

פרק חמישי

המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה

פעולות הביקורת

במשרד להגנת הסביבה, בפיקוד העורף, במשטרת ישראל, בחברת נמלי ישראל בע"מ, בחברת נמל חיפה בע"מ, ברשות החירום הלאומית ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה נעשתה ביקורת מעקב על תיקון הליקויים שהובאו בפרק "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", שפורסם בשנת 2004 בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה, ובפרק "הטיפול בחומרים מסוכנים" בדוח מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, שפורסם ביולי 2007.

ממצאי מעקב

הטיפול בחומרים מסוכנים

תקציר

האחריות למניעה של אירועי חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) ולטיפול בהם נתונה בידי כמה גופים. תיאום בין גופים אלה על בסיס תורה סדורה חיוני על מנת לייעל את הפעילות בתחום זה, להביא לחיסכון במשאבים ולהבטיח פעולה מערכתית למניעת אירועי חומ"ס. הגופים המרכזיים העוסקים בטיפול בחומ"ס הם המשרד להגנת הסביבה, האחראי לתחום האירועים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע והוא גם אמור לשמש מנחה מקצועי לאומי לכל רשויות המדינה בכל הנוגע לטיפול משולב בחומ"ס; פיקוד העורף, האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה; ומשטרת ישראל (להלן - משטרה), העוסקת בתחום הסיכונים שמקורם בפעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע).

ביולי 2007 פרסם משרד מבקר המדינה את הדוח "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"¹ ובכללו הפרק "הטיפול בחומרים מסוכנים" (להלן - הדוח מ-2007). פרק זה כלל ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח 54², בפרק "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים" (להלן - הדוח מ-2004).

1 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 111-142.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 53-84.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2011 - יוני 2012 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, מעקב נוסף בתחום זה ובו נבדק תיקון עיקר הליקויים שעליהם הצביע בשני הדוחות הקודמים כאמור. המעקב נעשה במשרד להגנת הסביבה, בפיקוד העורף, במשטרה, בחברת נמלי ישראל בע"מ ובחברת נמל חיפה בע"מ. בדיקה משלימה נעשתה במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה וברשות החירום הלאומית.

עיקרי הממצאים

1. בדוח מ-2007 נקבע כי גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו ללא יד מרכזת ומתאמת ובלי שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. בעקבות זאת החליטה הממשלה במאי 2008 (להלן - החלטת הממשלה מ-2008), כי המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) ישמש מנחה מקצועי לאומי לכל רשויות המדינה בכל הנוגע לטיפול משולב בחומ"ס³. בהחלטתה זו אף הטילה הממשלה על המשרד לרכז ועדה מקצועית בין-משרדית בראשותו שתייעץ לו בנושא חומ"ס. על הוועדה הוטל בין היתר להציע למשרד פתרונות הולמים לבעיות שונות בתחום הטיפול בחומ"ס ואירועי חומ"ס במצבי שגרה וחירום.

בחינת התקדמות עבודתן של ועדות משנה שהוקמו מכוח אותה החלטה מלמדת כי ביולי 2012, כארבע שנים לאחר שהחליטה הממשלה על הקמת הוועדה הבין-משרדית, טרם בוצעו פעולות מעשיות בחלק ניכר מהנושאים שבהם בחרה הוועדה לטפל. במשך שנים אלו התקיימו דיונים מקצועיים בהשתתפות נציגי גופי ההסדרה והטיפול בנושא, ואולם פעילות זו לא הגיעה בדרך כלל לידי קבלת החלטות מעשיות וליישום מלא של תכניות על ידי משרדי הממשלה והגופים הנוספים העוסקים בנושא.

2. בדוח מ-2004 נכתב כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו בידי מחזיקיהם, ופיקוד העורף לא אכף את הקטנת מלאי החומ"ס שאוחסן בהם. בהחלטת הממשלה מ-2008 הוטל על המשרד להגנת הסביבה לפעול לכך שהעוסקים בחומ"ס שיש להם היתרי רעלים יעמדו בדרישותיהם של רשויות הכבאות וההצלה, משרד הבריאות, פיקוד העורף, מינהל הדלק והגז שבמשרד האנרגיה והמים ומשרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים בנוגע לטיפול בחומ"ס ובאירועי חומ"ס.

המעקב העלה כי המשרד מתנה את מתן היתר הרעלים למפעלי חומ"ס בעמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף והרשות הארצית לכבאות והצלה.

התניית מתן ההיתר כאמור משפרת במידה ניכרת את יכולת האכיפה של דרישות הגופים האמורים לעיל על מפעלים אלה. עם זאת, המשרד לא התנה את מתן היתר הרעלים בעמידה בדרישות הגורמים הנוספים הכלולים בהחלטת הממשלה.

3. בדוח מ-2004 נכתב שאין בדין הסדר שתכליתו שמפעלים מסוכנים ימגנו ויאבטחו את מתקניהם מפני פח"ע ויונחו כיצד לעשות זאת.

3 החלטת ממשלה מס' 3481 (ח/מ) 10 מיום 7.5.08.

בפברואר 2006 הכין המשרד לביטחון הפנים הצעה להחלטת ממשלה הקובעת כי באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, בשנת 2006 יתווספו 200 מתקני חומ"ס לרשימת הגופים המונחים על פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון).

ביקורת המעקב העלתה כי ביוני 2012 טרם הובאה לממשלה הצעת החלטה בדבר החלת החוק להסדרת הביטחון על גופים נוספים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לביטחון הפנים כי אי-מתן הנחיות להבטחת מתקני חומ"ס מפני איומי פח"ע עלול להעמיד את הציבור בסכנה.

4. בדוח מ-2007 נכתב כי המשרד להגנת הסביבה הכין הערכות סיכונים בהתבסס על תרחיש ייחוס שונה מזה של פיקוד העורף. בין שני הגופים התגלעו חילוקי דעות מהותיים בדבר קביעת תרחיש הייחוס ובדבר אמצעי המיגון הדרושים, והם לא הגיעו להסכמה בעניין.

(א) בשל הקשיים והמחלוקות בין השר להגנת הסביבה ובין פיקוד העורף מינה השר באפריל 2007 ועדה ציבורית מקצועית בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר (להלן - ועדת שפיר), כדי לבחון את הסיכונים הנשקפים משימוש בחומ"ס או מאחסונו במתקנים שהוגדרו, בעת מלחמה או בשעת חירום או עקב פעילות עוינת או בעת רעידת אדמה, ולהמליץ בדבר האמצעים והשיטה להפחתת הסיכונים. ועדת שפיר הגישה את המלצותיה לשר להגנת הסביבה באוגוסט 2007 והשר אימץ אותן.

במעקב נמצא שלאחר קבלת המלצות ועדת שפיר הוסיפו פיקוד העורף והמשרד לנקוט עמדות שונות בעניין זה: פיקוד העורף נערך לתרחיש של פגיעה בקרבת המתקנים, ואילו המשרד סבר בכל הקשור למתקנים רגישים מסוימים, כי יש להיערך לתרחיש של פגיעה ישירה בהם, על פי המלצות ועדת שפיר.

(ב) ועדת שפיר הגישה כאמור את המלצותיה באוגוסט 2007 ומסקנותיה נגעו גם למכל האמוניה בנמל חיפה. הוועדה המליצה בין היתר על מיגון עילי של מכל האמוניה בנמל ושל מכלים נוספים.

בהיתר רעלים שנתן המשרד לחברה שמפעילה את המכל ב-2012 צוין כי היא נדרשת ליישם את המלצות המפורטות בדוח ועדת שפיר וקבע כי עד ינואר 2013 עליה למגן במיגון עילי את מכל האמוניה, וזאת לפי תרחיש הייחוס של פגיעה עילית ישירה במכל.

