

המשרד לאיכות הסביבה

פעולות ביקורת

במשרד לאיכות הסביבה, במשרד לתשתיות לאומיות ובמינהל מקרקעי ישראל נבדקה ההיערכות לקידום הזמינות של אספקת חול לצורכי המשק ודרכי היישום של המלצות הוועדה הבין-משרדית לאספקת חול בטווח המידי, הבינוני והארוך. כן נבדקו פעולות הפיקוח והאכיפה למניעת גניבת חול. הביקורת הושלמה במשרד הפנים ובמשטרת ישראל.

במשרד לאיכות הסביבה ובמשרד התחבורה נבדקה ההיערכות למניעת זיהום הים עקב הובלת דלק במכליות ופריקת דלק במפרץ אילת. כן נבדקו דרכי היישום של המלצות צוות בין-משרדי שבחן את ההיבטים הסביבתיים של פריקת דלק בנמל אילת.

נבדקו נסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במסגרת תפקידם (ממצאי הביקורת בנושא זה מובאים בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 161).

אספקת חול

1. החול משמש חומר לבנייה, וצריכתו נאמדה בשנים האחרונות בכ-12 מיליון טון בשנה. על פי התחזיות, מוערכת צריכת החול בשנים 1999-2020 בכ-14 מיליון טון לשנה. דיונות החול במישור החוף היו עד לאחרונה המקור העיקרי לאספקת חול. חול ממישור החוף הוא באיכות מעולה והטכנולוגיה של תעשיית הבטון בארץ הותאמה לסוג זה של חול, שהוא קל לכרייה, מוכן לשימוש ללא עיבוד נוסף ונגיש מאוד לאזורי הצריכה. אולם שנים של כריית חול במישור החוף גרמו למחסור הולך וגדל של חול באתרי כרייה באזור זה. נוכח המחסור באתרים כאלה במישור החוף, נקבע בתכנית אב לאספקת חול עד שנת 2020 (פרטים על כך ראו להלן) שמסוף 1999 ואילך יסופק החול ממקורות אחרים שאינם במישור החוף, ומרוחקים יותר ממקורות הצריכה. השינוי דרש תכנון ופיתוח של מקורות חדשים לכריית חול, בהתאם לצורכי המשק הצפויים וכן היערכות לאספקתו בטווח המידי, הבינוני והארוך.

2. המשרד לתשתיות לאומיות (להלן - המשרד לתשתיות) מופקד על תחום כריית החול, באמצעות המפקח על המכרות, שבסמכותו להוציא רישיון לכרייה לפי פקודת המכרות-1925. המפקח על המכרות מתנה את הוצאת הרישיון בקיומה של תכנית מתאר מפורטת מאושרת (לפי הוראות תמ"א 14 - תכנית מתאר ארצית חלקית לאתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבנייה ולסלילה), או בהיתר לשימוש חורג לפי תקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967.

לפי פקודת המכרות - 1925, והתקנות שהותקנו מכוחה, יש לקבל לצורך הרישיון את הסכמת בעל הקרקע. במרבית אתרי הכרייה, יש לפנות למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) כדי לקבל את הסכמתו. מועצת ממ"י קבעה מדיניות בדבר מתן הרשאות וזיכיונות לכרייה וחציבה של חומרי חציבה וחול מן הקרקע. על פי מדיניות זו, הרשאות יינתנו לגבי אתרים שיש להם תכניות סטטוטוריות מאושרות, ובעל ההרשאה ישלם תמלוגים. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר - נובמבר 2000, לסירוגין, את ההיערכות לאספקת חול לצורכי המשק. בעיקר נבדקו צעדים שנקטו לקידום זמינות אספקת חול ממקורות חדשים בטווח המידי, הבינוני והארוך. כן נבדקו פעולות של פיקוח ואכיפה למניעת גניבת חול. הבדיקה נעשתה במשרד לתשתיות - ביחידת המפקח על המכרות; בממ"י - באגף התכנון והפיתוח. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - בלשכות התכנון במחוזות הדרום והמרכז; במשרד לאיכות הסביבה - במחוזות הדרום והמרכז; ובאגף מבצעים במשטרת ישראל.

היערכות לכריית חול

1. המחסור הצפוי באתרים לכריית חול במישור החוף והצורך במקורות חדשים דרש, כאמור, היערכות מיוחדת לגיבוש מדיניות וסדרי עדיפויות לפיתוח מקורות אחרים לאספקת חול סדירה לצורכי בנייה. לפיכך, החליטה הממשלה במאי 1996 על הקמת ועדה בין-משרדית לאספקת חול. על הוועדה הוטל לבחון, לגבש ולקבוע תכנית רב-שנתית לכריית חול ולאספקתו, ולהציע מקורות אחרים לאספקת חול, לרבות יבוא מארצות שכנות או מציאת תחליפים לו.

