008 הוקם צוות פעולה, ובו נכללו בין השאר נציגים מהמשרד להגנת הסביבה והאיגוד, כדי לאתר את המקורות התעשייתיים שמהם נפלטים חומרים אורגניים נדיפים במפרץ חיפה ולהסדיר את פעילותם. בעקבות פעילות הצוות תוקנו ההוראות האישיות שניתנו למפעלים במתחם הפטרוכימי בחיפה ולתחנת הכוח חיפה; כמו כן, גובשו תנאים מסוימים ברישיון העסק של כ-12 מפעלים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה במפרץ חיפה. בשנת 2008 נעשו סיורים במפעלים הגדולים שיש להם פוטנציאל לפלוט חומרים שנמדדו בריכוזים גבוהים. גם בשנים 2009 ו-2010 השתתף האיגוד בסיורים משותפים במפעלים לצורך מעקב אחר יישום הדרישות. כמו כן מקיים האיגוד סיורים בראשותו לשם פיקוח על בדיקות בארובות של מפעלים או לשם בירור נושאים שונים הקשורים לצווים האישיים. סיורי הפיקוח כוללים, בין השאר, לימוד של הנתונים, הגשת מסמכים ודיגומים, הכנת דוחות סיור, כינוס ישיבות, סיכום וגיבוש של המלצות לעתיד.

בביקורת נמצא שהאיגוד לא קבע כללים בנושא תדירות הביקורות שיש לבצע במפעלים שבתחומו על פי סוגי המזהמים ודרגת הסיכון שלהם. כמו כן, אין לאיגוד נתונים על מספר הביקורות שנעשו בשנים 2008-2011. המשרד להגנת הסביבה, שאחראי לפיקוח על המפעלים, לא הכין בשנים האחרונות תכנית ביקורים סדירה, לא קיבל דיווחים תקופתיים ולא הכין לאיגוד הנחיות לביצוע תפקידו. רק במרץ 2011, בפגישה בין צוות מקצועי של המשרד ובין נציגי האיגוד, הוכנה תכנית פיקוח ובה רשימה של 12 מפעלים גדולים ומועדי הפיקוח והבקרה לשנת 2011.

בביקורת נמצא שמקצת הסיורים שנקבעו לשנת 2011 לא יצאו לפועל, ואחרים התקיימו במועד מאוחר מזה שנקבע בתכנית. במועד סיום הביקורת טרם הכין האיגוד תכנית ביקורים במפעלים לשנת 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל זיהום האוויר מפליטות מפעלי תעשייה בתחום האיגוד, יש חשיבות רבה לביצוע ביקורות סדירות במפעלים המזהמים. על האיגוד לקבוע כללים לתדירות הביקורות וכן להכין עם המשרד להגנת הסביבה תכנית שנתית לביקורות ולעמוד בה.

האיגוד מסר בתשובתו כי הפיקוח על המפעלים הגדולים בנושא פליטות לאוויר מבוצע בעיקר באמצעות מעקב אחר נתוני הניטור הרציף המתקבלים ממדי הניטור המותקנים בארובות והשוואתם לתקני הפליטה המוגדרים בצווים האישיים. כמו כן ציין האיגוד כי בביקורת השטח אפשר לברוק את ההתקדמות בנקיטת האמצעים הנדרשים לצמצום זיהום האוויר, אך לא את מידת עמידתם של המפעלים בתקני הפליטה. האיגוד הוסיף כי "יחד עם זאת, יש מקום להכנת תוכניות שנתיות לביקורות בשטח המפעלים על פי תוצאות הביקורת ודרישותיה. האיגוד יאמץ המלצה זו".

באוגוסט 2011, בישיבה בהשתתפות מנכ"ל האיגוד, מנהל מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה ואחרים לצורך "תיאום ציפיות בין האיגוד למחוז מבחינת חלוקת העבודה והאחריות" סוכם כי "האחריות בהובלת הסדרה ופיקוח במפעלים [בעלי השפעה סביבתית משמעותית] מוטלת על המחוז..."; "נושא הניטור והדיגום יטופל על ידי האיגוד"; במפרץ חיפה יוסיף לפעול בשנת 2011 צוות פיקוח על תנאי איכות האוויר, הכולל נציגים של האיגוד ומחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה; לעניין בקשות להיתרי פליטה, האיגוד יקבל את הבקשה להיתר פליטה ישירות מהמפעל ויעביר למחוז את הערותיו בנושא.

בביקורת נמצא שהמשרד לא הכין נוהלי עבודה כדי להסדיר את חלוקת העבודה בינו ובין האיגוד ואת תחומי האחריות של כל גוף במגוון הנושאים שיש לטפל בהם. עוד נמצא כי למרות הסיכום מאוגוסט 2011, שוררים חילוקי דעות בין המשרד לאיגוד בדבר אופן חלוקת הסמכויות ביניהם בעניין הסדרת הפיקוח על הפעולות להפחתת פליטות מזהמות ממפעלים ואכיפתן.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי בתחילת שנת 2012 נקבעה תכנית פיקוח שנתית על מפעלים גדולים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה לסביבה במחוז חיפה ובמפרץ חיפה, וכי התכנית הורחבה בשנת 2012 באופן שתחול על 60 מפעלי התעשייה הגדולים באזור חיפה. הפיקוח מתבצע באמצעות שניים - אחראי מטעם המחוז ונציגת האיגוד. נוסף על כך, אגף איכות האוויר במשרד הכין נוהל עבודה פנימי לתהליך מתן היתר פליטה ובו מוגדר תפקידו של האיגוד בתהליך.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנוהל הפנימי של המשרד בדבר התהליך הספציפי של מתן היתר פליטה אין בו כדי למלא כראוי את הצורך בהגדרה פרטנית של סמכויות המשרד ושל האיגוד ותחומי האחריות של כל אחד מהם באופן כולל.

בשל ריבוי המפעלים המזהמים שבתחום האיגוד, לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום להדק ולהרחיב את שיתוף הפעולה בין המשרד להגנת הסביבה - הגוף המנחה מהבחינה המקצועית - ובין האיגוד כדי להבטיח פיקוח נאות על המפעלים ואכיפת הנהלים. על המשרד לקדם הסדרה רשמית של חלוקת הסמכויות בינו ובין האיגוד כדי למנוע כפל פעילות וכדי להביא לניצול יעיל של המשאבים הציבוריים.

פליטות מזהמים מכלי רכב

שיעור הפליטות של חומרים מזהמים שמקורם בכלי תחבורה עשוי להגיע ל-58% מכלל זיהום האוויר בתחום האיגוד שמקורו במזהם מסוים¹⁸. מדי שנה בשנה נרשמות באזור מפרץ חיפה חריגות מתקני איכות האוויר למזהמים שמקורם בתחבורה. השפעתו של זיהום זה חמורה במיוחד משום שהוא נפלט בגובה פני הקרקע, סמוך למקומות שבהם נמצאים ונושמים בני אדם, בעלי חיים

18 על פי הדוח השנתי של האיגוד לשנת 2010, שיעור פליטות גפרית דו-חמצנית שמקורן בתחבורה היה 0.3% מכלל זיהום האוויר שמקורו במזהם מסוים, שיעור פליטות חלקיקים שמקורן בתחבורה היה 23%, שיעור פליטת VOC (תרכובות אורגניות נדיפות) שמקורן בתחבורה היה 38%, ושיעור פליטת תחמוצת החנקן שמקורה בתחבורה היה 58%.

וצמחייה. הגידול במספר כלי הרכב מחריף את הבעיה וכן המבנה הטופוגרפי מרובה העליות, בייחוד בעיר חיפה, שגורם לפליטה מוגברת של מזהמים.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2010 עולה כי בסוף שנת 2009 היו רשומים בשטח האיגוד כ-167,000 כלי רכב, ומזהמי האוויר העיקריים שנפלטו מהם היו פחמן חד-חמצני (CO), תחמוצות חנקן (NOx), פחמימנים (HC), לרבות בנזן, חומר חלקיקי (PM), ופחמן דו-חמצני.

בשנת 2001 התקין האיגוד חוק עזר לאיגוד ערים כוללני (אזור חיפה) (זיהום אוויר מכלי רכב), התשס"א-2001 (להלן - חוק העזר לזיהום מכלי רכב או חוק העזר). חוק העזר מסמיך את אנשי המקצוע באיגוד לבצע בדיקות בצדי הדרכים של רמת הזיהום הנפלט מכלי רכב.

בסוף שנת 2001 החל האיגוד לבצע בדיקות זיהום אוויר מכלי רכב בצדי הדרכים באזור חיפה והקריות.

הביקורת העלתה כי לשם ביצוע הבדיקות קנה האיגוד בשנת 2001 רכב מסחרי שעליו הותקנו מכשירים וציוד בעלות של כ-250,000 ש"ח. בשנים 2004-2008 ביצע האיגוד בדיקה של כ-10,000 כלי רכב, ששיעורם כ-4% בלבד מסך כלי הרכב שבתחום האיגוד. בשנת 2009 הפסיק האיגוד פעילות זו בשל עלותה הכספית הגבוהה.

במועד סיום הביקורת לא קידם האיגוד את הפעלת ניידת לבדיקות זיהום אוויר מכלי רכב באזור מפרץ חיפה.

בנובמבר 2010 פרסם המשרד מכרז פומבי לבחירתם של רשויות מקומיות ואיגודי ערים שיפעילו בשיתוף המשרד ניידות לצמצום זיהום האוויר מכלי רכב. נמצא שהאיגוד לא הגיש הצעה להשתתף במכרז זה. במהלך הביקורת הסביר האיגוד לנציגי משרד מבקר המדינה שהוא מתקשה לבצע כמה מהדרישות שצינו במכרז, ובהן הפעלת ניידת בכמה מהרשויות החברות בו; כמו כן הסביר כי לאיגוד יש ניידת שאופן הפעלתה אינו עולה בקנה אחד עם תנאי המכרז.

האיגוד מסר בתשובתו כי הפעלת ניידת למדידת זיהום מכלי רכב יקרה וגוזלת משאבים רבים על חשבון פעילות אחרת, וכי הפעילות המתבצעת לצורך יצירת הרתעה או השבתת מכוניות מזהמות אינה יעילה בשל המגבלות שנקבעו בחוק העזר; כמו כן, הניידת אינה כשירה לטיפול במשאיות ובאוטובוסים, שהם המזהמים העיקריים. האיגוד מסר כי בשנת 2008 לא אושרה בקשתו מהמשרד לקבלת סיוע חלקי להפעלת ניידת באמצעות קבלן משנה.

בשל זיהום האוויר החמור הנפלט מכלי רכב בתחום האיגוד, ראוי היה שהאיגוד יגבש תכנית פעולה לטיפול בבעיה זו ולמזעור התופעה. בכלל זה ראוי שהאיגוד ישקול להפעיל באופן סדיר ניידת למדידת זיהום אוויר מכלי רכב בשיתוף המשרד להגנת הסביבה.

האיגוד מסר בתשובתו כי בשנת 2011, השנה שבה החל מנכ"ל האיגוד החדש למלא את תפקידו, הוחלט לבחון מחדש את האפשרות להפעלת ניידת למדידת זיהום אוויר במסגרת התכנית להפחתת זיהום אוויר מכלי רכב שמבצע האיגוד בעזרת מומחים חיצוניים.

על פי תיקון משנת 2007 לתקנה 318 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, כל כלי רכב עם מנוע בנזין משנת ייצור 1995 ואילך עובר בדיקה של פליטת מזהמים בבדיקה השנתית במכוני הרישוי. חוק העזר לזיהום מכלי רכב קבע בדיקה לפי תקן מיושן, הרלוונטית רק לכלי רכב שיוצרו לפני שנת 1995 ולכלי רכב המונעים במנוע דיזל שהתקנות לגביהם לא השתנו.

מהדוחות השנתיים של האיגוד עולה שהוא מתקשה ליישם את חוק העזר לזיהום מכלי רכב גם משום שמשרד התחבורה אינו שולל את רישיונם של כלי רכב מזהמים או מפעיל סנקציה אחרת נגד בעליהם. זאת ועוד, בעליהם של כלי הרכב סירבו להביא את כלי רכבם לבדיקה חוזרת. בנסיבות

אלה נבצר מהאיגוד לאכוף את הוראות חוק העזר ולבדוק בכמה כלי רכב תוקנו הליקויים הגורמים לזיהום אוויר.

