

פרק חמישי

הגנת הסביבה – מטלה בין-משרדית

זיהומי מים בין מדינת ישראל לשטחי יהודה,
שומרון ורצועת עזה

תקציר

רקע כללי

הסביבה ומשאבי הטבע אינם מכירים בגבולות מדיניים מכל סוג שהוא. זיהום מים הוא המפגע הסביבתי החמור ביותר בין מדינת ישראל לשטחי יהודה ושומרון (להלן - יו"ש), בשל העובדה שהוא מסכן את מקור המים הטבעיים החשוב ביותר באזור - אקוות¹ ההר. מי התהום של אקוות ההר, המשתרעת מבאר שבע בדרום ועד למורדות הכרמל בצפון, מזינים את כל האוכלוסייה החיה באזור, הן הישראלית והן הפלסטינית.

מרבית השפכים ביו"ש, ביתיים ותעשייתיים, אינם עוברים טיפול נאות להסרת המזהמים, והם מוזרמים לנחלים או לבורות ספיגה. זיהום מי התהום והנחלים מהווה סיכון לאוכלוסייה ולסביבה בשלושה היבטים עיקריים: (א) הפחתת כמות המים הזמינים לשימוש האוכלוסייה החיה באזור; (ב) פגיעה בבריאות הציבור ובאיכות חייו עקב מפגעי תברואה ומטרדים סביבתיים; (ג) פגיעה במערכות אקולוגיות.

מערך איסוף השפכים והטיפול בהם וכן ניצול מי שפכים מטופלים (להלן - קולחים) ביו"ש נמצא בפיגור רב בהשוואה למצב במדינת ישראל. הנחלים העיקריים שאליהם זורמים שפכים ביו"ש ושחוצים את הקו הירוק הם: נחל הקישון (שפכי ג'נין); נחל חדרה (שפכי כפרים פלסטיניים); נחל שכם ונחל אלכסנדר (שפכי הערים שכם, טול כרם והסביבה); נחל שילה (שפכי אריאל וסלפית); נחל מודיעים (שפכי רמאללה); נחל חברון (שפכי העיר חברון, קריית ארבע והסביבה); נחל קדרון (שפכי מזרח ירושלים, בית סאחור ועובדיה).

לאזור יו"ש כמה מאפיינים ייחודיים המשפיעים על המצב הסביבתי: רגישות ההידרולוגית גבוהה לזיהום מי תהום, היעדר גבולות ברורים, קיטוע חריף של השטח והיעדר רצף טריטוריאלי מדיני, צפיפות אוכלוסין גבוהה בצד הפלסטיני והבדלים ניכרים ברמת החיים וביכולת הניהול הסביבתי בין הפלסטינים לבין הישראלים. מקור נוסף לזיהום מים חוצה הקו הירוק הוא זיהום הים ונחלים באזור רצועת עזה משפכים לא מטופלים ומפסולת מוצקה.

ניהול סביבתי מחייב שיתוף פעולה בין גורמי השליטה השונים בשטח הרלוונטי. המצב הגאופוליטי והסכסוך המדיני המתמשך בין ישראל לפלסטינים, פיצול השליטה בשטח ותפיסת הזמניות של המצב, מקשים על הגורמים השונים לטפל באופן יסודי וארוך טווח במפגעים סביבתיים ולקיים שיתוף פעולה בתחום זה. ההגנה על מקורות מי התהום המשותפים לכלל האוכלוסייה באזור, הפסקת זיהום הנחלים ושמירה על בריאות הציבור הן אתגר של ממש הניצב גם לפתחה של מדינת ישראל.

1 אקווא, המכונה גם אקוויפר, היא מאגר של מי תהום, המופקים על פי רוב באמצעות קידוחים משכבות קרקע נושאות מים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הגופים הממשלתיים בישראל בזיהומי מים החוצים את הקו הירוק, בנושאים האלה: חסמים בפני טיפול ושימוש חוזר בשפכים שמקורם ביישובים פלסטיניים; זיהום בשרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם; זיהום נחל חברון; זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט מקולחי מתקן הטיפול בשפכים (להלן - מט"ש) באל-בירה; זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים וסביבתה; זיהום הים והנחלים משפכי רצועת עזה.

הביקורת נעשתה במפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש) ובמינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז), ברשות הממשלתית למים וביוב (להלן - רשות המים) שבמשרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים (להלן - משרד התשתיות) ובמשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס). בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון, במועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל), בצה"ל, במשרד התשתיות, במשרד הבריאות, ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), בחברת הגיחון בע"מ (להלן - הגיחון), בוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים (להלן - הוועדה המחוזית), בחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י), במשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן - המשרד לשת"פ אזורי) ובאיגודי ערים לאיכות הסביבה יהודה ושומרון.

הליקויים העיקריים

חסמים בפני טיפול ושימוש חוזר בשפכים שמקורם ביישובים פלסטיניים

הפסקת אישור פרויקטים בוועדת המים המשותפת: ועדת המים המשותפת (Joint Water Committee - JWC; להלן - ועדת המים המשותפת) הוקמה על פי הסכם הביניים מ-1995² כדי ליישם את התחייבויות ישראל והפלסטינים לטיפול בכל הנושאים הקשורים למים ולביוב. מאוגוסט 2010 ועדת המים המשותפת אינה מתכנסת לאישור פרויקטים. במשך מעל חמש שנים לא בחנו רשות המים ומתפ"ש הפעלה של מנגנון יישוב סכסוכים כלשהו כדי לפתור את המחלוקות בוועדת המים המשותפת וכדי להוציאה מן המבוי הסתום שנקלעה אליו. רק באוגוסט 2016, במהלך הביקורת, יזמה מתפ"ש פגישה עם הצד הפלסטיני ובה הוסכם על התנאים לחידוש פעילות הוועדה, ובינואר 2017 גם נחתם ההסכם לחידוש.

ליקויים באישור, בתיאום ובייזום פרויקטים במימון גורמים בינלאומיים: פעולתם של הגורמים הממשלתיים בתחום הקמת תשתיות לטיפול בשפכים במימון גורמים בינלאומיים - לוקה בחולשה ממשית, ברמת מעורבות נמוכה, בהיעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הממשלתיים ומעל הכול בהיעדר גורם

2 "הסכם הביניים אודות הגדה המערבית ורצועת עזה", המכונה גם "אוסלו ב'", שבו עוגנו ההסכמות העיקריות בין ישראל לפלסטינים בנושא המים והביוב.

אחד שינהל ויתכלל נושא זה. בשל כך ישנן תכניות למט"שים פלסטיניים בשטח C הממתינות לאישורי המנהא"ז במשך שנים, וכך נמשך זיהום מי התהום והסביבה במקומות האלה. מצב זה נגרם הן בעקבות חסמים בירוקרטיים וטיפול חסר בגופים הרלוונטיים - המנהא"ז, המתפ"ש, רשות המים, משרד החוץ, המשרד להג"ס והמשרד לש"פ אזורי - והן בעקבות היעדר מדיניות ממשלתית.

היעדר מדיניות ממשלתית: ממשלת ישראל לא גיבשה עד כה מדיניות לניהול סביבתי חוצה גבולות בכלל ולניהול זיהומי מים בפרט, ולא החליטה על גורם ממשלתי אחד שיופקד על נושא זה ועל תכלולו מול כלל הגורמים המטפלים. זאת למרות ההשלכות מרחיקות הלכת של הנושא, בין היתר, על עתודות המים של ישראל, על בריאות הציבור, ואף על המישור המדיני-ביטחוני. לפיכך נמנע או עוכב מתן פתרונות למפגעים אגב פגיעה מתמשכת בסביבה, בבריאות הציבור ובאינטרס הישראלי הנרחב.

זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים

זה עשרות שנים מוזרמים מי הביוב הגולמי של שפכי דרום-מזרח ירושלים ושל ארבע ערים פלסטיניות אל תוך אפיק נחל קדרון, לכיוון מדבר יהודה וים המלח. זרימת השפכים בנחל היא מפגע תברואתי וסביבתי חמור ביותר, מהווה מטרד קשה לתושבי האזור, מזהמת את אקוות ההר המזרחית ואת חלקו הצפוני של ים המלח ומסכנת את אוכלוסיות החי והצומח באזור אגן הנחל, שהוא מנופי התרבות החשובים בעולם. עובדה זו ידועה זה שנים לכל הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

ממצאי הביקורת העלו מציאות עגומה של מחדל ממשלתי ועירוני חמור ומתמשך, אגב הפרה בוטה של חוקים ישראליים וחשש מהפרת דינים בינלאומיים. על אף היות קדרון הנחל המזוהם ביותר שחוצה בין מדינת ישראל ליו"ש, כשמקור הזיהום ברובו המכריע בירושלים, ולמרות ההיבטים הגאופוליטיים והבינלאומיים הכרוכים בנושא והגורמים הרבים המעורבים בו, לא טופל והובל הנושא על ידי אף לא גורם ממשלתי בכיר אחד, כמו שר או משרד ראש הממשלה.

הגיוון, רשות המים והמשרד להג"ס, וכן עיריית ירושלים, הוועדה המחוזית ומתפ"ש, לא הצליחו למצוא פתרון מוסכם ובר ביצוע לבעיה במשך יותר מ-20 שנה. רק ב-2016, בעקבות עתירה לבג"ץ, הביאה רשות המים את הנושא לפתחו של משרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעולותיו של מתאם הפעולות בשטחים, שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף הכפוף לשר הביטחון (להלן - המתאם) משנת 2015 למציאת פתרון מוסכם בנושא מול הרש"פ. עם זאת, אף שרוב רובו של הזיהום נמצא בשטחי יו"ש, לא עשו די מתפ"ש והמנהא"ז כדי למצוא פתרונות לבעיה זו בשנים עברו, לרבות במסגרת ועדת המים המשותפת.

זיהום בשרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם

נחל אלכסנדר זורם מהרי השומרון ועד לים התיכון. במעלה אגן נחל אלכסנדר ביו"ש, יש כמה מקורות זיהום הכוללים שפכים ביתיים ותעשייתיים. נחל שכם הוא יובל מרכזי של נחל אלכסנדר. משנת 1995 מתבצע בצד הישראלי של נחל אלכסנדר פרויקט שיקום בו הושקעו עד שנת 2016 כ-90 מיליון ש"ח.

היערכות לקויה של רשות המים, האחראית לתכנון ולבניית תשתיות ביוב, ושל המנהל"ז, האחראי על תכנון ואישור תשתיות ביו"ש, הביאו לכך שמט"ש יד חנה בעמק חפר, שנבנה לפני כ-14 שנה כמתקן חירום עם ספיקה מוגבלת לקליטת שפכים מיישובים פלסטיניים ביו"ש, אינו עומד בעומס ובהרכב השפכים המזרמים אליו וכך נגרם זיהום בנחל אלכסנדר ונוצרים מפגעי תברואה וסביבה קשים לתושבי האזור. ההיערכות הלקויה נובעת במידה רבה מפערי מידע ומא-ידאות של הגורמים המטפלים בנושא, לרבות ברשות המים ובמנהל"ז, לגבי תכניות תשתית הביוב בצד הפלסטיני, המנוהלות וממומנות על ידי גורמים בינלאומיים.

מדי שנה מגיעים שפכים המכילים עקר - תוצר לוואי רעיל בייצור שמן זית - משטחי יו"ש לשטחי מדינת ישראל, בעיקר באזור נחל אלכסנדר, המסבים נזקים כבדים למערכות הטיפול בשפכים עד כדי קריסתם וגרימת זיהום קשה בנחלים כתוצאה מכך. המשרד להג"ס, רשות המים והגורמים במנהל"ז האחראים להגנת הסביבה, המים והחקלאות ביו"ש לא פעלו למציאת פתרונות מתואמים לבעיה זו.

זיהום נחל חברון

נחל חברון הוא יובל של נחלי באר שבע והבשור, ראשיתו מצפון לעיר חברון וסופו סמוך לתל שבע, במפגש עם נחל באר שבע. בכל תוואי הנחל בתחומי יו"ש, 43.5 ק"מ, זורמים שפכים גולמיים, סניטריים ותעשייתיים, מחברון, מקריית ארבע ומיישובי הסביבה. שפכים אלה מכילים ריכוז גבוה של חומרים רעילים הכוללים תוצרי תעשיות אבן, ציפוי מתכות, בורסקאות ותעשיות שמן זית. כמו רבים מנחלי יו"ש, במקורו היה נחל חברון אכזב, אולם כיום זורמים בו שפכים.

למרות מגוון פעולות שנקט קמ"ט סביבה במנהל"ז להפסקת הזרמת נסורת אבן לנחל על ידי המפעלים הפלסטיניים, הוא לא בחן את מכלול הפתרונות האפשריים ולא סיפק פתרונות יעילים לבעיה זו. לפיכך נכון לאוקטובר 2016 לא נפתרה בעיית הזרמת נסורת האבן לנחל חברון.

לגבי הזרמת כרום (חומר רעיל ומסרטן) לנחל על ידי מפעלי עורות פלסטיניים, משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את מאמציו של קמ"ט סביבה להפסיק את הזרמת הכרום לנחל. עם זאת, משנת 2007, במשך כתשע שנים, אוסר קמ"ט סביבה על השימוש בחומר הדו-שימושי³ חומצה גופרתית המשמש להפעלת מתקן למיחזור הכרום שהקימה הסוכנות האמריקנית לפיתוח בינלאומי (United States

USAID - Agency for International Development; להלן - USAID), וכך נמנע מיחזור הכרום ונמשכת הזרמתו לנחל; זאת בלי שהתקיימו על כך דיונים מסודרים עם כלל הגורמים השלטוניים הרלוונטיים.

זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט מקולחי מט"ש אל-בירה

למרות חשיבותו של הפרויקט להשבת המים של מט"ש אל-בירה, העשוי בעת ובעונה אחת הן לפתור את בעיית זיהום נחל מכמש ונחל פרת והן לספק מים נוספים להשקיה חקלאית, לא גיבשו המנהל"ז, מתפ"ש ורשות המים דרך פעולה מתואמת לקידומו בתכנית שאושרה על ידי הוועדה הטכנית של ועדת המים המשותפת, בין שמדובר מול הגורמים הפלסטיניים ובין שמדובר מול הגורם הבינלאומי הרלוונטי.

זיהום הים והנחלים מרצועת עזה

לזיהומי מים ברצועת עזה, כחלק ממשבר המים שבו נתונה הרצועה, השלכות סביבתיות ובריאותיות, שאינן מתחשבות בגבול שבין ישראל לרצועה, בכמה תחומים עיקריים: זיהום הים והחופים, זיהום נחלים, מאגרי מים ומי תהום וסכנת הידבקות במחלות. למשבר זה גם השלכות ביטחוניות ומדיניות נרחבות הנובעות ממצוקת האוכלוסייה ומחסור היציבות המתלווה לה, וכן השפעה על יחסי החוץ של ישראל. בחודשים ינואר ופברואר 2016, בשני מקרים שונים, הושבתה פעילות מתקן ההתפלה בחוף אשקלון עקב זיהום אורגני קיצוני במי הים, שלפי החברה המפעילה את המתקן מקורו כפי הנראה ברצועת עזה.

בשנת 2013 כמעט שהושלמה בנייתו של מט"ש בצפון הרצועה שהקים הבנק העולמי בהשתתפות מדינות תורמות בעלות של כ-75 מיליון דולר. המט"ש נועד לטפל בשפכים של תושבי צפון הרצועה ולספק מים מטהרים להשקיה חקלאית לכ-15,000 דונם. לצורך הפעלתו זקוק המט"ש לאספקת חשמל סדירה, ואי אפשר לספקה לו באמצעות קווי החשמל הקיימים, משום שהם כורעים תחת העומס, ושיעור התקלות המתרחשות בהם גדול מאוד.

אף שהעובדה שהשפכים הלא מטופלים גורמים לזיהומי הים, הנחלים ומי התהום בשטחי ישראל הגובלים ברצועת עזה ידועה זה שנים, וכך גם הסכנות הבריאותיות והביטחוניות לישראל במקרה של התפרצות מחלות עקב זיהומי מים ברצועה, מתפ"ש לא נתנה משקל ראוי לשיקולים אלה כאשר נמנעה מלאשר קו חשמל ייעודי למט"ש הצפוני בעזה משנת 2013. רק לאחר חשיפת הנושא בתקשורת והתגברות העניין הציבורי החלה מתפ"ש לבחון פתרונות לבעיית החשמל של המט"ש, ורק אחרי מעורבות בינלאומית הסכימה לבסוף, באוגוסט 2016, להקמת קו החשמל.

למרות ההתרעות, כולל בדוחות של ארגונים בינלאומיים, על סכנות בריאותיות להתפרצות מחלות מרצועת עזה, לא פנתה מתפ"ש למשרד הבריאות לביצוע הערכת סיכונים בנושא זה, ומשרד הבריאות גם לא בדק זאת מיוזמתו. כך גם לא פנתה מתפ"ש למשרד להג"ס ולרשות המים כדי שיעריכו את סיכוני זרימת השפכים מהרצועה לכיוון ישראל בתחומי הסביבה ותשתיות המים.

אי-חיבור מחנות צה"ל ביו"ש לביוב

רובם הגדול של מחנות צה"ל ביו"ש טרם חובר למערכת ביוב וטיפול בשפכים תקינה, והם ממשיכים להזרים במשך שנים שפכים לסביבה, ובכך יוצרים מפגע סביבתי חמור המזהם את מי התהום והנחלים; פעולתה של מערכת הביטחון לטיפול בנושא אינה נשענת על תכנית ביצוע רב-שנתית סדורה הכוללת לוחות זמנים ליישומה.

פערים בנתוני טיפול בשפכים פלסטיניים

בין נתוני רשות המים לנתוני רט"ג בנושא טיפול בשפכים פלסטיניים התגלו פערים עצומים ולא סבירים. דוגמאות לכך הן פער של כ-500% בכמויות שפכי יישובים פלסטיניים המטופלים במט"שים בישראל ופער של כ-170% בכמויות השפכים המסולקים לבורות ספיגה או לנחלים ללא טיפול. פערים כה גדולים בין נתוני הגופים האמורים אינם סבירים, ויכולים להשפיע מהותית על ההחלטות שמקבלים הגופים השונים המתבססים על הנתונים בתחום זה.

ההמלצות העיקריות

החסמים בפני טיפול ושימוש חוזר בשפכים שמקורם ביישובים פלסטיניים

1. **אישור פרויקטים בוועדת המים המשותפת:** עתה משנחתם הסכם לחידוש עבודת הוועדה, על מתפ"ש ועל רשות המים לפעול במרץ לקידום פרויקטים ומיזמים שטרם אושרו ופרויקטים חדשים, בין היתר, בתחום מניעת זיהומי מים - טיפול נאות בשפכים ושימוש חוזר במי קולחים; כן עליהם לגבש מנגנון מוסכם עם הרש"פ ליישוב המחלוקות בעתיד.

2. **אישור, תיאום וייזום פרויקטים במימון גורמים בינלאומיים:**

חסמים ביורוקרטיים: נוכח האינטרס הישראלי בבניית מתקני טיפול ושימוש חוזר בשפכים לאוכלוסייה הפלסטינית ביו"ש ונוכח המשך ההשקעות של גורמים בינלאומיים בנושא זה, על המנהא"ז ועל מתפ"ש לפעול בהקדם

לייעולם ולקיצורם של הליכי האישור של פרויקטים ביו"ש במימון גורמים בינלאומיים, ובראש ובראשונה פרויקטים הממתינים כיום לאישור.

טיפול חסר במישור הבינלאומי בגופים הרלוונטיים: על המנהא"ז, על רשות המים, על המשרד להג"ס, על משרד החוץ ועל המשרד לשת"פ אזורי להגביר את מעורבותם בקיום מגעים עם גורמים בינלאומיים לצורך קידום פרויקטים בנושאי מים וביוב ביו"ש; מוצע כי הגורמים האמורים ימליצו על גורם אחד שיוביל אותו.

3. **מדיניות ממשלתית:** על הנהלת המשרד להג"ס ליזום דיון מקיף ומעמיק בממשלה בנושא מדיניות סביבתית חוצת גבולות בכלל ובנושא זיהומי מים בין ישראל לשטחי יו"ש ורצועת עזה בפרט, כדי שהממשלה תגבש מדיניות מתואמת לכלל משרדי הממשלה העוסקים בנושא ותקבע את הגורם הממשלתי שיוביל את הטיפול בו.

זיהום נחל קדרון

על מתפ"ש ועל רשות המים להמשיך בהובלת פתרון מוסכם עם הרש"פ, או כל הסדר אחר, לטיפול בשפכים המוזרמים לקדרון עד קבלת אישור סופי לביצוע הפרויקט, בתוך זמן סביר שמתפ"ש תקצה לכך, ושלא יעלה על כמה חודשים. אם לא יושג פתרון כזה בתוך זמן סביר, כאמור, על מתפ"ש לדווח על כך למשרד ראש הממשלה. על משרד ראש הממשלה במקרה זה להוביל ללא דיחוי לקבלת החלטה מושכלת לגבי החלופה המיטבית לפתרון בנסיבות העניין, בהתייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים, ולגבש תכנית ליישומה במהירות האפשרית. במידת הצורך, על משרד ראש הממשלה להביא את הנושא לדיון בממשלה. בד בבד, וללא קשר לחלופה שתיושם בסופו של דבר, על משרד האוצר, על הגיחון ועל רשות המים לקבוע ללא דיחוי את אופן מימון הפרויקט שעלותו מוערכת על ידי הגיחון ב-400 מיליון ש"ח, כדי למנוע שיהיו נוסף בביצועו.

זיהום נחל אלכסנדר

על רשות המים ועל המנהא"ז לפעול, בראש ובראשונה, לטיפול בשפכים הפלסטיניים בתחומי יו"ש. כן עליהם לשפר את מנגנוני שיתוף הפעולה והתיאום שלהם בתחומי התשתיות להגנת הסביבה עם הגורמים הבינלאומיים והפלסטיניים, החל בשלבים המוקדמים ביותר של תכנון התשתיות, ולפעול לפתרונות מתואמים, שישרתו את האינטרסים הכלכליים, הסביבתיים והבריאותיים של שני הצדדים. לגבי בעיית העקר, על רשות המים, על המנהא"ז, על המשרד להג"ס ועל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) לפעול לפתרון הבעיה משני צדי הקו הירוק בשיתוף כל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. מומלץ לבחון פתרונות בשיתוף הצד הפלסטיני, הבנק הגרמני וגורמים בינלאומיים נוספים, ואף לשקול הסתייעות בארגוני חברה אזרחית, עידוד יזמות פרטית ומעורבות גורמים מקומיים.

זיהום נחל חברון

על קמ"ט סביבה לפעול בהקדם למציאת פתרון לבעיית נסורת האבן המושלכת לנחלים, ובכלל זה לבחון גם פתרונות חדשניים מבוססי מחקר. לגבי בעיית הזרמת

כרום לנחל, על קמ"ט סביבה לקיים לאלתר דיון עם כל הגורמים הרלוונטיים לצורך בחינה עדכנית של מצב הדברים בדבר הצורך באיסור הכנסת החומצה הגופרתית למפעלים ולמתקן המיחזור ומציאת פתרונות אפשריים לבעיה הסביבתית החמורה והמתמשכת. כמו כן, נוכח ההשלכות הביטחוניות, הכלכליות, הבריאותיות, הסביבתיות והבטיחותיות של החלטת קמ"ט סביבה אם לאשר הכנסת חומרים דו-שימושיים למפעלים, על קמ"ט סביבה להיוועץ בנושא זה, על בסיס תקופתי, בכל הגורמים הרלוונטיים ולבחון פתרונות יעילים, לרבות הסתייעות בגורמים בינלאומיים.

זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט מקולחי מט"ש אל-בירה

כדי להפסיק את הזיהום על המנהא"ז, על מתפ"ש ועל רשות המים לבחון במשותף מול כלל הגורמים הרלוונטיים, כולל פלסטיניים ובינלאומיים, דרכי פעולה אפשריות לקידום מהיר של פרויקט ניצול מי הקולחים של מט"ש אל-בירה, לרבות באמצעות ועדת המים המשותפת או ועדת משנה שלה.

זיהום המים והנחלים מרצועת עזה

על מתפ"ש לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי לאפשר את הפעלתו של המט"ש הצפוני ברצועת עזה בשנת 2017, ובכלל זה לזרז את ההליכים לתכנון ולבניית קו החשמל למט"ש בסיוע כל הגורמים הרלוונטיים. ככלל, במסגרת שיקוליו לאישור הקמת תשתיות ברצועת עזה, על מתפ"ש לתת את הדעת ולהעניק משקל ראוי גם לסכנות הסביבתיות והבריאותיות שבזיהומי מים בין רצועת עזה וישראל. לצורך כך עליו לאסוף נתונים ומידע, ולהתייעץ עם הגורמים המקצועיים כמו המשרד להג"ס, רשות המים ומשרד הבריאות. כמו כן, נוכח הסכנות הבריאותיות האורבות לאזרחי ישראל ממשבר המים ההולך ומחמיר ברצועה, על מתפ"ש ועל משרד הבריאות לשתף פעולה בהערכת הסיכונים בנושא זה.

חיבור מחנות צה"ל ביו"ש לביוב

על משרד הביטחון להכין לאלתר תכנית רב-שנתית הכוללת לוחות זמנים מפורטים ותקציב לחיבור כלל מחנות צה"ל לביוב ולמתקני טיפול בשפכים כבר בשנים הקרובות.

פערי הנתונים הלא סבירים של כמויות השפכים הפלסטיניים

המטופלים

על רשות המים, על רט"ג ועל המשרד להג"ס לפעול בצוותא כדי לבחון ולתקן את הנתונים באופן שיתקבל בסיס נתונים אמין אחד. במסגרת זו, יש לבחון בהקדם את האפשרות להתקנת מדי מים שיספקו נתונים מדויקים ככל האפשר על כמויות השפכים הפלסטיניים המטופלים בישראל.

סיכום

זיהומי מים בין מדינת ישראל לשטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה, הם המפגע הסביבתי חוצה הקו הירוק החמור ביותר שעמו מתמודדת מדינת ישראל. הוא פוגע בעתודות מי התהום שלה ושל שכניה, בבריאות הציבור ובאיכות חיו. בשל המצב הגאופוליטי בשטחי יו"ש והרצועה, נושא זה משפיע גם על מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל ועל מעמדה בעולם.

ממשלת ישראל לא גיבשה עד כה מדיניות לניהול סביבתי חוצה גבולות עם שכנותיה, לרבות בתחום המים, ואין לה מדיניות כאמור בדבר מפגעים החוצים את הקו הירוק ואת הגבול עם רצועת עזה. כמו כן, הממשלה לא הגדירה גורם אחד, בעל ראייה כוללת, שיוביל נושא זה. לפיכך מתעכבים במשך שנים ארוכות פתרונות למפגעים סביבתיים חמורים ומתמשכים, לעתים תוך כדי הפרת הדין ופגיעה בבריאות הציבור ובאינטרסים מדיניים חשובים של ישראל.

דוח ביקורת זה משקף תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לפעילות הגורמים הממשלתיים והתנהלותם בנושא זיהומי מים בין ישראל ליהודה, לשומרון ולרצועת עזה. מדובר בסדרת כשלים וחסמים תפקודיים: הפסקת פעילות ועדת המים המשותפת; חסמים לקידום ולייזום פרויקטים מול גורמים בינלאומיים; חולשה בתיאום הפעילות בין הגורמים הממשלתיים; מעורבות נמוכה של דרג מדיני בנושא ואי-קבלת החלטות בסוגיות חשובות; התנהלות שלא על בסיס תכניות המגדירות יעדים ולוחות זמנים לטיפול בסוגיות שונות.

לכשלים ולחסמים האמורים יש קשר ישיר להתהוותם ולהחמרתם של מכלול מפגעים ונזקים סביבתיים ואחרים משני צדי הקו הירוק, שאלה הבולטים ביניהם: זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים; זיהום נחלי השרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם; זיהום נחל חברון; זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט; וזיהום הים והנחלים משפכי רצועת עזה.

על הגורמים הממשלתיים - המנהא"ז, מתפ"ש, רשות המים, המשרד להג"ס, משרד הבריאות, משרד החוץ, המשרד לש"פ אזורי - וכן על הרשויות המקומיות ותאגדי מים הנוגעים בדבר לפעול, כל אחד בתחומו, לתיקון הליקויים כפי שפורטו בדוח זה.

ואולם, מעבר לפעולה הנחוצה של כל אחד מהגורמים כאמור, ממצאיו של דוח זה מחייבים פעולה מערכתית שתביא לגיבוש תכנית ביצוע כוללת שתבטיח צמצום ניכר ברמת הזיהומים והנזקים כבר בשנים הקרובות ומוקדם ככל האפשר. נוכח מורכבות הנושא וריבוי הגורמים המעורבים בו, נדרש תיאום, שיתוף פעולה בין כלל הגורמים ותכלול עבודתם. משרד מבקר המדינה ממליץ אפוא לממשלה להקים צוות בין-משרדי, בשיתוף משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, בראשות משרד ממשלתי אחד, שיוביל עבודת מטה בנושא ניהול סביבה חוצת גבולות; מטרותיו של הצוות יהיו לגבש מדיניות ממשלתית בנושא, להמליץ על גורם ממשלתי אחד שיוביל ויתכלל אותו, וליצור מנגנונים שייתנו מענה גם לבעיות סביבתיות מורכבות.

בתיקון הליקויים וביישום ההמלצות שפורטו בדוח זה יהיה משום צעד חשוב לקראת צמצום זיהומי המים בין ישראל ליהודה, שומרון ורצועת עזה ולעידוד פרויקטים נוספים להגנת הסביבה, הבריאות ולשיפור איכות החיים באזורנו, תוך כדי רתימת גורמים בינלאומיים רלוונטיים לסיוע בקידום נושאים אלה.

מבוא

זיהום מים הוא המפגע הסביבתי החמור ביותר בין מדינת ישראל לשטחי יהודה ושומרון בשל העובדה שהוא מסכן את מקור המים הטבעיים החשוב ביותר שלה - אקוות ההר

הסביבה ומשאבי הטבע אינם מכירים בגבולות מדיניים מכל סוג שהוא. זיהומי מים ואוויר, חומרים מסוכנים, בעלי חיים מזיקים, צמחים פולשים וכדומה יוצרים מפגעים סביבתיים שאינם מתחשבים בתנועותיהם ובהשפעתם בגבולות בין מדינות או אוכלוסיות.

זיהום מים הוא המפגע הסביבתי החמור ביותר בין מדינת ישראל לשטחי יהודה ושומרון (להלן - י"ש), בשל העובדה שהוא מסכן את מקור המים הטבעיים החשוב ביותר שלה - אקוות ההר⁴. מי התהום של אקוות ההר, המשתרעת מבאר שבע בדרום ועד למורדות הכרמל בצפון, משמשים את כל האוכלוסייה באזור, הן הישראלית הן הפלסטינית⁵.

אקוות ההר מספקת כ-20% מצריכת המים במדינת ישראל, וחשיבותה נובעת הן מכמות המים השפירים בה והן מאיכותם הטובה יחסית. אף שבשנים האחרונות בנתה ישראל מתקני התפלת מי ים המספקים את מרבית תצרוכת המים הביתית בישראל, אי-אפשר מן הבחינה המעשית לאגור את מי ההתפלה, ובמצב חירום ללא מי התהום עלולה ישראל להימצא במצוקת מים קשה. לפי רשות המים, השנים 2013-2015 היו שנות בצורת, וב-2015 הייתה הבצורת החמורה ביותר זה 70 שנה.

רוב שטח אקוות ההר - הנחשבת לאקווה ראשית שבה הנזק אינו ניתן לתיקון - רגיש לזיהום⁶. גודלו של אזור ההזנה של האקווה⁷ הוא כ-1,800 קמ"ר, והוא נמצא רובו ככולו ממזרח ל"קו הירוק" - קו שביתת הנשק⁸ 1949 (להלן - הקו הירוק) בשטחי יו"ש. ואולם, רוב אזורי האגירה⁹, הנביעה והשאיבה של האקווה נמצאים ממערב לקו הירוק¹⁰.

4 אקווה, המכונה גם אקוויפר, היא מאגר של מי תהום, שמופקים על פי רוב באמצעות קידוחים משכבות קרקע נושאות מים. נורית קליאוט, "זיהום סביבתי חוצה גבולות ושיתוף פעולה חוצה גבולות בנושאי סביבה: ישראל, ארצות ערב והרשות הפלשתינית", **דוח למועצה הלאומית לאיכות הסביבה הוועדה לשיתוף פעולה אזורי**, אוניברסיטת חיפה (מהדורה מתוקנת, ינואר 2003), עמ' 3.

5 אקוות ההר מורכבת משלושה אגנים: אקוות ההר המזרחי, אקוות שכם גלבוע ואקוות ירקון-תנינים, המספקת את כמות המים הגדולה ביותר, כ-300-350 מיליון מטר קוב בשנה (להלן - מלמ"ש) ומשמשת בעיקר את תושבי מדינת ישראל.

6 אריאל כהן, **ניטור נחלי יהודה ושומרון, הערכת מצב על בסיס ממצאי הדיגום בשנים 2014-2015**, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה והמינהל האזרחי יו"ש קמ"ט איכות הסביבה (2016) (להלן - דוח ניטור נחלים, 2016), עמ' 8.

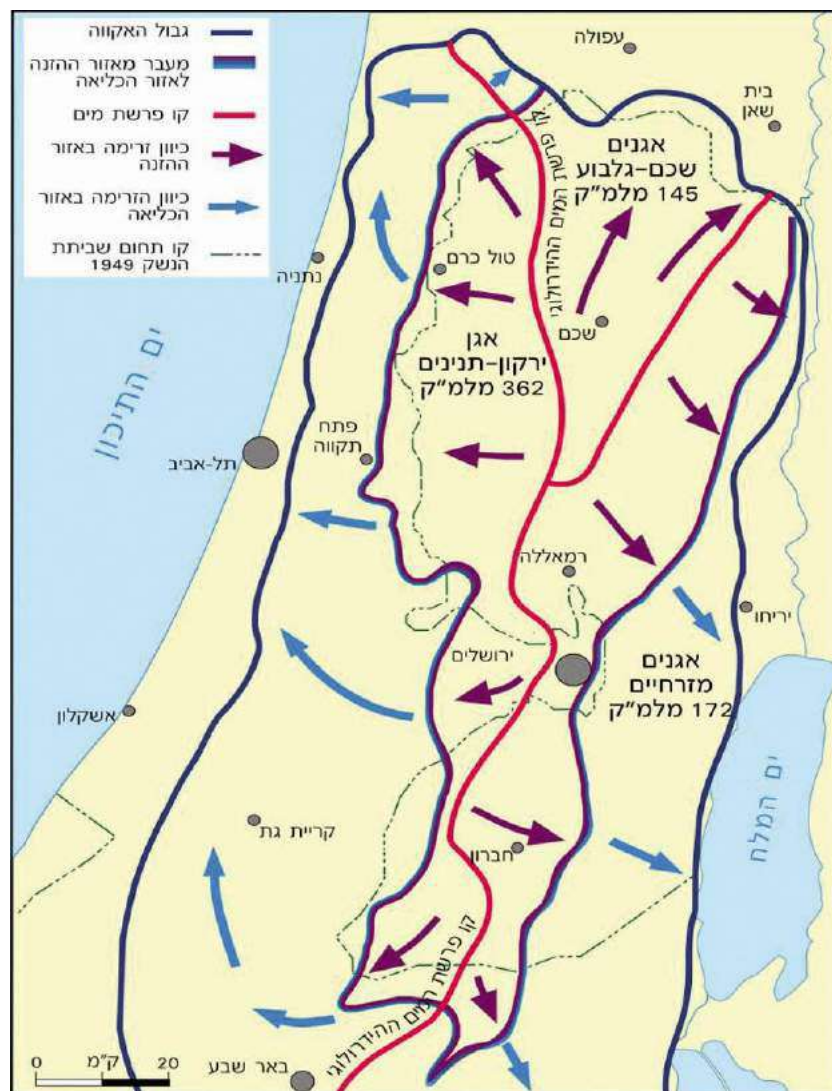
7 השטח שבו מי גשמים מחלחלים מפני השטח לתת-הקרקע.

8 קו שביתת הנשק שנקבע בהסכמי שביתת הנשק מ-1949 בין ישראל לשכנותיה לאחר מלחמת העצמאות.

9 נקראים גם אזורי הכליאה.

10 חיים גבירצמן, "המאבק הישראלי-פלסטיני על המים: העמדה הישראלית מרכז בגין סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים", **עינים בביטחון המזרח התיכון** 94 (נובמבר, 2012).

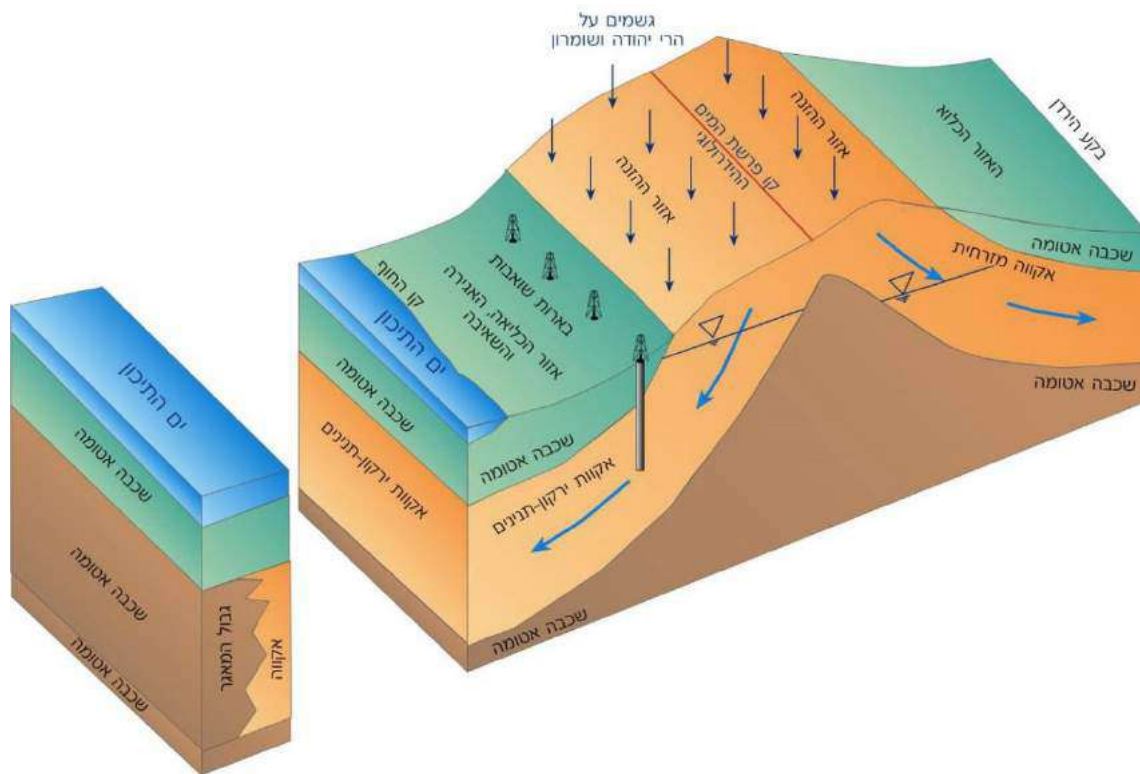
מפה 1: שלושת אגני אקוות ההר, הקו הירוק וקו פרשת המים



מקור: רשות המים, סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים (2009)¹¹

11 עיבוד על פי חיים גבירצמן, משאבי המים בישראל: פרקים בהידרולוגיה ובמדעי הסביבה, ירושלים: יד יצחק בן צבי (2002).

