

שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים –

בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם , בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה (להלן: "אירוע הדליפה"), והצורך לשקם את האזור שנפגע בערבה באירוע זה, לרבות בשמורת הטבע "עברונה";

על-מנת לוודא כי פעולות השיקום שיבוצעו על-ידי הגורמים האחראים ימזערו את הנזקים וההשפעות הסביבתיות והאקולוגיות וישיבו את המצב לקדמותו, על-פי הסטנדרטים המקובלים בעולם;

ועל-מנת למנוע נזקים סביבתיים מאירועים עתידיים, ובין היתר, לאור הפריסה הרחבה של תשתיות האנרגיה ברחבי המדינה -

לפעול לאישור ולפיקוח הולמים על פעולות השיקום של האזור שנפגע, וכן לפעול להגברת המוכנות וההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום סביבתיים, לשם שמירה על בריאות הציבור והסביבה, השמירה על הטבע ומניעת מפגעים סביבתיים.

לשם כך, להנחות את גורמי הממשלה לנקוט את הצעדים הבאים להבטחת המטרות המפורטות לעיל:

1. שיקום וניטור הערבה:

א. הקמת מנהלת ופיקוח על פעולות השיקום:

1. להטיל על השר להגנת הסביבה למנות מנהלת, אשר תקיים פיקוח עליון על פעולות שיקום האזור שנפגע לרבות בשמורת הטבע "עברונה" ובכפוף לכל דין (להלן - "המנהלת"). המנהלת תקבע את סדרי עבודתה ונהליה ותמנה צוותי עבודה לפי הצורך.

2. המנהלת תמונה בתוך שבעה ימים מיום החלטת הממשלה, ותגיש לשר להגנת הסביבה דין וחשבון אודות פעילותה והתקדמות ביצוע פעולות השיקום בהתאם לתכנית השיקום שתאושר על-ידי המשרד להגנת הסביבה ועל-פי כל דין. הדיווח יוגש אחת לחודשיים בשנת עבודתה הראשונה, ואחת לשישה חודשים בשנים הבאות.

3. חברי המנהלת יהיו נציגי הגורמים הבאים: המשרד להגנת הסביבה (יו"ר), רשות הטבע והגנים (להלן - "רט"ג") (מ"מ יו"ר), רשות הניקוז ערבה, המועצה האזורית חבל איילות, נציג הארגונים הירוקים.

לצורך ביצוע סעיף זה יקצה משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה תקציב תוספתי של 0.3 מלש"ח לשנת 2015 וכן תקן כח אדם אחד זמני לתקופת פעילות המנהלת.

ב. ניטור:

1. **ניטור בתחום שמורת "עברונה":** הממשלה רושמת לפניה את הסכמת רט"ג לבצע פעולות לניטור ולמחקר אקולוגי בתחום שמורת הטבע עברונה, וכן כל פעולה אחרת לפי תכנית השיקום שתאושר שתידרש על-ידי המנהלת.

לצורך כך יקצה משרד האוצר לרט"ג תקציב תוספתי של 3 מלש"ח בפריסה לחמש שנים בחלוקה שווה, וכן יוקצה תקן כוח אדם אחד לרט"ג. כמו כן הממשלה רושמת לפניה את הודעת רט"ג כי תפעל למיצוי זכויותיה מול חברת קו צינור אילת אשקלון (להלן - "קצא"א").

2. **ניטור וחקר הסביבה בערבה ובמפרץ אילת:** להטיל על המשרד להגנת הסביבה לבצע פעולות ניטור סביבתי מחוץ לשטח שמורת הטבע "עברונה", וכן פעולות לניטור סביבתי ומחקרים וסקרים סביבתיים לבדיקת ההשפעות הסביבתיות ארוכות הטווח, לרבות בחינת טכנולוגיות מתקדמות קיימות לשיקום קרקעות מסוגים שונים.

לשם כך יקצה משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה תקציב תוספתי של 2 מלש"ח לשנת 2015.

