הקדמה

זהו הדו"ח השלישי בסדרת הדו"חות "שקט תעשייתי"_שמפרסמת עמותת אזרחים למען הסביבה בגליל (להלן: העמותה) ששמה לה למטרה לעודד התנהלות מקיימת של התעשייה בישראל.

העמותה בודקת בדו"חותיה **שתי שאלות מרכזיות**:

האחת, אם המפעלים[1] עומדים בדרישות הסביבתיות שנקבעו להם על פי חוק ואם הדרישות והתקנים שנקבעו להם מתאימים למה שמקובל בעולם.

השנייה, אם הרשויות מפקחות פיקוח שוטף על פי חוק על אופן התנהלותם הסביבתית של מפעלים.

הדו"ח הראשון בחן 25 מפעלים מאזור מערב הגליל.
הדו"ח השני בחן 22 מפעלים מאזור מערב הגליל.
הדו"ח הנוכחי בוחן 30 מפעלים נוספים מאזור הגליל התחתון והגליל העליון.

תקציר הדו"ח

תהליך איתור ואיסוף המידע
תהליך איתור ואיסוף המידע דומה מאוד לתהליכים שהיו בדו"חות הקודמים, ועדיין המציאות היא שרוב המידע אינו מתפרסם לציבור ואף קשה לאתר אותו לאחר הגשת בקשה לקבלתו. על אף מגמת העלייה בפרסום מידע סביבתי על פי תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009 (להלן: תקנות המידע הסביבתי) על ידי המשרד להגנת הסביבה וחלק קטן מהרשויות המקומיות, עדיין המידע שמתפרסם הוא חלקי בלבד והמשימה של השגת מידע סביבתי היא משימה קשה ביותר ותובעת זמן רב.

למשל, המשרד להגנת הסביבה מפרסם כיום את רוב תוצאות הדיגומים באוויר של המפעלים (שמגיעים אליו) באתר האינטרנט. לעומת זאת, את בדיקות השפכים הוא אינו מפרסם באתר.

אף שדו"ח זה בחן תוצאות דיגומים של המפעלים בשנים 2009-2010, לקראת סיומו בדקנו גם בדיקות אוויר שהתפרסמו ב-2011. בדיקתנו העלתה שבמהלך 2011 המשרד להגנת הסביבה פרסם מעט מאוד בדיקות באתר שלו. למשל, מתוך כל המפעלים שבדו"ח זה, מצאנו שתי בדיקות אוויר משני מפעלים בלבד!

גם בעקבות הגשת בקשות על פי חוק חופש המידע למשרד להגנת הסביבה ולרשויות המקומיות, הצלחנו למצוא פחות מ-40% מהבדיקות: מתוך כ-470 בדיקות ש-30 המפעלים היו צריכים לבצע במשך שנתיים, מצאנו בסך הכול כ-180 בדיקות (כ-40%), וחלקן אינן מלאות ו/או לא נבדקו בהן כל הארובות/כל החומרים כנדרש.

את רוב בדיקות השפכים לא היה אפשר להשיג כלל, לא מהרשויות המקומיות ולא מהמשרד להגנת הסביבה. אחת הסיבות לכך היא שבשנים 2009-2010 במחוז צפון של המשרד להגנת הסביבה התפקיד של רכז שפכים תעשייתיים לא היה מאויש, ולא נאסף כמעט שום מידע.

נוסף על כך העלה תהליך איסוף המידע שבשנתיים האחרונות הייתה ירידה ניכרת במספר בדיקות הפתע שבוצעו על ידי המשרד להגנת הסביבה.

---

[1] "מפעלים" כולל גם בתי חולים ומכוני טיהור שפכים.

רוב הרשויות אינן מפרסמות מידע כמתבקש מתקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010 המכונות "תקנות ענבר". ראו פרק נפרד על כך.

פיקוח הרשויות על התעשייה באזור הגליל העליון והגליל התחתון

הדו"ח מראה שבאזורים שנבחנו (הגליל התחתון והגליל העליון) מצב איסוף המידע ופיקוח הרשויות חמור הרבה יותר מהמצב באזורים אחרים בארץ שבדקנו. הסיבה המרכזית לכך היא היעדר מעורבות, כמעט מוחלטת, של הרשויות המקומיות והיחידות הסביבתיות באזורים הללו בכל הקשור לפיקוח על התעשייה. הרשויות האלה, רובן ככולן, אינן מקיימות שום פיקוח על ההתנהלות התעשייתית, אינן אוספות מידע באופן שיטתי ובוודאי אינן מפרסמות מידע סביבתי.

