

הטיפול בחומרים מסוכנים

ההיערכות למניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים בעתות חירום והפעולות בתחום זה בעת המלחמה

ת ק צ י ר

ריכוזי אוכלוסייה בישראל סמוכים למפעלים ולמתקנים שעלול להתרחש בהם אירוע חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). אירוע חומ"ס הוא תקרית שמעורב בה חומר מסוכן והוא עלול להתרחש בשל ארבע סיבות עיקריות: תקלה במהלך ייצור, שינוע או אחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה; פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע). אירוע חומ"ס עלול לגרום לפגיעה באוכלוסייה ולנזק רב. בין הגופים המרכזיים העוסקים במניעת אירועי חומ"ס ובטיפול בהם: המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד), האחראי לתחום הסיכונים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע וכן לריכוז, הנחיה ותיאום של פעילות יתר הגופים הנוגעים בדבר למניעת מפגעים ותקלות הקשורים לחומ"ס; פיקוד העורף, האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה; משטרת ישראל (להלן - המשטרה), האחראית לתחום הסיכונים שמקורם בפח"ע.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס בתקופת המלחמה. וכן נבדקו התיאום בין גופי השלטון וההצלה והיערכותם למניעת סיכונים לאוכלוסייה מחומ"ס. הבדיקה כללה גם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח שנתי 54, שפורסם במאי 2004 (להלן - הדוח הקודם), ביחוד בתחום מניעת אירועי חומ"ס שמקורם במלחמה ובפח"ע.

עיקרי הממצאים

ההיערכות למניעת אירועי חומ"ס

1. תיאום בין-ארגוני בתחום החומ"ס: גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. על מנת לתאם בין גופי השלטון האחראים למניעת אירועי חומ"ס, הטילה הממשלה, בספטמבר 1993, על המשרד "לרכז, להנחות ולתאם" את פעולות המניעה של מפגעים ותקלות מאירועי חומרים מסוכנים ובכלל זה האמצעים לצמצום הנזק מאירועי חומ"ס. באוגוסט 2003 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה בנושא "התמודדות עם טרור על", ובה נקבע, בין היתר, כי השר להגנת הסביבה ישמש מנחה מקצועי בנושא החומ"ס ולצורך כך יבצע, בתוך 60 יום, עבודת מטה בשיתוף כל הגופים הנוגעים בדבר לריכוז כל ההיבטים הביטחוניים והבטיחותיים של מערך החומ"ס שיוקם, לרבות שינויי חקיקה ואיגום משאבים כנדרש.

הועלה כי טרם נעשו שינויי חקיקה, טרם אוגמו משאבים ולא נקבעו אמצעים למניעת אירועי חומ"ס בראייה אינטגרטיבית. גם לא נקבעה מסגרת זמנית לתיאום בין הגופים העוסקים בחומ"ס עד להסדרה קבועה של הנושא. משרד מבקר המדינה העיר על נושא זה גם בדוח הקודם. היעדר יישום החלטות הממשלה תרם לאי סדרים במהלך המלחמה, כמפורט בהמשך.

2. הערכת סיכוני חומ"ס שמקורם במלחמה וקביעת אמצעי מיגון מפניהם: פיקוד העורף אחראי בעת מלחמה להגנת האוכלוסייה מפני חומ"ס, ולשם כך עליו לפעול גם בעתות שגרה ובין היתר לבצע הערכה של הסיכונים הנשקפים לאוכלוסייה מפגיעה במצבורי חומ"ס במלחמה ולאסוף נתונים, בין היתר בנוגע ליכולותיו וכוונותיו של האויב לפגוע במצבורי חומ"ס; נתונים על המצבורים ובכלל זה סוג החומ"ס, כמותם, אופן אחסונם ואמצעי המיגון שהותקנו ונתונים על האוכלוסייה שבקרבת מצבורי החומ"ס. על פיקוד העורף לקבוע אם צריך למגן את החומ"ס ובאיזו דרך, ועליו לעקוב אחר יישום הנחיותיו. לביצוען של פעולות אלה בעת שגרה, הסמיך שר הביטחון רשות מכוח תקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים) התשנ"ב-1991, שנקראת כיום מרכז חומ"ס שבפיקוד העורף והעמיד בראשה את ראש הג"א (מפקד פיקוד העורף).

א. בחינת חלופות של אמצעי מניעה של אירועי חומ"ס במפעלים מסוכנים: פינני החומ"ס ממפעל או הפחתת כמותו עלולים להגביל או למנוע את הייצור ולגרום למפעל הפסדים, והמפעל עלול לתבוע את הפסדיו מהמדינה. לכן חשוב שפיקוד העורף יקבע למפעלים חלופות של אמצעי מיגון שיאפשרו את המשך פעולתם בעת חירום בלא לסכן את האוכלוסייה.

פיקוד העורף קובע את אמצעי המיגון שעל מפעלים מסוכנים להתקין בהתבסס על ההנחה שתינתן אתראה קצרת מועד לפני פרוץ מלחמה, ובמהלכה יתאפשר פינני החומ"ס, לכן הוא מאפשר למפעלים מסוכנים לבחור בחלופה של פינני או הקטנה של מלאי החומ"ס שברשותם בשעת חירום, במקום מיגון פיזי. המעקב העלה שפיקוד העורף לא דן בהמלצות משרד מבקר המדינה והמשיך לאפשר למפעלים להכין נוהל לפינני חומ"ס, כחלופה למיגון פיזי. פיקוד העורף שוקל לבטל נוהל זה כחלופה למיגון,

ואם יעשה כן, יהיה עליו לקבוע למצבורי חומ"ס אלה דרכי מיגון אחרות ולעמוד על כך שהם ימוגנו.

במהלך המלחמה, מפעלים שפיקוד העורף הנחה אותם לפעול לפי הנוהל ולצמצם את מלאי החומ"ס שלהם, התנו את ביצוע ההנחיה בשיפוי נזקיהם ופיקוד העורף לא אכף עליהם את הנחיותיו. עקב כך, האוכלוסייה שבקרבתם נחשפה לסיכון.

ב. נתונים על האוכלוסייה: בדוח הקודם צוין כי פיקוד העורף לא דרש ממפעלים מסוכנים הסמוכים למרכזי קניות, בנייני משרדים, אזורי תעשייה, כבישים וכד' (להלן - מקומות ציבוריים) לנקוט אמצעי מיגון מכיוון שהניח שבמלחמה לא תהיה בהם פעילות. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם לפיקוד העורף כי תפיסה זו אינה מביאה בחשבון את האפשרות של התקפת פתע ופיגוע טרור. בפועל, בעת המלחמה תושבים רבים שהו במקומות ציבוריים בלא שמוגנו מצבורי חומ"ס הסמוכים אליהם ותושבים השתמשו במרחבים מוגנים של מקומות ציבוריים שלא הייתה צפויה להיות בהם אוכלוסייה בעת חירום, כגון בתי ספר. רק לאחר המלחמה קבע פיקוד העורף כי ימוגנו מצבורי חומ"ס הסמוכים, בין היתר, לבתי ספר, לבתי חולים, למתנ"סים, לפנימיות, למעונות, למלונות, למרכזי קניות ולבתי כלא.

ג. מפעלים מסוכנים חיוניים: לפי נוהלי פיקוד העורף, יש מפעלים מסוכנים שהוגדרו חיוניים בשעת חירום, ולכן הם חייבים להחזיק בכל עת מלאי של חומ"ס. בדוח הקודם צוין כי הנחיות פיקוד העורף הדורשות להקטין את מלאי החומ"ס בשעת חירום סותרות את הצורך להמשיך בייצור במפעלים חיוניים בשעת חירום. כן צוין שפיקוד העורף טרם קבע את אמצעי המיגון הדרושים למפעלים אלה. בעקבות הביקורת הקודמת הטילה הממשלה על משרד הביטחון להביא לסיכום בין פיקוד העורף לבין מטה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) בנושא זה ולדווח על כך למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) עד אוקטובר 2004.

המעקב העלה כי פיקוד העורף ומל"ח לא הסדירו עניינים אלה במלואם. פיקוד העורף לא קבע למפעלים מסוכנים חיוניים את המיגון שיאפשר להם לפעול בעתות חירום בלא לסכן את האוכלוסייה ואף לא קבע את המלאי המזערי הדרוש לפעולתם בלא לסכן את האוכלוסייה. כתוצאה מכך היה פיקוד העורף צריך להכריע בעת המלחמה מפעם לפעם אם להתיר המשך ייצור חיוני הכרוך בסיכון לאוכלוסייה.

ד. אכיפת הנחיות פיקוד העורף על מחזיקי חומ"ס בעתות שגרה: לפי נוהלי פיקוד העורף, על מחזיקי חומ"ס לבצע את המיגון שנקבע למצבורי החומ"ס שלו בתוך חצי שנה ממועד קבלת הנחיות בעניין זה. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות), קובע כי אם ניתן צו ולא בוצע במועד שנקבע בו, רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש שהוא מוסמך להטיל, לצוות על ביצוע הצו במקום הנשפט ועל חשבונו או על סגירת המפעל או חלק ממנו עד לביצוע הצו.

(1) בדוח הקודם צוין כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו בידי מחזיקיהם, ופיקוד העורף לא אכף על מחזיקיהם את הקטנת מלאי החומ"ס. פיקוד העורף הגיש למשטרה רק ארבע תלונות נגד מחזיקי חומ"ס שלא פעלו בהתאם לדרישותיו, אך המשטרה לא הגישה כתבי אישום נגדם. פיקוד העורף דיווח למשרד רה"מ רק על ארבע התלונות שהגיש אך לא דיווח למשרד רה"מ ולמשרד הביטחון על מאות מצבורי חומ"ס שלא מוגנו ולא הוגשה תלונה נגד מפעיליהם.

(2) בדוח הקודם צוין כי המשרד נותן את הנחיותיו בדבר האמצעים למניעת אירועי חומ"ס בשלב תכנון המפעל, ופיקוד העורך והמשטרה - לאחר הקמתו. עוד באוקטובר 2003 קיים פיקוד העורך עבודת מטה באשר לדרך הראויה לקבוע את דרישותיו כבר בתהליך הרישוי ואולם היא לא הושלמה. התמשכות הטיפול בנושא זה תרמה להיעדר מיגון של מצבורי חומ"ס.

ה. מצב מצבורי החומ"ס ערב המלחמה: בדוח הקודם צוין כי עד אוקטובר 2003 לא הושלם המיגון של 439 מצבורי חומ"ס שבידי 182 מחזיקים ברחבי הארץ.

המעקב העלה כי עד נובמבר 2006 לא הושלם המיגון של 458 מצבורי חומ"ס; מחזיקיהם של 141 ממצבורים אלה נדרשו בעבר להכין נוהל להקטנת מלאי החומ"ס.

בעת המלחמה הציג פיקוד העורך לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תמונת מצב לגבי הסיכון הנשקף לאוכלוסייה ממצבורי חומ"ס. הדיווח של פיקוד העורך לוועדת השרים הציג תמונת מצב טובה בהרבה מזו שעולה מן הנתונים שהיו בידי הפיקוד באותה עת ולא נתן בידי מקבלי החלטות מידע מלא הדרוש להערכת הסיכון לאוכלוסייה.

ממצאי הביקורת עולה כי שלוש שנים לאחר פרסום הדוח הקודם, פיקוד העורך לא נקט את מלוא האמצעים שעמדו לרשותו בעתות שגרה כדי להכין את מצבורי החומ"ס לקראת מלחמה ולמזער את הסיכון לתושבי המדינה מפני סכנת פגיעה במצבורי חומ"ס; ערב המלחמה רבים ממצבורי החומ"ס לא היו ממוגנים והדבר הביא את המשטרה ואת גופי ההצלה האזרחיים להיערך לטיפול באירועי חומ"ס בהיקף חריג.

הפעולות למניעת אירועי חומ"ס בעת המלחמה

1. מתן הנחיות סותרות בידי המשרד ופיקוד העורך:
(א) בין המשרד לפיקוד העורך נתגלעו חילוקי דעות מהותיים, בין היתר בנוגע לשיטת הערכת הסיכונים, לקביעת תרחיש הייחוס¹ ולאמצעי המיגון הנדרשים. פעמים רבות פנו שני הגופים בנפרד למחזיקי חומ"ס והציגו להם תרחישי ייחוס סותרים, הערכות סיכונים ודרישות סותרות לנקיטת אמצעי מיגון, למרות שעל פי חוק ההתגוננות, הסמכות בעניין זה בידי פיקוד העורך. הסתירות וחוסר העקביות שבדרישותיהם פגעו באמינותם ועוררו מחאות של מחזיקי החומ"ס, ומקצתם אף איימו בהגשת תביעות משפטיות נגד המדינה.

(ב) הערכת הסיכונים שהכין פיקוד העורך קבעה כי יש להיערך ל"פגיעה קרובה" במצבורי חומ"ס². לעומת זאת, מחוז חיפה במשרד הכין בעת המלחמה הערכות סיכונים שלפיהן יש להיערך לפגיעה ישירה במצבורי החומ"ס המסוכנים ביותר במפרץ חיפה. המשטרה פעלה לפי הערכת הסיכונים של המשרד והקימה מפקדת חומ"ס ולה הוקצו מאות שוטרים וחיילים, כוחות של מגן דוד אדום, של שירותי הכיבוי וההצלה ושל פיקוד העורך ונציגי המשרד.

הערכות הסיכונים הסותרות הובאו לידיעת הציבור ולידיעת מחזיקי החומ"ס ועלולים ליצור חוסר אמון בגופי השלטון. על המשרד, פיקוד העורך והמשטרה להביא בחשבון

1 ראו עמ' 10.

2 פגיעת הדרך ורסיסים של פצצה הנופלת בקרבת מתקן החומ"ס.

את הנזקים של הבאת עמדות והערכות סותרות בפני הציבור ולעמוד על כך שבמצבי חירום שונים, גוף ממשלתי אחד ימסור לציבור ולתקשורת מידע בנושא חומ"ס.

2. מתן הנחיות להקטנת מלאי החומ"ס ולהקמת צוותים להתערבות ראשונית: בהתאם לסמכותו לפי חוק ההתגוננות, ביום 15.7.06 הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף. עם ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, רשאי פיקוד העורף לבצע צו שניתן למחזיק חומ"ס במקומו של המחזיק או לסגור את המפעל שבו מוחזק החומ"ס, כולו או חלקו. פיקוד העורף רשאי גם לצוות על מחזיקי חומ"ס לנקוט פעולות למניעת הסיכון מהחומ"ס שברשותם.

הועלה כי פיקוד העורף לא עשה עבודת מטה לקביעת המלאי המרבי המותר לפעולה לכל המפעלים המסוכנים. כמו כן הוא לא עשה הערכת סיכונים בהתחשב בכמות שנתורה במפעלים. פיקוד העורף גם לא בחן כראוי את הדרישה להקמת צוות לתגובה ראשונית, ובין היתר לא נדון הסיכון הנשקף לצוות כזה השוהה במפעל שאין בו מקלט, ולא נדונה השאלה האם ראוי שהטיפול הראשוני באירוע חומ"ס ייעשה בידי צוות השוהה במפעל או בידי צוות הבא אליו מבחוץ. יצוין כי בהיעדר דיון מבעוד מועד בשאלות אלה, היו בעת המלחמה מחלוקות בין פיקוד העורף למפעלים והן לא יושבו עד תום המלחמה.

3. נהלים: פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה קבעו בעת המלחמה נהלים נפרדים לטיפול באירוע הנגרם מפגיעה במצבורי חומ"ס בעת המלחמה, שאינם מביאים בחשבון את פעולתו של זה.

4. פעולות האכיפה בעת המלחמה: הועלה שפיקוד העורף פעל באטיות רבה, ואף שהמלחמה נמשכה 34 ימים, עד סיומה הוא לא הצליח להפחית את הסיכון לאוכלוסייה כפי שהוא עצמו קבע בנהליו ובדרישותיו ממחזיקי חומ"ס:

אף שפיקוד העורף ידע שמפעלים רבים בקו העימות אינם ממוגנים וברשות חלק מהם כמויות חומ"ס גדולות מכפי שהוא מתיר, רק ב-16.7.06 החלו נציגיו לבקר במפעלים מסוכנים, והוא החל להוציא צווים להפחתת מלאי החומ"ס ולהקמת צוותי התערבות ראשונית רק ב-21.7.06 - תשעה ימים לאחר פתיחת המלחמה. בסיוורים שעשו נציגיו בעת המלחמה הם מצאו כי הנחיותיו אינן מבוצעות אולם הוא לא אכף את ביצוע הצווים; כשבוע עד שבועיים לאחר הוצאתם הודיע לאותם מפעלים כי אם לא יבצעו את הצו מיד ישקול לסגור את המפעל. הוא הוציא צווים ספורים לסגירת מפעלים, אולם גם את ביצועם לא אכף. חלק מהצווים בוטלו לאחר שהנהלות המפעלים התחייבו לעמוד בדרישותיו.