תרשים 1: חתך תלת-ממדי של אקוות ההר באזור הרי יהודה



מקור: רשות המים, סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים (2009)¹².

מקור הזיהום העיקרי של אקוות ההר הוא מי שפכים לא מטופלים, ביתיים ותעשייתיים. מרבית השפכים ביו"ש אינם עוברים טיפול נאות להסרת המזהמים, והם מוזרמים לנחלים או לבורות ספיגה. על פי רט"ג, חלק גדול מנחלי יהודה ושומרון משמשים צינור ביוב להזרמת שפכים. השפכים, הכוללים שפכים סניטריים ותעשייתיים, מוזרמים לנחלים, מחלחלים לתוך הקרקע ומזהמים את המעיינות ואת מי התהום. מקור זיהום נוסף וחמור הוא מאות אתרי פסולת לא מוסדרים באזור יו"ש, שתשטיפיהם המזהמים מחלחלים למי התהום¹³.

זיהום מי התהום והנחלים מסכן את האוכלוסייה ואת הסביבה בשלושה היבטים עיקריים: (א) הפחתת כמות המים הזמינים לשימוש האוכלוסייה החיה באזור;

12 שם, עמ' 108.

13 אתרי הפסולת הלא מוסדרים ביו"ש יוצרים בעיה סביבתית קשה הדורשת בדיקה נפרדת. מפאת קוצר היריעה דוח זה לא יעסוק בה בהרחבה.

(ב) פגיעה בבריאות הציבור ובאיכות חיי עקב מפגעים תברואתיים ומטרדים סביבתיים¹⁴; (ג) פגיעה במערכות אקולוגיות¹⁵.

לפי דוח ניטור נחלים, 2016 שכתבה רט"ג, ביו"ש, אזור ההזנה של האקווא, חיו נכון לשנת 2015 כ-3.25 מיליון תושבים, פלסטינים וישראלים, והשפכים של כ-2.5 מיליון תושבים מתוכם (כ-77%) אינם מטופלים כראוי להסרת המזהמים. כמות השפכים הנוצרת ביו"ש, נכון לשנת 2015, הוערכה ב-90 מלמ"ש, והיא גדלה בהתמדה, בעיקר עקב הגידול באוכלוסייה. כמות זו גבוהה בכ-19 מלמ"ש (27%) מכמות השפכים שנוצרה ביו"ש בשנת 2012¹⁶.

מערך איסוף השפכים והטיפול בהם וכן מערכות ניצול מי שפכים מטופלים (להלן - קולחים) ביו"ש מפגרים במידה רבה בהשוואה למצב במדינת ישראל. מרבית הערים והכפרים הפלסטיניים מסלקים את השפכים לסביבה, ללא טיפול בסיסי, תוך כדי פגיעה קשה בשטחים הפתוחים בכלל ובאקולוגיה של הנחלים בפרט. בהתייחסות הישראלית ביו"ש חל שיפור במהלך העשור האחרון, אולם יש מקומות רבים שבהם אין טיפול בשפכים כלל או שהטיפול בהם ירוד¹⁷. השבת הקולחים ביו"ש לצורכי השקיה חקלאית ונוי מצומצמת וקיימת כמעט רק בקרב האוכלוסייה היהודית בבקעת הירדן ובגוש עציון¹⁸.

הנחלים העיקריים שבהם זורמים שפכים ביו"ש ושחוצים את הקו הירוק הם: נחל הקישון (שפכי ג'נין); נחל חדרה (שפכי כפרים פלסטיניים); נחל שכם / אלכסנדר (שפכי הערים שכם, טול כרם והסביבה); נחל שילה (שפכי אריאל וסלפית); נחל מודיעים (שפכי רמאללה); נחל חברון (שפכי העיר חברון, קריית ארבע והסביבה); נחל קדרון (שפכי מזרח ירושלים, בית סאחור ועובדיה). לנחל מכמש המתחבר לואדי קלט זורמים הקולחים מהמתקן לטיפול בשפכים באל-בירה¹⁹.

הנחלים החוצים את הקו הירוק בין ישראל ליו"ש, שאליהם מסולקים שפכים בנפחים העולים על 1 מלמ"ש הם: נחל קדרון (11 מלמ"ש), נחל חברון (6.8 מלמ"ש), נחל שכם (4.6 מלמ"ש) ונחל מודיעים (2.1 מלמ"ש). לנחל מכמש מסולקים קולחים, ממו"ש אל-בירה, בנפח המוערך ב-1.88 מלמ"ש.

14 כמו מחלות מעיים ומטרדי יתושים וריח.

15 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 8.

16 שם, עמ' 13.

17 שם, עמ' 5.

18 שם. תהליך הטיפול בשפכים במכונת הטיהור האינטנסיביים מתחלק לשלושה שלבים עיקריים שלפיהם נקבעת איכות הקולחים: **טיפול ראשוני** - טיפול מכני הכולל סינון גס של השפכים, שיקוע גרוסת (חלקיקים כבדים) ושיקוע ראשוני הכולל הרחקת חלק מהמוצקים המרחפים והחומר האורגני; **טיפול שניוני** - טיפול ביולוגי שבמהלכו מפורק החומר האורגני בשפכים, מורחקים המוצקים המרחפים, וכן מתבצעים שיקוע של הבוצה (המכילה בעיקר את החיידקים המפרקים) וחיטוי הקולחים לצורך סילוק מיקרואורגניזמים פתוגנים (מעבירי מחלות); **טיפול שלישי** - יכול לכלול אחד או יותר מהתהליכים הבאים: סילוק חנקן בתהליך ביולוגי, סילוק זרחן בתהליך ביולוגי או על ידי כימיקלים, סינון נוסף של מוצקים מרחפים, חיטוי. לאחר הטיפול השניוני או השלישי השפכים יכולים לשמש להשקיה חקלאית.

19 רשות המים, **שפכי יהודה ושומרון: תמונת מצב** (דצמבר, 2015) (להלן - מסמך רשות המים, 2015), עמ' 3.

הזרימות הארוכות ביותר של שפכים תועדו בנחלים חברון (כ-43.6 ק"מ), קדרון (כ-23 ק"מ) ושכם (כ-7 ק"מ). השפכים הגולמיים בנחלים שכם, חברון ומודיעים זורמים על פני שטח אזורי המילוי של אקוות ההר, ומהווים פוטנציאל זיהום גבוה למי התהום, נוסף על הסיכון התברואתי. עומס המזהמים הגבוה ביותר נמדד בשפכי נחל חברון בשל הכמויות וריכוזי המזהמים הגבוהים.

לאזור יו"ש כמה מאפיינים ייחודיים המשפיעים על המצב הסביבתי: רגישות הידרולוגית גבוהה לזיהום מי תהום, היעדר גבולות ברורים, קיטוע חריף של השטח והיעדר רצף טריטוריאלי מדיני, צפיפות אוכלוסין גבוהה בצד הפלסטיני והבדלים ניכרים ברמת החיים וביכולת הניהול הסביבתי בין הפלסטינים לבין הישראלים.²⁰

מקור נוסף לזיהום מים חוצה הקו הירוק הוא זיהום הים ונחלים באזור רצועת עזה משפכים לא מטופלים ומפסולת מוצקה. עשרות אלפי קוב של שפכים לא מטופלים או מטופלים חלקית מוזרמים מדי יום אל הוואדיות ברצועה ודרך מי התהום מגיעים אל הים התיכון סמוך לחופי אשקלון.

ככלל, בעוד ההתמודדות עם מפגעים סביבתיים בתוך גבולותיה של מדינה מתבצעת באמצעים שונים כגון חקיקה ואכיפה של חוקים סביבתיים, שימוש בכלים כלכליים ופיתוח תשתיות מתאימות, הרי שההתמודדות עם מפגעים חוצי גבולות בין מדינות או ישויות שונות מצריכה שימוש באמנות ובהסכמים בינלאומיים, ומעוררת קשיים מסוגים שונים. קשיים אלה מתגברים כאשר המדינות השותפות להסכם נבדלות ביכולות הניהול הסביבתי שלהן על רקע הבדלים ביכולות הכלכליות, ברמת הניהול, ביכולתה והשפעתה של החברה האזרחית, בתשתית החוקתית הסביבתית, ברמת הטכנולוגיה, המחקר וברמת כוח האדם המקצועי.²¹ הקושי והמורכבות מתעצמים עוד יותר כאשר האוכלוסיות משני צדי הגבול נתונות גם בסכסוך מתמשך וקשה, כפי שקיים בין ישראל לחלק משכנותיה, ועל אחת כמה וכמה כאשר מעמדו הבינלאומי של חלק מהשטח והריבונות עליו טרם נקבעו סופית, כגון במקרה של ישראל והפלסטינים.

בין ישראל לפלסטינים קיים סכסוך ארוך שנים, ששורשיו בסוף המאה התשע עשרה, עת החלה ההתיישבות היהודית המתחדשת בארץ ישראל. במהלך מלחמת ששת הימים, בשנת 1967, כבשה ישראל את שטחי יו"ש ורצועת עזה והנהיגה בהם משטר צבאי. בשנת 2005 יצאה ישראל משטחי רצועת עזה, ומשנת 2006 שולטת בה תנועת החמאס הפלסטינית. ישראל היא מקור ההספקה הראשי של מים וחשמל לפלסטינים הן ביו"ש והן ברצועת עזה.

בשנת 1993 נחתם ההסכם הרשמי הראשון בין ישראל לפלסטינים מתוך סדרת הסכמים המכונים "הסכמי אוסלו", שכותרתו "הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי". בעקבותיו נחתם ב-1994 "הסכם קהיר", והוקמה הרשות הלאומית הפלסטינית (להלן - הרש"פ). בשנת 1995 נחתם "הסכם הביניים אודות הגדה

20 יצחק מאיר, "כיצד יש לטפל במפגעים הסביבתיים הנגרמים מהמציאות הגיאופוליטית ביהודה ושומרון", **אקולוגיה וסביבה** 6(4) (דצמבר, 2015).

21 ניצן לוי, **ניהול סביבתי חוצה גבולות בתנאי אי-שוויוניות**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים (2009) (להלן - לוי, עמ' 5).

המצב הגאופוליטי
והסכסוך המדיני
המתמשך בין ישראל
לפלסטינים, פיצול
השליטה בשטח
ותפיסת הזמניות של
המצב, מקשים על
הגורמים הרלוונטיים
לטפל באופן יסודי
וארוך טווח במפגעים
סביבתיים ולקיים
שיתוף פעולה בנושא

המערבית ורצועת עזה, המכונה גם "אוסלו ב'", שעוגנו בו ההסכמות העיקריות בין ישראל לפלסטינים בנושא המים והביוב (להלן - הסכם הביניים).

בהסכם הביניים הוסכם על הקמה של ועדת המים המשותפת הקבועה (Joint Water Committee - JWC; להלן - ועדת המים המשותפת), שתפקידה לטפל בכל הנושאים הקשורים למים וביוב באזור יו"ש. הוסכם כי כל הקמת תשתית מים או ביוב ביו"ש, הן על ידי הצד הישראלי והן על ידי הצד הפלסטיני, מצריכה את אישור הוועדה המשותפת. כמו כן הוקמו צוותי פיקוח ואכיפה משותפים, שאינם פעילים כיום.

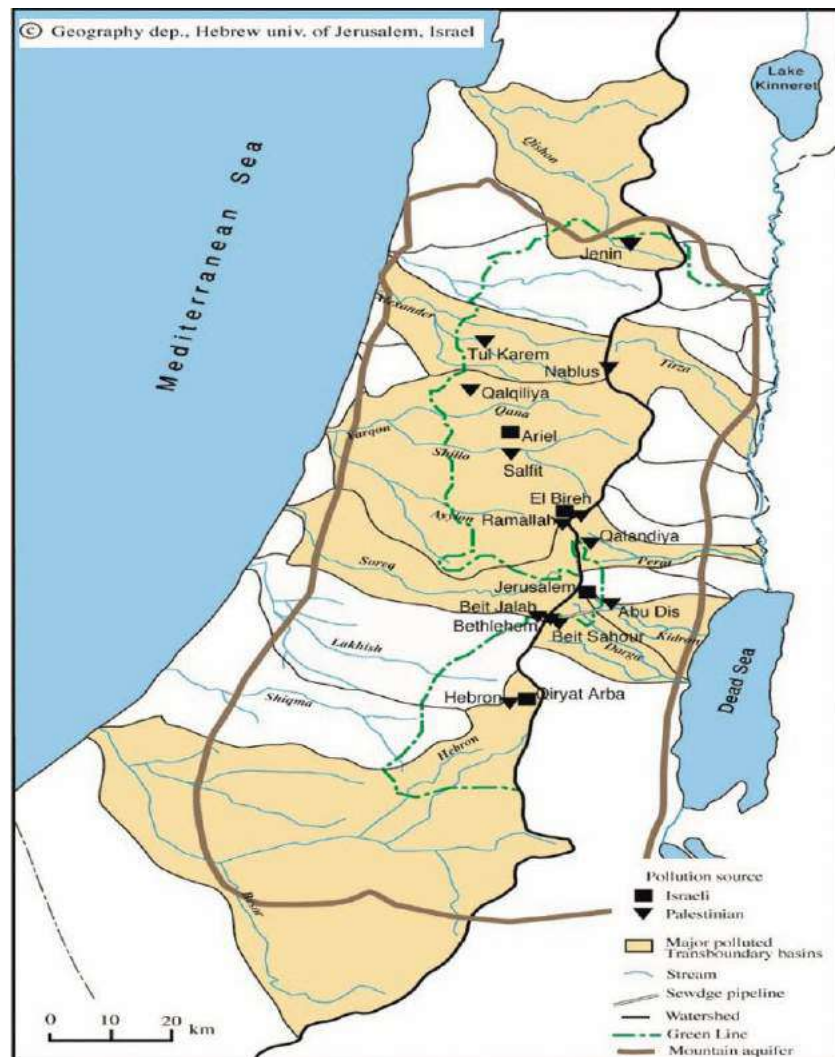
בהסכמי אוסלו נקבע כי אזור יו"ש יחולק מהבחינה השלטונית לשלושה סוגי שטחים: שטחי A - שבהם חלה שליטה ביטחונית ואזרחית של הרשות הפלסטינית (כ-18% מהשטח); שטחי B - שבהם חלות שליטה אזרחית פלסטינית ושליטה ביטחונית ישראלית (כ-22% מהשטח); שטחי C - שבהם חלה שליטה אזרחית וביטחונית ישראלית מלאה (כ-60% מהשטח).

מפה 2: חלוקת יו"ש לשטחי A, B ו-C



ניהול סביבתי מחייב שיתוף פעולה בין גורמי השליטה השונים בשטח הרלוונטי. המצב הגאופוליטי והסכסוך המדיני המתמשך בין ישראל לפלסטינים, פיצול השליטה בשטח ותפיסת הזמניות של המצב, מקשים על הגורמים הרלוונטיים לטפל באופן יסודי וארוך טווח במפגעים סביבתיים ולקיים שיתוף פעולה בנושא. ההגנה על מקורות מי התהום המשותפים לכלל האוכלוסייה באזור, הפסקת זיהום הנחלים ושמירה על בריאות הציבור הן אתגר של ממש הניצב לפתחה של מדינת ישראל.

מפה 3: אגני ניקוז מזהמים חוצי הקו הירוק²²



הגופים הממשלתיים העיקריים האחראים על נושא זיהומי מים חוצי הקו הירוק הם: המינהל האזרחי (להלן - המנהל"ז), מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), רשות המים במשרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים (להלן - רשות המים) והמשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס).

22 מתוך:

Itay Fischhendler, Shlomi Dinar, and David Katz, "The Politics of Unilateral Environmentalism: Cooperation and Conflict over Water Management along the Israeli-Palestinian Border", *Global Environmental Politics* 11(February, 2011) .

המנהא"ז כפוף למתפ"ש, שבראשה עומד מתאם הפעולות בשטחים, קצין צה"ל בדרגת אלוף (להלן - המתאם). ייעוד המתפ"ש הוא, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה ביו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, עם צה"ל ועם גורמי הביטחון בשגרה ובחירום, ולשמש סמכות אזרחית להתיישבות הישראלית ביו"ש בתחומי התכנון והתשתית.

במנהא"ז הגורם האחראי על נושא הגנת הסביבה הוא קצין מטה איכות הסביבה (להלן - קמ"ט סביבה), המונחה מקצועית על ידי המשרד להג"ס. כמה מתפקידיו הם: שמירה והגנה על הסביבה בתחום זיהום מקורות מים; תיאום וקישור בנושאי איכות סביבה עם העמיתים הפלסטינים ועם העמיתים במשרדים להגנת הסביבה באזורים שכנים; קידום מיזמים ותשתיות תומכות סביבה מול הקהילה הבינלאומית.

המשרד להג"ס אמון על מניעת זיהום מים ועל אכיפה נגד זיהום מים מכוח חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים), וכן על שמירת ערכי הטבע והנוף, בשטחי מדינת ישראל. רשות המים פועלת לשמור על מקורות המים הטבעיים ולשקם אותם במידת הצורך, ולאפשר שירותי מים וביוב איכותיים ואמינים. במסגרת הרשות פועל המינהל לפיתוח תשתיות ביוב, האחראי למדיניות תכנון תשתיות ביוב ולהקמתן וכן לטיפול בשפכים.

גופים נוספים העוסקים בנושא הם רשויות מקומיות משני צדי הקו הירוק, איגודי הערים לאיכות הסביבה ביהודה ובשומרון וארגונים סביבתיים לא ממשלתיים²³.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הגופים הממשלתיים בישראל בזיהומי מים החוצים את הקו הירוק, בנושאים האלה: חסמים בפני טיפול ושימוש חוזר בשפכים שמקורם ביישובים פלסטיניים; זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים וסביבתה; זיהום בשרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם; זיהום נחל חברון; זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט מקולחי המט"ש באל-בירה; וזיהום הים והנחלים משפכי רצועת עזה.

הביקורת נעשתה במתפ"ש ובמנהא"ז, ברשות המים ובמשרד להג"ס. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון, במועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל), בצה"ל, במשרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים (להלן - משרד התשתיות), במשרד הבריאות, ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), בחברת הגיחון בע"מ (להלן - הגיחון), בוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים (להלן - הוועדה המחוזית), בחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י), במשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן - המשרד לש"פ אזורי) ובאיגודי ערים לאיכות הסביבה יהודה ושומרון.

23 למעט עמותות "ירוק עכשיו" שמרכז פעילותה ביו"ש, ארגוני סביבה אחרים ממעטים לעסוק בזיהומים סביבתיים החוצים את הקו הירוק בשל קשיי הנגישות לשטחי יו"ש ועזה.

המסגרת הנורמטיבית להגנת הסביבה ביו"ש

הדין הסביבתי

אזור יו"ש מוגדר לפי המשפט הבינלאומי שטח הנתון לתפיסה לוחמתית. דיני התפיסה הלוחמתית מוסדרים בעיקר בתקנות האג מ-1907²⁴ ובאמנת ז'נבה הרביעית²⁵ מ-1949. כללים אלו נועדו להסדיר את השליטה הזמנית של מדינה בשטח שנתפס במלחמה, עד אשר יוכרע עתידו של השטח - בהסדר בין הצדדים, בנסיגה או בכל דרך אחרת²⁶.

הדין החל ביו"ש נשען על מגוון מקורות משפטיים החל בדין העות'מאני, דרך הדין מתקופת המנדט הבריטי, הדין מתקופת השלטון הירדני ועד תחיקת הביטחון לאחר כניסתו של צה"ל לאזור, המתקנת בהתאם לצרכים הביטחוניים והאזרחיים העולים מפעם לפעם. נוסף על כל אלה, חלים ביו"ש גם המשפט הבינלאומי, המשפט הישראלי בחלקו האקס-טריטוריאלי ובעקיפין המשפט המינהלי הישראלי.

הדין הבינלאומי הסביבתי

בשנים האחרונות גוברת ההכרה בין מדינות העולם כי נדרש שיתוף פעולה גלובלי כדי לטפל בבעיות סביבתיות עולמיות בצורה היעילה ביותר.

הדין הבינלאומי הסביבתי מורכב מהוראות המעוגנות באמנות ובהסכמים בינלאומיים המתייחסים לעקרונות סביבתיים. שתיים מן האמנות שישראל צד להן הן: (א) אמנת וינה להגנה על שכבת האוזון מ-1985; (ב) אמנת ברצלונה להגנה על הסביבה הימית ואזורי החוף של הים התיכון מ-1995. מלבד הוראות אלה, שואב הדין הסביבתי הבינלאומי גם כללים מהמשפט הבינלאומי המנהגי ומפסקי דין של טריבונלים בינלאומיים.

בהתייחס לשטחים המוחזקים בתפיסה לוחמתית, המשפט הבינלאומי מספק את העקרונות הכלליים שלאורם יש להתנהל בנושאים סביבתיים. שני העקרונות המנחים בעניין זה הם²⁷: (א) חובת הכובש שלא לבצע שינויים יסודיים בשטח תוך כדי שמירת האינטרסים של האוכלוסייה בשטח הכבוש; (ב) שמירה על זכויות היסוד של האוכלוסייה הכבושה.

24 אמנה בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה, לרבות תקנות בנושא דיני המלחמה ביבשה ומנהגיה.

25 אמנת ז'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה. ישראל הפקידה את כתב האישור ב-1951.

26 להבדיל מיו"ש, מאז יציאת ישראל מרצועת עזה ב-2005, מעמדה של המדינה בעניין שטח זה על פי המשפט הבינלאומי שונה מהותית ממעמדה כלפי אזור יו"ש.

27 לפי אמנת ז'נבה הרביעית.



המשפט הבינלאומי
מצדיק חקיקת חוקים
לשמירה על איכות
הסביבה ועל איכות
חייהם של התושבים
על ידי הכובש, למשל
הצורך למניעת זיהום
מקורות מים ואוויר.
בית המשפט העליון
הצדיק מגמה זו כבר
בשנות השבעים

לפי תשובתו של צה"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016, המפקד הצבאי ביו"ש²⁸ פועל ברוח האמור באותן אמנות במקרים המתאימים, אף כי עמדתה הרשמית של מדינת ישראל היא שתחולתן של האמנות שהיא צד להן מוגבלת לתחומי שטחה הריבוני בלבד והן אינן חלות ישירות ביו"ש²⁹.

המשפט הבינלאומי ההומניטרי מאפשר להחיל נורמות של הגנה על הסביבה בעיקר במצבים שבהם אינה מתנהלת לחימה בפועל כגון במצב של כיבוש ארוך טווח³⁰. עקרון 23 להכרזת ריו מ-1992³¹ קובע כי "יש להגן על הסביבה ועל משאבי הטבע של עמים מדוכאים, נשלטים או כבושים". עקרונות נוספים באותה הכרזה קובעים כי "שלום, פיתוח והגנת הסביבה תלויים זה בזה ואי-אפשר להפרידם", וכי "מדינות יפתרו את כל מחלוקות הסביבה שלהן בדרכי שלום, תוך שימוש באמצעים הולמים ובהתאם למגילת האו"ם"³².

עקרונות המשפט הבינלאומי תומכים, אם כן, בחשיבה חוצת גבולות בתחום הסביבתי: הנושאים הסביבתיים מורכבים ומחייבים חשיבה ארוכת טווח, ולכן צדדים יריבים החפצים לגבור על מכשולים ועל מפגעים סביבתיים חייבים לפעול יחד בהבנה שפעולות חד-צדדיות לא ישיגו פתרון לטווח הארוך. בשל אופיים הגלובלי והניטרלי לכאורה, עשויים נושאים אלה לגשר בין יריבים³³.

המשפט הבינלאומי מצדיק חקיקת חוקים לשמירה על איכות הסביבה ועל איכות חייהם של התושבים על ידי הכובש, למשל הצורך למניעת זיהום מקורות מים ואוויר. בית המשפט העליון הצדיק מגמה זו כבר בשנות השבעים בקובעו כי "חובתו של המחזיק כלפי האוכלוסייה האזרחית אפילו מחייבת אותו לשנות מן החוקים, שכן צרכי החברה משתנים במרוצת הזמן"³⁴.

28 אלוף פיקוד המרכז בצה"ל.

29 גישתה הדומה של המדינה לגבי תחולת אמנת ז'נבה הרביעית ביו"ש משתקפת, בין היתר, בבג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.**

30 אזור יו"ש נתון במשטר צבאי ממושך של מדינת ישראל מאז 1967, בנסיבות שבהן ברוב הזמן אין לחימה בפועל, ולכן נטען כי יש להקנות משקל יתר להגנה על הסביבה, אגב צמצום שיקולי הצורך הצבאי לפגיעה בסביבה. ראו שחר שדה ושרה אוסצקי-ליר, **סביבה ושלום: תיאוריה, פוליטיקה, אקטיביזם ומה שביניהם**, מכון ון ליר בירושלים (2009) (להלן - שדה ואוסצקי-ליר), עמ' 13; מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבנ"ל בישראל, המכללה למינהל, **האם רק הקו ירוק? ההגנה על הסביבה בשטחים שמעבר לקו הירוק: ניתוח משפטי**, עמ' 8.

31 ראו: *The Rio Declaration on Environment and Development* (1992).

32 בעקבות ועידת מדריד באוקטובר 1991, במסגרת השיחות הרב-צדדיות בין ישראל למדינות ערב, הוקמה קבוצת עבודה אזרחית בנושא איכות הסביבה שהולידה, בשנת 1994, את "קוד בחריין להתנהגות בנושאי איכות הסביבה במזרח התיכון". ברוח הצהרת ריו, הוכר בקוד הצורך "להוריש לדורות הבאים באזור סביבה בטוחה, יציבה ובריאה, יחד עם פירות הפיתוח הכלכלי", ונכתב בו, בין היתר, כי "שלום צודק ובר-קיימא באזור, פיתוח והגנה על הסביבה, הנם תהליכים בלתי נפרדים התלויים זה בזה". עם קריסת תהליך השלום בין ישראל לרש"פ בשנים שלאחר מכן הפך קוד זה ללא ישים.

33 כפי שנעשה בסכסוך הסביבתי-מדיני ארוך השנים על השימוש במימי הנילוס בין עשר מדינות השוכנות על גדות הנילוס ותלויות בו לקיומן. "יחמת אגן הנילוס" לסיום הסכסוך הובילה להסכם ב-2007 ועם הזמן הפכה לכלי לדו-שיח בין המדינות ובין האנשים, החורג מנושא המים. ראו שדה ואוסצקי-ליר, עמ' 12.

34 בג"ץ 337/71 **אלג'מעיה אלמסיחיה ללאראצ'י אלמקדסה נ' שר הבטחון**, פ"ד כו(1), 574.

הדין המקומי

בהתאם למגבלות שחלות על פי הדין הבינלאומי, הדין החל ביו"ש הוא הדין שהיה קיים לפני כניסת צה"ל לאזור ב-1967, ככלל הדין הירדני, בתוספת השינויים שנערכו בדין באמצעות תחיקת הביטחון של ימינו. בעל הסמכות בשטח התפוס הוא מפקד הכוח הצבאי, ולא מדינת האם שמטעמה הוא פועל, והוא בא בנעלי הריבון ששלט בשטח ערב תפיסתו. אלוף פיקוד המרכז בצה"ל נחשב למפקד הצבאי העליון באזור, והוא זה שמחזיק בסמכויות בשטח, בכפוף למגבלות שבדיני התפיסה הלוחמתית. מכוח סמכותו פועלים כל הכוחות בשטח.

בשטחי מדינת ישראל הריבונית, קיימים למעלה מ-300 חוקים (חוקים וחוקים משנה) סביבתיים במגוון תחומים, ואילו ביו"ש קיימת חקיקה סביבתית בתחומים מעטים על פי החוק הירדני³⁵ ומתוקף כמה צווי אלוף פיקוד מרכז בודדים בלבד³⁶. בשטחי A ו-B, שהם כ-40% מכלל איו"ש, אין לישראל סמכות לפקח על הנעשה בתחום הסביבתי, והשטח הרלוונטי הנתון למרותה הוא שטח C. שטח C מחולק מבחינת החקיקה הצבאית לשניים:

1. **שטחי התיישבות ישראלית:** בשטחים אלה חל תקנון המועצות המקומיות שהוא הלכה למעשה מערכת חקיקה של צווי אלוף פיקוד מרכז. היקף החקיקה הסביבתית בשטחי התיישבות הישראלית הוא הנרחב ביותר מכלל החקיקה המוחלטת בשטח C. מכוח תקנון המועצות המקומיות מוחלים בשטח זה לדוגמה: סימן א 1 לחוק המים, התשי"ט-1959; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – חוק שמירת הנקיון); חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999. כאשר החקיקה הישראלית בתחומי ישראל הריבונית מתעדכנת, מתעדכנים אוטומטית החוקים שאומצו בתקנון. תחולת החקיקה הסביבתית בשטח C היא פרסונלית ואקס-טריטוריאלי לרגבי עבירות מסוימות, כלומר האזרחים הישראלים מחויבים גם כלפי חלק מהדינים הסביבתיים החלים בתחומי ישראל הריבונית.

סימן א 1 לחוק המים קובע איסור על זיהום מים: "(א) חייב אדם³⁷ להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן; ואין נפקא מינה אם היה מקור המים מזוהם לפני אותה פעולה ואם לאו. (ב) לא ישליך אדם ולא יזרים לתוך מקור מים או בקרבתו חומרים נזולים, מוצקים או גזיים, ולא יניח אותם בו או בקרבתו".

2. **שטחים שאינם שטחי התיישבות ישראלית:** בשטחים האלה חלה חקיקה צבאית רגילה שאינה מתעדכנת אוטומטית בעקבות עדכונים בדין החל בתחומי ישראל הריבונית. לדוגמה, בשטחים אלה חלים הצו בדבר שמירת הנקיון והצו בדבר חומרים מסוכנים.

35 לדוגמה, חוק בריאות הציבור, מס' 43 לשנת 1966; חוק המלאכות והתעשיות, מס' 16 לשנת 1953.

36 עמיתי דנינו ואילה פורגס-לונדנר, **מחקר משפטי: החקיקה הסביבתית באזור יהודה ושומרון**, אוניברסיטת בר אילן "ירוק עכשיו", (מרץ 2014), עמ' 10.

37 "אדם" - משמעו גם תאגיד או רשות שלטונית.

החוקים הסביבתיים העיקריים שחלים בישראל ואינם חלים כיום ביו"ש הם: חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011; חוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012; חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012; חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006. הגורם האחראי על התאמת חוקי מדינת ישראל לצורך החלתם על תושבים ועל שטחים ביו"ש, בהתאם להחלטת המנהל² ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, הוא היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) של יו"ש.

הביקורת העלתה כי מדי שנה מכין יועמ"ש יו"ש את התשתית המשפטית ואת ההתאמות הנדרשות לצורך החלה ביו"ש של חוק סביבתי אחד לכל היותר, וגם החוקים האלה חלים רובם ככולם על ההתיישבות הישראלית בלבד ולא על כלל שטחי C שבשליטת ישראל. כמו כן, הוא אינו פועל על פי תכנית רב-שנתית סדורה לפי סדרי עדיפויות ולוחות זמנים להחלת החקיקה הסביבתית בשטחי יו"ש.

צה"ל מסר בתשובתו כי קציני יועמ"ש יו"ש פועלים בתחום החקיקה, ובכלל זה החקיקה הסביבתית, על פי תכנית עבודה סדורה שנקבעת על ידי סגן שר הביטחון. הוא הסביר כי לא נקבעת תכנית רב-שנתית מהטעם שצורכי האזור משתנים תדיר, ויש לבחון בזמן אמת את הצורך בתיקוני חקיקה ולקבוע את סדרי העדיפויות לקידומם. הוא הוסיף כי חלק ניכר מהחוקים הסביבתיים בישראל חדשים יחסית, ואופן יישומם נלמד עדיין.

יועמ"ש יו"ש מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2016, כי קצב החלת החקיקה הסביבתית ביו"ש נגזר גם ממצבת כוח האדם במדור האזרחי-כלכלי ביחידת יועמ"ש יו"ש, המונה ארבעה קצינים בלבד, בשעה שהליך החקיקה ביו"ש הוא מורכב ומצריך השקעת משאבים רבים וכן מעורבות מצד גורמים שונים.

משרד מבקר המדינה מצוין כי אין בטעמים אלה כדי לשלול את הצורך בתכנית רב-שנתית הקובעת לוחות זמנים ברורים וסבירים להחלת החקיקה הסביבתית הנחוצה לאזור יו"ש, מתוך התחשבות בלקחים הנלמדים מיישום החוקים במדינת ישראל.

בדיון בוועדת המשנה לעניינים אזרחיים וביטחוניים ביו"ש של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מיוני 2016 בנושא "מפגעי איכות הסביבה ביו"ש", שנזכר לעיל, ציין יו"ר הוועדה, ח"כ מוטי יוגב, כי תוצאות החלת החקיקה הסביבתית ביו"ש אינן משביעות רצון, והציע כי המשרד להג"ס יסייע ליועמ"ש יו"ש בנושא זה. כמו כן, הוא קרא לשר הביטחון להחיל באמצעות צווי אלוף את כל החקיקה הסביבתית הישראלית על שטחי C. צה"ל הבהיר בתשובתו כי לפי המשפט הבינלאומי, בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית יש לכבד את החקיקה הקיימת ולהותיר אותה על כנה במידת האפשר; יש לבצע שינויים בריסון מחשש שתועלה טענה שהחלת החקיקה עולה לכדי סיפוח בפועל של השטח.

מנכ"ל איגוד ערים לאיכות הסביבה - יהודה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי אי-החלת החוקים הסביבתיים על כלל שטחי C היא בעיה קשה המאפשרת לבצע עבירות סביבתיות בשטחים הפתוחים (שפיכות פסולת, שפכים, הקמת מתקנים, מלאכות מזהמות ועוד). הוא הוסיף כי גם חוקי הסביבה הקיימים בשטחי C מכוח צווים מתוקף החוק הירדני אינם נאכפים די הצורך³⁸. לדבריו, לבעיית הפער החקיקתי מתווסף גם קיטוע גאוגרפי, מינהלי ואכיפתי היוצר "גן עדן למזהמים" בשטחי C שאינם בתחומי שיפוט הרשויות המקומיות הישראליות, ואף בתוך שטחי השיפוט של המועצות האזוריות בשטחים הפתוחים שבין היישובים.

צה"ל מסר בתשובתו כי לאחרונה הועברה לאישור משרד המשפטים טיוטת צו שמטרתו לאפשר להטיל קנסות על ביצוע עבירות שונות ביו"ש, כולל עבירות סביבתיות; כמו כן נבחנות אפשרויות נוספות להרחבת הכלים לאכיפה מינהלית ביו"ש, נושא שאף הוגדר יעד בתכנית העבודה הפנימית של יועמ"ש יו"ש ל-2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופים שלהלן כי בלי קשר לשאלה המדינית של השליטה בשטחי יו"ש, כל עוד קיימת שליטה ישראלית על חלקים נרחבים מהשטח, על המשרד להג"ס, על המנהא"ז ועל יועמ"ש יו"ש להגדיר בהקדם יעדים רב-שנתיים ברורים ולוחות זמנים להחלת החקיקה הסביבתית הישראלית הרלוונטית ביו"ש ולעמוד ביעדים אלה, תוך כדי שימת דגש על הרחבת כלי האכיפה, הן על ההתיישבות הישראלית והן על יתר שטחי C. כל זאת בהתחשב בחובות החלות על מדינת ישראל על פי הדין הבינלאומי ועל פי הסכמי הביניים עם הרש"פ.

הסכמים בין ישראל לפלסטינים בנושא הגנת הסביבה

הסכם הביניים כולל סדרת הוראות בתחום ההגנה על הסביבה בכלל ובתחום המים בפרט. בין היתר, נקבע בו כי "כל צד יפעל להגנה על איכות הסביבה ולמניעת סיכונים, מפגעים ומטרדים סביבתיים, לרבות כל סוגי זיהום הקרקע, המים והאוויר", וכן ש"כל צד ינקוט באמצעים הדרושים המתאימים על מנת למנוע הזרמה בלתי מבוקרת של ביוב ו/או שפכים למקורות מים... אשר עלולה להשפיע על הצד האחר, ולקדם את הטיפול הנאות בביוב ביתי ותעשייתי וכן בפסולות מוצקות מסוכנות". כן הסכימו הצדדים להקים ועדת מומחים לאיכות הסביבה.

בהיותו נושא אזרחי, הועבר נושא איכות הסביבה לשליטה אזרחית פלסטינית בשטחי A ו-B. לפי אותו הסכם, גם סמכויות בתחום איכות הסביבה באזור C צריכות היו לעבור בהדרגה מהצד הישראלי לצד הפלסטיני, אולם העברה זו לא בוצעה.

38 להרחבה בנושא כשלי אכיפה של עבירות סביבתיות ביו"ש, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013), בפרק "סוגיות בתיאום בין גורמי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון", עמ' 141.



שיתוף הפעולה
והתיאום בין הצדדים
בנושא המים נמשך,
גם בתקופות
שהעימות התגבר,
מתוך הכרה והסכמה
ביניהם שמדובר
בנושא חיוני לחיי
אוכלוסיות שני
הצדדים

באותו הסכם גם הכירה ישראל בצורך לסייע לצד הפלסטיני בשיפור איכות הסביבה ביו"ש.

ההסכם גם קובע הסדרים ספציפיים בתחום המים והביוב. בין היתר הוסכם על הצורך במניעת התדרדרות של איכות המים במשאבי מים והבטחת שימוש בר-קיימא בהם בעתיד, בכמות ובאיכות; על נקיטת כל האמצעים הדרושים לשם מניעת כל נזק למשאבי מים, לרבות אלה המשמשים את הצד השני; על טיפול, שימוש חוזר או סילוק נאות של כל ביוב ביתי, עירוני, תעשייתי וחקלאי. עוד הוסכם כי הסמכויות והאחריות שיקבל הצד הפלסטיני בתחום מים וביוב בגדה המערבית יהיו כלפי הפלסטינים בלבד.

בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה (אינתיפאדת אל-אקצא) בשנת 2000 והמשך העימות בין שני הצדדים, קרסו מרבית ההסכמות ומנגנוני שיתוף הפעולה שנקבעו בהסכמי אוסלו. עם זאת, שיתוף הפעולה והתיאום בין הצדדים בנושא המים נמשך, גם בתקופות שהעימות התגבר, מתוך הכרה והסכמה ביניהם שמדובר בנושא חיוני לחיי אוכלוסיות שני הצדדים. עמדת רשות המים לכל אורך הדרך היא שגם האינטרס הישראלי הוא לקיים את הסכם הביניים בתחום המים ולהימנע מהפרתו או משינויו.

יש להזכיר גם את הסכם ההבנות לשיתוף פעולה בתחום הסביבה והמים שנחתם בדצמבר 2013 בין ישראל, ירדן והרש"פ, שמטרתו להציל את ים המלח מהידרדרות סביבתית, לספק מים מותפלים ממתקן התפלה שייבנה בעקבה ולייצר אנרגיה במחירים סבירים.³⁹

זיהום נחלים חוצי הקו הירוק וטיפול בשפכים ביו"ש: תמונת מצב

כמות השפכים הכללית המיוצרת ביו"ש מוערכת כאמור ב-90 מלמ"ש נכון לשנת 2015. בחלק ניכר מהערים הפלסטיניות אין עדיין פתרון לטיפול בשפכים, וכך חלק משפכי הערים מסולקים לנחלים וחלק לבורות ספיגה, באופן המזהם את מי התהום. רוב שפכי הכפרים מסולקים לבורות ספיגה, למעט כמה כפרים, דוגמת ג'לזון, ג'יפנה ועין סיניא, שבהם פועלת מערכת איסוף המסלקת את השפכים לנחל⁴⁰. לפי רט"ג, סילוק מרוכז של השפכים לנחל באופן זה, ללא פתרון קצה לטיפול בשפכים, מזיק יותר לסביבה מבורות ספיגה המפזרים את השפכים, וכך מקטינים את הנזק.