בוועדה הבין-משרדית השתתפו נציגים של ממ"י, המשרד לתשתיות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד התחבורה. כן שותפו כמשקיפים נציגים של החברה להגנת הטבע, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים והקרן הקיימת לישראל. בראש הוועדה עמד יועץ חיצוני שריכז את עבודתה. האחריות לריכוז הוועדה הוטלה על המשרד לתשתיות, והיא החלה לפעול באפריל 1997.

2. בינואר 1999 הגישה הוועדה למנכ"ל המשרד לתשתיות תכנית אב לאספקת חול עד שנת 2020. תכנית האב עוסקת הן באיתור מקורות לאספקת חול למדינה לטווח ארוך והן בתכנון אתרים לכרייה ולשיווק, בטווח הקצר.

בתכנית האב נקבעו מקורות חול פוטנציאליים במישור החוף, בנגב הצפוני-מזרחי, בעיקר במישור רותם ובאזור דימונה וערד; בנגב הצפוני-מערבי, בעיקר באזור חלוצה, שונרה ועגור. כמו כן נבחנה האפשרות לייבא חול ממצרים ומירדן, לעבד חול ממחצבות אבן, לכרות חול תת קרקעי וחול מקרקעית הים, ולהשתמש בתחליפי חול, בעיקר אפר פחם.

3. על פי ניתוחים שעשתה הוועדה הבין-משרדית, הצריכה המצטברת עד שנת 2020 נאמדת

בכ-334 מיליון טון, ואילו עתודות החול הזמינות, על פי התכניות המאושרות כיום למישור החוף, מגיעות ל-27.5 מיליון טון בלבד. הוועדה סקרה, בין היתר, את מרבצי החול הקיימים באזור יבנה ודרומה לו, ועל פי הערכתה כמויות החול המצויות באתרים, שעל פי התכניות ניתן לכרות בהם, מגיעות ל-216 מיליון טון; ואולם עתודות החול הזמינות לכרייה באזור זה (שיש רישיון לכרייתו) הן, כאמור, כ-27.5 מיליון טון, שמספיקות לכשתי שנות צריכה של כלל המשק.

היערכות לכריית חול בטווח קצר ומידי

תכנית האב קבעה שהאספקה המרבית של חול מהמקורות הזמינים, בעיקר ממישור החוף, קטנה מהכמות הנדרשת, ולכן המליצה ששיווק החול והתחלת הכרייה מהאתרים בדרום הארץ ואספקת חול מיובא, יהיו זמינים במחצית השנייה של שנת 1999, וכך בכך יושלמו הליכי התכנון לשיווק אתרים במישור החוף כדי לאפשר את שיווקם כבר מאמצע שנת 1999.

1. כדי להיענות לדרישה לספק חול בהתאם להרשאות שייתנו ממ"י והמפקח על המכרות, ולהימנע מכרייה לא מוסדרת, נערכו משרדי הפנים והמשפטים לזירוז ההליך הסטטוטורי הכרוך באישור האתרים לכריית חול. משרד מבקר המדינה בחן את ביצוע הליכי התכנון ואת לוחות הזמנים.

במאוס ובספטמבר 1998 וכן במאי 1999 הגיש ממ"י לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הדרום שלוש תכניות מפורטות לתכנון ארבעה אתרים במישור החוף הדרומי. נמצא, שרק תכנית אחת החליטה הוועדה המחוזית להפקיד לשמיעת התנגדויות לפני אישורה, והשתיים האחרות לא קודמו במוסדות התכנון, מאחר שהתברר שהן מהוות שינוי תכנית מתאר ארצית ליער וייעור.

בדין שהיה בלשכת היועץ המשפטי לממשלה באפריל 1999 סוכם, כי לאתרים במישור החוף הדרומי תגיש ממ"י תכנית מתאר ארצית ברמה של תכנית מפורטת, ובדרך זו יקוצר לוח הזמנים לאישורה של תכנית מפורטת, שהוא תנאי להוצאת הרשאות לכרייה. כמות החול לכרייה מאתרים אלה נאמדה בכ-10 מיליון טון.

בהתאם לסיכום האמור, העריך משרד הפנים שהכנת תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת תסתיים עד ספטמבר - אוקטובר 1999, ואולם התכנית אושרה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה רק במאי 2000. הדבר גרם לעיכוב נוסף באספקת החול מאתרים אלה מאחר שלא היה אפשר לשווק, בהליך של מכרז פומבי, אתרים לכריית חול. כחודשיים לאחר מכן פרסם ממ"י מכרזים פומביים לשיווק שני אתרים שכלולים בתכנית המתאר הארצית ברמה מפורטת. באוקטובר 2000 פרסם ממ"י מכרז לשיווק אתרים נוספים שכלולים בתכנית זו. יוצא, שעברו עוד עשרה חודשים מהמועד המשוער לאישור התכנית ועד לפרסום המכרז האחרון לשיווק אתרים אלה.