חמורה במיוחד השתהותו של פיקוד העורף בנוגע לטיפול בכמה מפעלים הסמוכים לאוכלוסייה שהיו בהם כמויות גדולות של חומ"ס במכלים לא ממוגנים. בסביבת מפעלים אלה נפלו עשרות רקטות.

5. הטיפול בחומ"ס בנמל חיפה: בנמל חיפה עוברים, בין היתר, חומ"ס חיוניים לתעשייה בארץ, אך אירוע חומ"ס שייגרם מפגיעה בהם עלול לסכן את האוכלוסייה שבקרבת הנמל. מאחר שנמל חיפה נמצא בקרבת אוכלוסייה ובטוח הרקטות והטילים מלבנון, יש חשיבות רבה למניעת הסיכון שמשייתים החומ"ס שבו על האוכלוסייה סביבו.

(א) בעת המלחמה החליט פיקוד העורף שהוא יפקח על כניסת אניות שנושאות חומ"ס לנמל חיפה, וקבע נוהל לתפקוד הנמל במלחמה ותהליך לאישור כניסת אניות

אלה לנמל, הכולל התייעצות של פיקוד העורף עם מטה מל"ח אך לא עם המשרד. מחוז חיפה של המשרד פרסם בעת המלחמה הנחיות לנמל אך לא הזכיר בהן את תפקידו של פיקוד העורף. בפועל התקשו נמל חיפה וגורמים פרטיים המייבאים ומייצאים חומ"ס לעמוד בהנחיות פיקוד העורף ולחצו על מטה מל"ח להקל עליהם. המטה פנה לפיקוד העורף, וזה אישר לסטות מן הנהלים שקבע.

(ב) בעת המלחמה הנחו המשרד ופיקוד העורף את הנמל, בנפרד, כי חומ"ס שלפי נוהלי הנמל יש למגן בעתות חירום, יפוננו מהנמל מיד עם הגיעם או יושבו לאנייה שבה הובאו. ההנחיות של המשרד ושל פיקוד העורף השונות מנוהלי הנמל, ניתנו בלא שהוסדרו אופן הפינוי המידי של חומ"ס אלה ובכלל זה טיפול המכס בחומ"ס וגיוס אמצעי תחבורה ונהגים במקום חברות הובלה שנהגיהן סירבו לבצע את העבודה.

(ג) בעת המלחמה התעוררו ויכוחים בין הנמל לבין המשרד בנוגע לשאלה מי אחראי לפינוי החומ"ס מהנמל: מחוז חיפה של המשרד דרש שהנמל יעשה זאת, ואילו הנמל טען כי הפינוי הוא באחריות סוכן האנייה. הנמל דרש מסוכני האניות לפנות את החומ"ס מהנמל מיד, אולם מאחר שלא היו בידיו כלים וסמכויות אכיפה נגדם, הם לא תמיד נענו לדרישותיו. גם פיקוד העורף והמשרד לא הצליחו לאכוף עליהם לפנות חומ"ס.

(ד) לשם פינוי מהיר של חומ"ס מהנמל יש להבטיח שאנשי המכס יהיו בנמל ושתינתן עדיפות לטיפול בחומ"ס. אולם המשרד ופיקוד העורף לא הסדירו עניין זה מבעוד מועד, ובימים הראשונים של המלחמה היו משרדי המכס בנמל סגורים ועקב כך חומר מסוכן מאוד שאסור לאחסן בנמל אפילו בעתות שגרה ויש לפנותו מיד בפריקתו מהאנייה, נותר מאוחסן בנמל במהלך המלחמה. רק בעת המלחמה הסדירו הנמל, המכס והמשרד את נוכחותם של אנשי מכס בנמל בעת המלחמה.

(ה) המשרד ופיקוד העורף לא עשו מבעוד מועד עבודת מטה בעניין פינוי חומ"ס מהנמל בשעת חירום ולא ביקשו ממשרד התחבורה סיוע בהקצאת נהגים וכלי רכב לפינוי חומ"ס מהנמל. כאשר דרשו המשרד ופיקוד העורף מהנמל לפנות את החומ"ס, והוא פנה לחברות הובלה, יש שנענה שאין כלי רכב או שאין נהגים המוסמכים להוביל חומ"ס ומוכנים לבצע את העבודה. רק בעת המלחמה נעשתה עבודת מטה בעניין זה וסוכם שהמשרד יסייע לנמל בכך שיפנה למשרד התחבורה בבקשה להקצאת כלי רכב ונהגים. ראוי שהמשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף, הנמל ומשרד התחבורה יבחנו את הדרך הראויה להסדרת הנושא.

סיכום והמלצות

החלטת הממשלה שבה הוטל על המשרד "לרכז, להנחות ולתאם" את הפעילות למניעת אירועי חומ"ס לא יושמה וגופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פעלו ללא יד מרכזת בעתות שגרה וגם במלחמה ניכר חוסר התיאום ביניהם, והם נתנו הנחיות סותרות בדבר מיגון מתקני חומ"ס. השר להגנת הסביבה לא מילא את תפקידו כמתחייב מהחלטת הממשלה. על השר לממש את סמכות משרדו כגוף מתכלל ובמידת הצורך לחזור לשם כך לממשלה.

ממצאי הביקורת העלו בין היתר כי לא הושלם המיגון של כל מצבורי החומ"ס ברחבי הארץ, ולא בוצעו המלצות משרד מבקר המדינה לבדוק מחדש כמה מהנחות יסוד

שלפיהן קובע פיקוד העורף את המיגון למצבורי חומ"ס. בעת המלחמה לא התממשו אותן הנחות יסוד והאוכלוסייה הועמדה בסיכון חריג בשל היעדר מיגון מספק של מצבורי חומ"ס. על פיקוד העורף ושאר הגופים הנוגעים בדבר לבחון מחדש את ההנחות שבבסיס הערכות הסיכונים בתחום זה, לקבוע את אמצעי המיגון הדרושים למצבורי חומ"ס לפי תוצאות בחינה זו ולעקוב אחר ביצוע המיגון. על פיקוד העורף לבחון מחדש את הסיכון ממצבורי חומ"ס שנקבע להם נוהל לפינוי חומ"ס בעת חירום ולהנחות אותם לנקוט אמצעי מיגון שיאפשרו להם לפעול בעת חירום באופן שגרתית ככל האפשר, כדי לצמצם את הנזקים הכלכליים להם ולמדינה. ככלל, לא תוקנו הלקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח הקודם בפעולותיהם של המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף. על השר להגנת הסביבה ומפקד פיקוד העורף לפעול לתיקון הליקויים ולקבוע נהלים ברורים לפעולתם בעת מלחמה.



מבוא

ריכוזי אוכלוסייה בישראל סמוכים למפעלים ולמתקנים שעלול להתרחש בהם אירוע חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס)³. לפי תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים)⁴, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות מפעלים מסוכנים), בתקרת חומ"ס מעורב חומר מסוכן, כגון דלקה, שפך, פיזור או דליפה של חומר מסוכן, שלא תוכננו בתהליך הייצור או העיבוד הרגילים (להלן - אירוע חומ"ס). אירוע חומ"ס עלול להתרחש כתוצאה מארבע סיבות עיקריות: תקלה במהלך ייצור, שינוע או אחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה; ופעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע). אירוע חומ"ס עלול לגרום לפגיעה באוכלוסייה ולנזק רב, ומכאן החשיבות של מניעת אירועי חומ"ס ושל טיפול יעיל באירועים שיתרחשו.

פעילות הרשויות בנוגע לחומ"ס נחלקת לשני תחומים עיקריים: מניעת אירועי חומ"ס וטיפול באירועי חומ"ס. בין הגופים המרכזיים העוסקים בחומ"ס: המשרד להגנת הסביבה (להלן גם "המשרד"), האחראי לתחום אירועים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע וכן לריכוז, הנחיה ותיאום של פעילות יתר הגופים למניעת מפגעים ותקלות הקשורים לחומ"ס; פיקוד העורף, האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה; משטרת ישראל (להלן - המשטרה), העוסקת בתחום הסיכונים שמקורם בפח"ע.

1. כדי לפעול להפחתת הסיכונים הנגרמים ממפעלים מסוכנים, על גופי השלטון לעשות הערכת סיכונים - תהליך הכולל, בין היתר, הערכה של ההסתברות שאירוע חומ"ס יתרחש ושל מידת הנזק שייגרם אם יתרחש; קביעת האמצעים למניעת הסיכון או להפחתת הנזק שייגרם אם יתממש, כגון מיגון פיזי, הסוואה, אבטחה, התקנת אביזרי בטיחות, הטלת מגבלות על התפעול לרבות הקטנת מלאי החומ"ס והעתקת המפעל המסוכן למקום מרוחק מיישובים.

דוח שנתי 564 של מבקר המדינה⁵, שפורסם במאי 2004 (להלן - הדוח הקודם), כלל פרק בנושא "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", שעסק בעיקר בפעולות שעשו המשרד,

3 תקנות רישוי עסקים מסווגות את החומרים המסוכנים לתשע קבוצות, על פי תכונותיהם: חומרים נפיצים, גזים, נוזלים דליקים, חומרים מחמצנים, חומרים רעילים ומדבקים, חומרים רדיואקטיביים, חומרים מאכלים (קורוזיביים) וחומרים מסוכנים אחרים.

4 לפי תקנות רישוי עסקים, מפעל מסוכן הוא עסק שבו מאחסנים, מוכרים, מעבדים או מייצרים חומרים מסוכנים או פסולת של חומרים כאלה, או שחומרים מסוכנים נוצרים בתהליך הייצור או העיבוד שבו.

5 עמ' 53-84.

המשטרה ופיקוד העורף למניעת אירועי חומ"ס. בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב ובה בדק באיזו מידה תוקנו הליקויים שעליהם הצביע ברוח הקודם, בייחוד בתחום המניעה של אירועי חומ"ס שמקורם במלחמה ובפח"ע.

2. ביום 12.7.06 פרצה מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) ובמהלכה נפלו רקטות גם בקרבת מתקנים ומפעלים שיש בהם חומ"ס: ביום 6.8.06, נפגע מתקן קירור ביישוב בצפון וחומ"ס שהיה בו התפזר. ביום 31.7.06 נפגע מכל דלק של חברת תשתיות נפט בע"מ (תש"ן); בעת הפגיעה היה המכל ריק. ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס במלחמה העסיקה גופי שלטון רבים ובהם פיקוד העורף, המשרד, המשטרה, משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), רשויות מקומיות וכן גופי סיוע ובהם שירותי כיבוי והצלה ומגן דוד אדום. משרד מבקר המדינה בדק גם את ההיערכות של גופים אלה לטיפול באירועי חומ"ס בעת המלחמה, את התיאום ביניהם ואת פעולותיהם למניעת סיכונים לאוכלוסייה מחומ"ס.

ביקורת המעקב והביקורת על ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס בעת המלחמה נעשו במשרד להגנת הסביבה (במשרד הראשי ובמחוזות חיפה והצפון), בפיקוד העורף ובאגף תכנון בצה"ל (להלן - אג"ת), באיגוד ערים לאיכות הסביבה חיפה (להלן - איגוד ערים חיפה), במטה הארצי ובמחוז הצפוני של המשטרה, במועצה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל) ובמטה ללוחמה בטרור שבמל"ל (להלן - מטה לוטר) ובחברת נמל חיפה בע"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד התשתיות ובמשרד לביטחון הפנים.

ההיערכות למניעת אירועי חומ"ס

1. תיאום בין-ארגוני בתחום החומ"ס

האחריות למניעה של אירועי חומ"ס ולטיפול בהם נתונה בידי כמה גופים. תיאום בין גופים אלה על בסיס תורה סדורה אמור לייעל את הפעולות בתחום זה, להביא לחיסכון במשאבים ולהבטיח טיפול שלטוני מערכתי במניעת אירועי חומ"ס. לפיכך הטילה הממשלה על המשרד, בספטמבר 1993⁶, "לרכז, להנחות ולתאם את נושא המניעה של מפגעים ותקלות מאירועי חומרים מסוכנים, ואת נושא האמצעים לצמצום הנוזק בתקריות חומרים מסוכנים... במידת הצורך יעוגן עניין זה בחקיקה הולמת". ברוח הקודם צוין כי המשרד לא יישם את החלטת הממשלה ולא הביא לשילוב מלא של פעולותיו בתחום זה עם פעולות הגופים האחרים, וכי בפועל גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס אחראים כל אחד לסיכונים בתחום מסוים, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה.

באוגוסט 2003, בעת הביקורת הקודמת, קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה (מספר ב/5) בנושא "התמודדות עם טרור על", שיזמה המל"ל, ובה נקבע, בין היתר, כי השר להגנת הסביבה ישמש מנחה מקצועי בתחום החומ"ס ולצורך כך יבצע, בתוך 60 יום, עבודת מטה בשיתוף כל הגופים הנוגעים בדבר לריכוז פעולות המניעה של אירועי חומ"ס בתחומי הביטחון והבטיחות, לרבות שינויי חקיקה ואיגום משאבים, אם יידרשו. עם סיומה תוצג עבודת המטה לראש המטה

ללוט"ר. בעקבות הדוח הקודם הטילה הממשלה על המשרד ב-5.8.04⁷ לרכז את הכנת תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת אחריותו לריכוז ותיאום של הפעולות בתחום המניעה של אירועי חומ"ס.

באוקטובר 2003 החל המשרד להגנת הסביבה בעבודת מטה להסדרת תחום החומ"ס, ובאפריל 2005 - לאחר שקיים דיונים, בין היתר עם משרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה, התחבורה, החקלאות, הפנים והתשתיות ועם המשטרה ופיקוד העורף - סיים את עבודת המטה והכין הצעות בתחומי הארגון והניהול. בין היתר הציע להקים מועצה לאומית לחומ"ס, להקים בכל מחוז של המשרד מטה לניהול סיכוני חומ"ס שבו ישולבו נציגי המשטרה ופיקוד העורף; ולכלול את דרישות האבטחה מפני טרור, שקובעת המשטרה, ואת דרישות המיגון מפני סיכוני מלחמה, שקובע פיקוד העורף, בתנאים למתן היתר רעלים⁸ למחזיקי חומ"ס, משום שהתברר כי התניית מתן היתר הרעלים בעמידה בדרישות אלה היא הכלי האפקטיבי ביותר לאכיפתן. המשרד העביר את הצעותיו לשאר המשרדים כדי לקבל את תגובתם.

ביוני 2005 הסכימה המשטרה לאמץ את הצעת המשרד, אולם בדיון שהתקיים בינואר 2006 חזרה בה מהסכמתה. המשטרה והמל"ל טענו, בין היתר, כי לדעתן מוטב להשתמש במנגנון רישיון העסק ככלי אכיפה ולא בהיתר הרעלים; אין צורך לשלב אנשי משטרה ופיקוד העורף במחוזות המשרד, ובמקום זאת על המשרד לפנות אל שאר הגורמים ולקבל את אישורם כי מחזיק החומ"ס עומד בתנאים שקבעו. המשרד הודיע באותו דיון כי אין בכוונתו לשנות את ההצעה שהכין.