ג. **אישוש ושיקום אוכלוסיית בעלי החיים:** להנחות את משרד האוצר להגדיל את תקציב רט"ג לטובת נקיטת פעולות לחיזוק המערך הקיים לטיפול ולתמיכה במיני בעלי חיים בסכנת הכחדה, שבית גידולם מצוי באזור שנפגע, ולאישוש אוכלוסיות בעלי החיים שהושפעו מאירוע הדליפה, וכן לפעול בכפוף להוראות כל דין לבנייתו של מעבר עילי לבעלי חיים מעל לכביש 90.

לשם ביצוע סעיף זה יקצה משרד האוצר לרט"ג תקציב תוספתי של 7.5 מלש"ח בפריסה לחמש שנים, בחלוקה שווה, לטובת אישוש ושיקום אוכלוסיית בעלי החיים. כמו כן יקצה משרד האוצר תקציב ראשוני תוספתי של 1 מלש"ח בתקציב הרשאה להתחייב לטובת תכנון של מעבר עילי לבעלי חיים.

ד. **חינוך סביבתי:** להטיל על השר להגנת הסביבה לפעול לחיזוק החינוך הסביבתי והקשר שבין הקהילה ובין הסביבה ביישובי האזור שנפגע באמצעות פיתוח וביצוע תכניות חינוכיות והסברתיות בנושא שיקום המערכות האקולוגיות ברשויות המקומיות באזור שנפגע והגובלות בו. לשם ביצוע סעיף זה יוקצה תקציב של 0.5 מלש"ח בפריסה של 2 שנים מהקרן לשמירת ניקיון ובכפוף לאישור הנהלת הקרן, אשר יועבר כתמיכה לרשויות המקומיות (אילת וחבל איילות).

2. הכרזות והרחבת גבולות שמורת "עברונה":

להנחות את משרד הפנים לפעול בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה ורטי"ג, להשלמת הליכי אישור תכנית שמורת טבע "ערבת עברונה" וההכרזה של שמורת הטבע (תכנית מספר 180/02/12).

הממשלה רושמת לפנייה כי רטי"ג הסכימה להכין, בתוך 4 חודשים, תכנית לאיתור שטחים מתאימים לשמורת טבע, הגובלים וממשיכים את שמורת טבע "ערבת עברונה", שיהוו פיצוי סביבתי לאזור שנפגע באופן שיאפשר שיקומם של ערכי הטבע שנפגעו ולאישוש אוכלוסיות בעלי החיים שנפגעו כתוצאה מאירוע הדליפה.

3. מניעה וטיפול באירועי חירום סביבתיים:

הממשלה רואה צורך חיוני בהשלמת היערכותו של המשרד להגנת הסביבה למניעה ולטיפול באירועי זיהום סביבתיים, לרכוש ציוד ייעודי לתגובה ראשונית לאירועי סביבה, ביצוע דיגומים נדרשים, והכל במסגרת תפקידו של המשרד להגנת הסביבה כ"מגיב שני" (על פי החלטת ממשלה מספר 5217 מיום 8.11.2012).

לצורך ביצוע סעיף זה, יקצה משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה תקציב חד פעמי של 3 מלש"ח. באשר להקצאת משאבים נוספת, אשר המשרד להגנת הסביבה מבקש לשם הערכות לטווח ארוך, תתקיים הערכת מצב בין הגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני התקציב לשנת 2015.

4. מניעת אירועי כשל ושיקום קרקעות מזהמות:

לשם מניעת אירועי כשל ושיקום קרקעות מזהמות וכן לחקר אירועי כשל ודליפה העלולים להביא לזיהום קרקעות ולבחינת טכנולוגיות לטיפול בקרקעות שזוהמו, יש להנחות את משרד האוצר להקצות למשרד להגנת הסביבה תוספת של 2 תקני כח אדם. באשר להקצאת משאבים נוספת הנדרשת לטווח ארוך, תתקיים הערכת מצב בין הגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני התקציב לשנת 2015.