ממ"י הסביר למשרד מבקר המדינה שהתכניות המפורטות שהגיש היו למעשה הבסיס לשינוי תכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה. לדעת משרד מבקר המדינה מלכתחילה לא היה מקום להגיש שתיים מן התכניות כתכניות מפורטות, שכן כבר במועד הגשתן היה ברור שהן בניגוד להוראות תכנית מתאר ארצית, והדרך הנכונה היתה להגיש מלכתחילה תכנית שינוי לתכנית המתאר הארצית.

2. תכנית מפורטת נוספת שהגיש ממ"י במאי 1998 (במהלך הדיונים בוועדה הבין-משרדית) לאתר כרייה בסמוך ליישוב נתיב העשרה, נדחתה בידי הוועדה המחוזית - מחוז הדרום בינואר 1999, מאחר שביצועה היה עלול לגרום נזקים סביבתיים. אולם דבר זה היה ידוע ליוזמי התכנית עוד בעת דיוני הוועדה הבין-משרדית להכנת תכנית האב, שהם השתתפו בהכנתה. בדיונים אלו הועלו התנגדויות של גורמי איכות הסביבה לכריית חול באזור זה ושל גופים אחרים שיוצגו בוועדה הבין-משרדית, שטענו כי השטח הוא שמורת יער מוכרזת על פי פקודת היערות - 1936, והיא מיועדת, לפי תכנית המתאר הארצית, ליער פארק חופי ולנוף כפרי פתוח ומשאבי טבע. מהאמור עולה שתכנית מפורטת לאתרים שבתחום תכנית מתאר ארצית שלא לייעודים שנקבעו בה אי אפשר לאשר אלא בדרך של שינוי תכנית המתאר הארצית שאותו אמורה להגיש המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

3. בתכנית האב לאספקת חול נכלל גם אתר "מבצע", הנמצא במרכז מישור החוף. באתר יש נפלי תחמושת והוא מוחזק בידי התעשייה הצבאית (להלן - תע"ש) שהיתה מוכנה להחזירו לידי ממ"י תמורת פיצוי כספי. החול הניתן לכרייה באתר זה נאמד בכ-25 מיליון טון. לשם כריית החול בו קבעה תכנית האב כי עד סוף שנת 1999 יש לסיים את התיאומים התכנוניים עם גורמי מערכת הביטחון המחזיקים באתר, ולדאוג לפיתוח האמצעים הדרושים להפקת החול. למעשה אף קודם לכן - מאז 1997 - התקיימו דיונים בנושא בין תע"ש לבין ממ"י בשיתוף משרד האוצר, אולם במועד סיום הביקורת, בסוף שנת 2000, טרם הוסדרה העברת השטחים לממ"י.

לעיתים האמור יש משמעות רבה, שכן הוועדה הבין-משרדית קבעה כי האתר יהיה האתר המרכזי שממנו יופק חול במישור החוף, ושיווקו במועד שהיא הציעה - תחילת שנת 2001 - אמור לספק את צורכי המשק בטווח הקצר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחדש דצמבר 2000, הודיע ממ"י, שהוא מקיים דיונים לחתימת הסכם שיסדיר את פינוי תע"ש מהאתר וכי ההסכם ותנאיו טעונים אישור של משרד האוצר. עוד הודיע, כי בד בבד עם הדיונים נעשה בהזמנתו ובמימונו סקר גיאולוגי באתר, וכי "השלמתו של סקר זה מתעכבת בשל אופי השטח הנסקר, הביטוח, התיאום הבטיחותי של תע"ש וצה"ל, המחזיק שטחים בצמוד לאתר מבצע". מכאן, שלא יהיה אפשר להתחיל בהפקת חול מאתר זה בתחילת שנת 2001.

4. הוועדה הבין-משרדית הציעה, כאמור, לבחון מקורות חלופיים לאספקת חול, בכלל זה יבוא חול מירדן וממצרים. היא העריכה שאפשר לספק ממקור זה כ-2 מיליון טון בשנה, שהם כ-10% מהצריכה הנדרשת.

המשרד לתשתיות פעל להקמת תשתית לייבוא חול מירדן, בשיתוף רשות שדות התעופה והנהלת המכס. כיום מיובאת מירדן כמות של כ-60,000 טון בחודש. כמות זו נצרכת באזור חיפה והצפון, אך לאזור זה נדרשת כמות של 4 מיליון טון בשנה. מכאן שהחול המיובא מירדן מספק רק חלק מהצרכים.