לנוכח התמשכות הטיפול בנושא ובהיעדר אפשרות ליישב את חילוקי הדעות, היה על השר להגנת הסביבה להציג לממשלה את עבודת המטה שהכין משרדו ואת הקשיים ביישומה, אולם הדבר לא נעשה. כתוצאה מכך לא הסתיימה עבודת המטה ולא הוסדר האופן שבו ישמש השר להגנת הסביבה כמנחה לאומי בתחום החומ"ס, הוא אינו ממלא את התפקיד שהטילה עליו הממשלה, וגופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. טרם נעשו שינויי חקיקה, טרם אוגמו משאבים ולא נקבעו אמצעים למניעת אירועי חומ"ס בראייה אינטגרטיבית. המל"ל לא קבעה מסגרת זמנית לתיאום בין הגופים העוסקים בחומ"ס עד להסדרה קבועה של הנושא.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, באפריל 2007, כי בהתאם להחלטת הממשלה הוא עשה עבודת מטה מקיפה ויסודית, אך התברר שהיא "מתנגשת עם עבודה מקבילה שביצע הלוט"ר בנושא 'הסדרת מתקנים רגישים'", וכי המשרד קיים דיונים וחילופי מכתבים רבים בניסיון למצות את התהליך; "עד למלחמה סבר המשרד כי לא מוצו הליכי ההתייעצות, כאשר יש להדגיש שגם ללא אישור הצעת המשרד ל'מנחה לאומי', כל גוף אמור להפעיל את סמכויותיו... עם זאת, מקבל המשרד את המלצת מבקר המדינה... והוא יכין פנייה של השר להגנת הסביבה לממשלת ישראל על מנת להציג את עבודת המטה שבוצעה ואת הקשיים ביישומה".

הצורך להסדיר את ריכוז תחום החומ"ס שב ועולה זה כ-14 שנים ובמועד כתיבת דוח זה עדיין לא הוסדר הדבר. התמשכות הטיפול בנושא זמן רב כל כך אינה תקינה. יצוין כי היעדר הריכוז וההנחיה הקשו על הגופים הנוגעים בדבר לפעול, כמפורט בהמשך הדוח.

7 החלטה 2374, שאישרה את החלטת הוועדה לביקורת המדינה בק/69 מיום 20.7.04.
8 היתר לעסוק ברעלים, לרבות ייצור, יבוא, אריזה, מסחר, ניפוק, העברה, אחסנה, החזקה ושימוש.

2. הערכת סיכוני חומ"ס ומיגון מפני סיכוני מלחמה

אחד הגופים העיקריים המופקדים על מניעת אירועי חומ"ס הוא פיקוד העורף, שאחראי להגנת האוכלוסייה מחומ"ס בתקופת קרבות מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות), ותקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים), התשנ"ב-1991 (להלן - תקנות ההתגוננות).

לשם מניעת פגיעה בחומ"ס במלחמה או צמצום התוצאות של פגיעה בהם, על פיקוד העורף לפעול בעתות שגרה ובעתות חירום. אחת הפעולות העיקריות שעליו לעשות בעתות שגרה היא הערכת הסיכונים הנשקפים ממצבור חומ"ס על בסיס מידע בשלושה תחומים עיקריים: (א) נתונים על זירת המלחמה ובין היתר יכולותיו וכוונותיו של האויב לפגוע במצבורי חומ"ס ומידת היכולת של צה"ל לסכל את הפגיעה בהם; (ב) נתונים על המפעל המסוכן ובכלל זה החומ"ס (סוגו, כמותו ואופן אחסונו) ואמצעי המיגון שהותקנו (מאצרות, קירות מגן ואמצעי נטרול וכיבוי); (ג) נתונים על האוכלוסייה המצויה בקרבת מצבור החומ"ס. בסיומה של הערכת הסיכונים על פיקוד העורף לקבוע האם קיים צורך למגן את החומ"ס ובאיזו דרך, ועליו לעקוב אחר יישום הנחיותיו. על מנת לבצע פעולות אלה בעתות שגרה, הסמיך שר הביטחון רשות מכוח תקנות ההתגוננות שנקראת כיום מרכז חומ"ס שבפיקוד העורף והעמיד בראשה את ראש הג"א (כיום מפקד פיקוד העורף).

א. נתונים על זירת המלחמה

אג"ת אחראי לקביעת איום הייחוס הכללי לעורף ובאוקטובר 2005 אישר הרמטכ"ל מסמך המפרט איום זה (להלן - איום הייחוס הכללי לעורף). פיקוד העורף אחראי לקביעת תרחיש ייחוס למצבורי חומ"ס על בסיס איום הייחוס הכללי לעורף.

קביעת תרחיש ייחוס למצבורי חומ"ס: בדוח הקודם צוין כי אף שהאיום על העורף ובכלל זה על מפעלים מסוכנים משתנה לפי מקומם, קרבתם לאויב וכד', פיקוד העורף קבע תרחיש ייחוס כללי למצבורי החומ"ס ולא קבע תרחיש ייחוס ספציפי למפעלים מסוכנים באזורי הארץ השונים, למעט שני מפעלים שעבורם קבע פיקוד העורף תרחיש מחמיר יותר. משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד העורף עוד בדוח קודם כי סביר להניח שיש עוד מפעלים שמקומם מחייב מיגון בדרגה גבוהה מהרגיל, ועל כן רצוי לקבוע אמות מידה לצורך במיגון מחמיר יותר.

המעקב העלה כי למעט תרחיש ייחוס ייחודי לאזור מפרץ חיפה, שהכין אג"ת (להלן - תרחיש הייחוס למפרץ חיפה), לא קבע פיקוד העורף תרחישי ייחוס לפי הפרמטרים האמורים, אלא המשך להנחות מחזיקי חומ"ס להתמגן לפי תרחיש הייחוס הכללי. רק לאחר המלחמה, בספטמבר 2006, החלו פיקוד העורף ואג"ת בבדיקה מחודשת של תרחיש הייחוס למצבורי חומ"ס, במטרה להכין תרחיש המתבסס על חלוקת הארץ לגזרות (קו העימות, עוטף עזה, מפרץ חיפה ושאר הארץ) ועל סוגי התחמושת שבידי האויב המאיים על כל גזרה.

על פיקוד העורף להשלים בהקדם את הבדיקה, לבחון לפי ממצאיה את הסיכון למצבורי החומ"ס באזורי הארץ השונים ולקבוע את המיגון בהתאם.

בתרחיש הייחוס למצבורי חומ"ס שהכין פיקוד העורף לא הובאה בחשבון העובדה שרק חלק ממצבורי החומ"ס בארץ ממוגנים ולא הובא בחשבון פרק הזמן הנדרש להפחתת מלאי החומ"ס.

ב. בחינת חלופות של אמצעי מניעה של אירועי חומ"ס במפעלים מסוכנים

(1) פיקוד העורף קובע את אמצעי המיגון שעל מפעלים מסוכנים להתקין בהתבסס על ההנחה שתינתן אתראה קצרת מועד לפני פרוץ מלחמה, ובמהלכה יתאפשר פינוי חומ"ס, לכן הוא מאפשר למפעלים מסוכנים לבחור בחלופה של הקטנת מלאי החומ"ס שברשותם או פינוי במצבי חירום, במקום מיגון פיזי.

המעקב העלה שפיקוד העורף לא דן בהמלצות הביקורת ולא שינה את נהליו בעקבות הביקורת והמשיך לאפשר למפעלים להכין נוהל לפינוי חומ"ס, כחלופה למיגון פיזי. רק במרס 2006 קבע פיקוד העורף כי במתקני חומ"ס חדשים הוא יתיר להכין נוהל להקטנת מלאים, כחלופה למיגון פיזי, רק באישור חריג.

בניגוד להערכת פיקוד העורף, המלחמה פרצה בהיעדר האתראה האמורה, ומפעלים שפיקוד העורף אפשר להם להכין נוהל להפחתת מלאי חומ"ס בחירום, כחלופה למיגון או כאמצעי נוסף למיגון, נותרו ללא מיגון או נותרו עם מיגון חלקי שאינו מספק, ובלא שפונה מהם החומ"ס. עקב כך, האוכלוסייה שבקרבתם נחשפה לסיכון שפיקוד העורף קבע כי הוא גבוה מדי. לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד העורף להחיל את הנוהל שקבע במרס 2006 גם על מחזיקי חומ"ס ותיקים.

פינוי חומ"ס ממפעל או הפחתת כמותו עלולים להגביל או למנוע לחלוטין את הייצור ולגרום למפעל הפסדים. לכן חשוב שפיקוד העורף יקבע למפעלים אמצעי מיגון שיאפשרו את המשך פעולתם בלא לסכן את האוכלוסייה ויבחן, בשיתוף המפעלים, את עלות האמצעים האלה בהשוואה לנזק הכלכלי העלול להיגרם מהשבתת המפעל. בדוח הקודם צוין כי בקביעת אמצעי המיגון לא בחנו גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס את כל דרכי הפעולה האפשריות כדי לבחור את המיטביות שבהן מבחינת עלותן ותרומתן לצמצום כלל הסיכונים.

המעקב העלה כי פיקוד העורף אפשר למפעלים לבחור בהכנת נוהל לפינוי חומ"ס במקום מיגון המחייב השקעה כספית. יישום הנוהל משמעותו סגירת המפעל ונזק כלכלי שאותו עלול המפעל לחבוע מהמדינה ולכן למפעל אין תמריץ כלכלי לבחור במיגון. כך למשל, פיקוד העורף קבע שמתקני קירור יפנו בשעת חירום את החומ"ס שלהם, דבר המחייב הפסקה מוחלטת של פעולת מערכת הקירור, מכיוון שיש לאסוף את האמוניה מהצנרת אל מכל העיבוי, בעוד שהוא נמנע מלהנחות מתקני קירור להתקין ברזים אוטומטיים שימנעו דליפה מצנרת הקירור בעת פגיעה בה. מתכתובת שניהל פיקוד העורף עם מפעלי מתקני קירור במלחמה עולה שהעלות בשל השבתת מתקן קירור גבוהה בהרבה מעלות הברזים: מפעילי מתקני קירור שנדרשו להקטין את מלאי החומ"ס לפי הנוהל שהכינו עם פיקוד העורף, הזהירו כי הם צפויים לנזקים כלכליים כבדים בשל הפחתת המלאי ודרשו שההנחיה להפחתת המלאי תוגש להם כצו כדי שיוכלו לתבוע את המדינה על נזקיהם. למשל, חברה העוסקת בקירור פירות ונמצאת בגבול הצפון, הודיעה לפיקוד העורף כי אם היא תחויב לאסוף את החומ"ס ממערכת הקירור למקלט שהוכן מבעוד מועד, היא תיאלץ להפסיק את קירור אולמות האחסון ויגרם לה נזק של מיליוני שקלים.

נוכח החשש מהתקפת פתע, הקשיים הטכניים והזמן המוגבל העומד לצורך הקטנת מלאי החומ"ס במצבי חירום ביטחוניים, ונוכח העלויות הכלכליות של פינוי חומ"ס, ראוי שפיקוד העורף יבחן מחדש את הסיכון ממצבורי חומ"ס שנקבע שיפנוו בעתות חירום, וינחה את מחזיקיהם לנקוט אמצעי מיגון שיאפשרו להם לפעול באופן שגרתי ככל האפשר, במצבי חירום שונים. ראוי שייבחנו גם פתרונות ארוכי טווח כגון העתקת מפעלים למקומות אחרים, אשר יישומם מחייב קבלת החלטות בדרגי הממשלה הבכירים ולא בפיקוד העורף בלבד.

ג. נתונים על האוכלוסייה

בהערכת סיכונים יש חשיבות רבה לנתונים על האוכלוסייה שבקרבת מצבורי חומ"ס ובין היתר על מרחק האוכלוסייה מהחומ"ס.

הגדרת "אוכלוסייה": לפי נוהלי פיקוד העורף, מפעל מסוכן נדרש למגן את החומ"ס שברשותו אם בשטח הנתון בסיכון מהחומ"ס מתגוררת אוכלוסייה. בנוהל הוגדרה "אוכלוסייה" כשכונת מגורים או מבנה מגורי קבע. עוד ברוח הקודם צוין כי פיקוד העורף לא דרש מיגון ממפעלים מסוכנים הסמוכים למרכזי קניות, בנייני משרדים, אזורי תעשייה, כבישים וכד' (להלן - מקומות ציבוריים), מכיוון שהניח שבעת מלחמה לא תהיה בהם פעילות. משרד מבקר המדינה העיר לפיקוד העורף כי הנחה זו אינה מביאה בחשבון את האפשרות של התקפת פתע ובכלל זה פיגוע טרור.

המעקב העלה כי פיקוד העורף לא דן בהמלצות משרד מבקר המדינה ולא דרש מיגון ממפעלים מסוכנים שבקרבת מקומות ציבוריים. בפועל, בעת המלחמה אורחים רבים שהו במקומות עבודתם, במרכזי קניות ובמקומות ציבוריים אחרים בעת נפילת רקטות, בלא שמוגנו מצבורי חומ"ס הסמוכים למקומות אלה. אורחים רבים גם שהו במרחבים מוגנים של מקומות ציבוריים שפיקוד העורף הניח כי יהיו שוממים בתקופת המלחמה. לדוגמה, מפעל המחזיק בחומ"ס נמצא סמוך למוסד חינוכי גדול. פיקוד העורף לא דרש שהמפעל ימגן את החומ"ס מכיוון שהניח שבעת חירום לא יהיו תלמידים במוסד החינוכי, אולם בעת המלחמה מצא המשרד להגנת הסביבה שבמוסד שוהים אנשים.

היעדר מיגון של מצבורי חומ"ס הסמוכים למקומות ציבוריים סיכן את השוהים בהם והקשה על החזרה לשגרה.

רק לאחר המלחמה דן פיקוד העורף בהגדרת "אוכלוסייה" לאור העובדה שאנשים שהו במרחבים מוגנים של מקומות ציבוריים ומקומות שהיו צפויים להיות סגורים בעת חירום נמצאו פעילים, ובאוקטובר 2006 קבע פיקוד העורף כי הגדרת "אוכלוסייה" תכלול, בין היתר, בתי ספר, בתי חולים, מתנ"סים, פנימות, מעונות, מלונות, מרכזי קניות ובתי כלא.

מדידת מרחק האוכלוסייה ממצבורי חומ"ס: תקנות ההתגוננות קובעות כי מי שברשותו חומ"ס, לרבות בעל מקרקעין שיש בהם חומ"ס, ימסור לפיקוד העורף פרטים על המתקן שבו מוחזק החומ"ס שברשותו ובכלל זה מרחק האוכלוסייה מגדר המתקן. ברוח הקודם צוין כי חלק מדיווחי המפעלים בדבר מרחק האוכלוסייה היו מוטעים, ומפעלים אחדים לא דיווחו כלל בעניין זה, וכי על פיקוד העורף לעמוד על מילוי חובת הדיווח ולבדוק את נכונות הפרטים שמוסרים לו בעלי המפעלים המסוכנים.

(1) המעקב העלה כי גם לאחר הביקורת הקודמת, פיקוד העורף לא חזר ודרש דיווחים ממפעלים שלא דיווחו לו על מרחק האוכלוסייה מהם ולא בדק את הדיווחים שנמסרו לו.

(2) בעת המלחמה סיירו נציגי פיקוד העורף במפעלים ומצאו כי חלק מהדיווחים שמסרו לו המפעלים לפני המלחמה היו מוטעים, ועקב כך חלקם לא נדרשו לנקוט אמצעי מיגון אף שהדבר דרוש נוכח מרחק האוכלוסייה מהם, וכי חלק מהמפעלים לא דיווחו בעבר על מרחק האוכלוסייה מהם, ולא נעשתה להם הערכת סיכונים לפני המלחמה. זאת ועוד, הביקורת העלתה כי גם בעת המלחמה לא עשה פיקוד העורף הערכת סיכונים עדכנית. להלן דוגמה:

מפעל בתחום שיפוטה של מועצה מקומית בצפון המחוזיק בחומ"ס דיווח לפיקוד העורף לפני המלחמה שיש אוכלוסייה במרחק של 50 מטר ממנו. פיקוד העורף לא בדק את הדיווח, והערכת הסיכונים שלו התבססה על דיווח המפעל, אולם בעת המלחמה ביקרו נציגיו במפעל ומצאו כי האוכלוסייה קרובה הרבה יותר (15 מטר בלבד). במהלך המלחמה פנה ראש המועצה המקומית למפקד פיקוד העורף ודיווח לו שבסמוך למפעל נפלו רקטות רבות, וכי אף שביקש בעבר כמה פעמים מפיקוד העורף את רשימת אמצעי המיגון שעל המפעל להתקין לצמצום הנוזק שייגרם מפגיעת רקטות, הוא טרם קיבל רשימה כזו. ראש המועצה ביקש במכתבו לבחון את האפשרות לסגור את המפעל ולפנות את החומ"ס שבו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד העורף לוודא את המרחק באמצעים טכנולוגיים או לשקול לדרוש ממחזיקי חומ"ס אישור של תוצאות המדידה מטעם מודד מוסמך או הרשות המקומית ולבחון את האפשרות להטיל סנקציות על מפעל שלא דיווח לו או שדיווחיו היו מוטעים.