5. מניעה וטיפול בתקריות זיהום ים בשמן:

א. הממשלה רואה צורך חיוני בהשלמת ההיערכות האסטרטגית של המשרד להגנת הסביבה (על-פי החלטת ממשלה מספר 3542 מיוני 2008) לטיפול ולניהול תקריות זיהום ים בשמן לשם הגנה על הסביבה החופית, ולהבטחת קיומו של ציוד מתאים, לרבות כלי שייט מצוידים כראוי, וכח אדם מקצועי. משרד האוצר ידון בשנת 2015 עם המשרד להגנת הסביבה בדרכים להשלמת ההיערכות האסטרטגית לרבות סוגיות חקיקה ומשאבים.

ב. להורות למשרד האוצר לפעול מול חברת קצא"א, בכל דרך נדרשת, על-מנת להבטיח כי קצא"א תהיה ערוכה למניעה ולטיפול באירועי זיהום קרקע, ים וחופים עתידיים, לרבות בציוד ייעודי מתאים לחסימה ושאיבה של נפט, כלי שיט, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.

6. להורות על הקמתו של צוות בינמשרדי בהשתתפות המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים אשר יבחן את היבטי הסביבה של שימושי הקרקע והשימוש בחוף, בפעילותה של קצא"א.

אין בהחלטה זו ובמשאבים שיוקצו לפיה, כדי לגרוע מחבותה של קצא"א, או כל גורם אחר, לפי כל דין לתקן את הנזקים שנגרמו מאירוע הדליפה, או מחובותיהם לפי כל דין לפעול לטיפול ולשיקום האזור שנפגע ולהשיב את המצב לקדמותו. כמו כן אין בהחלטה כדי לגרוע מזכותה של המדינה לדרוש מהגורם האחראי לפי כל דין את עלות הנזקים שנגרמו מהאירוע, בכל אמצעי חוקי העומד לרשותה.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 3 לדצמבר 2014 התרחש אירוע דליפת נפט גולמי בקו 42" של חברת קו צינור אילת אשקלון (להלן – "קצא"א"), בכניסה לישוב באר אורה שבערבה, שגרם לאסון אקולוגי וסביבתי רחב היקף.

כחמישה מיליון ליטרים נפט גולמי זרמו במורד נחל 'רחם' ונחל 'עברונה', על כל ערוציהם, מאזור כביש 90 לכיוון דרום-מזרח, למרחק של כ- 6 ק"מ (להלן – "האזור שנפגע"), תוך סיכון חיי אדם, סיכון מקורות מים, הרס כבד של שמורת הטבע "עברונה", על החי והצומח שבה, וגרימת זיהום קרקע נרחב וסיכון לזיהום מימי וחופי מפרץ אילת לרבות חופי מדינות שכנות.

במסגרת אירוע הדליפה זוהמו שטחים נרחבים של מאות דונמים משמורת הטבע "עברונה", אשר מהווה בית גידול ומקום מפלט, בין היתר, לאוכלוסיית צבי הנגב.

פני השטח זוהמו, כאשר ההערכה הראשונית היא שעקב הדליפה יהיה צורך בפינוי כמויות גדולות מאוד של קרקע מזוהמת (עד עתה פונו כ- 33 אלף טון של קרקע מזוהמת ועדיין נותרו מאות דונמים מזוהמים).

היקף הנזק האקולוגי גדול מאוד והאירוע הוגדר כתמור מאוד. על פי ההערכה, הפגיעה בקרקע וערוצי הזרימה של מניפת הסחף המזינים את עצי השיטה, עליהם מתבססת המערכת האקולוגית של השמורה, תשוקם רק לאחר עשרות שנים.

על מנת לוודא כי פעולות השיקום שיבוצעו על ידי הגורמים האחראים יבוצעו באופן שימזער את הנזקים וההשפעות הסביבתיות והאקולוגיות וישיבו את המצב לקדמותו, חיוני לפעול לליווי ופיקוח הולמים לשיקום הערבה והאזור שנפגע, לרבות שמורת "עברונה".