נבחנה גם האפשרות לייבא חול ממצרים, הן דרך הים והן דרך היבשה. הבחינה נעשתה בהתחשב במרחק מקורות החול ממרכזי הצריכה בארץ, עלויות השינוע היבשתי והימי של החול לארץ והטיפול בו בנמלי הים ובמעברי הגבול היבשתיים. המשרד לתשתיות הסביר למשרד מבקר המדינה שייבוא החול ממצרים עדיין אינו ממומש מסיבות מדיניות.



מכל האמור לעיל עולה שההליכים עד לשיווקם של אתרים במישור החוף, שהיו אמורים לספק את הצרכים בטווח המידי, התמשכו וטרם הושלמו. במועד סיום הביקורת, סוף שנת 2000, עדיין אי אפשר לממש את מלוא המשאבים של כל האתרים האמורים, ועקב כך נוצר מחסור יחסי שהביא לעליית מחירי החול.

תכנון אתרים לטווח בינוני

תכנית האב קבעה שמשנת 2000 תוסט עיקר אספקת החול לטווח הבינוני והארוך, ממישור החוף לאזורים רחוקים ממרכזי הצריכה כמו מישור רותם וחולות חלוצה. על פי תכנית האב, בטווח הבינוני, כלומר בשנים 2001-2010, עדיף לטפל בתכנון עתודות החול במישור רותם שישמש מקור חול עיקרי. אומדן עתודות החול במישור רותם מגיע לכ-0.5-1 מיליארד טון.

1. בחודשים מאי-יולי 1998 הגיש ממ"י שש תכניות מפורטות לאתרים לכריית חול במישור רותם, שכמות החול בהם נאמדת בכ-130 מיליון טון. במועד הגשת התכניות האלה היתה בשלב הפקדה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז הדרום תכנית מתאר למישור רותם שיעדה את רוב השטח הכלול בה לאזור לתעשייה. ארבע מהתכניות המפורטות האמורות נכללו בה. ממ"י חתם על תכנית זו ואף השתתף בדיונים עליה בתור בעל הקרקע. אך התברר, שארבע מהתכניות שהגיש ממ"י ב-1998 חופפות למעשה לתכנית המתאר האמורה והן נדחו מאחר ששטחן כלול בתכנית מתאר זו הנמצאת בשלבי אישור. יתר על כן, כאמור, לפני הגשת התכניות המפורטות האמורות כבר היתה בהליכי תכנון בוועדה המחוזית ואושרה בתנאים תכנית המתאר האמורה, והוכנסה בה הוראה הקובעת שיש לתת קדימות לכריית החול בתקופה שלפני הכשרת השטח לתעשייה. מכיוון שכך, מלכתחילה לא היה מקום להגיש את ארבע התכניות שהגיש ממ"י. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה החליטה לצרף אותן לתכנית בתור נספחי כרייה, הכוללים הוראות בדבר סדרי הכרייה בתחום התכנית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בסוף נובמבר 2000, מסר משרד הפנים שטרם מולאו התנאים המאפשרים לאשר את תכנית המתאר. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, במצב משפטי זה אין אפשרות חוקית לתת היתר לכריית חול מהאתר. ממ"י הודיע בתשובתו כי בכוונתו לפרסם בחודשים הקרובים שני מכרזים לכריית חול באתרי מישור רותם.

השלמת הליכי התכנון הנדרשים הם תנאי מוקדם למתן היתרים ולפרסום מכרזים פומביים להפקת החול ממישור רותם. לדעת משרד מבקר המדינה, גם בכך אין די, שכן יש למצוא את הפתרון לשינוע החול שייכרה לאזורי הצריכה במרכז הארץ, ואף להתאים את התקן הישראלי לסוג החול שייכרה במישור רותם. עד מועד סיום הביקורת לא נפתרה הבעיה.

2. בתכנית האב לטווח הבינוני נכללו אתרים נוספים, באזור דימונה ובאזור ערד, שאת אישורם עיכבה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז הדרום, בעיקר בשל הצורך להשלים תסקירי השפעה על הסביבה, ובאתר ערד - עקב חשש להימצאות גז ראדון¹ בחול שבאתר. לפי תכנית האב, שיווקם של אתרים אלה היה אמור להתחיל כבר בשנת 1999, אך בשל האמור לעיל טרם הוחל בשיווקם.

השתתפות בהיערכות לפרסום מכרזים

אספקת החול מאתרים במישור החוף לטווח המידי השתתה גם מסיבות נוספות כמפורט להלן:

עד שנת 1964 עסקו כורים אחדים וחברות אחדות בכריית חול מאתרים במישור החוף, בין קיסריה לאשקלון בסמוך לחוף. משהתברר שכרייה זו גורמת לשפת הים נזקים סביבתיים קשים החליטה

1 גז ראדון - גז רדיואקטיבי המסוכן לבריאות ועלול לגרום לסרטן.