מפעלים חיוניים: (1) לפי נוהלי פיקוד העורף, יש מפעלים מסוכנים שהוגדרו חיוניים בעת חירום לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967¹⁰, ולכן האפשרות להפחית את מלאי החומ"ס שברשותם מוגבלת. בדוח הקודם צוין כי הנחיות פיקוד העורף להקטין את מלאי החומ"ס במפעלים אלה בעת חירום אינן עולות בקנה אחד עם הצורך להמשיך בייצור במפעלים חיוניים בעת חירום. כן צוין שפיקוד העורף טרם קבע את אמצעי המיגון הדרושים למפעלים אלה.

בעקבות הביקורת הקודמת הטילה הממשלה באוגוסט 2004¹¹, על משרד הביטחון להביא לסיכום בין פיקוד העורף לבין מטה משק לשעת חרום (להלן - מטה מל"ח) בנושא מלאים וייצור בשעת חירום ולדווח על כך למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) עד אוקטובר 2004.

המעקב העלה כי פיקוד העורף ומטה מל"ח לא הסדירו עניינים אלה במלואם. פיקוד העורף טרם קבע למפעלים מסוכנים חיוניים את המיגון שיאפשר להם לפעול בשעת חירום בלא לסכן את האוכלוסייה ולא קבע גם את המלאי המזערי הדרוש לפעולתם בלא לסכן את האוכלוסייה. כתוצאה מכך היה פיקוד העורף צריך להכריע בעת המלחמה מפעם לפעם אם להתיר המשך של ייצור חיוני הכרוך בסיכון לאוכלוסייה.

פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי "נושא זה אינו באחריות פיקוד העורף כי אם באחריות מל"ח", ואילו מטה מל"ח השיב למשרד מבקר המדינה, במאי 2007, כי "כל הקשור לנושא הטיפול בחומרים מסוכנים ומיגונם אינו באחריות המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף, לרבות פינוי, מיגון והגבלת מלאי". משרד התשתיות השיב למשרד מבקר המדינה, במאי 2007, כי בכונתו לפעול לבדיקת הנושא.

10 הגדרתם ככאלה מאפשרת, בין היתר, להפעילם לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים.

11 החלטה מס' 2374 (בק/69).

לדעת משרד מבקר המדינה, התשובות האמורות שבהן מטילים הגופים הנוגעים בדבר את האחריות זה על זה, מדגישות את החשיבות של ריכוז תחום החומ"ס בידי גורם מתכלל אחד. מאחר שמשרד הביטחון לא הביא לסיכום בין שני הגופים, לא ברור באחריות מי נמצא הנושא, ושני הגופים הנוגעים בדבר מתנערים מאחריותם. על שר הביטחון ליישב את המחלוקת בין שני הגופים הכפופים אליו.

(2) פיקוד העורף אחראי לחלק לאוכלוסייה ערכות אב"כ להגנה מפני חומרי לחימה כימיים שהאויב עלול להשתמש בהם במלחמה. ערכות אלה אינן מגינות מפני חומ"ס מסוגים אחדים, אך יש מסננים המסוגלים להגן מפניהם.

הועלה שפיקוד העורף ידע זה שנים שערכות המגן אינן מגנות מפני החומ"ס האמורים. למשל, עוד באפריל 2002 ציין מרכז חומ"ס בפני מפקד פיקוד העורף כי קיימים מתקנים חיוניים שנדרשים להחזיק בעת חירום בחומ"ס מסוגים אלו, ואינם ממוגנים, והמסנן שבערכת האב"כ שסופק לאוכלוסייה אינו מגן מפניהם. ואולם פיקוד העורף לא כלל במסככת האב"כ שחילק לתושבים שבאזורים אלה מסננים המגנים מהחומ"ס האמורים.

פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי מסננים כאלה נדרשים רק לעובדים הנמצאים בקרבת חומ"ס מתוקף תפקידם, ואילו "אזור הגיל יכול להסתפק בסגירת חלונות המהווה מענה הולם ומספק לעניין זה". עוד ציין פיקוד העורף כי "מפקד פיקוד העורף הנוכחי ביקש לבחון את הסוגייה בראייה כוללת, במסגרת עבודתו של האלוף (מיל') הרצל שפיר"¹².

ד. אכיפת ביצוע פעולות המיגון בעתות שגרה

חוק ההתגוננות ותקנות ההתגוננות מסמיכים את פיקוד העורף לאכוף על מחזיקי חומ"ס לנקוט אמצעי מיגון כגון הקמת קירות מגן, סוללות עפר ומאצרות או הטמנת החומ"ס בקרקע. לפי נוהלי פיקוד העורף, על מחזיקי חומ"ס לבצע את המיגון בתוך חצי שנה ממועד קבלת ההנחיות. החוק קובע גם כי מי שניתן לו צו ולא ביצעו, כולו או מקצתו, במועד שנקבע בצו, רשאי בית המשפט מלבד עונש שהוא מוסמך להטיל, לצוות על ביצועו של הצו במקום הנשפט על חשבונו או על מכירת החומר המסוכן, ואם הנשפט הוא בעל מפעל המשתמש בחומר המסוכן לייצור, לשיווק וכיוצא באלה - על סגירת המפעל או חלק ממנו עד לביצוע הצו או עד למכירת החומר.

(1) בדוח הקודם צוין כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו בידי מחזיקיהם, ופיקוד העורף לא אכף על מחזיקיהם את הקטנת מלאי החומ"ס, אף שהיה בכך כדי לזרום להשלים את המיגון.

בעקבות הביקורת הקודמת דנה הממשלה בסוגיית היעדר האכיפה, ובהחלטה מס' 1894 ממאי 2004 הטילה על פיקוד העורף לדווח למשרד רה"מ, בתוך ארבעה חודשים, על תלונות שהגיש למשטרה נגד מחזיקי חומ"ס שלא השלימו את המיגון על פי הנחיותיו.

פיקוד העורף הגיש למשטרה רק ארבע תלונות על מחזיקי חומ"ס שלא מילאו את דרישותיו, ואילו המשטרה לא אכפה את מילוי דרישותיו בדרך של הגשת כתבי אישום. פיקוד העורף דיווח למשרד רה"מ על ארבע התלונות שהגיש אך לא הודיע לו ולמשרד הביטחון כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו ולא הוגשה תלונה נגד מפעיליהם.

(2) ברוח הקודם צוין כי הנחיות המשטרה, פיקוד העורף והמשרד בדבר האמצעים למניעת אירועי חומ"ס ניתנות בנפרד: המשרד נותן את הנחיותיו בשלב תכנון המפעל המסוכן ופיקוד העורף והמשטרה - לאחר הקמתו, ולכן מצבורי החומ"ס חשופים לפגיעה עד להקמת המיגון ולעתים יש סתירות בין דרישות פיקוד העורף לדרישות המשרד. פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 כי הוא "אינו גוף רישוי, דרישותיו באות לידי ביטוי לעתים קרובות רק כאשר המתקן קיים", וכי הוא "החל בתהליך בדיקת מעורבותו בעתיד בתהליך הרישוי דבר המצריך שינוי חקיקה".

עוד באוקטובר 2003 דן מרכז חומ"ס עם פרקליטות פיקוד העורף בדרך הראויה לקבוע את דרישות המיגון כבר בתהליך הרישוי. בדיון הועלו שלוש אפשרויות: לכלול בחוק ההתגוננות דרישה לשתף את פיקוד העורף בתהליך הרישוי עוד לפני שמגיש הבקשה מחזיק בחומ"ס בפועל; לשלב את דרישות פיקוד העורף בדרישות המוצגות למפעיל מתקן החומ"ס לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שדרישות פיקוד העורף יהיו תנאי לקבלת היתר בנייה. בדיון סוכם שפיקוד העורף ימשיך בעבודת מטה בנושא ויגיש את מסקנותיה למפקד פיקוד העורף על מנת לקדם שינוי חקיקה.

לא נמצא שעבודת המטה הושלמה, ועד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי בתחום זה.

פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה, במאי 2007, כי בשנת 2004 פעלה בצה"ל "ועדה לבחינת תיקון חוק ההתגוננות", והיא כחנה בין השאר אם החוק מקנה לפיקוד העורף את כל הסמכויות הנחוצות לו למילוי תפקידו. הוועדה דנה בסוגיית הפיכתו של מרכז חומ"ס לגוף רישוי והמליצה על תיקון החוק וחוקי התכנון והבנייה "בדומה למתכונת הקיימת בנושא מקלטים". מסקנות הוועדה הוצגו למפקד פיקוד העורף במאי 2005, ולקראת אמצע שנת 2006 החלה פרקליטות פיקוד העורף לגבש טיוטת הצעה לתיקון החוק הכוללת את תיקון הפרק העוסק בחומ"ס בחוק. פיקוד העורף הוסיף בתשובתו כי "טיוטה זו נמצאת, נכון להיום, בתהליך מתקדם של גיבוש כהצעה של פיקוד העורף".

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות הנושא ודחיפותו מחייבים את החשת פעולתו של פיקוד העורף ואת קידום הנושא ללא דיחוי.

ה. מצב המיגון של מצבורי חומ"ס ערב המלחמה

מצבורים ברחבי ארץ: ברוח הקודם צוין כי עד אוקטובר 2003 לא הושלם המיגון של 439 מצבורי חומ"ס שבידי 182 מחזיקים.

המעקב העלה כי עד נובמבר 2006 לא הושלם המיגון של 458 מצבורי חומ"ס שבידי 131 מחזיקים; מחזיקיהם של 141 ממצבורים אלה נדרשו בעבר להכין נוהל להקטנת מלאי החומ"ס ואף אותו לא הכינו. פיקוד העורף שוקל לבטל דרישה זו כחלופה למיגון, ואם יעשה כן, יהיה עליו לקבוע למצבורי חומ"ס אלו דרכי מיגון אחרות ולעמוד על כך שהם ימוגנו.

מצבורים בקו העימות: ביום 13.7.06 ריכו פיקוד העורף את הנתונים הידועים לו על מצבורי חומ"ס במחוזות הצפון וחיפה ומצא 52 מצבורי חומ"ס שסיכנו את האוכלוסייה ולא היו ממוגנים. מחזיקיהם של 13 ממצבורים אלה לא נדרשו לפני המלחמה לנקוט אמצעי מיגון. מבין 39 המצבורים שפיקוד העורף דרש למגן, לגבי 22 צוין ברישומיו כי הם נמצאים בתהליך הקמת מיגון, אולם ערב המלחמה לא היה ידוע לו אם הם סיימו את הקמתו ואם עשו זאת לפי התכניות

המאורעות. באותו מועד ריכזו גם מחוזות המרכז ודן של פיקוד העורף את הנתונים שבידיהם ומצאו ש-24 מצבורי חומ"ס במחוז המרכז ו-16 מצבורי חומ"ס במחוז דן מסכנים את האוכלוסייה ואינם ממוגנים. בדומה לממצאי הדוח הקודם, גם ערב המלחמה היו מפעלים שסיכנו את האוכלוסייה ולא היו ממוגנים, והיו גם מפעלים שלפיקוד העורף לא היה מידע על המיגון שלהם, ועל כן הוא לא ידע אם האוכלוסייה סביבם הייתה בסיכון.

ביום 19.7.06 (בעת המלחמה) הציג פיקוד העורף לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תמונת מצב לגבי הסיכון הנשקף לאוכלוסייה ממצבורי חומ"ס וציין בה כי " בעניין החומ"ס, זה בא לנו בהפתעה מוחלטת, כיוון שהעורף מתבסס על התרעה מוקדמת, כדי לדלל את המיכלים... הצלחנו לרדד את היקף החומ"ס באופן דרמטי, בסיוע של משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה, ושל משרד התשתיות...". הביקורת העלתה כי הדיווח של פיקוד העורף לוועדת השרים הציג תמונת מצב טובה בהרבה מזו שעולה מן הנתונים שהיו בידי מרכז חומ"ס באותה עת ולפיכך לא נתן בידי מקבלי ההחלטות מידע מלא הדרוש להערכת הסיכון לאוכלוסייה. גם לא נמצא כי פיקוד העורף הציג לשר הביטחון בעת המלחמה את הנתונים שהיו בידיו בתחום החומ"ס, ולא נמצא ששר הביטחון דרש מפיקוד העורף מידע בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד העורף היה להביא לפני שר הביטחון וועדת השרים מידע מלא על עמידתם של מצבורי חומ"ס בדרישות המיגון שקבע פיקוד העורף, ניתוח של הסיכונים לאוכלוסייה ולמשק בשל אי-עמידתם של חלק מהמצבורים בדרישות אלה, החלופות להפחתת הסכנות בעת המלחמה, לוחות זמנים למימושן והחלופות המומלצות.



המעקב העלה ליקויים בפעולות פיקוד העורף בעתות שגרה, בכל שלבי פעולתו מול מחזיקי חומ"ס: בחלוף שלוש שנים ממועד הדוח הקודם, פיקוד העורף לא דן בממצאי הדוח הקודם ולא תיקן את הליקויים שהועלו בו; הוא המשיך בהערכות סיכונים המבוססות על הנחות שאינן מתאימות למציאות במדינה ובכלל זה ההנחה שלא תימצא אוכלוסייה במקומות ציבוריים וההנחה שתהיה התראה לפני פרוץ קרבות. הוא גם עשה הערכות סיכונים בלא שאסף את הנתונים הנחוצים ובהתבסס על נתונים לא מדויקים שמסרו לו המפעלים. כמו כן הוא לא עשה די כדי לאכוף על מפעלים רבים את דרישותיו. כתוצאה מליקויים אלה, בפרוץ המלחמה עמדו מצבורי חומ"ס ללא המיגון המתחייב מחוק ההתגוננות ומהמדיניות של פיקוד העורף, עשרות מהם בטווח הרקטות מלבנון, ובידי פיקוד העורף לא היה כל המידע הדרוש להערכה מהימנה של הסיכון הנשקף מהם לאוכלוסייה. עקב כך, האוכלוסייה נחשפה בעת המלחמה לסיכון גבוה מדי על פי אמות המידה של פיקוד העורף, והמשטרה וגופי הצלה אזרחיים נוספים נאלצו להיערך לטיפול באירועי חומ"ס בהיקף החורג מכפי שהיה עליהם להיערך אילו מוגנו כל מצבורי חומ"ס כנדרש בנוהלי הפיקוד. למשל, בבדיקה שעשו מחוז צפון של המשרד והמשטרה, בעת המלחמה, אותרו עשרה מפעלים מסוכנים שאינם ממוגנים, והמשטרה קבעה כי על מנת להתמודד עם אירוע חומ"ס שעלול להתרחש בהם, יש להקים בכל תחנה צוותים מיוחדים או צוותים מוגדלים לטיפול באירועי חומ"ס, ולשם כך יוכפל מספר השוטרים בכל משמרת.

3. מניעה של סיכוני פח"ע

מיגון ואבטחה של מפעלים מסוכנים הם מרכיב חיוני בפעולות למניעת פח"ע ועל מנת לקבוע אותם, יש לקבוע תרחישי ייחוס לסוגי פיגועים שונים ולבחון את מאפייניו של כל מפעל, כגון מקומו הטופוגרפי והגאוגרפי, סוגי החומ"ס המוחזקים בו, כמותם ואופן אחסונם.

