

שיקום אתרי הטמנת הפסולת רתמים וא.א. אשדוד

הצעה להחלטה

נוכח סיכון לזיהום אוויר חמור כתוצאה מבעירות נרחבות המתרחשות בימים אלה במטמנות הפסולת רתמים (נצ: 169659/641019) וא.א. אשדוד (נ.צ: 169217/640187) (להלן – האתרים), ונוכח פוטנציאל ממשי להתפשטות הבעירות והחמרת המצב באתרים תוך גרימת סיכון חמור לבריאות הציבור, **מ ח ל י ט י ס :**

1. לקבוע, מבלי לגרוע מכל אחריות לפי דין המוטלת על גורם אחר, ומעקרון "המזהם משלם", כי המדינה פועלת במצב החירום שנוצר באתרים על-מנת למנוע את הסיכון החמור לשלום הציבור והסביבה בדרכים ובאמצעים שיפורטו להלן.
2. **כיבוי הבעירות באתרים** - להטיל על רשות מקרקעי ישראל לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך כיבוי מהיר ודחוף של הבעירות באתרים, ובכלל זה לבצע פעולות חירום למניעת התפשטות הבעירות בתוך תחומי האתרים ומחוצה להם. הפעולות למניעת התפשטות הבעירות תכלולנה, בין היתר, גם את כל הדרוש למניעת התפשטות הבעירות לבריכות השפכים התעשייתיים, המצויות בסמוך לאתר רתמים וכיבוי במידת הצורך.
3. לשם ביצוע פעולות הכיבוי תכין רשות מקרקעי ישראל תכנית כיבוי, בעזרת יועץ מקצועי בעל מומחיות, ותעביר אותה לאישור המשרד להגנת הסביבה.
4. תכנית הכיבוי תכלול גם **הוראות לשימור מצב האתרים לאחר כיבויים**, באופן שלא יישנו שריפות באתרים. התוכנית תכלול אמצעי מיגון למניעת כניסה של גורמים לא מורשים לאתרים, לרבות גידור, פיקוח שוטף בשטח, וכן תכלול ניטור תקופתי בהתאם לתוכנית ניטור שתאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה. פעולות השימור יבוצעו ע"י רשות מקרקעי ישראל, על פי התכנית ובכפוף להנחיה המקצועית של המשרד להגנת הסביבה, עד לביצוע שיקום מלא וכולל של האתרים.
5. לקבוע כי כלל הפעולות לתכנון וליישום תוכנית הכיבוי, למעט פעולות השימור, יבוצעו תוך תקופה שלא תעלה על 18 חודשים מיום קבלת החלטה זו. לקבוע כי שלב שימור מצב האתרים לאחר כיבויים יחל מיד לאחר סיום יישום תוכנית הכיבוי.
6. לתקצב את רשות מקרקעי ישראל לצורך יישום החלטה זו בסכום של כ- 63,000,000 ₪. התקצוב ייעשה בקדם מימון בהתאם לחלוקה התקציבית הבאה:

המשרד	תקציב באלפי ש"ח	הערות
רשות מקרקעי ישראל	21,000	
משרד האוצר	21,000	
המשרד להגנת הסביבה- קרן הניקיון	21,000	מתוך כספי קרן שמירת הניקיון ובכפוף לאישור הנהלת הקרן.