הממשלה שיש להפסיק את הכרייה שם ולהתיר כרייה ממזרח לדיונות שבחוף. לכורים הוותיקים הוקצו אתרי כרייה בשטחים החדשים. כדי לאפשר לכורים הוותיקים לתכנן את עבודות הכרייה, ניתנו להם זכויות בלעדיות לכרייה עד תחילת שנת 1973. במאוס 1973 החליטה מועצת ממ"י לתת הרשאות רק בהליכי מכרזים פומביים ועם הכורים הוותיקים נעשה הסדר חריג שלפיו הם ימשיכו לכורות רק באתרים שהוקצו להם בעבר, ועד לניצולם המלא של האתרים. בתקנה 25(27) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, עוגנו זכויות הכורים הוותיקים בדרך של פטור ממכרז למתן הרשאה לכרייה חול בידיהם. בשנת 1998 החלו דיונים בין המשרד לתשתיות וממ"י לבין היועץ המשפטי לממשלה שבהם נבחן המשך ההסדר עם הכורים הוותיקים, וכעבור שנתיים - ביולי 2000 - החליטה מועצת ממ"י להפסיק את ההסדר ולשווק אתרים לכרייה חול בהליכי מכרזים פומביים. הכורים הוותיקים המשיכו לכורות באתרים שהוקצו להם בלי שהאתרים שווקו במכרז פומבי. באוגוסט 2000 הגישה קבוצת כורים עתירה לבג"ץ למתן צו על תנאי, ובה טענו שנפגעה זכותם לחופש העיסוק, וכן ביקשו לבטל את החלטת מועצת ממ"י ולחלופין לקבוע הוראות מעבר לתקופה של חמש שנים לפחות או לקבל פיצוי על הפקעת זכויותיהם. עד מועד סיום הביקורת העניין תלוי ועומד בבג"ץ. מן המסמכים עולה כי היועץ המשפטי לממשלה פנה לשר האוצר ולממלא מקום השר לתשתיות לאומיות בבקשה לפעול לביטולה של תקנה 25(27) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

בשל כל האמור לעיל, חל עיכוב בהיערכות לאספקת חול בטווח המידי, וכן עוכב התכנון והשווק של אתרים זמינים הסמוכים לאזור הצריכה. כל אלה הביאו אף לעלייה במחירי החול, ועלולים להביא לעליית מדד תשומות הבנייה. יתר על כן, בשל אזילת אתרים מורשים לכרייה בסמוך לאזורי הצריכה ובשל העדר מקורות חלופיים זמינים, עלולה להתגבר תופעת הכרייה הבלתי חוקית, הפוגעת פגיעה חסרת תקנה באיכות הסביבה.

צוות היגוי ומעקב

בתכנית האב נקבע בין היתר, כי לשם יישומה "יש להקים גוף רב תחומי בעל סמכויות שמתפקידו יהיה להסדיר, לתאם וליישם את תכנית האב ... , וכן לקיים מעקב שוטף אחר ביצוע תכנית האב."

הגוף האמור לא הוקם, ובאפריל 2000, כשלושה חודשים לאחר שהוגשה תכנית האב, מינה מנכ"ל המשרד לתשתיות צוות היגוי ומעקב (להלן - הצוות), בראשות המפקח על המכרות שבמשרד; לצוות מונו נציגים של המשרד לתשתיות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים וממ"י.

באוגוסט 2000, כשנה וחצי לאחר שמונה הצוות, הודיע המפקח על המכרות (יו"ר הצוות) למנכ"ל ממ"י, כי הצוות הפסיק את פעילותו השוטפת, אף שלא נבדקו כל הנושאים שהיה צריך לבדוק. יצוין שהצוות יישם חלק מהמלצות הוועדה הבין-משרדית, ולא יישם המלצות אחרות, כגון מציאת פתרון לשינוע חול מהמקור העיקרי המתוכנן (אתר מישור רותם), ובעניין אתר "מבצע", שהיה אמור להיות האתר המרכזי שממנו יסופק חול למישור החוף כבר מתחילת שנת 2001.

ממסמכי הצוות ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שלצוות לא היו מסמכיות להניע ולקדם טיפול בנושאים שבהם דן, והאחריות ליישום המלצות התכנית ובעיקר למציאת פתרונות מהירים לכריית החול היא של הנהלת המשרד.

מקורות חלופיים לאספקת חול בטווח הארוך

חול מחצבה

נוכח ההידלדלות הצפויה של עתודות החול במישור החוף, הצביעה תכנית האב על מקורות נוספים לאספקת חול בטווח ארוך, בכללם חול מחצבה, שיכול לשמש תחליף לחול טבעי המשמש לייצור בטון, אלא שכדאיות כרייתו ועיבודו מותנים בכמות שתופק, בעליית מחירו של החול הטבעי, בעלות הניפוי והשטיפה של חול מחצבה ובכמות המלט שתידרש לערבוב עם החול.

בתכנית האב נאמדה כמות הייצור של חול מחצבה ביותר מ-8 מיליון טון בשנת 1999 ועד כ-12 מיליון טון בשנת 2020. הוועדה הבין-משרדית ציינה שכבר בשנת 1997 נאמדה הכמות השנתית הבלתי מנוצלת של חול מחצבה בכ-2.5 מיליון טון. עוד ציינה הוועדה, שחול מחצבה המיוצר כיום ונמצא במרבית המחצבות, בסמוך למתקנים לייצור בטון, יכול לשמש תחליף לחול הטבעי, בשיעור של כ-20% מתצרוכת החול הטבעי. מתחילת שנת 2000 עוסקת הוועדה הבין-משרדית בבדיקת המצאי ובבחינת האפשרויות לניצול פסולת תעשייה ממקורות שונים, ובכלל זה ממחצבות, כתחליף לחול ולחומרי בנייה וסלילה אחרים. המשרד לתשתיות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 2000, כי "בעקבות העלייה הגדולה במחירי החול, התחילו לאחרונה בעלי מחצבות רבים לייצר חול מחצבה ... המשמש תחליף לחול".

חול תת-קרקעי במישור החוף הפנימי

חול תת-קרקעי, המכונה חול פוסילי, מצוי במרבצים המכוסים מעטה קרקע שעוביה בין 1 מ' ל-20 מ'. בנושא זה נעשו כמה סקרים בשביל ממ"י, ולפיהם יש עשרות מרבצי חול במישור החוף הפנימי בסמוך למרכזי הצריכה, שעוביים 15-20 מ'. לפי סקרים אלה, נאמדו שטחי המרבצים האמורים בכ-900,000 דונם ועתודות החול המצויות בהם נאמדו ביותר מ-41 מיליארד טון. לפי תכנית האב, חול זה עשוי לשמש מקור לכרייה ולהוות כ-10% עד 20% מכלל אספקת החול במדינה. בתכנית צוין ש"על מנת לעמוד ביעד התכנון יש לזרז את עריכת הסקרים הגיאולוגיים ולקדם את הטיפול בהליכים התכנוניים והסטטוטוריים".

התברר, שממ"י אמנם עשה סקרים ובדיקות של אתרים פוטנציאליים במישור החוף, אולם לפני שיווק האתרים יש לעשות בדיקות פרטניות לבחינת האפשרות לכרות חול מאתרים אלה. לדוגמה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 2000, הצביע המשרד לאיכות הסביבה על הצורך לקבוע תנאים לניצול מקור זה, כדי למנוע מפגעים סביבתיים ופגיעה בנופים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב התמשכות הטיפול בנושאים האמורים יש חשש שהאתרים הפוטנציאליים לכריית החול האמור יתוכננו לצרכים אחרים ואף עלולות להיעשות בהם פעולות פיתוח ובינוי, שימנעו בעתיד אפשרות לנצל את הקרקע לכריית חול.

חול מקרקעית הים

חומרי גלם ממדף היבשת (קרקעית הים הסמוכה לחוף) נכרים במדינות רבות, כגון הולנד ואנגליה ומדינות דרום אמריקה. לפי סקרים גיאולוגיים שנעשו במדף היבשת של ישראל בשנות השבעים והשמונים ולפי בדיקות היתכנות להקמת איים מלאכותיים מול חופי ישראל שנעשו בסוף שנות התשעים, אפשר להפיק חול מקרקעית הים על ידי כרייה ממדף היבשת, בכמות הנאמדת בכ-32 מיליון טון עד שנת 2020, שהם כ-5% מכמות הצריכה המשוערת בטווח הארוך. תכנית האב קבעה שניצול "הפוטנציאל הגלום בכריית חול ממדף היבשת של ישראל אינו זמין בשלב זה, אך הוא יכול בהחלט להיות אטרקטיבי בטווח הארוך". הוועדה הבין-משרדית בחנה את העלויות הכרוכות בהפקת חול זה וקבעה שיש להמשיך ולבחון את הפוטנציאל האמור בהתבסס על נתונים גיאולוגיים, סביבתיים וכלכליים.

המשרד לתשתיות הודיע למשרד מבקר המדינה שאמנם כיום לא כדאי להשתמש במקור זה, אולם המשרד ימשיך לבחון חלופה זו. לעומת זאת, המשרד לאיכות הסביבה טען בתשובתו שלכריית חול מקרקעית הים יהיו השפעות סביבתיות חמורות על החופים. לפיכך, מן הראוי ששני משרדים אלה יתאמו את עמדותיהם בעניין המשך הבחינה של חלופה זו.