במעקב עלה כי דרישות המיגון שהציב המשרד להגנת הסביבה לחברה בהיתר הרעלים האמור לשנת 2012 לא יושמו, והחברה שמפעילה את המכל לא החלה בפעולות הדרושות למיגון מכל האמוניה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה הערכת סיכונים מערכתית של המשרד להגנת הסביבה לכלל תרחישי הייחוס הנוגעים למכל האמוניה.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח רגישותו המיוחדת של הנושא, נוכח הדין ודברים רב השנים בין הנוגעים בדבר ולאור העובדה שהמשרד להגנת הסביבה משמש המנחה המקצועי הלאומי בתחום החומרים המסוכנים - מוצע להעלות את הנושא להכרעת הממשלה.

סיכום והמלצות

הדוח על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" שפורסם ב-2007 הצביע בין היתר על היעדר תיקון ליקויים שהועלו בדוח מ-2004, בפעילות גורמי השלטון בטיפול בחומרים מסוכנים ובכללם המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף והמשרד לביטחון הפנים.

ממצאי המעקב הנוכחי בתחום זה מלמדים בין היתר כי חלה התקדמות ביכולת האכיפה של דרישות פיקוד העורף והרשות הארצית לכבאות והצלה על מפעלי חומרים מסוכנים, משום שהעמידה בדרישותיהם היא כיום תנאי לקבלת היתר הרעלים של המשרד להגנת הסביבה על פי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. עם זאת, ליקויים מרכזיים וכבדי משקל שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוחותיו הקודמים לא תוקנו.

על המשרד להגנת הסביבה בתפקידו כמנחה המקצועי הלאומי, לקבוע בתיאום עם שאר הגורמים הנוגעים בדבר תכניות עבודה מפורטות ובהן לוח זמנים בנושאי הטיפול והמניעה של אירועי חומרים מסוכנים כמתבקש מהחלטת הממשלה ממאי 2008 בנושא זה.

על המשרד לביטחון הפנים להסדיר ללא דיחוי נוסף את הכללת מתקני חומ"ס המוגדרים כמסוכנים ביותר במניין הגופים שיוחל עליהם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.

נוכח הסכנה הפוטנציאלית הטמונה במפעלי החומרים המסוכנים בכלל ומכל האמוניה בפרט וחילוקי הדעות בין הגורמים הנוגעים בדבר, נדרש לקדם בדחיפות את סוגיית המיגון שלהם ולהעלותה בפני הממשלה.



מבוא

אירוע חומרים מסוכנים (להלן - חומרים מסוכנים או חומ"ס)⁴ שמעורב בו חומר מסוכן, עלול להתרחש בשל ארבע סיבות עיקריות: תקלה במהלך הייצור, השינוע או האחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה; פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע). אירוע חומ"ס עלול לגרום לפגיעה באוכלוסייה ולנזק רב. בישראל מצויים ריכוזי אוכלוסייה בסמוך למפעלים ולמתקנים שעלול להתרחש בהם אירוע חומ"ס.

בין הגופים העוסקים במניעת אירועי חומ"ס ובטיפול בהם: המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד), האחראי לתחום הסיכונים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע וכן אמור לשמש מנחה מקצועי לאומי לכל רשויות המדינה בנוגע לטיפול משולב בחומרים מסוכנים; פיקוד העורף,

4 תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, מסווגות את החומרים המסוכנים לתשע קבוצות, על פי תכונותיהם: חומרים נפיצים, גזים, מוצקים דליקים, נוזלים דליקים, חומרים מחמצנים, חומרים רעילים ומידבקים, חומרים רדיואקטיביים, חומרים מאכלים (קורוזיביים) וחומרים מסוכנים אחרים.

האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה ומשטרת ישראל, האחראית לתחום הסיכונים שמקורם בפח"ע.

ביולי 2007 פרסם משרד מבקר המדינה את הדוח "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", שכלל פרק בנושא "הטיפול בחומרים מסוכנים"⁵ (להלן - הדוח מ-2007). פרק זה כלל מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח שפרסם בשנת 2004, בפרק "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים"⁶ (להלן - הדוח מ-2004).

בחודשים אפריל 2011 - יוני 2012 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, מעקב נוסף (להלן - המעקב). המעקב נעשה במשרד להגנת הסביבה, בפיקוד העורף, משטרת ישראל (להלן - המשטרה), בחברת נמלי ישראל בע"מ ובחברת נמל חיפה בע"מ. בדיקה משלימה נעשתה במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה וברשות החירום הלאומית.⁷

פעילותה של הוועדה הבין-משרדית בנושא החומרים המסוכנים

האחריות למניעה של אירועי חומ"ס ולטיפול בהם נתונה בידי כמה גופים כאמור; תיאום בין הגופים הללו חיוני על מנת לייעל את הטיפול הכולל בנושא, להביא לחיסכון במשאבים ולהבטיח פעולה מערכתית למניעת אירועי חומ"ס.

1. בדוח מ-2004 צוין כי המשרד לא יישם את החלטת הממשלה מספטמבר 1993⁸ "לרכו, להנחות ולתאם את נושא המניעה של מפגעים ותקלות מאירועי חומרים מסוכנים, ואת נושא האמצעים לצמצום הנזק בתקריות חומרים מסוכנים". כמו כן המשרד לא הביא לשילוב מלא של פעולותיו בתחום מניעת אירועי חומ"ס עם פעולות הגופים האחרים, ובפועל גופי השלטון העוסקים בתחום החומ"ס אחראים כל אחד לסיכונים בתחום מסוים, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה.

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 בתחום החומ"ס ויבצע 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 ככל שיידרשו.

באפריל 2005 סיים המשרד להגנת הסביבה את עבודת המטה שנדרש לעשות בהחלטת ועדת השרים האמורה. המשרד גיבש הצעות בתחומי הארגון והניהול, ובין היתר הציע להקים מועצה לאומית לחומ"ס ולהקים בכל מחוז של המשרד להגנת הסביבה מטה לניהול סיכוני חומ"ס שבו ישולבו נציגי המשטרה ופיקוד העורף. כמו כן הציע המשרד לכלול את דרישות האבטחה מפני טרור ואת דרישות המיגון מפני סיכוני מלחמה בתנאים למתן היתר רעלים למחזיקי חומ"ס. בדיון שהתקיים בינואר 2006 הודיעו המשטרה והמועצה לביטחון לאומי כי הן מתנגדות להצעות המשרד להגנת הסביבה.

5 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 111-142.
 6 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 53-84.
 7 על הטיפול בחומ"ס באיגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (דצמבר 2012), עמ' 447-456; על מיגון תשתיות לאומיות חיוניות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), בפרק "היבטים בהיערכות העורף לחירום", עמ' 197-199.
 8 החלטת ממשלה מס' 1904 (חמ/15) מיום 23.9.93.

2. בדוח מ-2007 העיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח התמשכות הטיפול בנושא ובהיעדר אפשרות ליישב את חילוקי הדעות, היה על השר להגנת הסביבה להציג לממשלה את עבודת המטה שעשה משרדו ואת הקשיים ביישום ההצעות שגיבש, אולם הדבר לא נעשה. כתוצאה מכך לא הוסדר האופן שבו ישמש השר להגנת הסביבה מנחה לאומי בתחום החומ"ס, ובפועל הוא אינו ממלא את התפקיד שהטילה עליו הממשלה, וגופי השלטון העוסקים בנושא החומ"ס פועלים כל אחד בתחומו ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה.

3. במאי 2008 החליטה הממשלה⁹ כי המשרד ישמש מנחה מקצועי לאומי בכל הקשור לחומרים מסוכנים בעתות שגרה וחירום בתחומי אחריותו ועל פי הסמכויות שהוקנו לו בדין (להלן - החלטת הממשלה מ-2008). בהחלטת הממשלה פורט מגוון תפקידיו של המשרד ובכלל זה: (א) לשמש מנחה מקצועי לאומי לכל רשויות המדינה בכל הנוגע לטיפול משולב בחומ"ס. (ב) לרכז ועדה בין-משרדית בראשותו שתשמש ועדה מקצועית מייעצת למשרד בנושא חומ"ס.