שפכי ערים פלסטיניות מרכזיות ביו"ש מוזרמים במשך שנים ארוכות בנחלים החוצים את הקו הירוק: שפכי חברון, המאופיינים בעומס אורגני רב, זורמים בנחל חברון; קולחי מערב שכם וחלק משפכי טול כרם זורמים בנחל שכם, עד הגעתם לתחומי מדינת ישראל; שפכי מזרח שכם זורמים בואדי סג'ור ומזהמים אזורי מעיינות; שפכי מזרח בית לחם ובית סאחור זורמים בצורה גולמית בנחל קדרון; קולחי ג'נין זורמים בנחל קישון, עד הגעתם לתחומי מדינת ישראל; קולחי רמאללה ושפכיה זורמים בנחל מודיעים, באופן המזהם את הנחל ואת אקוות ההר, שאליה הם מחלחלים במהירות; קולחי אל-בירה זורמים בנחל מכמש, באופן המזהם את מעיינות נחל פרת⁴¹.

תצלום 1: שפכי רמאללה ובית סוהר עופר⁴² במעלה נחל מודיעים⁴³



מתוך דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 40.

40 דוח ניטור נחלים 2016, עמ' 23.

41 שם.

42 מתקן כליאה ישראלי ביו"ש.

43 הזרימה הנראית בתצלום היא של שפכים.

טיפול נאות בשפכים
עשוי למנוע את זיהום
הנחלים ומי התהום,
ואף לסייע בפתרון
מצוקת המים בשטחי
י"ש ורצועת עזה,
באמצעות השבת
קולחים

ברוב היישובים הישראליים ביו"ש קיימים מתקנים מתקדמים לטיפול בשפכים ובחלקם לשימוש חוזר במי הקולחים להשקיה חקלאית, לגינון ולשימושים נוספים כמו תעשייה ותיירות (להלן - השבת קולחים). עם זאת, יש עדיין כמה יישובים המזרימים במשך שנים שפכים או קולחים לנחלים, כפי שיפורט להלן. כמויות השפכים הלא מטופלים הגדולות ביותר ביו"ש זורמות מאזור ירושלים לנחל קדרון, כפי שיפורט בהמשך.⁴⁴

מתקני טיפול בשפכים ביו"ש

טיפול נאות בשפכים עשוי למנוע את זיהום הנחלים ומי התהום, ואף לסייע בפתרון מצוקת המים בשטחי יו"ש ורצועת עזה⁴⁵, באמצעות השבת קולחים. לדעת הגורמים המקצועיים, ביניהם המשרד להג"ס ורט"ג, הדרך הטובה ביותר לטפל בשפכים היא הקמת מט"שים מתקדמים, הכוללים מערכת להשבת קולחים.

מתקני טיפול בשפכים מיישובים פלסטיניים

לפי דוח ניטור נחלים 2016, מתוך כ-62 מלמ"ש השפכים הבלתי מטופלים ביו"ש, כ-94% מקורם בשפכים של האוכלוסייה הפלסטינית.⁴⁶

בראשית שנות השבעים הקימה ישראל ארבעה מט"שים ביו"ש - בג'נין, בטול כרם, בחברון וברמאללה - שכיום יעילותם נחשבת נמוכה. מאז שנות השבעים ועד סוף שנות התשעים לא הוקמו מתקנים נוספים לטיפול בשפכים ביו"ש⁴⁷. לפי דוח מבקר המדינה שפורסם ב-1993, במשך עשור הכינה ואישרה ישראל תכניות שונות למפעלי ביוב אזוריים, אך בלי לגייס את המשאבים הדרושים להקמתם, ולפיכך לא בוצעו תכניות רבות שהיה בהן כדי למנוע זיהום נחלים ומי תהום⁴⁸.

נכון לאוקטובר 2016 פועלים ביו"ש שלושה מט"שים פלסטיניים גדולים ומתקדמים בלבד, כולם מקומיים: מט"ש אל-בירה, שנבנה במימון גרמני בשנות התשעים; מט"ש דיר שרף במערב שכם, שנבנה אף הוא במימון גרמני והחל לפעול ב-2013; מט"ש בירחו שהוקם במימון ממשלת יפן, ובנייתו הסתיימה ב-2014. כמו כן, קיימים עוד

44 ראו להלן בפרק "זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים".

45 לפי נתוני רשות המים הפלסטינית, בשנת 2020 יספקו המים הקיימים רק שליש מהצריכה הפלסטינית עקב צורכי החקלאות הגדלים, הגידול באוכלוסייה וזיהום מי התהום בעזה.

46 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 16. רשות המים חולקת על הנתונים הללו (ראו להלן).

47 שירי ספקטור בן-ארי, **הטיפול בשפכים ביהודה ושומרון**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (מרץ, 2016) (להלן - דוח מרכז המחקר של הכנסת), עמ' 16.

48 מבקר המדינה, **דוח שנתי 43 (1993)**, בפרק "טיפול בשפכים וסילוקם באזור יהודה ושומרון", עמ' 881-890.

כעשרה מט"שים קטנים ובריכות חמצון⁴⁹ לרמאללה ולג'נין⁵⁰. ביו"ש אין מט"שים אזוריים ואין תכניות להקמת מתקנים כאלה⁵¹.

תצלום 2: מט"ש יריחו



מתוך: דוח ניטור נחלים 2016, עמ' 21.

לפי רשות המים, לאחר לחץ כבד מצד ישראל הן על הפלסטינים והן על נציגי המדינות התורמות הועלו על סדר היום של ועדות המים המשותפות 36 פרויקטים של מערכות לטיפול בשפכים, והם נמצאים בשלבים שונים של דיון, תכנון וביצוע. מתוכם 14 מט"שים או מערכות התחברות למט"שים קיימים - 10 מהם נבנו והופעלו ו-4 מט"שים נמצאים בבנייה או נבנו וטרם הופעלו⁵². לפי דוח מרכז המחקר של הכנסת, מתוך 36 הפרויקטים האמורים, בנובמבר 2015 בנייתם של 17 טרם החלה, והם נמצאו בשלבים שונים של תכנון, בקשת היתרים וקידום מכרזים; 10 מט"שים שנבנו והופעלו הם מקומיים וקטנים, ומתוכם אחד הוא פרויקט לשיקום מתקן טיפול בשפכים קיים בג'נין.

לפי רשות המים, על אף ההתקדמות הניכרת בשנים האחרונות בהקמת מתקנים לטיפול בשפכים הפלסטיניים, המצב עדיין רחוק מלהיות סביר, וכך גם באשר לרמת התחזוקה והתפעול של מתקנים שכבר הוקמו. להערכת הרשות, נקודת מפנה

49 מקווי מים מלאכותיים שאלהם מנקזים שפכים לצורך סילוק של החומר האורגני שבשפכים באמצעות חמצון ביולוגי. שיטה לטיהור שפכים המתאימה ליישובים קטנים (כמה מאות תושבים) ומבודדים.

50 מסמך רשות המים, 2015, עמ' 3.

51 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 8.

52 שם, עמ' 4, על פי נספח פרויקטים מנובמבר 2015.

חשובה תהיה עם השלמת בנייתם של ארבעה מט"שים גדולים יחסית - שכם מזרח, רוואבי, רמאללה (עין ג'ריות) וחברון - וכן כאשר הפלסטינים יחלו להשתמש בקולחים להשקיה. לדעת רשות המים, נקודת מפנה זו היא בהישג יד⁵³. יצוין כי המשרד להג"ס בתשובתו מדצמבר 2016 חולק על עמדה זו, שלפיה חלה התקדמות ניכרת במצב הטיפול בשפכים ביו"ש או כי צפוי שיפור ניכר בטווח הנראה לעין.

נתוני טיפול בשפכים

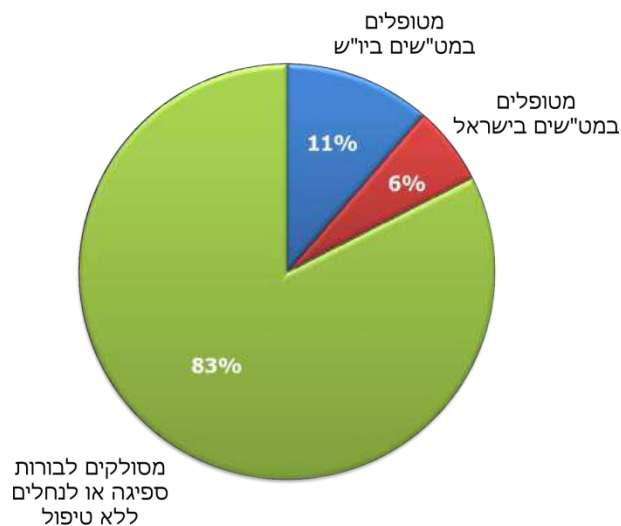
לפי דוח ניטור נחלים, 2016⁵⁴, נתוני הטיפול בשפכים ביו"ש לשנים 2014-2015 הם כדלקמן:

נפח שפכי האוכלוסייה הפלסטינית: מוערך ב-69 מלמ"ש, מתוכם כ-8 מלמ"ש מטופלים במט"שים ביהודה ושומרון, כ-4 מלמ"ש מטופלים במט"שים בישראל תמורת תשלום וכ-57 מלמ"ש מסולקים לבורות ספיגה או לנחלים ללא טיפול.

53 מסמך רשות המים, 2015, עמ' 4.

54 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 16.

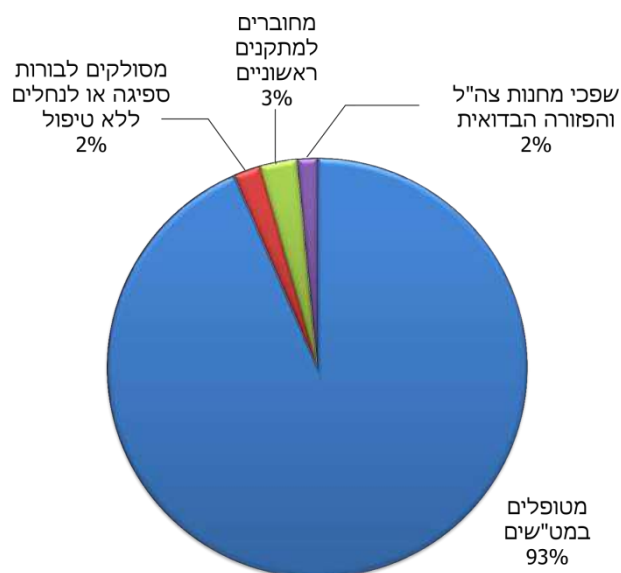
תרשים 2: התפלגות הטיפול בשפכי יישובים פלסטיניים ביו"ש לפי דוח ניטור נחלים, 2014-2015



על בסיס נתוני דוח ניטור נחלים, 2016.

לשם השוואה, להלן נתוני טיפול בשפכים בישראל ממערב לקו הירוק:

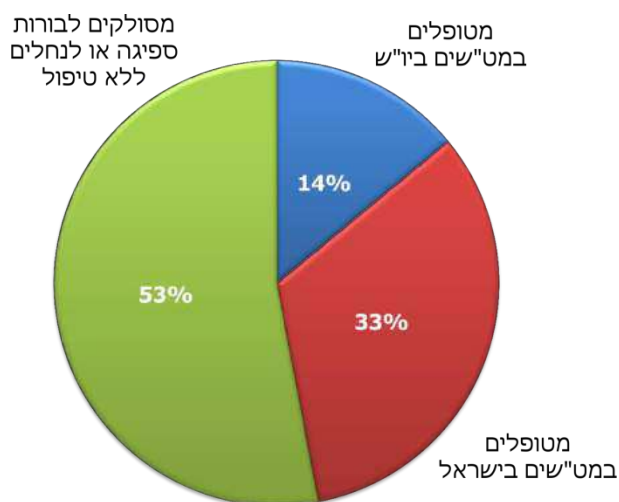
תרשים 3: התפלגות הטיפול בשפכים במדינת ישראל, 2014



על בסיס נתוני רט"ג.

לעומת זאת, לפי רשות המים, נתוני הטיפול בשפכים הפלסטיניים שונים, כמפורט להלן:

תרשים 4: התפלגות הטיפול בשפכי יישובים פלסטיניים לפי רשות המים



על בסיס נתוני מסמך רשות המים, 2015, עמ' 10.

הביקורת העלתה כי בין נתוני רשות המים לבין נתוני רט"ג התגלו פערים עצומים ולא סבירים. לדוגמה, לפי רשות המים כ-21 מלמ"ש משפכי יישובים פלסטיניים מטופלים במט"שים בישראל לעומת כ-4 מלמ"ש לפי דוח ניטור נחלים, 2016 (פער של כ-500%); לפי רשות המים, כ-34 מלמ"ש מסולקים לבורות ספיגה או לנחלים ללא טיפול, לעומת כ-57 לפי דוח ניטור נחלים, 2016 (פער של כ-170%).

מבירור עם רשות המים ועם רט"ג עולה כי חלק מהפער ניתן להסבר בכך שרט"ג בוחנת את כמויות השפכים מנקודת מבט סביבתית לצורך ניטור נחלי יו"ש, ולכן אינה מביאה בחשבון שפכים שטופלו במט"ש פלסטיני ואחר כך קולחיהם זורמים, לאחר ערבוב עם שפכים, למט"ש ישראלי ומטופלים פעם נוספת; רשות המים, האחראית להתחשבות הכספית מול הרש"פ לגבי עלות הטיפול בשפכים שלהם, כוללת כמויות אלה בשפכים המטופלים בישראל. אולם גם לאחר הסבר זה נותרים פערי נתונים ניכרים ולא מוסברים בין רט"ג לבין רשות המים.

יצוין כי גם נתוני המט"שים הישראליים מתבססים על הערכות שונות, שכן רובם אינם יודעים למדוד ולייחס את הספיקות לפי המקורות השונים של השפכים. בינואר 2017 עדכנה רשות המים שבספטמבר 2016 שכרה רואת חשבון לביצוע בקרה על הנתונים שמעבירים תאגידי המים ורשויות מקומיות בנוגע לטיפול בשפכי הרש"פ, וכי באוקטובר 2016 כבר הועברו חשבונות לבדיקתה.

בסוף אוקטובר 2016, בעקבות הביקורת, יזמה חברת הגיחון בע"מ, שהיא תאגיד המים המפעיל את מט"ש שורק, פגישה עם רט"ג בנושא פערי הנתונים, שבה התברר לפי רט"ג כי נתוני הגיחון מבוססים על כמה הנחות שגויות שהובילו לקבלת כמויות מופרזות בתחשיב הכמויות המטופלות במט"ש, וכי בכוונת הגיחון לתקן את נתוניה.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי בימים אלה מקודמת בניית מסד נתונים אחוד של המשרד להג"ס, משרד הבריאות, רשות המים ורט"ג בכל הנוגע לנתוני מט"שים ושפכים ברחבי ישראל וביו"ש. רשות המים מסרה בתשובתה כי היא בודקת ביסודיות את נתוניה לגבי שפכים פלסטיניים המטופלים בישראל, ולפיהם נקבעים דמי הטיפול בשפכים שמשלמים הפלסטינים.

עוד מסרה רשות המים בתשובתה כי היא יצאה למכרז לבדיקת מידת הדיוק בנושא כמויות השפכים הפלסטיניים המטופלים במט"שים ישראליים ובנושא דרישת פיצוי על הנזקים הנגרמים משפכים אלה; במכרז האמור הוכרז זוכה, שהתחיל כבר בביצוע העבודה ועם השלמתה תוכל רשות המים לקבוע במידה רבה של ודאות מהי כמות השפכים הפלסטיניים המטופלת בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, לרט"ג ולמשרד להג"ס כי עליהם לפעול בצוותא כדי לבחון ולתקן את נתוני כמויות הטיפול בשפכים הפלסטיניים באופן שיתקבל בסיס נתונים אמין אחד. פערים כה גדולים בין נתוני הגופים האמורים אינם סבירים ויכולים להשפיע מהותית על ההחלטות שמקבלים הגופים השונים המתבססים על הנתונים בתחום זה⁵⁵.

כמו כן, על רשות המים לבדוק ביסודיות את תחשיבי כמויות השפכים המטופלות במט"שים ולבצע בקרה שוטפת בנושא כדי לוודא את מהימנותם; כמו כן עליה לבחון בהקדם את האפשרות להתקנת מדי מים כדי שאלה יספקו נתונים מדויקים ככל האפשר בדבר כמויות השפכים הפלסטיניים המטופלים בישראל וישמשו גם בסיס אמין לגביית התשלום עבור כך.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את ערנות הגיחון לממצאי הביקורת ואת הבדיקה החוזרת של נתוניה. עתה עליה להשלים את הבדיקה באופן יסודי ולתקן את הנדרש.

מתקני טיפול בשפכי יישובים ישראליים ומחנות צה"ל

ההתיישבות הישראלית ביו"ש מונה כ-400,000 איש. להלן שיעורי הטיפול בשפכים בהתיישבות זו:

נפח שפכי האוכלוסייה הישראלית: נפח זה מוערך ב-21 מלמ"ש, מתוכם כ-18.5 מלמ"ש (כ-88%) מטופלים במט"שים בתחומי מדינת ישראל ויו"ש⁵⁶. מט"שים אלו

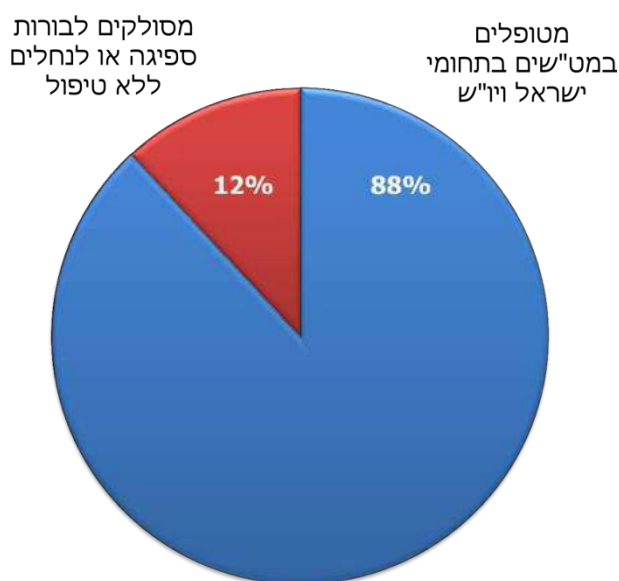
55 לדוגמה, רשויות ניקוז ורשויות תכנון העוסקות בתכנון בניית מט"שים לטיפול בשפכים פלסטיניים הזורמים לשטחי ישראל.

56 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 16.

כוללים בריכות חמצון המתפקדות חלקית. כ-2.5 מלמ"ש (כ-12%) מסך שפכי ההתיישבות הישראלית אינם מטופלים ומחלחים לבורות ספיגה או מסולקים לנחלים.

תרשים 5: התפלגות הטיפול בשפכי יישובים ישראליים ביו"ש,

2015-2014



על בסיס נתוני דוח ניטור נחלים, 2016.

הביקורת העלתה כי ביו"ש כ-74 מט"שים ישראליים פעילים וכ-20 מט"שים אינם פעילים⁵⁷. בגלל היעדר חיבור של חלק מהיישובים הישראליים למערכות טיפול בשפכים ובגלל אי-תקינות של חלק מהמט"שים שהוקמו, מוזרמים שפכים של חלק מהיישובים הישראליים לנחלים ולסביבה. להלן העיקריים שבהם: שפכי קריית ארבע זורמים לנחל חברון; שפכי אלקנה זורמים ליובלי נחל רבה; שפכי קדומים זורמים אל ואדי אבו ג'מוס; שפכי עפרה זורמים לוואדי אל-עין; חלק מקולחי אריאל זורמים ליובלי נחל שילה; קולחי כוכב יעקב ופסגות זורמים לנחל מכמש; קולחי חשמונאים מסולקים למדרון הסמוך ליישוב; קולחי טלמון זורמים ליובל של ואדי ג'ב נציר; עודפי קולחי גוש עציון זורמים לנחל צופית⁵⁸.

מועצת קדומים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי ליישוב שני מט"שים, אך אחד חדל מלפעול בשנת 2008 ומאז זורם ביוב גולמי לסביבה.

57 מסמך רשות המים, 2015, עמ' 5.

58 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 29-30.

לדברי המועצה כיום היא נמצאת בסוף התהליך לאישור בניית המט"ש והיא צופה כי בנייתו תתחיל במהלך 2017.

המינהל לפיתוח תשתיות ביוב ברשות המים (להלן - המילת"ב) מסייע בהקמת תשתיות ביוב ליישובים ישראליים ביו"ש. המועצות המקומיות ביו"ש מאופיינות במספר תושבים נמוך בהשוואה להיקף ההשקעה הנדרש בהקמת תשתיות הביוב, עובדה המקשה מציאת פתרון לשפכי היישובים הללו. עד כה סייע המילת"ב להקמת מתקנים לטיפול בשפכים של יישובים ישראליים בהיקף של מאות מיליוני שקלים⁵⁹.

רשות המים בתשובתה ביקשה להדגיש כי במקרים שבהם לא היה צורך בשיתוף פעולה בין יישוב פלסטיני ליישוב ישראלי במציאת פתרון לטיפול בשפכים, וכן במצבים שבהם הושג שיתוף פעולה כזה בתחומי יו"ש, השקיעה רשות המים תקציבים ניכרים בהיקף של כ-330 מיליון ש"ח בנושא. לדברי הרשות, במצבים שבהם יושג שיתוף פעולה עם הרש"פ היא תפעל לסייע במציאת פתרונות תקציביים.

ביוני 2015 גיבש אגף תכנון ברשות המים תכנית אב לביוב של ההתיישבות היהודית ביו"ש המציעה פתרונות שעיקרם חיבור לביוב וטיפול מלא בשפכים עד שנת 2030, לפי תקני איכות קולחים בישראל, ומתוך העדפת השבת מים לחקלאות. לפי התכנית סך ההשקעות הנדרש לפי סוגי פתרונות הוא כ-545 מיליון ש"ח: מט"שים מקומיים (51 יישובים) - 214 מיליון ש"ח; חיבור למפעלי טיפול ממערב לקו הירוק (34 יישובים) - 234 מיליון ש"ח; חיבור למערכות אזוריות בתחומי יו"ש (32 יישובים) - 97 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות הישראליות ביו"ש המפורטות להלן, ששפכיהן אינם מטופלים או מטופלים חלקית, כי נוסף על פעילות המילת"ב, הן נדרשות לפעול במרץ לחיבורן המלא למתקנים לטיפול בשפכים ולהשבת קולחים. הרשויות הרלוונטיות הן אלה: המועצות המקומיות של קריית ארבע, אלקנה, קדומים, עיריית אריאל והמועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון.

הביקורת העלתה כי אף על פי שבעיית השפכים הלא מטופלים ביישובים הפלסטיניים שבשליטה מלאה של ישראל (שטחי C) חמורה בהרבה מהבעיה ביישובים הישראליים, בשל אילוצים שונים כמו פיזור הכפרים הפלסטיניים וחוסר שיתוף פעולה בין ישראל לפלסטינים, אין בנמצא תכנית לטיפול בשפכי היישובים הפלסטיניים. על רשות המים, כגורם המקצועי, ועל מתפ"ש כבעלת השליטה בשטח, לפעול ככל הניתן מול הרש"פ למציאת פתרונות מוסכמים לטיפול בשפכים גם ליישובים הפלסטיניים בשטח C, בצד קידום פתרונות בשטחי הרש"פ כדי לספק מענה אזורי נרחב ככל האפשר לבעיה זו.

שפכי מחנות צה"ל

ביו"ש מעל 58 מחנות צה"ל, ושפכי רובם אינם מטופלים. שיעורם היחסי של שפכי מחנות צה"ל, מתוך כמויות השפכים הלא מטופלים ביו"ש, מוערך באחוזים בודדים.

ב-2010 התקבלה החלטת ממשלה⁶⁰ בנושא ביצוע תכנית לחיבור כלל מחנות צה"ל לתשתיות ביוב וטיפול בשפכים. לצורך ביצוע התכנית הוקצה סכום של כ-400 מיליון ש"ח, במימון משותף של משרד הביטחון (250 מיליון ש"ח) והמשרד להג"ס (150 מיליון ש"ח), והתכנית הייתה אמורה להתבצע עד סוף שנת 2015, על פי סדרי העדיפויות שהגדיר צוות בין-משרדי בראשות המינהל לתשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות.

על פי דוח מרכז המחקר של הכנסת, רובם המוחלט של 13 מחנות שנסקרו בשומרון בפברואר 2016 אינם מחוברים לתשתית ביוב. בהתייחס למועצה אזורית יהודה, נמצא כי מתוך מעל עשרה בסיסים שבשטח השיפוט של האיגוד, יש רק שלושה בסיסים המחוברים למערכת הביוב: מחנה נחשון במעלה אדומים; חטיבה מרחבית עציון בצומת גוש עציון; בסיס במחסום יתיר בעל מתקן משלו. יתר הבסיסים מחוברים חלקית או שאינם מחוברים כלל, ובכלל זה: חטיבה מרחבית חברון, עתניאל, המחסומים, הרודיון, כרמי צור, מחנה ישי ובקעת הורקניה.

בסוף פברואר 2016 התקיים דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא "אי-חיבור מחנות צה"ל ביו"ש לביוב". במהלך הישיבה הנחה יו"ר הוועדה ח"כ דוד אמסלם את ראש החטיבה להגנת הסביבה באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון (להלן - אמו"ן) להגיש תכנית רב-שנתית לחיבור המחנות שטרם חוברו. קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי בד בבד הוא מטפל גם בחיבור אגד מחנות בית אל ואוגדה מסוימת, במימון חלקי של המנהל א"ז.

אמו"ן מסר למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2016, כי הוא שוקד על הכנת התכנית האמורה, אולם אין מדובר בתכנית ביצוע רב-שנתית אלא ברשימת כל בסיסי צה"ל, בישראל וביו"ש, שטרם חוברו, לפי סדרי עדיפויות ועלויות, וקצב התקדמות הביצוע ייקבע לפי היקף התקציב השנתי. לדבריו, התקציב השנתי בשנים האחרונות נע בין 20-50 מיליון ש"ח, ובשנתיים האחרונות עמד על כ-20 מיליון ש"ח. הוא הדגיש כי הבסיסים ביו"ש אינם בעדיפות שנייה בהשוואה לבסיסים בישראל.

אמו"ן מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי מחנה עופר חובר לתשתית ביוב אזרחית בשבועות האחרונים, וכי בימים אלה צפויים להיחתם הסכמים לחיבור חטמ"ר שומרון, מעלה אפרים ואלון מורה. לדבריו, מתקנים עצמאיים לטיפול בשפכים יוצבו בקרוב במוצב הסלע ובנווה יאיר. רשות המים מסרה בתשובתה כי בהיותה הגוף שמנחה את צה"ל בנושא זה, בתיאום עם המשרד להג"ס, היא מעודדת את מחנות צה"ל להתחבר למערכות טיפול בשפכים, בייחוד אלה המהווים מפגע סביבתי וזמינים לביצוע, ומסייעת כשיש לה אפשרות לכך.

אין זה ראוי שצה"ל,
הריבון בשטח והגורם
האחראי להגנת
הסביבה ולאכיפת
החוקים הסביבתיים,
יהיה הוא מזהם
בעצמו

מהאמור לעיל עולה כי רובם הגדול של מחנות צה"ל ביו"ש טרם חובר למערכת ביוב וטיפול בשפכים תקינה, והם ממשיכים להזרים במשך שנים שפכים לסביבה. בכך הם יוצרים מפגע סביבתי חמור המזהם את מי התהום. מעבר לכך אף עולה כי פעולתה של מערכת הביטחון לטיפול בנושא אינה נשענת על תכנית ביצוע רב-שנתית סדורה הכוללת לוחות זמנים ליישומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשרד הביטחון כי אין זה ראוי שצה"ל, הריבון בשטח, והגורם האחראי להגנת הסביבה ולאכיפת החוקים הסביבתיים, ובכלל זאת בנושא זיהום מים, יהיה הוא מזהם בעצמו. על משרד הביטחון להכין לאלתר תכנית רב-שנתית הכוללת לוחות זמנים מפורטים ותקציב לחיבור כלל מחנות צה"ל לביוב ולמתקני טיפול בשפכים כבר בשנים הקרובות.

שימוש חוזר בשפכים מטופלים (קולחים) להשקיה

הורמת קולחים באיכות ירודה לסביבה עלולה לסכן את איכות מי התהום באזור ולגרום לבזבז משאב מים, אשר ניתן לנצלו להשקיה חקלאית או לשימושים נוספים כמו גינון, תעשייה ותיירות.

ככלל האוכלוסייה הפלסטינית ביו"ש ממעטת לעשות שימוש חוזר במי קולחים. השימוש העיקרי הוא מן המט"ש החדש ביריחו (לצורך השקיית גידולי תמרים), אך רוב רובם של השפכים מוזרמים לנחלים ולסביבה⁶¹. בעניין זה ציינה מתפ"ש בתשובתה שהחסם העיקרי בפני שימוש פלסטיני במים מושבים לחקלאות הוא סיבות דתיות ותרבותיות. בדוח מרכז המחקר של הכנסת הובאו גם טיעונים השוללים סברה זו⁶².

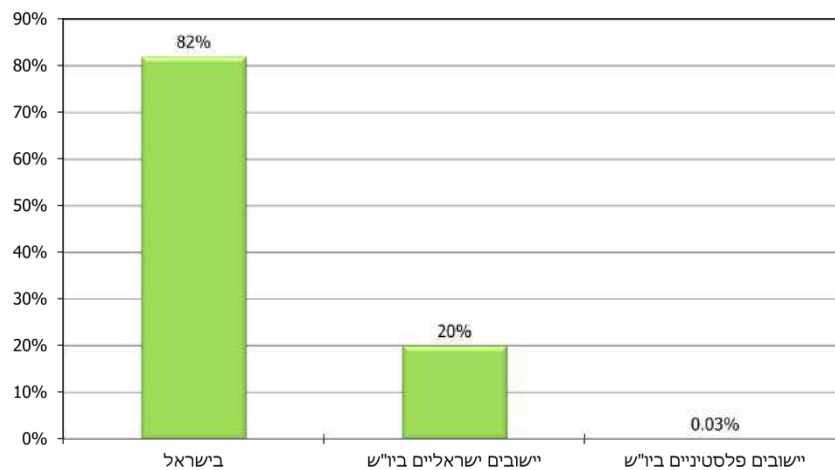
רק 4.9 מלמ"ש (כ-7%) מכלל שפכי הפלסטיניים (כ-69 מלמ"ש) משמשים להשקיה בישראל. מתוך שפכי היישובים הישראליים ביו"ש, כ-21 מלמ"ש, 10.3 מלמ"ש (כ-50%) מנוצלים להשקיה חקלאית ולנוי, מתוכם כ-6 מלמ"ש (כ-29%) מנוצלים בישראל וכ-4.3 מלמ"ש (כ-20%) מנוצלים ביו"ש⁶³. לשם השוואה, בישראל שיעור השפכים המושבים לשימוש בחקלאות הוא כ-82%, כמוצג בתרשים להלן:

61 מט"ש יריחו נמצא עדיין בשלבי הרצה, ויש תכניות שונות לשימוש חוזר בעתיד בקולחים של ג'נין, שכם, אל-בירה וחברון. הבנק הגרמני מממן פרויקט ניסיוני לשימוש בקולחי מט"ש שכם מערב להשקיה חקלאית.

62 בדוח צוינה העובדה שבמדינות ערביות שכנות כן נעשה שימוש במי קולחים להשקיה חקלאית. כמו כן הובאו דבריו של מנהל תחום הביוב לשעבר ברשות המים הפלסטינית שציין שהפלסטינים רואים בשימוש במי קולחים לחקלאות ערך כלכלי גבוה, וכי אין מניעה דתית מסורתית לעשות שימוש כזה. דוח מרכז המחקר של הכנסת, עמ' 21-22.

63 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 16.

תרשים 6: שיעורי השבת קולחים בישראל וביו"ש, 2014-2015⁶⁴



64 על בסיס נתוני רט"ג, מחושב מתוך כלל השפכים. לגבי יו"ש הובאו בחשבון רק הכמויות המשמשות להשקיה ביו"ש ולא בישראל.

חסמים בפני טיפול ושימוש חוזר בשפכים שמקורם ביישובים פלסטיניים

לאור הנתונים המצביעים על כך שמעל 90% מהשפכים הלא מטופלים ביו"ש מקורם ביישובים פלסטיניים, והיות שהשבת קולחים להשקיה ביו"ש כמעט שאינה קיימת ביישובים פלסטיניים, יתמקד פרק זה בחסמים העומדים בפני טיהור שפכים ושימוש בקולחים של יישובים אלה. כאמור, המצב המדיני והסכסוך המתמשך בין הצדדים, וכן הימנעות הרש"פ מלפעול בהתאם לצורכי הסביבה בתחום זה הם מכשול מרכזי ומהותי בפני התקדמות בנושא זה. עם זאת, גם להתנהלות גופי השלטון הישראליים יש חלק לא מבוטל בכך. החסמים העיקריים הם: הפסקת אישור פרויקטים בוועדת המים המשותפת; קשיים באישור, תיאום וייזום פרויקטים במימון המדינות התורמות; והיעדר מדיניות של ממשלת ישראל בנושא.

הפסקת אישור פרויקטים בוועדת המים המשותפת

ועדת המים המשותפת (Joint Water Committee - JWC) הוקמה לאחר החתימה על הסכם הביניים מ-1995 כדי ליישם את התחייבויות ישראל והפלסטינים לטיפול בכל הנושאים הקשורים למים ולביוב. הוועדה הורכבה ממספר שווה של נציגים מכל צד, ובראשה שני יושבי ראש, מנהלי רשות המים הישראלית והפלסטינית. נקבע כי כל החלטות הוועדה יתקבלו פה אחד. לוועדת המים המשותפת ארבע תתי-ועדות טכניות בנושאים אלה: הידרולוגיה, מפעלי מים, שפכים ומחירי מים.

בשנים 1995-2010 נפגשה הוועדה ככלל באופן סדיר וקיבלה החלטות על הקמת פרויקטים שעוגנו בפרוטוקולים חתומים. הוועדה המשיכה את עבודתה גם בתקופות של החרפת העימות כמו בתקופת האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, מתוך הכרה של שני הצדדים בחשיבות שיתוף הפעולה בנושא המים ומתוך הבנה כי יש להשאיר נושא זה מחוץ למגרש הפוליטי.⁶⁵

מ-2010 חל שינוי בעמדה הפלסטינית: ראשי רשות המים הפלסטינים אימצו עמדה השוללת אישור פלסטיני לתשתיות מים וביוב ביישובים הישראליים הנחשבים בעיניהם התנחלויות לא חוקיות. יצוין כי עוד קודם לכן נשמעו טענות על כשלים ועל קשיים במנגנון הוועדה המשותפת ובתפקודה: בדוח של הבנק העולמי מ-2009⁶⁶

65 כפי שעוגן במסמך מינואר 2001 שכותרתו *Joint Declaration for Keeping the Water Infrastructure out of the Circle of Violence*, בחתימת שני הנציגים הבכירים, הישראלי והפלסטיני, בוועדת המים המשותפת.

66 ראו:

The World Bank, *West Bank and Gaza: Assessment on Restrictions on Palestinian Water Sector Development* (April 2009)

נכתב שהוועדה המשותפת אינה מתפקדת כמוסד לניהול משותף עקב חוסר איוון בסיסי בין ישראל לרש"פ בעוצמה, ביכולת, במידע ובאינטרסים.⁶⁷

הביקורת העלתה כי מאוגוסט 2010 ועד מועד סיום הביקורת לא התכנסה ועדת המים המשותפת כדי לאשר פרויקטים בתחום המים והשפכים ביו"ש. לאישור ועדת המים המשותפת ולתפקודה התקין יש לעתים חשיבות מכרעת לגבי החלטת מדינות תורמות, ארגונים בינלאומיים וגורמים פלסטיניים אם ליזום פרויקטים ביו"ש ולהשקיע בהם בתחום המים והשפכים.

מנתוני רשות המים מנובמבר 2015 עולה כי 24 (כ-69%) מתוך 35 הפרויקטים הפלסטיניים בתחום הטיפול בשפכים ובהשבת קולחים שהוגשו לוועדת המים המשותפת בשנים האחרונות - חלקם לפני 2010 - לא אושרו על ידה, בחלקם או במלואם, בפרוטוקול חתום בידי שני הצדדים⁶⁸ כנדרש על פי הסכמי הביניים; חלקם מתעכבים בשל כך וחלקם קודמו ואף הושלמו למרות היעדרו של אישור.

דוגמה לפרויקט חשוב המתעכב היא פרויקט בניית מט"ש בג'נין באזור ימון בעלות של 30 מיליון דולר.

ראש מינהלת המים והביוב ליש"ע מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי היו כמה פרויקטים לטיפול בשפכים פלסטיניים, שאושרו על ידי רשות המים מחוץ לוועדת המים המשותפת מפני שנידונו בעבר בין הצדדים. כמו כן, מתקיימים מפגשים רבים של הצדדים ברמה המקצועית באמצעות ועדה טכנית (ישראלית-פלסטינית), שבהם נעשים תיאומים טכניים ומקצועיים בעניין פרויקטים פרטניים, מאושרים ושטרם אושרו.

הביקורת העלתה כי בשעה שפרויקטים ישראליים בתחומי המים והשפכים לא עוכבו עקב שיתוק ועדת המים המשותפת כאמור, עשרות פרויקטים שביקשו הפלסטינים בתחומים אלה טרם אושרו; זאת למעט פרויקטים בודדים בתחום הטיפול בשפכים שרשות המים קבעה כי נידונו בעבר על ידי הצדדים, ולכן אושרו.

בנייר עמדה של רשות המים הפלסטינית מ-2012 נכתב בהקשר זה כי ועדת המים המשותפת הפכה ל"פורום המבוסס על סחיטה... כתוצאה מהתעקשותה של ישראל לקשור בין אישור פרויקטים פלסטיניים חיוניים ובין אישור פרויקטים בתחום המים שתפקידם לחזק את נוכחותן של ההתנחלויות הבלתי חוקיות, ולתמוך בהרחבתן,

67 אורי טל-ספיר, **שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בתחום המים**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2011), עמ' 8.

68 נספח למסמך רשות המים שכותרתו *Palestinian Wastewater Treatment and Reuse Projects as of November 2015* (להלן - נספח הפרויקטים).



מאוגוסט 2010 לא
התכנסה ועדת המים
המשותפת כדי לאשר
פרויקטים. לתפקודה
התקין יש לעתים
חשיבות מכרעת לגבי
החלטת מדינות
תורמות, ארגונים
בינלאומיים וגורמים
פלסטיניים אם ליזום
פרויקטים ביו"ש
ולהשקיע בהם בתחום
המים והשפכים



עבודת ועדת המים המשותפת נתקלה במבוי סתום בשנתיים האחרונות, ועתידה אינו ברור.⁶⁹

רשות המים מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי הקשיים העיקריים בקידום נושא הטיפול בשפכים ביו"ש הם המצב המדיני בין ישראל לרש"פ וחוסר שיתוף הפעולה מהצד הפלסטיני הנובע מכך. עם זאת היא אינה ממעיטה בצורך להמשיך ולשפר את ההתנהלות הפנים-ממשלתית בישראל. היא הוסיפה כי במקרה שבו פרויקט ישראלי או פלסטיני לטיפול בשפכים היה מוכן ליציאה למכרז בכל ההיבטים (מקצועיים, כלכליים וחוקיים), הפרויקט בוצע לנוכח ההבנה שמדובר באינטרס משותף לשמירה על איכות מים התהום והסביבה.