משרד התחבורה מסר ביוני 2012 בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא יפעל נגד כלי רכב שנמצא לא תקין או נגד בעליו על פי בדיקה שבוצעה שלא בהתאם לנוהלי הבדיקה שקבע משרד התחבורה בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר שחוק העזר לזיהום מכלי רכב מעוקר מתוכנו בשל היעדר אכיפה מספקת מחד גיסא ובשל היעדר סמכות לנקוט סנקציות נגד בעלי כלי רכב מזהמים מאידך גיסא. על האיגוד לאסוף מידע על גופים שברשותם מספר גדול של כלי רכב המונעים ממנועי דיזל שחוק העזר ולוונטי לגביהם כדי לבצע בהם בדיקות זיהום ולצמצם בכך את הנזקים לבריאות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו לבחון מחדש את חוק העזר לזיהום מכלי רכב ולהתאים אותו לצורכי האיגוד ולסמכויותיו ולתקני משרד התחבורה המעודכנים. כמו כן, על האיגוד לתאם את פעולותיו לביצוע הבדיקות עם המשרד להגנת הסביבה ועם משרד התחבורה, ולהגביר בקרב הנהגים את המודעות בנושא זיהום האוויר מכלי רכב.

מעורבות האיגוד בפרויקט המטרונית

זיהום האוויר הנפלט מכלי רכב בייחוד בערים הגדולות העלה את חשיבותם של פתרונות התחבורה הציבורית כדרך יעילה להפחתת הזיהום. בערים ברחבי העולם פיתחו פתרונות המבוססים על אוטובוסים, הנקראים "תעבורת אוטובוסים מהירה" (bus rapid transit) (להלן - BRT). מערכת BRT משלבת את היתרונות של הרכבת והאוטובוס ואמורה להביא לצמצום העומס בכבישים, משום שבזכותה נוסעים רבים המשתמשים ברכב פרטי יעברו להשתמש בתחבורה ציבורית. כמו כן, האוטובוסים המשתמשים במערכת אמורים להיות מסוג שפולט רמות נמוכות יחסית של מזהמים וכן מוקנות להם זכויות דרך מיוחדות המסייעות בהפחתת זיהום האוויר.

באזור חיפה מתוכננת מערכת BRT המכונה מטרונית. מטרוניות הן אוטובוסים מפרקים בעלי קיבולת גבוהה שאורכם 18.75 מטר כל אחד. פרויקט המטרונית של חיפה והקריות הוא הראשון מסוגו בארץ ונועד לשפר את איכות החיים של התושבים, הן באמצעות הפחתת הגודש בכבישים והן באמצעות חיסכון בזמן הנסיעה בחיפה ובסביבתה. המטרונית נועדה לשמש שלד מרכזי של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה.

יצוין כי משרד התחבורה הוא היזם של הקמת המטרונית ובחר בחברת יפה נוף בתור האחראית לביצוע הפרויקט. באוקטובר 2009 פרסם משרד התחבורה מכרז לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית ולאספקת מערכת המטרונית והפעלתה (להלן - המכרז). על פי המכרז, המטרונית תחויב לעמוד בתקנות התעבורה של משרד התחבורה. מצבת כלי הרכב הנדרשת להפעלת קווי המטרונית כוללת כ-84 כלי רכב בעלי מערכת הינע רגילה (דיזל) וכשישה כלי רכב בעלי מערכת הינע היברידית (דיזל וחשמל).

האיגוד דן במטרונית בדוח השנתי שלו לשנת 2009. בדוח צוין כי זיהום האוויר הנפלט ממנועי דיזל מזיק משום שהוא כולל חלקיקים שקוטרם קטן מ-1 מיקרון, והם נחשבים למסוכנים ביותר ונפלטם סמוך לשכונות מגורים.

בביקורת נמצא שמשרד התחבורה וחברת יפה נוף לא שיתפו בעוד מועד את המשרד להגנת הסביבה ואת האיגוד בתכנון הפרויקט. ביולי 2009 פנה האיגוד לראש עיריית חיפה בבקשה להשתתף בקביעת סוג כלי הרכב שישמשו במטרונית ודרש שיובאו בחשבון שיקולים סביבתיים בתהליך

קביעת סוג המנוע שלהם. כמו כן פנה האיגוד למנכ"ל חברת יפה נוף, האחראית לביצוע הפרויקט, בבקשה לברר אם הוצבו דרישות בנושא הגבלת פליטות של מזהמים שעל פיהן ייבחנו כלי הרכב המוצעים במכרז, ואם נאמדה כמות פליטת המזהמים לאוויר בשעת בחירת סוג המנוע והדלק. האיגוד פנה בעניין זה גם למשרד להגנת הסביבה ולמשרד התחבורה.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה מיוני 2012 (להלן - תשובת יפה נוף) כי "תנאי הסף בעניין כלי הרכב נקבעו על ידי משרד התחבורה בהתבסס על התקנים שהיו בתוקף בעת עריכת המכרז... נדרשו המציעים להראות את עמידת כלי הרכב בתקינה האירופאית הרלוונטית". החברה הוסיפה כי בהליך המכרז העיקרי ניתנה עדיפות לכלי רכב שעמדו בתקנים מחמירים יותר של פליטת מזהמים.

בישיבה שהתכנסה באוגוסט 2009 השיב משרד התחבורה לפניית האיגוד בעניין השימוש בכלי רכב המונעים במנועי דיזל במסגרת המכרז כי בחינת האמינות בהפעלה של המערכות ההיברידיות היא רק בראשיתה ולכן לא נבחנה לאורך זמן. הפעלתם של ששת כלי הרכב ההיברידיים במערכת המטרופוליטית תהיה מלאה ותבוצע בניסוי שיכלול מעקב לאורך זמן אחר מדדי תחבורה ומדדים הרלוונטיים לכלי הרכב.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי בשלבם הראשונים של תכנון מערכת הסעה בעלת קיבולת גדולה במטרופולין חיפה שהתבססה על רכבת קלה, המשרד להגנת הסביבה היה שותף בוועדת היגוי בראשות משרד התחבורה. אולם לאחר שבשלב מסוים החליט משרד התחבורה, ללא דיון בוועדת ההיגוי, כי מערכת ההסעה תתבסס על אוטובוסים ידיוניים לסביבה, הסמכות לנושא הועברה מהמשרד להגנת הסביבה למשרד התחבורה, ופעילותה של ועדת ההיגוי הופסקה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "משרד התחבורה הינו הגוף המקצועי היחיד שביכולתו ובסמכותו לבחון את כל המשמעויות של השימוש בכלי רכב כזה או אחר... יחד עם זאת משרד התחבורה מקפיד להתייעץ ולשתף את המשרד להגנת הסביבה בנושאים בעלי השלכות סביבתיות מתחבורה. כל האוטובוסים שיירכשו לטובת ה'מטרופוליט' יעמדו בתקני זיהום אוויר מתקדמים כנהוג בדרישות החובה לכלי רכב".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד התחבורה, יוזם הפרויקט, לשתף כבר בשלבי התכנון את המשרד להגנת הסביבה ואת האיגוד ולהתייעץ עמו בדבר סוג כלי הרכב שיופעלו במטרופוליט, בהיותם הגופים האחראים לאיכות האוויר באזור ולניטור המתמשך המתבצע בתחום.

בישיבה שהתכנסה באוגוסט 2010, כשנה לאחר פרסום המכרז, ובה השתתפו בין השאר נציגי האיגוד, נציגי חברת יפה נוף ונציגי הטכניון, דנו בכוונת האיגוד להזמין מחקר שיעריך את רמת פליטת המזהמים מכלי רכב לפני הפעלת המטרופוליט ואחרי הפעלתה, ובתוך כך יעריך את רמת פליטת המזהמים מהמטרופוליט. בישיבה הוצגו מטרותיו ועקרונותיו של המחקר, שאותו יבצעו חוקרים מהטכניון. סוכם "שלצורך ביצוע המחקר חברת יפה נוף תעביר נתוני ספירת כלי רכב, בהתאם לבקשות מפורטות". במועד סיום הביקורת עדיין לא בוצע המחקר.

האיגוד מסר בתשובתו כי משרד התחבורה לא קיבל את ההצעה לבצע מחקר שיעריך את פליטת המזהמים.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי "מאחר ובמועד עריכת המכרז לא היו חלופות רכב אמינות מבחינת מערכות ההינע... מחקר כזה לא יכול להשפיע או לשנות את בחירת סוג הרכב למטרופוליט, אשר כאמור מצויד במנוע דיזל". כן מסרה כי "במידה וכלי הרכב ההיברידים יוכיחו את עצמם - ההצטיידות העתידית תהיה בכלי רכב היברידים, אשר דרגת הזיהום שלהם נמוכה יותר".

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בפברואר 2011 הוגש לו מחקר שביצע צוות מעבדה בטכניון בעבור חברות האוטובוסים "אגד" ו"דן". בסיומו נקבעו מקדמי הפליטה של כל אחד ממרכיבי גזי הפליטה עבור אוטובוס ורכב פרטי. קביעה זו היא שלב היסוד במחקר, ואפשר יהיה להשתמש במקדמים אלו כדי לחזות את השפעת שינויי התחבורה על איכות האוויר. תוצאות מחקר זה והמקדמים שחושבו הוצגו למשרד להגנת הסביבה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "יוזמת האיגוד לבצע מחקר לוותה על ידי האגף שראה ועדיין רואה במחקר זה פיתוח של כלי חשוב לקבלת החלטות בנושא השפעת שינויים תחבורתיים על איכות האוויר. אי מימוש המחקר נבע מהמעורבות המאוחרת בתהליך מכרז משרד התחבורה למפעיל המטרופוליט וההערכה כי אין יכולת להשפיע על התהליך בשלב מאוחר זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה והאיגוד יפעלו בשיתוף פעולה, לרבות באמצעות מחקר כגון זה שהציע האיגוד, כדי שחיבתן רמת המזהמים הנפלטים מכלי התחבורה לפני הפעלת המטרופוליט ואת השינוי לאחר הפעלתה. זאת כדי להבטיח כי פרויקטים של תחבורה ציבורית, לרבות המטרופוליט, יביאו להפחתה מרבית בזיהום האוויר באזור פעילותם.

טיפול האיגוד בחומ"ס

כאמור, במפרץ חיפה פועלים כ-120 מפעלים, הנדרשים להיתר רעלים ומחזיקים בחומ"ס בדרגה גבוהה ובינונית. החומ"ס מובל בכבישים, ברכבות, בנמלים ובצינורות תת-קרקעיים. כמות החומ"ס וסוגיו הולכים ומתרחבים עם הזמן. פעולות הרשויות בנושא נחלקות לשני תחומים עיקריים: מניעת אירועי חומ"ס וטיפול באירועי חומ"ס.

בספטמבר 1993 הטילה הממשלה על המשרד להגנת הסביבה, בין השאר, "לרכז, להנחות ולתאם את נושא המניעה של מפגעים ותקלות מאירועי חומרים מסוכנים"¹⁹.

באוקטובר 2003 החל המשרד להגנת הסביבה בעבודת מטה להסדרת תחום החומ"ס. לשם כך התקיימו דיונים עם משרדי ממשלה אחרים - משרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה, התחבורה, החקלאות, הפנים והתשתיות וכן המשטרה ופיקוד העורף.

דוח של מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה²⁰ עסק בין היתר בהיערכות למניעת אירועי חומ"ס. בדוח נקבע כי "גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה".

חוק החומ"ס מסמיך את המשרד להגנת הסביבה לפקח על העוסקים בחומ"ס ועל אופן השימוש בהם. בחוק נקבע שכל מקום שנמכרים בו חומ"ס טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים, והעוסק בחומ"ס חייב לקבל היתר רעלים מטעם הממונה שהסמיך השר להגנת הסביבה. מי שקיבל היתר רעלים חייב לעמוד בתנאי בטיחות מתאימים ולתעד בקביעות את פעולותיו כדי לאפשר פיקוח על השימוש בחומרים אלה.

בתקנות החומרים המסוכנים (אמות מידה לקביעת תוקף היתרים), התשס"ג-2003, נקבע כי מפעלים המחזיקים בקבלת היתרי רעלים יסווגו לשלוש דרגות שייקבעו על פי הפעילות המתבצעת במפעל,

19 החלטה 1904 של הממשלה ה-25 (מ-23.9.93).

20 מבקר המדינה, דוח היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 142-111 (להלן - הדוח הקודם).

סוג החומ"ס וכמותו. הסיווג לדרגות קובע גם את רמת הפיקוח הנדרשת, את תקופת ההיתר ואת שיעור האגרה המשולמת בגינו. תוקפו של ההיתר למפעל בדרגת סיכון גבוהה²¹ הוא שנה, תוקף ההיתר בדרגת סיכון בינונית הוא שנתיים, ותוקפו בדרגת סיכון נמוכה - שלוש שנים או יותר.