הממשלה הטילה על הוועדה, בין היתר, להמליץ למשרד על פתרונות הולמים לבעיות שונות בתחום הטיפול בחומ"ס ואירועי חומ"ס במצבי שגרה וחירום. כמו כן התבקשה הוועדה לתת את דעתה על ההשפעות הכלכליות של הפתרונות שתציע והפעולות המתחייבות מהן; להמליץ על חקיקה בתחום החומ"ס; להמליץ בנוגע לפעולות הדרושות למניעת אירועי חומרים מסוכנים והקטנת הנזק מהם, והטיפול בהם בעת שגרה ובעת חירום; במסגרת תפקיד זה על הוועדה לפעול לכך שהגורם העוסק בחומר המסוכן בשגרה (לרבות המוביל אותו) ייערך למניעת אירועי חומ"ס, העלולים להיגרם מסיבות שונות (תאונה, מלחמה, אירוע טרור, אסון טבע וכו'). בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה רשאית למנות מקרב חבריה ועדות משנה אשר ייתנו את המלצותיהן בתחום שעליו הופקדו, ומליאת הוועדה תקבל החלטה סופית בנוגע להמלצתה למשרד בעניין הנדון.

4. הוועדה הבין-משרדית החלה את עבודתה בספטמבר 2008, ועד יולי 2012 קיימה 15 ישיבות. עיקר דיוני הוועדה יוחד לטיפול בנושאים הדורשים פעולה משולבת של הגופים השונים שנציגיהם חברים בוועדה ובהם פיקוד העורף, משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומשרד האנרגיה והמים.

הוועדה הבין-משרדית הקימה תשע ועדות משנה (אשר נקראו "קבוצות עבודה") לטיפול בנושאים שונים, וחלק מדיוניה יוחדו לדיווחים של ועדות המשנה למליאת הוועדה.

בישיבתה הראשונה, שהתקיימה בספטמבר 2008, מינתה הוועדה שש ועדות משנה ודרשה לקבל דיווח על פעילותן בכל שלושה חודשים. בישיבה נקבעו סדרי עבודתן של שש ועדות המשנה שמינתה, ובין היתר נקבע כי כל ועדה תפעל לפי תכנית עבודה שתגבש בתחום פעילותה. בישיבה שקיימה הוועדה בספטמבר 2011 היא מינתה שתי ועדות משנה נוספות ובישיבה שהתקיימה באוקטובר 2011 מינתה הוועדה ועדת משנה נוספת (על פירוט ועדות המשנה ותפקידן ראו בטבלה להלן).

משרד מבקר המדינה בחן את התקדמות עבודתן של ועדות המשנה ואת מידת השלמת הטיפול בתחומים שבהן עסקו, כארבע שנים לאחר הקמת מרבית הוועדות.

להלן סקירה מרוכזת של עבודת תשע ועדות המשנה:

	ועדת המשנה	תחומי הטיפול המרכזיים	מצב ההתקדמות נכון ליולי 2012
1.	הקמת מערכת אזרחית מגיבה לאירועי חומ"ס.	הקמת מערך לגילוי אירוע חומ"ס, התרעה עליו והנחיה בדבר הטיפול בו.	אושרה תפיסה של המערכת והומלץ על ביצוע תכנית הרצה (פיילוט). הוועדה טרם סיימה את עבודתה, ולא התקבלה החלטה בדבר הקמת המערך.
2.	הקמת מערך מעקב ופיקוח על שינוע חומ"ס.	מתן המלצות להגברת הפיקוח ולהקמת מוקד לאומי למעקב ובקרה בתחום זה.	ניתנו המלצות בעניין הגברת הפיקוח. הוועדה טרם סיימה את עבודתה בעניין הקמת המוקד הלאומי וגיבוש התפיסה בדבר מניעת פגיעת חומרים מסוכנים ביבשה, כים ובאוויר.
3.	תורת לחימה (להלן - תו"ל) לחומ"ס.	עדכון תו"ל החומ"ס נוכח השינויים בתחום החומ"ס.	הוועדה טרם סיימה את עבודתה וטרם הגישה טיוטה של מסמך תו"ל עדכני.
4.	צמצום הסיכון מחומ"ס במפעלים בשעת חירום.	מציאת פתרונות להפחתת הסיכון ממתקני חומ"ס המסכנים את האוכלוסייה.	הוועדה פעלה לפיתוח שיטה להקטנת מלאי האמוניה בשעת חירום, והיא פועלת לאיתור מקומות שאליהם יפונו חומרים מסוכנים דרך היבשה. הוועדה טרם סיימה את עבודתה.
5.	קביעת מלאי החומ"ס הנדרש בשעת חירום.	קביעת מלאי החומ"ס הדרוש למשק.	הוועדה סיימה את עבודתה. לדברי המשרד מסקנות הוועדה יועברו "להמשך טיפול" לגופים האחראים למלאים אסטרטגיים לשעת חירום.
6.	שילוב דרישות בהיתרי רעלים.	בחינת דרישות של גופי האסדרה לצורך הכללתן בתנאים למתן היתר רעלים למפעלים.	הוכללו דרישות פיקוד העורף ונציבות כבאות והצלה בתנאי היתרי הרעלים. הוועדה ממשיכה בעבודתה - בחינת האפשרות לכלול בהיתר דרישות של גופים נוספים כמו משרד התחבורה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הבריאות.
7.	בחינת האסדרה בנושא גז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם).	עדכון התקנים בנושא הגפ"ם.	הוועדה קבעה שהתקנים אינם מספקים ואינם עומדים ברמת התקנים הבינ-לאומיים העדכניים. הוועדה סיימה את עבודתה, והמלצותיה מעובדות לצורך המשך הפעילות בנושא.
8.	בחינת הפיקוח בנושא הגפ"ם.	ריכוז האסדרה בנושא הגפ"ם ועדכונה.	חסר מידע עדכני על רבים מהמתקנים המשתמשים בגפ"ם. הוועדה סיימה את עבודתה, והמלצותיה מעובדות לצורך המשך הפעילות בנושא.
9.	נפצים וחומרי נפץ.	בחינת המצב החוקי וההשפעות של פיצוצים על האדם והסביבה.	הוועדה דנה בהגדרת המושגים. היא טרם סיימה את פעילותה.

תוצרי עבודתה של הוועדה הבין-משרדית אמורים לשמש מנוף מקצועי להקמה וביסוס של מערכים תפקודיים למניעה, לפיקוח, לאכיפה ולטיפול בתחום החומ"ס בעתות שגרה ובחירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי בחינת התקדמות עבודתן של ועדות המשנה מלמדת כי ביולי 2012, כארבע שנים לאחר שהחליטה הממשלה על הקמת הוועדה הבין-משרדית, טרם נעשו פעולות מעשיות בחלק ניכר מהנושאים שבהם בחרה הוועדה לטפל. במשך שנים אלו התקיימו דיונים מקצועיים בהשתתפות נציגי גופי האסדרה והטיפול בנושא, ואולם ברוב הנושאים לא התקבלו החלטות מעשיות ולא יושמו תכניות על ידי משרדי הממשלה והגופים הנוספים העוסקים בנושא.

במצב דברים זה סבור משרד מבקר המדינה כי יש מקום שהמשרד, בתפקידו כמנחה המקצועי הלאומי, יקבע בתיאום עם שאר הגורמים הנוגעים בדבר תכניות עבודה מפורטות ובהן לוח זמנים לקידום עבודתן של ועדות המשנה, ולגיבוש עקרונות פעולה בהתאם למסקנות הוועדות, כדי שניתן יהיה ליישמן בהקדם.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 כי נוסף על הפעולות שפורטו בטבלה לעיל, עשו הוועדה הבין-משרדית וועדות המשנה כמה פעולות ובכללן: "תכנון מבצע אכיפה משולב עם משטרת ישראל ומשרד התחבורה בנושא הובלת חומ"ס... הכללת דרישות ממובילי חומ"ס בהנחיית משרד התחבורה: ביצוע אבחון בטחוני לנהגים מובילי חומ"ס, התקנות מכשירי איכון ולחצני מצוקה...".