משרד החוץ מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא רואה חשיבות מרבית בשמירה על המסגרת המשפטית של הסכמי הביניים ביו"ש, הקובעים באופן חד-משמעי כי נושא המים בכללותו יטופל באופן בילטרלי ומתוך שיתוף פעולה. לפיכך כל פרויקט בתחום המים והביוב טעון אישור של ועדת המים המשותפת, שהחלטותיה מתקבלות במשותף על ידי ישראל והפלסטינים.

ניסיונות ליישוב המחלוקת

המתאם מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הוא נדרש לא פעם לגשר בין רשויות המים הישראלית והפלסטינית, המערבות לעתים שיקולים פוליטיים בהחלטותיהן.

יצוין כי בהצהרת העקרונות מ-1993 נכלל סעיף יישוב סכסוכים⁷⁰, הקובע מנגנון ליישוב סכסוכים הנובעים מיישום או מפרשנות של הצהרת העקרונות או של הסכם הביניים. לפי סעיף זה: סכסוכים כאלה ייושבו במשא ומתן במסגרת ועדת הקישור המשותפת שתוקם בהתאם להצהרת העקרונות; סכסוכים שאי-אפשר ליישבם במשא ומתן, ניתן ליישבם על ידי מנגנון של פישור שיוסכם עליו בין הצדדים; הצדדים רשאים להסכים להגיש לבוררות סכסוכים הנוגעים לתקופת הביניים שאי-אפשר ליישבם באמצעות פישור.

נמצא כי במשך יותר מחמש שנים לא בחנו רשות המים ומתפ"ש אפשרות להפעיל מנגנון יישוב סכסוכים באשר הוא, לפי ההסכם האמור או מנגנון אחר, כדי לפתור את המחלוקות בוועדת המים המשותפת וכדי להוציאה מן המבוי הסתום שאליו נקלעה. מתפ"ש, שהיא הסמכות העליונה בנושאים אזרחיים ביו"ש, לא פעלה עד אוגוסט 2016 לגשר בין הצדדים בנושא זה, כפי שעשתה בנושאים אחרים, ונמנעה מלהיכנס לעובי הקורה של המחלוקת.

69 ראו:

Palestinian Water Authority, *Palestinian Water Sector: Status Summary Report* (September 2012)

70 סעיף 15 להצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי עם אש"ף, 1993.



לאחר סיום הביקורת
נחתם ב-15.1.17
הסכם לחידוש
עבודת ועדת המים
המשותפת

יצוין כי בוועדת המים המשותפת מתגלעות מפעם לפעם מחלוקות במגוון נושאים, לדוגמה, הסדרת היבטים מסוימים בטיפול בשפכים של צד אחד במתקני טיפול בשפכים שמפעיל הצד האחר.

הביקורת העלתה כי גם בנושא זה של טיפול בשפכים של הצד השני נקלעו הצדדים ב-2012 למבוי סתום. רשות המים, מתפ"ש ומנהא"ז לא יזמו באותה עת מנגנון כלשהו ליישוב המחלוקות.

רק ב-2015, מעל ארבע שנים לאחר הפסקת פעילות הוועדה, ניסו חברי הוועדה משני הצדדים לחדש את פעילותה. הם התכנסו במרץ 2015 והסכימו לנסח מסמך שימנע מהפלסטינים את הצורך לאשר בניית תשתיות ביישובים הישראליים ביו"ש, ויאפשר להם לבצע פרויקטים קטנים בשטחם ללא צורך באישור הוועדה. הצדדים החליפו ביניהם טיוטות למסמך האמור, אולם לא הצליחו לגשר על הפערים עד מחצית 2016. בכיר ברשות המים לשעבר, שבחן את הטיטות האמורות, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לדעתו שני המסמכים ניתנים לגישור.

לאחר פגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם המתאם ועם צוותו ביולי 2016, במהלך הביקורת בנושא, התקיימה באוגוסט 2016 פגישה בין הצד הישראלי, שכלל נציגי מתפ"ש, מנהא"ז ורשות המים, בראשות המתאם, לבין הצד הפלסטיני בראשות ראש רשות המים הפלסטינית. נושא הפגישה היה מציאת פתרון לשפכי קדרון, אולם הועלו בה גם נושאים נוספים הנתונים במחלוקת בין הצדדים, כמו חידוש עבודתה של ועדה המים המשותפת.

בנושא חידוש עבודת הוועדה המשותפת הוסכם בפגישה על חידוש פעילות הוועדה באופן שלא יחייב את הצד הפלסטיני לאשר פרויקטים ליישובים הישראליים ביו"ש, כפי שהוסכם עקרונית גם שנה קודם לכן. שוב הוסכם שרק החלטות בנושאים מהותיים יובאו לוועדה: (א) כל פעילות המשפיעה על האקווה; (ב) אספקת מים מישראל לפלסטינים; (ג) נושאי כספים; (ד) שפכים חוצי גבולות. הוסכם כי מסמך שיפרט הסכמות אלה יועבר לאישור הדרג הבכיר בשני הצדדים.

במסמך הסיכום של הפגישה האמורה, שהכינה מתפ"ש באוגוסט 2016, נכתב כי "יתרונה המרכזי של ההסכמה שגובשה הינו שחרור הוועדה מהקיפאון בו היא שרויה בשנים האחרונות. חוסר היכולת לקבל החלטה בוועדה הגביל ביותר את שיפור התשתיות באיו"ש לאוכלוסייה הישראלית והפלסטינית כאחד. יתרון נוסף הינו ההסכמה הפלסטינית לשתף פעולה בגיבוש תכנית ארוכת טווח למשק המים באיו"ש".

מתפ"ש מסרה בתשובתה מינואר 2017 כי בניגוד לאמור לעיל, במהלך השנים התקיימו מגעים חוזרים ונשנים מול הרש"פ בניסיון לחדש את פעילות הוועדה.

לאחר סיום עבודת הביקורת נחתם ביום 15.1.17 הסכם לחידוש עבודת ועדת המים המשותפת על ידי המתאם, כנציג הצד הישראלי, והשר לעניינים אזרחיים ברש"פ, כנציג הצד הפלסטיני על בסיס ההסכמות שפורטו לעיל. לפי הודעת יחידת הדוברות במתפ"ש, ההסכם נועד לקבוע מסגרת לכינוסה של הוועדה מכוח הסכם הביניים, בין היתר, במטרה לדון בנושאים האלה: הקצאת מים נוספת לאזור יו"ש ולרצועת



מתוך הכרה
באינטרסים
המשותפים בנושא
המים והסביבה
ובצורך החיוני
בשיתופי פעולה, על
מתפ"ש ועל רשות
המים לפעול להשבת
אמון הצדדים בוועדת
המים המשותפת, על
בסיס הגינות והדדיות

עזה; הגדלת מקורות המים באמצעות קידוחים חדשים; נושאי סביבה; תעריפי מים; שימוש במי קולחים לחקלאות; וקידום נושאים הידרולוגיים.

משרד מבקר המדינה מברך על חתימת ההסכם לחידוש עבודת ועדת המים המשותפת. הוא מציין בחיוב את התערבותו של המתאם בניסיונות לגשר על המחלוקות בין הצדדים בוועדת המים המשותפת, שצלחו בסופו של דבר, גם אם נעשו באיחור רב של מעל חמש שנים. עתה על מתפ"ש ועל רשות המים לפעול במרץ במסגרת הוועדה כדי לקדם הן פרויקטים ומיזמים שטרם אושרו והן פרויקטים חדשים, בין היתר, בתחום מניעת זיהומי מים, ובכלל זאת טיפול נאות בשפכים ושימוש חוזר במי קולחים.

באשר למחלוקות עתידיות בוועדת המים המשותפת, מומלץ כי מתפ"ש ורשות המים יפעלו לגיבוש מנגנון מוסכם עם הפלסטינים ליישוב המחלוקות בתוך פרק זמן סביר. מוצע כי מנגנון כזה יתבסס על מדרג אפשרויות החל בפנייה למתאם ולעמיתו הפלסטיני וכלה בפעולה על פי הצהרת העקרונות או על פי מנגנון אחר שיוסכם בין הצדדים.

משרד החוץ התייחס בתשובתו לאפשרות לפנות במקרי מחלוקת למנגנון יישוב סכסוכים באמצעות גורם שלישי זר, וחיווה את דעתו שעירוב גורם כזה עלול לפגוע במנגנון שהוקם בהסכם הביניים, שעדיין מחייב, ומתייחס למנגנון דו-צדדי בלבד, וכן עלול להפר את שיתוף הפעולה שהתקיים עד כה. הוא ציין גם של ישראל היה ניסיון מר בכמה מקרים בעבר שבהם התברר כי הגורם השלישי היה מוטה נגדה. הוא הביע תקווה שהניסיונות הדו-צדדיים, שנעשו כאמור לגבי ועדת המים המשותפת, יצליחו ויביאו לחידוש שיתוף הפעולה בין ישראל לפלסטינים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כפי שהסכם הביניים בנושא המים הושתת על רצונם הטוב של שני הצדדים⁷¹, ומתוך הכרה באינטרסים המשותפים בנושא המים והסביבה ובצורך החיוני בשיתופי פעולה, על מתפ"ש ועל רשות המים לפעול להשבת אמון הצדדים בוועדת המים המשותפת, על בסיס הגינות והדדיות.

אישור, תיאום וייזום פרויקטים במימון גורמים בינלאומיים

גורמים בינלאומיים הם גורמי מפתח בהקמת פרויקטים לטיפול בשפכים ולמניעת זיהומי מים ביו"ש וברצועת עזה. מטרת גורמים אלה לסייע לרש"פ להקים מערכות ומתקנים לטיפול בשפכים, כחלק מהשקעתם בתשתיות בשטחי הרש"פ. זהו גם

אינטרס ישראלי מובהק שמתקנים כאלה ייבנו ויתוחזקו כראוי, מתוך שיתוף פעולה ותיאום עם ישראל, כדי למנוע זיהום למי התהום ולנחלים.

לקהילה הבינלאומית מעורבות רבה בנעשה בשטחי יו"ש ורצועת עזה. תמיכתה מתבטאת בשלושה תחומים עיקריים: (א) תמיכה בתקציב הרשות הפלסטינית; (ב) סיוע בבניית היכולות השלטוניות של הרש"פ וחיזוקן; (ג) קידום פרויקטים הומניטריים ותשתיתיים ביו"ש ורצועת עזה⁷². למעלה מ-300 ארגונים בינלאומיים - ביניהם סוכנויות או"ם, סוכנויות סיוע ממשלתיות וארגונים בינלאומיים לא ממשלתיים - פועלים ביו"ש וברצועת עזה.

נמצא כי המנגנונים הישראליים האחראים להנפקת אישורים לפרויקטים, לתיאום הקשרים מול גורמים בינלאומיים בנושא הקמת תשתיות לטיפול בשפכים ולניהולם - לקויים וחסרים, ואינם נותנים מענה מספק לצורך שלשמן הוקמו. זאת בעקבות חסמים ביורוקרטיים, טיפול חסר מצד הגופים הרלוונטיים (המנהא"ג, מתפ"ש, רשות המים, משרד החוץ, המשרד להג"ס והמשרד לש"פ אזורי) והיעדר מדיניות ממשלתית.

להלן הפרטים:

חסמים ביורוקרטיים

לאחר אישור פרויקט בוועדת המים המשותפת, אם המתקן המתוכנן מיועד להיבנות בשטח C (שהוא כאמור כ-60% משטחי יו"ש), נדרש אישור המנהא"ג להקמת המתקן. האישור כולל, בין היתר, את אישור מיקום המתקן, תכנית מפורטת ואישורים ממשרדי ממשלה ומגורמים נוספים⁷³.

גורמים בינלאומיים המשקיעים בפרויקטים של טיפול בשפכים ביו"ש מלינים זה שנים רבות על המכשולים הביורוקרטיים שמעמיד המנהא"ג, הכוללים גם קשיים בתיאום מולו, חוסר שקיפות, והתנהלות איטית, ולעתים לא מקצועית, של אנשיו.

נציג בנק הפיתוח הגרמני (KfW) (להלן - הנציג הגרמני), ארגון שבחסות ממשלת גרמניה השקיע ביו"ש בעשרים השנים האחרונות 600-700 מיליון דולר, מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הליך אישור תכניות להקמת מט"שים ממושך וסבוך מדי. הוא ציין כי קבלת אישורים מול המנהא"ג היא איטית ומסורבלת, וכי לעתים הוא מופתע לרעה מהתנהלותה של מערכת זו, הכוללת ביטולי פגישות, שליחת נציגים שאינם מכירים את הפרויקטים, עיכוב במתן תשובות על שאלות, חוסר שקיפות ועוד.

הוא ציין לדוגמה כי מינואר 2015 מנסה רשות המים הפלסטינית לקבל אישור לפרויקט לבניית מט"ש ברמאללה במימון ממשלת גרמניה באמצעות הבנק הגרמני, אך נתקלת בעיכובים לא ברורים בהעברת מסמכים. בדצמבר 2016 מסר נציג הבנק הגרמני כי הדיון הראשון בפרויקט זה התקיים בסופו של דבר בנובמבר 2016. בדוח

72 אתר האינטרנט של מתפ"ש, 10.7.16.

73 דוח מרכז המחקר של הכנסת, עמ' 43.

מרכז המחקר של הכנסת הובאה עמדתו כי הליך ארוך גם מייקר את עלויות התכנון ומונע הקמת פרויקטים מסוימים, והציע כי ישראל תרכז את הטיפול אצל גורם אחד ("one stop shop")⁷⁴.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי פרויקטים בקידום הבנק הגרמני מטופלים ביעילות במשרדי המנהל, וכי העיכובים נובעים בעיקר ממורכבות תהליך רכישת הבעלות על השטח המיועד או מתהליך הפקעתו לצורכי ציבור. כמו כן חלים עיכובים במקרים שבהם יש צורך בשינוי תכנית בניין עיר (תב"ע).

הנציג הגרמני מסר שגם הדרישה הישראלית לסטנדרטים גבוהים של טיפול במט"שים מקשה ומעכבת לעתים פרויקטים, בעוד עמדת הבנק הגרמני היא שבמציאות של המצוקה הכלכלית השוררת ביו"ש עדיף לאמץ טכנולוגיה פשוטה יותר וקלה לתחזוקה לאורך זמן בסטנדרטים נמוכים יותר מאשר טכנולוגיה מורכבת וקשה לתחזוקה, שאמנם תפיק מי קולחים ברמה גבוהה יותר בטווח הקצר, אך עלולה להיות חשופה לתקלות ולחוסר תפקוד בטווח הארוך. יצוין כי מנהלי איגודי הערים של יהודה ושומרון אינם מסכימים עם גישה זו, וסוברים שעל ישראל להתעקש על טכנולוגיה בסטנדרטים גבוהים כפי שקיימת בישראל.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו כי הדרישה לטיפול בשפכים בסטנדרטים גבוהים חיונית כדי להבטיח שימוש נאות בקולחים ומניעת זיהום נחלים. עם זאת, בכל הפרויקטים והפגישות עם נציגי המדינות התורמות הבהירו נציגי המשרד כי התכנון הסופי צריך להתבסס על סטנדרטים אלה, אולם ניתן לבצע זאת בשלבים, ובשלב ראשון להסתפק בטיפול שניוני, שכאמור מאפשר השקיה חקלאית ומפחית בהרבה את הזיהום הסביבתי. המשרד הוסיף כי ניסיון העבר מלמד על חוסר תחזוקה של התשתיות המוקמות, מצב שעלול להסב נזק רב יותר מתועלת, ולכן נדרשת בפרויקטים אלה תחזוקה רבת שנים מצד המדינות התורמות, לרבות בניית יכולות מקומיות לתחזוקה לאורך זמן.

הנציג הגרמני ציין גם כי לעתים דורשות הרשויות הישראליות לחבר יישובים יהודיים ביו"ש למתקני טיפול בשפכים שמממן הבנק הגרמני, חיבור המנוגד למדיניות ממשלת גרמניה (כי פרויקטים אלה הם חלק משיתוף פעולה גרמני-פלסטיני), ולכן דרישה זו גורמת אף היא לעתים לעיכובים באישורי המנהל⁷⁵. רשות המים חולקת על קביעה זו ומפנה לפרוטוקול של ועדת המשנה לביוז' של ועדת המים המשותפת מאוגוסט 2009, המוכיח לטענתה שישראל מעולם לא קשרה בין אישור מט"שים פלסטיניים לחיבורם להתנחלויות, ואם ביקשה זאת, עשתה כך מטעמים הנדסיים וכלכליים ולא כתנאי מוקדם.

גם נציגי הבנק העולמי באזור הלינו בפני משרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 על עיכובים לא סבירים באישור פרויקטים ביו"ש וברצועת עזה מצד הגורמים הישראליים, המקשים מאוד לקדם פרויקטים עבור הפלסטינים, וכך מסבים נזק גם לישראל.

74 שם.

75 שם, עמ' 44-45.



לאור האינטרס
הישראלי בבניית
מתקני טיפול ושימוש
חוזר בשפכים
לאוכלוסייה
הפלסטינית ביו"ש
ולאור המשך
ההשקעות של גורמים
בינלאומיים בנושא זה,
על מנהא"ז ומתפ"ש
לפעול בהקדם לייעול
ולקיצור הליכי האישור
של פרויקטים ביו"ש
במימון גורמים
בינלאומיים

מנספח הפרויקטים למסמך רשות המים, שנזכר לעיל, עולה כי יש תכניות למתפ"ש פלסטיניים בשטח C הממתינות לאישור המנהא"ז במשך שנים. לדוגמה, מת"ש באזור רמאללה עין ג'ריות, שמיקומו אושר עקרונית על ידי המנהא"ז עוד ב-2008, עדיין ממתין לאישור סופי של המנהא"ז.

ממשרד החוץ נמסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי טיפולם של המנהא"ז ומתפ"ש בפרויקטים של מדינות תורמות בשטחי C וברצועת עזה גורם לכך שישראל מאבדת רצון טוב מצד העולם לתרום כספים לבניית מתקני טיפול במים לאוכלוסייה הפלסטינית, וכי ארגונים בינלאומיים עלולים להעביר כספים שהוקצו להם למטרות אלה - למקומות אחרים בעולם. ראש מדור ארגונים בינלאומיים במנהא"ז (להלן - רמ"ד ארב"ל) מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הבנק העולמי הפחית במידה רבה את פעילותו באזור, בין היתר, בשל הביורוקרטיה הישראלית החלה בשטח C, וכי בשטחי B-1 A קל יותר למדינות התורמות לממן פרויקטים.

הביקורת העלתה כי המנהא"ז אחראי לחלק מהעיכובים בבניית מתקנים לטיפול בשפכים ביו"ש הקשורים בתהליך מתן האישור לבנייה בשטחי C במימון ארגונים בינלאומיים. משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז ולמתפ"ש כי לאור האינטרס הישראלי בבניית מתקני טיפול ושימוש חוזר בשפכים לאוכלוסייה הפלסטינית ביו"ש ולאור המשך ההשקעות של גורמים בינלאומיים בנושא זה, עליהם לפעול בהקדם לייעול ולקיצור הליכי האישור של פרויקטים ביו"ש במימון גורמים בינלאומיים, ובראש ובראשונה פרויקטים הממתינים כיום לאישור. כמו כן, עליהם לשפר את איכות השירות, השקיפות ומקצועיות הטיפול של אנשיהם הבאים במגע עם גורמים אלה.

טיפול חסר במישור הבינלאומי בגופים הרלוונטיים

רשות המים

רשות המים היא הגורם המקצועי הישראלי המאשר בפועל פרויקטים של מים וביוב ביו"ש, הן בשטחי ההתיישבות הישראלית והן מחוצה להם, לרבות בשטחי הרש"פ, על פי הסכמי הביניים ובמסגרת ועדת המים המשותפת והוועדות הטכניות שמתחתיה. עם זאת, הסמכויות החוקיות בשטחים האלה שמורות כאמור בידי המנהא"ז ובידי מתפ"ש.

ואולם, מתפ"ש ומנהא"ז רואים ברשות המים את הגורם המקצועי המוסמך בנושאים אלה, כפי שפורט גם בעניין פעילות ועדת המים המשותפת לעיל. כך נוצר מצב אנומלי, ולפיו הגורם המוסמך (מנהא"ז) חסר כלים מקצועיים לקידום מגוון יוזמות בתחומי מים וביוב מול גורמים בינלאומיים, ואילו רשות המים, בעלת הכלים

המקצועיים, אינה רואה עצמה בעלת סמכות חוקית לניהול מגעים ולקידום פתרונות מול הגורמים האלה⁷⁶.

הביקורת העלתה כי אף על פי שרשות המים היא הגורם המקצועי הדומיננטי והמוביל בכל נושא מפעלי המים והטיפול בשפכים ביו"ש, הקשור באופן הדוק לפעילות הגורמים הבינלאומיים המממנים, רשות המים ממעטת לקיים מגעים עם גורמים אלה, וגם אין לה גורם המרכז את הטיפול בנושא. על רשות המים לבחון, יחד עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים ובמשרד החוץ ככל הנדרש, את הצורך בהגברת מעורבותה במגעים עם גורמים בינלאומיים ובשיפור יכולתה לקדם פרויקטים בנושאי מים וביוב ביו"ש.

קמ"ט סביבה

קמ"ט סביבה עוסק, בין השאר, גם בתיאום ובקישור בנושאי הגנת הסביבה עם העמיתים במשרדים להגנת הסביבה באזורים שכנים ובקידום מיזמים ותשתיות תומכות סביבה מול הקהילה הבינלאומית. יצוין כי מ-2014 משמש קמ"ט סביבה גם ממלא מקום קמ"ט מים.

הביקורת העלתה כי אף על פי שתחומי עיסוקו של קמ"ט סביבה קשורים באופן הדוק לפעילותם של הארגונים הבינלאומיים בתהליכי הזום, האישור, התכנון, ההקמה והתחזוקה של הפרויקטים בתחום הגנת הסביבה בכלל ובתחום הטיפול בשפכים בפרט, אין בקמ"ט סביבה בעל תפקיד הממונה על הקשרים עם הארגונים הבינלאומיים.

ביוני 2016 מסר קמ"ט סביבה למשרד מבקר המדינה, כי כיום אין אחראי קשרים בינלאומיים בתוך יחידת קמ"ט סביבה, אולם כמה יתרונות ברורים יושגו אם יימצא בעל תפקיד כזה: (א) ניתן יהיה להשפיע על קביעת סדרי עדיפויות בנוגע לפרויקטים סביבתיים ביוזמת הגורמים הבינלאומיים והפלסטיניים; (ב) תהיה מעורבות גדולה יותר מצד היחידה בכל הנוגע לקידום מיזמים רצויים; (ג) אחראי תחום זה יפעל לטובת מפגשים תקופתיים עם הגורמים השונים, מפגשים העשויים לייעל את הפעילות המשותפת ואת העשייה לטובת הסביבה באזורנו. יצוין כי קמ"ט סביבה לא פנה בעניין זה לראש המנהל או למתפ"ש.

דוגמה לנושא שקמ"ט סביבה עשוי לסייע בקידומו היא הכשרת מפעילי מט"שים פלסטיניים שנבנו במימון ארגונים בינלאומיים, בדומה להכשרת מפעילי מט"שים בישראל. שיפור בתחזוקת המט"שים הפלסטיניים ביו"ש עשוי לטייב במידה רבה את איכות המים המטופלים, ולסייע במניעת נזקים סביבתיים, לרבות כאלה המגיעים לתוך שטחי מדינת ישראל.

76 דוגמאות לכך ניתן למצוא בנושא הטיפול בשפכי נחל שכם ונחל אלכסנדר וכן בקולחי מט"ש אל-בירה, כפי שיפורט בפרקים הבאים.

דוגמאות לפרויקטים חדשניים בתחום המים שבוצעו בשיתוף גורמים ישראליים ובינלאומיים הן פרויקטים של מכון הערבה, כמו ניטור ומיפוי זיהומי מים בנחל חברון⁷⁷; פרויקטי הקמת מתקנים לטיפול בשפכים בהיקף מצומצם בכפרים פלסטיניים ביו"ש; הקמת מתקנים לשימוש חוזר ב"מים אפורים"⁷⁸. תמיכת קמ"ט סביבה וקמ"ט מים בפרויקטים מסוג זה עשויה לקדם פתרונות שיגדילו את כמויות המים הזמינים ביו"ש וברצועת עזה ויגנו על הסביבה.

תצלומים 3 ו-4: מטע שהושקה ב"מים אפורים" בכפר הפלסטיני חלחול,

מאי לעומת יולי 2015



צילום: מכון הערבה, יולי 2015



צילום: מכון הערבה, מאי 2015

במקרים אחרים, היעדר תיאום וקשיים בתקשורת בין גורמים ישראליים ובינלאומיים גרמו למפגעים סביבתיים או הקשו על הצדדים למצוא פתרונות. דוגמאות לכך הן השפכים בנחל שכם ובנחל אלכסנדר הגורמים למפגעים סביבתיים בעמק חפר, וכן זיהום נחל חברון בחומרים רעילים, כפי שיפורט להלן.

77 מכון הערבה הוא מרכז אקדמי המפעיל תכניות לימוד ומחקר אקדמי בתחומי הסביבה השונים, תוך כדי הדגשת שיתוף פעולה בין ישראל לשכנותיה. <http://arava.org/arava-research-centers/center-for-transboundary-water-management/israeli-palestinian-stream-monitoring-program-the-besorhebron-river>. מתוך אתר האינטרנט של מכון הערבה, 21.9.16.

78 מים אפורים - שפכים שאין בהם הפרשות אדם וניתן לעשות בהם שימוש חוזר. ראו להלן בפרק המשנה "המשרד לשיתוף פעולה אזורי".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי עליו לחזק את יכולתה של יחידת קמ"ט סביבה לפעול מול גורמים בינלאומיים ולקדם פרויקטים ומיזמים בתחום הטיפול בשפכים והשבת קולחים, לרבות העברת ידע והדרכת מפעילי מט"שים פלסטיניים. במסגרת זו מומלץ כי קמ"ט סביבה יסתייע גם במכוני מחקר ובארגונים לא ממשלתיים העוסקים בתחומים אלה.

מדור ארגונים בינלאומיים במנהא"ז

במנהא"ז קיים ענף תיאום אזרחי הכולל את מדור ארגונים בינלאומיים (להלן - מדור ארב"ל), האחראי על הקשר עם הקהילייה הבינלאומית ועם הארגונים הבינלאומיים. המדור מספק היתרים, ויזות ורישיונות לאישים בארגונים בינלאומיים המבקרים באזור, מתאם את המעברים שלהם ומסייע בקידום מיזמים בעיקר בשטחי C, ולעתים גם בשטחי A ו-B שבאחריות אזרחית של הרש"פ. מדור ארב"ל כולל את ראש המדור, סגן וחייל נוסף. כמו כן, בכל מרכז תיאום וקישור ביו"ש וברצועת עזה יש קצין ארב"ל המסייע בתיאומים טכניים שונים.

הביקורת העלתה כי עד 2014 הייתה היחידה העוסקת בקשר מול ארגונים בינלאומיים במנהא"ז ענף בפני עצמו, שבראשו עמד קצין בדרגת סגן אלוף שתחתיו רמ"ד ארב"ל בדרגת רב סרן שלו היו כפופים שני סרנים וכמה חיילים, ואילו מאותה שנה צומצמה היחידה למדור, שבראשו קצין בדרגה נמוכה יותר - רב סרן - שתחתיו קצין וחייל נוסף. על פי גורם בכיר במנהא"ז, צמצום זה בכוח אדם פגע ביכולתה של היחידה לעסוק במשימות הנוגעות לייזום ולקידום השקעות של מדינות תורמות בפרויקטי מים וביוב ברש"פ⁷⁹.

על המנהא"ז לשקול דרכים לשיפור יכולותיו של אגף ארב"ל באופן שיאפשר לו לייזם ולקדם פרויקטים רבים יותר בשיתוף גורמים בינלאומיים בלוחות זמנים קצרים יותר.

המשרד להג"ס

הביקורת העלתה כי אף על פי שפועל במשרד להג"ס אגף יחסים בינלאומיים, ככלל המשרד אינו עוסק בנושאים של מפגעי סביבה מיו"ש ומרצועת עזה מול גורמים בינלאומיים.

בשנים 2013-2014 הוכנו במשרד להג"ס כמה מסמכים לבקשת השר להג"ס דאז עמיר פרץ בנושא שיתוף פעולה אזורי. בפברואר 2014 נפגש השר פרץ עם משלחת מטעם הרשות לאיכות הסביבה הפלסטינית. בפגישה נבחן שיתוף פעולה בנושאי

79 העברה חלקית של מסמכים שביקש משרד מבקר המדינה מרמ"ד ארב"ל, לאחר בקשות חוזרות ונשנות במשך מעל חודשיים, הקשתה את פירוט ממצאי הביקורת בנושא זה.

טיפול בשפכים, מניעת זיהום נחלים, טיפול בפסולת ועוד. זו הייתה הפעם הראשונה לאחר שנים רבות שהתקיימה פגישה רמת דרג בין ישראל לרשות הפלסטינית בתחומי הסביבה.⁸⁰

בישיבה הוחלט להקים צוות משותף לישראל ולרשות הפלסטינית בראשות מנכ"ל המשרד להג"ס ומ"מ יו"ר רשות הסביבה הפלסטינית, שיתכנס פעם בחודש וידון בנושאי סביבה נקודתיים ובשיתוף פעולה בעניינם, כמו טיפול בהזרמת שפכים לנחלים. מהמשרד להג"ס נמסר באוקטובר 2016 כי עקב חוסר שיתוף פעולה מן הצד הפלסטיני לא התקיימו מפגשים של הצוות המשותף.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב ניסיונות שעשה בעבר המשרד להג"ס בראשות השר לשעבר עמיר פרץ לקידום שיתוף פעולה סביבתי חוצה הקו הירוק עם הרש"פ. עם זאת, מהביקורת עולה כי משנת 2015 לא נקט המשרד צעדים ממשיים לקידום יוזמות מול גורמים בינלאומיים.

יצוין כי קיימים פורומים אזוריים ובינלאומיים שונים העוסקים מפעם לפעם בסוגיות של זיהומי מים חוצי גבולות, שהמשרד להג"ס אינו משתתף בהם, אף שהוא יכול להיעזר בהם לקידום פרויקטים למניעת זיהומי מים באזורנו. לדוגמה, הארגון האזורי אקופיס⁸¹ (להלן - אקופיס) ומכון הערבה הפועלים מול גורמים אזוריים ובינלאומיים בנושא זה⁸². כמו כן, בנובמבר 2015 התקיים כנס מטעם אונסק"ו⁸³, במסגרת התכנית ההידרולוגית הבינלאומית, בנושא "שימור המערכת האקולוגית החופית ואתגרי מצוקת מים באזור מזרח הים התיכון", בהשתתפות גורמים אזוריים מישראל, מלבנון ומהרש"פ. מהנדס מים ושפכים מישראל שהשתתף בכנס מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016, כי אחד היעדים שהציבו משתתפי הכנס היה הקמת פורום דיונים אזורי, בחסות אונסק"ו, שבו ישתתפו רשויות מקומיות ובעלי עניין כדי להעריך את צרכיו ההולכים וגדלים של האזור ואת הסיכונים הנצבים בפניו ולהציע דרכי התמודדות עמם.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי במשך השנים הוא פעל מול ארגונים ומול מדינות תורמות במטרה למזער מפגעים סביבתיים בתחומי יו"ש, וביניהם גם מפגעי זיהום מים חוצי גבולות, אולם עקב התנגדות הרש"פ לשיתוף פעולה רשמי עם הצד הישראלי, הפרויקטים לא התקדמו. הוא ציין כי קיימים כמה פורומים שבהם ניתן ליצור קשרים מקצועיים, לדוגמה: תכנית הסביבה של האו"ם שבימים אלה המשרד עוסק בהכנת הצעות לשיתוף פעולה עם הפלסטינים במסגרתה (UNEP); תכניות אירופיות שבמסגרתן מתקיימות סדנאות אזוריות בהשתתפות נציגים מישראל, מן הרש"פ וממדינות האזור.

80 אתר המשרד להג"ס, אוגוסט 2016.

81 ארגון סביבתי-אזורי בעל נציגות בישראל, ברש"פ ובירדן. נקרא בעבר "ידידי כדור הארץ".

82 בספטמבר 2016 התקיים כנס מטעם מכון הערבה בהשתתפות גורמים ישראליים, פלסטיניים וירדניים בנושא שיתוף פעולה סביבתי חוצה גבולות בין ישראל, ירדן והרש"פ, שעסק בין היתר בטיפול בשפכים ובהשבת קולחים.

83 אונסק"ו - ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO).



אף על פי שבמשרד
החוץ יש בעלי
תפקידים המתמחים
בעבודה מול גורמים
בינלאומיים, גורמים
מקצועיים אלה
הורחקו מעיסוק בזירה
הפלסטינית, ומשכך
הם אינם שותפים
פעילים בקידום
פרויקטים ברש"פ מול
גורמים בינלאומיים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי עליו להגביר את מעורבותו ואת פעילותו מול גורמים אזוריים ובינלאומיים, בנושא מפגעים סביבתיים חוצי גבולות בכלל ובתחום המים בפרט, כדי לעודד יזמות פרטית, הקמת פרויקטים והעברת ידע בין ישראל לפלסטינים לטיפול במפגעים סביבתיים בשני צדי הקו הירוק.

משרד החוץ

במשרד החוץ, הממונה על יחסי החוץ של מדינת ישראל, יש אגפים הרלוונטיים לנושא זיהומי מים חוצי גבולות עם שכנותיה, ביניהם אגף ארגונים בינלאומיים, אגף כלכלה ואגף המזרח התיכון. הממונה על שיתוף פעולה אזורי באגף המזרח התיכון ועל תהליך השלום בתחום המים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי אמנם משרד החוץ מעורב בנושאים הקשורים למים בזירה הירדנית, אך בשנים 2011-2012 הורחק המשרד מהזירה הפלסטינית. הוא הוסיף כי בנושא המים והביוב, משרד החוץ מקבל עדכונים מן הגורמים המקצועיים, במקרה זה רשות המים, ויכול לסייע בעת משבר ("כיבוי שריפות"), אך אינו מעורב בתהליכי קבלת ההחלטות; הוא ציין כי אם גורם זר מעוניין לבצע פרויקט ביו"ש ופונה למשרד החוץ, יכול המשרד לחבר בין הגורמים.

מכאן עולה כי אף על פי שבמשרד החוץ יש בעלי תפקידים המתמחים בעבודה מול גורמים בינלאומיים, גורמים מקצועיים אלה הורחקו מעיסוק בזירה הפלסטינית, ומשכך הם אינם שותפים פעילים בקידום פרויקטים ברש"פ מול גורמים בינלאומיים.

פעמיים בשנה, במאי ובספטמבר, מתקיים כנס של ועדת הקישור של המדינות התורמות (להלן - כנס התורמות), הדן בדרכים לסייע לפיתוח הרש"פ באמצעות דו-שיח בין המדינות התורמות, הרש"פ וממשלת ישראל⁸⁴. ישראל מזמנת אף היא לכנסים אלה. משרד החוץ עומד בראש המשלחת הישראלית שבה משתתפים נציגים של משרדי ממשלה, ביניהם משרד החוץ, משרד האוצר ומת"ש.

הביקורת העלתה כי אף שנושא המים והאנרגיה ברש"פ נמצא על סדר יומם של כנסי התורמות, הנציגות הישראלית לכנסים אלה בראשות משרד החוץ לא ניצלה מפגשים אלה המתקיימים פעמיים בשנה לקידום פרויקטים בתחום מניעת זיהומי מים משטחי יו"ש ורצועת עזה.

84 Ad Hoc Liaison Committee - AHLC on Palestinian Economy. הוועדה הוקמה בשנת 1993 ובה 15 נציגים, ביניהם ארצות הברית, האיחוד האירופי, הבנק העולמי, האו"ם, קרן המטבע הבינלאומית ונורווגיה המשמשת כיושבת ראש. מתוך אתר האינטרנט של הוועדה: <http://www.lacs.ps/article.aspx?id=6>

במסמך סיכום כנס התורמות מאפריל 2016, כתבו נציגי מתפ"ש, בין היתר, כי ישראל ניסתה להדגיש את הצורך בקידום פרויקטים ולהשתמש בכנס ועדת התורמות כאמצעי למינוף הנושא, אולם הכנס התמקד בהיבטים הפיננסיים של הרש"פ. בהמשך נכתב שפרויקט המט"ש החדש ברצועת עזה (NGEST)⁸⁵ דווקא הועלה בכנס "בחרופות ובאופן תכוף", מתוך הדגשה שאם ישראל לא תיעתר לספק לפרויקט חשמל, תיחלש הנכונות לקדם פרויקטים נוספים, לרבות מתקן ההתפלה לרצועת עזה.

עוד נכתב בסיכום כנס ועדת התורמות כי ייתכן שהכנס הבא יתמקד בהידוק מעורבות המגזר הפרטי במשק הפלסטיני. יצוין כי כמה גורמים המתמחים בנושאים סביבתיים ביו"ש וברצועת עזה, כמו איגודי הערים לאיכות הסביבה ביו"ש ומכון הערבה, הדגישו בפני משרד מבקר המדינה את חשיבות עידוד פעילותם של יזמים פרטיים ביו"ש, בכלל ובתחומים של טיפול במים בפרט.

קמ"ט סביבה, המשמש כאמור גם קמ"ט מים בשנתיים האחרונות, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי אף שהוא הגורם המכיר מקרוב ולאורך שנים את המציאות ביו"ש בנושאים של מים וטיפול בשפכים, לרבות הבעיות הקיימות בשטח ופתרונות אפשריים, הוא מעולם לא שותף בהכנת הנושאים לכנסים האמורים. לדעתו ניתן להציג את ישראל בכנסים אלה באור חיובי יותר שישקף את תרומת המדינה למצב הסביבה ביו"ש.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי כנסי התורמות הם בעלי אופי מדיני-כלכלי, ובמהותם אינם מפגשי מומחים טכניים ודרגי מקצוע מעשיים העוסקים בביצוע הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ ולמתפ"ש כי עליהם לבחון במשותף דרכים לקדם יוזמות ופרויקטים המיועדים למניעת זיהומי מים ביו"ש וברצועת עזה, ומתוכם במסגרת הכנסים הדו-שנתיים של ועדת התורמות, ולהתייעץ לשם כך עם כל הגורמים הרלוונטיים, הממשלתיים והחוץ-ממשלתיים, המכירים מקרוב את המציאות בשטח.

המשרד לשיתוף פעולה אזורי

המשרד לשיתוף פעולה אזורי אחראי על תכנונם וקידומם של פרויקטים לשיתוף פעולה בין ישראל לרש"פ, לירדן, למדינות ערביות אחרות ולטורקיה בתחומים של תעשייה והיי-טק, חקלאות יבשתית וימית, תיירות, איכות הסביבה ועוד.⁸⁶

בשנים 2014-2016 הסכים המשרד לש"פ אזורי להשתתף במימון פרויקט שזם מכון הערבה בנושא "מערכות מבזרות לטיפול והשבת מים שחורים ואפורים עבור כפרים שאינם מחוברים לרשת ביוב בגדה המערבית", במטרה לצמצם את זיהום הנחלים ומי התהום ביו"ש. המשרד לש"פ אזורי מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016

85 מט"ש שנבנה בצפון רצועת עזה במימון גורמים בינלאומיים, והפעלתו כיום תלויה בהספקת חשמל מישראל.