לפי נתונים שמסר האיגוד למשרד מבקר המדינה, בתחום האיגוד פועלים 471 מפעלים שנדרש עבורם היתר רעלים: 56 מפעלים בדרגת סיכון גבוהה, 61 מפעלים בדרגת סיכון בינונית, והשאר - 354 מפעלים בדרגת סיכון נמוכה.

בחוק רישוי עסקים נקבע כי ראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיך לכך, הוא רשות הרישוי הממונה על אכיפת הוראות החוק בתחום הרשות המקומית. עוד נקבע בחוק כי "עסק טעון רישוי שנקבעה לו חובת רישוי בחיקוק אחר, רשאית רשות הרישוי שלא לתת לו את הרישוי... לפי חוק זה, כל עוד לא הורשה העסק לפי החיקוק האחר".

לפי תקנות מפעלים מסוכנים, מפעל מסוכן הוא "עסק טעון רישוי כמשמעותו בחוק, שבו מאחסנים, מוכרים, מעבדים או מייצרים חומרים מסוכנים או פסולת של חומרים כאלה או שחומרים מסוכנים נוצרים בתהליך העיבוד או הייצור שבו". בעליו של מפעל מסוכן נדרש לדווח לרשות הרישוי אחת לשנה על החומ"ס שברשותו ועל האמצעים שנקט כדי למנוע מפגעי בטיחות ולהתמודד עם תקלות שעלולות להתרחש במפעל ולסכן בני אדם ואת הסביבה. כך תוכל רשות הרישוי לעמוד על סיכונים אפשריים במפעלים אלה ולוודא שיש אמצעים לטיפול במפגעים. בתקנות מפעלים מסוכנים נקבע כי "לא יינתן רישיון עסק למפעל מסוכן אלא לאחר שרשות הרישוי וידאה קיומן של הוראות תקנות אלה לשם הבטחת מטרות הרישוי...".

עיקר האחריות למניעת אירועי חומ"ס נתונה בידי גופי השלטון המרכזי, ובהם המשרד להגנת הסביבה כמנחה הלאומי לעניין מניעתם וכן בידי פיקוד העורף, המשטרה והשלטון המקומי. מטרות העיקרית של האיגוד, כזרוע ביצועית של המשרד להגנת הסביבה והשלטון המקומי בתחום החומ"ס, היא למנוע תקלות ותקריות של חומ"ס באמצעות חיוב המפעלים והעסקים לנקוט צעדים למניעת סיכונים ולצמצם את חומרת הסיכון לאדם ולסביבה. כמו כן, על האיגוד לבחון את היערכות המפעלים והעסקים למתן מענה ולטיפול בתקלות ובתקריות באופן שימנע ויצמצם פגיעות בציבור ובסביבה.

ביקורת סדירה של נציגי האיגוד במפעלים

כדי לצמצם במידה ניכרת ומיטבית את הסיכונים הכרוכים במפעלים, על האיגוד להכין תכנית עבודה לפיקוח על המפעלים המסוכנים באזור מפרץ חיפה, ליוזם ביקורי פיקוח במפעלים, לאכוף חוקים, תקנות וצווים אישיים ולאמת נתונים של המפעלים.

בביקורת נמצא שהאיגוד לא הכין תכנית עבודה או נהלים כתובים המסדירים את תדירות ביקורי נציגי האיגוד במפעלים מחזיקי חומ"ס על פי רמת הסיכון שלהם.

עוד נמצא שבשנים 2009 ו-2010 ביקרו נציגי האיגוד במפעלים גדולים המחזיקים בחומ"ס באופן לא סדיר, לפי הצורך, לפי תלונות או לשם מתן חוות דעת.

האיגוד מסר בתשובתו כי בשנת 2011 הכין מסמך שכלל נתונים על המפעלים שבהם מתוכננת ביקורת ועל תדירות הביקורים המתוכננת בהם, ועל פי מסמך זה התבצעה העבודה. גם בעבר התקיימו ביקורים מתוכננים במפעלים אלה.

21 דרגת הסיכון וחומרתו הובהרו בדברי ההסבר לתקנות האמורות.

משרד מבקר המדינה מציין כי אמנם לאחר שנת 2011 הוסיף האיגוד ופירט ברשימת המפעלים שבהם מתוכננים ביקורים את תדירות הביקורים הרצויה בשנת העבודה, ואולם פירוט זה אינו תכנית עבודה מפורטת הכוללת נתונים מהותיים דוגמת מועד הביקורת, מספר המפקחים הנדרש והתכנים שייבדקו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לבקר במפעלים דרך קבע לפי תכנית שיטתית שתיקבע בין השאר לפי סוג הפעולות המתבצעות במפעל, סוג החומ"ס וכמותם ורמות הסיכון של המפעל כדי להבטיח אכיפה ובקרה ראויות במפעלים המסוכנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו להכין נהלים המסדירים את עבודת הביקורת במפעלים המסוכנים ותכנית עבודה מפורטת הכוללת נתונים מהותיים דוגמת מועד הביקורת, מניין המפקחים הנדרש והתכנים שייבדקו בביקורת.

הכנת תיק מפעל

סעיף 4 לתקנות מפעלים מסוכנים מטיל על כל בעל מפעל מסוכן לרבות מנהלו את החובה להכין תיק מפעל ולפרט בו מידע על החומ"ס שבתחום המפעל, על שיטות הטיפול בהם, על האמצעים במערכת הייצור שנגקטו לשם מיגון מפני תקלות ותקריות, על אמצעי הבטיחות וכו'. העתק של תיק המפעל יימסר לרשות הרישוי ויעודכן מפעם לפעם. בשנת 2004 הכין משרד הפנים דגם אחיד של תיק מפעל, והוא הופץ בין כל ראשי הרשויות המקומיות.

בביקורת נמצא ש-14 מכ-120 תיקי מפעל מעודכנים אשר המפעלים הנדרשים להתיר רעלים בדרגות סיכון גבוהה ובינונית מסרו לאיגוד לא עודכנו במשך חמש עד עשר שנים - פרק זמן ארוך מהנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו לוודא כי תיקי המפעל שברשותו מעודכנים כנדרש, בהיותם כלים חיוניים למעקב אחר שינויים שחלים במפעלים מסוכנים. היעדר העדכון אינו עולה בקנה אחד עם תקנות מפעלים מסוכנים ופוגע ביכולת האיגוד לעקוב אחר מידת עמידתם של המפעלים המסוכנים בדרישות הבטיחות.

דיווח על מצאי חומרים מסוכנים

לפי סעיף 5 לתקנות מפעלים מסוכנים, בעל מפעל מסוכן יגיש לרשות הרישוי אחת לשנה במועד שתקבע ובמועדים נוספים לפי הצורך ולפי דרישתה דוח על מצאי החומ"ס שברשותו, שבו, בין השאר, פרטים מלאים ומעודכנים בעניין סוגי החומ"ס, כמויותיהם ואופן השימוש בהם וכן אמצעי בטיחות שבתחום המפעל. גם חוק העזר של האיגוד, חוק עזר לאיגוד ערים כוללני (אזור חיפה) (אגרת פיקוח על חומרים מסוכנים), התשנ"ו-1996, קובע כי "בעל מפעל שקיבל דרישה בכתב מאת האיגוד להמציא לו דין וחשבון שנתי לענין כמות איחסון החומ"ס במפעלו לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר, יגיש לאיגוד דיווח, לא יאוחר מ-30 בינואר בכל שנה, על גבי טופס שנקבע".

בביקורת נמצא שהדוחות על מצאי החומ"ס באיגוד אינם מעודכנים, וכי לפי הנתונים המעודכנים לינואר 2012, 18 מכ-120 מפעלים ועסקים הנדרשים להתיר רעלים ואשר מחזיקים חומ"ס בדרגת סיכון גבוהה ובינונית לא הגישו לאיגוד את הדוח על הכמות השנתית של חומ"ס שנצרכו או נוצרו במפעלים לשנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו לחייב את כל המפעלים המחזיקים בחומ"ס להגיש דוחות שנתיים על החומרים שברשותם כדי לעמוד על השינויים במידת הסיכון במפעלים, כנדרש בתקנות ובחוק העזר.

תסקיר השפעה על הסביבה וסקר סיכונים

לפי תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, גורם המגיש תכנית שביצועה עלול להשפיע במידה ניכרת על הסביבה חייב להגיש למוסד התכנון הרלוונטי תסקיר השפעה על הסביבה. בין השאר יכלול התסקיר פירוט והערכה של מכלול ההשפעות הצפויות על הסביבה בתחום התכנית כתוצאה מביצועה. התסקיר משמש אחד מהכלים החשובים בהליך הבדיקה והאישור של בקשות להיתרים המוגשות למוסד התכנון, בעיקר של פרויקטים גדולים ומורכבים, ובהם מרכזי מסחר ובידור בשטח נרחב. תסקיר השפעה על הסביבה מועבר לנציג המשרד להגנת הסביבה כדי שיגבש חוות דעת והמלצות המיועדות למוסד התכנון ולמגיש התכנית.

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית) היא הגוף האחראי והמוסמך לתת היתרי בניה למתקנים ולתשתיות של חומ"ס מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. נציג איגוד הערים משתתף בוועדה המקומית ברשויות שבתחום האיגוד, והוא מוסמך לתת חוות דעת מייעצת לגבי עניינים המובאים לפניו.

החשיבות של בחינה נאותה של תסקירי השפעה על הסביבה בולטת במיוחד במפרץ חיפה, שבו יש ריכוז גבוה של חומ"ס שנמצא בקרבת אוכלוסייה, בין השאר עקב היתרים שניתנו בעבר ואפשרו את קיומה של קרבה זו. לפיכך יש צורך להכין נהלים ברורים, אשר יעסקו בבחינה נאותה של תסקירי השפעה על הסביבה תוך כדי שיתוף פעולה בין האיגוד, הרשויות המקומיות החברות בו והמשרד להגנת הסביבה. נהלים אלו ידונו בהיקף הסמכות והאחריות של הגופים השונים, בחלוקת תפקידים בין הגופים ובתוך האיגוד עצמו ובהבניית דרך לקבלת החלטות.

בביקורת נמצא שלאיגוד יש נוהל שגיבש עם המשרד להגנת הסביבה ומהנדס העיר חיפה, העוסק בהגדרת סוגי הבקשות לבחינת מתן היתרי בניה שיש להם השפעות אפשריות על הסביבה, שיחייבו חוות דעת בלעדית של איגוד הערים, המשרד להגנת הסביבה, או חוות דעת משותפת של שני הגופים הללו. ואולם נוהל זה אינו עוסק בחלוקת התפקידים בין כל הגורמים הרלוונטיים ובתוך האיגוד עצמו, בהיקף הסמכויות והאחריות ובדרך מובנית לקבלת החלטות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שהנוהל לטיפול בתסקירי השפעה על הסביבה לוקה בחסר ואינו עוסק בחלוקת תפקידים בין כל הגורמים הרלוונטיים ובתוך האיגוד עצמו, בהיקף הסמכויות והאחריות ובדרך מובנית לקבלת החלטות. על האיגוד לפעול להשלמת הנוהל כדי שינחה את הגורמים הרלוונטיים המטפלים בנושא.

בהוראות תמ"א 35 הותנה אישורן של תכניות מקומיות המיועדות שטח למפעלים שיש בהם חומ"ס בהכנת סקר סיכונים. בתכנית המתאר הארצית לדרום מפרץ חיפה, תמ"א 30, נקבע שהמפעלים והמתקנים המסוכנים במפרץ חיפה ירוכזו במתחם מסוים ונקבעו הוראות תכנון ולפיהן במתחם זה "לא תאושר תוכנית ולא יינתן היתר בניה למתקן או למפעל מסוכן אלא אם הוכן ואושר סקר סיכונים".

ועדת חומרים מסוכנים, אשר הוקמה בעיריית חיפה, מייעצת למהנדס העיר בענייני חומ"ס. בוועדה משתתפים עובדים מהמשרד להגנת הסביבה ומהאיגוד (להלן - ועדת חומ"ס), והיא קובעת כללים לטיפול משולב בחומ"ס ודנה בבקשות להיתרי בניה של מפעלים ובסקרי סיכונים.

בבדיקה נמצא שבשנים 2008-2010 התכנסה הוועדה פעמים אחדות בלבד בכל שנה. בשנת 2010 התכנסה הוועדה רק פעמיים. ישיבתה האחרונה התכנסה באוגוסט 2010. בשנת 2011 לא התכנסה הוועדה כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הימצאותם של מפעלים רבים המחזיקים בחומ"ס, הן בתחום עיריית חיפה והן בתחום אחריותו של האיגוד, ישיבותיה של ועדת חומ"ס הן חיוניות ביותר. אי-כינוסה של הוועדה בשנת 2011 ואי-שיתופם של עובדי האיגוד בנושאי חומ"ס עלולים לפגוע בטיפול בבקשות להיתרי בנייה של מפעלים, בבדיקת סקרי סיכונים ובקביעת התנאים והדרישות שעל המפעלים למלא כדי לקבל היתרי בנייה.

טיפול האיגוד במפגעי חומ"ס בתחומו

כאמור, האיגוד אחראי לפיקוח על המפעלים מבחינת רמת התחזוקה של החומ"ס והיקף המלאי שלהם. באירועי חומ"ס משתתף האיגוד בזיהוי חומרים ובהנחיית הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסייה. אולם כשמתגלות הפרות ותקלות סביבתיות, אין לאיגוד סמכות לאכוף את הוראות החוקים והתקנות ולהורות למפעלים לנקוט את הפעולות הדרושות לדעתו, אלא באמצעות המשרד להגנת הסביבה. להלן דוגמאות למעורבות המצומצמת של האיגוד במפעלים מסוכנים שבתחומו:

מעורבות האיגוד בפעילות של חוות גפ"מ בקריית אתא

על שטח של כ-70 דונם, הנמצא בתחום השיפוט של עיריית קריית אתא וגובל בבתי הזיקוק לנפט חיפה (להלן - בז"ן), שוכנת זה 50 שנה חוות גפ"מ (גז פחמימני מעובה) (להלן - החווה). גפ"מ הוא גז לתעשייה, לבישול ולתחבורה, והוא דליק ונפיץ. בשעת פיצוץ עלול הגז לגרום לנזק סביבתי נרחב ואף לאסון המוני ובו נפגעים רבים.²² חשיפה לגפ"מ במינון גבוה עלולה לגרום למוות בחנק.

את החווה מפעילות חברות גז המאחסנות ומשווקות גז לתעשייה ולצרכים פרטיים. נפחם הכולל של מכלי הגפ"מ באזור החווה הוא כ-2,700 טון, ויש בה גם מתקני מילוי למכלים ולמכליות. בחווה נמצאים 36 מכלים עיליים שבהם מאוחסן חלק ניכר מהגז.

בעקבות שרפה שאירעה בשנת 1988 הקים משרד האנרגיה ועדת חקירה, וזו קבעה שהחווה מסוכנת וניסחה כללי בטיחות בעניינה. בשנת 1994 אירעה שרפה נוספת. במרוצת השנים הועלו שתי חלופות לצמצום הסיכון הנשקף מהחווה לאוכלוסייה שבסביבתה: האחת - הטמנת מכלי הגפ"מ בקרקע והעברת מתקני המילוי הנחשבים למסוכנים לשטח מרוחק, והשנייה - העתקת החווה לאתר אחר (להלן - החלופות).

ביולי 2000 אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"מ - תמ"א 32, ובה נקבע כי החווה תועתק לאתר אחר במפרץ חיפה והורתה למשרד התשתיות הלאומיות, היום משרד האנרגיה והמים, ולמשרד להגנת הסביבה להגיש לה הצעת החלטה בדבר קידום ותקצוב של סקרי סיכונים ותכנון מפורטות להעתקת החווה.

בדוח אחר של משרד מבקר המדינה ממאי 2004²³ צוין כי בשל היעדר תיאום בין זרועות השלטון, לא בוצעה אף אחת מהחלופות. עקב כך, לא צומצם הסיכון שנשקף לסביבתה של החווה. עוד צוין

22 חוות הגפ"מ בקריית אתא, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (24.1.12).

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 45ב (2004), בפרק "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 84-53.

באותו דוח שרק בנובמבר 2003 פנה משרד התשתיות הלאומיות למועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) כדי שתשנה את הוראות תמ"א 32 בדרך שתקדם את הליך הטמנת המכלים בחווה.

רק בספטמבר 2005 אישרה המועצה הארצית תכנית מתאר ארצית מתוקנת, תמ"א 32ג, המאפשרת להמשיך את פעולת החווה כאתר גפ"מ לזמן מוגבל ומאשרת לחברות הגז להטמין בחווה את מכלי הגפ"מ בהדרגה. באפריל 2006 אישרה הממשלה את שינוי התמ"א. במשך השנים נתנה המועצה הארצית כמה אישורים זמניים להפעלת החווה.

בנובמבר 2006 מינה השר להגנת הסביבה ועדה ציבורית מקצועית בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר שתפקידה לבחון את הסיכונים שמקורם בפעילות בחומרים מסוכנים במתקנים שהוגדרו, בעת מלחמה או בשעת חירום או עקב פעילות עוינת או רעידת אדמה, ולהמליץ על האמצעים והשיטה להפחתת הסיכונים מהמתקנים (להלן - ועדת שפיר)²⁴. ועדת שפיר הגישה את המלצותיה באוגוסט 2007 וקבעה בין היתר, בנוגע לחוות הגפ"מ, כי במצב הקיים, בלא הטמנה של מכלי הגז נשקף סיכון ברור לאוכלוסייה המתגוררת מחוץ לחווה, והצטרף שיש לנקוט בעניין זה הוא הטמנה²⁵.

חוות הגז פועלת כבר שנים אחדות בלא רישיון עסק. עיריית קריית אתא, שבתחומה פועלת החווה, מתנה את הנפקת רישיון העסק בהטמנת מכלי הגז על פי תמ"א 32ג. אמנם חברות הגז הגישו בשנים 2007-2009 לוועדה המקומית לתכנון ובנייה של קריית אתא בקשות לקבלת היתר להטמנה עילית של המכלים, אך הוועדה המקומית התנתה את מתן ההיתר בתשלום היטל השבחה. חברות הגז הגישו השגה על סכום ההיטל, אולם בהיעדר הכרעה טרם ניתן להן היתר להטמנה עילית של המכלים. עקב כך לא הוציאה עיריית קריית אתא רישיון עסק לחווה.

לאחר שעמדה חוות הגז בתנאים שקבע משרד האנרגיה, נתן לה המשרד להגנת הסביבה היתר מתוקף סמכותו לפי חוק החומ"ס. תוקפם של היתרי הרעלים הוארך וחדש מפעם לפעם לאחר שהמשרד שוכנע שההטמנה מתעכבת "מסיבות שאינן באופן מובהק בשליטת חברות הגז"²⁶. ביוני 2010, משהחליט מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה שלא לחדש או להאריך את תוקפם של היתרי הרעלים, הגישו חברות הגז עתירה לבג"ץ²⁷ נגד החלטה זו; בית המשפט נתן צו ארעי שדחה את סגירת המתקנים "עד למתן החלטה אחרת".

יצוין כי בספטמבר 2012 נפתח כביש עוקף קריות (כביש 22) שעובר סמוך לחווה, והחברה הלאומית לדרכים בע"מ (להלן - מע"מ) תומכת בהחלטה לשלול את היתר הרעלים מאחר שפתיחתו של הכביש הותנתה בהטמנת מכלי הגז. בינואר 2012 החליט בית המשפט לדחות את העתירה וקבע כי "המדובר בסכנה בטיחותית ממעלה ראשונה ואין בשום פנים לבוא חשבון עם המדינה על שהחליטה לשים קץ להפעלה מסוכנת של החווה". בית המשפט הביע את מורת רוחו מכך שבמשך שנים התאפשרה הפעלתה של חוות הגז במקום ומן האופן שבו היא מנוהלת.

לנוכח החלטת בית המשפט בחן המשרד להגנת הסביבה את הסיכונים הנשקפים בגין הפעלת החווה באופן האמור באותה עת ולאחר הטמנת המכלים. בעקבות כך התנה המשרד את חידוש היתר הרעלים במיגון מכלי הגפ"מ באמצעות בניית קירות מגן ומילוי המכלים הסמוכים למכלי הגז במים וצמצום הכמויות ל-90 טון גפ"מ לכל חברה. לאחר יישום הדרישות נתן המשרד לחווה במאי 2012 היתר רעלים למשך שנה והתנה זאת בתנאים שצוינו לעיל; בין השאר הוסיף דרישה ולפיה בתוך 30 יום ממועד קבלת החלטה בוועדת הערר בנוגע להיטל השבחה, יודיעו חברות הגז על החלטתן

24 ראו הדוח הקודם מיולי 2007, עמ' 131.

25 קביעה זו עולה ממכתבו של מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה (יוני 2010).

26 כך עולה ממכתב מאת מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה לאחת מחברות הגז (13.6.10).

27 בג"ץ 4885/10 פזגו בע"מ נ' מנהל מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה, תק-על 2012 (1) 1739.

בדבר הטמנה או פינוי של החווה. לפיכך הודיע המשרד לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) כי לא יתנגד לפתיחת כביש עוקף קריות.

משרד האנרגיה והמים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי "מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף פעולה מלא עם משרד האנרגיה והמים, מקדם חלופות להקמת אתר אחסון ומילוי גז"מ בצפון הארץ".

מע"ץ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 כי היא תומכת בהחלטה לטפל במכלי הגז כפי שנקבע והוחלט בפורומים הרשמיים של המשרד להגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בגין המשך פעילות החווה ממועד החלטת הממשלה בדבר העתקת החווה, יולי 2000, ועד שנת 2012 נשקפה סכנה חמורה לשלום הציבור ולבטיחותו. על האיגוד לעקוב באופן שוטף אחר הליכי הבחינה וההחלטה הנוגעים לחווה ולגלות מעורבות בטיפול בנושא זה. אם ימצא האיגוד מטעמים מקצועיים כי נשקפת סכנה כאמור בעקבות המשך פעילות החווה, הרי שעליו להתריע על כך לפני הגורמים המוסמכים בדרג הממשלתי.

נמצא כי במשך השנים האחרונות, רק ביוני 2011 ביקרה נציגת האיגוד לראשונה בשלוש חברות הגז שבחווה. בדוחות שהגישה בתום הביקור למנכ"ל האיגוד עם העתק למשרד להגנת הסביבה, לעיריית קריית אתא ולאחרים נכתב, בין השאר, שנבדקו הנושאים האלה: היתרי הרעלים; רישיון העסק; הצו האישי של החברה, סוגיית הטמנת מכלי הגז וחזוק מתקני החברה בעת רעידת אדמה.

בסיכום הדוחות המליצה נציגת האיגוד כי אחת מחברות הגז תציב גלאי גז"מ, וכי החברה תטמין את צוברי האחסון שלה. עוד המליצה כי על חברת הגז להעביר לאיגוד מסקנות והמלצות של סקר עמידות המתקנים בעת רעידת אדמה וכן תכניות לחיזוק המתקנים.

האיגוד מסר בתשובתו כי "עקב אחר הדרישות לטמון את מיכלי הגז"מ הן בסיוורים שערך האיגוד לבדו והן בסיוורים משותפים עם המשרד להגנת הסביבה".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שבדוחות הסיכום לא נקבעו מועדים למעקב אחר ההמלצות וליישומן ולא פורט אופן הטיפול בממצאים.

מעורבות האיגוד בהקמת מתקן פצחן מימני במתחם בז"ן

פצחן מימני הוא תשלובת מתקנים לפיצוח מולקולות של דלקים כבדים לצורך הפקת דלקים קלים ונקיים באמצעות מימן בטמפרטורה ובלחץ גבוהים. מטרת התקנתו של הפצחן היא הגדלת היקף הייצור של מוצרי דלק איכותיים והקטנת היקף הייצור של מזוט ומוצרים נחותים אחרים. בשנת 2009 הגישה בז"ן לוועדה המחוזית בקשה לקבל היתר לבניית תשלובת מתקני הפיצוח, שאמורה להשתרע על פני שטח של כ-27,000 מ"ר ולכלול מבנה גדול לחשמל, למכשור ולמתקנים נוספים.

האיגוד והמשרד להגנת הסביבה בדקו את סקר הסיכונים שהכין בז"ן בתחילת שנת 2010, בחנו את רמת הסיכון של המתקן ומצאו שהסיכון האישי והציבורי קבילים ואינם חורגים מתחום המתחם הפטרוכימי. המסמך הסביבתי מלמד שאיכות האוויר תישאר דומה לאיכותו שלפני הקמת המתקן. אשר לרעידות אדמה, בסקר הסיכונים נקבע שהתכנון נעשה לפי הערכה סיסמית לגבי עמידת המתקן ברעידת אדמה, ובמתקן תוכננו אמצעי הגנה, התרעה, גילוי וטיפול בכל הנוגע לאירועי חומ"ס.

האיגוד מסר למשרד להגנת הסביבה המלצות ודרישות בדבר התנאים להיתר הבנייה ולפיהן ישולבו במתקן כל האמצעים שפורטו בהמלצות סקר הסיכונים. הדרישות כללו שימוש בטכניקת BAT²⁸ מחמירות.

במרץ 2010 הוקמה ועדה מקומית משותפת לתכנון ולבנייה מתחם בוז'ן (להלן - הוועדה המשותפת)²⁹ בראשות הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים. הוועדה המשותפת כוללת נציגים ממשרדים ממשלתיים מקצועיים: המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד האנרגיה והמים, משרד הביטחון ומשרד הפנים, נציגי רשויות מקומיות הגובלות במרחב התכנון של הוועדה המשותפת ואיגוד הערים.

הביקורת העלתה שבשנים 2010 ו-2011 אישרה הוועדה המשותפת לבוז'ן שש בקשות בנייה והוציאה בפועל שישה היתרי בנייה; בין השאר, בדצמבר 2010 נתנה היתר לעבודות עפר ולהנחת יסודות לפצחן והיתר להקמת הפצחן.

אמנם אנשי המקצוע של האיגוד הציגו למשרד להגנת הסביבה את עמדתם בדבר סקר הסיכונים שהגיש בוז'ן, אולם מועצת האיגוד לא דנה בהשפעות הסביבתיות של הקמת הפצחן בחיפה ולא גיבשה חוות דעת מקצועית שאותה יכלה להביא לפני הוועדה המשותפת לפני אישור בקשות הבנייה. רק בינואר 2011, לאחר שניתנו שני ההיתרים דלעיל, דנה מועצת האיגוד לראשונה בהקמת הפצחן.

האיגוד מסר בתשובתו כי "אין זה מתפקידה של מועצת האיגוד לדון בהחלטה שאושרה על ידי ועדה מקומית, אשר לה נדרש האיגוד לתת שרות. תפקיד האיגוד לקבוע את התנאים למילוי החלטות ועדה מקומית... ומדובר בקביעה מקצועית לחלוטין המתבצעת על ידי הדרג המקצועי באיגוד".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמועצת האיגוד תדון בהשפעות של פרויקט הקמת הפצחן כבר בשנת 2009. כמו כן, היה עליה לגבש חוות דעת בעניין התנאים והדרישות שיש להציב ליזמים ולהגיש למקבלי ההחלטות בוועדה המשותפת לפני שתדון בהקמת הפרויקט ותאשר אותו. חוות דעתו של האיגוד בנושא מהותי כל כך, שעשויות להיות לו השפעות של ממש על בריאות הציבור ועל איכות הסביבה, היא בעלת חשיבות רבה בהתחשב בידע המקצועי ובניסיון העשיר שנצבר באיגוד במשך שנות פעילותו.

מעורבות האיגוד בפעילותו של מכל האמוניה בניהול חיפה כימיקלים

אמוניה היא גז רעיל ונפיץ אך חיוני לתעשיית המזון והתרופות, לייצור מעגלים מודפסים, לזיקוק נפט ולתעשיית הברום. במדינת ישראל אין מפעלים המייצרים אמוניה באופן עצמאי, ולכן היא מייבאת את כלל תצרוכת האמוניה באמצעות חברת חיפה כימיקלים בע"מ (להלן - החברה) דרך הים לנמל חיפה, ובו מאוחסן הגז במכל אמוניה. כדי לשמור על ביטחון האוכלוסייה ולאפשר פעולה תקינה ככל האפשר של המפעלים המשתמשים באמוניה, חשוב להסדיר את השימוש בה

28 Best Available Technique - הטכנולוגיה העדכנית ביותר הקיימת להפחתת כמות המזהמים הנפלטים.

29 במרחב התכנון של הוועדה המחוזית והוועדה המקומית.

בעתות שגרה ובעתות חירום, ובכלל זה יש להסדיר את ייבוא האמוניה ואת אחסנתה, שיווקה ושינועה.³⁰

אניות נושאות את האמוניה אל מסוף הכימיקלים הצפוני במפרץ חיפה, ומשם היא מועברת לאחסון במכל שנפחו כ-12,000 טון. המכל, הפעיל זה כ-26 שנה, נמצא בתוך מאצרה ששטחה כ-6,000 מ"ר ולה שני קירות מגן. האמוניה מועברת מהמכל בצינורות ובכלי רכב לאתרי הייצור והאריזה, הנמצאים במפעלה של החברה. המתקן משרת יותר מ-100 מפעלים שצורכים אמוניה.

בעקבות המלצת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה, בשנת 1986 נתנה הוועדה המחוזית לחברה היתר להקמת מכל האמוניה. החברה חרגה מההיתר בבניית המכל וסטתה כ-0.2% בנפחו של המכל, אולם לא הוצא היתר בנייה מתוקן. עד שנת 2000 פעל המכל באין מפריע,³¹ ובשנה האמורה הגישה החברה בקשה חדשה ללגליזציה (אישור בדיעבד), והוועדה המקומית חיפה אישרה זאת בתנאים בשנת 2001. לאחר מלחמת לבנון השנייה השתנתה מדיניות הגורמים המוסמכים בנוגע למכל האמוניה והסיכון הנשקף בגינו לאוכלוסייה שמסביבו,³² ולפיכך נמנעה הוועדה המקומית מלהוציא היתר בנייה. החברה הגישה ערר³³ לוועדת ערר מחוזית במחוז חיפה שבמשרד הפנים (להלן - ועדת הערר). ועדת הערר צידדה בעמדת הוועדה המקומית שאין להוציא היתר בנייה לחברה, בין השאר מאחר ש"מיקומו של מיכל איחסון של אמוניה, אשר הינו בעל חשיבות כלל ארצית, צריך להיקבע במסגרת תכנית מתאר ארצית... ולא על ידי מי שאמון על הטיפול בתכנון המקומי או האזורי".

בעקבות זאת הגישה החברה לבית המשפט המחוזי בחיפה עתירה נגד ועדת הערר.³⁴

בדצמבר 2010 דחה בית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, את העתירה וקבע שהחלטת הוועדה המקומית ניתנה כדין, ואין להוציא היתר לבניית מכל האמוניה. החברה ערערה על כך לבית המשפט העליון, והדיון בערעור להשלמת הטיעון נקבע לספטמבר 2012. במועד סיום הביקורת עדיין מוסיפה החברה להפעיל את מכל האמוניה.

ועדת שפיר, שהוקמה כאמור בשנת 2006, בחנה גם היא את הסיכונים שמקורם במכל האמוניה והמליצה על ביצוע מיגון נוסף למתקן ועל הפעלת אמצעים שונים להקטנת פוטנציאל הסיכון הקיים.

בעקבות זאת המשרד להגנת הסביבה פעל להתקנת אמצעים כאמור, לרבות כדורים למניעת נידוף והגברת מערכות המים. ואולם, מתשובת המשרד להגנת הסביבה עולה כי פיקוד העורף קבע שאין צורך בהתקנת מיגון נוסף למכל האמוניה. לכן המשרד להגנת הסביבה לא שלל את מתן היתר הרעלים בשל היעדר מיגון, אף שבמועד סיום הביקורת עדיין לא בוצע מיגון נוסף למתקן.

ממכתבו של מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה מיוני 2011 עולה כי בעקבות שבייתה במפעל הופסקו פעולות התחזוקה הקשורות לחומרים מסוכנים, ולכן ביטל המשרד ביולי 2011 את היתר הרעלים ונתן צו לפינוי הרעלים עד סוף יולי 2011. בדצמבר 2011 ניתן למפעל היתר רעלים חדש שתוקפו עד ינואר 2013.

באוקטובר 2011 הגישה עיריית חיפה בבית המשפט לעניינים מקומיים חיפה כתב אישום נגד החברה בגין הפעלת מכל האמוניה בלא רישיון עסק וביקשה שבית המשפט יורה להפסיק את פעילות המכל. במועד סיום הביקורת נמצא ההליך המשפטי בעיצומו.

30 לעניין זה ראו דוח מבקר המדינה, **דוח היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), עמ' 135-137.

31 ערר 118/07 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' ועדת ערר המחוזית, מחוז חיפה ואח'** (1.5.08), עמ' 3.

32 עת"מ (ח) 543/08 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' ועדת ערר המחוזית, מחוז חיפה ואח'** (7.12.10).

33 ראו הערה 31 להלן.

34 ראו הערה 32 להלן.

בפגישה שהתקיימה בתחילת מרץ 2012 בין השר להגנת הסביבה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) הודיעו השניים שהחליטו להוציא את מכל האמוניה ממפרץ חיפה. בהחלטתם לא קבעו לוח זמנים. ביולי 2012 התקיים דיון של הוועדה המחוזית בהשתתפות המשרד להגנת הסביבה בנושא הצגת חלופות להעברת מכל האמוניה ממפרץ חיפה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "השר להגנת הסביבה ושר התמ"ת ימליצו בקרוב לממשלה בדבר הצעדים המעשיים שיש לנקוט ברמת מקבלי ההחלטות בכדי לקדם את הפתרון המועדף. משרד התמ"ת צפוי לקבוע את אמות המידה לתמיכה כספית להקמת מפעל לייצור אמוניה בישראל. לוח הזמנים לבחירת ההצעה - עד סוף שנת 2012".

ביולי 2012 מסר משרד התמ"ת בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "בעקבות החלטת השרים, בוחן צוות מקצועי במשרד התמ"ת באם קיים צורך בסיוע ממשלתי לעידוד הסקטור הפרטי להקמת מפעל לייצור אמוניה מגז טבעי... כוונת המשרד לקבוע לקראת תחילת שנת 2013 באם ואיך הוא מסייע להקמה ואיזה יזם יזכה לסיוע זה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מפאת הסיכון הנשקף בגין הימצאות מכל האמוניה סמוך לריכוזי אוכלוסייה, על משרדי הממשלה הרלוונטיים, בייחוד המשרד להגנת הסביבה, בשיתוף האיגוד לאכוף על המפעל לפעול בנחרצות בכל האמצעים המתחייבים כדי למנוע סכנה לציבור, בין באמצעות מיגון נוסף של המכל ובין באמצעות העברתו לאתר אחר, רחוק מריכוזי אוכלוסייה, או באמצעות נקיטת צעדים נוספים.

נוכח התמשכות הסיכונים הנשקפים ממכל האמוניה, שעל חלקם הצביע מבקר המדינה עוד בשנת 2007 בדוח על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, במשך שנים, נדרשות הרשויות לפעולה דחופה ונמרצת בנושא זה, ויפה שעה אחת קודם.

טיפול האיגוד במטרדי רעש

סעיף 2 לחוק למניעת מפגעים קובע כי "לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים".

האיגוד פועל למניעת מפגעי רעש בשלוש דרכים עיקריות, כלהלן:

א. בדיקת תלונות המתקבלות באיגוד על רעש שמקורו בבתי עסק, במפעלים, במוסדות ציבור ובתחבורה באמצעות מכשירים שבידי האיגוד.

ב. פיקוח שוטף ביזמת האיגוד (ולא בתגובה על תלונות) במקומות שבהם צפויה בעיית רעש בהיקף נרחב.

ג. בחינת מסמכים סביבתיים ותסקירי השפעה על הסביבה בפרויקטים שעלולים לגרום לעלייה במפלס הרעש בסביבתם והנחיית מתכנני הפרויקטים לגבי האמצעים הנדרשים.

בביקורת נמצא שבאיגוד התקבלו תלונות רבות מתושבים שנחשפו לרעש בדירות מגוריהם. בשנת 2010 טיפל האיגוד בכ-300 תלונות על רעש מעסקים. מספר תלונות דומה התקבל גם בשנים 2007-2009. כמו כן, התקבלו תלונות על רעש מרכבות ומכלי רכב. רוב התלונות (70% מהן) קשורות לחיפה ולקריית חיים (שבתחום שיפוטה של עיריית חיפה), והשאר (30% מהן) נוגעות לרשויות אחרות החברות באיגוד.

סעיף 5 לתקנות מניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, קובע שאסור להפעיל מכונה לצורכי חפירה, בנייה, הריסה וכו' באזור מגורים בשעות שהוגדרו בתקנות ובימי מנוחה, אלא אם כן

"הפעלת המכונה דרושה באופן דחוף לשם מניעת סכנה או הפרעה בלתי סבירה לביטחון הציבור, בריאותו או בטיחותו, או להסרת סכנה או הפרעה כאמור".