מתוך 12 הרשויות המקומיות והיחידות הסביבתיות שבהן, מצאנו שרק **עיריית קריית שמונה** אוספת מידע ודיגומים בנוגע למפעלים שבתחום השיפוט שלה!

שאר הרשויות אינן עושות זאת, וחלקן הגדול אף אינן מיישמות את הוראות חוק חופש המידע ואינן יודעות לטפל בבקשות (במקרה הזה בקשות למידע סביבתי) על פיו.

מתוך 12 הרשויות, ל-8 אין יחידה סביבתית, וגם אלה שיש להן יחידה סביבתית כאמור אינן מפקחות על המפעלים ואינן אוספות מידע באופן שיטתי או בכלל.

המשמעות היא שבשטח שבו חיים 30% אחוזים מאוכלוסיית הגליל אין פיקוח על רוב המפעלים. חלק גדול מהשטח הנ"ל משמש לחקלאות, ורגישותו הסביבתית לפעילות תעשייתית ולתוצרי הלוואי של פעילות זו היא גבוהה במיוחד.

יצוין שבעקבות פניית העמותה, בחלק מהרשויות המקומיות חל שינויי בגישה לנושא. למשל, חלק מהרשויות מינו ממונה על חופש המידע; מנהל היחידה הסביבתית האזורית עמק יזרעאל הצהיר שבקרוב יתווסף ליחידה תפקיד של רכז תעשייה; מנהל היחידה הסביבתית האזורית גליל עליון הצהיר שהוא מסמן את היעד של ריכוז מידע סדיר ביחידה כאחד היעדים העיקריים של היחידה לשנה הבאה.

עמידת המפעלים בדרישות החוק

אצל 21 מפעלים מתוך 27 המפעלים[2] שבדו"ח טרם הותאמו התקנים במלואם או בחלקם לתקן הישראלי בנושא איכות אוויר (חוק אוויר נקי והתקנות שמכוחו או חוקים אחרים בהתאם). חלק ממפעלים אלה עדיין עובדים לפי תקנים ישנים מאוד ומקלים בנוגע לחומרים מזהמים מסוימים, וככל הנראה לא נעשית בהם כל היערכות ליישום התקנים החדשים המבוססים על TALUFT2002. מטבע הדברים, התקנים של אותם מפעלים גם אינם תואמים את התקנים הבינלאומיים המקובלים בעולם.

רק 5 מפעלים מתוך 27 המפעלים[2] שנבדקו נמצאו עומדים בתקני איכות האוויר שנקבעו להם (שכאמור חלקם הגדול מקלים מאוד).

אצל 18 מפעלים מתוך ה-30 טרם הותאמו התקנים במלואם לתקנים הישראליים בתחום השפכים.

רק 6 מפעלים מתוך ה-30 ביצעו את **כל** הבדיקות הנדרשות מהם על פי רישיון העסק. בנוגע ל-13 מפעלים לא הצלחנו לקבל כמעט שום בדיקה שנעשתה בהם או שהם לא עשו בדיקות כלל (3 מפעלים).

במפעל אלסט צביעה, למשל, שמסווג כמפעל מסוג B – מנכ"ל המפעל לא ידע על חובתו לבצע דיגומים, בתנאי רישיון העסק הוא לא נדרש לדווח על הבדיקות לשום גורם. רק בעקבות פניית העמותה למנכ"ל המפעל הוא התחיל ללמוד את תנאי הרישיון ואף הצהיר שבכוונתנו להתחיל לבצע דיגומים בקרוב.

---

[2] לא כולל שלושת מכוני טיהור השפכים שנושא הפליטות לאוויר אינו רלוונטי לגביהם

מתוך 30 המפעלים לא נמצא אף מפעל העומד בכל הדרישות של ביצוע בדיקות ועמידה בתקנים במלואן.