86 המשרד הוביל את פרויקט Red-Dead, הנוגע לים המלח וליים סוף בשיתוף ישראל, ירדן והרש"פ.

כי הפרויקט נועד להתבצע בשיתוף פעולה ישראלי, ירדני ופלסטיני תוך כדי שיתוף גורמים בינלאומיים, באופן התואם את חזונו ואת ייעודו של המשרד. המשרד הקצה לפרויקט 500,000 ש"ח, מחצית מעלות הפרויקט⁸⁷.

הפרויקט לא יצא לפועל, בשל שני מכשולים: (א) קושי למצוא גורם שיבטח את המתקנים שנועדו להבנות במקור בשטח A על פי דרישות חברת הביטוח הממשלתית ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל). גם לאחר שהועבר הפרויקט לשטח C, לכפר חירבת זכריא שבגוש עציון, בתמיכת מועצת הגוש, נשארו דרישות הביטוח גבוהות, תהליך המו"מ בנושא זה התארך ולא הגיע לכלל סיכום; (ב) המנהא"ז לא נתן היתר בנייה עקב היעדרה של תכנית בניין עיר (תב"ע) באזור.

מכון הערבה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לטעמו הגורמים הממשלתיים הישראליים לא עשו די כדי לאפשר את מימושו של הפרויקט, וציין כי פרויקטים דומים שביצע במימון גורמים בינלאומיים בשטחי A ו-B יצאו אל הפועל⁸⁸. קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי בניגוד לאזורים אחרים בשטח C, דווקא למועצת גוש עציון יש ועדת תכנון מקומית שבכוחה להנפיק היתרי בנייה ומכאן שחוקיות הבנייה לא הייתה צריכה להכשיל את הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את תמיכתו של המשרד לשט"פ אזורי בפרויקט זה, המשלב הן תרומה למניעת זיהומי מים והן היבטי שיתוף פעולה אזורי - ישראלי, פלסטיני וירדני. עם זאת, המשרד לא עשה די כדי לרתום את הגורמים הממשלתיים, ובראשם המנהא"ז, במטרה למצוא דרכים להתמודדות נאותה עם המכשולים לצורך קידומו ומימושו של הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשט"פ אזורי ולמנהא"ז כי עליהם לשתף פעולה באופן שוטף באיתור פרויקטים מסוג זה ובהסרת החסמים ממימושם, ככל הניתן.

המשרד לשט"פ אזורי מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי בכוונתו לפעול מידית מול הגורמים הנוגעים בדבר: מכון הערבה, ענבל, המנהא"ז ומועצת גוש עציון כדי ליישם את הפרויקט.

ראוי לציין פרויקט נוסף שהובא לפני המשרד לשט"פ אזורי, אך לא הגיע לכדי מימוש בשל מכשולים שונים: תכנית אב לאגן הירקון, המשתרע משני צדי הקו הירוק. התכנית נמצאת בהכנה על ידי רשות נחל הירקון, ועיקריה הוצגו לפני המשרד ב-2014 לצורך קבלת תמיכה כספית. מטרת-העל של התכנית היא "הכנת תכנית אב כוללת ומדיניות לניהול אגן הירקון/אל-עוג'ה בהתבסס על מכלול ההיבטים ההידרולוגיים, האקולוגיים והסביבתיים ובשילוב נכון עם הפעילות האנושית, להפיכת האגן למרחב איכות סביבתי, אורבני ואזורי חוצה גבולות". יצוין כי תכנית שיקום

87 המשרד ציין כי מדובר במודל ייחודי לטיפול קהילתי בשילוב השבת מים מקומית לקואופרטיב חקלאי, שתוכנן להתבצע מתוך שיתוף פעולה עם גופים פלסטיניים (בניהם ראשי ערים וחברת מהנדסים), חברה ירדנית לשירותי איכות סביבה, שתפקידה היה לרכז את הפרויקט במשותף עם מכון ערבה, ותאגיד המים והביוב של רהט שתוכנן להדריך את המשפחות בנושא הקמת הקואופרטיב ותפעולו בכל ההיבטים הנדרשים.

88 ראו לעיל תצלומים 3 ו-4 המציגים פרויקט דומה של מכון ערבה - מטע שהושקה ב"מים אפורים" בכפר הפלסטיני חלחול, מאי לעומת יולי 2015.



ממשלת ישראל לא
גיבשה עד כה מדיניות
לניהול סביבתי חוצה
גבולות בכלל ולניהול
זיהומי מים מסוג זה
בפרט. היעדר טיפול
וקבלת החלטות
ברמה הממשלתית,
וכן היעדר גורם
ממשלתי אחד
המופקד על נושא זה -
מנעו או עיכבו מציאת
פתרונות אגב פגיעה
מתמשכת בסביבה,
בבריאות הציבור
ובאינטרס הציבורי

לנחל הירקון בוצעה בהצלחה בצדו המערבי של הקו הירוק, ותכנית האב נועדה להרחיבה לכל האגן. מנהל רשות נחל הירקון מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי המשרד לש"פ אזורי הביע נכונות לקדם את הפרויקט, אולם בשל חשש של רשות נחל הירקון שאינה עומדת בקריטריונים לקבלת מימון מהמשרד היא לא המשיכה את ההליך, וגם הוא מצדו לא פנה אליה להמשך הטיפול בנושא.

המשרד לש"פ אזורי הודיע בתשובתו כי בכוונתו לבחון יחד עם רשות נחל הירקון את האפשרויות לקידום פרויקט זה.



מהאמור לעיל עולה כי פעולתם של הגורמים הממשלתיים בתחום הייזום, התיאום והאישור של פרויקטים במימון גורמים בינלאומיים לוקה בחולשה ממשית, ברמת מעורבות נמוכה, בהיעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הממשלתיים, ומעל הכול - ניכר חוסר בגורם אחד שינהל ויתכלל נושא זה. בעקבות זאת מתעכבים, או שאינם מתבצעים כלל, פרויקטים למניעת זיהומי מים בין ישראל לבין שטחי יו"ש ורצועת עזה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי מתפ"ש, המשרד לש"פ אזורי, המשרד להג"ס ומשרד החוץ יבחנו במשותף נושא זה, וימליצו על גורם אחד שיוביל אותו כאמור.

היעדר מדיניות ממשלתית

נמצא כי ממשלת ישראל לא גיבשה עד כה מדיניות לניהול סביבתי חוצה גבולות בכלל ולניהול זיהומי מים מסוג זה בפרט⁸⁹, ואף לא דנה בנושא זה בשנים האחרונות. בכך התעלמה מהשלכותיו הרחבות של הנושא, בין היתר על עתודות המים של ישראל, על בריאות הציבור ואף על ההיבט המדיני-ביטחוני.

עוד הועלה כי בסדרת נושאים, למרות מאמצים מצד דרגי הביצוע בגופים הממשלתיים להביא לפתרון אי-הסכמות ולהסרת מפגעים סביבתיים, היעדר טיפול וקבלת החלטות ברמה הממשלתית, וכן היעדר גורם ממשלתי אחד המופקד על נושא זה ותכלולו מול כלל הגורמים המטפלים - מנעו או עיכבו מציאת פתרונות אגב פגיעה מתמשכת בסביבה, בבריאות הציבור ובאינטרס הציבורי.

קושי זה עובר כחוט השני בין בעיות במגוון נושאים שפתרון מבוסס לבוא לעתים במשך עשרות שנים, כמו: שפכי אזור ירושלים המזרמים לקדרון, זיהום נחל אלכסנדר, זיהום נחל חברון, קולחי אל-בירה ושפכי רצועת עזה המזרמים לים ולנחלים, כפי שיפורט להלן.

במכתב מינואר 2016 פנה מנכ"ל רט"ג, שאול גולדשטיין, לשר הביטחון דאז, משה יעלון, והתריע כי מצב הטיפול בביוב בשטחי יו"ש חמור ביותר, ולכן יש פגיעה מתמשכת באקוואה המרכזית של ישראל, פגיעה בטבע ובמטיילים וזרימת זיהום לתוככי ישראל הריבונית. מתפ"ש השיבה למכתב זה בפברואר 2016 בפרטה פעולות רבות שעושה המנהל"ז בתחום איכות הסביבה במציאות המורכבת של חלוקת השטח והשליטה ביו"ש.

במרץ 2016 השיב מנכ"ל רט"ג למכתב זה וכתב, בין היתר, כי למרות מאמצי המנהל"ז הפועל כמיטב יכולתו לשפר את המצב, השינויים בשטח קטנים וכי "פתרונות של ממש ייתכנו רק על ידי מהלך החלטי של ממשלת ישראל". הוא הוסיף כי "בשנה הבאה ימלאו 50 שנים למלחמת ששת הימים. ממשלות ישראל במשך כל התקופה הזו לא טיפלו כהלכה בבעיית הביוב בשטחי יהודה ושומרון. לצערי, מצב הטיפול בביוב בהתיישבות היהודית אינו טוב בהרבה. אני מציע ומבקש שנושא זה יעלה לשולחן הממשלה וטיפול החלטה ברורה לפיה מדינת ישראל לא רואה בנחלים נתיבי ביוב וקולחים ולא תסכים לסכן את מי השתייה של אזרחי מדינת ישראל ושל כל תושבי יהודה ושומרון".

במסמך שכותרתו "TOR⁹⁰ לתכנית אב לניהול סביבתי ביהודה ושומרון - טיוטה לדיון", שהעביר מנכ"ל איגוד ערים לאיכות הסביבה - יהודה ד"ר ניצן לוי למשרד להג"ס ולקמ"ט סביבה, הוצע מתווה לגיבוש מדיניות לניהול סביבתי ביו"ש. במסמך נכתב כי:

מדינת ישראל נמצאת בדילמה קשה באשר לשאלה, מהי הדרך לנהל נכון את הסביבה, במציאות שבה הצד השני, אינו משתף פעולה, ואם כן, הוא חסר יכולת לקדם פתרונות. כיצד יש לנהל את הקמת התשתיות עבור הפלשתינים על ידי המדינות התורמות, האם למדינת ישראל צריכה להיות דעה או עדיפות באשר לתשתיות המוקמות, ומה המשמעות של כל פתרון מוצע לניהול הסביבתי העתידי בין הצדדים, עת ייחתם הסכם קבע מסוג כלשהו בין ישראל לרש"פ... ההנחיות לעבודה זאת יוצאות מתוך הנחה שמדיניות של חוסר מדיניות היא בעייתית מבחינה סביבתית, בשל הרגישות הרבה של הסביבה ביהודה ושומרון, ונראה שעדיף להגדיר מדיניות מובנית מאשר להיגרר אחרי יוזמות של יזמים פרטיים וארגונים בינ"ל.

הביקורת העלתה כי גם המשרד להג"ס לא הגדיר לעצמו מדיניות לניהול סביבתי בין ישראל ליו"ש ולרצועת עזה. הנהלת המשרד לא דנה בניהול הסביבתי הרצוי בהתחשב, בין היתר, באיומים הסביבתיים העיקריים, בתנאי השטח, במצב הגאוגרפי ובסכמים בין ישראל לרש"פ ולירדן.

בישיבת ועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון בנושא מפגעים סביבתיים באיו"ש מיוני 2016, סיכם היו"ר כי הוועדה קוראת לשר ולמנכ"ל המשרד להג"ס לגבש תכנית אב לסביבה חוצת גבולות יחד עם מתפ"ש. הביקורת העלתה כי עד ינואר 2017 לא החלו המשרד להג"ס ומתפ"ש בפעולות לגיבוש תכנית האב האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי ראוי שייזום תהליך לגיבוש מדיניות כוללת בנושא זיהומי מים החוצים את הקו הירוק, והטומנים בחובם סיכונים סביבתיים ובריאותיים ממשיים לתושבי ישראל, והם בעלי היבטים חשובים נוספים גם לשיתוף פעולה אזורי עתידי; על הנהלת המשרד להג"ס לזיום דיון מקיף ומעמיק בממשלה בנושא מדיניות סביבתית חוצת גבולות בכלל ובנושא זיהומי מים בין ישראל לשטחי יו"ש ורצועת עזה בפרט, כדי שזו תגבש מדיניות מתואמת לכלל משרדי הממשלה העוסקים בנושא ותקבע את הגורם הממשלתי שיוביל את הטיפול בו. בהתאם לכך, על המשרד להג"ס, בהתייעצות עם מתפ"ש ועם המנהא"ז, לגבש את מדיניותו בנושא זה, ובכלל זה דרכי העבודה מול משרדי הממשלה האחרים, מול גורמי הביטחון ומול הגורמים הבינלאומיים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי הנהלת המשרד מכירה בבעייתיותו של נושא זיהום מים חוצה גבולות, וכי בתכנית העבודה ל-2017 יוקצו משאבי כוח אדם ותקציב לצורך הגברה של ממש בפיקוח כדי למפות את הבעיות בתחום זה וכדי לפעול בהתאם לסמכויות המשרד למיגורן. במסגרת זאת תקום יחידה מיוחדת שתופעל באמצעות רט"ג ותעסוק בצמצום מקורות הזיהום ובמניעתם. כמו כן, בכוונת המשרד להכין במהלך 2017 תכנית כוללת, אשר תבחן סל של פתרונות לבעיות שאותו ותגדיר את הדרכים ליישומם.

רשות המים, בתשובתה מדצמבר 2016, מסרה כי היא מסכימה עם המלצת הביקורת, ולפיה יש להקים צוות בין-משרדי לטיפול במפגעי הזיהום הללו, וכי היא אף פועלת בימים אלה להקמת צוותים מקצועיים בנושאים מסוימים. היא סבורה כי היא הגורם המתאים לעמוד בראש צוות כזה, שיהיה אחראי על גיבוש המדיניות המקצועית בנושא.

המשרד לש"פ אזורי מסר בתשובתו כי הוא רואה עצמו כמשרד המוביל לצורך תכלול עבודת משרדי הממשלה השונים ומול גורמים בינלאומיים בעניין ייזום פרויקטים אזוריים, תיאומם ואישורם.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני כל הגורמים האמורים את חשיבות שיתוף הפעולה ביניהם, שמטרתו להביא למיצוי הפוטנציאל הטמון בשיתוף הקהילה הבינלאומית במימון פרויקטים בתחום תשתיות המים והשפכים באזור יו"ש ורצועת עזה.

מקרים פרטניים של טיפול בזיהומי מים בין ישראל ליו"ש ורצועת עזה

זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים

נחל קדרון זורם מירושלים, יורד מאזור העיר העתיקה לכיוון מדבר יהודה, עובר דרך בקעת הורקניה ולאחר כ-34 ק"מ נשפך לים המלח, צפונית לנחל דרגה. רוב רובו של אפיק קדרון נמצא ביו"ש, והוא עובר בחלקו בשטחים שבשליטת הרש"פ.

תצלום 5: מוצא קדרון בעיר העתיקה



צילום: רשות ניקוז ים המלח

הפעילות האנושית הרבה שהתקיימה לאורך תוואי הנחל במהלך ההיסטוריה הופכת את אגן קדרון לאחד מנופי התרבות החשובים בעולם. הוא עובר מגוון נופים - גבעות, בקעה וקניונים מרהיבים, ולאורכו אתרי מורשת רבים, כמו מנזרים, מערות התבודדות ומפעלי מים עתיקים המקודשים לבני שלוש הדתות המונותאיסטיות⁹¹.

תצלום 6: מנזר מרסבא באפיק קדרון⁹²



צילום: רשות ניקוז ים המלח

זה עשרות שנים
מזרמים מי הביוב
הגולמי של שפכי
מזרח ירושלים ושל
ארבע ערים
פלסטיניות אל תוך
אפיק נחל קדרון.
כ-85% מהשפכים
מגיעים מהעיר
ירושלים, נכנסים
לשטחי יו"ש מזרמים
לאורך האפיק לכוון
ים המלח

הביקורת העלתה כי זה עשרות שנים מזרמים מי הביוב הגולמי של שפכי מזרח ירושלים ושל ארבע ערים פלסטיניות אל תוך אפיק נחל קדרון, ללא שום טיפול. מדובר בהזרמה לנחל, מדי יום ביומו, של שפכים לא מטופלים של כ-150,000 ישראלים ופלסטינים המתגוררים במרחב ירושלים, בית לחם ובית סאחור בכמות של כ-17 מלמ"ש⁹³. כ-85% מהשפכים מגיעים מהעיר ירושלים וזורמים מרחק קצר בתוך שטחי ישראל, ולאחר מכן נכנסים לשטחי יו"ש וזורמים לאורך האפיק לכוון ים המלח.

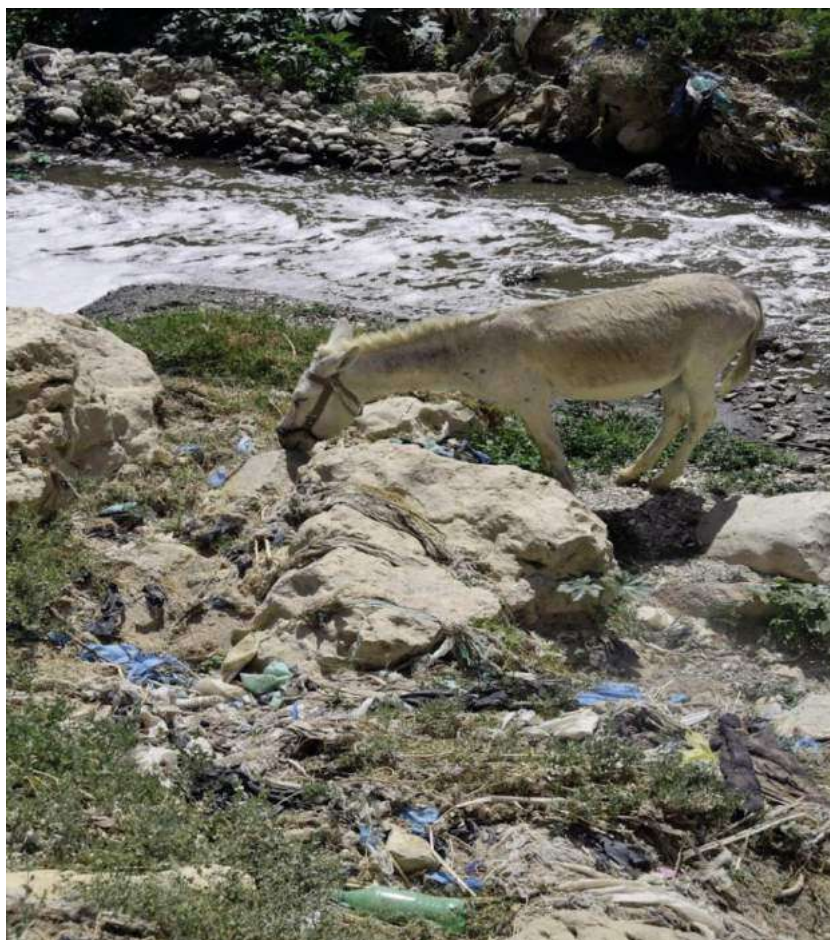
זרימת השפכים בנחל היא מפגע תברואתי וסביבתי חמור ביותר, מהווה מטרד קשה לתושבי האזור, מזהמת את אקוות ההר המזרחית ואת חלקו הצפוני של ים המלח ומסכנת את אוכלוסיות החי והצומח באזור אגן הנחל⁹⁴. עובדה זו ידועה זה שנים לכל הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

92 הזרימה הנראית בנחל היא של מי ביוב. נחל קדרון הוא נחל אכזב, וזורמים בו מים בחורף בלבד.

93 מירושלים מזרמים כ-12 מלמ"ש ומשטחי הרש"פ כ-4 מלמ"ש. בתוספת כ-2-3 מלמ"ש נגר עלי בזמן הגשמים, זורמים בנחל כ-45,000 קוב מי שפכים ביום.

94 ראו גם מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011** (התשע"ב), בפרק "טיפול המדינה בשיקום נחלים", עמ' 109.

תצלום 7: זרימת שפכים בנחל קדרון



חוק המים קובע כאמור איסור על זיהום מים, במישרין או בעקיפין, לרבות השלכתם או הזרמתם של חומרים נזולים, מוצקים או גזיים לתוך מקור מים או בקרבתו. חוקים נוספים האוסרים זיהום של הסביבה בביוב לא מטופל הם חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 האוסר בין היתר על יצירת מפגעי ריח, וחוק שמירת הנקיון, האוסר על השלכת פסולת.

על פי חוקים אלה, הזרמת שפכי ירושלים לנחל קדרון היא עבירה על החוק הישראלי. מאחר שהשפכים מגיעים גם לשטחי יו"ש, עולה גם חשש מהפרת הדין הבינלאומי המחייב כאמור את המחזיק שטח בתפיסה לוחמתית לשמור על נכסי השטח הנתפס, לשקמו, להימנע מפגיעה בו ולאפשר לאוכלוסייה המקומית ליהנות ממנו⁹⁵.

חברת הגיחון בע"מ, תאגיד הביוב והמים של ירושלים, אחראית לספק בין היתר שירותי ביוב וניקוז לתושבי מרחב ירושלים. חברת הגיחון הוקמה ב-1996 על ידי עיריית ירושלים והיא פועלת כתאגיד עצמאי מכוח חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים וביוב). חוק זה מגדיר את הטיפול בביוב "פעילות חיונית", לצד מתן שירותי מים לצרכנים. הגיחון מקים ומתפעל מתקני טיפול בשפכים באמצעות החברה למפעלי ביוב וטיהור ירושלים בע"מ (להלן - מבט"י).

עיריית ירושלים היא בעלת השליטה בחברת הגיחון והייתה כל השנים עד הקמת חברת הגיחון אחראית במישרין לטיפול בשפכי ירושלים מכוח חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962.

רשות המים מופקדת על מניעת זיהום מים והיא גם אחראית לפקח על תאגידי המים והביוב מכוח סעיף 80 לחוק תאגידי מים וביוב. במסגרת רשות המים פועל המילת"ב.

המשרד להג"ס אמון על מניעת זיהום מים ואכיפה נגד זיהום מים מכוח סימן א1 בחוק המים. המשרד ממונה גם על אכיפה של עבירות מכוח חוק שמירת הניקיון ועל שמירת ערכי הטבע והנוף.

משרד הבריאות ממונה על פי חוק להבטחת איכותם התברואתית של המים מכוח פקודת בריאות העם 1940 והתקנות שהותקנו מכוחה.

הוועדה המחוזית אחראית על תהליך התכנון והבנייה בעיר ופועלת באמצעות ועדת המשנה למים וביוב (להלן - ועדת המשנה לביוב). בוועדה חברים: משרד הבריאות (יו"ר), לשכת התכנון המחוזית, רשות המים, המשרד להג"ס, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ועיריית ירושלים.

מתפ"ש והמנהא"ז מייצגים את הריבון בשטחי יו"ש, האחראי על פי הדין המקומי והבינלאומי על השמירה על השטח עבור האוכלוסייה המתגוררת בו ועל אכיפת הדינים הסביבתיים החלים באזור.

95 אמנת ז'נבה הרביעית משנת 1949; ראו פירוט בפרק "המסגרת הנורמטיבית להגנת הסביבה ביו"ש", הדין הבינלאומי.

ניסיונות למציאת פתרונות לטיפול בשפכים בנחל קדרון

משנות השבעים מועלות ונידונות תכניות שונות לטיפול בשפכי דרום-מזרח ירושלים המוזרמים לקדרון. משנות התשעים נבחנו גם חלופות לפתרון משותף לישראל ולפלסטינים. ב-2008 הקימה אגודת המים "מי בקעת הירדן"⁹⁶, מתקן במורד קדרון באזור בקעת הורקניה, התופס את השפכים ומובילם, לאחר סינון ראשוני, בצינור לאורך כ-84 ק"מ לכיוון מטעי התמרים של היישובים הישראליים בבקעת הירדן, וכך מפחית במידה רבה את זרימת השפכים לים המלח. עם זאת, היות שהביוב זורם במורד נחל קדרון כ-23 ק"מ עד להגעתו למתקן זה, במהלך הזרימה מחלחלים כ-5 מל"ש של ביוב לנחל. לפיכך המתקן אינו פותר כראוי את בעיית השפכים בקדרון.

מפה 4: תוואי זרימת השפכים בנחל קדרון



מתוך: דוח ניטור נחלים, 2016

להלן החלופות העיקריות שנבחנו במהלך עשר השנים האחרונות:

חלופת אבו הינדי: בשנים 2002-2008 הוכנה תכנית מפורטת להקמת קו הולכה לשפכים מירושלים באזור ואדי אבו הינדי דרך מנהרה באורך 2.8 ק"מ מתחת לשכונת אבו דאס במזרח ירושלים לכיוון מזרח וחיבור למט"ש בנחל אוג. חלופה זו נחשבה מיטבית מן הבחינות ההנדסית והסביבתית, ובשל הצורך באישור מהצד הפלסטיני בוועדת המים המשותפת, אף הוכנה טיוטת הסכם מסגרת עם הרש"פ. ואולם, משהוצגה התכנית לפלסטינים היא נתקלה בהתנגדות עקרונית מצדם בשל הצורך בחציבת מנהרה מתחת לשכונת אבו דאס. בניסיון לשכנע את הפלסטינים להסכים לחלופה זו השקיעו בכירים ישראלים מאמצים רבים במשך שנים, לרבות שרים להגנת הסביבה ולשיתוף פעולה אזורי וראש הממשלה. הטיטה לא נחתמה בשל התנגדות עקרונית של הפלסטינים כאמור.

חלופת תכנית האב: בשנים 2009-2012 קידמה רשות ניקוז ים המלח, בהובלת פרופ' ראובן לסטר⁹⁷, תכנית אב לקידום⁹⁸ שמטרתה יצירת מרחב איכות בין העיר העתיקה, מרכז ירושלים וים המלח, בין היתר באמצעות פתרון בעיית הביוב, פיתוח תיירותי של מוקדי תרבות ומורשת ועלייה לרגל, שיתוף הציבור וקידום רווחת התושבים - בריאות, חינוך סביבתי, תרבות, ספורט ופנאי. בוועדת ההיגוי של תכנית האב השתתפו עיריית ירושלים, רשות ניקוז ים המלח, המשרד להג"ס, מכון ירושלים לחקר ישראל, מכון מילקן ומרכז פרס לשלום. לפי חלופה זו, יונח צינור מירושלים דרך שטח B לאזור בשטח C ליד היישוב עובדיה, שם יוקם ויופעל מט"ש על ידי חברה בינלאומית. לפי טיוטת מזכר ההבנות שהכינה ועדת ההיגוי, עד 5 מלמ"ש של מי קולחים ישמשו את עובדיה וסביבתה, וכל השאר יוזרמו לנחל⁹⁹.

לחלופה זו התנגדה רשות המים, בין היתר, מהנימוקים האלה: חשש שהמט"ש לא יתופעל כראוי; חשש שהפלסטינים ישלטו במי הקולחים ולא יאפשרו שימוש בהם ליישובים הישראליים בבקעה.

מט"ש בתוך ירושלים: ב-2012 קודמה תכנית לבניית מט"ש בתחום השיפוט של ירושלים על ידי חברה הולנדית בטכנולוגיה ייחודית מוגנת בפטנט. החברה נסוגה מהסכמתה בעקבות לחצים בינלאומיים להחרמת פעילות מעבר לקו הירוק.

בשנים 2013-2014 ניסה השר לשיתוף פעולה אזורי לשעבר סילבן שלום למצוא פתרון לבעיה, בסיוע גורם בינלאומי, שגם הוא לא צלח.

החלופה המשולבת: לפי הנחיות הוועדה המקצועית לביוב והוועדה המחוזית מהשנים 2005-2006, החלה להתגבש מ-2010, על פי המלצת המילת"ב, חלופה משולבת לטיפול בשפכי ירושלים המזרמים לקדרון, לפי חלוקה לארבעה תתי-אגנים: (א) תת-אגן צפוני / עמק צורים - הזרמת הביוב דרך מנהרה מזרחה אל מט"ש האוג; (ב) תת-אגן גיא בן הינום - הסנקה מערבה למט"ש נחל שורק; (ג) תת-אגן תלפיות מזרח - הסנקה מערבה למט"ש נחל שורק; (ד) תת-אגן מרכזי - טיפול במט"ש שיוקם בנחל קדרון סמוך לגדר ההפרדה והזרמת מי הקולחים לנחל קדרון שם יימהלו בשפכי הכפרים הפלסטיניים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי תכנית זו נובעת מהליך אכיפה מינהלי שזם המשרד נגד הגיוון שנים מספר קודם לכן. חלופה זו קודמה באופן סטטוטורי על ידי ועדת המשנה לביוב בשנים 2012-2014, ולאחר הליך תכנוני מקיף ובזמן קצר יחסית אישרה הוועדה המחוזית את רכיביה. מאז המשיכה ועדת המשנה לקדם חלופה זו לקראת ביצוע. ההנחה שעמדה בבסיס חלופה זו היא שאין היא מצריכה את אישור הרש"פ, בניגוד לחלופות אחרות שכשלו במהלך השנים. לדעת יו"ר ועדת המשנה לביוב ולדעת המשרד להג"ס, אף שחלופה זו אינה מיטבית, היא עדיפה בנסיבות העניין. יצוין כי רשות המים חולקת כיום על הנחה זו, וטוענת שגם תכנית זו דורשת אישור מצד הרש"פ במסגרת ועדת המים המשותפת, כפי שיפורט בהמשך.

97 מומחה לדיני סביבה באוניברסיטה העברית בירושלים ולשעבר עורך דין של רשות ניקוז ים המלח.

98 התכנית הוכנה בידי האדריכל אריה רחמימוב, על פי המודל ששימש בשנת 1995 להכנת תכנית האב לנחל הירקון.

99 רשות ניקוז ים המלח, "תכנית יישום לאגן נחל קדרון / ואדי אל-נאר" (2013).

חלופת רשות המים: ב-2015 החל המתאם, האלוף יואב (פולי) מרדכי, לבדוק אפשרויות לפתרון בעיית השפכים בקדרון. בהמלצת רשות המים אימץ המתאם שתי חלופות, האחת במקרה של תיאום עם הרש"פ והשנייה במקרה של היעדרו.

המחלוקות בין הגופים

הוועדה המחוזית וועדת המשנה לביוב מקדמות, כאמור, בשנים האחרונות את החלופה המשולבת. בהזדמנויות שונות הביעו יושבות ראש הוועדות את מורת רוחן מהתנהלות הגורמים השונים החברים בהן ומן העיכובים בתכנית.

לדוגמה, דברי יו"ר ועדת המשנה לביוב, בדיון בוועדה המחוזית מיוני 2014: "אנחנו שנים מתבוססים בצרה הזאת, כל פעם שמשהו הגיע לאיזה שהוא סיום חזרנו אחורה. שלפו איזה שפן מהכובע ואמרו זה לא טוב, יש לנו תכנית יותר טובה... אנחנו מרגישים שברגע שהתקדמנו עוד פעם לוקחים אותנו אחורנית".

בפרוטוקול דיון הוועדה המחוזית מאוקטובר 2014 נכתב: "הוועדה מביעה את מורת רוחה מהתנהלות חברת הגיחון בהקשר למפגע הביוב הגולמי אשר זורם בנחל קדרון ללא טיפול, ומצרה על כך שהעיר ירושלים גורמת למפגע השפכים הגדול ביותר במדינה. הוועדה מודעת לפעולות אשר ננקטו בנושא זה מצד חב' הגיחון אך היא סבורה כי לא נעשה די וכי ישנם נושאים חשובים בהם ניתן היה להתקדם באופן משמעותי ביותר, ואשר אינם מטופלים כראוי".

באוגוסט 2015 החליטה חברת הגיחון להעמיד את פתרון בעיית נחל קדרון באמצעות גיבוש מתווה מוסכם בר מימון ובר ביצוע - כיעד החשוב ביותר שלה. היא שכרה חברה חיצונית לניתוח החלופות שנידונו באותה עת, על המשמעויות וההשלכות הנגזרות מהן, מתוך שקלול הסיכונים הגאופוליטיים, הטכניים והסטטוטוריים. ביולי 2016 הוגש הדוח הסופי בין היתר לשרי האוצר, התשתיות, הבריאות, החקלאות, הפנים והג"ס ולממלאי תפקידים רלוונטיים בגופים הממשלתיים המעורבים בנושא (להלן - דוח הגיחון)¹⁰⁰.

במבוא לדוח כתב מנכ"ל הגיחון כי "השתלשלות העניינים בסוגיית נחל קדרון מלמדת שכל משרד ממשלתי רואה בעיקר את צדקתו שלו ובעיקר את תחום האחריות שעליו הוא מופקד. עד כה לא קם גורם ממשלתי, בעל ראייה כוללת, שבכוחו להביא לקבלת החלטה מחייבת ולהכריע בין הגישות המנוגדות (שבכל אחת מהן יש הגיון פנימי) המקודמות על ידי משרדי הממשלה השונים - כל משרד באמצעיו הרגולטוריים".

בספטמבר 2016 פנה יו"ר דירקטוריון הגיחון ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט המדינה ולמבקר המדינה ב"בקשה דחופה למתן הוראות" בנושא קידום פתרון לשפכי נחל קדרון. הוא תיאר מציאות שבה חברת הגיחון מוצאת עצמה "בין הפטיש לסדן" - מצד אחד מאוימת על ידי המשרד להג"ס שאם לא תתחיל להקים שתי תחנות שאיבה לפי החלופה המשולבת, תיפתח נגדה ונגד נושאי משרתה חקירה

100 חברת הגיחון בע"מ, "מתווה לטיהור שפכי אגן קדרון דו"ח הערכת חלופות" (יולי, 2016).

פלילית בגין זיהום נחל קדרון, ומצד אחר מורה לה רשות המים, שהיא הרגולטור שאליו כפופה הגיחון, שלא להתחיל בשלב זה בהקמת התחנות. הגיחון מבקשת מהנמענים האמורים הנחיה ברורה כיצד עליה לפעול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ביקשה הגיחון להבהיר כי מציאת פתרון לטיפול בשפכים בקדרון היא מורכבת, סבוכה ורצופת מכשולים: מצב ביטחוני לא יציב; מגבלות רגולטוריות וצורך בתיאום מול גורמים רבים; צורך בהפקעת אדמות בחלק מהפתרונות; צורך בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרש"פ; מגבלות הנדסיות; השפעות פוליטיות בינלאומיות; מגבלות תקציביות.

שינוי בעמדת רשות המים

במחצית השנייה של 2015, בעקבות דיון בין רשות המים לבין המתאם, התגבשה ההכרה ברשות המים שיש סיכוי למימוש חלופה עדיפה על החלופה המשולבת, הלוא היא חלופת רשות המים שפורטה לעיל. באוקטובר 2015 נדרשה הגיחון על ידי רשות המים ועל ידי המשרד להג"ס לבצע בדיקת היתכנות לשינוי התכנית בהתאם.

יו"ר ועדת המשנה לביוב ראתה שינוי זה בחומרה והתייחסה לכך במהלך דיון בפורום של הגיחון באוגוסט 2015: "מה שמשנה זה שזו תכנית מאושרת שאתם ישבתם בה בתוך הוועדות שאישרו אותה. וזה מה שמחייב במדינת ישראל. לא מתחיל עכשיו שיח רגולטורים. שיח רגולטורים נקבע בוועדה. אחרת התוכנית לא הייתה מאושרת... זה מה שאתה אומר: אני עכשיו הולך לעקוף את מערכת התכנון. ואני הולך לעשות את זה כי יש לי מקלות בגלגלים".

כך גם יו"ר הוועדה המחוזית בדיון מיום מספטמבר 2015: "זו בושה וחרפה למדינת ישראל ולכל אחת מהרשויות שיושבות פה שהביוב בקדרון זורם היום חופשי. זה פשוט לא יכול להיות... בשם הציבור יש פה שערורייה מתמשכת של התנהלות. זה מה שיש כאן... זו פשוט שערורייה... כולל כל הסיכומים שאתם הייתם נוכחים בוועדת ביוב והסכמתם על המתווה הזה ואיך שאתם רוצים היום משהו שהוא הזוי".

רשות המים מצדה טענה במסמך מפברואר 2016 כי החלופה המשולבת (שהיא עצמה הייתה גורם מרכזי בגיבושה) לוקה בחסרונות מהותיים ביותר: (א) אינה משיגה את המטרה העיקרית של הסרת המפגע הסביבתי - נחל קדרון יישאר מזוהם גם לאחר השלמתה; (ב) שוללת מההתיישבות היהודית בבקעת הירדן מים לחקלאות וגם מהפלסטינים; (ג) יוצרת מפגע סביבתי חדש בעצם הקמת מט"ש בירושלים באזור בנוי; (ד) החלופה היקרה ביותר הן בהקמה והן בתפעול ובאחזקה, ולכן משיתה על תושבי ירושלים הוצאה כספית גבוהה מעל לסביר לטווח ארוך; (ה) מחייבת הוצאת צווים חד-צדדיים על ידי המנהל"ז בניגוד להסכם הביניים עם הפלסטינים; (ו) נכנעת לאינטרס פלסטיני לעומתי אגב יצירת פתרון רע ומעוות.

רשות המים מסרה בתשובתה כי הביקורת על משך הטיפול בנושא מובנת לה, אך לדעתה יישום חלופה גרועה, שתוביל להשלכות קשות על האזור, יהיה כישלון אמיתי; קל וחומר כשמדובר בקיבוע פתרון נחות ביותר מהבחינות הכלכלית, התכנונית, ההנדסית והסביבתית, שאינו פותר הלכה למעשה את בעיית שפכי אגן קדרון.

עתירה לבג"ץ בפנייה למשרד ראש הממשלה

בנובמבר 2015 הגישו העמותות "צלול" ו"החברה להגנת הטבע" עתירה לבג"ץ נגד רשות המים, הגיחון, חברת מפעלי ביוב וטיהור ירושלים בע"מ, עיריית ירושלים, הוועדה המחוזית, ועדת המשנה לביוב, המשרד להג"ס, משרד הבריאות ומשרד האוצר¹⁰¹, בבקשה למתן צו על תנאי למדינה לנמק מדוע שלא תאשר רשות המים לגיחון לפרסם מכרז לבניית תחנת השאיבה תלפיות מזרח, ומדוע שלא תפעל לקדם את התכניות המאושרות להקמת תחנות שאיבה בתלפיות מזרח ובגיא בן הנום (חלק מרכיבי החלופה המשולבת).

בעקבות העתירה לבג"ץ פנה מנהל רשות המים, מר אלכסנדר קושניר, למנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אלי גרונר, במרץ 2016 במכתב שכותרתו "הכרעה במחלוקת בינמשרדית בנושא טיפול בשפכי נחל קדרון", בבקשה להכריע בין החלופות לטיפול בשפכי קדרון. נכתב שם בין היתר כי "לדאבוננו נסיונות לישב את המחלוקות בקרב הדרגים המקצועיים לא נשאו פרי. המשך הליכה במתכונת הנוכחית של ועדת התכנון המחוזית תטיל עלויות גבוהות של מאות מיליוני ש"ח נוספים למשק שלא לצורך, תלך נגד חוקי הטבע (גרביטציה) וכללי הנדסה אופטימלית ותשלול את המים הנחוצים כל כך לחיזוק ופיתוח חקלאות והתיישבות בבקעת הירדן וסביבתה" (ההדגשה במקור). מנהל רשות המים ביקש שתזומן ישיבה דחופה עקב לוחות הזמנים הצפופים למתן תשובת המדינה לבג"ץ.