כמו כן, בחינת אירוע הדליפה, על היבטיו השונים, כפי שיפורטו להלן, ובשים לב לתשתיות האנרגיה הנפרסות ברחבי המדינה, מצביעה על צורך דחוף וחיוני לפעול לשם הגברת המוכנות וההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום סביבתיים, וזאת על מנת למנוע ככל האפשר נזקים סביבתיים מאירועים עתידיים ולשם שמירה על בריאות הציבור והסביבה, השמירה על הטבע ומניעת מפגעים סביבתיים.

שיקום, ניטור וחקר המערכות הטבעיות והאקולוגיות והקמת מנהלת

שמורת "עברונה" היא שמורת טבע ייחודית וערכית הנמצאת בדרום הערבה. במרכז השמורה נמצאת מלחת עברונה, המלחה האחרונה שנשתמרה בשלמותה בערבה. השמורה מאופיינת בנוף של סוואנת שיטים ואוצרת בתוכה מגוון גדול וחשוב של מינים. בעל החיים הבולט בשמורה הוא צבי הנגב, המצוי בסכנת הכחדה, אשר אוכלוסייתו בשמורה מהווה כרבע מכלל אוכלוסיית צבי הנגב בישראל.

כל אלו ועוד יוצרים תמונת טבע מרהיבה ביופייה וגדולה בחשיבותה לשמירה על המגוון הביולוגי בישראל.

במהלך אירוע הדליפה, זרם נפט גולמי לתוך נחל 'רחם', נחל 'עברונה' ושמורת "עברונה". הנפט הציף חלקים ערכיים בשמורה וגרם לנזק אקולוגי, ביולוגי ונופי נרחב - ואת הנזק יש לתקן.

שיקום השמורה הינו משימה מורכבת העתידה להימשך שנים ארוכות.

לצורך קיום פיקוח עליון ואפקטיבי על פעולות השיקום שיבוצעו על ידי הגורמים האחראים, בהתאם לתכנית השיקום שתאושר על-ידי המשרד להגנת הסביבה ועל פי כל דין, מוצע להקים מנהלת, שנציגיה יהיו: המשרד להגנת הסביבה (יו"ר), רשות הטבע והגנים (מ"מ יו"ר), רשות הניקוז ערבה, המועצה האזורית חבל אילות, נציג הארגונים הירוקים.

שיקום נכון מחייב, בין היתר, שימת דגש מיוחד על ניטור ומחקר של הנזק הסביבתי והשפעותיו הסביבתיות בתחום שמורת "עברונה" ומחוצה לה, בערבה ובמפרץ אילת, הן לטווח המידי והן לטווח הארוך, לרבות בתחומים: אקולוגיה (חי, צומח), הידרולוגיה, גיאומורפולוגיה וקרקע.

אישוש ושיקום אוכלוסיית בעלי החיים וחינוך

בעקבות הנזק האקולוגי העצום לשמורת "עברונה" מוצע להקצות תקציבים מיוחדים לשיקום ואישוש אוכלוסיית בעלי החיים בערבה הדרומית.

תכליות ההשקעה כוללות שיקום אקולוגי לחלקים פגועים בערבה, בדגש על שטח השמורה וערוצי נחל 'רחם' ונחל 'עברונה', וכן שדרוג ופיתוח החי-בר, לרבות השבות מינים בסכנה (אוכלי עשב גדולים, שועל חולות וחתול חולות), שיקום מרכז טורפים, בניית מרפאה לטיפול בבעלי חיים פגועים, ושדרוג התשתיות הקיימות במתקן החי-בר.

כמו כן מוצע לפעול לתכנון הקמתו של מעבר עילי לבעלי חיים מעל לכביש 90 בכפוף להוראות כל דין, שיאפשר מעבר בטוח של בעלי החיים משני צדי הכביש ויסייע לאישוש ושיקום אוכלוסיית בעלי החיים באזור שנפגע.

לבסוף, מוצע לפעול לפיתוח וביצוע תכניות חינוכיות והסברתיות בנושא שיקום המערכות האקולוגיות ברשויות המקומיות באזור שנפגע והגובלות בו.