אין אחידות בתנאי הרישיון למפעלים שונים מאותו ענף תעשייתי. למחלבות של תנובה בתל יוסף ובאלון תבור, למשל, ניתנו תנאי רישיון העסק באותה תקופת זמן, אך התנאים שונים באופן מהותי ממחלבה אחת לשנייה. ראו פירוט בדפי המפעלים.
דוגמה נוספת היא סנפרוסט ופרי ניר: שניהם עוסקים בתחום שימור פירות וירקות, אולם תקני השפכים בתנאי הרישיונות שלהם שונים אלה מאלה בצורה לא מוסברת.
לנוכח ההבדלים הללו אי אפשר להימנע שוב מלהגיע למסקנה שברוב המקרים תנאי הרישיון נקבעים למעשה בעקבות משא ומתן עם המפעלים ומותאמים לדרישותיהם ולא לדרישות החוק.

בשל חוסר ניכר בתוצאות של דיגומים, בעיקר מתחום השפכים, בעניין 15 מפעלים לא היה אפשר לקבוע את מידת העמידה שלהם בתנאים שנדרשו מהם.

שיתוף פעולה מצד המפעלים
הואיל ולא הצלחנו לאתר מידע מהרשויות, פנינו בתחילת תהליך איסוף המידע למפעלים עצמם וניסינו לאתר מידע מהם ואף לבקר בחלק ניכר מהם.

רוב המפעלים שנבחנו שיתפו פעולה עם העמותה בין שיתוף כמעט מלא (8 מפעלים שקיבלו ציון 4 או 5) או חלקי (12 מפעלים שקיבלו ציונים בין 3-1).

מסקנות נוספות

1. **מכוני טיהור שפכים:** מתוך 3 המט"שים שנבדקו, לשניים מהם עודכנו התנאים לפי תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010 (תקנות ענבר).

   רוב הבדיקות התקופתיות שמבוצעות על ידי המט"שים הן חלקיות בלבד, ומתייחסות רק לחלק קטן מהחומרים המזהמים והמסוכנים אשר מט"שים אמורים לבדוק על פי החוק ותנאי רישיונות העסק שלהם. ולכן גם במקרה שנמצא כי הבדיקות של מט"ש מסוים היו תקינות, תקינות זו היא מפוקפקת למדי, מאחר שרוב החומרים המסוכנים אינם נבדקים כלל על ידי מכוני הטיהור.

2. **מחצבות:** בדו"ח נבדקו 3 מחצבות: מחצבת גולני, מחצבת עמיעד ומחצבת כפר גלעדי. התקנים שנקבעו לשלוש המחצבות עדיין מבוססים על התקן הישן של התקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר ורעש ממחצבה), התשנ"ח-1998, ולא הותאמו לתקנים של TALUFT2002.

3. **בתי חולים**: אין חלוקה מוגדרת של העבודה והסמכויות בין הגופים שאמורים לפקח על בתי החולים: המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד התמ"ת, משרד התשתיות והרשויות המקומיות. לא נקבעו תקנים ברורים ומלאים לפליטות מבתי החולים, ואת רוב תוצאות הדיגומים שנעשות על ידי בתי החולים אי אפשר למצוא כלל. ראו פרק נפרד על כך.

מסקנות והמלצות

לרשויות המקומיות וליחידות הסביבתיות

1. במצב הנוכחי שבו המשרד להגנת הסביבה מסוגל לפקח על חלק קטן מאוד מהמפעלים במדינה, אין מנוס מכך שגורמים נוספים ייקחו חלק בתפקיד הזה. **הרשויות המקומיות חייבות להתחיל ומיד בהפעלת פיקוח על מפעלים הנמצאים בתחום השיפוט שלהן, לרבות איסוף מידע, בקרה והטלת סנקציות במקרה הצורך.**