בהמשך למכתב האמור התקיים באותו חודש דיון באגף כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה בהשתתפות הגורמים המעורבים, לרבות: רשות המים, המשרד להג"ס, לשכת התכנון מחוז ירושלים, משרד הבריאות ומחלקת הבג"צים במשרד המשפטים. בסיכום הדיון על ידי משרד ראש הממשלה נכתב, בין היתר, כי כיוון שאין הסכמה לגבי כל הנתונים וכיוון שנדרשת העמדה המדינית, אין יכולת כיום לקבל הכרעה באשר לחלופה; כדי לקבל הכרעה נדרשת בחינת המל"ל בשילוב מתפ"ש, משרד המשפטים וכל גורם רלוונטי אחר באשר לשאלה המדינית; בינתיים הוסכם כי רשות המים תאפשר לגיחון להוציא את המכרז לבניית תחנת שאיבה בתלפיות מזרח תוך הכללת אופציה לסניקה מזרחה לקדרון. הוועדה המחוזית עדכנה בתשובתה מדצמבר 2016 שבמכרז נבחר קבלן לביצוע העבודה, אולם רשות המים הורתה לגיחון שלא לאשר יציאה לביצוע.

בדיון שהתקיים במל"ל באפריל 2016 סוכם כי הפתרון הטוב ביותר הוא לפי חלופת רשות המים, אך אם חלופה זו לא תתאפשר, החלופה המשולבת היא העדיפה.

בחודשים שלאחר מכן התקיימו כמה פגישות בין המתאם וצוותו לבין ראש רשות המים הפלסטינית וצוותו וכן בין הגורמים המקצועיים ברשויות המים הישראלית והפלסטינית.

101 בג"ץ 7995/15 צלול עמותה לאיכות הסביבה נגד הרשות הממשלתית למים ולביוב (בינואר 2017 העתירה עדיין תלויה ועומדת).



בנושא זיהום נחל
קדרון משפכי ירושלים
עולה תמונה עגומה
של מחדל ממשלתי
ועירוני חמור ומתמשך,
תוך כדי הפרה בוטה
של חוקים ישראליים
וחשש מהפרת דינים
בינלאומיים

דיון עם רשות המים הפלסטינית

ביוני 2016 התקיימה כאמור פגישה בין משרד מבקר המדינה לבין המתאם וצוותו בנושא הטיפול בשפכים בקדרון.

באוגוסט 2016 התקיימה כאמור פגישה בנושא זה בין הצד הישראלי בראשות המתאם ובין הצד הפלסטיני בראשות ראש רשות המים הפלסטינית. באוקטובר 2016 טרם הגיעו הצדדים להבנות בנושא הטיפול בשפכים בקדרון.

לפי דוח הגיחון מיולי 2016, החלופה המועדפת היא חלופת רשות המים, ויש לקדמה באמצעות הכנת תכנית עסקית מפורטת וגיוס המימון הנדרש. לפי דוח הגיחון יש לקצוב זמן שלא יעלה על חודשיים לבחינת האפשרות לביצוע חלופה זו בתיאום עם הרש"פ. אם לא יהיה תיאום, יש לקבל החלטה מהירה על ביצוע החלופה המשולבת, שפורטה לעיל, או על ביצוע חלופת רשות המים, בהתאם לכמה פרמטרים.

חברת הגיחון מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי בכל חלופה שתבחר מדובר בהוצאה כספית המוערכת במאות מיליוני ש"ח, החורגת מיכולתה הכלכלית של הגיחון, ותצריך תהליך מימון ארוך בשיתוף משרד האוצר שיש להתחיל בו מידית. רשות המים מסרה בתשובתה כי סוגיית המימון אינה רלוונטית בשלב זה, וכי במידת הצורך היא תסייע לגיחון במימון הפרויקט.

מסקירת הטיפול בנושא זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים עולה תמונה עגומה של מחדל ממשלתי ועירוני חמור ומתמשך, תוך כדי הפרה בוטה של חוקים ישראליים וחשש מהפרת דינים בינלאומיים. למרות היות קדרון הנחל המזוהם ביותר שחוצה בין מדינת ישראל ליו"ש, כשמקור הזיהום ברובו המכריע בירושלים, ולמרות ההיבטים הגאופוליטיים והבינלאומיים הכרוכים בנושא והגורמים הרבים המעורבים בו, לאורך השנים לא טופל הנושא על ידי אף לא גורם ממשלתי בכיר אחד כמו שר או משרד ראש הממשלה.

הגיחון - האחראית על פי חוק על הטיפול בשפכי ירושלים - לא הצליחה במהלך השנים לקדם פתרון לשפכים אלה בטווח זמן סביר, וכך נוצרה הפרה מתמשכת של חובתה החוקית להקים מערכת ביוב לכל שפכי ירושלים. עם זאת, בשנים 2015-2016 ביצעה הגיחון עבודה להערכת החלופות השונות לפתרון בעיית שפכי נחל קדרון כדי לקדם קבלת החלטות על ידי הגורמים הממשלתיים, ועל כך יש לציין אותה לחיוב.

רשות המים - שהייתה שותפה פעילה בגיבוש הפתרון שאושר סטטוטורית בוועדות התכנון (החלופה המשולבת), חזרה בה כעבור שנים מספר מפתרון זה וטענה כי החלופה שאושרה גרועה ויקרה. בכך היא תרמה לבזבז זמן יקר וכספי ציבור רבים על תהליך התכנון של חלופה זו, תוך שהיא גם לא עשתה די במהלך השנים כדי לקדם חלופות עדיפות מבחינתה מול רשות המים הפלסטינית בוועדת המים המשותפת בסיוע המתאם והממשלה. ב-2015 סייעה רשות המים בגיבוש חלופה, הנתפסת כיום כמיטבית על ידי כל הגורמים בהנחה שיהיה תיאום עם הרש"פ, והמכונה חלופת רשות המים.

המשרד להג"ס - לא עשה די להפסקת הזרמת השפכים לנחל, לא פעל לקידום פתרונות מול מתפ"ש, גורם מפתח בנושא זה, ולא העלה את הנושא, על חומרתו ומשמעויותיו, לדיון ולקבלת החלטות בממשלה.

עיריית ירושלים - העובדה שהשפכים זורמים מתחומה הופכת אותה לגורם המזהם מהבחינות הפורמלית והחוקית. העירייה לא פעלה די למציאת פתרונות, בין היתר ברמה הממשלתית, ואף לא מצאה לנכון לדון בנושא במועצת העיר בשנים האחרונות¹⁰².

הגיחון, רשות המים והמשרד להג"ס וכן עיריית ירושלים, הוועדה המחוזית ומתפ"ש, לא הצליחו לגבש פתרון מוסכם ובר ביצוע לבעיה במשך מעל עשרים שנה. למרות מורכבות הבעיה וההיבטים המדיניים השזורים בה, גורמים אלה, ביחד ולחוד, לא מצאו לנכון להביא נושא זה לדיון ולהכרעה של הממשלה. רק ב-2016, בעקבות עתירה לבג"ץ, הציגה רשות המים את הנושא בפני משרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעולותיו של המתאם מ-2015 למציאת פתרון מוסכם בנושא מול הרש"פ. עם זאת, אף שרוב רובו של הזיהום נמצא בשטחי יו"ש, מתפ"ש והמנהא"ז לא עשו די כדי למצוא פתרונות לבעיה זו בשנים עברו, לרבות במסגרת ועדת המים המשותפת.

על מתפ"ש ועל רשות המים להמשיך בהובלת פתרון מוסכם עם הרש"פ, או כל הסדר אחר, לטיפול בשפכים המזרמים לקדרון עד קבלת אישור סופי לביצוע הפרויקט, בתוך זמן סביר שמתפ"ש תקצה לכך, ושלא יעלה על כמה חודשים. אם לא יושג פתרון כזה בתוך זמן סביר, כאמור, על מתפ"ש לדווח על כך למשרד ראש הממשלה. על משרד ראש הממשלה במקרה זה להוביל ללא דיחוי לקבלת החלטה מושכלת לגבי החלופה המיטבית לפתרון בנסיבות העניין, בהתייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים, ולגבש תכנית ליישומה במהירות האפשרית. במידת הצורך, על משרד ראש הממשלה להביא את הנושא לדיון בממשלה.

בד בבד, וללא קשר לחלופה שתיושם בסופו של דבר, על משרד האוצר, על הגיחון ועל רשות המים לקבוע ללא דיחוי את אופן מימון הפרויקט שחברת הגיחון מעריכה אותה ב-400 מיליון ש"ח, כדי למנוע שיהוי נוסף בביצועו.

טיפול מקדים במעלה נחל קדרון

הביוב בקדרון זורם כאמור ללא שום טיפול ראשוני עד לבקעת הורקניה שבמורד הנחל. לפיכך נשפכים לנחל מלבד מי הביוב המזוהמים גם כמויות עצומות של

102 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 44** (1994), בפרק "מפעל הביוב בירושלים", עמ' 608, בהתייחס למחדלי העירייה בטיפול בנושא זה לפני העברת האחריות הישירה לטיפול בביוב לתאגדי המים והביוב כאמור לעיל.



למרות התמשכות
הטיפול בבעיית
השפכים בקדרון
ולמרות הקושי הידוע
זה שנים ארוכות
למצוא לה פתרון, לא
מצאו לנכון הגורמים
המטפלים להקים
מתקן, ולו זמני,
לטיפול מקדים
במעלה קדרון שהיה
מפחית בהרבה את
מפגעי הפסולת
הקשים לאורך הנחל

פסולות מוצקות כמו שקיות ניילון ובקבוקים, שבזמן שיטפונות זורמים במורד הנחל, מתפזרים לאורכו ועל גדותיו ויוצרים מפגע סביבתי חמור.

תצלום 8: פסולת בנחל קדרון



הביקורת העלתה כי למרות התמשכות הטיפול בבעיית השפכים בקדרון ולמרות הקושי הידוע זה שנים ארוכות למצוא לה פתרון, לא מצאו לנכון הגורמים המטפלים, ובכלל זה הגיחון, רשות המים והמשרד להג"ס להקים מתקן, ולו זמני, לטיפול מקדים במעלה קדרון שהיה מפחית בהרבה את מפגעי הפסולת הקשים לאורך הנחל. כמו כן, הועלה כי עיריית ירושלים והמנהא"ז אינם מבצעים פעולות כלשהן לניקוי הנחל וגדותיו מהפסולת הרבה שהצטברה בהם במהלך השנים.

ביוני 2015 התקיימו סיור ודיון בראשות ראש המנהא"ז בנושא פתרון סוגיית השפכים באגן קדרון ופתרונות מים נוספים למרחב בקעת הירדן. בסיכום הסיור נכתב: "יש לדרוש מעיריית ירושלים כי לכל הפחות ה'גבבה' תיעצר עוד בתחום ירושלים. משמעות הדבר הינה כי יש לדרוש התקנת מתקן סינון ראשוני עוד בתחום ירושלים וזאת ללא כל קשר לפתרון הקבע למצב".

בדצמבר 2015 נחתם הסכם בין הגיחון לאגודת מי בקעת הירדן לשדרוג מתקן התפיסה בבקעת הורקניה, וצורך לו כנספח מסמך של רשות המים המעגן את הסכמתה לממן את הפרויקט עבור הגיחון. אחד התנאים שאותו הציבה רשות המים היה שהגיחון תפעל "לביצוע מידי של מתקן קדם לסילוק הפסולת והמוצקים מהשפכים כשלב ראשון בהקמת המט"ש המתוכנן במעלה הקדרון".

הגיחון מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי טיפול הקדם אמור להתבצע בצמוד למפעל הניקוז כחלק מאבן הדרך הראשונה להקמת מט"ש בקדרון; מפעל הניקוז אושר מהבחינה התכנונית ועוסקים כעת בהפקעות מול מערכת הביטחון היות שמדובר במתקן שסמוך לגדר הביטחון.

המשרד להג"ס מסר ביולי 2016 כי הזיהום הסביבתי המשמעותי הוא ממי הביוב, ואילו הטיפול בפסולת הוא בבחינת "קוסמטיקה", שהטיפול בה עלול לעכב פתרון כולל. הוועדה המחוזית בתשובתה הצטרפה לעמדה זו. המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי עמדתו היא שיש לכלול את הקמת מתקן הסינון הראשוני במסגרת הקמת המט"ש שתוכנן ואושר כחלק מהפתרון הכולל לזרימת השפכים בנחל.

מוועדת המשנה לביוב נמסר, ביולי 2016, כי הנושא עלה בעבר בדיון של הוועדה בנובמבר 2012, ובו לשאלת מנכ"ל אגודת מי בקעת הירדן "הובהר כי עד להשלמת תכנון מפורט לא ניתן למקם מתקני קדם", וכן בדיון באפריל 2016 שבו נאמר כי נערך תכנון מפורט של פרויקט הסטת הנחל לצורך הקמת המט"ש, וכי עד להסדרת מפעל הניקוז, אשר יפנה את השטח משיטפונות, יש בעיה בבנייה בשטח.

אדריכל, שעסק בעבר בתכנון פתרונות לשפכים בקדרון, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי ניתן היה במהלך השנים הרבות שהרשויות מתחבטות בפתרון להקים מתקן בסיסי הכולל סינון גס ולאחריו סינון עדין של השפכים, שזמן תכנונו והקמתו מוערך בשנתיים, בעלות של כ-25 מיליון ש"ח.

כמו כן, במסגרת המלצות המנהא"ז בנושא זה מיוני 2016 צוין כי "בטווח הקצר, יש להקים מתקן ויסות קודם למעביר המים שבגדר". לדעת המדען הראשי של רט"ג, על פי מכתב לרשות המים מאוגוסט 2016, "ההיתכנות לבניית מתקן סינון בסמוך לחומת ההפרדה גבוהה מההיתכנות לבניית מט"ש".

בעקבות ההודעה האמורה של אגודת המים "מי בקעת הירדן" מאוקטובר 2016 על כוונתה לסגור את מתקן התפיסה בבקעת הורקניה, הצורך בבניית מתקן קדם לסינון הפסולת בקדרון נעשה בוער עוד יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לגופים שלהלן כי נוכח התמשכות הטיפול הכולל בשפכי ירושלים המוזרמים לקדרון, שצפויים להמשיך ולזרום בו גם בשנים הקרובות עד שתבוצע התכנית שתאושר בסופו של דבר, על הגיחון, על רשות המים, על המנהא"ז ועל המשרד להג"ס למצוא פתרון, ולו זמני, שיעצור את הזרמת הפסולת בנחל קדרון. כמו כן על המנהא"ז לדאוג לניקוי הנחל וגדותיו לאורכו ולהסרת המפגע הסביבתי החמור.

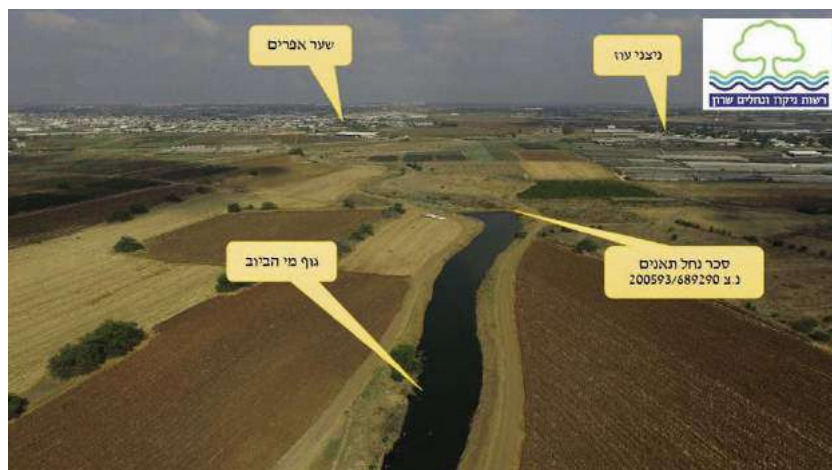
זיהום בשרון: נחל אלכסנדר ונחל שכם

נחל אלכסנדר זורם מהרי השומרון ועד לים התיכון. במעלה אגן נחל אלכסנדר ביו"ש יש כמה מקורות זיהום, הכוללים שפכים ביתיים ותעשייתיים המזרימים את שפכיהם בערוצי הנחלים וחוצים את הקו הירוק לתוך שטחי מדינת ישראל באזור השרון. נחל שכם הוא יובל מרכזי של נחל אלכסנדר. מ-1995 מתבצע בנחל אלכסנדר, בצד הישראלי של הקו הירוק, פרויקט שיקום שהושקע בו עד 2016 כ-90 מיליון ש"ח.

ב"דוח נחלים ביוב חוצה גבולות בנחלי השרון" של רשות ניקוז ונחלים שרון¹⁰³, מאוגוסט 2016, נכתב: "בשנים האחרונות רבו והחמירו אירועי זרימת ביוב גולמי בנחלים החוצים את קו התפר, עד למצב שבו ישנו זיהום **קבוע, בלתי פוסק** [ההדגשה במקור], אשר הורס ופוגע בסביבה כמפגע ריחות, יתושים, פגיעה קשה במי התהום והורס את כל מאמצי השיקום וההישגים שהושגו עד כה".

על פי הדוח האמור נחל תאנים, יובל עיקרי של נחל אלכסנדר, מזוהם בביוב המגיע מיו"ש והעומד בערוץ הנחל כל הקיץ ליד המושבים ניצני-עוז ושער אפרים. הסכר שהוקם אינו יכול לשאת את כמויות הביוב הבלתי פוסקות, והוא נפרץ מעת לעת. כמו כן נוצר איגום מים בגודל של כ-10,000 מ"ר ובעומק משתנה של 30-80 ס"מ, בממוצע כ-5,000 מטר מעוקב (להלן: מ"ק). על פי הדוח, יש לשחרר בצורה מבוקרת את הסכר, אחרת עלול להיגרם אסון במורד הנחל.

תצלום 9: מי ביוב עומדים בנחל תאנים



צילום: רשות ניקוז ונחלים שרון

¹⁰³ רשות הניקוז והנחלים היא גוף סטטוטורי עצמאי הפועל מכוח חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 בתחומי השמירה על איכות המים והוצאת מזהמים, שמירת הטבע ופיתוח סביבת הנחל. רשות ניקוז ונחלים שרון אחראית לטיפול באגני הניקוז של נחל חדרה, נחל אלכסנדר, נחל פולג ויובליהם.

מקורות זיהום נוספים של נחל אלכסנדר על פי הדוח הם: שפכי העיר טול כרם והשפכים המזרמים לנחל שכם, הגורמים לגלישות ביוב חוזרות ונשנות בפלג יד חנה ולירידה מתמדת באיכות הקולחים ממט"ש יד חנה הזורמים לנחל אלכסנדר; שפכים מאזור באקה אל-שרקיה ביו"ש הזורמים בנחל חדרה דרך גדר ההפרדה לתוך שטחי ישראל בתחום היישובים באקה אל-גרבייה וג'ת. רשות ניקוז ונחלים - שרון מדגישה בדוח האמור כי היא חוזרת ומתריעה על מפגעים חמורים אלה בפני כל הגורמים האחראיים, אך טרם נמצא להם פתרון.

תצלום 10: שפכים בנחל שכם, יולי 2016



צילום: רשות ניקוז ונחלים שרון

מט"ש יד חנה

מט"ש יד חנה הוקם ב-2003 בשטח מדינת ישראל מדרום ליישוב בת חפר כמתקן חירום זמני לטיפול בשפכי שכם, טול כרם והכפרים הפלסטיניים בסביבה, כך שימנע את זרימתם לתוך שטחי מדינת ישראל ואת זיהומו של נחל אלכסנדר. ב-2013 החל לפעול כאמור גם מט"ש במערב שכם שנבנה בידי עיריית שכם במימון הבנק הגרמני עבור האוכלוסייה הפלסטינית שנועד בין היתר למנוע משפכי שכם לזרום לנחלים שכם ואלכסנדר.

הביקורת העלתה כי מט"ש יד חנה נבנה כפתרון זמני לחמש שנים לטיפול בשפכי יישובים פלסטיניים ביו"ש, ונועד לקלוט בהדרגה 9,500 מ"ק שפכים לכל היותר ביממה. באוקטובר 2016 מוזרמת למתקן כמות גדולה בהרבה, הגדלה בהדרגה, ומגיעה לעתים לכ-19,000 מ"ק ביממה, וכוללת בתוכה שפכים תעשייתיים וחומרים מסוכנים המקשים מאוד את פעולת הטיפול. מצב זה מביא לכך שהמתקן אינו עומד בעומס השפכים המוזרמים אליו, וכך נגרמים מפגעי תברואה וסביבה קשים לתושבי האזור.

באוקטובר 2014 הגישה המועצה האזורית עמק חפר עתירה לבג"ץ נגד משרד האוצר, המשרד להג"ס, משרד התשתיות ורשות המים בדרישה להקים מט"ש חדש ביד חנה¹⁰⁴. לטענתה מאז 2005 היא מתריעה על הבעיה הסביבתית והבריאותית החמורה הטמונה בשפכים המוזרמים לנחל אלכסנדר משטחי הרש"פ ועל הצורך הדחוף בשדרוג כולל של המט"ש הישן ובהקמת מתקן טיפול מתקדם. בעתירה נכתב בין היתר כי מדובר בשפכים תעשייתיים וביתיים המכילים חומרים מסוכנים, ובכלל זה תרכובות זרחן וחנקן, העלולים לגרום לתחלואה וכן גורמים למפגעים ולמטרדים תברואתיים ומהמים מקורות מים עיליים ותחתיים¹⁰⁵.

מפה 5: תוואי נחל שכם משני צדי הקו הירוק

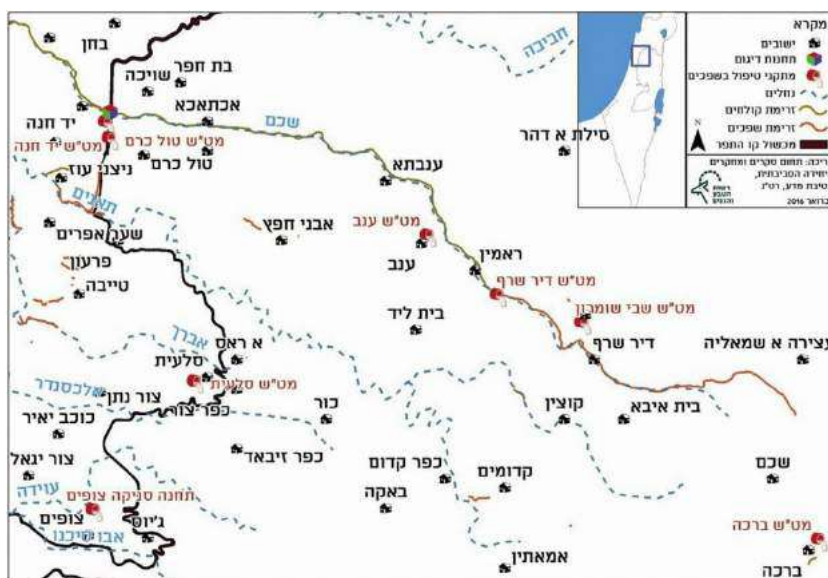


מתוך: בג"ץ 6725/14 המועצה האזורית עמק חפר נ' משרד האוצר

104 בג"ץ 6725/14 המועצה האזורית עמק חפר נ' משרד האוצר (העתירה תלויה ועומדת).

105 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 64ב (2014), "אירוע ההצפה בבת חפר - היבטים בהיערכות ובטיפול", עמ' 169. בינואר 2013 בעת סערה עלה נחל שכם על גדותיו, ובעקבות זאת נתקעה פסולת רבה שזרמה במורד הנחל במעביר המים שבגדר ההפרדה ליד בת חפר. בעקבות זאת קרס חלק מהחומה נגד ירי שנבנתה במקום, והוצף האזור הדרומי של בת חפר.

מפה 6: תוואי נחל שכם משני צדי הקו הירוק



מתוך: דוח ניטור נחלים 2016

הקמנה הטכני של המט"ש מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי כמעט מדי יום גולש ביוב לנחל, וכי גם איכות הקולחים היוצאים מהמט"ש נמוכה, ואינה מגיעה אפילו לרמה שניונית.

בינואר 2015 התקיים סיור בשטח שבשליטת הרש"פ בהשתתפות נציגי הרש"פ, הבנק הגרמני, המנהל"ז לרבות קמ"ט סביבה, רשות המים ויועץ הנדסי שנשכר לצורך העניין. מטרת הסיור הייתה לקבל נתונים על הנעשה בשטח הרש"פ בהיבט התשתיתי של טיפול בשפכים, לרבות תכניות לעתיד.

בסיכום הסיור שהכנה רשות המים נכתב בין היתר כי: (א) אין לפלסטינים תכניות לצנר את הקולחים שיוצאים ממט"ש שכם מערב (לדעת רשות המים הנחת צנרת יכלה לתת מענה לשפכים או לזיהום שנגרם לאורך הנחל כתוצאה ממפגש זרמים בין הקולחים הנקיים מהמט"ש לזרמי הביוב בנחל); (ב) אין תכניות לשימוש חוזר בקולחים מהמט"ש, למעט ניסיונות חלוץ (פיילוט), ואין שטחים למאגר לאגירת קולחי החורף, כך שיש ודאות גבוהה ביותר שהקולחים יוזרמו לנחל ולשטחי מדינת ישראל; (ג) היישובים שלאורך ואדי זימר יחברו לקו שעוקף את בריכות טול כרם (אף שאישור המנהל"ז ניתן לבריכות עצמן) עד אפריל 2015. בסיור בשטח נצפה כי בצד הפלסטיני הונח קו השפכים כנראה על תוואי הניקוז (סכנה ממשית לכביש הביטחון) ונדרש פתרון דחוף המחייב שיתוף פעולה עם הפלסטינים; (ד) תחנת שאיבה ארתח אינה פועלת חדשות לבקרים והשפכים זורמים לנחל תאנים, מצב המצריך פתרון מדי. בסיכום צוין שפרויקט זה הועבר לסוכנות האמריקנית לפיתוח בינלאומי (להלן - USAID), וכנראה יעוכב. הפתרון הנכון כולל הקמת תחנת שאיבה בצד הישראלי של הקו הירוק והזרמה ישירות למט"ש יד חנה.



רשות המים הדגישה
בתשובתה כי ישראל
אינה מעוניינת לקבע
את פתרונות הקצה
לטיפול בשפכים
הפלסטיניים בתחומה,
וכי למצב זה השלכות
מרחיקות לכת, לרבות
קיבוע הזיהום
הפלסטיני בתוך
שטחי מדינת ישראל
ובנחליה. בכך יש
תמריץ שלילי לשימוש
הפלסטינים במי
קולחים במקום במים
שפירים

ביוני 2015 פנה ראש המועצה האזורית עמק חפר לשרים ולמנכ"לים של המשרדים להג"ס והבריאות וכן לשר התשתיות וליו"ר רשות המים בפנייה שכותרתה "התראה דחופה - סכנה בריאותית וזיהום ומטרדים סביבתיים חמורים - הזרמת שפכים גולמיים וחלקי עופות ממשחטות פיראטיות מתחום הרש"פ - באזור טול כרם ונחל אלכסנדר". הוא ציין עוד כי "למרות פניות קודמות, טרם בוצעו על ידי משרדכם הפעולות הנדרשות להפסקת סכנות ומטרדים אלו"¹⁰⁶.

לפי דוח הסיכום השנתי של קמ"ט סביבה ל-2015, קו הביוב למרחב ואדי זימר (אזור נחל שכם) עוקף את בריכות החמצון, בניגוד לצו קמ"ט מים, והשפכים אשר זורמים בצינור, בכמות רבה, עוברים ישירות למט"ש יד חנה כשפכים גולמיים בלא שעברו שום טיפול. שפכים אלו מתערבבים בשפכים המטופלים היוצאים מבריכות החמצון, ובכך מבטלים את הטיפול אשר עברו השפכים בבריכות החמצון. מבדיקתו עלה כי קיים חיבור (יציאה) מהבריכות לקו הביוב, אך הוא אינו פעיל.

נוכח מצב זה, המליצה רשות המים על מתווה של תכנון בשלבים, שייתן מענה מירבי לכלל התרחישים האפשריים, בעלות של מעל 300 מיליון ש"ח, שיקוזזו מכספי המסים שגובה ישראל עבור הרש"פ. ביוני 2016 נידונו החלופות לתכנית שדרוג מט"ש יד חנה בוועדת שיפוט ברשות המים, ונקבע שלאחר קבלת השלמות המתכנן, תתקיים ישיבה בהשתתפות משרד האוצר לקראת יציאה למכרז.

יצוין כי בתשובתה למשרד מבקר המדינה התייחסה רשות המים לנושא הקמת מתקנים בישראל לטיפול בשפכים פלסטיניים המגיעים מיו"ש, והתייחסה בפירוט לכמה מתקנים מסוג זה שהקימה בשנים האחרונות. בניגוד למגמה זו, הדגישה רשות המים בתשובתה כי ישראל אינה מעוניינת לקבע את פתרונות הקצה לטיפול בשפכים הפלסטיניים בתחומה, וכי מתן המענה בתוך שטחי מדינת ישראל הוא אילוף ואינו מטרה. היא הוסיפה כי יש למצב זה השלכות מרחיקות לכת, לרבות קיבוע הזיהום הפלסטיני בתוך שטחי מדינת ישראל ובנחליה, ויש בכך תמריץ שלילי לשימוש הפלסטינים במי קולחים במקום במים שפירים.

עוד מסרה רשות המים בתשובתה כי בימים אלה היא פועלת להקמת שני צוותים בין-משרדיים, הכוללים נציגים של המשרד להג"ס, משרד האוצר, המנהא"ז ומתפ"ש, שמטרתם לבחון ולקדם שתי פעולות עיקריות בהקשר של זיהום חוצה גבולות: (א) גיבוש פתרונות טכנו-כלכליים מיטביים לשפכים חוצי גבולות; (ב) מיסוד מתודולוגיה לקביעת קיזוז מכספי המסים של הרש"פ לצורך ביסוס מקור מימון לפרויקטים, הנתונים באחריות הרש"פ ואינם מטופלים כנדרש.

מן האמור לעיל עולה כי רשות המים, האחראית לתכנון ולבנייה של תשתיות ביוב, והמנהא"ז, האחראי לתכנון ולאישור תשתיות ביו"ש, לא נערכו כראוי לגידול בכמויותיהם ובסוגיהם של השפכים המתנקזים למט"ש יד חנה, שנבנה לפני כ-14 שנה כמתקן חירום בעל ספיקה מוגבלת. ההיערכות הלקויה נובעת במידה רבה מפערי מידע ומאי-ודאות של הגורמים המטפלים בנושא, לרבות ברשות המים ובמנהא"ז, לגבי תכניות תשתית הביוב בצד הפלסטיני, המנוהלות וממומנות על ידי גורמים בינלאומיים.

לאור העובדה שבמקרה זה ישראל קיבלה על עצמה לטפל בשפכי הרש"פ ואף עומדת לבנות לשם כך תשתיות ארוכות טווח, בקצה מכספי המסים של הרש"פ את עלויות הקמת התשתית והתפעול, נראה שתכנון משותף ומתואם של התשתיות, בישראל וביו"ש, היה משיג תוצאה טובה יותר לשני הצדדים.

על רשות המים ועל המנהא"ז לפעול במטרה שהטיפול בשפכים הפלסטיניים ייעשה בתחומי יו"ש. כן עליהם לשפר את מנגנוני שיתוף הפעולה והתיאום שלהם בתחומי התשתיות להגנת הסביבה עם הגורמים הבינלאומיים והפלסטיניים, החל בשלבים המוקדמים ביותר של תכנון התשתיות, ולפעול לפתרונות מתואמים, שישרתו את האינטרסים הכלכליים, הסביבתיים והבריאותיים של שני הצדדים.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעולות רשות המים לקידום פתרונות מיטביים לטיפול בשפכים חוצי גבולות במסגרת צוותים בין-משרדיים. על צוותים אלה לבחון היטב את מידת הצורך לקבע פתרונות ארוכי טווח לשפכים הפלסטיניים בשטחי מדינת ישראל וכן לבחון דרכים לקדם שימוש של פלסטינים במי קולחים.

טיפול בתוצר לוואי רעיל מבתי הבד (עקר)

אזור נחל שכם הוא אזור חקלאי המשמש לגידול זיתים ולייצור שמן זית. בעונת מסיק הזיתים, בחודשים ספטמבר עד נובמבר, בתהליך ייצור שמן הזית, נוצרים בבתי הבד שפכים רעילים (להלן - עקר).

תצלום 11 : שפכי בתי בד - עקר

העקר המגיע מאזור
שכם זורם לאפיק נחל
אלכסנדר ולעתים
מגיע עד חוף בית
ינאי. באוקטובר 2016
נגרם זיהום חמור
במיוחד שהגיע עד
החוף וגרם לסגירתו
למשך 37 יום



מקור: מצגת רשות המים בנושא "התמודדות עם תוצרי הלואי של בתי הבד בטווח הארוך", ינואר 2016.

העקר נמהל בביוב הזורם בנחל ומונע את התפרקות החומר האורגני והנוטריינטים (חנקן וזרחן) שבו¹⁰⁷. העקר, בהגיעו למערכת הביוב, מסב נזקים כבדים למערכת הולכת השפכים ולמערכת הטיפול בשפכים, עד כדי סתימת מערכות ההולכה וקריסת מתקני הטיפול¹⁰⁸. העקר אף עלול לזהם את מי השתייה, המעיינות, הנחלים ומי התהום, לזהם את האדמה, לפגוע בעצים ולהפיץ ריחות רעים. הממונה על מניעת זיהום מקורות מים ברשות המים רואה בבעיה זו אחת הבעיות הקשות של זיהום מים.

מדי שנה מגיעים שפכים המכילים עקר משטחי יו"ש לשטחי מדינת ישראל. העקר המגיע מאזור שכם זורם לאפיק נחל אלכסנדר, ולעתים מגיע עד חוף בית ינאי שבתחומי הגן הלאומי. כך קרה לאחרונה באוקטובר 2016, כאשר נגרם זיהום חמור במיוחד עקב יבול זיתים גבוה וחוסר יכולת לאגור את השפכים ולשחררם בעת שיטפונות. הזיהום הגיע עד חוף בית ינאי, וגרם במהלך החדשים אוקטובר-נובמבר 2016 לסגירתו למשך 37 יום.

107 העקר מכיל טאנין, חומר קשה לפירוק הגורם לפגיעה בפעילות חלבונית, ולכן פוגע בהתפתחות החיידקים החיוניים לתהליכי פירוק שפכים בנחלים ובמכונני הטיהור.

108 כפי שכבר אירע בעבר בשטחי ישראל באזורים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה באזור חיפה והצפון. מתוך "קול קורא נוהל מתן תמיכות לתאגדי מים וביוב ולמועצות אזוריות לפינוי שפכים מבתי בד", שפרסמו רשות המים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות באוגוסט 2014.

תצלום 12: זיהום נחל אלכסנדר, אוקטובר 2016



צילום: רשות ניקוז ונחלים שרון

בעבר נהגו בעלי בתי בד מסורתיים לפזר את העקר שנאסף בבית הבד במטעי הזיתים, שם פעל לאחר התפרקותו כדשן. ואולם, בבתי הבד המודרניים כמות העקר הגדולה, וקצב העבודה המהיר מקשה את הטיפול בעקר ואת פיזורו. לפיכך בתי בד רבים בוחרים בפתרון הזמין - הזרמת העקר למערכת הביוב ביישוב או הזרמתו בצינור או באמצעות מכל לנחל הקרוב.

בעיית הטיפול בעקר קיימת הן בשטחי ישראל והן בשטחי יו"ש. בישראל 130-140 בתי בד, ובשטחי יו"ש כמותם כפולה כמעט: 240 בתי בד המזרימים עקר מערבה. נזקי העקר מבתי בד בישראל הם: זיהום אקוות הגליל המערבי באזור מעיינות זיו בהיקף של כ-20-25 מלמ"ש שעקב כך אינם מאושרים לשתייה; קריסת מט"ש כרמיאל מדי שנה והזרמת שפכים לא מטופלים ממנו לנחל חילוון; קריסת מט"ש ינוח-ג'ת; פגיעה במט"ש לבנים. רשות המים העריכה את הנזקים המצטברים האמורים בעשרות מיליוני ש"ח.

בישראל נוקטים מעת לעת הגורמים הממשלתיים האחראים - רשות המים, המשרד להג"ס ומשרד החקלאות - פעולות מסוימות שנועדו להתמודד עם בעיית העקר, כמו תמיכה כספית לתאגידי מים וביוב ולמועצות אזוריות לפינוי שפכים מבתי בד¹⁰⁹ ופרסום הנחיות לחקלאים לפיזור העקר¹¹⁰. לעומת זאת, גורמים אלה והמנהל אינם מטפלים כלל בבעיית העקר ביו"ש, אף שהזיהומים במקומות הללו גורמים נזקים למי תהום, לנחלים ולמט"שים גם בשטחי מדינת ישראל. בעקבות היעדר טיפול ביו"ש נדרשו השקעות כספיות כבדות בצד הישראלי בפתרונות חלקיים שלא האריכו ימים.

ב-2004 החליטו המשרד להג"ס והחברה הכלכלית עמק חפר להשתמש במאגר מים "העוגן" ולשאוב אל תוכו את מי נחל אלכסנדר, במורד כניסת נחל שכם, ובכך למנוע את מעבר השפכים המזוהמים בעקר אל מורד נחל אלכסנדר. פתרון זה פעל עד 2008, אז גרמו גשמים מוקדמים ועונת מסיק ארוכה יותר מהרגיל להזרמת חלק ניכר מהזרם המזוהם לנחל אלכסנדר עקב פריצת הסכר ומילוי מוקדם של המאגר. כך קרה גם ב-2009, ובמהלכה הוחלט על הקמת תחנת שאיבה בנחל שכם עצמו, שתסנוק את השפכים אל מאגר העוגן ללא מי נחל אלכסנדר. עליית הספיקה המתמדת של השפכים בנחל שכם גרמה לעומס הולך וגדל על תחנת השאיבה, וכך התרבו משנה לשנה אירועי הגלישה של השפכים המעורבים בעקר אל נחל אלכסנדר.

במהלך סתיו 2015-2016 חוברו יישובים פלסטיניים רבים נוספים אל מט"ש שכם מערב, והכמויות היומיות של השפכים עלו לכדי 14,000-18,000 מ"ק ליממה. היות שהמשאבות המותקנות בסכר נחל שכם מסוגלות לשאוב למאגר 10,000 מ"ק ליממה, זרמו אל נחל אלכסנדר שפכים מעורבים בעקר לכל אורך עונת המסיק.

בדצמבר 2015 התקיים ברשות המים מפגש מומחים מהאקדמיה, מהמגזר הפרטי וממשרדי החקלאות, להג"ס ורשות המים שמטרתו התווית תכנית להתמודדות ארוכת טווח של מדינת ישראל עם העקר ועם הגפת¹¹¹ הנוצרים בתחומה. בעקבות המפגש התקיים בינואר 2016 דיון ברשות המים, שבמהלכו הציג הממונה למניעת זיהום מקורות מים ברשות המים בפני הנהלת הרשות את התובנות וההמלצות שגובשו במפגש, ובכללן חלוקת משימות בין משרדי הממשלה וקביעת גובה התקציב הדרוש.