הכרזת והרחבת גבולות שמורת "עברונה"

במצב הקיים, בו השמורה מנותקת על ידי תשתיות וחלקה נהרס בגלל זיהום הנפט כתוצאה מאירוע הדליפה, יש סיכוי גדול לכך, שאוכלוסיית בעלי החיים שבית גידולם באזור שנפגע, תכחד.

לפיכך, מוצע כי משרד הפנים בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה ורטי"ג יפעלו להשלמת אישור התכנית וההכרזה של שמורת הטבע "ערבת עברונה" במסגרת תכנית מספר 180/02/12. כמו כן מוצע, כי בהמשך להסכמת רטי"ג, תכין בתוך 4 חודשים תכנית לאיתור שטחים מתאימים לשמורת טבע, אשר תבחן האפשרות לפעול להגדלת שטח השמורה וחיבורה לשטחים פתוחים סמוכים שיהוו פיצוי סביבתי לאזור שנפגע.

פעולות אלו הכרחיות, בין היתר, בכדי לשמור על אוכלוסיית בעלי בחיים שנפגעו באירוע הדליפה, לרבות צבי הנגב.

מניעה וטיפול באירועי חירום סביבתיים ברמה הלאומית

מערך החירום של המשרד להגנת הסביבה משתלב במערך החירום הלאומי הנותן מענה לאירועי חומרים מסוכנים. המשרד מוגדר כ"מגיב שני" ובאחריותו שלב המענה המשלים, הכולל את הפעולות להכלת האירוע, הפסקת השפעתו על הסביבה ופעולות אכיפה ראשוניות (על פי החלטת ממשלה מס' 5217 מנובמבר 2012). כמו כן, אחראי המשרד על שלב השיקום, הכולל פעולות להחזרת האזור הפגוע לקדמותו וביצוע פעולות אכיפה משלימות.

כיום, אין בידי המשרד להגנת הסביבה אמצעים לטפל באירועי חירום סביבתיים דומים לאירוע הדליפה בשמורת "עברונה". באירועי חירום כאלו יש צורך בתגובה מהירה על מנת לוודא כי האוכלוסייה לא חשופה לסיכונים בריאותיים וסביבתיים וכן על מנת למנוע את התפשטות הזיהום והנזק. במשרד להגנת הסביבה קיים מערך חירום מקצועי אשר מגיע לאירועים בעת התרחשותם, אך נכון להיום אין למערך את האמצעים הנדרשים על מנת למנוע או לצמצם את הנזקים הסביבתיים.

בעקבות אירוע הדליפה התחדד הצורך בהגברת המוכנות וההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום סביבתיים, לרבות באמצעות רכישת ציוד נדרש לניידות המשרד להגנת הסביבה, שיאפשר מתן טיפול ראשוני בזיהום במקום (כגון: אמצעי דיגום וניטור באוויר, קרקע ומים), וכן באמצעות יצירת מערך התקשרויות עם קבלני ביצוע שיאפשרו מתן מענה ופעולה בזמן אמת.

במצב הרגיל, החובה הראשונית לטיפול בנזקי אירוע סביבתי מוטלת על המזהם, אך יתכנו מקרים בהם הגורם המזהם נעדר יכולות מתאימות לביצוע הפעולות בעצמו/או במהירות הנדרשת, כך גם יתכנו מקרים בהם לא ניתן יהיה לאתר את הגורם המזהם בזמן אמת. במקרים כגון אלו נדרשת התערבות ממשלתית לטיפול באירוע החירום הסביבתי, במטרה לצמצם את היקף הנזק וההשפעות הסביבתיות על האדם והסביבה.

באירועים סביבתיים בהם מתעורר חשש לפגיעה בבריאות הציבור, דוגמת חשיפה לזיהום אוויר ברמות גבוהות כפי שהיה באירוע הדליפה בשמורת "עברונה", מתעורר הצורך לבצע פעולות דיגום וניטור בזמן אמת (בכל הפאזות הקיימות - אוויר, קרקע ומים) על מנת לקבל תמונת מצב שתאפשר גיבוש הנחיות מתאימות לאוכלוסייה ולסביבה.