רשות החירום הלאומית - אשר מטה משק לשעת חירום (מל"ח) שולב בה באוגוסט 2009¹⁰ - צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה את דוח "הוועדה לצרכי המשק בחומ"ס בשעת חירום", שלדבריה הושלם כבר בינואר 2009 והוגש למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. דוח הוועדה קבע בין היתר כי נדרש להחזיק מלאי אסטרטגי של גפ"ם, וכי אין במדינת ישראל כושר אחסון גפ"ם המתאים לצריכה השוטפת, כל שכן לשעת חירום. על כן הכמות הנדרשת לשעת חירום אינה מוחזקת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה ולרשות החירום הלאומית כי לא נמצא שממצאי הדוח של הוועדה נדונו וטופלו על ידי הגורמים הנוגעים בדבר האחראים לטיפול בחומרים מסוכנים.

השימוש בהיתר רעלים כאמצעי אכיפה

היתר רעלים הוא אישור שמנפיק המשרד לעוסקים ברעלים על פי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. על פי החוק עיסוק בחומ"ס מחייב קבלה של היתר רעלים הכולל תנאים בתחום האחסון, ההיערכות לשעת חירום, השינוע ועוד.

החלטת הממשלה מ-2008 הטילה על המשרד לפעול לכך שהעוסקים בחומ"ס יעמדו בדרישותיהם של שירותי הכבאות וההצלה, משרד הבריאות, פיקוד העורף וכן מינהל הדלק והגז שבמשרד

10 החלטת ממשלה מס' 706 מיום 23.8.09 "שילוב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל)".

האנרגיה והמים (להלן - מינהל הדלק והגז) ומשרד התחבורה בנוגע לטיפול בחומ"ס ובאירועי חומ"ס.

המעקב העלה כי המשרד מתנה את מתן היתר הרעלים למפעלי חומ"ס בעמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף והרשות הארצית לכבאות והצלה.

התניית מתן היתר כאמור משפרת במידה ניכרת את יכולת האכיפה של דרישות פיקוד העורף והרשות הארצית לכבאות והצלה. עם זאת, המשרד לא התנה את מתן היתר הרעלים בעמידה בדרישות הגורמים הנוספים הכלולים בהחלטת הממשלה ובכלל זה מינהל הדלק והגז ומשרד התחבורה.

המשרד להגנת הסביבה ציין בתשובתו כי מנכ"ל המשרד והיועצת המשפטית קבעו כי דרישות הגופים השונים יכללו בתנאי היתר הרעלים אך ורק אם הם בעלי יכולת לפקח על קיום תנאי היתר. לדברי המשרד, משרד התחבורה לא הביא לידיעתו את דרישותיו להכללה בהיתר הרעלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי על המשרד להגנת הסביבה לפעול מול משרד התחבורה כדי שניתן יהיה לשלב את דרישותיו בהיתר הרעלים.

מיגון מפעלים העוסקים בחומרים מסוכנים

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ותקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים), התשנ"ב-1991, מסמיכים את פיקוד העורף להורות למחזיקי חומ"ס להקים לפי הנחיותיו מערכת התגוננות. אמצעי המיגון העיקריים שפיקוד העורף דורש למניעת פגיעה בחומ"ס הם קירות מגן, סוללות עפר, הטמנת החומ"ס ומאצרות¹¹.

בדוח מ-2004 צוין כי מאות מצבורי חומ"ס לא מוגנו בידי מחזיקיהם, ופיקוד העורף לא אכף על מחזיקיהם את הקטנת מלאי החומ"ס.

בדוח 2007 צוין כי עד נובמבר 2006 לא הושלם המיגון שבידי 131 מחזיקי חומ"ס.

ממסמכי פיקוד העורף עולה כי עד יולי 2012 מוגנו מרבית המפעלים שהוא הגדיר מסכני אוכלוסייה. עם זאת, מ-151 מחזיקי חומ"ס המסכנים את האוכלוסייה נותרו 33 שלא מיגנו את מתקניהם לפי דרישותיו של פיקוד העורף.

פיקוד העורף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כיום 2,567 מבין 2,600 מחזיקי חומ"ס, דהיינו כ-99%, עומדים בדרישותיו. 33 המחזיקים המוזכרים בדוח הם לדבריו קבוצה מצומצמת מתוך סך המחזיקים, והמיגון אצל חלק נכבד מהם מצוי בשלבי תכנון או ביצוע.

11 מאצרה - שוחה או אזור איטום בעל דפנות אשר נועד לאיסוף הנוזלים במקרה של דליפת החומרים המאוחסנים במיכלי אגירה של חומרים כימיים, דלקים וכדומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד העורף כי מאחר ש-33 המתקנים הבלתי ממוגנים הוגדרו על ידו כמסכני אוכלוסייה הרי שעליו להאיץ את פעולותיו להשלמת שלבי התכנון והביצוע למיגון מתקנים אלו.

היערכות לסיכוני פעילות חבלנית עוינת

מיגון ואבטחה של מפעלים מסוכנים נדרשים גם בשל החשש מפח"ע. כדי לקבוע את אמצעי המיגון הדרושים בשל כך יש לבחון את מאפייניו של כל מפעל, כגון מקומו הטופוגרפי, סוגי החומ"ס המוחזקים בו, כמותם ואופן אחסונם, ולהגדיר את סדרי המיגון והאבטחה על פי תרחישים שונים.

1. בדוח מ-2004 צוין שאין בדין הסדר שתכליתו חיוב מפעלים מסוכנים למגן ולאבטח את מתקניהם מפני פח"ע והנחייתם כיצד לעשות זאת.

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), נועד לחייב גופים ציבוריים - משרדים ממשלתיים וגופים שפורטו בתוספת לחוק - לעמוד בהנחיות האבטחה של המשטרה מפני פעילות חבלנית עוינת. בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005 אשר תיקן את החוק האמור הוחל החוק על כמה גופים ציבוריים נוספים, אך לא על מתקני חומ"ס. בסעיף 29 לחוק נקבע כי "הממשלה... תביא לידי ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, בתוך חמישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה"^[12], את החלטתה לעניין הוספת גופים לרשימת הגופים הציבוריים... ובהם גופי תשתיות".

במסגרת עבודת מטה של המשטרה והמשרד הוגדרו 200 מתקני חומ"ס כמסוכנים ביותר ולפיכך יש להחיל עליהם את החוק להסדרת הביטחון. המשטרה החליטה 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, בשנת 2006 יתווספו 200 מתקני חומ"ס לרשימת הגופים המונחים, ולביצוע תכנית תלת-שנתית להנחייתם בתחום זה תתקצב המשטרה בכ-11 מיליון ש"ח ויתווספו לה 39 תקני כוח אדם.

2. הדוח מ-2007 העלה כי המשרד לביטחון הפנים לא הביא את הצעת ההחלטה האמורה לעיל לפני הממשלה, וכתוצאה מכך לא הוסמכה המשטרה להנחות מפעלים אלה. בפועל מחזיקיהם של מתקני חומ"ס לא הונחו על ידי המשטרה בדבר אבטחתם ומיגונם מפני פח"ע.

המשרד לביטחון הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 בין היתר כי הוא פועל ליישום התכנית להחלת החוק להסדרת הביטחון על גופים נוספים ולהבאתה לאישור הממשלה.

3. במסמך שהכין אגף תכנון וארגון במטה הארצי של המשטרה ביוני 2008 הוצע להקים בשנים 2010-2011 מדור חומ"ס בחטיבת האבטחה של המשטרה ובו עשרה תקנים לצורך הנחיית 350 מתקני חומ"ס. מסמך זה נשלח בין היתר למפקח הכללי של המשטרה ולמנכ"ל המשרד לביטחון הפנים.