לדעת המומחים שהשתתפו במפגש, הפתרון המיטבי לטיפול בבעיית העקר הוא הפיכת המטרד למשאב, על ידי יזם חיצוני או פרטי שיאסוף את העקר מבתי הבד ויפיק ממנו רווח כלכלי¹¹². יצוין כי במסגרת הפתרונות הטכנולוגיים שהציגו המומחים,

109 שם. בקול הקורא נכתב: "במקביל לפעולות האכיפה מצד המשרד להגנת הסביבה, לאסדרה הקיימת בתחום שפכי התעשייה... ולאסדרה העתידית בנושא בתי הבד ובורות הספיגה... החליטו רשות המים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות במטרה לעודד את הטיפול בעקר בבתי הבד ובכלל זה למנוע את הזיהום והנזקים הצפויים ממנו במהלך עונת המסיק בשנת 2014 להעמיד תקציב חד פעמי לרשות תאגידי המים והביוב והמועצות האזוריות".

110 המשרד להג"ס, הנחיות לפיזור עקר - שפכים של בתי בד 2014.

111 תוצר הלוואי המוצק מייצור שמן הזית.

112 מצגת רשות המים בנושא "התמודדות עם תוצרי הלוואי של בתי הבד בטווח הארוך", ינואר 2016.

הוצג גם פתרון של יזם פרטי ישראלי בשיתוף מדען פלסטיני להקמת מתקן אזורי בישראל לייצור דשן נוזלי מעקר בתהליך הרתחה ואידוי, וצוין כי מתקן ניסיוני כזה פועל ליד טול כרם.

גם הבנק הגרמני, במסגרת פרויקט מימון והקמה של מט"ש שכם מערב, התייחס ב-2010 לנושא העקר ולפתרונות אפשריים לבעיה¹¹³. באמצע שנות האלפיים שילם במשך שנה ארגון גרמני לקבלן פלסטיני, שאסף את העקר כדי להביאו למחסום הישראלי בתוך מכל גדול, במקום לשפכו לנחל. מן המחסום אסף אותו קבלן ישראלי לטיפול בישראל. עמותת "צלול להגנת הים החופים והנחלים" (להלן - "צלול") מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 שכיום החלופה הזולה ביותר והמזיקה הכי פחות היא פיזור מבוקר של העקר בדרכי עפר ובכרמי זיתים.

הביקורת העלתה כי בשתי הפגישות האמורות ברשות המים בנושא דרכי התמודדות עם בעיית העקר, לא השתתפו נציגים מהמנהא"ז, וכי גם היבטי הטיפול בעקר ביו"ש לא נידונו בהן.

קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי נושא העקר אינו מטופל עקב היעדר שיתוף פעולה מצד הפלסטינים, וכי העקר ממשיך לזרום בנחלים. המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי בראש ובראשונה יש לדאוג לכך שהגורמים המזהמים, כלומר בתי הבד והאחראים על כך ברש"פ, יפעלו להפסקת הזיהום חוצה הגבולות; עם זאת, הוסיף המשרד, יש לבחון אפשרויות למניעה וצמצום התופעה באמצעות תמריצים או מנגנוני שיתוף פעולה שיאפשרו את איסוף העקר מבתי הבד לפני הגעתו לערוצי הנחלים.

ארגון אקופיס מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי ב-2014 ניסה לרתום את הנהלת המשרד להג"ס לנושא זה, שאמנם הביעה תמיכה בטיפול בו אך באותו זמן לא נקט המשרד פעולות בתחום זה. עוד מסר אקופיס כי באותו זמן החלו אנשיו למפות את בתי הבד הפלסטיניים ואת דרכי הקשר עמם, אך המלאכה לא הושלמה.

בהקשר זה ראוי להזכיר את תרומתם של ארגוני חברה אזרחית, כמו אקופיס, "צלול" ומכון הערבה, העשויה לאפשר קידום פתרונות לבעיות סביבתיות, בייחוד במציאות של סכסוך מתמשך וחוסר שיתוף פעולה בין ישראל לרש"פ¹¹⁴.

מהאמור עולה כי אף על פי שבעיית העקר ביו"ש חמורה יותר מבישראל לנוכח מספרם הכפול כמעט של בתי הבד ביו"ש בהשוואה לישראל, ולנוכח הנזקים הכבדים שמסב העקר למי התהום המשותפים, לנחלים ולמט"שים בישראל - לא פעלו המשרד להג"ס, רשות המים והגורמים במנהא"ז האחראים על איכות הסביבה, המים והחקלאות ביו"ש למציאת פתרונות מתואמים לבעיה זו.

113 Kfw, JSC, Report on Olive Mill Wastewater (March 2010)

114 לדוגמה, פעילות אקופיס סייעה לרתום את ממשלת גרמניה להשקיע במט"ש שכם מערב באמצעות גיוס משלחות של תושבים ישראלים ופלסטינים להופיע יחד מול הפרלמנט הגרמני. כך גם פעלה אקופיס לקידום פרויקטים למניעת זיהומי מים בבאקה אל-שרקיה, בנחל שילה, בנחל קישון ובנחל חברון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, למנהא"ז, למשרד להג"ס ולמשרד החקלאות כי עליהם לפעול לפתרון בעיית העקר משני צדי הקו הירוק, ולא להסתפק בטיפול בצד הישראלי בלבד. טיפול בצד אחד בלבד אינו נותן מענה לזיהום מי תהום ולנזקים סביבתיים ביו"ש, ומעלה במידה רבה את עלויות הטיפול בישראל. במסגרת טיפול כולל בבעיית העקר, שבו יהיו שותפים כל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, מומלץ לבחון פתרונות בשיתוף הצד הפלסטיני, הבנק הגרמני וגורמים בינלאומיים נוספים, ואף לשקול הסתייעות בארגוני חברה אזרחית, עידוד יזמות פרטית ומעורבות גורמים מקומיים.

עד שיימצא פתרון כולל, על המנהא"ז לפעול לצמצום הבעיה באמצעות אימוץ פתרונות זמניים על בסיס ניסיון העבר ואגב היועצות בגורמי המקצוע, מרשות המים ומרט"ג. כמו כן עליו לקדם פעולות הסברה לתושבים. מוצע כי מתפ"ש ורשות המים יעלו נושא זה לדיון בוועדת המים המשותפת לכשתכנס או בוועדת משנה שלה לצורך תיאום הטיפול בנושא¹¹⁵.

בעקבות הביקורת, בדצמבר 2016 הודיע קמ"ט סביבה למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2016 סוכם בין עמותת "צלול", מועצה אזורית עמק חפר וקמ"ט סביבה כי האחרון יפעל לאיסוף העקר מבתי הבד ביו"ש באמצעות ביוביות, משם הוא יועבר לאתר מוסדר בישראל. עוד סוכם ש"צלול" תמפה את בתי הבד באזור שכם וטול כרם, לרבות פרטי הקשר שלהם, בשיתוף ארגון אקופיס שכבר התחיל בכך כאמור. היות שהפגישה האמורה התקיימה לקראת תום עונת המסיק, קמ"ט סביבה התחייב לממן את הפעילות עד סוף עונת המסיק, ואושר תקציב מיוחד בסך 300,000 ש"ח לטובת המשך פעילות זו ב-2017.

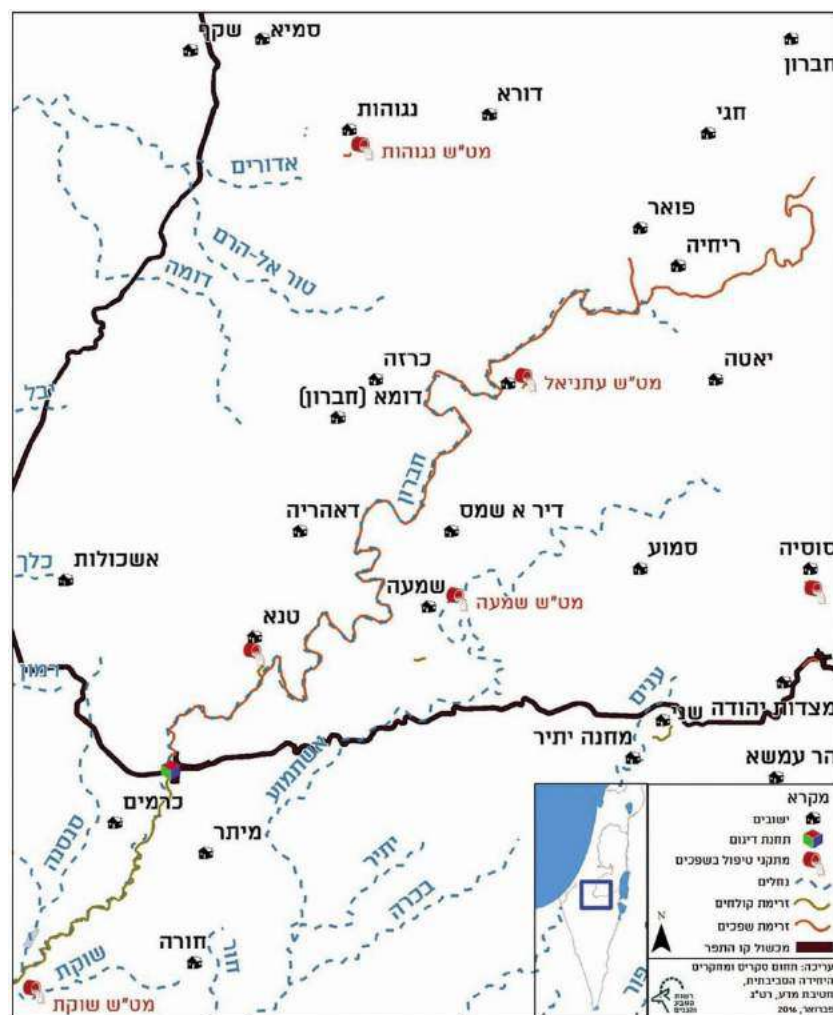
משרד החקלאות מסר בתשובתו מינואר 2017 כי התקציב שניתן בעבר לטיפול בבעיית העקר בתחומי ישראל היה מזערי, וכי בהסכם שגובש לאחרונה בין משרדי החקלאות והאוצר לבין מגדלי הזיתים הוחלט על הקצאת תקציב לנושא זה. הוא הוסיף כי הטיפול בבעיית העקר בכל יו"ש דורש תקציבים רבים ושיתוף פעולה לתיאום בין משרדי הממשלה והרש"פ - פעולה שלדעתו צריך לתכלל משרד ראש הממשלה בתקצוב משרד האוצר.

115 פתרונות שונים לבעיית העקר שהעלו גורמים בחטיבת מדע ברט"ג כוללים: קניית העקר מבתי הבד הפלסטיניים ואגירתו בתחום ישראל, ולאחר מכן הזרקתו במהלך השנה אל תהליך הטיפול במט"ש בריכוזים שלא יגרמו נזק או העברתו למתקן טיפול בבוצות חקלאיות או פיזורו בדרכים חקלאיות ודרכי יער; הגעה להסדר עם הרש"פ שיפתור את בעיית בתי הבד בשטחים ובאחריותם; חלוקת נטל הטיפול בעקר בין מט"שים שונים; בניית מט"ש שיוכל להתמודד תהליכית עם שפכים מזוהמים בעקר במשך עונת המסיק, אך יוכל להמשיך לפעול גם בשאר השנה בתהליך תקין (פתרון מורכב מכנית שעלותו גבוהה).

זיהום נחל חברון

נחל חברון הוא יובל של נחלי באר שבע והבשור, ראשיתו מצפון לעיר חברון וסופו סמוך לתל שבע, במפגש עם נחל באר שבע. בכל תוואי הנחל בתחומי יו"ש, 43.5 ק"מ, זורמים שפכים גולמיים, סניטריים ותעשייתיים, מחברון, מקריית ארבע ומיישובי הסביבה.

מפה 7: תוואי זרימת השפכים לאורך נחל חברון



מתוך: דוח ניטור נחלים 2016, עמ' 49.

השפכים בנחל חברון מאופיינים בעומס אורגני ובריקוז מתכות גבוה ומכילים חומרים רעילים הכוללים תוצרי תעשיות אבן, ציפוי מתכות, בורסקאות ותעשיות שמן זית. כמו רבים מנחלי יו"ש, במקורו היה נחל חברון אכזב, אולם כיום זורמים בו שפכים

השפכים בנחל חברון מאופיינים בעומס אורגני ובריקוז מתכות גבוה ומכילים חומרים רעילים הכוללים תוצרי תעשיות אבן, ציפוי מתכות, בורסקאות ותעשיות שמן זית. כמו רבים מנחלי יו"ש, במקורו היה נחל חברון אכזב, אולם כיום זורמים בו שפכים.

תצלום 13: זרימת שפכים גולמיים בנחל חברון



צילום: רשות הטבע והגנים

מקורות זיהום עילי נוספים באגן נחל חברון, המזרימים ישירות לאפיק נחל חברון, הם מט"ש עתניאל ומט"ש טנא. תוצאות דיגום איכות המים בנחל חברון בשנים 2014-2015 מעידות על שפכים באיכות ירודה מאוד¹¹⁶.

עם הגיעם לגדר ההפרדה, מיד לאחר המעבר תחתיה, נתפסים השפכים במתקן תפיסה להפרדת תשטיפי נסורת האבן (להלן - מתקן התפיסה), חומר המזיק לתהליך הטיפול בשפכים ומסב נזקים למט"שים. השפכים נשאבים בצינור למתקן הסמור לצומת שוקת כדי למנוע מפגע סביבתי באזור היישוב מיתר. ב-2009 הוקם, סמוך לצומת שוקת, מט"ש מתקדם לטיפול בשפכים המגיעים מנחל חברון. במקור, המט"ש תוכנן לספיקה של 9,000 מ"ק ליום, אולם כיום המט"ש מטפל בנפח של עד כ-16,000 מ"ק ליום, ולכן נפגעת יעילותו. המט"ש מבצע טיפול שלישוני ביותר מכ-80% מהשפכים הנכנסים אליו, וב-15%-20% מהשפכים מסתפקים בטיפול שניוני¹¹⁷. שני המתקנים הללו, מתקן התפיסה והמט"ש, נבנו ביוזמת רשות המים.

116 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 45-46.

117 שם.

תכניות להקמת מט"ש בחברון אושרו בוועדת המים המשותפת עוד ב-2004. הפרויקט התעכב מסיבות שונות, והטיפול בו חודש ב-2011 במימון הבנק העולמי. אף שביצוע הפרויקט תוכנן לסוף 2014, עד אוקטובר 2016 בוצעו עבודות מקדימות בלבד (סלילת דרך גישה). רשות המים והמנהא"ז עדכנו בתשובתם כי המכרז לבניית המט"ש התפרסם בדצמבר 2016. נציג הבנק העולמי העריך שהפעלתו צפויה ב-2018¹¹⁸.

טיפול בנסורת האבן

באזור נחל חברון תעשייה מפותחת בתחום האבן. לפי דוח ניטור נחלים 2016, עומס המוצקים המרחפים הגבוה בנחל חברון נגרם בגלל סילוק נסורת האבן לנחל ללא טיפול מקדים. עומס זה מגיע לערכים הגבוהים בהרבה מן הריכוז עבורו תוכנן מתקן התפיסה¹¹⁹.

לפי דוח סיכום פעילות יחידת קמ"ט סביבה ל-2015, השפכים הזורמים בנחל חברון הכילו כמות אדירה של נסורת אבן, שנמדדה במתקן התפיסה. בשל כך הטיל המנהא"ז ב-2012 סנקציות על תעשיית מפעלי האבן והשיש בחברון, אשר מנעה מהם מכירת שיש לישראל. פעולה זו הובילה לדבריו של קמ"ט סביבה להפחתת כמות הנסורת במים בכ-80%.

בראשית 2014 נמצא פתרון זמני לנסורת האבן שהועברה להטמנה באתר לסילוק פסולת ביטא כרמל כחלק משיקומו, אולם עם סיום עבודות השיקום, במחצית 2016, חזרו המפעלים לשפוך חלק מנסורת האבן ישירות לנחל חברון.

במאי 2016 התקיים סיור של קמ"ט סביבה במפעלי תעשייה בחברון לייצור מוצרי אבן, עורות, חלב וזהב. במסגרת הסיור התקיימה פגישה עם בעלי המפעלים בחברון ועם נציגי לשכות מסחר, וביניהם מתעשיית האבן. מטרתו של קמ"ט סביבה במפגש זה הייתה להפסיק את פעילות שפיכת נסורת האבן לנחל. נציגי משרד מבקר המדינה התלוו לסיור זה.

במהלך הפגישה העלו בעלי המפעלים והנציגים הפלסטינים מגוון בעיות הנוגעות, בין היתר, בהעברת סחורות לישראל ובהרחבת האישורים למחצבות; בהתייחס לבעיית נסורת האבן הם ביקשו שיוקצו להם 80 דונם בשטחי C כדי לאחסן חומר זה. קמ"ט סביבה ציין בפגישה כי חשוב מאוד שלא תזרום נסורת אבן בנחל, מפני שהיא עלולה לשבש את פעולתו של המט"ש החדש שהמדינות התורמות עומדות לממן בחברון. הוא הודיע כי כל עוד יש נסורת בנחל הוא ייאלץ להמליץ על הפסקת העברת אבן לישראל, כפי שעשה בעבר. הוא לא התייחס במישרין לבקשה להקצאת שטח אחסון בשטח C.

118 דוח מרכז המחקר של הכנסת, עמ' 25.

119 שם.

הביקורת העלתה כי אף שקמ"ט סביבה הבהיר היטב לנציגי מפעלי האבן הפלסטיניים את הצורך בהפסקת שפיכת הנסורת לנחל, ואף הזהיר כי יטיל סנקציות אם לא תופסק שפיכת הנסורת, הלכה למעשה הוא לא בחן את מכלול הפתרונות האפשריים ולא סיפק פתרונות יעילים לבעיה. נכון לאוקטובר 2016 טרם נפתרה בעיית הזרמת נסורת האבן לנחל חברון.

פתרון אפשרי לבעיה זו הועלה בדוח ניטור נחלים, 2016 שבו נכתב ש"הקמת בור שיקוע בכל מנסרה מהווה פתרון הכרחי להפחתת עומס המוצקים המרחפים בנחל ולכניסת השפכים למט"ש שוקת"¹²⁰. פתרונות נוספים עשויים לעלות בעקבות מחקרים בנושא¹²¹.

קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי ניסיון שנעשה בעבר ביוזמת USAID למכור את נסורת האבן למפעלי בטון בישראל לצורך שימוש חוזר - לא צלח. לגבי הסתייעות במכון הערבה לצורך פתרון בעיית נסורת האבן, ציין קמ"ט סביבה כי הוא אינו מכיר את פעילות המכון, אולם הוא תומך בשיתוף פעולה מסוג זה.

על קמ"ט סביבה בפרט ועל המנהל הכללי לפעול בהקדם למציאת פתרון יעיל לבעיית נסורת האבן המושלכת לנחלים, ובכלל זה לפעול מול הגורמים המוסמכים ברש"פ. בד בבד על הגורמים הללו למצוא פתרונות חדשניים מבוססי מחקר. עליו לכלול נושא זה במסגרת תכנית העבודה של הקמ"ט ל-2017 ולקבוע משימות ויעדים בדבר איתור ובחינה של פתרונות חדשניים וביצוע הדרוש ליישומם.

טיפול בכרום ובמלח

מפעלי העורות בחברון משתמשים בתהליך הייצור של מוצרי העור בחומר רעיל ומסרטן לאדם מסוג כרום. שאריות הכרום מוזרמות, יחד עם שפכי המפעלים, לנחל חברון, שבו השפכים זורמים לאורך כ-43 ק"מ, מחלחלים למי התהום ומזהמים את אקוות ההר.

ב-2006 בנה ארגון USAID מתקן למיחזור הכרום עבור 17 מפעלי עורות בחברון. המתקן איפשר שימוש חוזר בכרום על ידי המפעלים והפחית בהרבה את הזרמת הכרום לנחל. הפעלת המתקן מבוססת על שימוש בחומר חומצה גופרתית. חומר זה משמש גם בתהליך ייצור מוצרי העור.

120 דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 22.

121 מנכ"ל המרכז לניהול מים חוצי גבולות במכון ערבה, ד"ר קלייב ליפקין, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי מניסיונו ארוך השנים בעבודה על פרויקטי מים, שפכים ואנרגיה מול גורמים פלסטיניים, ביכולתו לערוך מחקר למציאת פתרונות לנסורת האבן במטרה למחזר אותם.

ב-2007 הוכנסה החומצה הגופרתית לרשימת החומרים הדו-שימושיים¹²², שהעברתם לשטחי הרש"פ מפוקחת, לפי צו הפיקוח על יצוא ביטחוני (ציוד דו-שימושי מפוקח המועבר לשטחי האחריות האזרחית הפלשתינית), התשס"ט-2008. בעקבות זאת הושבת המתקן למיחזור הכרום, והכרום חזר לזרם נחל חברון.

לפי הסכם הביניים¹²³, "עד להקמתם של אתרים חלופיים מתאימים על ידי הצד הפלסטיני, סילוק של פסולת כימיות ורדיואקטיביות יהיה רק לאתרים המורשים בישראל, תוך ציות לנהלים הקיימים באתרים אלה".

הביקורת העלתה כי במהלך השנים האחרונות, נקט קמ"ט סביבה כמה פעולות במטרה ללחוץ על בעלי המפעלים לפעול בהתאם לקבוע בהסכם הביניים ולהוביל את פסולת הכרום לרמת חובב¹²⁴. באוקטובר 2014 הוא אף אסר על העברת כרום למפעלים ביו"ש. אחרי שהמפעלים הסכימו לדרישה להעביר את שאריות הכרום לרמת חובב, בוטל האיסור האמור. בעקבות זאת פחתה בהדרגה כמות הכרום בנחל.

ביוני 2014 ושנתיים מאוחר יותר במאי 2016, במהלך סיור שבו נכחו גם נציגי משרד מבקר המדינה הלינו נציגי איגוד תעשיית העור הפלסטינית, כי עלות הובלת הכרום לרמת חובב, כ-200,000 ש"ח בשנה, גבוהה מדי עבורם, וכי הם מבקשים להשמיש את המתקן האמור למיחזור הכרום, שהוא הפתרון היעיל ביותר. נציגי USAID מסרו למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי לדעתם שינוע הכרום, חומר מסוכן, במשאיות לרמת חובב אינו כלכלי, ואף יוצר סיכון בריאותי וסביבתי לאזרחי ישראל במקרה של תאונה¹²⁵.

בחודשים נובמבר-דצמבר 2014 ניסה ארגון אקופיס לסייע בהשמשות של מתקן מיחזור הכרום, ותיווך לצורך כך בין קמ"ט סביבה לבין USAID, ניסיון שלא צלח. ביולי 2016, שוב ביוזמת אקופיס, התקיימה פגישה בין נציגי קמ"ט סביבה ו-USAID, במטרה למצוא חומרים חלופיים לחומצה הגופרתית לצורך השמשת מתקן המיחזור, ואולם גם ניסיון זה לא עלה יפה, בשל עלותם הגבוהה של התחליפים.

תוצר לוואי נוסף של תהליך ייצור העורות הוא מלח, שבעקבות שפיכתו לנחל נפגעת איכות המים העיליים ומי התהום. קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא סיכם בעבר עם בעלי מפעלי העורות כי יבצעו תהליך לניעור המלח מהעור וכי המלח יוחזר לספק העורות, אשר יתבקש לתת על כך אישור. לדבריו, לא נמסרו אישורים כאלה עד כה.

122 חומר דו-שימושי - חומר שנועד מעיקרו לשימוש אזרחי, אך מתאים גם לשימוש לצורך פעילות חבלנית עוינת.

123 סעיף 12(10).

124 ברמת חובב שמדרום לבאר שבע יש מפעל של החברה לשירותי איכות הסביבה המטפל בפסולת רעילה ומסוכנת.

125 בנושא תאונות במהלך שינוע חומרים מסוכנים, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66** (2016), בפרק בנושא "אירועים סביבתיים המסכנים את האדם והסביבה - מניעה וטיפול", עמ' 780.

בעיית הזרמת עודפי כרום ומלח ממפעלי העורות לנחל חברון לא נפתרה גם ב-2016

כפי שעולה מדוח סיכום פעילות קמ"ט סביבה ל-2015 ומדגימת בוצה ממפעל עורות שנלקחה על ידי יחידת הקמ"ט במאי 2016¹²⁶, בעיית הזרמת עודפי כרום ומלח ממפעלי העורות לנחל חברון לא נפתרה גם ב-2016.

יצוין כי בישיבה שהתקיימה במהלך הסיור האמור התגלו אי-התאמות בין נתוני קמ"ט סביבה לבין נתוני מפעלי העורות לגבי כמות הכרום שהועברה לרמת חובב. עוד התברר כי במפעלים אלה לא ביצע קמ"ט סביבה בדיקות דגימה קודמות.

נציגי בעלי המפעלים בחברון מסרו לקמ"ט סביבה ולנציגי מבקר המדינה בסיור האמור כי אם תיאסר העברתם של חומרים, הם ייאלצו להשיגם בדרכים אחרות ובעלויות גבוהות יותר, ובכל מקרה לא יאפשרו מצב של הפסקת עבודה. הם הדגישו את הצורך למצוא פתרון שלא יהיה נטל כלכלי כבד מדי על המפעלים.

קמ"ט סביבה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי אישור העברת חומצה גופרתית למתקן המיחזור הוא בסמכותו, וכי שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) סומך ידיו על החלטתו. הוא הקמ"ט ציין כי לאחרונה אישר את הכנסת החומר למפעל אלומיניום ביו"ש, אחרי שהמפעל עמד בדרישות קפדניות, לרבות בידוק ביטחוני והתקנת מצלמות. לגבי מתקן המיחזור בחברון, מסר קמ"ט סביבה שהוא עדיין שוקל את הנושא.

נציגי USAID מסרו למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הם מוכנים לסייע במציאת פתרונות, כך שיהיה מעקב אחר כל גרם של החומצה הגופרתית. הם ציינו את החשיבות במציאת פתרון שהוא גם סביבתי וגם כלכלי, והביעו את החשש שקמ"ט סביבה מטיל בעניין זה מגבלות מופרזות. יש לציין כי אף שהנושא קשור לארגון בינלאומי כאמור, רמ"ד ארב"ל במנהא"ז כלל לא היה מעורב בו ולא הכיר אותו.

המנהא"ז מסר בתשובתו כי החומצה הגופרתית היא חומצה מסוכנת ועלולה לשמש להכנת חומרי חבלה ונפץ, גם בכמויות קטנות, וכן שקמ"ט סביבה איפשר הכנסת חומרים כימיים חלופיים או העברת שאריות הכרום לרמת חובב, ומטעמים כלכליים בחרו מפעלי העורות להעביר את שאריות הכרום לרמת חובב¹²⁷.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את מאמציו של קמ"ט סביבה להפסיק את הזרמת הכרום לנחל חברון שמבצעים מפעלי העורות הפלסטיניים, בין היתר, באמצעות הידברות עמם. עם זאת, נמצא כי מ-2007, במשך כתשע שנים, אוסר קמ"ט סביבה את השימוש בחומר הדו-שימושי חומצה גופרתית בתעשיית העורות בחברון, לצורך הפעלת מתקן למיחזור כרום שהקימה USAID במטרה להפסיק את הזרמתו לנחל. איסור זה הוטל בלי שהקמ"ט קיים הליך היוועצות מסודר בנושא עם כלל הגורמים הרלוונטיים, כמו גורמי ביטחון, כלכלה וארב"ל, שב"כ, מנהא"ז ומתפ"ש.

126 לפי בדיקת מעבדה מיוני 2016, ריכוז הכרום בבוצת מפעל העורות ממנו נלקחה הדגימה היה 26,911 מ"ג בק"ג בעוד התחום המותר הוא 400-0 מ"ג בק"ג בלבד.

127 התברר שגם חלופה זו מטילה נטל כלכלי כבד על המפעלים כאמור.

על קמ"ט סביבה לקיים לאלתר דיון עם כל הגורמים הרלוונטיים לצורך בחינה עדכנית של מצב הדברים בדבר הצורך באיסור הכנסת החומצה הגופרתית למפעלים ולמתקן המיחזור ובמציאת פתרונות אפשריים לבעיה הסביבתית החמורה והמתמשכת של הזרמת כרום לנחל חברון.

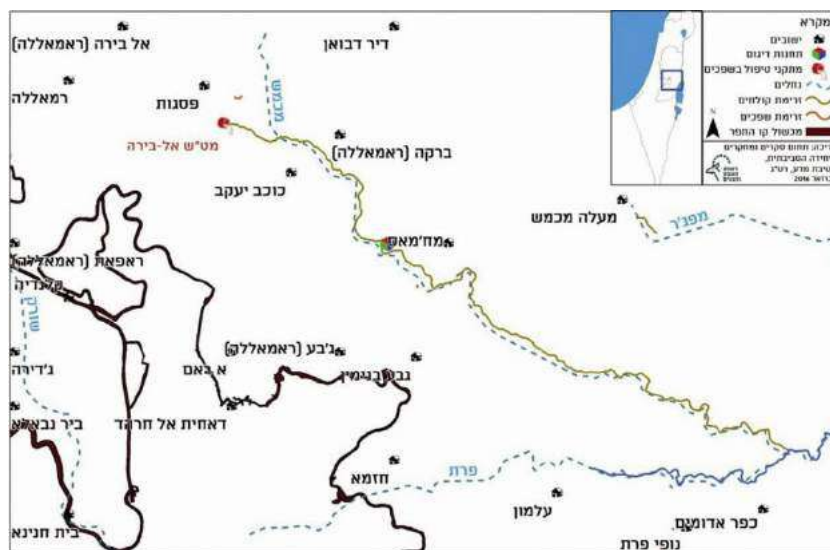
נוכח ההשלכות הביטחוניות, הכלכליות, הבריאותיות, הסביבתיות והבטיחותיות של החלטת קמ"ט סביבה אם לאשר הכנסת חומרים דו-שימושיים למפעלים, החלטה המחייבת ניהול סיכונים, כל אימת שנדרשת החלטה מסוג זה וכל עוד הוטלו מגבלות על פיה - על קמ"ט סביבה להיוועץ בנושא זה, על בסיס תקופתי, בכל הגורמים הרלוונטיים האחראים על התחומים האמורים ולבחון פתרונות יעילים, לרבות הסתייעות בגורמים בינלאומיים.

זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט מקולחי מט"ש אל-בירה

מט"ש אל-בירה נבנה כאמור בשנת 2000 בשטח C שבשליטה ישראלית, על ידי הבנק הגרמני עבור הפלסטינים, כמט"ש מודרני שנועד לטפל בשפכי העיר אל-בירה ולנצל את מי הקולחים להשקיה חקלאית. בפועל מטפל המט"ש גם בשפכי היישובים הישראליים פסגות וכוכב יעקב, פרויקט ניצול הקולחים לא בוצע, וקולחי המט"ש זורמים בנחל מכמש. המט"ש מתופעל על ידי עיריית אל-בירה.

נחל מכמש הוא יובל של נחל פרת, שהוא נחל איתן המשמש בית גידול ייחודי שבו מתקיימת מערכת אקולוגית הכוללת מגוון רחב של בעלי חיים. נחל פרת ויובלו, נחל מכמש, מוכרזים כשמורת טבע. לאורכם כמה מעיינות ששפיעתם איתנה כל השנה. שפיעת המעיינות בנחל פרת חזקה במיוחד בעונות החורף והאביב, אז גם ספיקת קולחי מט"ש אל-בירה גבוהה, וזרימתם מגיעה עד מפגש הנחלים מכמש-פרת, שם זרם הקולחים נמהל במים שמקורם במעין פרת ומזהם אותם. זרם הקולחים המהול מגיע עד מעיינות עין מבוה ועין קלט ומזהם את מימיהם¹²⁸.

מפה 8: תוואי זרימת קולחים באגן נחל פרת



ממקור: דוח ניטור נחלים 2016

רמת הטיפול במט"ש אל-בירה מוגדרת שניונית, טיפול שכאמור מפחית בהרבה את הזיהום הסביבתי אך אינו מונע אותו. לפי דוח ניטור הנחלים, במהלך השנים ועם גידול האוכלוסייה באזור, סבל תהליך הטיפול בשפכים במט"ש אל-בירה מליקויים רבים, בייחוד בכל הנוגע לטיפול בבוצת המט"ש. הבוצה לא פונתה לאתר הטמנה כנדרש, ובמשך שנים הוזרמה יחד עם הקולחים אל הנחל¹²⁹.

תצלום 14: בוצה בנחל מכמש, במורד מט"ש אל-בירה



מתוך: דוח ניטור נחלים, 2016, עמ' 43.

ב-2014 התרבו התקלות במט"ש, ולכן ב-2015 הוא שודרג¹³⁰. מאז חל שיפור מסוים באיכות הקולחים¹³¹, אולם האיכות יורדת מפעם לפעם עקב תפעול לקוי הנובע לעתים מהנחיה פלסטינית למפעילי המט"ש לחסוך בחשמל. לפי דוח ניטור נחלים, 2016, גוון הקולחים הזורמים בנחל מכמש משתנה מצלול לחום כהה.

שדרוג המט"ש גם לא פתר את בעיית הבוצה שנערמה על שפת הנחל, ובאירועי גשם גלשה לנחל מכמש¹³². במאי 2016, בעקבות טיפול של קמ"ט סביבה, הוסדר פינוי של הבוצה לאתר מיחזור פסולת לייצור קומפוסט, ללא עלות, וכן נבנתה גדר המקיפה חלקית את האזור שבו נערמת הבוצה כדי למנוע את גלישתה לנחל בעת ירידת גשמים ושיטפונות. באוקטובר 2016 טרם עמד מבנה זה במבחן גשמי החורף.

129 שם.

130 במהלך תקופת עבודות השדרוג, כשלושה חדשים, הושבתה פעילות מט"ש אל-בירה, ובזיב גולמי זרם לנחל מכמש.

131 לפי דוח ניטור נחלים, 2016, תוצאות איכות המים בנקודת הדיגום בנחל מכמש, בשנים 2015-2014, מעידות על קולחים באיכות בינונית.

132 בשנת 2015 אף הוגשה עתירה לבג"ץ בנושא זה, שנמשכה בינואר 2016. ראו בג"ץ 1432/15 ירוק עכשיו נ' שר הביטחון משה יעלון ואח'.

התכניות לשימוש בקולחי המט"ש להשקיה

חיבור קולחי המט"ש לצינור שיעביר את המים להשקיה חקלאית הוא פתרון מיטבי, המאפשר הן את הפסקת זרימת הקולחים בנחל והן שימוש חוזר במים לגידולים החקלאיים.

התכנית המקורית המאושרת למט"ש אל-בירה כללה הנחת קו סילוק קולחים סגור מהמט"ש ועד למאגר קולחים עונתי שייבנה בתחום שטחים חקלאיים מדרום לכפר דיר דבואן. בהתאם לכך, לפי תכנית שאישרה הוועדה הטכנית של ועדת המים המשותפת ביולי 2011, הצד הפלסטיני אמור לבצע פרויקט להשבת מי הקולחים להשקיה חקלאית באזור אל-עוג'ה, ולצורך כך עליו להגיש תכנית לבניית מאגר מי קולחים. נכון לאוקטובר 2016, הפלסטינים טרם הגישו תכנית כזו.

נוכח העיכוב במימוש התכנית על ידי הפלסטינים, ב-2015 יזם קמ"ט סביבה תכנית לשימוש בקולחים, בשתי חלופות: האחת - הפניית הקולחים לשימוש באזור גוש שילה; השנייה - הפניית הקולחים למערכת מט"ש האוג, האוספת את שפכי האגן המזרחי של העיר ירושלים ושל יישובי הסביבה, ומנצלת את הקולחים לחקלאות באזור בקעת הירדן. שתי החלופות מייצגות את השימוש בקולחים לחקלאות של ההתיישבות הישראלית ביו"ש.

ראש מינהלת המים והביוב ליש"ע, שהוא גם נציג רשות המים בוועדת המים המשותפת, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי היות שמדובר בהפניית קולחים משפכים פלסטיניים להשקיה של ההתיישבות הישראלית ביו"ש, הפלסטינים צפויים להתנגד לכך בתוקף. עם זאת היות שהם זקוקים למי הקולחים להשקיית גידולי תמרים ביריחו ואל-עוג'ה, להערכתו בתוך זמן מה הם יישמו את התכנית מ-2011.

נציג הבנק הגרמני מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי לפני שנים מספר, לבקשת גורמים פלסטיניים, הבנק ביצע בדיקת היתכנות ראשונית של התכנית, ומצא שהיתכנותה מוגבלת. בשנים האחרונות לא פנו אליו בנושא גורמים פלסטיניים או ישראלים. מנכ"ל חברת המהנדסים הפלסטינית שתכננה את מט"ש אל-בירה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי לדעתו היתכנותה של התכנית להשבת קולחים סבירה בהחלט.

הביקורת העלתה כי למרות החשיבות בביצוע פרויקט להשבת המים של מט"ש אל-בירה, העשוי בעת ובעונה אחת הן לפתור את בעיית זיהום נחל מכמש ונחל פרת והן לספק מים נוספים להשקיה חקלאית, לא גיבשו המנהא"ז, מתפ"ש ורשות המים דרך פעולה מתואמת לקידום הפרויקט בתכנית שאושרה על ידי הוועדה הטכנית של ועדת המים המשותפת, בין שמדובר בתיאום עם הגורמים הפלסטיניים ובין שבתיאום עם הגורם הבינלאומי הרלוונטי.

על המנהא"ז, על מתפ"ש ועל רשות המים לבחון במשותף מול כלל הגורמים האמורים, דרכי פעולה אפשריות לקידום מהיר של פרויקט ניצול מי הקולחים של מט"ש אל-בירה, לרבות באמצעות ועדת המים המשותפת או ועדת משנה שלה.



לזיהומי מים ברצועת
עזה השלכות
סביבתיות ובריאותיות
שאינן מתחשבות
בגדר שהוקמה בין
ישראל לרצועה,
בכמה תחומים
עיקריים: זיהום הים
והחופים; זיהום נחלים,
מאגרי מים ומי תהום;
סכנת הידבקות
במחלות וכן השלכות
ביטחוניות ומדיניות
נרחבות הנובעות
ממצוקת האוכלוסייה
ומחסור היציבות
המתלווה לה

זיהום הים והנחלים מרצועת עזה

רצועת עזה נמצאת במשבר מים חמור שהולך ומחריף משנה לשנה. אקוות החוף של הרצועה, שהיא מקור המים העיקרי שלה, נמצאת בתהליך מתקדם מאוד של הרס עקב שאיבת יתר וסובלת ממליחות קיצונית ומרמות זיהום גבוהות מאוד¹³³.

כפי שצוין, מעמדה של מדינת ישראל בנושא רצועת עזה ותושביה שונה מהותית ממעמדה בנושא יו"ש, ומאז ההתנתקות האחריות בתחומים כגון מצב המים ברצועה נתונה בידי הפלסטינים.

לזיהומי מים ברצועה השלכות סביבתיות ובריאותיות שאינן מתחשבות בגדר שהוקמה בין ישראל לרצועת עזה, בכמה תחומים עיקריים: זיהום הים והחופים; זיהום נחלים, מאגרי מים ומי תהום; וסכנת הידבקות במחלות. למשבר המים ברצועת עזה גם השלכות ביטחוניות ומדיניות נרחבות הנובעות ממצוקת האוכלוסייה ומחסור היציבות המתלווה לה, וכן השפעה על יחסי החוץ של ישראל.

זיהום ים וחופים: משטר הזרימה בים התיכון הוא מדרום מערב לצפון מזרח, כלומר זיהום במי הים ברצועת עזה יעשה את דרכו לים ולחופי ישראל. על פי דוח של מינהלת תיאום וקישור עזה במתפ"ש מדצמבר 2015 מדי יום מוזרמים לים ברצועה 104,000 מ"ק שפכים, ומתוכם 15,000 כביוב גולמי לא מטופל כלל. עוד 26,000 מ"ק מחלחלים לבארות המים בצפון הרצועה. ברצועה פועלים חמישה מט"שים המתקשים לטפל בכיוב בצורה מלאה, בין היתר, בשל הפסקות החשמל התדירות בה.