7. ועדת היגוי לבקרה, ניטור וביצוע החלטה זו - להקים ועדה מקצועית בין משרדית (להלן: "הוועדה") שמטרתה לבצע מעקב ובקרה על ביצוע תכנית כיבוי הבעירות ושימור מצב האתרים. כמו כן, הועדה תבחן את האמצעים והפעולות שניתן לנקוט, לפי הוראות הדין, לצורך חיוב גורמים אחראים, ובהם גורמים שניהלו, הפעילו או עשו שימוש באתרים, לאורך שנות פעילותם, בעלויות כיבוי הבעירות וביצוע החלטה זו, לרבות החזר קדם מימון, דרישת שיפוי והחזר הוצאות ותמליץ בפני הגורמים המוסמכים על אמצעים ופעולות כאמור.
8. הועדה תהיה בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה או מי מטעמו, ובהשתתפות נציגים בכירים של המשרדים פנים, הגנת הסביבה, אוצר ומשפטים וכן רשות מקרקעי ישראל. חברי הוועדה ימונו על ידי מנכ"ל המשרדים תוך 7 ימים ממועד קבלת החלטה זו.
9. תקציב החלטה זו, יהיה נתון בתקנות תקציביות נפרדות לפי העניין. יובהר כי התקציב, אינו מהווה חלופה בשום תנאי לכל תקציב מאושר אחר שהוקצה על-ידי משרדי הממשלה לטובת נושא טיפול בפסולת בבסיס התקציב לשנת 2014 ולכל תקופת ביצוע ההחלטה. החלק התקציבי המורכב מתקציב תוספתי, יתוקצב כאמור בתוכנית תקציבית נפרדת וישמש לטובת התוכניות נושא החלטה זו בלבד.
10. לקבוע כי המימון שניתן לטיפול באתרים על פי החלטה זו, הינו קדם-מימון בלבד וכי ההחלטה לפעול לטיפול באתרים, אין בה כדי לגרוע מאחריותם של הגורמים שניהלו, הפעילו ועשו שימוש באתרים אלה במישרין או בעקיפין, בין היתר מכוח דיני הגנת הסביבה ובהתאם לעקרון "המזהם משלם". אין בהחלטה זו כדי להוות ויתור על זכות מזכויותיה של המדינה, לרבות הזכות לדרוש שיפוי והחזר הוצאות בגין הפעולות שיתבצעו מכוח החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי -

במהלך חודש נובמבר 2013 התקבלו במוקד המשרד להגנת הסביבה פניות ציבור רבות של תושבי היישובים הסמוכים לאתר רתמים, אודות ריח חריף של עשן וצריבה בעיניים, הנגרמים עקב זיהום אוויר מכיוון האתר. חלק מהתלונות תיארו ריח כימי חריף. בעקבות ריבוי התלונות וחומרתן, נערכו במקום מספר סיורים, מהם עלה כי המצב באתר חמור ביותר: חלקים נרחבים של גוף הפסולת בוערים, עשן סמיך מיתמר מחלקים גדולים מפני השטח של האתר, באזור כולו הורגש ריח חריף ביותר של העשן ותוצרי השריפה, דבר שהקשה מאוד על הנשימה ועל השהיה באתר. כיום חלק מאוד משמעותי (עשרות אחוזים) מהאתר בוער ומשחרר לסביבה אדים מסוכנים של חומרים מסוכנים ורעילים.

קיים חשש ממשי שהבעירה תתפשט ותגיע גם לבריכות השפכים התעשייתיים המצויות בצמוד לאתר והמכילות גם דלקים או למצבורי הפסולת המסוכנת שהוטמנו באתר עצמו ונספגו בקרקע. מכאן שיש צורך בכיבוי מיידי ודחוף של הבעירות באתר רתמים. מימד הזמן לכיבוי הבעירות והשיקום הוא קריטי, וככל שהטיפול בבעירות יעשה מהר יותר, כך הסיכונים לציבור מפעילות האתר והעלויות לטיפול בו יפחתו.

יודגש כי בצמוד לאתר רתמים קיימת מטמנה לפסולת בניין – מטמנת א.א. אשדוד. מטמנה זו משתרעת על פני שטח של כ-170 דונם ובווערת אף היא. כיבוי של אתר רתמים ללא כיבוי של תא השטח הצמוד לו יהיה חסר תועלת ולפיכך, הצעה זו חלה על שתי המטמנות, אשר מוצע לראותן כיחידת שטח אחת לצורך הכיבוי.

מצורפים להצעה זו - חוות דעתה של גב' אביבה טרכטמן, סגנית ראש אגף מניעת זיהום אוויר וראש תחום זיהום אוויר מתעשייה, וחוות-דעת מומחה של גב' עינת ברונשטיין, ממונה מטמנות במשרד. מחוות דעת אלה עולה כי באתר רתמים מצב ייחודי של סיכון הנובע ממרכיבי הפסולת שהוטמנה בו, הכוללים פסולת תעשייתית מסוכנת. תוצאות מדידות שנערכו בסביבת האתר מצביעות על נוכחות מזהמים, כגון בנזן ופורמלדהיד. מצב ייחודי זה מהווה שינוי ביחס למפגעים שנגרמו מהאתר בעבר, וממפגעים אופייניים באתרי פסולת סגורים, ומצדיק התערבות דחופה. במידה שהאש תגיע למצבורי הפסולת המסוכנת, יתכן מצב בו תידרשנה הנחיות מיוחדות (כגון הסתגרות ו/או פינוי) לתושבי אשדוד והסביבה ולשוהים באזורי התעשייה באשדוד.