נכון להיום, המשרד להגנת הסביבה נעדר את היכולות והמשאבים הדרושים לצורך כך.

לפיכך מוצע להקצות למשרד להגנת הסביבה תקציב חד פעמי של 3 מלש"ח. באשר להקצאת משאבים נוספת אשר המשרד להגנת הסביבה מבקש לשם הערכות לטווח ארוך, תתקיים הערכת מצב בין הגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני התקציב לשנת 2015.

יצוין, כי מערכי חירום סביבתיים דומים בעולם, כגון: סוכנות הסביבה האמריקאית, מחזיקים ביכולות כאמור והניסיון בטיפול באירועים סביבתיים מצביע על חיוניותם למניעת ולצמצום נזקים ארוכי טווח לאוכלוסייה ולסביבה.

מניעת אירועי כשל ושיקום קרקעות מזוהמות

אירוע הדליפה ותוצאותיו הסביבתיות, שכללו זיהום של כמויות גדולות מאוד של קרקע מזוהמת (עשרות אלפי טונות) מצביעות על קיומו של צורך ממשי בעיבוי וחיזוק כח האדם המקצועי במשרד להגנת הסביבה הנדרש לחקר אירועי כשל ודליפה העלולים להביא לזיהום קרקעות ולבחינת טכנולוגיות מתקדמות לטיפול בקרקעות שזוהמו.

לשם כך נדרשת תוספת של שני תקני כח אדם למשרד להגנת הסביבה. באשר להקצאת משאבים נוספת הנדרשת בטווח הארוך, תתקיים הערכת מצב בין הגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני התקציב לשנת 2015.

היערכות לניהול מניעה וטיפול בתקריות זיהום ים וחופים בשמן

הממשלה רואה צורך חיוני בהשלמת ההיערכות האסטרטגית של המשרד להגנת הסביבה (על-פי החלטת ממשלה מספר 3452 מיוני 2008) לטיפול ולניהול תקריות זיהום ים בשמן לשם הגנה על הסביבה החופית, ולהבטחת קיומו של ציוד מתאים, לרבות כלי שייט מצוידים כראוי וכח אדם מקצועי.

לפיכך, משרד האוצר ידון בשנת 2015 עם המשרד להגנת הסביבה בדרכים להשלמת ההיערכות האסטרטגית לרבות סוגיות חקיקה ומשאבים.

לבסוף, לאור ההשלכות הסביבתיות המשמעותיות שהיו לאירוע הדליפה, מוצע להקים צוות בינמשרדי בהשתתפות המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים אשר יבחן את היבטי הסביבה של שימושי הקרקע והשימוש בחוף, בפעילותה של קצא"א.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין להחלטה השפעה על משק המדינה.

תקציב

סה"כ: 5.8 מלש"ח למשרד להגנת הסביבה (מתוכם 0.5 מלש"ח מהקרן לשמירת ניקיון)
11.5 מלש"ח לרט"ג

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

סה"כ: תוספת של 3 תקני כח אדם למשרד להגנת הסביבה (מתוכם 2 תקנים שקוצצו בעבר ותקן אחד זמני).

תוספת של תקן כח אדם אחד לרט"ג

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – התקבלו והוטמעו בהצעה הערותיו
שר הפנים – לאור הערותיו הושמט סעיף בהחלטה
שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים – התקבלו והוטמעו בהצעה הערותיו
שר הביטחון – נתקבלה התייחסות מהיועץ המשפטי למשרד, לפיה אין לו הערות משפטיות
משרד המשפטים – התקבלו והוטמעו בהצעה ההערות

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3452 מיוני 2008
החלטת ממשלה מס' 5217 מנובמבר 2012

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת מצורפת

סיווגים*

סיווג ראשי: 01 ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי: 05 תשתיות וסביבה ;