במסמכים שהוכנו במסגרת עבודת מטה שעשתה חטיבת האבטחה של המשטרה באוגוסט 2008 צוין כי חלק מהחומ"ס המיוצרים או המשמשים לצרכים תפעוליים הם מסוכנים ביותר לחיי אדם, לבעלי חיים, לצומח ולסביבה. ממסמך מיפוי חלקי שהכינה חטיבת האבטחה עלה כי כ-440 מתקנים וגופים המייצרים או מחזיקים חומ"ס אינם מונחים לאבטחתם, וכי יש ליקויים כבדי משקל באבטחת החומ"ס בעת שינוע ביבשה על ידי אותם גופים. ההנחה שנקבעה ביסוד המסמך היא כי פיגוע במתקן חומ"ס או שינוע בכלי רכב המוביל חומ"ס יגרום לנפגעים רבים, וכי ביצוע פעולות אבטחה במתקנים המחזיקים או מייצרים חומ"ס יכול למנוע או לצמצם את הנזקים. בין הגופים והמתקנים שאינם מונחים כלולים חברות לייצור חומ"ס, מתקנים מחזיקי חומ"ס, ברכות שחייה, בתי חולים, מכוני מחקר, מעבדות פרטיות, חברות לשינוע חומ"ס וחברות שיווק דלק וגפ"ס. במסמך הומלץ בין היתר על הקמת מדור חומ"ס בחטיבת האבטחה של המשטרה, ביצוע תיקוני חקיקה מתאימים, שיתוף פעולה עם המשרד וגורמים נוספים, גיבוש פתרונות אבטחה למתקני חומ"ס והכשרת כוח אדם בחטיבת האבטחה להנחיית מתקני חומ"ס.

במסמך ששלח ראש מחלקת אבטחת תשתיות המשטרה אל מנהלת אגף חומרים מסוכנים במשרד באוגוסט 2009 הוא ביקש לקבל את רשימת מתקני החומ"ס החיוניים והרגישים ביותר ובייחוד 100 המתקנים המוגדרים על ידי המשרד כרגישים וחיוניים ביותר.

בספטמבר 2009 המציאה מנהלת האגף לחומרים מסוכנים במשרד למשטרה רשימה של 80 מפעלי חומרים מסוכנים שמומלץ להחיל עליהם את החוק להסדרת הביטחון והדגישה כי רשימה זו היא חלקית בלבד, וכי כל המפעלים המסווגים בסיווג A (סיווג שבו הוגדרה רמת המסוכנות הגבוהה ביותר במפעלי החומ"ס) אשר שמותיהם הועברו למשטרה בעבר ראוי להחיל עליהם את החוק לצורכי הנחיה ופיקוח.

בינואר 2010 התקיים דיון שבו השתתפו ראש מחלקת אבטחת תשתיות במשטרה, מנהלת האגף לחומרים מסוכנים במשרד וראש ענף חומרים מסוכנים וכן ראש מדור חומרים רעילים בפיקוד העורף. נציג המשטרה ציין בדיון כי יש אלפי מתקני חומ"ס שאינם מונחים, וכל משרד מטפל בחומ"ס בתחומו ללא קשר למשרדים האחרים. ראש ענף חומרים מסוכנים בפיקוד העורף ציין כי לפיקוד העורף יש 2,650 מתקני חומ"ס שאינם מונחים, אך אין אפשרות להגיע לכלל המתקנים. ראש מדור חומרים רעילים בפיקוד העורף ציינה כי מתקנים קטנים ובינוניים הם הבעיה העיקרית, מאחר שנושא האבטחה בהם אינו מוסדר כלל. בסיכום הדיון צוינו 16 מתקנים שנמצא כי ראוי להנחותם בשלב הראשון.

המשטרה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012, כי לא הוקם מדור ייעודי לנושא חומ"ס בחטיבת האבטחה של המשטרה ולא הוקצו משאבים, ונוכח היקף המשימות העומדות לפני החטיבה אין ביכולתה להנחות גופים בתחום החומ"ס ללא תוספת תשומות.

המשרד לביטחון הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 כי בחודשים האחרונים קדם מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים עבודת מטה בנושא חוק הסדרת הביטחון, ובמסגרתה הונחו גופי המשרד להציג הצעות חקיקה אשר יאפשרו הנחיית גופים על ידי המשטרה ללא צורך בדיונים בדבר הוספתם לרשימת הגופים המונחים או גריעתם ממנה, כנדרש לפי החוק היום.

מהאמור לעיל עולה כי ביוני 2012 טרם הובאה לממשלה הצעת החלטה בדבר הוספת גופים שיוחל עליהם החוק להסדרת הביטחון. הצעת החלטה שהכין המשרד לביטחון הפנים בשנת 2006 בנושא ופעולות בחינה נוספות שנעשו בשנים 2008 עד 2010 לא הובילו לקידום המהלך של החלת החוק על גופים נוספים כמתבקש. בנוגע לעבודת המטה שהחל לקיים מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים בחודשים האחרונים, משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא ברור בשלב זה, מה יהיו תוצריה והאם תוביל למתן מענה ממשי וכולל לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לביטחון הפנים כי אי-מתן הנחיות לאבטחת מתקנים של חומרים מסוכנים עלול להעמיד את הציבור בסכנה, ויש לראות את אי-מיצוי הטיפול בתחום זה בחומרה רבה.

ההנחה העומדת ביסוד דרישות המיגון של מתקני חומ"ס רגישים

1. בדוח מ-2007 נכתב כי המשרד הכין הערכות סיכונים בהתבסס על תרחיש ייחוס שונה מזה של פיקוד העורף. בין שני הגופים נתגלו חילוקי דעות מהותיים, בין היתר בנוגע לשיטת הערכת הסיכונים, לקביעת תרחיש הייחוס ולאמצעי המיגון הדרושים, והם לא הגיעו להסכמה בעניין. עקב כך הם הציגו פעמים רבות בנפרד למחזיקי חומ"ס תרחישי ייחוס שונים, הערכות סיכונים ודרישות סותרות לנקיטת אמצעי מיגון, והדבר פגע באמינותם ועורר מחאות של מחזיקי החומ"ס.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי בשל הקשיים והמחלוקות בינו ובין פיקוד העורף מינה השר להגנת הסביבה ועדה ציבורית מקצועית בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר (להלן - ועדת שפיר), שתפקידה לבחון את הסיכונים הנשקפים מפעילות בחומ"ס במתקנים שהוגדרו בעת מלחמה, בשעת חירום, עקב פעילות עוינת או בעת רעידת אדמה, ולהמליץ בדבר האמצעים והשיטה להפחתת הסיכונים.

2. ועדת שפיר הגישה את המלצותיה לשר להגנת הסביבה באוגוסט 2007. דוח הוועדה התייחס למספר מתקנים רגישים בצפון הארץ ונכתב בו בין היתר כי האירועים שנבחנו נקבעו על בסיס תרחישים המתאימים למצבי שגרה, שעת חירום, רעידות אדמה ופעילות עוינת וטרור. בדוח הוועדה נכתב כי בהנחות המוצא לעבודתה היא קבעה כקביעה עובדתית כי מפעלים - מתקנים המטפלים בחומרים מסוכנים בעיקר במפרץ חיפה - ייפגעו, וזאת ללא התייחסות לחישוב הסיכויים והסתברויות שאירוע כזה אכן יתקיים. בדוח הוועדה נכתב כי קביעה זו מציבה אתגר קשה בפני המפעלים. בין היתר על סמך הנחה זאת הגדירה הוועדה את דרישות המיגון.

ביוני 2009 דיווח מנהל תחום חומרים מסוכנים במשרד לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים והגנת הסביבה) כי המשרד קיבל את המלצות דוח ועדת שפיר במלואן, והוא פועל על פיהן.

בינואר 2012 התקיימה ישיבה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת העבודה הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות של הכנסת. ראש אגף חומרים מסוכנים במשרד, הגב' רומי אבן דנן, דיווחה בישיבה כי מדיניות המשרד נקבעת על פי הערכת סיכונים דטרמיניסטית ולא הסתברותית וכי המפעל צריך להתקין אמצעים ולבצע תהליכים על ההנחה שהאירוע יקרה, ולא על פי ההסתברות שהאירוע יקרה.

פיקוד העורף ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי הנחיותיו ניתנות בנוגע לאירוע שאופיו מלחמתי והוא בעל פוטנציאל נזק גדול, ואילו הנחיות המשרד ניתנות בנוגע לאירוע המתאפיין בתקלה תפעולית.

במעקב נמצא שלאחר קבלת המלצות ועדת שפיר הוסיפו פיקוד העורף והמשרד לנקוט בעמדות שונות בעניין זה: פיקוד העורף נערך לתרחיש של פגיעה בקרבת המתקנים, ואילו המשרד להגנת הסביבה סבר בכל הקשור למתקנים רגישים מסוימים כי יש להיערך לתרחיש של פגיעה ישירה בהם, על פי המלצות ועדת שפיר.