עד מועד סיום הביקורת, בסוף שנת 2000, לא נעשו פעולות מספיקות לקידום האפשרות לאספקת חול ממקורות חלופיים, כפי שהומלץ בתכנית האב. מקורות אלה יכולים לספק בעתיד שיעור נכבד מהיקף צריכת החול בטווח הארוך, אולם התמשכות הבדיקות הנדרשות במישור החוף עד להתחלת תכנון מפורט לשימוש במקורות אלה, עלולה להביא לדחיית האספקה מהם.

פיקוח ואכיפה למניעת גניבת חול

1. עם גבור המחסור במקורות לכריית חול במישור החוף ועם עליית מחירו, גברה התופעה של גניבת חול. תופעה זו גורמת לפגיעות מתמשכות בסביבה ובנוף, בשטחים פתוחים וכן במערכות של תשתיות. תכולת משאית עמוסה חול נמכרת במאות שקלים; לפיכך, כאשר נמכרת תכולה גנובה של עשרות משאיות ביממה, מגיע היקף הרווחים לעשרות אלפי שקלים ביום, ללא תשלום תמלוגים או אגרות (ואף ללא דיווח לרשויות המס).

עקב כך, יש התארגנויות עברייניות שבהן שותפים, לדברי המשטרה, גם עבריינים "בכירים" מעולם הפשע. נוסף על כך, כמויות גדולות של חול גנוב לבנייה מועברות לשטחי הרשות הפלסטינית.

האזורים המועדים לגניבה הם: משפלת החוף הדרומית בין ראשון לציון ואשקלון; משפלת החוף הצפונית בין תל-אביב לחדרה; מדרום-מזרח לבאר שבע ומהערבה הדרומית בסמוך לאילת.

2. בשנת 1999 נתפסו עבריינים ב-109 גניבות חול ובשלושת החודשים הראשונים של שנת 2000 נתפסו עבריינים ב-29 גניבות כאלה.

יצוין, שבדיון בבית המשפט העליון שנגע לגניבת חול נאמר² כי "אכן, פגיעות קשות וחמורות הן אלה ויש להתייחס למבצעייהן במלוא חומרת הדין".

גורמי האכיפה, דהיינו המשטרה, הסיירת הירוקה שבמסגרת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הסיירת הירוקה), פקחי מ"מ ופקחי המשרד לאיכות הסביבה ניסו לפעול נגד הגניבות, אולם פעמים רבות נתקלו בתגובות אלימות ביותר של הגנבים בכללן איום בשימוש ברכב כבד נגד השוטרים והפקחים, וניסיון לפגוע בהם. עקב כך דרוש שכל מבצע אכיפה למניעת גניבת חול ילווה בכוח משטרה ניכר.

המשרד לאיכות הסביבה הודיע בתשובתו, כי הוא יוזם ואף מממן פעולות אכיפה, אולם "פקחי המשרד לאיכות הסביבה אינם יכולים להגיש תלונות במשטרה ובמקרה של איתור גניבה יש צורך להזעיק את פקחי מ.מ.י. או הסיירת הירוקה - פעולה מסורבלת המחבלת בתוצאות".

בשנת 1998 נתגלו כ-60 גניבות של חול והן טופלו בידי הסיירת הירוקה, בסיוע גורמי האכיפה האחרים; במקצתן נתפסו המשאיות שהובילו את החול, ונגד חלק מהגנבים הוגשו כתבי אישום.

3. באוקטובר 1999 הציג קצין מטה לחוקי איכות הסביבה שבמשטרה לראש מדור סיור ושיטור במטה הארצי, תכנית להקמת יחידת משטרה ייעודית שתטפל בנגע גניבות החול במישור החוף. לדבריו, התברר שהמבצעים המשולבים עם המשרד לאיכות הסביבה, הסיירת הירוקה, מ"מ ועוד, אינם מספיקים ולא הצליחו לקיים שגרת אכיפה שתביא להפסקת הגניבות. עקב מורכבות הבעיה והיקפה הגדול הוא הציע להקים באזור המרכז יחידה ייעודית למניעת גניבות חול באזור חולות ראשון לציון ויבנה. עלות הקמת היחידה והפעלתה בשנה הראשונה נאמדה ב-1.7 מיליון ש"ח, ובשנה השנייה - בכ-1.5 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה היחידה הייעודית, אף על פי שגניבת החול גורמת למדינה הפסד כספי ניכר בגין אי-תשלום אגרות, מסים ותמלוגים, נוסף על פגיעה באיכות הסביבה, שכן כמות החול הנגנב נאמדת ביותר מ-1.2 מיליון טון חול בשנה, דהיינו בכ-10% מהכמות הנדרשת למשק.