גם ממצאי ה-OECD בדו"חות האחרונים שלהם לשנת 2011 מצביעים על נתונים דומים: "לרבות מהרשויות המקומיות יש יכולת מוגבלת בלבד לממש את הסמכויות שקיבלו לידיהן לאחרונה במתן היתרים ואכיפה". בהמשך, הדו"ח הנ"ל אף הוא קורא לחזק את יישום המדיניות הסביבתית ברמה המקומית על ידי התניית הסבסוד הממשלתי לעיריות בהקמת יחידות סביבתיות.
על היחידות הסביבתיות הקיימות לפקח על התעשייה ולאכוף עליה את הוראות החוק, וברשויות שאין בהן יחידה סביבתית יש להקים יחידה או להצטרף ליחידות אזוריות קיימות.
הרשויות המקומיות בגליל התחתון והעליון לא הקימו שום איגוד ערים לאיכות הסביבה. המציאות מראה שבאזורים שקיים בהם איגוד ערים לאיכות הסביבה (ולא רק יחידות סביבתיות), כגון איגוד ערים גליל מערבי, רמת הפיקוח ותדירותו עולה, בעיקר על מפעלים בינוניים וקטנים. אם יוקם איגוד כאמור, אזי שלא כמו באיגוד ערים גליל מערבי, יש לעשות חלוקה ברורה של הסמכויות בין האיגוד, המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות ולפרסם אותה לפני הציבור והמפעלים.

2. על הרשויות להתחיל ביישום תקנות חוק חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לציבור), התשס"ט-2009 (58 רשויות כבר מחויבות בכך מאז ספטמבר 2010 והשאר יחויבו בכך ממרץ 2012 ואילך).
3. עליהן ליישם מיד את חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008
4. עליהן להטיל על המפעלים חובת פרסום מידע, באמצעות התניית תנאי מתאים ברישיון העסק של כל מפעל, שבו יחויבו המפעלים לפרסם את תוצאות הדיגום התקופתי באתרי האינטרנט שלהם.

למפעלים

1. על המפעלים ליישם **טכנולוגיות מיטביות** (BAT) ביוזמתם ולא להמתין לדרישות מיוחדות בתקנות. בעולם כבר הוכח שאמנם מדובר בהשקעות, אך יישום טכנולוגיות להפחתת זיהום הן כדאיות מבחינה כלכלית לטווח ארוך.
2. על המפעלים לשפר מיד את מערכות הטיפול בשפכים שלהם. במפעלים גדולים יש לבדוק אפשרות להקים מערכת טיפול בשפכים בתחומי המפעל, כדי שלא להמשיך להעמיס ולזהם את מערכות השפכים העירוניות.
3. יש לעשות **שימוש חוזר במים** במפעלים שמשתמשים בכמויות גדולות של מים כמו מפעל טאואר סמיקונדוקטור שכמות המים שהוא צורך שווה לזו הנצרכת ע ל ידי עיר של 25,000 תושבים. מדובר בכמות גדולה מאוד של שפכים עמוסים בחומרים מסוכנים ומתכות המוזרמים למכון הטיהור האזורי ומעמיסים עומס רב על הפעילות שלו.
4. עליהם לערוך בדיקות תקופתיות בסביבת העבודה של העובדים, כקבוע בחוק, ולכלול בהן את **כל** מגוון החומרים מתחום הרעלים המוחזקים במפעל ונמצאים בתהליך הייצור.
5. עליהם לפרסם מידע על יישום טכנולוגיות מיטביות (BAT), ותוצאות דיגום תקופתי במפעליהם באתרי האינטרנט שלהם. הציבור אינו מאמין עוד לאמירות כלליות, שעל פי רוב מופיעות בפרסומים של מפעלים, כגון "מחויבות סביבתית וחברתית". המפעלים נדרשים לגבות אמירות אלה במידע אמין ובשקיפות מלאה.
6. **המלצה מיוחדת לבתי חולים –** מומלץ לערוך בבתי החולים טיפול קדם מיוחד לשאריות של חומרים רפואיים, במתקן מיוחד, לפני שחרורם למערכת השפכים העירונית.

למשרדי הממשלה

רוב החובות וסמכויות הפיקוח והאכיפה על התעשייה נתונים היום למשרד להגנת הסביבה. כדי לשפר את מערך הפיקוח והאכיפה ולמצות את כל הסמכויות שמקנה החוק, על **המשרד להגנת הסביבה:**

1. להמשיך ולהגדיל במידה ניכרת את התקנים במחוזות כדי שיוכלו ליישם את כל מנגנוני הפיקוח והבקרה, ולחייב את היחידות הסביבתיות בהפעלת פיקוח שוטף על התעשייה.