בהתייחסות מנכ"לית המשרד מפרברואר 2013 נכתב כי המשרד אינו חוזר בו מאימוץ המלצות ועדת שפיר בנושא המיגון העילי המבוססות על תרחיש של פגיעה ישירה. עם זאת ולאחר דין ודברים ארוך עם גורמי פיקוד העורף, המשרד מקבל כי פיקוד העורף הוא הגורם המוסמך לקביעת תרחישי הייחוס המלחמתיים והמיגון המתאים להתמודדות עם תרחישים אלה. עוד כתבה כי לאחר בירור מעמיק מול כלל הגורמים המקצועיים האמונים על נושא זה בפיקוד העורף לרבות אלוף הפיקוד עצמו, נמצא כי הם עומדים על עמדתם לפיה תרחיש הייחוס הנכון הוא של פגיעה קרובה, ודעתם נוחה כי גם אם יתרחש התרחיש המחמיר של פגיעה ישירה האוכלוסייה לא תעמוד בסיכון בלתי סביר.

מאחר שהמשרד מכיר בסמכותו של פיקוד העורף לקבוע את תרחישי הייחוס המלחמתיים והמיגון המתאים להתמודדות עם תרחישים אלו, הוא החליט לדבריו להורות למפעלים רגישים לפעול בהתאם לתנאים שקובע פיקוד העורף. המשרד פועל באופן האמור בשעה שהוא לא חוזר בו, מאימוץ מסקנות ועדת שפיר אשר ההנחות שהנחו את עבודתה שונות מאלו שהנחו את פיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח רגישותו המיוחדת של הנושא, נוכח הדין ודברים רב השנים בין הנוגעים בדבר ולאור העובדה שהמשרד משמש מנחה מקצועי לאומי בתחום החומרים המסוכנים, מכיר במסקנות המקצועיות של ועדת שפיר שאינן עולות בקנה אחד עם עמדתו של פיקוד העורף - מוצע להעלות את הנושא להכרעת הממשלה.

מכל האמוניה שבנמל חיפה

גז האמוניה הוא חומר רעיל ונפיץ אך חיוני לתעשיית המזון והתרופות, לייצור מעגלים מודפסים, לזיקוק נפט ולתעשיית הברום. שימוש נרחב באמוניה נעשה במתקני קירור, שחלקם משמשים מפעלים חיוניים בשעת חירום. חברת חיפה כימיקלים בע"מ (להלן - חברה א') מפעילה בנמל חיפה מכל אמוניה מקוררת שנפחו כ-12,000 טון, אשר הקימה בשנת 1987.

1. בשנת 2003 ביקש מפקד פיקוד העורף דאז האלוף יוסף משלב להעריך את הסיכונים לפי תרחיש ייחוס מחמיר ועל בסיס הערכה זו קבע כי יש למגן את גג המכל. צוות מקצועי שמונה להשלמת המיגון דיווח למפקד פיקוד העורף ביוני 2003 כי מיגון גג המכל כרוך בהגבתו באופן החורג מהמותר בקרבת שדות תעופה, ולכן "אינן דרך לבצע תוספת מיגון כפי שקבע אלוף פיקוד העורף" (ראו בעניין זה הדוח מ-2007).

בדוח מ-2007 עלה כי לאחר סיום הביקורת הקודמת, באוקטובר 2003, לא בחן פיקוד העורף אפשרויות נוספות למיגון המכל לפי קביעת מפקד פיקוד העורף דאז.

2. באפריל 2006 הכין אגף תכנון בצה"ל לבקשת מפקד פיקוד העורף דאז האלוף יצחק גרשון הערכה של סיכויי הפגיעה במכל וקבע כי הסיכויים לפגיעה ישירה בו קטנים מאוד ויש סיכוי קטן לפגיעה בקרבתו.

בדוח מ-2007 נכתב כי הערכת אגף תכנון בצה"ל עסקה רק בתרחישי ייחוס מלחמתיים, שכללו ירי רקטות וטילים מלבנון ומסוריה, ולא כללה תרחישי ייחוס של פח"ע, שההיערכות להם היא באחריות המשטרה. יובהר כי לא הייתה הערכת סיכונים מערכתית לכלל תרחישי הייחוס הנוגעים למכל האמוניה.

במאי 2006 הודיע פיקוד העורף לחברה א' כי "לא נשקפת סכנה ממכל האמוניה בהקשר המלחמתי", וכי במצב מלחמה ידרוש פיקוד העורף לצמצם את תכולת המכל למידה שלא תסכן אף 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 מכל מסוג זה בסביבה רווית אוכלוסין - ע"י העתקת המכל או חלוקתו למקטעים".

משרד מבקר המדינה כתב בדוח מ-2007 כי מקרה זה ממחיש את הצורך בגורם מתכלל בתחום החומ"ס, וכי לנוכח כלל הסיכונים ובכלל זה סיכוני מלחמה ופח"ע, יש לעשות הערכת סיכונים כוללת שתאפשר בחינה של מכלול השיקולים מנקודת המבט של כלל הגופים הנוגעים בדבר.

3. ועדת שפיר הגישה כאמור את המלצותיה באוגוסט 2007 ומסקנותיה נגעו גם למכל האמוניה בנמל חיפה. הוועדה המליצה בין היתר על מיגון עילי של מכל האמוניה בנמל ושל מכלים נוספים וכן של צינור האמוניה בקטעים שבקרת אוכלוסייה.

4. במכתב לשר להגנת הסביבה דאז, ח"כ גלעד ארדן מפברואר 2011 ציין ראש לשכת אלוף פיקוד העורף כי כלל מפעלי מפרץ חיפה המדווחים לפיקוד העורף על עמידתם בדרישות המיגון נבחנו לפי אמות המידה של מיגון כנגד פגיעה קרובה, ולא חל כל שינוי בעמדת פיקוד העורף שהובאה לידיעת הנוגעים בדבר בינואר 2007.

5. בהיתר רעלים שנתן המשרד לחברה א' ב-2012 צוין כי היא נדרשת ליישם את ההמלצות המפורטות בדוח ועדת שפיר וקבע כי עד ינואר 2013 עליה למגן במיגון עילי את מכל האמוניה, וזאת לפי תרחיש הייחוס של פגיעה עילית ישירה במכל.

בנוגע למיגון העילי של צינור האמוניה בקטעים שבקרת אוכלוסייה, בהיתר רעלים שנתן המשרד לשנת 2011 הוא דרש לסיים את המיגון לא יאוחר מאוגוסט 2011, ואילו בהיתר רעלים לשנת 2012 דרש לסיימו לא יאוחר מאוגוסט 2012.

במעקב עלה כי דרישות המיגון שהציב המשרד להגנת הסביבה בהיתר הרעלים האמור לשנת 2012 לא יושמו, וחברה א' לא החלה בפעולות הדרושות למיגון מכל האמוניה והצינור.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 כי הנחה את חברה א' למגן את המכל מפני איום מלחמתי, ואילו פיקוד העורף, שהוא הגורם המקצועי המנחה בדבר התגוננות בשעת חירום, החליט כי אין צורך במיגון עילי של מכל האמוניה ולפיכך סירב להנחות את חברה א' לגבי המיגון הנדרש, למרות עמדת המשרד.

עוד ציין המשרד להגנת הסביבה בתשובתו כי ועדת שפיר המליצה על שורה של שיפורים בתחום המיגון אשר כללו אמצעים להקטנת הסיכון הנשקף מן המתקן, והמשרד פעל להתקנת האמצעים הללו, לרבות כדורים למניעת נידוף והגברת מערכות המים. ההמלצה המרכזית שטרם יושמה הינה מיגון עילי של המתקן מפני פגיעה ישירה בעת מלחמה.