גם סעיף 5 לחוק עזר לחיפה (מניעת רעש), התשמ"ד-1984 (להלן - חוק העזר למניעת רעש), קובע כי בשעות שהוגדרו בתקנות ובימי מנוחה אסור להפעיל "מכונה או מכשיר המונעים בכוח מכני או הפועלים בכל דרך אחרת והגורמים רעש, לצרכי חפירה, בניה או כיוצא באלה, זולת אם הפעלת המכונה דרושה באופן דחוף לשם מניעת סכנה לביטחון הציבור, או להסרת סכנה כאמור, או לשם ביצוע עבודה שראש העירייה אישר לגביה בכתב כי חשיבותה הציבורית מחייבת את ביצועה במועדים כאמור".

הביקורת העלתה שעיריית חיפה מבצעת בשכונת הדר שבחיפה, באמצעות חברת יפה נוף, עבודות חציבה ובנייה הכוללות שיקום תשתית, סלילת מסלול המטרונית וחפירה של מנהרת תשתית לאורך הרחוב.

בספטמבר 2010 התלונן תושב השכונה לפני נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה (להלן - נת"ץ) על מטריד רעש בשעות היום והלילה בגין עבודות תשתית. נת"ץ פנתה לעיריית חיפה, וזו השיבה, בין השאר, כי אמנם המחוקק הגביל את ביצוען של עבודות שהן מקור רעש חזק מאוד בשעות היום, אך ראש העירייה נתן אישור לעבודה בשעות הלילה מתוקף סעיף 5 לחוק העזר למניעת רעש.

בביקורת נמצא שראש עיריית חיפה אכן הוציא היתר לביצוע עבודות הלילה האמורות. ההיתר ניתן לפרק הזמן שמ-1.7.10 ועד 1.10.10 ולפרק הזמן שמ-27.10.10 ועד 31.1.11 (סך הכול כשישה חודשים).

בינואר 2011 פנתה נת"ץ ליועץ המשפטי של עיריית חיפה וציינה שלדעתה הוצאת היתר לביצוע עבודות לתקופה ממושכת בסביבת מגורים יש בה משום חוסר סבירות והיעדר מידתיות בשימוש בכלי חריג שעמד לרשות ראש העירייה. בעקבות התערבות נת"ץ קבעה עיריית חיפה אמות מידה מחמירות לאישור ביצוען של עבודות הגורמות למטרדי רעש בלילה. העירייה פיתחה מנגנון בקרה פנימי ולפיו כל בקשה לביצוע עבודות לילה תיבחן לפי אמות המידה שקבעה ותחייב אישור מוקדם של היועץ המשפטי של העירייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המנגנון שקבעה עיריית חיפה, אך מעיר שהיה עליה לנקוט פעולות דומות ולנסות לצמצם את מפגע הרעש בעוד מועד לפני שאישרה את עבודות התשתית האמורות, שהיה ידוע כי הן עתידות להימשך חודשים ארוכים ולהשפיע על ציבור רחב.

פעולות של אכיפה סביבתית באמצעות האיגוד

בינואר 2010 נכנס לתוקפו חוק האכיפה הסביבתית. החוק מסמיך את ראש הרשות המקומית להעסיק פקחים מקרב עובדי הרשות המקומית לאכיפת 17 חוקים סביבתיים, ובהם חוקים למניעת זיהום מים, חוקי מחזור ופסולת, חוקים למניעת מפגעים דוגמת רעש, זיהום אוויר וקרינה וחוקי הגנה על החופים.

על רשות מקומית המונה יותר מ-20,000 תושבים חלה חובה לפעול לפי הוראות חוק האכיפה הסביבתית ולהימנע מהפעלת אכיפה באמצעות חוקי העזר, אלא אם כן היא מחליטה אחרת במפורש. בסעיף 7 לחוק נקבע שהקנסות שיוטלו מכוחו ישולמו לקופת הרשות המקומית. רשות מקומית שמספר תושביה קטן מ-20,000 נפש רשאית לאכוף את חוק האכיפה הסביבתית בתחומה, אך לא חלה עליה חובה כזאת.

החידוש הטמון בחוק הוא שעברות שעד כה נאכפו על ידי הרשויות המקומיות באמצעות חוקי עזר שונים לכל רשות, ובכפוף למגבלות סכום הקנסות (לכל היותר 660 ש"ח לעברות קנס), ייאכפו מעתה לפי חקיקה ראשית אחידה, המתירה סכום קנסות אחיד גבוה יותר.

במרץ 2010 דנה מועצת האיגוד בחוק האכיפה הסביבתית. בפרוטוקול הישיבה צוין ש"האיגוד מבקש להכין תוכנית לאכיפה סביבתית הכוללת בניית יחידת פקחים וחקיקים שהאיגוד יעסוק בהם ושכל רשות תחליט לגבי אימוצם או השארת חוקי העזר המקומיים בתוקף... כל ראש רשות, יחליט אם הוא מעוניין בשירות שהאיגוד יספק. הרשויות יממנו את השירות".

בנובמבר 2011 הוחלט כי כל רשות מקומית החברה באיגוד תגבש את עמדתה, ומועצת האיגוד תקבל החלטה בנושא ביוני 2012.

ביולי 2012 החליטה מועצת האיגוד כי את חוק האכיפה הסביבתית תאכוף כל אחת מהרשויות המקומיות החברות בו ולא האיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד על שקיבל את ההחלטה האמורה רק בשנת 2012, אף שחוק האכיפה הסביבתית נכנס לתוקפו כבר בשנת 2010.

בתשובתו מסר האיגוד כי "לאיגוד אין משאבים לתכנן ולבצע תוכנית לאכיפה סביבתית. תכנית שכזו מצריכה פקחים, רכבים, ציוד, שירות משפטי, תביעה וגביה. האיגוד הציע לרשויות להקים יחידה אחת באיגוד, אשר תמומן במשותף על ידי הרשויות"; אולם חלק מהרשויות טרם נתנו את הסכמתן להצעת האיגוד וחלקן אף השיבו בשלילה להצעתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישום חוק האכיפה הסביבתית וביצוע הפיקוח מחייבים שיתוף פעולה בין כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם המשרד להגנת הסביבה, האיגוד והרשויות המקומיות. לכן על כל אחד מהם לפעול בתחום סמכויותיו כדי לקדם את יישום החוק. ראוי שהאיגוד יהדק את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות החברות בו כדי לקדם את מימוש יעדי החוק והשמירה על הסביבה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי לאחרונה הוא אישר ומימן קורס ייעודי לעובדים ולמנהלים של יחידות סביבתיות ואיגודי ערים להסמכתם על פי חוק האכיפה הסביבתית.

ביולי 2010 פנה המשרד להגנת הסביבה למשרד הפנים בבקשה שיקים צוות שיסייע לרשויות המקומיות ליישם את החוק. כמו כן, המשרד שלח פניות לכל ראשי הרשויות וביקש שיסמיכו פקחים בתחומיהן לאחר שיעברו את ההכשרה הנדרשת.

מנתונים שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 עולה כי הרשויות המקומיות החברות באיגוד הכשירו והסמיכו פקחים (כל רשות הסמיכה 1-5 פקחים), למעט עיריית קריית ים שלא הכשירה פקחים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ים כי עליה לפעול לקידום האכיפה הסביבתית בתחומה, ובתוך כך להכשיר פקחים ולהסמיכם כנדרש בחוק.

מועצת האיגוד והנהלתו

חוק איגודי ערים קובע כי "איגוד ערים יתנהל על ידי מועצת איגוד ערים".

צו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977 (להלן - צו איגוד ערים), עוסק במועצת האיגוד (להלן - מועצת האיגוד או המועצה), בסדר עבודתה וישיבותיה, ביו"ר המועצה וסגניו, בהכנת דוח שנתי על פעילות האיגוד, בוועדות האיגוד, בחוזים, מכרזים, כספים ועוד. הצו המקים של האיגוד מאמץ את סעיפיו של צו איגוד ערים.

לאחר הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008 מינו הרשויות נציגים שישמשו כחברי מועצת האיגוד לפי מפתח החלוקה שקבע שר הפנים בצו המקים. לכל רשות מקומית נבחר נציג אחד במועצת האיגוד, ולעיריית חיפה - הרשות הגדולה מבין החברות באיגוד, נבחרו ארבעה נציגים במועצה.

בישיבת מועצת האיגוד באפריל 2009 נבחר מר יונה יהב, ראש עיריית חיפה, לתפקיד יו"ר מועצת האיגוד (להלן - יו"ר האיגוד). כמו כן נבחרה ועדת הנהלה שחבריה היו מנכ"ל האיגוד, נציג עיריית חיפה, נציג עיריית מוצקין ונציג המועצה האזורית זבולון.

בביקורת נמצא שהאיגוד לא הקפיד לרשום פרוטוקולים של ישיבות ועדת ההנהלה, שלא לפי כללי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהאיגוד ירשום ויפיק את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההנהלה לידיעת כל חברי מועצת האיגוד, כנדרש על פי כללי מינהל תקין ולמען שקיפות פעולותיו.

כינוסי המועצה

בסעיף 5 לצו איגוד ערים נקבע כי "יושב ראש המועצה רשאי לכנס בכל עת ישיבה של המועצה ובלבד שתקום לפחות ישיבה אחת בשלושה חדשים", כלומר ארבע ישיבות בשנה.

בביקורת נמצא שמועצת האיגוד לא התכנסה בתכיפות הנדרשת. למשל, בשנים 2009-2011 התכנסה המועצה רק שלוש פעמים בשנה.

אי-כינוסה של מועצת האיגוד בתדירות הנדרשת על פי צו איגוד ערים עלול לפגוע בעבודתה הסדירה ולגרום לדחיית דיונים בנושאים הנוגעים לפעילותו השוטפת של האיגוד ולאי-קבלת החלטות החיוניות לתפקודו.

ביוני 2012 מסרה עיריית קריית מוצקין בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא ביקשה לכנס ישיבת הנהלה "אחת לחודשיים במועדים קבועים וידועים מראש או לפחות אחת לרבעון", אך הנהלת האיגוד התעלמה "באופן סיסטמטי" מפנייתיה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר האיגוד שעליו למלא את הוראות צו איגוד ערים ולכנס את מועצת האיגוד בתדירות הקבועה בו כדי להבטיח פעילות סדירה, קבלת החלטות במועדן ומעקב של מועצת האיגוד אחר פעולותיו.

במרץ 2012 הוציא מנכ"ל האיגוד מכתב לחבר המועצה ובו ציין בין השאר כי "בשנה האחרונה בוטלו מספר ישיבות מועצה עקב היעדר פורום, וטיפול במספר נושאים חשובים נדחה עקב כך... על

פי חוק איגודי הערים חבר מועצה שנעדר במשך 3 ישיבות רצופות יוחלף ע"י נציג אחר של אותה רשות".

משרד מבקר המדינה מעיר שהיעדרות מתמשכת של חברי מועצת האיגוד משיבותיה מעידה על החשיבות המועטה שהם מייחסים לתפקידם, וממילא גישה זו פוגעת בתפקוד האיגוד בכללותו.

הפעילות של ועדת הביקורת ומינוי מבקר פנים

1. **ועדת הביקורת:** על פי סעיף 25 לצו איגוד ערים, המועצה רשאית לבחור "ועדות קבועות או ארעיות שתפקידן לטפל בעניינים או במקרים מסוימים, ככל שתטיל עליהן המועצה ובלבד שמחצית מחברי הועדה יהיו חברי המועצה".

הביקורת העלתה שמועצת האיגוד החליטה באוקטובר 2006 "על הקמת ועדת ביקורת פנים מבין חברי המועצה. יו"ר המועצה יקבע, לאחר התייעצות עם חברי המועצה את הרכב הוועדה".

במועד סיום הביקורת לא בחרה המועצה את חברי ועדת הביקורת, וממילא לא כונסה ועדה זו כלל, אף שעברו יותר מחמש שנים מהמועד שבו התקבלה החלטת המועצה בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד כי בשל חשיבותה של ועדת הביקורת, ולאחר שמועצת האיגוד החליטה להקים ועדה זו, היה ראוי שיו"ר האיגוד יפעל למינוי חברי ועדה כדי שזו תמלא את תפקידה, ובכלל זה כדי להבטיח את פעילותו התקינה של האיגוד.