אגף ים וחופים במשרד להג"ס התריע עוד בדצמבר 2013 על ביוב גולמי המגיע מחופי רצועת עזה לחופי ישראל, כפי שיפורט להלן. לדברי המשרד להג"ס, הזרמת ביוב גולמי ישירות לים משמעותה הזרמה מואצת של מזהמים, לרבות מוצקים, נוטריינטים כגון זרחן וחנקן, חיידקים ומיקרואורגניזם פתוגניים, ומתכות כבדות; זיהום כזה פוגע קשות במערכת האקולוגית הימית.

בחוף אשקלון פועל מתקן להתפלת מי ים המספק כ-20% מהמים המותפלים בישראל. בחודשים ינואר ופברואר 2016 הושבתה פעילות מתקן ההתפלה עקב זיהום אורגני קיצוני במי הים, שלדברי החברה המפעילה את המתקן מקורו כנראה ברצועת עזה. המתקן הושבת ל-26.5 שעות בינואר ול-12.5 שעות בפברואר. עקב ההפסקה קנסה רשות המים את המתקן במאות אלפי ש"ח.

133 לאורך קו החוף המליחות באקווה מגיעה ליותר מ-10,000 מ"ג כלורידים לליטר מים, בהשוואה לסף המומלץ על ידי ארגון הבריאות העולמי למי שתיה העומד על 250 מ"ג לליטר. 95% ממי האקווה אינם ראויים לשתיה. משרד הביטחון, תיאום הפעולות בשטחים, **תכנית מתאר למשק המים** (נובמבר 2015) (להלן - דוח מתפ"ש על משק המים), עמ' 10.

תצלום 15: מתקן ההתפלה באשקלון שפעולתו הושבתה עקב זיהום ים



צילום: VID Desalination Company Ltd

נוסף על זיהום מי הים בשפכים, הים ברצועת עזה מזוהם גם בכמויות גדולות של פסולת מוצקה שמקורה בחופי הרצועה הזורמת אף היא בחלקה לחופי ישראל. מצב זרימת הפסולת לישראל מקצין בתקופות סערה. דוגמה לכך היא אירוע זרימת כמויות גדולות של פסולת מוצקה לתחנת הכוח הטנברג של חח"י באשקלון בינואר 2016. בעקבות האירוע פנתה חח"י לקמ"ט סביבה בטענה שהפסולת גורמת לנזקים תפעוליים וכלכליים לתחנת הכוח, וביקשה את טיפולו בנושא. קמ"ט סביבה פנה למרכז תיאום וקישור ארץ לטיפול בנושא.

תצלום 16: פסולת מוצקה מרצועת עזה במסנני תחנת הכוח רוטנברג



צילום: חח"י

זיהום נחלים, מאגרי מים ומי תהום: ביוב שמקורו בעיירה בית חנון שבעזה זורם מעת לעת באפיק נחל חנון לאפיק נחל שקמה ואל מאגר שקמה שבשטחי ישראל. מאגר זה משמש לאגירת מי שיטפונות המוחדרים לאקוות החוף ונשאבים בהמשך גם לשתייה. משרד הבריאות מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי בשנים האחרונות לא הגיעה זרימה ישירה מנחל חנון למפעל ההחדרה שקמה, אך ייתכן בהחלט שזרימה בנחלים מחלחלת ומגיעה למי התהום. הוא ציין כי המשרד לא מצא חריגות במי הקידוחים המשמשים לשתייה.

סיכונים בריאותיים: זיהום המים ברצועת עזה עלול לגרום להתפרצות מחלות קשות המסכנות גם את תושבי מדינת ישראל¹³⁴. כבר כיום איכות המים הירודה בעזה מובילה למחלות בקרב האוכלוסייה שם: לפי דוחות של האו"ם, 26% מהמחלות



הפעלת מט"שים,
מערכות שאיבת מים
ומתקני התפלה
דורשת שימוש
באנרגיה. רצועת עזה
סובלת ממחסור חמור
באנרגיה, המשפיע
לרעה על כל תחומי
החיים בה. הקהילה
הבין-לאומית מביעה
רתיעה עמוקה
מהשקעות ברצועה
בהיעדר אספקת
אנרגיה קבועה

ברצועה, תפוצת מחלות ילדים והסיבה הראשונה לתמותת תינוקות נובעים מאיכות המים הירודה¹³⁵.

השלכות ביטחוניות ומדיניות: משבר המים והזיהום ברצועת עזה עלולים לגרום למשבר הומניטרי ולהידרדרות ביטחונית. לדעת מתפ"ש הקהילה הבינלאומית מטילה את האחריות למשבר לפתחה של ישראל לנוכח שליטתה במעברים ולנוכח הסגר הימי, ואילו ישראל מעוניינת בלגיטימציה בזירה הבינלאומית ובעידוד השקעות וסיוע בינלאומי לרצועת עזה.

לפי דוח של המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת ת"א (INSS) ואקופיס מ-2014¹³⁶, משבר המים והזיהום עלול להסלים ולהפוך ל"קש שישבור את גב הגמל" בעזה הצפופה, הסובלת משיעורי אבטלה ועוני גבוהים ביותר וממגבלות על תנועת אנשים וסחורות. עוד נאמר שם כי "ישראל אינה האחראית העיקרית לאתגרים הניצבים בפני פיתוח פתרונות ארוכי טווח לבעיות המים והשפכים ברצועת עזה, אולם היא מחזיקה במפתח לצעדי ביניים הדרושים בבחילות לייצוב המצב".

אספקת אנרגיה למט"שים ולמתקני התפלה

כדי לעצור את זיהומי המים ברצועת עזה וכדי לפתור את משבר המים יש צורך להפעיל מט"שים, וכן להגדיל את כמויות מי השתייה הנקיים ברצועה. יצוין כי ישראל החליטה בדצמבר 2015 להגדיל את כמות המים שהיא מספקת לרצועה ב-10 מל"ש, אולם באוקטובר 2016 החלטה זו טרם בוצעה. כמו כן, ישראל הסכימה להקמת מתקן התפלה גדול ברצועה במימון ובפיקוח בינלאומיים.

הפעלת מט"שים, מערכות שאיבת מים ומתקני התפלה דורשת שימוש באנרגיה. רצועת עזה סובלת ממחסור חמור באנרגיה, המשפיע לרעה על כל תחומי החיים בה. החל בהגבלת השימוש הביתי בחשמל למספר שעות בודדות ביום, דרך פגיעה קשה ביכולת לפתח תעשייה, מסחר ומקורות תעסוקה וכלה בפגיעה במתקני בריאות, קירור מזון וכיו"ב.

לפי הערכת חח"י מיולי 2016, רשתות החשמל ברצועה מספקות כרבע מהצרכים שלה בלבד, בעוד לדעת מתפ"ש מדובר בכמחצית. ישראל, באמצעות חח"י, מוכרת לרש"פ עבור הרצועה 100-140 מגה וואט, שהם כשני שלישים מכמות החשמל של הרצועה¹³⁷. נוסף על המחסור החמור בחשמל, לפי חח"י קווי החשמל הקיימים שדרכם מספקת ישראל חשמל לרצועה מיצו מזמן את יכולת ההעברה שלהם, והם פועלים במשטר הפעלה קיצוני עם שיעור תקלות גבוה מאוד.

135 שם, בהתבסס על דוחות של יוניצ"ף משנת 2011, על סקר יוניצ"ף משנת 2010 ועל מאמר של ארגון הבריאות העולמי משנת 2003 בנושא "Domestic Water Quantity, Service Level and Health".

136 המכון למחקרי ביטחון לאומי, אקופיס המזרח התיכון, **משבר המים והאנרגיה בעזה - השלכות הומניטאריות, סביבתיות וגיאופוליטיות עם המלצות לצעדי ביניים מדיניים** (אוגוסט 2014), עמ' 3.

137 מצרים מספקת כ-32 מגה וואט וכ-30 מגה וואט - תחנת כוח ברצועה.

בסיכום של שורת עבודות מטה מהשנים האחרונות חזרה והמליצה מתפ"ש על הקמת קו חשמל חדש לרצועה בהספק של 100 מגה וואט (להלן - קו 161)¹³⁸; לפי מתפ"ש תימשך הקמתו של קו 161 כשנתיים וחצי. יצוין כי בנייתו של הקו החלה על ידי חח"י עוד באוקטובר 2005 והייתה צפויה להסתיים בסוף 2006, אולם מאחר שהרש"פ הפסיקה את התשלום, הופסקה הבנייה. לדברי חח"י, ב-2013 ביקשה ממנה מתפ"ש להציג חלופות להגדלת כמויות החשמל לרצועה. חח"י הציגה חלופות, לרבות השלמת קו 161, שחלקו כבר הוקם כאמור, אולם מאז לא קיבלה כל הנחיה בנושא. לאחרונה הסכימה ישראל לספק לעזה גז טבעי, במסגרת פרויקט לחיבור עזה לצינור גז במימון בין-לאומי. הפרויקט צפוי להסתיים בתוך כחמש שנים.

בסיכום עבודת מטה של מתפ"ש בנושא "חלופות אנרגיה לרצועת עזה" מיולי 2015 צוין כי "לאור עוצמת המשבר האזרחי והצורך ביציבות ביטחונית **הכרחי לקדם פתרונות למשבר האנרגיה גם במחיר של שימור התלות התשתיתית. פתרון למשבר האנרגיה הינו 'ראשית הצירים' לשיפור המציאות האזרחית**: הוא ימנע משבר הומניטארי, יאפשר שיקום רצועת עזה, שיפור כלכלי, מענה למשבר משק המים ויעודד השקעות משמעותיות של הקהילה הבנ"ל בשיקום" (ההדגשה במקור).

באותו מסמך גם נכתב כי הקהילה הבין-לאומית מביעה רתיעה עמוקה מהשקעות ברצועה בהיעדר אספקת אנרגיה קבועה. הדוגמה שניתנה לכך (בהערות שוליים) הייתה המט"ש בצפון הרצועה שנבנה מכספי הקהילה הבין-לאומית, אך לא יוכל לפעול עקב אי-אספקת חשמל, כפי שיפורט להלן.

הועלה כי בדצמבר 2015 החליט הדרג המדיני לקבל את המלצת מתפ"ש ולהגדיל את אספקת האנרגיה לרצועת עזה, לרבות בטווח המידי - תוספת של 26 מגה וואט בקו זמני נוסף, ובטווח הבינוני - תכנון חיבור קו 161, שיוסיף לרצועת עזה 100 מגה וואט ויאפשר חיבור תשתיות קיימות ועתידיות לשם טיפול בשפכים והתפלת מים. ואולם עד אוקטובר 2016 לא קידם משרד הביטחון את יישום ההחלטה.

במסמך של מתפ"ש ממרץ 2016 נכתב בהקשר לקו 161 כי "מענה זה אושר על ידי ראש הממשלה והוקפא על ידי שר הביטחון". המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי לא ידוע לו מדוע החלטה זו של הדרג המדיני, שאושרה באופן פרטני על ידי ראש הממשלה, אינה מתבצעת.

באוקטובר 2016 מסרה מתפ"ש למשרד מבקר המדינה כי בכנס המדינות התורמות שהתקיים בספטמבר 2016 הודיעו נציגי ישראל כי היא אישרה את הקמתו של קו 161. מתפ"ש ציינה כי אף שישאל אישרה מדינית את הקמת הקו, ההחלטה אם לקדם את ההקמה ובאזיה אופן נתונה בידי הפלסטינים, וכי הם עדיין בוחנים את הנושא.

138 עבודות המטה במתפ"ש התבססו גם על דוח האו"ם משנת 2012 המעריך את מצבה העתידי של עזה בשנת 2020: Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace. Process, **Gaza in 2020: A Livable Place?** (August 2012).

על משרד ראש הממשלה לוודא כי החלטת הדרג המדיני מדצמבר 2015 בנושא הגדלת כמויות האנרגיה לרצועת עזה תיושם בהקדם, ובכלל זה יושלמו כל הליכי התכנון של הקווים הנוספים שאושרו וכל הפעולות שביצוען תלוי במדינת ישראל.

מתפ"ש מסרה בתשובתה כי במסגרת הסדרת חוב הרש"פ לחח"י הודיעו רשמית גורמים ברש"פ לישראל שהם אינם מעוניינים בהגדלת אספקת החשמל לרצועת עזה. משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח מצוקת החשמל ההולכת וגדלה ברצועה ובהתחשב באינטרס הישראלי בפעולתם של מתקני תשתית שימנעו זיהומי מים, על מדינת ישראל לבצע את הפעולות המקדימות שיאפשרו את הקמת הקו כאמור לכשיתקיימו הנסיבות שיאפשרו זאת.

הקמת קו אספקת חשמל למט"ש בצפון רצועת עזה

פרויקט מט"ש צפון הרצועה (להלן - המט"ש הצפוני) הוקם על ידי הבנק העולמי בהשתתפות מדינות תורמות, ביניהן צרפת, בלגיה, שבדיה, והאיחוד האירופי בעלות של כ-75 מיליון דולר. המט"ש נועד לטפל בשפכים של תושבי צפון הרצועה ולספק מים מטהרים להשקיה חקלאית לכ-15,000 דונם.

המתקן אושר להקמה ב-2003, ובנייתו החלה ב-2009. ב-2013 הושלמו 95% מהשלב הראשון של המט"ש, שעיקרו טיפול בשפכים, והיה צפוי להתחיל לפעול ב-2014. לצורך הפעלת השלב הראשון זקוק המט"ש לחשמל בהספק של 3 מגה וואט. השלב השני של בניית המט"ש, שעיקרו העברת המים להשקיה חקלאית, תוכנן להסתיים ב-2018 ולצורך 7-8 מגה וואט נוספים, סה"כ כ-10-11 מגה וואט. בהיעדר חשמל המתקן כולו אינו יכול לפעול.

באפריל 2013 פנה יו"ר רשות החשמל הפלסטינית למנכ"ל חח"י דאז בבקשה לרכוש חשמל למט"ש בקו מיוחד שיחובר אליו במישרין בהספק של 10 מגה וואט. להלן תרגום נוסח הפנייה: "רשות המים הפלסטינית בונה מט"ש חירום בצפון רצועת עזה שצפוי להסתיים בספטמבר 2013. המט"ש הוא פרויקט חיוני ובעל חשיבות גבוהה לאוכלוסייה ברצועה והוא ממומן על ידי קרן של תורמים רבים. המט"ש צפוי לצרוך 10 מגה וואט שרק חח"י יכולה לספק נוכח תנאי ההספקה הירודים בעזה. לכן אנו מבקשים את אישורך לספק לפרויקט הזה את ההספק הדרוש לו על ידי בניית קו חשמל ייעודי שישמש רק לפרויקט זה. לאור טבעו ודחיפותו של הפרויקט, הקמנו צוות שמוכן להגיע ולפגוש את הצוות שלך בהקדם האפשרי". חח"י העבירה את הפנייה למתפ"ש.

המט"ש, שמומן על ידי הקהילה הבינלאומית, נותר ללא פתרונות אנרגטיים בני קיימא שימנעו משפכי צפון הרצועה להמשיך ולזהם את הים, את הנחלים ואת מי התהום

הביקורת העלתה כי אף שבקשת רשות החשמל הפלסטינית לאספקת קו חשמל שייועד למט"ש הצפוני התקבלה בישראל עוד באפריל 2013, מתפ"ש דחתה את הבקשה בלי שדנה בה עם משרדי ממשלה רלוונטיים אחרים כמו המשרד להג"ס, משרד התשתיות, משרד הבריאות ומשרד החוץ. בעקבות זאת המט"ש, שמומן על ידי הקהילה הבינלאומית, נותר ללא פתרונות אנרגטיים בני קיימא שימנעו משפכי צפון הרצועה להמשיך ולזהם את הים, את הנחלים ואת מי התהום, על ההשלכות הבריאותיות, הסביבתיות, התשתיות, הביטחוניות והמדיניות הנובעות מכך.

במרץ 2016 פורסם בעיתונות כי "שפכי עזה מאיימים על אספקת המים בישראל", וכי "ישראל לא מספקת חשמל למתקן טיהור השפכים בעזה - והתוצאה: הביוב מהרצועה משבית את מתקן ההתפלה באשקלון"¹³⁹. באותו זמן גם הפעילו המדינות התורמות לחץ בינלאומי, וכן החלה בדיקתו של משרד מבקר המדינה שממצאה מובאים בדוח זה.

אף שהמט"ש הצפוני נועד להתחיל את פעילותו ב-2014, בשל עיכובים שונים כמו עזיבת קבלן הביצוע, קושי בהכנסת חומרי בנייה מישראל ומלחמת "צוק איתן", נעצרה בנייתו. בנייתו צפויה להסתיים ביוני 2017 ולהתחיל בטיפול בשפכים באוקטובר 2017.

מר אריק שאו, מהנדס שפכים המייעץ לבנק העולמי בנושא המט"ש הצפוני, מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי מט"ש זה, כמו מט"שים מודרניים אחרים, מבוסס על תהליך ביולוגי המחייב אספקת חשמל באופן מלא ברמת אמינות של 100%. די בהפסקת חשמל של שש שעות בחודש לגרום לפגיעה בתהליך הטיפול בשפכים. לכן לדעתו, הכרחי שיותקן קו חשמל ייעודי למט"ש ואין אפשרות להסתמך על הקווים הקיימים.

פעולות מתפ"ש

באותו חודש שבו שוב פורסם נושא נזקי השפכים מעזה כאמור, מרץ 2016, נפגשו אנשי מתפ"ש עם חח"י, וכמו כן הוכן במתפ"ש מסמך הנוגע לפתרונות אפשריים לאספקת אנרגיה למט"ש הצפוני. בין היתר נכתב במסמך כי "לאחרונה קיים עניין ציבורי ולחץ בינ"ל למתן מענה למתקן". כמו כן נכתב במסמך זה כי "נטען כי שפכים אלה משפיעים גם על הצד הישראלי שכן נפגעת יעילות מתקן ההחדרה בשקמה ומאחר ומי ים מזוהמים מביוב מגיעים למתקן ההתפלה באשקלון".

במסמך אחר מאותו חודש בנושא "תכנית להקמת פאנלים סולאריים במט"ש הצפוני" במימון בין-לאומי, שהכינה מינהלת תיאום וקישור עזה, נכתב כי "הקהילה הבין לאומית נושאת את עיניה לעבר הפרויקט ורואה בו מקרה בוחן לאפשרות של תרומת סכומים משמעותיים לפרויקטים עתידיים אחרים ברצועה".

139 עמיר בן-דוד ואליאור לוי, "שפכי עזה מאיימים על אספקת המים בישראל", ידיעות אחרונות, 16.3.16.

במסמך מתפ"ש שצוין לעיל הועלו כמה חלופות לאספקת חשמל למט"ש הצפוני, ובהן חלופת קו החשמל הייעודי. בסיכום המסמך נכתב כי מתפ"ש אינה ממליצה על קו ייעודי מכמה סיבות שפורטו במסמך, אלא על מענה מידי באמצעות אספקת עוד שישה מגה ואט בקווים הקיימים והגדלת ייצור החשמל בתחנת הכוח המקומית במימון בין-לאומי; ועל מענה ארוך טווח באמצעות אחת מארבע חלופות, ובהן החלופה המועדפת על מתפ"ש - הקמת קו 161, שנזכר לעיל.

יצוין כי לפי הגורם האחראי על פרויקט המט"ש הצפוני בבנק העולמי, אילו נבנה קו 161 על ידי ישראל, שתוכנן לעבור בקרבת מקום למט"ש, ניתן היה להוציא ממנו קו ייעודי למט"ש ובכך לתת מענה הן למצוקות החשמל בעזה והן לבעיית השפכים באזור הצפוני.

ביולי 2016 התקבלו שתי פניות מגורמים בינלאומיים בנושא זה:

1. **פנייה מצד חברי קונגרס אמריקנים לשר התשתיות, האנרגיה והמים ולשר הביטחון:** 14 חברי הקונגרס האמריקנים שיבחו בפנייתם את הנכונות הישראלית להגדיל את אספקת החשמל לרצועת עזה ב-6 מגה ואט לצורך הפעלת המתקן, אך ציינו כי מדובר בפתרון חירום שנוכח העומס הרב על רשתות החשמל ברצועה לא יוכל לתת מענה להפעלת המט"ש לאורך זמן, וכי נדרש פתרון ארוך טווח ואמין. הם הוסיפו כי "הביטחון והבריאות של תושבי ישראל, והנגישות למים ושירותי סניטציה לכל האוכלוסיות, שתיהן בסדר עדיפות גלובלי גבוה עבור ארה"ב".

2. **פנייה מצד הבנק העולמי למתפ"ש:** הבנק העולמי, המממן הראשי של המט"ש, ציין כי הצעת חח"י להוספת 6 מגה ואט לקווים הקיימים לא תבטיח את ההספקה הקבועה הדרושה להפעלה תקינה של המתקן, כך שהפסקות חשמל לא יעלו על שש שעות בחודש. הבנק הדגיש כי הוא ממשיך לתמוך בבקשת רשות החשמל הפלסטינית מחח"י מ-2013 להקמת קו ייעודי למט"ש.

בסוף אותו חודש, במהלך הפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה שנזכרה לעיל, הודיע המתאם כי הוא מקבל את עמדת חברי הקונגרס, שכן יש היגיון בקו ייעודי למט"ש. הבנק העולמי מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי הוא עדיין ממתיך לאישור מתפ"ש בכתב לרשות המים הפלסטינית על הסכמתה להקמת הקו הייעודי שהובטח כי יועבר ימים מספר קודם לכן.

ממתפ"ש נמסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי עד מרץ 2016 לערך לא הייתה עדות שהביוב של רצועת עזה פוגע בישראל, אך מאז שהתגלה הזיהום במתקן ההתפלה והתברר שיש סכנה גם למי תהום בתחום ישראל, עלתה חשיבותו של השיקול הסביבתי בהחלטה. עוד נמסר כי ככלל מתפ"ש בוחנת גם שיקולים של איכות הסביבה, אך השיקול העיקרי הוא השיקול הביטחוני.

מתפ"ש מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 כי מאז שאישרה את נושא החיבור הייעודי למט"ש עזה, נידון הנושא בדיונים פנימיים ברש"פ ובינה לבין הקהילה הבינלאומית, כי אין עדיין החלטות סופיות שלהן וממילא טרם נחתמו חוזים מול חח"י.



רק לאחר חשיפת
הנושא בתקשורת ועם
התגברות העניין
הציבורי החלה
מתפ"ש לבחון
פתרונות לבעיית
החשמל של המט"ש,
ובעקבות מעורבות
בינלאומית, הסכימה
לבסוף באוגוסט 2016
להקמת הקו המיוחד,
שאותו ביקשה רשות
החשמל הפלסטינית
שלוש שנים קודם לכן

הביקורת העלתה כי אף שידוע זה שנים על זיהומי המים, הנחלים ומי התהום ברצועת עזה ובשטחי ישראל הגובלים בה מהשפכים הלא מטופלים, על הסכנות הבריאותיות הנשקפות לתושבי הרצועה ומדינת ישראל ועל הסכנות הביטחוניות הצפויות לישראל במקרה של התפרצות מחלות עקב זיהומי מים ברצועה, לא שקלה מתפ"ש כראוי שיקולים אלה כאשר נמנעה מלאשר קו מיוחד למט"ש הצפוני בעזה משנת 2013. רק לאחר חשיפת הנושא בתקשורת ועם התגברות העניין הציבורי החלה מתפ"ש לבחון פתרונות לבעיית החשמל של המט"ש, ובעקבות מעורבות בינלאומית, הסכימה לבסוף באוגוסט 2016 להקמת הקו המיוחד, שאותו ביקשה רשות החשמל הפלסטינית שלוש שנים קודם לכן.

עוד הועלה כי למרות ההתרעות, כולל בדוחות של ארגונים בינלאומיים כאמור, על סכנות בריאותיות להתפרצות מחלות מרצועת עזה, לא פנתה מתפ"ש למשרד הבריאות לביצוע הערכת סיכונים בנושא זה, ומשרד הבריאות גם לא ביצע בדיקה כזו מיוזמתו. כך גם לא פנתה מתפ"ש למשרד להג"ס ולרשות המים כדי שיעריכו את סיכוני זרימת השפכים מהרצועה לכיוון ישראל בתחומי הסביבה ותשתיות המים.

יצוין כי משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי בעקבות בקשה מצד מערכת הביטחון, הוא ביצע הערכת סיכונים לשימוש במים בישראל על רקע המצב בסוריה (שתייה, השקיה ורחצה בכנרת), וכי לא התקבלה בקשה דומה ממשרד הביטחון לגבי רצועת עזה. משרד הבריאות מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי בצפון נהר הירמוק אינו נבדק על ידי משרד הבריאות באופן שגרתי היות שמימיו אינם משמשים לשתייה, בעוד שאיכות מי המים וכן איכות הקידוחים המיועדים לשתייה סמוך לרצועת עזה נבדקים בישראל בקביעות.

נוכח הסכנות הבריאותיות לתושבי הרצועה ולאזרחי ישראל ממשבר המים ההולך ומחמיר בעזה, על מתפ"ש ועל משרד הבריאות לשתף פעולה בביצוע הערכת הסיכונים בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למתפ"ש כי במסגרת שיקוליה לאישור הקמת תשתיות ברצועת עזה, עליה לתת משקל ראוי גם לסכנות הסביבתיות והבריאותיות שבזיהומי מים בין רצועת עזה וישראל. לצורך כך עליה לאסוף נתונים ומידע בנושא זה ולהתייעץ עם הגורמים המקצועיים, כמו המשרד להג"ס, רשות המים ומשרד הבריאות.

על מתפ"ש לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי לאפשר את הפעלת המת"ש הצפוני בעזה בשנת 2017, ובכלל זה לזרז את ההליכים לתכנון ובניית קו החשמל הייעודי למת"ש בסיוע כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות חח"י, המשרד להג"ס, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החוץ וועדות התכנון והבנייה¹⁴⁰.

פעולות משרד התשתיות

הביקורת העלתה כי פניית רשות החשמל הפלסטינית לחח"י מאפריל 2013 בבקשה לספק חשמל למת"ש הצפוני בעזה - לא הובאה לידיעת משרד התשתיות, שלדבריו התוודע לה לראשונה רק בעקבות הפרסומים האמורים בתקשורת במרץ 2016.

במרץ 2016, לאחר השבתת מתקן ההתפלה באשקלון עקב זיהום ים מעזה, הגיב משרד התשתיות במסגרת הכתבה בנושא זה כי הוא נחשף לנושא "רק בימים האחרונים". השר יובל שטייניץ צוטט שם באמרו "אנחנו סובלים מהזיהום הזה כמעט כמו הפלסטינים, זה אינטרס שלנו שזה יטופל. אסור שיהיה פה מעצור מדיני, והתחלנו לטפל בכך".

במאי 2016, במענה לפניית משרד התשתיות, פירט מנכ"ל חח"י בפני מנכ"ל משרד התשתיות את שתי החלופות האפשריות לחיבור המת"ש הצפוני לחשמל, האחת על גבי הקווים הקיימים והשנייה באמצעות הקמת קו ייעודי, כפי שפורט לעיל.

בסוף אותו חודש כתב השר שטייניץ למנכ"ל חח"י: "לפני כשנה הוקם בבית להיה מתקן לטיפול בשפכים... לאור בעיות באספקת החשמל, המתקן אינו פועל. כתוצאה מכך זורמים שפכים לא מטופלים, המזהמים את הים ואת האקוויפר באזור שקמה. חיבור מתקן הטיפול בשפכים לחשמל הוא פרויקט חשוב ביותר, הן לאור ההשלכות המדיניות שלו והן לאור ההשלכות הסביבתיות שלו, ואני תומך בביצועו בהקדם האפשרי".

משרד התשתיות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי לאור העובדה שלשר התשתיות אין שום סמכות חוקית להורות לחח"י לחבר לחשמל מתקן כזה או אחר שאינם בשטח ישראל, מעורבות השר או המשרד בנושא הייתה מצומצמת, וכי הגורם המוסמך לטפל באספקת חשמל לעזה הוא מתפ"ש; השר ומנכ"ל המשרד תומכים במציאת פתרון הולם, שיאפשר את פעילות המת"ש ואת הפסקת זיהום הים, תוך כדי שמירה על מצבה הפיננסי של חח"י.

140 יו"ר ועדת התכנון והבניה, יאיר פרג'ון, המכהן גם כראש מועצה אזורית חוף אשקלון, אמר בריאיון לכתבה עיתונאית בנושא זה: "הקשר בינינו לבין העזתים הוא הדוק ובא לידי ביטוי בדגים שאנחנו אוכלים, בזרימת חול ובזיהום הדדי. בנוסף, אקוויפר החוף מספק מים גם לנו וגם להם. לכן, האינטרס המשותף בשמירה על משאבי הטבע והקיום הבסיסיים ביותר הוא עצום... אני מעורב בכל שניתן שקו החשמל הזה יעבור. אני מאמין שצריך לסייע לעזתים, ולא להיפך", מתוך נטע אחיטוב, "אדמה צמאה", מוסף הארץ, 5.8.16, עמ' 24.

הביקורת העלתה כי מאז הפרסומים בתקשורת שבעקבותיהם התוודע משרד התשתיות לנושא, פעל משרד התשתיות, ובראשו השר יובל שטייניץ, לטובת אישור העברת חשמל למט"ש בעזה. ואולם, פעולות אלה נעשו באיחור של שלוש שנים, שבמהלכן ניתן היה לקדם חיבור של המתקן לחשמל ולזרז את הפעלתו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התשתיות כי עליו להפיק לקחים ממקרה זה כדי לוודא שבעתיד יקבל המשרד את כל המידע הרלוונטי בנושאים הנוגעים לתשתיות אנרגיה או מים בישראל.

פעולות המשרד להג"ס

בדצמבר 2013 פנה אגף ים וחופים במשרד להג"ס לאגף התפלה ברשות המים ולמשרד הבריאות בעקבות ממצאים שהתקבלו מצילומי לוויין של אזור רצועת עזה והתריע על זרימת ביוב מעזה צפונה: "ניתן לראות את השפעת הביוב של עזה על ריכוזי הכלורופיל והתנועה צפונה למתקן ההתפלה באשקלון".

בד בבד פנה האגף גם לאגף קשרים בינלאומיים במשרד להג"ס בבקשה לטיפול בנושא האמור מול משרד החוץ. בפנייה נכתב, בין היתר:

"מתחילת חודש נובמבר החל הביוב מרצועת עזה לזרום בצורתו הגולמית לים... על פי הניתוח, נמצאה השפעה של הזרמת ביוב מרצועת עזה על ריכוזי הכלורופיל בים, והתנועה צפונה מביאה ריכוזים אלו לחופי מדינת ישראל הדרומיים ולמתקן ההתפלה באשקלון... הזרמת ביוב גולמי ישירות לים, משמעותה הזרמה מאסיבית של מזהמים, לרבות מוצקים, מזינים (נוטריינטים כגון זרחן, חנקן), חיידקים ומיקרואורגניזם פתוגניים ומתכות כבדות. זיהום כזה שבישראל פסק כבר לפני עשור, מהווה פגיעה חמורה במערכת האקולוגית הימית אשר עלולה להתבטא בצמיחה מוגברת של מיקרו-אצות ואף לעודד אצות רעילות, ירידה בחדירת האור בעמודת המים, היווצרות תנאים של מחסור בחמצן ותמותת בעלי חיים ימיים. בנוסף להשפעות הסביבתיות יתכנו השלכות נוספות לאדם לרבות פגיעה בתהליכי התפלת מי ים, השפעות על הדגה ועוד".

מבירור במשרד להג"ס לא נמצאו עדויות לכך שהמשרד להג"ס העביר פנייה זו למשרד החוץ או לגורם כלשהו במתפ"ש, מלבד העברתו לרשות המים ולמשרד הבריאות, כאמור.

מנהל אגף ים וחופים במשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה, במאי 2016, כי אף שהאגף מרכז מידע סביבתי רב בהיבטים בינלאומיים, הוא אינו נוהג להעביר מידע בנושא זיהום ים למתפ"ש או לקמ"ט סביבה, וגם אינן זכורות לו פניות כאלה לאגף מצד אותם גורמים. הוא הוסיף כי אם ייפתח ערוץ כזה הוא ימליץ למתפ"ש לטפל גם בנושא מערך איסוף הפסולת בחופים, המזהמת כאמור את הים ומגיעה לים ולחופים בישראל - מול הרשויות בעזה ומול גורמים בינלאומיים.



ככלל המשרד להג"ס
אינו פועל להפחתת
נזקי זיהומי מים
ופסולת שמקורם
ברצועת עזה, וגם
כאשר יש בידיו מידע
על מפגעים ועל
סיכונים בתחום זה
הוא אינו מעביר
לגורם הביצועי
הרלוונטי, הלוא הוא
מתפ"ש

הביקורת העלתה כי גם קמ"ט סביבה, האחראי על נושאים סביבתיים הקשורים ברצועת עזה, ממעט לעסוק בנושאים אלה, וככלל מותירם לטיפול מתפ"ש. הקמ"ט מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי מצב זה נגרם עקב מצוקת כוח אדם ביחידתו ובשל המצב המדיני מול עזה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקמ"ט סביבה, המשמש כאמור גם בתפקיד קמ"ט מים, שעליו לממש את אחריותו ולהגביר את מעורבותו בנושאים הסביבתיים הנוגעים לרצועת עזה, שהם כאמור בעלי השלכות נרחבות וחשובות גם על תושבי ישראל.

מהאמור לעיל עולה כי ככלל המשרד להג"ס אינו פועל להפחתת נזקי זיהומי מים ופסולת שמקורם ברצועת עזה, וגם כאשר יש בידיו מידע על מפגעים ועל סיכונים בתחום זה הוא אינו מעבירם לגורם הביצועי הרלוונטי, הלוא הוא מתפ"ש. כך קרה גם בנושא הפעלת המט"ש הצפוני בעזה כאמור, שבו לא היה המשרד מעורב כלל. בשל כך נפגע האינטרס הסביבתי והבריאותי של תושבי ישראל, וכן של תושבי רצועת עזה, והוא אינו זוכה ליחס הראוי במכלול שיקולי מתפ"ש והדרג המדיני בהתייחס לרצועת עזה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להג"ס ליטול חלק פעיל יותר במניעת זיהומי מים שמקורם ברצועת עזה.

המשרד להג"ס מסר בסיכום תשובתו כי הוא מייחס חשיבות רבה לטיפול בזיהומים חוצי גבולות, המוצגים גם בדוח זה, וכי לאור זאת הגדיר נושא זה כאחד מנושאי המיקוד בתכנית העבודה שלו לשנת 2017. הוא ציין כי בכוונתו להכין תכנית כוללת לטיפול בכלל הזיהומים והסיכונים חוצי הגבולות, אשר תתייחס גם לתחום המים והביוב. תכנית זו תבחן סל פתרונות לבעיות שאותרו לרבות פנייה לגורמים רלוונטיים לטובת שינוי מצב החקיקה והסמכויות של המשרד, וכן בקשה לתקצוב ייעודי שיאפשר מתן מענה הולם לבעיות מורכבות אלו. הוא הוסיף כי ישראל, כמדינה מתקדמת המובילה בעולם בתחום הטיפול בשפכים והשבתם להשקיה, חייבת להשקיע את המשאבים הנדרשים למניעת זיהומי מים חוצי גבולות, ללא קשר ליכולת הביצוע של הרש"פ בתחומים אלה.

סיכום

זיהומי מים בין מדינת ישראל לשטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה, הם המפגע הסביבתי חוצה הקו הירוק החמור ביותר שעמו מתמודדת מדינת ישראל. הוא פוגע בעתודות מי התהום שלה ושל שכניה, בבריאות הציבור ובאיכות חיוו. בשל המצב הגאופוליטי בשטחי יו"ש והרצועה, נושא זה משפיע גם על מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל ועל מעמדה בעולם.

ממשלת ישראל לא גיבשה עד כה מדיניות לניהול סביבתי חוצה גבולות עם שכנותיה, לרבות בתחום המים, ואין לה מדיניות כאמור בדבר מפגעים החוצים את הקו הירוק ואת הגבול עם רצועת עזה. כמו כן, הממשלה לא הגדירה גורם אחד, בעל ראייה כוללת, שיוביל נושא זה. לפיכך מתעכבים במשך שנים ארוכות פתרונות למפגעים סביבתיים חמורים ומתמשכים, לעתים תוך כדי הפרת הדין ופגיעה בבריאות הציבור ובאינטרסים מדיניים חשובים של ישראל.

דוח ביקורת זה משקף תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לפעילות הגורמים הממשלתיים והתנהלותם בנושא זיהומי מים בין ישראל ליהודה, לשומרון ולרצועת עזה. מדובר בסדרת כשלים וחסמים תפקודיים: הפסקת פעילות ועדת המים המשותפת; חסמים לקידום ולייזום פרויקטים מול גורמים בינלאומיים; חולשה בתיאום הפעילות בין הגורמים הממשלתיים; מעורבות נמוכה של דרג מדיני בנושא ואי-קבלת החלטות בסוגיות חשובות; התנהלות שלא על בסיס תכניות המגדירות יעדים ולוחות זמנים לטיפול בסוגיות שונות.

לכשלים ולחסמים האמורים יש קשר ישיר להתהוותם ולהחמרתם של מכלול מפגעים ונזקים סביבתיים ואחרים משני צדי הקו הירוק, שאלה הבולטים ביניהם: זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים; זיהום נחלי השרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם; זיהום נחל חברון; זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט; וזיהום הים והנחלים משפכי רצועת עזה.

על הגורמים הממשלתיים - המנהא"ז, מתפ"ש, רשות המים, המשרד להג"ס, משרד הבריאות, משרד החוץ, המשרד לש"פ אזורי - וכן על הרשויות המקומיות ותאגדי מים הנוגעים בדבר לפעול, כל אחד בתחומו, לתיקון הליקויים כפי שפורטו בדוח זה.

ואולם, מעבר לפעולה הנחוצה של כל אחד מהגורמים כאמור, ממצאיו של דוח זה מחייבים פעולה מערכתית שתביא לגיבוש תכנית ביצוע כוללת שתבטיח צמצום ניכר ברמת הזיהומים והנזקים כבר בשנים הקרובות ומוקדם ככל האפשר. נוכח מורכבות הנושא וריבוי הגורמים המעורבים בו, נדרש תיאום, שיתוף פעולה בין כלל הגורמים ותכלול עבודתם. משרד מבקר המדינה ממליץ אפוא לממשלה להקים צוות בין-משרדי, בשיתוף משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, בראשות משרד ממשלתי אחד, שיוביל עבודת מטה בנושא ניהול סביבה חוצת גבולות; מטרותיו של הצוות יהיו לגבש מדיניות ממשלתית בנושא, להמליץ על גורם ממשלתי אחד שיוביל ויתכלל אותו, וליצור מנגנונים שייתנו מענה גם לבעיות סביבתיות מורכבות.

בתיקון הליקויים וביישום ההמלצות שפורטו בדוח זה יהיה משום צעד חשוב לקראת צמצום זיהומי המים בין ישראל ליהודה, שומרון ורצועת עזה ולעידוד פרויקטים נוספים להגנת הסביבה, הבריאות ולשיפור איכות החיים באזורנו, תוך כדי רתימת גורמים בינלאומיים רלוונטיים לסיוע בקידום נושאים אלה.