ברוח הקודם צוין כי אין למשטרה נוהל להערכת סיכוני פח"ע למפעלים מסוכנים. מאחר שבצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, לא נקבע כי אחת ממטרות הרישוי של חומ"ס היא מניעת סכנה לשלום הציבור, אין למשטרה סמכות לתת הנחיות בתחום הפח"ע לאלפי גופים שעוסקים בחומ"ס, שמילויין הוא תנאי לקבלת רישיון עסק. המשטרה לא קבעה מפרטים למיגון פיזי של מצבורי חומ"ס מפני פיגועים, והיא הסתמכה בעניין זה על מפרטי פיקוד העורף, שבמקרים רבים אינם מתאימים למניעת פח"ע. משרד מבקר המדינה שב ובדק את פעולות המשטרה בתחום סיכוני הפח"ע למפעלים מסוכנים ולהלן הממצאים:

קביעת תרחיש הייחוס ואמצעי המיגון והאבטחה הדרושים: באוגוסט 2004 החליטה הממשלה להטיל על המשטרה לבחון בתוך ארבעה חודשים, עם המשרד ושירות הביטחון הכללי (שב"כ), את תפיסת האבטחה של מתקני התשתית האסטרטגיים מפני טרור-על. במקביל לתהליך קבלת ההחלטה בממשלה, בדקה המשטרה את סוגיית המיגון והאבטחה של מתקני תשתית, ובאוגוסט 2004 הכינה מסמך מסכם שלפיו יש לחלק את מתקני התשתית לשלוש רמות סיכון ולקבוע להם שלוש רמות טיפול והנחיה. מתקני חומ"ס סווגו כתשתיות המחייבות טיפול והנחיה ברמה א' (הגבוהה ביותר). המשטרה בדקה את המיגון והאבטחה של תשעה מתקני תשתית המחויבים לפעול לפי הנחיותיה (להלן - מתקנים מונחים) שכבר קיבלו ממנה הנחיות, ומצאה בהם "פערי אבטחה חמורים ביותר הנובעים מהעדר הנחיה ופיקוח ובקרה יעילים של מ"י [המשטרה]". במסמך המסכם צוין כי מתקני חומ"ס רבים אינם מונחים ומצב המיגון והאבטחה שלהם חמור במיוחד. במסמך הומלץ על דרך הטיפול בליקויים בתחום הכשרת מאבטחים, סיווג מחדש של המתקנים, פיקוח ובקרה, החלת החוק להסדרת הביטחון על מתקנים שאינם מונחים וכתיבת תורת אבטחה עדכנית ואחידה.

בפברואר 2006 השלימה המשטרה עבודה בנושא "מיגון היקפי למתקנים חיוניים" והכינה מסמך הכולל תרחישי ייחוס בתחום הפח"ע וסל אמצעי מיגון ואבטחה המתאימים לתרחישים; פירוט השיקולים לבחירה בין האמצעים ומפרטים טכניים וטכנולוגיים של האמצעים. המסמך (להלן - המסמך המנחה) עודכן לאחרונה במאי 2006, והוא מאפשר למשטרה לקבוע סידורי מיגון ואבטחה, אך לצורך יישומו יש לסייר בכל מתקן, לאפיין את נקודות התורפה שלו ולקבוע את אמצעי המיגון והאבטחה שעליו לנקוט על פי תרחישי הייחוס.

שלוש שנים לאחר הביקורת הקודמת טרם החלה המשטרה לאפיין את נקודות התורפה של המתקנים ולקבוע את אמצעי המיגון והאבטחה שעליהם לנקוט.

סמכות המשטרה להנחות מחזיקי חומ"ס: ברוח הקודם צוין שאין בדין הסדר שתכליתו לחייב מפעלים מסוכנים למגן ולאבטח את מתקניהם מפני פח"ע ולהנחותם כיצד לעשות זאת.

בפברואר 2005 תוקן החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - תיקון החוק), והוחל על כמה גופים ציבוריים נוספים. הוא לא הוחל על מתקני חומ"ס, אך נאמר בו כי "הממשלה או שר שתמנה, תביא לידיעת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, בתוך חמישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה, את החלטתה לעניין הוספת גופים לרשימת הגופים הציבוריים שבתוספת ובהם גופי תשתיות".

המשטרה קבעה, בעבודת מטה, אמות מידה לקביעת הגופים שראוי להחיל עליהם את החוק: מידת הנוק העלול להיגרם כתוצאה מפח"ע, חומרתו, היקפו ומשכו. בעבודת המטה נקבעה תכנית תלת-שנתית להחלת החוק על גופים נוספים לפי סדר החשיבות של מניעת הפגיעה בהם. להגנה על מתקני תשתית וחומ"ס נקבעה עדיפות ראשונה ונקבע שהחוק יחול עליהם בשנת 2006.

במסגרת עבודת המטה ניתחו המשטרה והמשרד להגנת הסביבה את 5,000 מתקני החומ"ס בארץ לפי מידת הסיכון הנשקף מהם וקבעו ש-298 מתקנים יוגדרו כמסוכנים ביותר (רמה א'). 200 מהם אינם מתקנים מונחים, שכן החוק להסדרת הביטחון אינו חל עליהם. המשטרה קבעה כי היא תנחה מחזיקי מתקנים אלה בתנאי שיוחל עליהם החוק, יוקם במשטרה מדור חומ"ס ובו עשרה שוטרים ויוקצו לו אמצעים כגון כלי רכב ואמצעי תקשורת.

בפברואר 2006 הכין המשרד לביטחון הפנים הצעה להחלטת ממשלה הקובעת כי באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יתווספו בשנת 2006 לרשימת הגופים שבתוספת השנייה בחוק להסדרת הביטחון 200 מתקני חומ"ס. בהצעת ההחלטה נאמר שלביצוע התכנית התלת-שנתית תוקצב המשטרה בכ-11.36 מיליון ש"ח ויתווספו לה 39 תקני כוח אדם.

עד מועד סיום המעקב לא הביא המשרד לביטחון הפנים את הצעת ההחלטה לפני הממשלה, והמשטרה לא הוסמכה להנחות מפעלים מסוכנים. למשטרה גם טרם הוקצו האמצעים וכוח האדם הדרושים והיא טרם החלה להנחות את מחזיקיהם של מתקני חומ"ס בדבר אבטחתם ומיגונם מפני פח"ע.

יצוין כי המעקב העלה כי המשטרה ומחוז חיפה של המשרד שיתפו פעולה בנוגע להתקנת אמצעים למניעה של אירועי חומ"ס שמקורם בפח"ע במפעל מסוכן אחד בלבד. המחוז התנה מתן היתר רעלים למפעל במפרץ חיפה בכיבוע דרישות האבטחה של המשטרה, ואכן דרישותיה יושמו.

פעולות המל"ל להסדרת תחום האבטחה של מתקנים חיוניים: במאי 2004 החליטה הממשלה¹³ שהמל"ל תרכז בתוך חודשיים עבודת מטה בעניין ההגנה על מתקנים אסטרטגיים ובמסגרתה תגבש את רשימת מתקני התשתית הלאומיים והאתרים האסטרטגיים הדרושים הגנה ואבטחה ותקבע סדר עדיפויות למיגונם; תקבע את האחריות והסמכות של הגופים הממלכתיים לטיפול במתקנים אלה ותמפה את הצרכים בתחום זה. על מטה לוטר"ר הטילה הממשלה לרכז בתוך ארבעה חודשים עבודת מטה לבחינת הדרכים לחייב מתקני תשתית אסטרטגיים שאינם מונחים בהתקנת אמצעי האבטחה הדרושים.

בדצמבר 2004 השלימה המל"ל את עבודת המטה להסדרת ההגנה על מתקנים רגישים והציעה להקים במטה לוטר"ר "רשות לאבטחה ולמיגון" ולהקים "ועדה עליונה להגנת מתקנים רגישים" שחבריה יהיו נציגי כל הגופים הנוגעים בדבר. כן הציעה כי המשטרה תנחה את מפעילי המתקנים על בסיס המדיניות שיקבעו שני הגופים החדשים, ולשם כך יוקצו לה המשאבים הדרושים.

המלצות מל"ל לא עלו בקנה אחד עם המלצות המשטרה ולכן לא הוסדר הנושא. כעבור שנתיים, בדצמבר 2006, השלימה המל"ל הצעה נוספת, אך גם עליה היו שני הגופים חלוקים בדעותיהם. המל"ל הכינה גם שתי הצעות החלטה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ובהן הציעה להטיל עליה את הסדרת תחום האבטחה של מתקנים רגישים. זאת בהתבסס על החלטה מס' ב/48 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 9.1.02 בעניין האחריות לטיפול באירוע טרור בלתי-קונבנציונלי, החלטה שבה הוטל על המל"ל לייעץ ולסייע בתיאום הבין-משרדי לגורם הנושא באחריות כוללת לטיפול באירוע טרור בלתי קונבנציונלי.

13 החלטה 1894 המבוססת על החלטת הוועדה לביקורת המדינה בק/61 מיום 4.4.04.

נוכח התמשכות הדיונים בהסדרת תחום האבטחה והמיגון של מתקנים חיוניים, ראוי היה לקבוע הסדר זמני להנחיית מחזיקי מתקנים אלה בדבר ההגנה עליהם. יצוין כי גם בדיונים שקיימה המל"ל במסגרת עבודת המטה שעשתה בתחום זה עלה הצורך להסדיר את הנושא באופן זמני עד להסדרה מיטבית.

המל"ל והמשרד לביטחון הפנים לא הביאו בשנתיים שעברו מסוף 2004 ועד סוף 2006 לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את הצעות ההחלטה שלהם ובכך מנעו דיון שיכול היה להכריע איזה גוף ינחה את מפעילי מתקני החומ"ס בתחום האבטחה והמיגון. עוד העלתה הביקורת כי המל"ל אף לא הביאה לממשלה הצעה להסדר זמני בתחום זה.

בסקירה שהציג אגף הביטחון במשרד התשתיות למל"ל באוגוסט 2006 צוין כי חברות גז ודלק פרטיות במדינה אינן מונחות בידי המשטרה, ולכן "יש חוסרים משמעותיים" באבטחתם ובמיגונם, וכי מתקני תשתית רבים בתחום ייצור החשמל והתפלת המים שנמצאים בתהליך הקמה, משתמשים בחומ"ס ועלולים לסכן את סביבתם, אך גם הם אינם מונחים בידי המשטרה.

היעדר הסדרה של תחום האבטחה והמיגון של מתקני חומ"ס מונע מעורבות של גופי השלטון בהקמת מתקנים שנעשה בהם שימוש בחומ"ס והדבר עלול לסכן את האוכלוסייה.

המשרד לביטחון הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי בשנת 2006 הוא ניסה "לשלב את עבודת המל"ל בעניין ההגנה על מתקנים רגישים במסגרת התכנית ליישום תיקון חוק הסדרת הביטחון שלא הגיע לסימונו, עקב מחלוקת בין המשרד לביטחון הפנים והמל"ל שטרם באה על פתרונה. כמו כן, העדר תקציב יעודי לא אפשר להתחיל ביישום התכנית של מ"י [המשטרה] ליישום תיקון חוק להסדרת הביטחון... המשרד לבט"פ פועל ליישום התכנית להוספת גופים לחוק להסדרת הביטחון ולהביאה לאישור הממשלה כמתחייב מהחוק".

המל"ל השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "נסיון הליכון והגישור לקביעת המודל הרצוי לאור חילוקי הדעות מתמשך. בעקבות אי ההסכמות מבקשת המל"ל להציג בתקופה הקרובה חלופה נוספת לתפיסת ההסדרה, בתקווה להגיע להסכמות מול המשרד לביטחון פנים. עיקרה של התפיסה הינה כי האחריות לנושא יהיה על המשרד לבט"פ ויוקם מנגנון דומה למנגנון הקיים במשרד הפנים, ביחס למתקנים בטחוניים רגישים".

התמשכות הטיפול בתחום זה בידי המל"ל והמשרד לביטחון הפנים אינה הולמת את חשיבותו ודחיפותו. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה היה מקום לחזור לממשלה, דבר שלא נעשה.

הפעולות בעת המלחמה למניעת אירועי חומ"ס ולטיפול בהם

לפי חוק ההתגוננות, אם "שוכנע שר הביטחון כי קיימות נסיבות המצדיקות הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והממשלה טרם הכריזה על כך, רשאי הוא להכריז על מצב מיוחד בעורף; ב-15.7.06 הכריז

שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בשטח שסומן במפה שצורפה לצו, וב-16.7.06 הרחיב שר הביטחון את השטח שבו יחול מצב מיוחד בעורף עד לקו שמדרום לחיפה. עם ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, רשאי פיקוד העורף, בין היתר, " (1) לבצע צו שניתן למחזיק חומ"ס, בדבר אופן החזקת החומר, על מנת למנוע בתקופת קרבות סכנה לחיי אדם או לבריאותו או פגיעה ברכוש אגב החזקתו בחומר המסוכן, במקומו של המחזיק שניתן לו הצו, ולגבות ממנו את הוצאות ביצועו. (2) לסגור את המפעל שבו מוחזק החומ"ס, כולו או חלקו".

1. אכיפת הנחיות פיקוד העורף על מחזיקי חומ"ס בעת המלחמה

לפי נוהלי פיקוד העורף משנת 2005, תפקידו בתחום החומ"ס בעתות שגרה הם בעיקר לקבוע אמצעים למניעת פגיעה במצבורי חומ"ס במלחמה ולפקח על התקנתם. זאת כדי שבשעת חירום יוכל לעסוק בהיערכות אחרונה ובכלל זה בדיקת כמויות החומ"ס שבמפעלים קריטיים¹⁴ וגיבוש המלצות לגביהם, גיבוש המלצות להקטנת מלאי החומ"ס, לפינויו או למיגונו באמצעים זמניים.

בהתאם להכרזת שר הביטחון, רשאי פיקוד העורף לצוות על מחזיקי חומ"ס לנקוט פעולות למניעת הסיכון מהחומ"ס שברשותם. ואכן, ביום 21.7.06 החל פיקוד העורף להוציא צווים למחזיקי חומ"ס בכמות העלולה לפגוע באוכלוסייה. בצווים הונחו מחזיקי החומ"ס להקטין את מלאי החומ"ס לכמות המאפשרת תפעול אך מצמצמת למינימום את אפשרות הפגיעה באוכלוסייה והונחו גם להחזיק במפעלים צוותי תגובה ראשוניים כל עוד מצוי חומ"ס במתקניהם. בסך הכול הוציא פיקוד העורף במלחמה 85 צווים כאלה וביום 15.8.06 ביטל אותם.

(א) הועלה כי פיקוד העורף לא עשה בעתות שגרה עבודת מטה לקביעת המלאי המקסימלי שרשאי בעל מפעל להחזיק, בתלות באמצעי האבטחה והמיגון שהוא מפעיל, וגם במהלך המלחמה הוא לא עשה זאת לגבי כל המפעלים. לדוגמה, בצו שהוציא לחברה במפרץ חיפה הוא קבע כי עליה להפחית את מלאי האמוניה שברשותה לכמות שלא תעלה על 20 טון, אולם בנוגע לחומ"ס אחרים שברשותה קבע כי עליה להפחית את הכמות "לרמה תפעולית" בלא שקבע מה היא כמות זו ואם היא מסוכנת. פיקוד העורף גם לא ביקש מהמפעלים מידע על הכמות שנותרה בהם ולא עשה הערכת סיכונים בהתחשב בכמות שנותרה.

(ב) פיקוד העורף לא בחן כראוי את הדרישה להקמת צוות לתגובה ראשונית, ובין היתר לא נדון הסיכון לצוות כזה השהה במפעל שאין בו מקלט ולא נדונה השאלה האם ראוי שהטיפול הראשוני באירוע חומ"ס יעשה בידי צוות השהה במפעל או בידי צוות הבא אליו מבחוץ. יצוין כי בהיעדר דיון מבעוד מועד בשאלות אלה, היו בעת המלחמה מחלוקות בין פיקוד העורף למפעלים והן לא יושבו עד תום המלחמה.

על פיקוד העורף והמשרד לקבוע בעת שגרה, בשיתוף המפעלים, את המלאי המקסימלי שהם רשאים להחזיק ואת סדרי האספקה השוטפת של חומ"ס ובכלל זה תדירות האספקה ומועדה וכמויות החומ"ס שישופקו. על פיקוד העורף לבחון את משמעות הפעולות הכרוכות בהחזקת צוותים להתערבות ראשונית במפעל, ובכלל זה להחזיק ציוד מיגון ולהקים מרחבים מוגנים.

14 מפעלים שמחזיקים בכמויות גדולות של חומ"ס וסמוכים לריכוזי אוכלוסייה, ולכן אף שהותקנו בהם אמצעי מיגון הם עלולים לגרום לאירוע רב-נפגעים; לפיכך נוסף על המיגון הם נדרשים להקטין את מלאי החומ"ס בשעת חירום.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי בשל הקשיים והמחלוקות בינו לבין פיקוד העורף מינה השר להגנת הסביבה ועדה ציבורית מקצועית בראשות האלוף במיל. הרצל שפיר, שתפקידה לבחון את הסיכונים הקיימים מפעילות בחומרים מסוכנים במתקנים שהוגדרו, בעת מלחמה או בשעת חירום או עקב פעילות עויינת או רעידת אדמה...להמליץ בדבר האמצעים והשיטה להפחתת הסיכונים מהמתקנים ועוד".