2. **מינוי מבקר פנים:** לביקורת הפנימית בגופים ציבוריים נודעת חשיבות רבה, שכן היא נועדה לבחון בלא משוא פנים את פעולותיהם ולהבטיח את פעילותם על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקין. כמו כן, עליה לסייע להם לבצע את תפקידיהם ולהשיג את יעדיהם ביעילות ובחסכנות.

הביקורת העלתה שמועצת האיגוד החליטה בישיבתה מנובמבר 2007 למנות מבקר פנים לאיגוד. ואולם, במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר שהתקבלה ההחלטה בעניין, טרם מונה מבקר פנים, אף שהיועץ המשפטי של האיגוד כתב בחוות דעת לאיגוד בדצמבר 2010 כי "נוצרת חובה פוזיטיבית למינויו של מבקר פנים באיגוד ערים מפרץ חיפה".

יצוין שאין בחקיקה הוראה מפורשת הקובעת שאיגוד ערים חייב למנות מבקר פנים. עם זאת, בהתחשב בצביונם של התפקידים והסמכויות הסטטוטוריים המוטלים עליו, תפקידים וסמכויות שהוטלו בעבר על רשויות מקומיות החברות באיגוד, ולנוכח ההיבטים הציבוריים המובהקים הכרוכים בפעילותו, ראוי שאת האיגוד יבקר דרך קבע מבקר פנים בהיקף משרה שהולם את היקף פעילותו, את תקציבו ואת מורכבותו של האיגוד³⁵.

האיגוד ציין בתשובתו כי לאחר ההחלטה על מינוי מבקר פנים, נבדק הנושא עם היועץ המשפטי ונמצא כי האיגוד אינו חייב במינוי מבקר פנים כאמור. כמו כן ציין האיגוד שהן מבקר המדינה, הן משרד הפנים והן מבקר עיריית חיפה מבצעים ביקורת בעניינו. עם זאת, האיגוד יבחן סוגיה זו בפרק הזמן הקרוב והנושא יועלה שוב במועצת האיגוד.

35 כך עולה גם מהנחיה 12 של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת איגוד הערים על שלא מינתה מבקר פנים לאיגוד במשך יותר מארבע שנים, למרות החלטתה בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2012 מסר משרד המשפטים (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי "יש לקחת בחשבון אפשרות שהסדרת הביקורת הפנימית באיגודי ערים תבצע באמצעות מבקרי הפנים של הרשויות המקומיות החברות באיגוד... בהקשר זה ניתן לשקול אופנים שונים להסדרה", וכי "משרד הפנים הוא האחראי להסדרת העניין".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יבחן בשיתוף משרד המשפטים את סוגיית הביקורת הפנימית הראויה לאיגודי ערים ושקול לקבוע הסדרים מתאימים למינוי מבקרי פנים וכן ועדות ביקורת לאיגודי ערים כמקובל בגופים דומים. הסדרים אלו יבטיחו ביקורת הולמת בנוגע לאופן תפקודם של איגודי הערים והפעלת הסמכויות הסטטוטוריות המוקנות להם על פי חוק לטובת הציבור.

ביוני 2012 מסר משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "יבחן את סוגיית הביקורת הפנימית הראויה לאיגודי ערים ואת הדרכים לקביעת הסדרים מתאימים בעניין עריכת הביקורת ובעניין מינוי מבקרי פנים".

כספים וחשבונות

אישורי הצעת התקציב השנתי

תקציב האיגוד הסתכם בשנת 2009 בכ-6.3 מיליון ש"ח, בשנת 2010 הסתכם בכ-6.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 - בכ-6.7 מיליון ש"ח. הכנסות האיגוד כוללות את תמיכת המשרד להגנת הסביבה, את השתתפות הרשויות המקומיות החברות באיגוד ואת השתתפות המפעלים בניטור ובאגרת חומ"ס על פי חוקי העזר.

חוק איגודי ערים קובע כי מחובתו של איגוד הערים להכין מדי שנה בשנה הצעת תקציב שתוגש לאישורו של שר הפנים. כמו כן קובע החוק איסור על איגוד הערים לשלם סכומים או להתחייב כספית שלא על פי תקציב זה. מכאן יוצא אפוא שלצורך הבטחת פעילותו השוטפת התקינה של האיגוד וביצוע תפקידיו, עליו להשלים את תהליכי אישור התקציב על ידו ולפעול לקבלת אישורו של שר הפנים לתקציב בטרם תחילת שנת הכספים. יצוין כי בשנת 2009 היועץ המשפטי של האיגוד הנחה את האיגוד להשלים את תהליך אישור התקציב לפני תחילת שנת הכספים החדשה.

בביקורת נמצא שתקציבי האיגוד לשנים 2008-2011 לא אושרו קודם לתחילת השנה אלא רק במהלכה. גם מנהלי המחוזות במשרד הפנים אישרו את הצעות התקציב זמן רב לאחר שהוגשו להם.

כך, הצעת התקציב לשנת 2008 אושרה במועצת האיגוד רק בינואר 2008; הצעת התקציב לשנת 2009 אושרה במועצת האיגוד רק במרץ 2009, ועל ידי משרד הפנים - ביולי 2009; אמנם הצעת התקציב לשנת 2010 אושרה במועצת האיגוד לפני תחילת השנה, בדצמבר 2009, אך האישור של משרד הפנים ניתן רק כעבור עשרה חודשים, באוקטובר 2010; הצעת התקציב לשנת 2011 אושרה במועצת האיגוד בינואר 2011, ובמשרד הפנים - ביוני 2011. מתשובת משרד הפנים עולה כי הממונה על המחוז אישר את תקציב האיגוד לשנת 2012 רק במרץ 2012.

תקציב האיגוד אמור לשמש, בין השאר, כלי ניהול ומעקב המאפשר לאיגוד לבצע את תפקידיו לפי התכנית ולבקר את פעילותו. האיחור באישור תקציבי האיגוד עלול לפגוע ביכולתו של האיגוד לעמוד מוקדם ככל האפשר על ביצועיו ולבקר את פעילותו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "החוק אינו מגדיר לוחות זמנים לאישור התקציב" וכי "הממונה על המחוז קיים ישיבות לאישור התקציבים לשנים 2009-2011... אולם, לא ניתן היה לאשר את התקציב עד לקבלת השלמות ו/או תיקונים מהאיגוד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל חשיבותו של התקציב ככלי תכנוני ולפי הוראותיו של חוק איגודי הערים, על האיגוד לפעול לקבל את אישורה של מועצת האיגוד להצעת התקציב לפני תחילת השנה, ועל משרד הפנים לנקוט צעדים על מנת לאפשר את אישור תקציבי האיגוד בהקדם האפשרי. כך יימנעו מצבים שבהם תקציבי האיגוד יאושרו באיחור של ממש, כפי שאירע בשנים 2009-2012.

הכנת דוחות כספיים

סעיף 22 לצו איגוד ערים קובע כי "יושב ראש המועצה חייב, אחרי האחד באפריל של כל שנה, ולא יאוחר מאשר שלושה חודשים מתום שנת הכספים להכין דין וחשבון מפורט על ענייני האיגוד במשך השנה שחלפה".

הביקורת העלתה שהדוחות הכספיים לשנים 2008-2010 הוכנו והוגשו לדיון במועצת האיגוד באיחור רב. כך, הדוח הכספי לשנת 2008 הובא לפני מועצת האיגוד ואושר בה ביולי 2009, והדוח הכספי לשנת 2009 אושר ביולי 2010. במועד סיום הביקורת, בפברואר 2012, עדיין לא אושר הדוח הכספי לשנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד על שאינו מאשר את דוחותיו הכספיים במועד. העיכוב מונע ממועצת האיגוד ומהרשויות המקומיות החברות בו לעמוד על מצבו הכספי.

סעיף 22 לצו איגוד ערים קובע, כאמור, מועד אחרון להכנת הדוחות - אחרי האחד באפריל ולא יאוחר משלושה חודשים מתום שנת הכספים. נוסח זה משקף את מניית שנת הכספים שהייתה נהוגה בעבר, לפני שנקבע ששנת כספים תחל באחד בינואר³⁶. יוצא אפוא, לפי נוסח הצו, כי המועד שלפניו אמור היו"ר להכין את הדוח הוא 31 במרץ, כלומר לפני האחד באפריל.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "חוק איגודי ערים... נמצא באחריות משרד הפנים ומשכך הוא האחראי לתקנו בנסיבות המצדיקות זאת. משרדנו נכון כמובן לסייע בניסוח החקיקה ובביצוע ההתאמות הנדרשות".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יפעל בשיתוף משרד המשפטים לעדכן ולהתאים את סעיף 22 לצו איגוד הערים למניין שנת הכספים, כפי שהוא נהוג היום, ולפעול לכך שלא תהיה כל סתירה ביניהם, כדי להבהיר לגורמים באיגודי הערים מהם המועדים האחרונים להגשת דוחותיהם הכספיים ולאישורם.

36 בעקבות חקיקת חוק שנת הכספים, התשנ"א-1990. יצוין שבחוק זה נקבע כי יתוקנו ההוראות הרלוונטיות בפקודת העיריות ובחוקים אחרים (לרבות החלפת אפריל בינואר), אך לא נמצא שצו איגוד הערים תוקן בהתאם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "יבחן את הנושא, ובמידת הצורך יבוצע שינוי בצו כדי להבהיר את עניין המועדים ולהתאימם למועדי שנת הכספים כיום".

הטלת מכסות

סעיף 12 לחוק איגודי הערים מאפשר לאיגוד להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומו תשלומים למימון תקציבו לפי מכסות שייקבעו. סעיף 38 לצו איגודי הערים קובע כי שיעורי המכסות ייקבעו בהתאם למספר התושבים ברשות המקומית שהיו רשומים במרשם האוכלוסין, אלא אם כן הרשויות המקומיות קיבלו החלטה אחרת.

בביקורת נמצא שהמכסות שהטיל האיגוד על הרשויות המקומיות בשנים 2005-2011 התבססו על מספר התושבים שהופיע במרשם האוכלוסין בסוף שנת 2004 ולא עודכן מדי שנה בשנה כנדרש בצו איגוד ערים. יוצא אפוא שבחישוב המכסות שהטיל האיגוד משנת 2005 ואילך לא נשקל גידול האוכלוסייה ברשויות המקומיות באותן השנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד על שמשנת 2004 הוא לא עדכן את שיעור המכסות המוטלות על הרשויות, למרות השינוי שחל במשך השנים במספר התושבים בכל רשות ורשות. על האיגוד לפעול בעניין זה כנדרש בצו איגוד הערים.

השתתפות המשרד להגנת הסביבה במימון תקציב האיגוד

המשרד להגנת הסביבה משתתף במימון תקציבו של האיגוד. המימון מועבר לאיגוד לפי הסכם שכרתו שני הצדדים. במרץ 2011 אישר המשרד לאיגוד תקציב תמיכה לשלוש שנים, 2011-2013, בסך של 761,578 ש"ח (253,859 ש"ח לשנה).

המשרד להגנת הסביבה נוהג להפיץ "קול קורא" ובו מפורטים התנאים למתן התמיכה. על פי "קול קורא" שהפיץ המשרד בתחילת שנת 2011 נדרש האיגוד לפעול במסגרת סמכויותיו ותפקידיו לפי תכניות עבודה שגישי בנספח להסכם; מדי שישה חודשים עליו להעביר דוח פעילות המתאר את אופן ביצוע תכנית העבודה באותה השנה ומפרט באיזו מידה השיג האיגוד את היעדים שנקבעו בה.

בדיקת ביצוע תכנית העבודה לשנים 2009 ו-2010 העלתה שהאיגוד לא השיג את כל היעדים שהוצבו בתכנית ולא עמד בכל המשימות שהוטלו עליו. כך, הצטיידות בתחנת ניטור אוויר חדשה שתוכננה להתבצע במרץ 2010; חידוש ניידת לטיפול באירועי חומ"ס שתוכננה להתבצע בסוף שנת 2010; עדכון אתר האינטרנט של האיגוד; פרסום תוצאות ניטור בזמן אמת והתאמה לתקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009, שתוכננו להתבצע בסוף שנת 2010.

האיגוד מסר לגבי ההצטיידות בתחנת ניטור חדשה כי אכן לא עמד בלוח הזמנים שהקצה לעצמו. לגבי עדכון אתר האינטרנט מסר האיגוד כי העדכון בוצע באמצע שנת 2012. עוד החליט האיגוד לבחון מחדש את האפשרות להפעלת ניידת למדידת זיהום אוויר.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד על שלא ביצע ולא השלים במועד את כל המשימות שהתחייב לעמוד בהן, בייחוד רכישה והפעלה של ציוד חיוני לאכיפה ולבקרה על גורמים הפוגעים באיכות הסביבה, וכי עליו לפעול בנמרצות להשלמת המשימות שקבע בתכניות העבודה שלו.