המשרד צירף לתשובתו את פניית השר להגנת הסביבה מינואר 2011 לשר הביטחון, לשר לביטחון הפנים, ולאלוף פיקוד העורף שבה נאמר כי המשרד הוציא לשני מפעלים במפרץ חיפה ובכללם לחברה א' דרישות מחייבות ולפיהן עליהם ליישם את המלצות ועדת שפיר בנוגע למיגון עילי, ודרישות אלה צוינו בהיתר הרעלים שלהם. לדברי השר, לצורך מילוי הדרישות נדרשת הנחיה מטעם פיקוד העורף למפעלים, בדבר איום הייחוס של פגיעה עילית ישירה שכנגדה עליהם לבצע את המיגון העילי. השר ביקש את הסיוע של שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ואלוף פיקוד העורף בהפעלת פיקוד העורף כדי לאפשר למפעלים למלא את הדרישות בלוח הזמנים שנקבע להם.

פיקוד העורף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה לו התנגדות להנחיות המשרד להגנת הסביבה שניתנו על פי המלצות ועדת שפיר, הגם שלעמדתו הן לא היו נחוצות.

במעקב עלה כאמור כי דרישות המיגון שהציב המשרד להגנת הסביבה בהיתר הרעלים לשנת 2012 לא יושמו. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה הערכת סיכונים מערכתית של המשרד להגנת הסביבה לכלל תרחישי הייחוס הנוגעים למכל האמוניה.

בהיתר רעלים לשנת 2013 שנתן המשרד להגנת הסביבה לחברה א' בפברואר 2013, הוא קבע כי על חברה א' לבצע בין היתר את המיגון העילי של צינור האמוניה לא יאוחר מנובמבר 2013.

בתשובתו הנוספת מפברואר 2013 ציין המשרד להגנת הסביבה כאמור כי פיקוד העורף הוא הגורם המוסמך לקביעת תרחישי הייחוס המלחמתיים והמיגון המתאים להתמודדות עם תרחישים אלה. עם זאת כחלק מהיותו של המשרד מנחה לאומי לחומרים מסוכנים הוא בחן גם נושא זה וסבר בהתאם למסקנות דוח שפיר כי יש מקום לכלול גם תרחיש של פגיעה ישירה במכל האמוניה ולכן פעל להטמעת דרישה זו במסגרת הנחיית חברה א'. המשרד הוסיף בתשובתו כי לאחר בירור מעמיק מול כלל הגורמים האמונים על נושא זה בפיקוד העורף החליט לקבוע בהיתר הרעלים של חברה א' כי עליה לעמוד בתנאי פיקוד העורף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 ביקשה חברה א' להדגיש כי מכל האמוניה הינו מכל ייחודי וחסר תחליף המשרת את צרכי המשק הישראלי בכללותו, כאשר על פי הוראות משק לשעת חירום מוחזק בו מלאי החירום של האמוניה במדינה ישראל ולפיכך הוא מהווה תשתית לאומית חיונית. עוד ציינה חברה א' בתשובתה כי אין לה כל התנגדות שמכל האמוניה, ככלל, לאו דווקא בהיבט של עמדותיהם השונות של המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף, יעלה לדיון במליאת הממשלה לנוכח חשיבותו לכלל המשק הישראלי שעה שהחברה משמשת כשומר הסף של מלאי האמוניה של מדינת ישראל, הן בשגרה והן בחירום. החברה הבהירה בתשובתה כי לא קיבלה מפיקוד העורף כל דרישה לביצוע מיגון עילי ועל כן היא סבורה כי על עניין זה להידון במסגרת ממשלתית אשר תסדיר את פעילותו של המכל ובכלל זה את הדרישות הנוספות למיגונו ככל שהן נדרשות.

לאור העובדה שהמשרד להגנת הסביבה משמש מנחה מקצועי לאומי בתחום החומרים המסוכנים חוזר משרד מבקר המדינה על הצעתו להעלות את הנושא להכרעת הממשלה (ראו לעיל בפרק העוסק בהנחה העומדת ביסוד דרישות המיגון של מתקני חומ"ס רגישים).

6. נודעת חשיבות לכך שהקרקע והמתקנים המחוברים אליה באתר שבו שוכן מכל האמוניה שקיבולתו 12,000 טון יהיו בבעלות המדינה. באופן זה ניתן יהיה להבטיח יישום מדויק של דרישות המיגון החלות על המתקן האמור לאחסן גם מלאי חירום חיוני למשק.

על פי הסכם בין רשות הנמלים (להלן - הרשות) לחברה א', הקצתה הרשות לחברה את השטח במסוף הכימיקלים שבצפון אזור הקישון בנמל חיפה שבו פועל מכל האמוניה. בהסכם נקבע כי בתום תקופת ההסכם, במרץ 2007, כל המבנים שהקימה החברה באתר והמתקנים המחוברים לקרקע חיבור של קבע בהם מכל האמוניה, יועברו לבעלותה הבלעדית של הרשות.

חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ (להלן - חברת הנמלים) וחברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חברת נמל חיפה) שבאו בנעלי הרשות¹³, אמנם האריכו את תוקף ההסכם האמור לעיל עד דצמבר 2009, אך כאמור על פי ההסכם המקורי מכל האמוניה היה אמור לעבור לבעלות הרשות ב-2007, והדבר לא נעשה. גם לא נמצא שחברה א' שוכרת את השטח שהוקצה לה על פי חוזה כלשהו. חברת הנמלים וחברת נמל חיפה מאפשרות אפוא לחברה א' להפעיל מתקנים שאמורים להיות בבעלותן וברשותן אף ללא חוזה שכירות.

חברת נמל חיפה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012, כי בינה לבין חברת הנמלים קיימות מחלוקות שונות סביב מסוף הכימיקלים ובשל כך בין היתר למן שנת 2009 ואילך לא חתמה חברת נמל חיפה על הסכם ההרשאה עם חברה א' שנוסח על ידי חברת הנמלים.

חברת הנמלים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012 כי היא עשתה כל מאמץ להחתמת חברה א' על הסכמי הרשאה אף על פי שלא זכתה בעניין זה לשיטוף פעולה מחברת נמל חיפה, האמורה גם היא להיות צד לחוזה, ובפועל ההסכמים נחתמו עד כה רק בינה לבין חברה א'. עוד הודיעה חברת הנמלים בתשובתה כי כל מתקן שהיה אמור לעבור לבעלות רשות הנמלים או חברת הנמלים לפי העניין עבר למעשה לבעלותן, שכן הוראות הסכמי העבר לא שוננו, ברם לדבריה הדבר יבוא לידי ביטוי מילולי פורמלי בהסכמים רק אם יוחלט על הקצאת השטח הרלוונטי לחברה א' לתקופה ארוכה ולא לתקופות קצרות שתכליתן לאפשר את הסדרת השגת האישורים הנדרשים ומציאת פתרון ברמה הלאומית. עוד ציינה חברת הנמלים כי למיטב ידיעתה אין מחלוקת בין הצדדים לעניין הזכויות על המתקנים, כאמור.

מהאמור לעיל עולה כי עקב המחלוקת בין חברת הנמלים לבין חברת נמל חיפה בכל הנוגע להארכת הסכם ההרשאה עם חברה א', טרם חתמה חברת נמל חיפה על הסכם ההרשאה עם חברה א'. בפועל המתקנים שהיו אמורים לעבור לבעלותה של חברת הנמלים ובכלל זה מכל האמוניה לא עברו לבעלותה ונותרו למעשה בבעלותה של חברה פרטית.

חברה א' הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ממרץ 2013, כי אין לה כל התנגדות לכך שחברת נמלי ישראל תערוך מכרז להפעלת מסוף האמוניה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת נמלי ישראל בע"מ כי עליה להסדיר בדחיפות את העברת הבעלות על מכל האמוניה לידיה, כמתחייב על פי ההסכם בין רשות הנמלים וחברה א' מ-1987 ולסכם את מתכונת הפעלתו.

7. לנוכח הסיכון בהימצאות מכל האמוניה במפרץ חיפה פרסם המשרד להגנת הסביבה מכרז לבחירת יועץ לבחינת חלופות למערך היבוא, האחסון, הניפוק והשינוע של אמוניה במפרץ חיפה. החברה שזכתה במכרז הגישה למשרד בדצמבר 2011 את המלצותיה ובהן המלצה להקמת מפעל חלופי לייצור אמוניה בדרום הארץ, שתימשך חמש עד שבע שנים.