פיקוד העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי "למפעלים מסוכנים לא נקבע מלאי מינימלי כי אין צורך בכך. המיגון הינו מענה מספק. עם זאת במהלך המערכה בצפון הפחיתו חלק מהמפעלים מלאים בעיקר בדרך של צריכה מוגברת כאשר הם משאירים לעצמם מינימום תפעולי שהינו פרמטר שפיקוד העורף אינו מסוגל לקבוע עבור המפעל, הגם שכאמור אין בכך צורך של ממש".

תשובת פיקוד העורף אינה מתיישבת עם הצווים שהוציא, שכן בחלקם קבע את המלאי המקסימלי שמתור להחזיק במפעלים ואינה מתיישבת עם העובדה שאמצעי המיגון שקבע למפעלים רבים הוא פינוי החומ"ס במקום מיגון פיזי. יתר על כן, לא כל מצבורי החומ"ס מוגנו, והיה מקום לאכוף עליהם להקטין את מלאי החומ"ס. על פיקוד העורף לפעול לכך שתהיה בידי בקרה ושליטה על כמויות החומ"ס שבמפעלים מסוכנים.

2. מתן הנחיות סותרות בידי המשרד ופיקוד העורף

בדוח הקודם צוין בנוגע לפגיעה מכוונת בחומ"ס, כי אף על פי שגופי השלטון הנוגעים בדבר ערים לצורך בהערכת סיכונים, בתהליכי ההערכה שעשו בתחום סיכונים המלחמה חסרו חלק מהשלבים הדרושים, ואילו בנוגע לסיכוני פח"ע - המשטרה ומ"ל היו בתחילתו של תהליך הערכה. מאחר שהערכות הסיכונים החלקיות נעשו בידי כל גוף בנפרד, לא נבחנו בהן כל פעולות המניעה האפשריות כדי לבחור את המיטביות שבהן מבחינת עלותן ותרומתן לצמצום כלל הסיכונים.

על פי החוק, תפקיד המשרד אינו כולל היערכות לפגיעה בחומ"ס במצב מלחמה ובכלל זה מצב מיוחד בעורף. עם זאת, המשרד ראה עצמו כבעל תפקיד מרכזי לטיפול בחומ"ס גם בזמן המלחמה והכין הערכות סיכונים בהתבסס על תרחיש ייחוס שונה מזה של פיקוד העורף.

ביום 24.7.06 הורה מנכ"ל המשרד, מר שי אביטל, למנהלי מחוזות הצפון וחיפה לפעול בתיאום עם פיקוד העורף ולהעביר לפיקוד העורף, באמצעות ראש האגף לחומ"ס במשרד, כל הנחיה שהם מעוניינים להעביר למחזיקי חומ"ס.

(א) בביקורת נמצא כי בין המשרד ופיקוד העורף נתגלעו חילוקי דעות מהותיים, בין היתר בנוגע לשיטת הערכת הסיכונים, לקביעת תרחיש הייחוס ולאמצעי המיגון הנדרשים, והם לא הצליחו ליישב את המחלוקות ביניהם, והדבר קיבל ביטוי גם בלקחים מהמלחמה שהציג פיקוד העורף לרמטכ"ל בדצמבר 2006, ובהם ציין כי אין שפה מקצועית משותפת בתחום הערכת הסיכונים.

(ב) למרות הוראות מנכ"ל המשרד, פעמים רבות קבע מחוז חיפה של המשרד בעת המלחמה הנחיות מיגון בלא שהתייעץ עם פיקוד העורף. לדוגמה: מנהל המחוז דרש ממפעלים להקים מיגון באמצעות שקי חול או אדמה ודיווח על כך לפיקוד העורף רק לאחר מתן ההנחיות. פעמים רבות פנו גם המשרד ופיקוד העורף בנפרד למחזיקי חומ"ס והציגו להם תרחישי ייחוס שונים, הערכות סיכונים ודרישות סותרות לנקיטת אמצעי מיגון. הסתירות וחוסר העקביות שבדרישות גופי השלטון פגעו באמינותם ועוררו מחאות של מחזיקי החומ"ס, ומקצתם אף איימו בהגשת תביעות משפטיות נגד המדינה. במקרים רבים, חילופי המכתבים התמשכו ובסופו של דבר לא ננקטו אמצעי המיגון שנדרשו.

להלן דוגמאות להערכות סיכונים ולדרישות מיגון סותרות¹⁵: (1) בדיון שהתקיים בעת המלחמה, ב-29.7.06, במרחב גליל של המשטרה, דיווח נציג מחוז צפון במשרד כי לפי הערכת הסיכונים שעשה המשרד, בכמה ישובים בצפון יש מפעלים מסוכנים שפגיעה בהם עלולה לגרום למוות של מי שיימצא במרחק של עד 750 מטר מהם. נציג פיקוד העורף שהיה בדיון טען כי על פי הערכת הסיכונים שעשה פיקוד העורף, אין במרחב הגליל אזורים שיש בהם סיכון לאוכלוסייה ולכן לא הוקצה למרחב זה כוח אדם מקצועי בתחום החומ"ס.

(2) ביום 15.8.06 הודיע פיקוד העורף לחברה א' כי הוא מבטל את כל הצווים להפחתת מלאי שהוציא במהלך המלחמה ומתיר לחזור לשגרה ובין היתר לאחסן במכל שלה את כמות החומ"ס שנהגה לאחסן לפני המלחמה. לעומת זאת, מנהל מחוז חיפה במשרד הודיע לחברה א' ב-21.8.06 כי "האירועים האחרונים הוכיחו שהכמויות [חומ"ס] שהנכם מאחסנים ומשתמשים מסכנת את הסביבה" ודרש שכמות החומ"ס במכל בעת שגרה לא תחרוג מכ-40% מהכמות המרבית שאוחסנה בו לפני המלחמה, וכי המפעל "יתאים את המיגון לרמת האיום החדש". מנהל מחוז חיפה במשרד התנה את חידוש היתר הרעלים של חברה א' בהתקדמות ביצוע הנחיותיו.

(3) בעת המלחמה הכין פיקוד העורף פעמיים הערכת סיכונים למכלי החומ"ס של חברה ג' וקבע כי אין צורך למגן אותם, שכן הם אינם מסכנים את האוכלוסייה לפי אמות המידה שקבע, אך יש להפחית את כמות החומ"ס המאוחסנת בהם. לעומת זאת, מנהל המחוז הודיע לחברה כי אף שהפחיתה את כמות החומ"ס לפי דרישות פיקוד העורף, הכמות המאוחסנת במתקניה "מהווה סיכון מהותי", דרש ממנה להציג לו "פתרונות הנדסיים הולמים" לסיכון וכן דרש ממנה לרוקן לחלוטין את המכל או להקים סביבו אמצעי מיגון זמני מלוחות בטון. חברה ג' הודיעה למנהל המחוז כי המכלים מוגנו בעלות של מיליוני ש"ח לפי הנחיות פיקוד העורף, שהוא להבנתה הגוף המקצועי והמוסמך להערכת סיכונים. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2006, לא נקטה חברה ג' אמצעים נוספים למיגון מתקניה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא "אינו עוסק כלל בהערכת ובניית תרחישי ייחוס והוא מבצע הערכות סיכונים לתרחישים שונים מסבירות נמוכה לגבוהה (כלומר עבור תרחישי ייחוס שסבירותם מעל אפס) על מנת להיערך לכל התרחישים האפשריים".

משרד מבקר המדינה ציין כי הערכת הסיכונים של המשרד התבססה על תרחיש ייחוס השונה מזה של פיקוד העורף ולכן הציגו שני הגופים הערכות סיכונים סותרות. על המשרד ופיקוד העורף לגבש תרחיש ייחוס מוסכם ואחיד ואין מקום לתת למפעל הנחיות סותרות על ידי שני גופים ציבוריים.

15 ראו דוגמאות גם להלן בפרקים על הסדרת השימוש באמוניה בעת חירום (עמ' 135) ועל חוות הגפ"מ בקריית אתא (עמ' 140).

3. פעולות האכיפה בעת המלחמה

באיום הייחוס הכללי לעורף העריך אג"ת שכבר בתחילת מלחמה יותקף העורף בטילים. לפיכך היה חשוב שפיקוד העורף יפעל במהירות האפשרית כדי שמצבורי חומ"ס לא יסכנו את האוכלוסייה.

הועלה שפיקוד העורף פעל באטיות רבה, ואף שהמלחמה נמשכה 34 ימים, עד סיומה הוא לא הצליח להפחית את הסיכון לאוכלוסייה בדרכים שהוא עצמו קבע בדרישותיו ממחוזי חומ"ס. להלן הפרטים:

אף שפיקוד העורף ידע שמפעלים רבים בקו העימות אינם ממוגנים, וברשות חלק מהם כמויות חומ"ס גדולות מכפי שהוא מתיר, רק ב-16.7.06 החלו נציגיו לבקר במפעלים מסוכנים, והוא החל להוציא צווים להפחתת מלאי החומ"ס ולהקמת צוותי התערבות ראשונית רק ב-21.7.06 - תשעה ימים לאחר פתיחת המלחמה. בסיוורים שעשו נציגיו בעת המלחמה הם מצאו כי הנחיותיו אינן מבוצעות אולם הוא לא אכף את ביצוע הצווים; כשבוע עד שבועיים לאחר הוצאתם הודיע לאותם מפעלים כי אם לא יבצעו את הצו מיד ישקול לסגור את המפעל. הוא הוציא צווים ספורים לסגירת מפעלים, אולם גם את ביצועם לא אכף. חלק מהצווים ביטל לאחר שהנהלות המפעלים התחייבו לעמוד בדרישותיו.

חמורה במיוחד השתהותו של פיקוד העורף בנוגע לטיפול בכמה מפעלים הסמוכים מאוד לאוכלוסייה שהיו בהם כמויות גדולות של חומ"ס במכלים לא ממוגנים שחלקם חשופים על גגות המפעלים. בסביבת המפעלים האלה נפלו עשרות רקטות. יצוין כי לאחד המפעלים לא היה היתר רעלים, ולפיכך היה על המשרד לסגור אותו עוד לפני המלחמה או לכל הפחות עם פריצתה, ועל פיקוד העורף היה לסגור אותו מיד כשלא עמד בתנאי הצו.

מפעל שפיקוד העורף לא אכף עליו לנקוט את האמצעים הדרושים נפגע במלחמה: במפעל יש מערכת קירור המכילה, בעתות רגיעה, כ-14 טון אמוניה.

ב-24.7.06 הוציא פיקוד העורף למפעל צו להפחתת כמות האמוניה ולהחזקת צוות התערבות ראשונית. בביקורת שעשה ביום 3.8.06 מצא פיקוד העורף שהצו לא בוצע, אך הוא לא סגר את המפעל אלא הודיע לו שאם לא יבצע את הצו ישקול לסגור אותו.

ב-5.8.06 פגעה רקטה במפעל ורסיסה גרמו לכ-15 חורים בצנרת האמוניה ובמכל העיבוי. המשטרה דיווחה על כמה תושבים שחשו ברע עקב שאיפת גז וקיבלו טיפול רפואי. לפי הערכת המשרד, מהצנרת ומהמכל נפלטו כשישה טון אמוניה. יצוין כי לאירוע לא היו תוצאות חמורות יחסית, בין היתר הודות לכך שרוח צפון-מערבית חזקה הרחיקה את החומ"ס מהאוכלוסייה.

4. ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס בעת המלחמה

לפי תורת הפעלה משולבת לטיפול באירועי חומ"ס - "הטיפול המשולב באירועי חומ"ס" - שנקבעה ביוני 1994 (להלן - התו"ל)¹⁶, המשטרה אחראית לפיקוד ולשליטה על הטיפול באירועי

16 התו"ל קיבל תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.12.94 ומספרה 4383 (חמ/21).

חומ"ס, והכוחות המשתתפים בטיפול בו יהיו כפופים לה; כוחות אלה כוללים, בין היתר, את שירותי הכיבוי וההצלה, מגן דוד אדום (מד"א) ונציגי המשרד, שתפקידיהם העיקריים הם לגלות, לזהות ולנטר את החומ"ס, לבצע הערכת סיכונים בעת האירוע, לייעץ ולתת הנחיות מקצועיות לכוחות ולמפקדה הפוקדת על האירוע, לנטרל את המפגע ולהחזיר את המצב לקדמותו. הוראות בעניין זה נקבעו גם בפקודת המשטרה בפרק העוסק באסון המוני, ולפיהן בעת שגרה המשטרה היא האחראית לפיקוד ולשליטה בטיפול באירוע חומ"ס.

(א) לפי תרחיש הייחוס שהכין אג"ת לאזור מפרץ חיפה באוגוסט 2005, הכין פיקוד העורף הערכת סיכונים שלפיה יש להיערך ל"פגיעה קרובה"¹⁷ במצבורי חומ"ס. לעומת זאת מחוז חיפה במשרד הכין בעת המלחמה הערכות סיכונים שלפיהן תרחיש הייחוס הוא פגיעה ישירה של טיל במצבורי החומ"ס המסוכנים ביותר במפרץ חיפה. את הערכות הסיכונים שלו הציג המשרד לגורמי המשטרה במחוז חיפה.

המשטרה פעלה לפי תרחיש הייחוס של המשרד והקימה מפקדת חומ"ס שמטרתה לתת מענה לתרחיש הייחוס הזה (להלן - מפקדת חומ"ס). מפקדת החומ"ס כללה שוטרים, כוחות של מד"א, של שירותי הכיבוי וההצלה, של פיקוד העורף ונציגי המשרד. בסך הכול הוקצו למפקדת החומ"ס 266 שוטרים וחילים שתפקידם להיערך לטיפול באירוע חומ"ס כאמור ו-200 שוטרים נוספים שהיו אמורים להצטרף למפקדת החומ"ס בעת הצורך אם לא יהיו אירועים אחרים שבאחריות תחנות המשטרה שלהם. חלק מכוחות אלה הועברו ממחוזות אחרים של המשטרה.

(1) הערכות הסיכונים הסותרות הובאו לידיעת הציבור וכאמור, גם לידיעת מחזיקי החומ"ס, ועלולים ליצור חוסר אמון בגופי השלטון. על המשרד, פיקוד העורף והמשטרה להביא בחשבון את הנוקים של הבאת עמדות והערכות סותרות, ולקבוע במצבי חירום גוף ממשלתי אחד שירכז את עמדות הגופים השונים וינחה את המפעלים והציבור בנושא חומ"ס.

(2) לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון אם במלחמה בכמה חזיתות ניתן יהיה לתגבר מחוז אחד של המשטרה בכוח אדם ואמצעים ממחוזות אחרים ובה בעת לעמוד בכל המשימות הנדרשות ובכלל זה בתחום החומ"ס. בהנחה שהיקף המשימות של מחוז הצפון לא יקטן, חיוני שהגופים הנוגעים בדבר יקבעו תכנית היערכות מתואמת ומשולבת.

(ב) לפיקוד העורף אחריות לפקד ולשלוט על אירועי חומ"ס במלחמה ובין היתר, להנחות את האוכלוסייה בכל הנוגע לפעולות שעליה לעשות בעת אירוע חומ"ס המתרחש בשטח שהוכרו לגביו מצב מיוחד בעורף או בתקופת קרבות.

הועלה שמרחב חוף במשטרה קבע בפקודותיו שבעת אירוע חומ"ס, הוא ינחה את האוכלוסייה במקום פיקוד העורף. לעומת זאת מרחב גליל של המשטרה הנחה את נציג פיקוד העורף להיערך להנחות את האוכלוסייה בנוגע להתנהגות באזורים שנפגעו מחומ"ס.

עוד הועלה כי פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה קבעו בעת המלחמה נהלים נפרדים לטיפול באירוע הנגרם מפגיעה במצבורי חומ"ס, שאינם מביאים בחשבון זה את פעולתו של זה: ב-26.7.06 הפיק המשרד נהל ולפיו ניטור החומ"ס וזיהויו וכן הערכת סיכונים ראשונית ייעשו בידי המשרד; פיקוד העורף לא הוזכר בנהל. לעומת זאת, בפקודה של פיקוד העורף מ-20.7.06 נקבע כי מחוז הצפון של הפיקוד יפקד על הטיפול באירוע חומ"ס במרחבו בעת המלחמה ויקבל אחריות לטיפול בו; המשרד אינו מוזכר בפקודה.