התקשרות עם יועצים

לפי סעיף 31 לצו איגוד ערים, יו"ר המועצה רשאי להתקשר בשם האיגוד בחוזה, בלי להזדקק להחלטת המועצה בנושא אם התקיימו תנאים מסוימים, ובכללם ששוי השירותים שבהם עוסק החוזה אינו עולה על 1,180 ש"ח. סעיף 32 לצו איגוד ערים קובע כי "כל התקשרות בחוזה שסעיף 31 אינו חל עליה טעונה החלטת המועצה".

כללי מינהל תקין מחייבים כי התקשרות של גוף ציבורי תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים בדין, ובין השאר יצינו בו תנאי ההתקשרות, השירותים שכל צד מתחייב לתת והתשלום עבור שירותים אלה.

התקשרות עם גזבר

בעקבות אישור מועצת האיגוד, בדצמבר 2005 חתם האיגוד על הסכם עם רואה חשבון חיצוני, ולפיו הוא יישמש גזבר וינהל את מערך הכספים של האיגוד. תוקף ההסכם היה שנה, דהיינו עד דצמבר 2006 (להלן - חוזה 2006). בהסכם נקבע כי תמורת שירותיו ישלם האיגוד לגזבר סך של 7,500 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ. סכום זה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן. בחוזה 2006 נקבע כי תוקפו יוארך בכל פעם בשנה נוספת, אלא אם כן הביע אחד הצדדים את רצונו שלא להאריך את תוקפו.

בדצמבר 2006 חתמו האיגוד והגזבר על הסכם להארכת החוזה (להלן - חוזה 2007), ולפיו ימשיך הגזבר לשמש בתפקידו שנה נוספת, עד דצמבר 2007, אך תמורת תשלום של 10,000 ש"ח בתוספת מע"מ לחודש. לפי חוזה 2007, הסכום החדש יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן. שאר התנאים שנקבעו בחוזה 2006 ימשיכו לחול גם בחוזה 2007.

בביקורת נמצא שמועצת האיגוד לא אישרה את ההתקשרות עם הגזבר בחוזה 2007 לא. עוד נמצא שבדצמבר 2009 התקשרו הגזבר והאיגוד בהסכם חדש על פי מסמך שנקרא "נספח לשינוי תמורה" (להלן - חוזה 2010). לפי חוזה 2010, האיגוד ישלם לגזבר סך של 12,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ, והסכום יוצמד למדד המחירים לצרכן. מועצת האיגוד לא אישרה גם התקשרות זו, אולם הסכם זה אושר בישיבת ועדת ההנהלה מדצמבר 2009.

מנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עלה כי תמורת שירותיו של הגזבר שילם לו האיגוד סך של 101,807 ש"ח בשנת 2009 ; 167,040 ש"ח שולמו בשנת 2010 ; ו-167,040 ש"ח - בשנת 2011.

האיגוד מסר בתשובתו כי בבדיקה שעשה עם היועץ המשפטי של האיגוד בעקבות דוח זה, נאמר לו במפורש כי הנהלת האיגוד סוברנית להחליט בעצמה על שינוי שכר הגזבר ואין צורך באישור המועצה. לדבריו, מאז ומעולם נושאים הקשורים בכוח אדם אינם נדונים בישיבות של מועצת האיגוד אלא רק בישיבות ההנהלה בשל רגישותם הרבה, וכך גם נעשה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה סבור כי הגזבר אינו עובד האיגוד אלא עובד חיצוני, וכי היה על מועצת האיגוד לאשר את העלאת שכרו, כפי שאישרה את ההתקשרות הראשונה עמו בשנת 2005.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד כי צו איגוד ערים קובע במפורש שכל התקשרות עם גורם חיצוני (רואה חשבון חיצוני במקרה דנן), על אחת כמה וכמה כשיש בה שינוי של ממש בתנאי מרכזי בהתקשרות כגון קביעת השכר לתפקיד, מחייבת לקבל אישור מראש ממועצת האיגוד. יתרה מזו, "אישור" של הנהלת האיגוד בלא אישור המועצה לא זו בלבד שאינו מחייב עם ההוראות המפורשות של הצו כאמור, אלא שהוא גם מנוגד לכללי מינהל תקין.

התקשרות עם יועץ משפטי בנושא זיהום הקישון

בעקבות תביעות משפטיות נגד האיגוד בשל זיהום הקישון, העסיק האיגוד עד שנת 2008 משרד עורכי דין, לשם ייצוגו בתביעות בנושא זה. בספטמבר 2008 התכנסה מועצת האיגוד לשיבה ובה הוחלט כי "המועצה מאשרת בדיקה מחודשת של הייצוג המשפטי בכל הקשור לתביעות הקישון, תוך בקשה לפנייה גם ליועץ המשפטי של האיגוד". בנובמבר 2008 פנה האיגוד ליועץ המשפטי שעמו היה קשור בחוזה משנת 2007 בבקשה שייצג את האיגוד החל מדצמבר 2008 גם בכל תיקי התביעה הנוגעים לקישון.

נמצא כי האיגוד התקשר עם היועץ המשפטי לעניין ייצוגו בתביעות הקישון בלי להכין מסמך שיפרט את היקף העבודה ועלותה, וממילא לא חתם עמו על חוזה לקביעת היקף העבודה, התמורה שישלם האיגוד עבורה ומשך הטיפול. מנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עלה שעבור עבודה נוספת זו שילם האיגוד ליועץ המשפטי סך של 10,000 ש"ח בתוספת מע"מ לחודש כחשולם קבוע, בלא הסבר לחישוב התשלום. בבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות מועצת האיגוד לא נמצא אזכור לדין ולאישור ההתקשרות עם היועץ המשפטי בגין העברת תיקי התביעה הנוגעים לקישון לטיפולו.

האיגוד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לפני הפנייה ליועץ המשפטי הוא יזם פניות לגורמים משפטיים שונים בניסיון להפחית את ההוצאות הצפויות בגין ההליך המשפטי ונענה בשלילה. לבסוף פנה ליועץ המשפטי שלו והתקשר עמו לצורך הטיפול בהליך. האיגוד כתב כי "שרשרת הארועים הנ"ל עלתה לדיון במועצת האיגוד, והמועצה אישרה את ההתקשרות הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שהיה עליו להתקשר עם היועץ המשפטי לצורך ייצוגו בתביעות הקישון באמצעות חוזה מפורט, וכן היה עליו לדאוג כי לאחר שמועצת האיגוד תקיים דיון בנושא, יירשמו פרטי ההתקשרות העיקריים בפרוטוקול הדיון.

הטיפול בפניות הציבור

האיגוד מקבל פניות ובקשות של תושבים וגורמים אחרים בדבר הסרת מפגעים סביבתיים ומטרידים שמקורם בפעילותם של מפעלים ועסקים וכן הוא מקבל בקשות ופניות לקבלת מידע (להלן - הפניות). הפניות מתקבלות באיגוד בטלפון או בכתב בכמה אופנים, כלהלן:

1. באמצעות המוקד הטלפוני של המשרד להגנת הסביבה.
 2. באמצעות הרשויות המקומיות (היחידה לפניות הציבור, מחלקת הפיקוח של הרשויות או המוקד העירוני).
 3. במישרין אל האיגוד בטלפון ובכתב.
 4. בעקבות ביקורות במפעלים ובדיקות שמבצעים עובדי האיגוד במסגרת ההליך לרישוי עסקים.
- מנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה שהאיגוד קיבל בשנת 2009 כ-900 פניות, ובשנת 2010 קיבל כ-1,000 פניות, מהן כ-360 פניות בנושאים הקשורים לזיהום אוויר, לריחות, לחומ"ס, לאסבסט, לפסולת ושפכים, כ-300 פניות בנושא רעש, וכ-250 פניות בנושא קרינה.

1. **רישום פניות לצורכי מעקב במערכת ממוחשבת:** בביקורת נמצא שעד סוף שנת 2011 רשם האיגוד תלונות באופן ידני, והדבר לא אפשר בדיקה של משך הטיפול וטיבו וכן לא הבטיח רישום מלא. רק באוגוסט 2011 החל האיגוד לרשום את הפניות שהתקבלו בכתב ובטלפון בקובץ ממוחשב ולהעבירן לעובדים הרלוונטיים. בביקורת הועלה כי הנתונים על התלונות הם חלקיים, וכי אפיון הקובץ הממוחשב מקשה על קבלת נתונים רלוונטיים. לפיכך סבור משרד

מבקר המדינה כי אין באופן רישום התלונות כדי להבטיח את יכולתו של האיגוד לעקוב אחר הטיפול בהן ולבקר זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו לנהל רישום מלא ועדכני של הפניות ושלבי הטיפול בהן במערכת ממוחשבת כדי להבטיח מתן מענה מהיר, ביצוע בקרה ושיפור איכות השירות הניתן לפונים.

2. **נוהלי עבודה לטיפול בפניות:** כדי שהאיגוד יוכל לטפל ביעילות ובמקצועיות בפניות, עליו לפעול לפי נוהלי עבודה המפרטים את דרך הטיפול בפניות מרגע קבלתן ועד תום הטיפול בהן. קביעת נהלים הכרחית כדי לוודא שהטיפול ייעשה כראוי ובמועד. כמו כן, יש לפרסם את תוצאות הטיפול כדי לחזק את אמון הציבור באיגוד.

בביקורת נמצא שהאיגוד לא קבע הנחיות ונוהלי עבודה לטיפול בפניות. למשל, מקצת העובדים רושמים את התלונות בטפסים המיועדים לכך, ואילו אחרים מסתפקים בטיפול טלפוני או במתן מענה בכתב. עוד נמצא שהאיגוד לא קבע מהו פרק הזמן הראוי לטיפול בפניות, ולכן נבצר מהנהלת האיגוד לבצע בקרה באמצעות כלי חשוב זה.

עריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה כי ביקשה לקיים "נוהל פניות וקבלת תשובות", אך "הנהלת האיגוד, העומדים בראשה והיועץ המשפטי" שכיהן במועד הפניות התעלמו "באופן סיסטמתי" מפניותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו לקבוע נוהלי עבודה לטיפול בפניות כדי להבטיח שיתופו כהלכה ובפרק זמן סביר.

3. **מענה לפונים:** מענה לפניות הציבור בכתב או בעל פה ראוי שיינתן בתוך פרק זמן סביר. החובה להשיב לפונים נועדה, בין השאר, להנהיג מתן שירות תקין לאזרח ולשמר את אמון הציבור באיגוד.

בהיעדר רישום מפורט ואסמכתאות בכתב בעניין הטיפול בפניות, תוצאותיו ומתן תגובה לפונים, לא ברור אם האיגוד טיפל בכל הפניות ואם הקפיד לתת מענה לפונים בפרק זמן סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד שעליו להשיב לפונים בתוך פרק זמן סביר ולתעד את תשובותיו.

סיכום

הריכוז הרב של מפעלי תעשייה במפרץ חיפה, שרבים מהם משתמשים בחומרים מסוכנים, זיהום האוויר הנובע ממפעלים ומכלי תחבורה ציבורית ופרטית וכן מטרדי רעש, הם בעלי פוטנציאל להשפעה הרסנית על בריאות תושבי האזור. על מנת למנוע סכנות אלו הוקם איגוד הערים והוא נדרש לפעול במקצועיות ולהפעיל אמצעים טכנולוגיים מתקדמים כדי להבטיח טיפול מיטבי בגורמי הסיכון, ולשם הבטחת שלום הציבור ובריאותו.

הדוח מצביע על ליקויים בתפקוד האיגוד, ובמיוחד היעדר הגדרה מדויקת באשר לאחריותו, תפקידיו וסמכויותיו של האיגוד הפועל כבר שנים רבות. טיפול מיטבי בתחום איכות הסביבה באזור חיפה מחייב מערך תיאום יעיל בין האיגוד לבין המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות החברות בו ומשרד הפנים, וכן מחייב הגדרה ברורה של סמכויותיו ואחריותו.

לאור יכולתו המקצועית של האיגוד, לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות החברות באיגוד לשקול להאציל סמכויות נוספות של בקרה ואכיפה לאיגוד כדי שיוכל להשיג את היעדים שלשמן הוקם.