2. לשפר את תהליך איסוף הראיות באופן מקיף ומקצועי יותר,[5] כדי שבהמשך הדרך יוכל מערך האכיפה להגיש כתבי אישום קרוב ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. בכך ישופר הליך האכיפה ותימנע סחבת ופגיעה מתמשכת בסביבה.
3. להגדיר תכנית פיקוח ואכיפה לפי קווים מנחים שנקבעו מראש ולפרסמה לרשויות ולציבור.[6]
4. להגדיר נוהל מסודר של תנאי איסוף המידע, חלוקת התחומים ואזורי הפיקוח, בין המחוז של המשרד להגנת הסביבה, היחידות הסביבתיות האזוריות והרשויות המקומיות, ולפרסמו, כדי שלכל מפעל יהיה ברור מי הוא הגורם המפקח עליו, והציבור גם הוא יֵדע למי לפנות.
5. להפסיק את ה"משא ומתן" עם הגורמים המזהמים.
6. בכל הקשור לתנאים ברישיון העסק, יש להתאים את התנאים לאלה המקובלים בעולם, גם בתקנים למניעת זיהום אוויר וגם בתקנים הנקבעים לשפכים.
7. לקבוע בתנאי רישיון העסק של כל מפעל, חובת פרסום[7] מידע על תוצאות הדיגום התקופתי במפעל, שיחויבו המפעלים לפרסם באתרי האינטרנט שלהם.
8. במפעלים גדולים יש לקדם הקמת מערכת טיפול בשפכים בתחומי המפעל, כדי שלא להמשיך ולזהם את מערכות השפכים העירוניות.

שיטת ההתייחסות לבתי החולים בכל הקשור לתנאי רישיון העסק שלהם, מצד משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, חייבת להשתנות בדומה לשיטה כלפי מפעלי תעשייה.

על **משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התשתיות (רשות המים)** להתחיל לפרסם מידע כמתחייב מתקנות חוק חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לציבור), התשס"ט-2009 ומתקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010.

על **רשות המים** לדרוש ממכוני טיהור השפכים לפרסם את הבדיקות התקופתיות, הבדיקת השנתיות, דיווחים על אירועים חריגים ותקלות, בדיקות איכות שפכים שנעשו במפעלים ואישורים שניתנו להזרמת שפכים חריגים הנ"ל והכול באתרי האינטרנט שלהם, לפי סמכותה על פי כללי תאגידי מים וביוב שנכנסו לתוקף לאחרונה.

לעובדים במפעלים

1. על העובדים במפעלים להימנע מחשיפה: אם במקום עבודתם משתמשים בחומרים רעילים, הם עלולים להיפגע בנשימה ובמגע. החומרים הרעילים גם נספגים בבגדים ובעור הגוף. עליהם להקפיד על הוראות בטיחות, להצטייד בציוד מגן ולהשתמש בו.
2. עליהם לדרוש מהמעסיק שיבצע בדיקות תקופתיות בסביבה שבה הם עובדים, ויכלול בהן את **כל** מגוון החומרים מתחום הרעלים שאִתם הם באים במגע.
3. עליהם לדרוש מהמעסיקים ליישם במפעל טכנולוגיות מיטביות למניעת דליפות של חומרים רעילים.
4. עליהם ללכת להיבדק: בדיקות דם תקופתיות לאיתור נוכחות רעלים במחזור הדם שלהם. יש לכלול בבדיקה את מרבית החומרים שעמם הם באים במגע.

לציבור התושבים

1. מתברר שאין כמעט פיקוח על המפעלים כנדרש בחוק, ובמצב זה על הציבור לאתר מידע על הנעשה בתחום התעשייה בסביבתו, ולהיות ערני – גם אזורי תעשייה ותעסוקה מטופחים ובעלי חזות ירוקה עלולים לכלול מפעלים מסוכנים.
2. עליו לבקש מידע נוסף על ההתנהלות הסביבתית של התעשיות, מהרשויות ומהמפעלים עצמם.
3. עליו לפעול לאכיפה אזרחית[3] של החוק כלפי מפעלים מזהמים בסביבת המגורים שלו.

לכנסת

1. על הכנסת לקדם את החלת תקנות פרסום המידע הסביבתי גם על התנאים ברישיון העסק של המפעלים בנושאי שפכים.
2. על הכנסת להגדיר מחדש מנגנוני בקרה וסמכויות פיקוח של משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה ושאר משרדי הממשלה, על בתי החולים.