(ג) אירועי הלחימה בצפון ובכלל זה האתרים שבהם נפלו רקטות עשויים להצביע על כוונות האויב ויכולותיו, ולכן המידע עליהם חשוב להערכת הסיכון ולהיערכות בתחום המיגון. השוואה בין נתונים אלה ובין ההערכות המוקדמות בדבר היכולת והמוטיבציה של האויב חשובה לצה"ל להפקת לקחים ולחקר ביצועים. גם בדיוני פיקוד העורף לאחר המלחמה עלה הצורך בבדיקה אם אירועי המלחמה בכל הנוגע לפגיעה במצבורי חומ"ס עולים בקנה אחד עם התאוריות שהציג אג"ת לפני המלחמה.

התברר שצה"ל לא אסף נתונים מדויקים על מקבצי נפילות הרקטות (המקומות שבהם נפלו ומועדי הנפילות), דבר העלול לפגוע ביכולתו לנתח את האיום הנשקף למצבורי חומ"ס.

5. הסדרת השימוש באמוניה בעת חירום

גז האמוניה הוא חומר רעיל ונפיץ אך חיוני, בעתות שגרה ובעתות חירום, לתעשיית המזון והתרופות, לייצור מעגלים מודפסים, לזיקוק נפט ולתעשיית הברום. שימוש נרחב באמוניה נעשה במתקני קירור שחלקם משמשים מפעלים חיוניים בשעת חירום. על מנת לשמור על ביטחון האוכלוסייה ולאפשר פעולה תקינה ככל האפשר של המפעלים המשתמשים באמוניה, חשוב להסדיר את השימוש בה, בעתות שגרה ובעתות חירום, ובכלל זה את יבוא האמוניה, אחסנתה, שיווקה ושינועה.

אספקה ושינוע של אמוניה לצרכנים :

פיקוד העורף, מטה מל"ח והמשרד לא בחנו מבעוד מועד את מידת הצורך של מפעלים ברחבי הארץ באמוניה, ולא קבעו נהלים להסדרה בטוחה של משק האמוניה בארץ בעת חירום, הנוגעים בין היתר לאספקת אמוניה לצרכנים, למקום טעינת מכליות ולכמות שמותר לשנע ולאחסן בעת חירום. עקב כך, בעת המלחמה ניהלו פיקוד העורף והמשרד מסכת ארוכה של דיונים ובדיקות בנוגע להיבטים אלה, עם גופים פרטיים המחזיקים או צורכים אמוניה, וההנחיות שקבעו לא היו מיטביות.

לדוגמה, חברה ד' מספקת אמוניה באריות קטנות למפעלים רבים, שחלקם מוגדרים חיוניים בשעת חירום. בעת המלחמה עשה פיקוד העורף הערכת סיכונים למתקני חברה ד' וקבע תרחיש ייחוס של "פגיעה קרובה". בצו שהוציא פיקוד העורף לחברה ד' קבע כי היא רשאית להמשיך לאחסן אמוניה במתקניה אך עליה להפחית את כמותה. לעומת זאת, מחוז חיפה של המשרד קבע תרחיש ייחוס של פגיעה ישירה בגז מכל אמוניה שהחברה מפעילה, ומנהל המחוז הורה לחברה ב-18.7.06 לסגור את מתקניה ולהקים מתקן למילוי אריות אמוניה מחוץ לטווח הרקטות; מאחר שהחברה לא מילאה את הנחיותיו, קבע מנהל המחוז כי אם בתוך תשעה ימים לא יוקם המתקן, הוא לא יאשר לה לאחסן ולמלא אמוניה במפעל.

חברה ד' דחתה את דרישות מנהל המחוז בטענה שהן אינן מעשיות, שכן אי-אפשר להקים מערכת מילוי חלופית בתוך זמן קצר, ומניסיונה, תהליך קבלת אישורו של המשרד להקמת מערכת כזאת אורך כשלושה חודשים. החברה טענה שאין הצדקה מקצועית לאיסור על מילוי אמוניה במפעל. במכתב לפיקוד העורף ולמנהל מחוז חיפה במשרד העלתה החברה את חילוקי הדעות שבין שני גופי השלטון האמורים ובסופו של דבר לא ביצעה את דרישות מנהל המחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהנחיית מפעלים מסוכנים בעת חירום תיעשה לאחר שנבחנו אפשרויות היישום ולאחר שנקבעו מבעוד מועד הסיכונים, כמויות החומ"ס שמתור לאחסן, דרכי האספקה של החומ"ס ואין לדחות קביעת עניינים אלו לעת המלחמה.

מכל האמוניה שבנמל חיפה: חברה א' מפעילה בנמל חיפה מכל אמוניה מקוררת שנפחו כ-12,000 טון. באוקטובר 2002 הגישה ועדת משנה של ועדת הפנים של הכנסת דוח למשרד לאיכות הסביבה ולפיקוד העורף (להלן - דוח ועדת המשנה) ובו ציינה: "מאחר ואנו ערים לסיכונים העתידיים עקב פעולות עיונות באמצעות שימוש באמל"ח לצורך פגיעה במיכל האמוניה, הרי שלאור הרגישות שבהפעלת מתקן שקיים בו פוטנציאל הרסני, סבורה הוועדה כי לתנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה יש להוסיף את קבלת התייחסות פיקוד העורף לסיכון כתוצאה מפגיעה ישירה של פצצות ו/או טילים ושילוב ההמלצות בתנאי ההיתר".

במרס 2002 העריך אג"ת את הסיכון לפגיעה במכל במלחמה על בסיס איום הייחוס שנקבע בהערכות המודיעין וקבע, בין היתר, כי הסיכוי לפגיעה ישירה במכל נמוך מאד. עם זאת, לבקשת מפקד פיקוד העורף באותה עת, האלוף יוסף מישלב, העריך אג"ת את הסיכונים גם לפי תרחיש ייחוס מחמיר יותר, וקבע כי נוכח תרחיש ייחוס זה סביר שהמכל ייפגע קשה, אך ציין כי תרחיש זה "חמור באופן בלתי סביר".

על בסיס ההערכה המחמירה קבע אלוף פיקוד העורף כי יש למגן את גג המכל, וכי המפרט למיגון יגובש בתוך חודשים מספר בידי "צוות מקצועי להשלמת מיגון מיכל האמוניה" שחבריו יהיו נציגי פיקוד העורף, נציגי חברה א', נציגי עיריית חיפה ויועץ מיגון מטעם הפיקוד. הצוות החל לפעול בינואר 2003 וקבע מפרט למיגון גג המכל מפני תרחיש ייחוס של פגיעה ישירה של טיל מסוג מסוים. ברוח הקודם צוין כי הצוות דיווח למפקד פיקוד העורף ביוני 2003 כי מיגון גג המכל כרוך בהגבתו באופן החורג מהמותר בקרבת שדות תעופה, ולכן "אין דרך לבצע תוספת מיגון כפי שקבע אלוף פיקוד העורף". באותו מועד הופסקה עבודת הצוות והמכל לא מוגן כנדרש.

המעקב העלה שגם לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת, אוקטובר 2003, לא המשיך פיקוד העורף לבחון אפשרויות למיגון המכל לפי קביעת אלוף פיקוד העורף דאז.

באפריל 2006 שב אג"ת והכין, לבקשת אלוף פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון, הערכה של סיכויי הפגיעה במכל בהתבסס על ההערכה המודיעינית התקפה באותה עת וקבע כי הסיכויים לפגיעה ישירה במכל קטנים מאוד ויש סיכוי קטן לפגיעה בקרבת המכל.

הערכת אג"ת עסקה רק באיומי ייחוס מלחמתיים שכללו ירי רקטות וטילים מלבנון ומסוריה ולא כללה תרחישי ייחוס של פח"ע, שהם באחריות המשטרה. פיקוד העורף לא ביקש מהמשטרה לעשות הערכת סיכונים בתחום הפח"ע, המשלימה את הערכת הסיכונים של אג"ת, ושום גוף אחר לא הכין הערכת סיכונים מערכתית לכלל תרחישי הייחוס הנוגעים למכל האמוניה. עקב כך גם לא נדון בראייה מערכתית משולבת המיגון הדרוש למכל האמוניה מפני פגיעה מכוונת.

במאי 2006 הודיע פיקוד העורף לחברה א' כי "לא נשקפת סכנה ממיכל האמוניה בהקשר המלחמתי", וכי במצב מלחמה ידרוש פיקוד העורף לצמצם את תכולת המכל למידה שלא תסכן אפילו את עובדי המפעלים בסביבה. עם זאת הודיע פיקוד העורף כי על חברה א' להכין "תכנית רב

שנתית שתכליתה נטרול מקסימלי של הסכנה הפוטנציאלית הנשקפת מהימצאותו של מיכל מסוג זה בסביבה רווית אוכלוסין - ע"י העתקת המיכל או חלוקתו למקטעים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מקרה זה ממחיש את הצורך בגורם מתכלל בתחום החומ"ס. זאת ועוד, לנוכח כלל הסיכונים ובכלל זה סיכוני מלחמה ופח"ע, יש לעשות הערכת סיכונים אינטגרטיבית שתאפשר בחינת מכלול השיקולים מנקודת המבט של כלל הגופים הנוגעים בדבר. מדובר במכל המאחסן כמות ניכרת של חומר המסוכן לאוכלוסייה; אשר על כן שינוי החלטות שהתקבלו בעניין זה ראוי שייעשה בשיתוף פיקוד העורף, המשטרה והמשרד, ואף ראוי להעלות את הסוגיה לפני השרים הנוגעים בדבר.

הנחיות המשרד ופיקוד העורף לחברה א' בעת המלחמה: במסמכי פיקוד העורף מוגדר מכל האמוניה כמפעל קריטי שמחויב להקטין בעתות חירום את מלאי האמוניה ל-2,000 טון, נוסף על מיגון המכל. מהערכת סיכונים שעשה פיקוד העורף ביום פריצת המלחמה, 12.7.06, עולה כי במכל היו באותו היום 8,200 טון אמוניה.

א. אף שכמות האמוניה במכל הייתה גדולה יותר מפי ארבעה מהכמות המרבית שמתיר פיקוד העורף להחזיק בעת חירום, לא הוציא הפיקוד לחברה א' צו להפחתת המלאי. רק ב-21.7.06 (תשעה ימים לאחר תחילת המלחמה) קבע הפיקוד כי יש להפחית את כמות האמוניה ל-2,000 טון והוציא צו בהתאם.

ב. בצו נקבע כי על חברה א' להתחיל בהקטנת המלאי באותו יום, אולם לא נקבע בתוך כמה זמן על כמות האמוניה להגיע לכמות שנקבעה בצו, אף שבצווים שהוצאו למפעלים אחרים נקבע מועד השלמת הפעולות שצוינו בצו.

ג. ממסמכי פיקוד העורף עולה שהוא ידע שהמפעל מפחית את המלאי בקצב מרבי של כ-300 טון ליום ולכן הפחתת המלאי לכמות שקבע תארך כ-12 ימים, אך הוא לא התערב להאצת התהליך. יצוין כי עד סוף המלחמה לא הופחתה הכמות ל-2,000 טון כנדרש.

ד. הועלה שהיו חילוקי דעות מהותיים בין פיקוד העורף לבין המשרד, בנוגע להערכת הסיכון מהמכל ולפעולות שעל חברה א' לנקוט. שני הגופים לא יישבו את חילוקי הדעות ביניהם וכל אחד מהם הנחה את חברה א' הנחיות סותרות: פיקוד העורף דרש מהחברה להפחית את כמות האמוניה במכל ל-2,000 טון; מחוז חיפה במשרד דרש ממנה להפחית את הכמות עוד יותר, אך החברה טענה שהדבר אינו אפשרי מסיבות טכניות ותפעוליות. המחוז לא קיבל את טענתה וקבע כי כמות של 2,000 טון היא בגדר סיכון מהותי ולכן דרש מהחברה להציג פתרונות הנדסיים לריקון המכל.

הסמכות לעסוק בסיכונים שמקורם בפעולות מלחמתיות נתונה לפיקוד העורף ולא למשרד. אף שלמשרד הייתה עמדה שונה, היה מקום שיפעל בתיאום עם פיקוד העורף, ולא היה מקום שהגופים ייתנו למפעל הנחיות סותרות.

6. הטיפול בחומ"ס בנמל חיפה

חברת נמל חיפה בע"מ מפעילה את נמל חיפה שהוא הנמל הגדול במדינה. בנמל מסוף כימיקלים ומעגן דלק שבהם נפרקים חומ"ס, חלקם מועברים למפעלים שבסביבה באמצעות צנרת וחלקם מאוחסנים בנמל עד לפינויים בידי היבואנים שלהם. חומ"ס אלה חיוניים לתעשייה בארץ, אך אירוע חומ"ס שייגרם מפגיעה בהם עלול לסכן את האוכלוסייה שבקרבת הנמל. מאחר שהנמל נמצא בקרבת אוכלוסייה ובטווח הרקטות והטילים מלבנון, יש חשיבות רבה למניעת הסיכון שמשיתים החומ"ס שבו על האוכלוסייה שסביבו. לשם כך יש לקבוע מבעוד מועד את סדרי העבודה בנמל בעת מלחמה.

החזקת חומ"ס בנמל בעתות חירום: נוהלי החירום של הנמל (להלן - נוהלי החירום) קובעים כי פיקוד העורך הוא שיסדיר את תחום החומ"ס בנמל בעתות חירום וינחה את הנמל, בין היתר בנוגע למלאי שמותר לאחסן בו. לפי נוהלי החירום, חומ"ס מסוגים מסוימים, הנקובים ברשימות שהוכנו מראש, לא יאוחסנו בנמל בשעת חירום, ועל הנמל למסור אותם ליבואניהם מיד עם פריקתם מהאוניה. חומ"ס מסוגים אחרים ימוגנו בשעת חירום באמצעות מכולות מיוחדות.

בעת המלחמה הורה מנהל המחוז לנמל חיפה, במסגרת "תנאים נוספים להיתר רעלים", לפנות מיד גם חומ"ס שתוכנן שימוגנו בנמל, ואם הדבר אינו אפשרי – להשיבם לאנייה שבה הובאו. גם פיקוד העורך הוציא לנמל צו בעת המלחמה, ובו דרש שחומ"ס שתוכנן שימוגנו בנמל - יפוננו מיד. יצוין כי גם רשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן - רשות הספנות) הנחתה את הנמל בעניין חומ"ס.

פיקוד העורך והמשרד לא קבעו בעתות שגרה את כמות החומ"ס שמותר לאחסן בנמל בעת חירום, וכתוצאה מכך נקבעו הנחיות בעת המלחמה בלא שלנמל ניתנה הזדמנות להביע את דעתו בעניין. זאת ועוד, ההנחיות של המשרד ושל פיקוד העורך בדבר פינוי מידי של חומ"ס שתוכנן שימוגנו, שונות מנוהלי הנמל, והן נקבעו בלא שהמשרד והפיקוד הסדירו את אופן הפינוי המידי של חומ"ס ובכלל זה את הטיפול בהם במכס ואת הגיוס של אמצעי תחבורה ונהגים במקום נהגי חברות הובלה שסירבו לבצע את העבודה.

ב-15.7.06 החליט פיקוד העורך שהוא יפקח על כניסת אניות שנושאות חומ"ס לנמל חיפה, ואחר כך קבע נוהל לתפקוד הנמל במלחמה ועיקרו: אניות הנושאות חומ"ס ייכנסו לנמל רק בתיאום עמו ובאישורו; אניות הנושאות חומ"ס דליקים ייפרקו בלילה, ובכל רגע נתון תהיה בנמל אנייה אחת בלבד; אניות הנושאות חומ"ס אחרים ייבחנו באופן פרטני; החומ"ס שייפרקו מהאניות יפוננו מהנמל מיד. פיקוד העורך הורה לנמל להחזיק כל הזמן צוות לתגובה ראשונית ולעדכן בכל יום את פיקוד העורך בדבר סוגי החומ"ס שבנמל, דרכי אריזתם וכמותם. פיקוד העורך קבע גם תהליך התייעצות ואישור לכניסת אנייה הנושאת חומ"ס לנמל, הכוללת התייעצות עם מטה מל"ח אך לא עם המשרד. לעומת זאת, ב-3.8.06 פרסם גם מחוז חיפה של המשרד הנחיות לשעת חירום לנמל, ובהן דרש מהנמל לדווח לו על כל מכולת חומ"ס העושה דרכה לארץ, 48 שעות לפני בואה, ולקבל את אישורו לכניסתה לנמל. בהנחיות המשרד לא הוזכר מקומו של פיקוד העורך בתהליך.