4. באוגוסט 2000 התקבל החוק לתיקון פקודת המכרות (מס' 7), התש"ס-2000³, ולפיו יוטל עונש של חמש שנות מאסר על מי שחוצב או כורה ללא רישיון, או קנס גדול פי ארבעה מהקנס האמור בס' 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

אשר לאכיפה, פרקליטות המדינה נדרשה גם היא לטיפול בצד הפלילי של תופעת גניבת החול, ובמאוס 1999 נתנה הנחיה ליחידות התביעה במשטרה להקפיד ביתר שאת על אכיפת החוק ולקבוע קריטריונים נוקשים יותר לסגירת תיקים על גניבת חול. כן החליטה להגביר את התיאום בין גורמי האכיפה השונים - המשטרה, הסיירת הירוקה, המשרד לאיכות הסביבה ומ"מ. באותו זמן פנתה

2 ש"פ 7742/98-גאזב אל גווארה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם).

3 פורסם בס"ח 1752, מיום 13.8.00, בעמ' 287.

הפרקליטות למשטרה וביקשה שתנחה את יחידות התביעה לדרוש עונשים מחמירים לעבריינים שייתפסו, וכן הונחו התובעים המשטרתיים לבקש חילוט כלי הרכב המעורבים בביצוע העבירות. באפריל 1999, נתן ראש מחלקת החקירות והתביעות במשטרה הנחיות בהתאם לכך.

המשטרה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בסוף שנת 2000, שהיא ערה לחשיבות הטיפול בנושא גניבת חול, ונערכה בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה, להקמת יחידה משטרתית לאכיפת חוקי איכות הסביבה; אחד מתפקידיה העיקריים של היחידה יהיה טיפול במניעת גניבת חול. עוד הודיעה, כי לתקן העובדים בתחום אכיפת חוקי איכות הסביבה יתוספו שש משרות. יצוין, שמחירי החול עלה, בייחוד לאחר פרסום המכרזים לשיווק החול, ועקב כך עלולה לגבור הכדאיות שבגניבת החול, אם כי סביר להניח, שיישום המלצות תכנית האב, שלפיהן יתוספו אתרים לכרייה, ומיצוי ההליכים המשפטיים, עשויים לצמצם את התופעה.



בשל אזילת מקורות החול והמחסור הגדל והולך באתרים לכריית חול, כבר בשנת 1996 מונחה ועדה להכנת תכנית אב לאספקת חול בטווח המידי, הבינוני והארוך עד שנת 2020. בשנת 2000, כשנתיים לאחר סיום הכנת תכנית האב, הועלה שיישומה של התכנית, בייחוד בכל הקשור למקורות אספקה לטווח המידי, לא היה בהתאם למתוכנן. עם זאת, אושרו תכניות אחדות שאפשרו כרייה מוסדרת כחוק, ושוקו כמה אתרי כרייה, במרכז פומבי, אך אין בהם כדי לספק את הצרכים.

אשר לקידום זמינות האתרים לכרייה לטווח הבינוני בדרום הארץ ובעיקר במישור רותם, אף הוא לא נעשה במועדים שנקבעו בתכנית האב, ולכן זמינותם עלולה להתעכב עוד. ייבוא חול מירדן וממצרים אינו נעשה בהיקף המתוכנן, ושינויים מדיניים עלולים אף לצמצם את היקף היבוא. הטיפול בבחינת אפשרויות הכרייה ממקורות חלופיים - חול תת קרקעי, חול מחצבה וחול מקרקעית הים - לא נעשה במהירות הדרושה ואף לא הסתיימו הבדיקות הדרושות כדי לבחון את מידת זמינותם של מקורות אלה וכדאיותם הכלכלית.

פעולת המשרד לתשתיות ליישום תכנית האב, שמקצתה נעשתה באמצעות צוות היגוי ומעקב, אינה מספקת, ונדרש יתר תיאום בין הגורמים הממלכתיים העוסקים בתחום זה. יש לשקול מחדש את המלצת תכנית האב להקים גוף ממלכתי מרכזי, שהמשרד לתשתיות יוביל אותו, ולהקצות לאותו גוף כוח אדם ותקציב נאות כדי לקדם ולהשיג את יעדי התכנית.

גורמי האכיפה לא הצליחו למנוע או לצמצם, במידה של ממש, את תופעת גניבת החול, בעיקר ממישור החוף, ועקב כך נמשכים הנזקים הכלכליים והסביבתיים שהיא גורמת. לדעת מבקר המדינה, על כל גורמי האכיפה לפעול ביתר שאת לצמצום תופעת גניבת החול, בעיקר ממישור החוף, כדי להקטין את הנזקים הכלכליים והסביבתיים הנגרמים מהגניבות.