לאור מצב זה, ומבלי לגרוע מאחריות המוטלת לפי כל דין על גורמים שהיו אחראים בעבר על הפעלת האתר, ניהולו או שנהנו מהשימוש בו, מוגשת הצעה זו. יובהר כי במסגרת ההחלטה תיבחן האפשרות להטיל על גורמים שיימצאו אחראים לפי דין את עלויות כיבוי הבעירות.

נתוני רקע על האתרים:

רתמים

אתר ההטמנה רתמים המצוי בסמוך לעיר אשדוד וליישובים ניר גלים ובני דרום (להלן – האתר) משתרע על שטח של כ- 500 דונם. האתר פעל כאתר פסולת מעורבת (רטובה ויבשה) משנות ה- 60 ועד לשנת 2003, והוטמנה בו הפסולת הביתית של העיר אשדוד ושכנותיה. עפ"י הידוע, נפח סה"כ הפסולת באתר הינו כ- 3 מיליון קוב ועומקו כ- 20 מטר.

בשנת 2011, בעקבות זיהוי קרקע מזוהמת למרגלות האתר הועלתה סברה כי מדובר בפסולות תעשייתיות שנקלטו בעבר ברתמים. בבדיקות שבוצעו ע"י המשרד להגנת הסביבה נמצא כי מטמנת רתמים קלטה במשך שנים רבות, פסולת תעשייתית מוצקה ונוזלית ממפעלי תעשייה ברחבי הארץ. עפ"י סקר היסטורי שבוצע בהזמנת המשרד להגנת הסביבה ב-2011, מוערך כי כמות הפסולת התעשייתית המוצקה שנקלטה בגוף הפסולת באתר היא 235,000 טון, וכמות הפסולת התעשייתית הנוזלית שנקלטה בבריכות השפכים הסמוכות לאתר היא 225,000 מ"ק.

מהסקר ההיסטורי הנ"ל, עולה כי הפסולת המסוכנת מוטמנת הן בגוף הפסולת ברחבי האתר, והן בבריכות שפכים הסמוכות לאתר מצדו המזרחי. מדובר בפסולות ממגוון רחב של מפעלים כימיים (כ-60), וביניהם אגן כימיקלים, בז"א, פי גלילות, אונגר עיבוד עורות, אלתא, אקרילן, הקורנס, מכון ויצמן, משרד הביטחון, נמל אשדוד, קדם כימיקלים, תדיראן סוללות וחברת החשמל.

האתר נוהל והופעל במשך שנים רבות ע"י איגוד ערים לאיכות הסביבה - דרום יהודה (להלן - "איגוד הערים") מכוח הרשאות שניתנו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. על איגוד ערים דרום יהודה חלות כל החובות וההתחייבות הנוגעות להפעלת אתר רתמים ולשיקומו מכל מפגע וזיהום, לרבות החובות שחלו על האיגוד שקדם לו - החל ממועד הקמת איגוד ערים דרום יהודה לביוב, היינו משנת 75 ועד לשנת 2003, וזאת מכוח חוק איגודי ערים והצו המקים אותו, וכן מכך שהאיגוד היה מפעיל ומחזיק האתר, בעל רישיון העסק של האתר בתקופת פעילותו, בעל ההיתר לשימוש חורג שניתן לאתר והיוזם של תוכנית השיקום.

לאחר סגירת האתר, איגוד הערים - אשר הפעילו במשך שנים רבות - יזם והגיש תוכנית לשיקום אתר הפסולת. תוכנית השיקום לוותה במסמך סביבתי שאושר ע"י המשרד עפ"י הידע שהיה ברשותו במועד מתן האישור (היינו, טרם גילוי הממצאים המפורטים במסמך זה אודות ההטמנה של חומרים מסוכנים באתר), והופקדה ללא התנגדויות ביום 7.12.2010.

א.א.אשדוד

אתר הפסולת א.א.אשדוד ממוקם בצמוד לאתר פסולת "רתמים" באזור תעשייה אשדוד. דרומית מהאתר במרחק 1.5 ק"מ נמצא הישוב ניר גלים. מערבית מהאתר במרחק 1.5 ק"מ נמצא הים. בצפון מזרח ישנן בריכות חמצון לטיפול בשפכים. האתר שימש בין השנים 2001 עד 2004 להטמנה של כל סוגי הפסולת, כולל פסולת אורגנית, פסולת בנין ופסולת גושית באופן לא מוסדר ועל פני שטח של עשרות דונמים. מאז 2004 האתר לא פעיל רשמית, אך בפועל התקיימה בו במהלך השנים פעילות פיראטית להשלכת פסולת ופעילות גנבי מתכות.

התפירות שבוצעו לאורך השנים על-ידי גנבי מתכות, תנאי השטח וחומרי הפסולת גרמו לשריפות ובעירות רבות באתר. בעירות פנימיות וחיצוניות נצפו באתר כבר בסמוך להפסקת הפעילות הרשמית באתר בשנת 2004. כיום, מידי פעם פורצות בעירות ספונטניות באתר. בתוך גוף הפסולת נמדדו טמפרטורות גבוהות בחלק מהמוקדים. פתיחת גוף הפסולת מאיצה התפרצות אש מהאתר. באתר נערכו שני סקרי שדה. סקר ראשון הוגש בינואר 2011: במסגרת זו נבדקו בסמוך לפני השטח טמפרטורות וריכוזי גזים שונים העשויים להוסיף מידע לגבי הבעירות המתרחשות בתוך גוף הפסולת. סקר שני הוגש ביוני 2013: במסגרתו נערכו בדיקות לצורך מדידת טמפרטורות בעומק גוף הפסולת. בשלב ראשון נערך סקר צילום תרמי מהאוויר, במטרה לזהות אזורים חשודים בגלל טמפרטורות שטח גבוהות.

בשלב שני בוצעו קידוחי עומק והוחדרו אמצעי ניטור טמפי' לעומקים שונים בתוך הקידוחים.
בחודש נובמבר 2013 הוגשה תכנית כיבוי הבעירות באתר זה על-ידי רשות מקרקעי ישראל ונתקבלו עליה הערות המשרד להגנת הסביבה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה -

עלות הפינוי הינה 63 מלש"ח

תקציב – 63 מלש"ח

1. **כיבוי הבעירות ושימור מצב - 63 מלש"ח**

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם -

אין השפעה על מצבת כח האדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

עמדות שרי האוצר הבינוי והשיכון והבריאות תומכים בהצעה.
הערותיו של שר הפנים הוטמעו בהצעה זו.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

אין החלטות קודמות של הממשלה בנושא.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

אין מניעה משפטית

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: תשתיות וסביבה

מוגש על ידי השר להגנת הסביבה

ל' בניסן התשע"ד
30 באפריל 2014

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שיקום דחוף של אתרי הטמנת הפסולת רתמים וא.א. אשדוד

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

נוכח סיכון לזיהום אוויר חמור כתוצאה מבעירות נרחבות המתרחשות בימים אלה במטמנות הפסולת רתמים וא.א. אשדוד, הצמודות זו לזו, ונוכח פוטנציאל ממשי להתפשטות הבעירות תוך גרימת סיכון חמור לבריאות הציבור, מוצע להטיל על רשות מקרקעי ישראל לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך כיבוי מהיר ודחוף של הבעירות באתרים, ולמנוע את התפשטות הבעירות. לשם כך מוצע כי רשות מקרקעי ישראל תכין תכנית כיבוי שתאושר על-ידי המשרד להגנת הסביבה, ואשר תכלול גם הוראות לשימור מצב האתרים לאחר כיבויים, על-מנת שהשריפות לא יישנו. תיקצוב הפעולות יחולק בין רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ומשרד האוצר. עוד מוצע כי ועדה מקצועית בין משרדית, שמטרתה לבצע מעקב ובקרה על ביצוע תכנית כיבוי הבעירות ושימור מצב האתרים, תבחן את האמצעים והפעולות שניתן לנקוט לצורך חיוב גורמים אחרים, ובהם גורמים שניהלו, הפעילו או עשו שימוש באתרים, לאורך שנות פעילותם, בעלויות כיבוי הבעירות וביצועה של החלטה זו, לרבות החזר קדם מימון, דרישת שיפוי והחזר הוצאות.

ההצעה מבוססת על כך שהדרך היעילה ביותר למנוע את הסיכון לבריאות הציבור היא הטלת האחריות לביצוע על רשות מקרקעי ישראל וחלוקת האחריות לקדם-מימון בין מספר גורמי המדינה. אולם אין בה כדי לגרוע מאחריותם של הגורמים האחרים שניהלו, הפעילו ועשו שימוש באתרים אלה במישרין או בעקיפין, בין היתר מכוח דיני הגנת הסביבה ובהתאם לעקרון "המזהם משלם", ואין בה כדי להוות ויתור על זכות מזכויותיה של המדינה, לרבות הזכות לדרוש שיפוי והחזר הוצאות בגין הפעולות שיתבצעו מכוח החלטה זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

חוות-דעת מקצועיות שבידי המשרד קובעות כי המצב הנוכחי מהווה זיהום אוויר חמור. שריפת פסולת כשלעצמה מהווה זיהום אוויר, קל וחומר במקרה דנן, בו ידוע לנו כי באתר הוטמנו גם כמויות גדולות מאד של פסולת תעשייתית ופסולת חומרים מסוכנים. מדובר במפגע קשה מאד של זיהום אוויר וריח וייתכן שגם של זיהום מים וקרקע. זאת ועוד, חוות דעתם של גורמי המקצוע במשרד היא כי ככל שעובר הזמן והבעירות מתפשטות, הן עלולות אף להגיע לבריכות השפכים התעשייתיים הסמוכות לאתר, ובמקרה כזה העלות הכספית של כיבוי ושיקום האתר עלולה לעלות עשרות מונים.

סמוך לאחר פרוץ הבעירות, ניתן לאיגוד ערים דרום יהודה צו מנהלי מכוח חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008, לפיו האיגוד נדרש לפעול לכיבוי מלא של הבעירות ולשיקום האתר. נכון למועד זה האיגוד לא קיים הוראות הצו, מתנער מאחריותו ואינו שועה לפניית אליו. לפי הוראות סעיף 45(ב) לחוק אוויר נקי, הממונה לפי החוק או מי שהוא הסמיך לעניין זה, רשאי לבצע הוראות הצו אם לא קוימו הוראותיו, ומשעשה כן, יהיה מי שנצטווה אך לא מילא אתר ההוראות חייב בתשלום

כפל ההוצאות שהוצאו לקרן לשמירת הניקיון. יצוין כי אי קיום חוראות צו מינהלי מהווה עבירה לפי סעיף 63 לחוק אוויר נקי, ואין בביצוע הכיבוי בידי גורמי המדינה כדי לגרוע מאחריות מקבל הצו גם בהיבט זה.

נוכח הצורך הדחוף בכיבוי הבעירות והנסיבות הייחודיות המתקיימות במקרה זה, מוצע כי גורמי המדינה יפעלו לכיבוי הבעירות. במקביל מוצע כי הועדה הבינמשרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובשיתוף המשרדים הנוגעים בדבר, יבחנו את האפשרות להשיב את עלויות מימון הכיבוי וביצוע החלטה זו מאת הגורמים שניהלו והפעילו את שני האתרים, אשר נושאים באחריות למניעת המפגעים הסביבתיים הנגרמים מהם.

יודגש כי המשרד להגנת הסביבה פועל בתחום זה כמאסדר של אתרי הפסולת, וכגורם מנחה מקצועי. לאור חוות הדעת המקצועיות, המצביעות על ייחודיותו של המצב העובדתי באתרים נשוא ההחלטה, אין מניעה משפטית להטיל על גורמי המדינה את הפעולות המפורטות בהצעת ההחלטה, ובמסגרת זו אין מניעה שהמשרד להגנת הסביבה ינחה מקצועית את רשות מקרקעי ישראל, בביצוע תכנית לכיבוי הבעירות. אולם אין בקבלתה של החלטה זו כדי למנוע או לסכל את הטלת האחריות המשפטית על גורמים אחרים לפי כל דין, לרבות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.

יצוין כי תכנית לשיקום האתרים עשויה לכלול רכיבים הטעונים אישורם של מוסדות התכנון, ואין בהחלטה זו כדי לפטור מתכניות או היתרים לפי כל דין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת המחליטים היא על דעת היועץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל.

לא התקבלו הערות מהיועצים המשפטיים למשרדי האוצר, הבריאות והשיכון.

הערות היועץ המשפטי למשרד הפנים הוטמעו בנוסח הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

פ' תשס"ח

חונימה

היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה

תפקיד

דלית דרור

שם

30/4/11

תאריך