בפועל התקשו נמל חיפה וגורמים פרטיים המייבאים ומייצאים חומ"ס לעמוד בהנחיות פיקוד העורך והמשרד, והם לחצו על ועדת המל"ח העליונה להקל עליהם. לבקשת הוועדה אישר פיקוד העורך להפר את הנהלים שקבע, ובין היתר אישר להכניס לנמל יותר מאנייה אחת במקביל ולפרוק אניות הנושאות חומ"ס דליקים גם בשעות היום.

הועלה שפיקוד העורף לא עשה מבעוד מועד עבודת מטה הכוללת הערכה של הסיכון הנגרם מפריקת אניות בנמל על מנת להסדיר את יבוא החומ"ס בעת חירום ובכלל זה לקבוע סדרי פריקה שיקטינו את הסיכון ככל האפשר ואף לשקול את האפשרות לייבאם דרך נמל אחר. ממסמכי מחוז חיפה של המשרד עולה כי הנושא נדון לראשונה בעת המלחמה. יצוין כי ממסמכי משרד התשתיות עולה שחברות סחר בין-לאומיות המובילות נפט לישראל הודיעו לגורמים בענף האנרגיה כי פגיעה של טיל במכל או באנייה עלולה לגרום לשיבוש הגעתן של אניות לנמלי ישראל ולקשיים באספקת מקורות אנרגיה למדינה. מכאן שפגיעה במתקני חומ"ס עלולה לגרום גם לנזקים כבדים ברמה הלאומית. ראוי שהממשלה תיזום בדיקה של האפשרות להקים מסופים חלופיים לפריקת חומ"ס ודלקים במצב מלחמה.

כמה גורמי שלטון וגופים פרטיים מטפלים בחומ"ס המיובאים או מיוצאים, העיקריים שבהם: הנמל, בעל החומ"ס, סוכן האנייה, המכס ומוביל החומ"ס. על מנת שניתן יהיה לפנות חומ"ס מהנמל ביעילות, יש לקבוע מבעוד מועד את תחומי האחריות של הגורמים האלה ואת הפעולות שעל כל אחד מהם לעשות ולדאוג שבשעת חירום הם אכן יבצעו את תפקידם, שכן די בכך שאחד מהם לא יתפקד כראוי כדי להותיר בנמל את החומ"ס ולהותיר על כנו את הסיכון הנובע מהם.

(א) האחריות לפינוי חומ"ס מהנמל: חומ"ס שנפרקו בנמל נמצאים בשטח שבאחריות הנמל, שייכים לסוכן האנייה ומיועדים למפעלים בארץ או בחו"ל, שהם המומחים לטיפול באותם חומ"ס.

(1) בעת המלחמה התעוררו ויכוחים בין הנמל לבין המשרד בנוגע לשאלה מי אחראי לפנות את החומ"ס מהנמל: מחוז חיפה של המשרד דרש שהנמל יעשה זאת, ואילו הנמל טען כי הפינוי הוא באחריות סוכני האניות. הנמל דרש מסוכני האניות לפנות את החומ"ס מהנמל מיד, אולם מאחר שאין בידי כלים וסמכויות אכיפה נגדם, הם לא תמיד נענו לדרישותיו. גם פיקוד העורף והמשרד לא יכלו לאכוף עליהם לפנות חומ"ס, כיוון שהם אינם נחשבים מחזיקי חומ"ס לפי תקנות ההתגוננות ואינם מחזיקים בהיתר רעלים.

(2) מלקחים שהפיק הנמל לאחר המלחמה מתברר שאי-הסדרת סוגיה זו עלולה גם למנוע טיפול מהיר באירועי חומ"ס בנמל, שכן חומ"ס המובל באנייה נושא רק את זיהוי סוכן האנייה, ורק באמצעותו ניתן להזעיק את עובדי המפעל שמומחה לטפל בו. אותו סוכן אינו מחויב לעבוד במצבי חירום שונים, והדבר עלול לעכב את הטיפול באירוע החומ"ס.

(ב) הקצאת נהגים וכלי רכב לפינוי חומ"ס: לפינוי חומ"ס מהנמל נדרשים כלי רכב מתאים ונהג בעל רישיון להובלת חומ"ס, ולעתים יש לתאם את מסלול הנסיעה ומועדה עם משטרת התנועה, במיוחד כאשר כבישים נסגרים בשל הסיכון או משום שהצבא משתמש בהם. חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא-הגנה לישראל, התשמ"ז-1987, מקנה לשר התחבורה סמכות לגייס כלי רכב לאספקת שירותים חיוניים לציבור או לטיפול באסון המוני, ובכלל זה לפינוי חומ"ס. גם חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997, ותקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001, שהותקנו מכוחו קובעים כללים מפורטים בנוגע להובלת חומ"ס ובהם הוראות בנוגע לכלי הרכב המתאימים, הדרכה, רישוי והסמכת נהגים, ועקב העיסוק בכך יש למשרד התחבורה מאגר מידע על נהגים, חברות וכלי רכב המתאימים להובלת חומ"ס.

הועלה כי הנחיות המשרד ופיקוד העורף נמסרו לנמל בלא שנעשתה מבעוד מועד עבודת מטה בעניין זה ובלא שהם ביקשו ממשרד התחבורה סיוע בהקצאת נהגים וכלי רכב לפינוי חומ"ס מהנמל. כאשר דרשו המשרד ופיקוד העורף מהנמל לפנות את החומ"ס, והוא פנה לחברות הובלה, יש שנענה שאין כלי רכב או שאין נהגים המוסמכים להוביל חומ"ס ומוכנים לבצע את העבודה.

רק בעת המלחמה נעשתה עבודת מטה בעניין זה, וסוכם שהמשרד יסייע לנמל בכך שיפנה למשרד התחבורה בבקשה לגייס כלי רכב ונהגים. ראוי שהמשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף, הנמל ומשרד התחבורה יבחנו את הדרך הראויה להסדרת הנושא.

(ג) טיפול המכס בחומ"ס בנמל: (1) יבואני חומ"ס חייבים לקבל את אישור המכס להוצאתם מהנמל. לשם פינוי מהיר של חומ"ס מהנמל יש להבטיח שאנשי מכס יהיו בנמל ושניתן עדיפות לטיפול בחומ"ס.

הועלה שהמשרד ופיקוד העורף לא הסדירו עניין זה מבעוד מועד, ועקב כך בימים הראשונים של המלחמה היו משרדי המכס בנמל סגורים, וחומר מסוכן מאוד שאסור לאחסן בנמל אפילו בשגרה ויש לפנותו מיד בפריקתו מהאנייה, נותר מאוחסן בנמל במהלך המלחמה. רק בעת המלחמה קבעו הנמל, המכס והמשרד נוהל לפינוי חומ"ס מהנמל בתקופת המלחמה.

(2) בעת המלחמה קיים מחוז חיפה במשרד שימוע למנהל נמל חיפה, מר עמוס עוזני, בשל אחזקת מכולות חומ"ס שלא על פי היתר הרעלים של הנמל. בשימוע התברר שהנמל דרש מיבואן החומ"ס לפנותם, אך הוא לא עשה כן. התברר גם שאחד ההליכים האפשריים לפינוי חומ"ס שהיבואן לא פינה אותם מנמל חיפה, הוא העברתם לנמל אשדוד ב"הסדר מעבר", אולם שלטונות המכס לא נערכו מבעוד מועד לאפשר הסדר כזה. בשימוע הועלה הצורך להקים ועדה משותפת למשרד, למכס ולנמל שתקבע מסופים בנמלים שיהיה להם היתר רעלים ושניתן יהיה לאחסן בהם חומ"ס שהועברו בהסדר מעבר. ראוי אפוא להסדיר גם עניין זה.

על פיקוד העורף, המשרד והנמל לבחון את כל היבטי פריקת חומ"ס בנמל חיפה ופינויו משם במצבי חירום שונים, להשלים את הנהלים בתחום זה ולתרגל את ביצועם.

חברת נמל חיפה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "כהפקת לקחים מאירועי המלחמה האחרונה בצפון, החלה חברת נמל חיפה לעדכן את קובץ נהלי החירום שברשותה. במסגרת זו מכינה החברה בימים אלה נוהל טיפול ושינוע חומרים מסוכנים מהנמל ואל הנמל בשעת חירום".

7. חוות גפ"מ בקריית אתא

(1) על שטח של כ-70 דונם הנמצא בשטח השיפוט של קריית אתא וגובל בבתי זיקוק לנפט - חיפה (להלן - ב"ח) מפעילות שלוש חברות (להלן - חברות הגז) חוות גפ"מ¹⁸ (להלן - החווה) ובה מכלי גפ"מ שנפחם הכולל כ-3,000 טון ומתקני מילוי למכלים ולמכליות. במשך השנים הועלו שתי חלופות לצמצום הסיכון הנשקף מהחווה לאוכלוסייה בסביבתה: האחת - הטמנת מכלי הגפ"מ בקרקע והעברת מתקני המילוי של מכליות לשטח ב"ח. האחרת - העתקת החווה לאתר אחר; חלופה זו נכללה במסגרת תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"מ - תמ"א 32 (להלן - תמ"א 32), והממשלה אישרה אותה בהחלטה מיולי 2000. באותה החלטה הורתה הממשלה למשרד התשתיות ולמשרד להגנת הסביבה להביא לפנייה הצעת החלטה בדבר קידום הכנתם ותקצוב ביצועם של סקרי סיכונים ותכניות מפורטות להעתקת החווה.

בדוח הקודם צוין כי בשל היעדר תיאום בין זרועות השלטון, לא בוצעה אף לא אחת מן החלופות. המשרד לתשתיות לאומיות והמשרד להגנת הסביבה לא קידמו הכנת תכניות להעתקת החווה, אך גם לא אכפו על חברות הגז להטמין את מכלי הגפ"מ בקרקע ולהעתיק את מתקן המילוי למקום אחר. עקב כך לא צומצם הסיכון מהחווה לסביבתה, ואחת התוצאות של הדבר היא שהסיכון מהחווה מעכב זה שנים את סלילת כביש עוקף קריות, החיוני לפיתוח מטרופולין חיפה. עוד צוין בדוח הקודם כי רק בנובמבר 2003 פנה משרד התשתיות, על דעת המשרד להגנת הסביבה, למועצה הארצית לתכנון ולבנייה כדי שזו תשנה את הוראות תמ"א 32 בדרך שתקדם את הליך הטמנת המכלים בחווה.

רק בספטמבר 2005 אישרה המועצה הארצית תכנית מתאר ארצית - תמ"א 32'ג' (להלן - שינוי התמ"א) - המאפשרת את המשך פעולת החווה כאתר גפ"מ לזמן מוגבל ומאשרת את הטמנת מכלי הגפ"מ שבה, בהדרגה, בידי חברות הגז. באפריל 2006 אישרה הממשלה את שינוי התמ"א. במשך השנים נתנה המועצה הארצית כמה אישורים זמניים להפעלת החווה ולאחרונה, בספטמבר 2005, אישרה להמשיך להפעילה עד פברואר 2006.

(2) פיקוד העורף לא דרש מחברות הגז למגן את מכלי הגפ"מ מכיוון שלפי חישוביו, טווח הסיכון מהחווה הוא 580 מטר, ומבני מגורים הקרובים ביותר נמצאים במרחק 800 מטר ממנה. יצוין כי בתוך טווח הסיכון שקבע פיקוד העורף ואשר בו אין מבני קבע, יש כבישים, מפעלים ומרכזי קניות. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לפיקוד העורף כי עליו להביא בחשבון את האפשרות שבעת התקפה תימצא אוכלוסייה במקומות ציבוריים. ואכן, בעת המלחמה התקיימה פעילות במקומות ציבוריים שבקרבת החווה.

למרות זאת, גם הערכת הסיכונים שעשה פיקוד העורף בעת המלחמה הביאה בחשבון רק בתי מגורים, והפיקוד קבע שאין צורך למגן את מכלי הגפ"מ והחווה יכולה להמשיך לפעול אם תקטין את כמות הגפ"מ שבה. רק בעת המלחמה שינה פיקוד העורף את גישתו ודרש בצו מחברות הגז להקטין את כמות הגפ"מ בחווה ולמגן כל מכל גפ"מ במכלים מלאים מים משני צדיו.

(3) כאמור, חוק ההתגוננות ותקנות ההתגוננות קובעים כי פיקוד העורף ינחה מפעלים מסוכנים בתקופה שבה הוכרו על מצב מיוחד בעורף.

הועלה שבעת המלחמה שלושה גופי שלטון (המשרד, פיקוד העורף ומשרד התשתיות) ראו עצמם אחראים להסדרת פעולת החווה ובין היתר נתנו הנחיות למפעיליה, אולם עשו זאת ללא תיאום מלא ביניהם, ועקב כך כל אחד מהם התיר למפעילי החווה להחזיק בה כמות מרבית אחרת של גפ"מ: פיקוד העורף אישר לכל אחת מחברות הגז לאחסן 90 טון גפ"מ, ובסך הכול 270 טון; משרד התשתיות הורה לחברות הגז ב-24.7.06 להקטין את כמות הגפ"מ הכוללת ל-300 טון ואילו ב-6.8.06 קבע כי המלאי המרבי שמותר להחזיק בחווה הוא 930 טון; מנהל מחוז חיפה במשרד קבע ביום 20.7.06 כי אסור לאחסן בחווה גפ"מ בכלל.



החלטת הממשלה מספטמבר 1993 שבה הוטל על המשרד להגנת הסביבה "לרכו, להנחות ולתאם" את הפעילות למניעת אירועי חומ"ס לא יושמה. גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פעלו ללא יד מרכזת בעתות שגרה, וגם במלחמה ניכר חוסר תיאום ביניהם והם נתנו הנחיות סותרות בדבר מיגון מתקני חומ"ס. על השר להגנת הסביבה לבצע את החלטת הממשלה ואם לא עלה הדבר בידו, עליו לדווח לממשלה על אי-ביצוע החלטתה.

לא תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם, בשנת 2004, בפעולתו של פיקוד העורף, ובין היתר לא הושלם המיגון של כל החומ"ס ברחבי הארץ ולא בוצעו המלצות משרד מבקר המדינה בדבר בדיקה מחדש של כמה הנחות יסוד שלפיהן קובע פיקוד העורף את המיגון למצבורי חומ"ס. בעת המלחמה לא התממשו אותן הנחות והאוכלוסייה הועמדה בסיכון בשל היעדר מיגון מספק של מצבורי חומ"ס. על פיקוד העורף ושאר הגופים הנוגעים בדבר לבחון מחדש את ההנחות שבבסיס הערכות הסיכונים בתחום זה, לקבוע את אמצעי המיגון הדרושים למצבורי חומ"ס לפי תוצאות בחינה זו ולעקוב אחר ביצוע המיגון.

ההנחיות להפחתת הסיכון לאוכלוסייה, שנתן פיקוד העורף במלחמה למפעילי מתקני קירור, משמעותן הפסקת פעולת המתקנים, העלולה לגרום נזקים כלכליים כבדים למפעילי המתקנים ולחייב את המדינה לשפות אותם על נזקהם. על פיקוד העורף לבחון מחדש את הסיכון ממתקני קירור וממצבורי חומ"ס אחרים שנקבע להם נוהל לפינוי חומ"ס בעת חירום, ולהנחות לנקוט אמצעי מיגון שיאפשרו להם לפעול בעת חירום באופן שגרתית ככל האפשר, כדי לצמצם את הנזקים הכלכליים להם ולמדינה.

על השר להגנת הסביבה ומפקד פיקוד העורף לפעול לתיקון הליקויים ולקבוע נהלים ברורים לפעולתם בעת מלחמה.

אף שבעקבות הדוח הקודם רכשה המשטרה ידע תיאורטי רב בתחום המניעה של אירועי חומ"ס הנגרמים מפעילות חבלנית עוינת, שלוש שנים לאחר הביקורת הקודמת היא טרם החלה לעשות הערכת סיכונים למתקני חומ"ס ולקבוע את אמצעי המיגון והאבטחה הדרושים להם. גם טרם נקבע הסדר חוקי המסמיך את המשטרה לחייב מפעלים מסוכנים למגן ולאבטח את מתקניהם מפני פח"ע, וטרם הוקצו למשטרה כוח אדם ואמצעים מתאימים לעניין זה. התמשכות הטיפול בתחום זה אינה הולמת את חשיבותו ודחיפותו, ומן הראוי להציג לממשלה בכל ההקדם הצעת החלטה בתחום זה.