מוגש על ידי ראש הממשלה והשר להגנת
הסביבה

ב' בטבת התשע"ה
24 בדצמבר 2014

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת ההחלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה (להלן: "אירוע הדליפה"), והצורך לשקם את האזור שנפגע בערבה באירוע זה, לרבות בשמורת הטבע "עברונה"; על-מנת לוודא כי פעולות השיקום שיבוצעו על-ידי הגורמים האחראים ימוערו את הנזקים וההשפעות הסביבתיות והאקולוגיות וישיבו את המצב לקדמותו, על-פי הסטנדרטים המקובלים בעולם; ועל-מנת למנוע ככל האפשר נזקים סביבתיים מאירועים עתידיים, ובין היתר, לאור הפריסה הרחבה של תשתיות האנרגיה ברחבי המדינה בים וביבשה - מוצע לפעול לאישור ולפיקוח הולמים על פעולות השיקום של האזור שנפגע, וכן לפעול להגברת המוכנות וההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום סביבתיים, לשם שמירה על בריאות הציבור והסביבה, השמירה על הטבע ומניעת מפגעים סביבתיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים לרבות הקשיים המשפטיים ודרכי פתרונם:

ראשית יובהר, כי ההצעה אינה מטילה חובות על גורמי המדינה לגבי ביצוע השיקום באזור שנפגע, אלא לפעולות הנדרשות לאישור, ליווי ופיקוח הולמים על פעולות השיקום, על-ידי גורמים שהם בעלי סמכויות לפי דין בעניינים אלה, וכן לפעולות שנועדו למנוע נזקים סביבתיים מאירועים עתידיים לאור לקחי אירוע הדליפה.

אין בהחלטה ובמשאבים שיוקצו לפיה, כדי לגרוע מחבותו של כל גורם שימצא אחראי לפי כל דין, לנזקים שנגרמו מאירוע הדליפה, ומחובותיהם לפי כל דין לפעול לטיפול ולשיקום האזור שנפגע ולהשבת המצב לקדמותו. כמו כן אין בהחלטה כדי לגרוע מזכותה של המדינה לדרוש מהגורם האחראי לפי כל דין את עלות הנזקים שנגרמו מהאירוע, בכל אמצעי חוקי העומד לרשותה.

יישום החלטת הממשלה ייעשה בהתאם לכל דין החל על העניין, לרבות דיני תכנון ובניה, דיני מכרזים ודיני הגנת הסביבה.

בשים לב לאמור, ההצעה גופה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

בנוסף, נבחנו המשמעויות המשפטיות הנגזרות מקבלת ההחלטה בעת הזו על-ידי ממשלת מעבר.

בחינת הפעולות המבוקשות בגדרי ההצעה מעלה, כי ביצוען נדרש דווקא בעת הזו, בסמיכות רבה ככל הניתן למועד התרחשות אירוע הדליפה - הן בכל הנוגע להיבטי השיקום ומיזעור השלכותיו הסביבתיות, והן בכל הנוגע לביצוע פעולות נדרשות למניעה והיערכות מתאימים לאירועי חירום סביבתיים דוגמת אירוע הדליפה בשמורת הטבע "עברונה".

ברי, כי פעולות השיקום של שמורת הטבע "עברונה" וסביבתה, צריכות להתחיל כבר כעת, באמצעות הגורם האחראי לכך לפי כל דין. חלק מפעולות אלה הוא אישוש ושיקום אוכלוסיית בעלי החיים שבית גידולם מצוי באזור שנפגע ואשר הושפעו מאירוע הדליפה, ואישוש הצומח והסביבה הטבעית. על-פי עמדת הגורמים המקצועיים, כל דחייה בביצוע פעולות אלה תפחית מעילותן במידה ניכרת. לפיכך, קיימת דחיפות רבה באישור תכנית השיקום, ובהמשך פיקוח וליווי פעולות השיקום, באמצעות המשרד להגנת הסביבה ורט"ג, ולא ניתן לעכב פעולות אלה מבלי שייגרמו נזקים בלתי הפיכים.