במרץ 2012 הסכימו ביניהם השר להגנת הסביבה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת¹⁴) על אימוץ המלצה להקמת מפעל חלופי לייצור אמוניה, לנוכח רמת האיום הביטחוני הנשקף לישראל.

13 ביולי 2004 פורסם חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, ועל פיו פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות: חברת הנמלים ושלוש חברות תפעוליות לנמלים, בהן חברת נמל חיפה.

14 ב-14.3.2013 שונה שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה".

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בראשית שנת 2010 החליט השר להגנת הסביבה, כי משרדו יקיים בחינה מעמיקה של האפשרות להעתקת מכל האמוניה ממקומו הנוכחי. החלופה המועדפת, שנבחרה בשיתוף חברת ייעוץ ותכנון, היא הקמת מפעל לייצור אמוניה מגו טבעי במישור רותם בדרום הארץ, באזור שבו כבר פועלת תעשייה כימית, יש בו גז טבעי זמין והוא מרוחק יחסית מריכוזי אוכלוסייה. חלופה זו תייתר לדברי המשרד את הצורך בייבוא אמוניה לישראל דרך מכל המוצב על החוף. עוד ציין המשרד כי השר להגנת הסביבה ושר התמ"ת פועלים להכנת הצעת החלטה לממשלה לתמיכה במפעל זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד יישום התכנית האמורה, שלמימושה יידרשו על פי הערכה כחמש שנים, על המשרד להגנת הסביבה לדאוג למיגון מיטבי של מכל האמוניה כפי שקבעה ועדת שפיר כאמור לעיל.

חוות גפ"ם בקריית אתא

1. במתחם הנמצא בשטח השיפוט של קריית אתא וגובל בבתי זיקוק לנפט - חיפה, מפעילות שלוש חברות גז (להלן - חברות הגז) חוות גפ"ם¹⁵ (להלן - החווה) ששטחה כ-70 דונם ובה מכלי גפ"ם שנפחם הכולל כ-3,000 טון ומתקני מילוי למכלים ולמכליות. כדי לצמצם את הסיכון הנשקף מהחווה לאוכלוסייה שבסביבתה, אישרה הממשלה ביולי 2000¹⁶ תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"ם והורתה למשרד התשתיות הלאומיות ולמשרד להגנת הסביבה להביא לפנייה הצעת החלטה בדבר קידום הכנתם ותקצוב ביצועם של סקרי סיכונים ותכניות מפורטות להעתקת החווה למקום אחר.

בדוח מ-2004 נכתב כי המשרד לתשתיות לאומיות והמשרד להגנת הסביבה לא קידמו הכנת תכנית להעתקת החווה ולא אכפו על חברות הגז להטמין את מכלי הגפ"ם בקרקע ולהעתיק את מתקן המילוי למקום אחר. עקב כך לא צומצם הסיכון הנשקף מהחווה לסביבתה, ומשום כך, בין היתר, מתעכבת זה שנים סלילת כביש עוקף קריות, החיוני לפיתוח מטרופולין חיפה.

בספטמבר 2005 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תכנית מתאר ארצית - תמ"א 32ג' - המאפשרת את המשך פעילות החווה כאתר גפ"ם לזמן מוגבל ומאשרת את הטמנת מכלי הגפ"ם שבה בהדרגה בידי חברות הגז.

2. בדוח מ-2007 נכתב כי פיקוד העורף לא דרש מחברות הגז למגן את מכלי הגפ"ם מכיוון שלפי חישוביו, טווח הסיכון מהחווה הוא 580 מטר, ומבני המגורים הקרובים ביותר נמצאים במרחק 800 מטר ממנה. יצוין כי בתוך טווח הסיכון שקבע פיקוד העורף ואשר אין בו מבני קבע, יש כבישים, מפעלים ומרכזי קניות.

3. בדוח מ-2007 נכתב שבמלחמת לבנון השנייה שלושה גופי שלטון (המשרד, פיקוד העורף ומשרד התשתיות) ראו עצמם אחראים להסדרת פעילות החווה, ובין היתר נתנו הנחיות למפעיליה, אולם עשו זאת ללא תיאום מלא ביניהם, ועקב כך כל אחד מהם התיר למפעילי החווה להחזיק בה כמות גפ"ם מרבית אחרת.

15 גז פחמני מעובה - גז לבישול.

16 החלטת ממשלה 1964 (פ/ש) מ-13.7.00.

המעקב העלה כי ב-2010 ביטל המשרד להגנת הסביבה את היתר הרעלים של חוות הגפ"ם עבור מאגרי הגז שחברות הגז לא הטמינו. בעקבות עתירה של חברות הגז לבית המשפט העליון ניתן צו ארעי שעיכב את ביטול היתר הרעלים אך בפסק הדין נקבע כי לא ניתן להיעתר לבקשה והביטול נכנס לתוקף בינואר 2012.¹⁷

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו כי בינואר 2012 נתן לחוות הגז היתרי רעלים המצמצמים את הכמויות שמוותר לאחסן בה לכעשירית מהכמות שהותר לאחסן בה קודם ביטול היתר הרעלים (270 טון בסך הכל). המשרד הוסיף כי הוא פועל להטמנת המכלים או העתקתם מהמקום.

אחת משלוש חברות הגז המפעילות את החווה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, בין היתר, כי ההפחתה הדרסטית של הכמויות שהותר לאחסן בחווה בעקבות ביטול היתר הרעלים, פוגעת קשות במלאי הגפ"ם במדינת ישראל וכושר האחסון של אותה חברה לאחר צמצום כמויות הגז באתר מספיק כיום לתקופת זמן של יום-יומיים בלבד. כמו כן הודיעה החברה כי רק לפני ימים ספורים התקבל במשרדי החברה פרוטוקול של הוועדה המקומית קריית-אתא שבמסגרתו הוחלט לחדש את היתר הבנייה להטמנת המכלים והחברה לומדת אותו בימים אלה. שתי חברות הגז הנוספות המפעילות את החווה לא השיבו למשרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי "הוועדה לצרכי המשק בחומ"ס בשעת חירום" קבעה כאמור כי נדרש להחזיק מלאי אסטרטגי של גפ"ם וכי אין כושר אחסון מספק של גפ"ם לצריכה השוטפת, כל שכן לשעת חירום. ביטול היתר הרעלים של חוות הגפ"ם בגלל היעדר מיגון ראוי, יש בו כדי להחריף את היעדר המלאי במשק הגפ"ם ועל גורמי השלטון הנוגעים בדבר לתת את דעתם לכך.

סיכום

הדוח על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" שפורסם ב-2007 הצביע בין היתר על היעדר תיקון ליקויים שהועלו בדוח מ-2004 בפעילות גורמי השלטון בטיפול בחומרים מסוכנים ובכללם המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף והמשרד לביטחון הפנים.

ממצאי המעקב הנוכחי בתחום זה מלמדים בין היתר כי חלה התקדמות ביכולת האכיפה של דרישות פיקוד העורף והרשות הארצית לכבאות והצלה על מפעלי חומרים מסוכנים, משום שהעמידה בדרישותיהם היא כיום תנאי לקבלת היתר הרעלים של המשרד להגנת הסביבה על פי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. עם זאת, ליקויים מרכזיים וכבדי משקל שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוחותיו הקודמים לא תוקנו.

על המשרד להגנת הסביבה, בתפקידו כמנחה המקצועי הלאומי, לקבוע בתיאום עם שאר הגורמים הנוגעים בדבר תכניות עבודה מפורטות ובהן לוח זמנים בנושאי הטיפול והמניעה של אירועי חומרים מסוכנים כמתבקש מהחלטת הממשלה ממאי 2008 בנושא זה.

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

על המשרד לביטחון הפנים להסדיר ללא דיחוי נוסף את הכללת מתקני חומ"ס המוגדרים כמסוכנים ביותר במניין הגופים שיוחל עליהם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.

נוכח הסכנה הפוטנציאלית הטמונה במפעלי החומרים המסוכנים בכלל ומכל האמוניה בפרט וחילוקי הדעות בין הגורמים הנוגעים בדבר, נדרש לקדם בדחיפות את סוגיית המיגון שלהם ולהעלותה בפני הממשלה.