בהקשר זה נדרשים גם השלמת הליכי אישור תכנית ההכרזה של שמורת הטבע "עברונה", והוספת שטחים נוספים לשטח השמורה, כך שיהיו פיצוי סביבתי הולם לאזור שנפגע ויאפשר שיקומם של ערכי הטבע ואוכלוסיות בעלי החיים שנפגעו. יצוין בהקשר זה כי תכנית שמורת הטבע "ערבת עברונה" (מספר 180/02/12) הופקדה אך טרם אושרה, ולפיכך אין בהחלטה זו כדי לשנות את הליכי התכנון, אלא לעודד את קידומם המהיר.

בנוסף, בעקבות אירוע הדליפה התחדדו הצורך והחיוניות לפעול למזעור סיכונים לאדם ולסביבה, שמירה על הטבע ומניעת מפגעים סביבתיים עתידיים, וזאת באמצעות הגברת המוכנות וההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום סביבתיים, לרבות אירועי זיהום ים וחופים, וכן צמצום הסיכונים מקווי תשתית דלק.

ידוע, כי בתקופת ממשלת מעבר, השלטון מחויב באיפוק בהפעלת סמכויותיו. אולם בחינת הפעולות המבוקשות בגדרי ההצעה מצביעה על קיומו של כורח וצורך ממשי בביצוען חרף זאת.

באירוע הדליפה זרמו מיליוני ליטרים של נפט גולמי וזיהמו שטחים נרחבים בשמורת "עברונה" וסביבתה. השלכות האירוע על הסביבה לטווח הקרוב והרחוק עדיין קשים לניבוי. החשש לפגיעה אפשרית בחיי אדם, הריחוק הגיאוגרפי (באר אורה שבערבה), זמינותם של הגופים המעורבים (לרבות הגורם המזהם) ויכולתם הפיזית לטפל באירוע - כל אלו חידדו את הצורך והחיוניות בקיומו של מערך חירום אפקטיבי וזמין, שיהיה ביכולתו לטפל באירועי חירום סביבתיים בעלי השלכות משמעותיות על האדם, הטבע, החי והצומח.

כיום אין בידי המשרד להגנת הסביבה את האמצעים הנדרשים לטפל באירועי חירום סביבתיים דומים. באירועים מסוג זה נדרשת תגובה מהירה על-מנת שניתן יהיה להעריך בזמן אמת את מידת הסיכון לאדם, וכן על-מנת למנוע את התפשטות הזיהום והנזק לסביבה. לצורך כך נדרש

מערך חירום שיהיה בעל יכולות ואמצעים לביצוע פעולות שונות, לרבות דיגוס וניטור בזמן אמת, שיאפשרו הנחיית האוכלוסייה השוהה בקרבת מקום - והכל כדי למנוע נזקים ארוכי טווח לסביבה ולאוכלוסייה. כאמור, אירוע הדליפה בשמורת הטבע "עברונה" מחדד את הצורך המידי והחיוניות בהיערכות כאמור.

לעניין ההשלכות התקציביות שיש להצעה נציין כי, כי עיקר תקני כח האדם שהתבקשו במסגרת ההצעה (שניים מתוך שלושה תקנים) אושרו כבר בעבר במסגרת הסכמים קודמים מול משרד האוצר.

חיוניות ודחיפות הפעולות המבוקשות גוברת על מידת האיפוק הנדרשת בתקופת המעבר, ולפיכך אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הועברה לעיונם של היועצים המשפטיים למשרדי האוצר, הפנים, התשתיות הלאומיות אך טרם התקבלה התייחסותם. ההצעה הועברה לעיונו של היועץ המשפטי למשרד הביטחון והתקבלה תגובה שאין לו הערות. התקבלו והוטמעו הערות גורמי המקצוע במשרדי האוצר, הפנים והתשתיות הלאומיות. כמו-כן טרם התקבלה התייחסותם הסופית של הגורמים הרלבנטיים במשרד המשפטים.

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

אין מניעה משפטית.

24.12.14

תאריך

דלית זרור

חתימה

היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה