

סביבה, מינהל ומשפט בישראל – המינהל המרכזי
חלק ב'
מינהל סביבתי בעולם, רשויות ציבוריות בישראל, מבקר המדינה

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד

ד"ר אהוד חשן, עו"ד

מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית

**סביבה, מינהל ומשפט בישראל –
המינהל המרכזי**

חלק ב'

מינהל סביבתי בעולם,

רשויות ציבוריות בישראל, מבקר המדינה

ראובן לסטר

אהוד חשן

תשס"ה – 2004

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית
מס' 11

סביבה, מינהל ומשפט בישראל — המינהל המרכזי
חלק ב'
מינהל סביבתי בעולם, רשויות ציבוריות בישראל, מבקר המדינה
אהוד ח'שן ראובן לסטר

**Environment, Administration, and Law in Israel:
The Central Administration
Part II
Environmental Administration around the World,
Public Authorities in Israel, the State Comptroller**

Ehud Choshen Richard Laster

עימוד ועיצוב: אסתי ביהם
עיצוב העטיפה: סטודיו "פליירס"
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל
עריכה לשונית: שלמה ארד

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון
הדברים הם על דעת המחברים בלבד

ISSN 033-8681

2004, מכון ירושלים לחקר ישראל
בית חי אלישר
רח' רד"ק 20, ירושלים, 92186

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 11 | תקציר |
| 23 | פרק IV – מינהל ציבורי וסביבתי |
| 23 | כללי |
| 24 | מינהל ציבורי – מבוא כללי |
| 25 | התפתחות היסטורית |
| 27 | המינהל הציבורי והממשלה |
| 28 | המשפט המינהלי |
| 30 | הפרדת הרשויות |
| 32 | המינהל הציבורי בישראל |
| 34 | מינהל סביבתי במדינות בעולם |
| 34 | ההתארגנות המינהלית-סביבתית בעולם |
| 35 | מדינות בעולם (לפי א-ב) |
| 35 | אוסטרליה |
| 37 | האיחוד האירופי |
| 40 | ארגנטינה |
| 42 | ארה"ב |
| 46 | בנגלדש |
| 47 | בריטניה |
| 49 | גרמניה |
| 53 | דרום-אפריקה |
| 57 | הודו |
| 60 | הולנד |
| 63 | הונגריה |
| 65 | טיוואן |
| 67 | ירדן |
| 70 | מצרים |
| 72 | סוריה |

| | |
|-----|------------------------------|
| 75 | סין (הרפובליקה של סין) |
| 79 | פיליפינים |
| 80 | פינלנד |
| 81 | קובה |
| 82 | קוסטה־ריקה |
| 84 | קניה |
| 86 | רוסיה (הפדרציה הרוסית) |
| 91 | הרשות הפלסטינית |
| 107 | סיכום |

פרק V – השלטון המרכזי בישראל —

| | |
|-----|---|
| 111 | רשויות ציבוריות ואיכות הסביבה |
| 111 | פתח דבר |
| 112 | רשויות ציבוריות בישראל ואיכות הסביבה (לפי א־ב) |
| 112 | האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים |
| 114 | בתי הזיקוק לנפט בע"מ |
| 117 | התאחדות התעשיינים |
| 119 | החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ |
| 120 | החברה לחקר הימים והאגמים |
| 128 | חברת החשמל לישראל |
| 131 | החברה לשירותי איכות הסביבה [רמת חובב] בע"מ |
| 135 | החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) |
| 137 | הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה |
| 139 | המועצה הארצית לענייני ניקוז |
| 140 | המועצה הלאומית לאיכות הסביבה |
| 143 | המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי |
| 146 | המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים |
| 147 | המועצה לשימור מבנים ואתרים |
| 149 | מועצת המים |
| 152 | מועצת מקרקעי ישראל |
| 154 | מינהל המחקר החקלאי – מרכז וולקני |
| 157 | מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) |

| | |
|-----|--|
| 165 | המכון הגיאולוגי |
| 168 | המכון הגיאורפיסי |
| 169 | המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי |
| 169 | מכון התקנים הישראלי |
| 172 | מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) |
| 182 | המכון הישראלי למחקר ביולוגי |
| 183 | מקורות |
| 190 | הקרן הממשלתית לשיקום מחצבות |
| 192 | קרן קיימת לישראל (קק"ל) |
| 204 | הרבנות הראשית לישראל |
| 205 | רשות העתיקות |
| 210 | הרשות לשירותים ציבוריים, מים וביוב |
| 212 | הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים |
| 221 | רשות הנמלים |
| 226 | רשות שדות התעופה (רש"ת) |
| 231 | השירות המטאורולוגי |

| | |
|------------|--|
| 235 | פרק VI – משרד מבקר המדינה |
| 235 | רקע כללי |
| 239 | איכות הסביבה ועקרונות ביקורת המדינה |
| | הדגמות מדוחות ביקורת בשנים האחרונות לדרך הטיפול בנושאי |
| 243 | איכות הסביבה |
| 243 | מפגעי רעש |
| 246 | איכות הסביבה בדוחות מבקר המדינה – דוגמאות נוספות |
| 246 | סילוק פסולת מוצקה |
| 249 | הטיפול בפסולת של חומרים מסוכנים |
| 251 | הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ובדיקתם |
| 254 | ביקורת המדינה בנושא איכות סביבה בעולם |
| 257 | ביקורת המדינה ואיכות הסביבה בישראל – סיכום |
| 258 | נספח א' (1) |
| 261 | נספח א' (2) |
| 265 | נספח א' (3) |

| | | |
|-----|-------|-------------|
| 272 | ..... | נספח ב' (1) |
| 273 | ..... | נספח ב' (2) |
| 275 | ..... | סיכום |

רשימת טבלאות ותרשים

| | | |
|-----|-------|---|
| 99 | ..... | טבלה מס' 1: מינהל סביבתי במדינות בעולם |
| 164 | ..... | טבלה מס' 2: הגופים שעמם משתף מינהל מקרקעי ישראל פעולה |
| 258 | ..... | טבלה מס' 3: ביקורת בתחום איכות הסביבה הכלולה בדוחות שנתיים של מבקר המדינה |
| 265 | ..... | טבלה מס' 4: דוחות שנתיים של מבקר המדינה, חלוקת הנושאים השונים לפי תחומים |
| 272 | ..... | טבלה מס' 5: היקף דוחות הביקורת וביקורות הביצוע (performance) שבוצעו על-ידי מוסדות ביקורת עליונים בשנים 1996-1994 ובשנים 1997-1999, על-פי מיון לתחומים |
| 273 | ..... | טבלה מס' 6: היקף דוחות הביקורת – על-פי הדיווחים של מוסדות ביקורת עליונים לקבוצת העבודה של איכות הסביבה של INTOSAI, לפי מיון נושאי |
| 203 | ..... | תרשים מס' 1: מבנה קרן קיימת לישראל |

על המחברים

המחברים הם מי שחיברו גם את החלק הראשון: "סביבה, מינהל ומשפט בישראל – שורשים ובסיס", בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2003, וכן את החלק השלישי העומד לצאת לאור: חֲשֵׁן אהוד ולסטר ראובן, "סביבה, מינהל ומשפט בישראל – משרדי הממשלה", בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.

ד"ר ראובן לסטר, עו"ד, B.A. אוניברסיטת וירג'יניה, J.D. אוניברסיטת ריצ'מונד, LL.M. מביה"ס למשפטים בהרווארד וד"ר למשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים. חבר לשכת עורכי הדין בוורג'יניה ובישראל, חבר המועצה הבין-לאומית למשפט סביבתי – ICEL, חבר האגודה הבין-לאומית לדיני מים – AIDA וחבר האקדמיה למשפט סביבתי.

בשנים 9-1973, שימש יועץ משפטי לשירות לשמירת איכות הסביבה בישראל, ומאז עובד כשותף במשרד עורכי-דין פרטי. במקביל מרצה במשפט סביבתי באוניברסיטה העברית, בפקולטה למשפטים, במדעי הסביבה ובגיאוגרפיה. פרסם חיבורים בנושאי המשפט הסביבתי, בעיות סביבתיות ובעיות בריאות הנובעות מזהום סביבתי בישראל.

ד"ר אהוד חֲשֵׁן, עו"ד, בעל תואר ראשון ושני בכימיה מאוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע, ותואר שלישי (Ph.D.) במדעי הסביבה מהפקולטה לרפואה באוניברסיטה העברית בירושלים. השתלם לפוסט דוקטוראט (מלגת פולברייט) בבית הספר לבריאות הסביבה באוניברסיטת צפון-קרוליינה. הוסמך ועבד בהוראה ובחינוך. בוגר במשפטים באוניברסיטה העברית, חבר בלשכת עורכי הדין בישראל ובעל תעודת הסמכה כמגשר. עובד בעריכת דין ובמחקר ומרצה במשפט סביבתי באוניברסיטה העברית. פרסם בתחומי הכימיה, המשפט ואיכות הסביבה.

תקציר

איכות הסביבה עוסקת ביחסי הגומלין ובשיווי המשקל שבין האדם לסביבתו. מערכות שיווי המשקל המוטות על-ידי האדם באופן ניכר, פוגעות באיכות הסביבה ובטבע עד כדי הגעה למצבים בלתי הפיכים.

בקרה על פעולות האדם, כפרט או כחברה, תיאום, ארגון, הכוונה, פיקוח וניהול, הם מתפקידיו של המינהל הציבורי בארצות העולם, עוד מראשית התרבות האנושית. הניסיון להבין את דרך ההתנהלות של האדם ביחסו לסביבה, ולכוונה באופן בה תימנע פגיעתו הקשה בסביבה, אמורים על כן לעבור דרך המינהל הציבורי בכלל, והמינהל הסביבתי בפרט.

בראשית המאה, כשהוחל בטיפול בנושאים הקשורים באיכות הסביבה, היתה האחריות מוטלת בדרך כלל רק על משרדי הבריאות. עם השנים הועברו הביצוע והאכיפה בתחום איכות הסביבה למשרדי ממשלה, לרשויות ציבוריות ולגופי מינהל אחרים, תוך מגמה לריכוז הטיפול בנושאי שמירת איכות הסביבה בידי גוף אחד, ושמירת סמכויות משרדי הבריאות בעניינים הנוגעים לשיקולי בריאות הציבור ולהשפעות הסביבתיות של המזהמים עליה.

הפגיעה באיכות הסביבה אינה יודעת גבולות גיאוגרפיים, למרות שבעיות הסביבה משתנות לעתים על-פי אזורי העולם. בעבודת מחקר זו נערכה בדיקה מדגמית של המינהל הסביבתי ב-23 מדינות הפרוסות על-פני כל היבשות ואזורי העולם, תוך ניסיון להגיע גם למגוון רב ולשוונות רבה של מדינות.

תמונת המצב של המינהל הסביבתי במדינות העולם הפזורות על-פני כדור הארץ, מראה שלא נוצר דפוס מינהל אחיד ולא קיימת דרך להגדרתו על בסיס אפיון נראה לעין

של המדינה. צורותיו ואופניו של המינהל הסביבתי משתנים ממדינה למדינה בהתאם לגורמים רבים, וביניהם: גודל המדינה, שיטת הממשל שלה, הבעיות הסביבתיות הייחודיות לה, רמת הפיתוח והכלכלה, נסיבות פוליטיות, רקע היסטורי וכיו"ב.

הסמכות המינהלית המרכזית לענייני סביבה, מתגבשת במדינות העולם בעיקר באחת משלוש הדרכים:

משרד יחיד לאיכות הסביבה הכולל את כל הסמכויות בנושא;

משרד יחיד לאיכות הסביבה שגם מתאם בין פעילויות המשרדים האחרים בענייני איכות הסביבה;

משרדים או רשויות ציבוריות וגופי מינהל אחדים המחזיקים בסמכויות בעניינים סביבתיים.

עליית המודעות העולמית לנושאי איכות הסביבה מאז כנס שטוקהולם ב-1972, באה לידי ביטוי גם בהיבט המינהלי, בין השאר תוך הקמת משרדים או יחידות ממשלתיות לאיכות סביבה שלא התקיימו קודם לכן, עשיית מהלכים לריכוז נושאי סביבה בגופי מינהל מרכזיים, או הנטייה הקיימת בשני העשורים האחרונים לכלול סעיף להגנת הסביבה בחוקות העוברות שינויים.

הסקירה העולמית הרחבה והכללית שניתנה במחקר זה, שימשה מבוא לבדיקה הממוקדת והמעמיקה יותר לגבי מבנהו והתנהלותו של המינהל הסביבתי בישראל.

בשלב הראשון, המדווח כאן, נעשתה ההתייחסות אל חלק מגופי הרשות המבצעת ואל רשות ביקורת המדינה. הכוונה היא לעסוק בעתיד, בין השאר, גם ברשות המחוקקת וברשות השופטת.

במסגרת בדיקת המינהל הסביבתי ברשות המבצעת, חולקה ההתייחסות לפי עיקר רמת פעילותו של הגוף הנבדק, ברמת השלטון/ המינהל המרכזי, האזורי או המקומי. ברמת השלטון המרכזי ניתן למצוא את המינהל הסביבתי ברשויות הציבוריות שיידונו כאן, כמו גם במשרדי הממשלה בהם יעסוק החלק הבא של העבודה.

רשויות ציבוריות בישראל ואיכות הסביבה

השלטון המרכזי בישראל עוסק בענייני איכות הסביבה גם דרך רשויות ציבוריות למיניהן. קשה למצוא מכנה משותף שיגדיר את כלל הרשויות הציבוריות הפועלות בישראל בתחומי איכות הסביבה. רשויות אלו פרוסות על-פני תחומי הסביבה לסוגיהם ובאזורי ארץ שונים. יש ביניהן הפועלות מכוח הדין ואחרות – על-פי החלטות ממשלה או באופנים אחרים. יש רשויות שעיקר עיסוקן הוא בנושאי איכות הסביבה, בעוד שאצל אחרות מהווה איכות הסביבה רק חלק מתחום העשייה. קיימות רשויות קטנות ודלות אמצעים, לעומת אחרות, שהן גופים מרכזיים במדינה ובידן השפעה משמעותית או יכולות כלכליות ניכרות.

חלק זה של המחקר עסק במיפוי ובתיאור הרשויות הציבוריות העוסקות בנושאי איכות הסביבה בישראל. הראשוניות של המשימה חייבה התבססות על מקורות היסוד, כלומר: בעיקר על חומר המיוצר ע"י הגופים עצמם.

□ האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים: הוקמה בחוק ומטרתה לטפח ולקדם פעילות מחקרית ומדעית. במסגרת זו נוגעת האקדמיה גם בתחומי איכות הסביבה, ובהשלכות יישומיות של נושאי מחקר בעלי אוריינטציה סביבתית. בין השאר עוסקת האקדמיה בטיפוח אנשי מדע בתחום, בסיוע לשימור אוספים סביבתיים ומגוון המינים, בפעילות ברשות העתיקות, בארגון כנסים מדעיים ובפרסום כתבים, בתמיכה במחקר תלוי פיתוח בר-קיימא, וכיו"ב.

□ בתי הזיקוק לנפט: החברה נמצאת בחלקה הגדול בבעלות ממשלתית ומפוקחת על-ידי משרד התשתיות הלאומיות. עיקר פעולותיה בייבוא נפט גולמי וזיקוקו. היא עוסקת בנושאי איכות הסביבה לצד פעילותה הרגילה, תוך ניסיון להפחית את הפגיעה הנגרמת ממנה לסביבה. במפעלים פועל מהנדס איכות סביבה, הכפוף ישירות למנהל המפעל. בין פעולותיהם: הקמת מערך ניטור למדידת פליטת גופרית דו-חמצנית, סיוע בתחזוק פארק אפק ושימוש בחיידקים "זוללי" שמן.

□ התאחדות התעשיינים: זהו הארגון היציג של התעשיינים בישראל וחברים בו מרבית מפעלי התעשייה בישראל – מפעלים בבעלות פרטית, ציבורית וממשלתית. ההתאחדות נקבעה, על-פי צו של שר הפנים, כגוף הרשאי להגיש התנגדות לתכנית-מתאר שהופקדו בוועדות התכנון והבנייה. במסגרת ההתאחדות פועל אגף כימיה, פרמצבטיקה ואיכות סביבה – בו חברים מפעלים מתחומי הכימיה השונים. פעילות האגף בתחומי איכות הסביבה מנוהלת ע"י הוועדה לאיכות הסביבה. הוועדה מייצגת את התאחדות התעשיינים בכנסת ובפני משרדי הממשלה בנושאי איכות הסביבה,

מעבירה למפעלים מידע ועדכון לגבי תקנות, חוקים, יוזמות וחומר מקצועי בנושאי איכות הסביבה.

□ החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ: חברה ממשלתית; חברה בת של המכון הישראלי למחקר ביולוגי, הנתונה לאחריות ראש הממשלה. החברה עוסקת במחקרים בסיסיים ושימושיים ומתמחה בביו־טכנולוגיה, כימיה רפואית ומדעי הסביבה. החברה מספקת שירותי ניטור סביבתי של מזהמי אוויר ומים, לרבות בדיקות דגימה ואנליזות של גזים, כמו גם עריכת סקרים והערכת סיכונים לתעשייה הישראלית.

□ החברה לחקר הימים והאגמים (חיא"ל): חברה ממשלתית הכפופה למשרד התשתיות הלאומיות ועוסקת במחקר ובפיתוח במדעי הים והמים ובמתן שירותים מקצועיים בתחומים אלה. מטרת חיא"ל לספק בסיס מדעי וטכנולוגי לניצול, לשימור ולניהול משאבי הים, החופים והמים של המדינה. הפעילויות של חיא"ל בתחום איכות הסביבה כוללות ניטור, מחקרים וסקרים סביבתיים; הערכות ותחזיות סביבתיות; אספקת מידע וייעוץ מקצועי בנושאי איכות הסביבה; פיתוח טכנולוגיות ידידותיות לסביבה; הכשרת כוח־אדם מקצועי, הוראה והדרכה בנושאים סביבתיים; סיוע למדינות מתפתחות בנושאים סביבתיים וייצוג המדינה בארגונים בין־לאומיים העוסקים במחקר וניטור הסביבה הימית.

□ חברת החשמל לישראל: חברה ממשלתית הפועלת מכוח חוק ומפוקחת ע"י משרד התשתיות הלאומיות. החברה משקיעה במחקרים על איכות הסביבה ומשתתפת בפרוייקטים סביבתיים. חברת החשמל נקטה פעולות להפחתת זיהום האוויר הנגרם כתוצאה מפליטת גופרית דו־חמצנית ומשריפת הדלק בתחנות הכוח. במסגרת מגזר תכנון סטטוטורי ואיכות הסביבה בחברה, פועלות: היחידה למניעת מפגעים ולרישוי סביבתי, המחלקה לתסקירי השפעה על הסביבה ומחלקת איכות הסביבה.

□ החברה לשירותי איכות הסביבה [רמת חובב] בע"מ: חברה ממשלתית המפעילה את המפעל לטיפול בפסולת מסוכנת באתר הפסולת שברמת חובב. החברה כפופה לשר לאיכות הסביבה ועבודתה נעשית בהנחיית ובפיקוח המשרד לאיכות הסביבה. החברה עוסקת בטיפול, נטרול ומחזור פסולת תעשייתית מסוכנת ורעילה, בבדיקות ניטור, מדידות זיהום אוויר ובדיקות מעבדה.

□ החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת): חברה ממשלתית שייעודה המוצהר – פיתוח והשקעות באזורי התיירות בישראל. חמ"ת עוסקת בפיתוח תשתית תיירותית ברחבי הארץ, כדי להוציא לפועל את מדיניות משרד התיירות. חמ"ת פועלת בסביבה העירונית והכפרית, בשמורות טבע וגנים לאומיים, בחופים וכיוצא באלה.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: יחידת סמך של משרד ראש הממשלה המספקת נתונים המסייעים, בין השאר, גם להתוויית מדיניות הממשלה. תחום שטח, חקלאות ואיכות סביבה, מספק נתונים על תחומי סביבה בנושאי האוויר, המים, השפכים והקולחין, כיסוי הקרקע והביוספירה.
- המועצה הארצית לענייני ניקוז: המועצה הוקמה בחוק ומייעצת לשר החקלאות בענייני מדיניות כללית הכרוכים בביצוע חוק הניקוז. קיימות מספר הוראות חוק הקובעות חובת התייעצות עם המועצה.
- המועצה הלאומית לאיכות הסביבה: גוף ציבורי עצמאי שהוקם ופעל במשך שלוש שנים (עד סוף 2003) מתוקף החלטת ממשלה. מטרתה הראשית של המועצה היתה הצבת הנושא הסביבתי על סדר היום הציבורי של מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בכל המגזרים. תפקיד המועצה היה להתריע על מגמות ותופעות של איכות הסביבה העלולות להשפיע על ישראל בעתיד, תוך בחינת תהליכי הפיתוח בארץ והתחשבות בהיבטים הכלכליים והחברתיים.
- המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזורי: גוף מייעץ בלתי-תלוי, האמור לקום במתכונת חדשה על-פי החוק, לפי המלצת הממשלה באפריל 2004. בגלולה הקודם הקימה המועצה ב-1968 את הוועדה לנושאי איכות מים, שהיתה אבן הפינה לגופי הממשל בטיפול בנושאי איכות הסביבה. מטרת פעילות המועצה היא הבטחת קיומו של תיאום בתחום המחקר והפיתוח האזורי, והקוונה בקביעת מדיניות כוללת וסדרי עדיפויות לאומיים. פעילות המועצה בעיצוב אסטרטגיה ארוכת טווח של מחקר ופיתוח היא חלק מהמגמה לפיתוח בר-קיימא.
- המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים: גוף סטטוטורי שהוקם על-ידי הממשלה המהווה גוף מייעץ לשר הפנים ולשר לאיכות הסביבה, למוסדות התכנון, לרשויות המקומיות ולרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. למועצה מוקנות סמכויות במספר חוקים.
- המועצה לשימור מבנים ואתרים: נוסדה בהמלצת ועדת החינוך של הכנסת בעקבות הרס נמשך של אתרים הסטוריים. המועצה איננה ישות משפטית, אלא נסמכת על החברה להגנת הטבע ופועלת כגוף-משנה בתוך החברה. מטרותיה העיקריות הן מניעת הרס אתרים ומבנים, יוזמה ועידוד תכניות שימור ופיתוח, הקניית ערכים חינוכיים והגברת המודעות הציבורית לצורך בשימור ולהדגשת החשיבות של שימור המורשת הבנויה.

- מועצת המים: הוקמה בחוק וממונה על-ידי הממשלה. בין התפקידים המוטלים עליה על-פי חוק, כלול גם ייעוץ לשר הממונה על נושא המים בשאלות של מדיניות מים.
- מועצת מקרקעי ישראל: המועצה הוקמה בחוק. תפקידיה הם קביעת המדיניות הקרקעית אשר לפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל, פיקוח על פעולותיו ואישור הצעת תקציבו.
- מינהל המחקר החקלאי – מרכז וולקני: יחידת סמך של משרד החקלאות. זהו גוף המחקר החקלאי הגדול בארץ, האחראי על תכנון, ארגון ויישום עיקר המחקר החקלאי בישראל ומשמש זרוע של משרד החקלאות במחקרי תשתית, בטיפול בסוגיות הקשורות בתוצרת החקלאית והציוד לעיבוד, בעיקר במחקר חקלאי יישומי.
- מינהל מקרקעי ישראל: יחידת סמך ממשלתית שהוקמה בחוק. המינהל כפוף למשרד התעשייה והמסחר ומופקד על ניהולן של קרקעות המהוות כ-92 אחוזים משטח המדינה. מינהל מקרקעי ישראל עוסק בעיקר בהחכרת מקרקעין במגורים השונים, כגון תעשייה, מסחר, מגורים ובעיקר חקלאות. פעילות המינהל בנושא איכות הסביבה מתרכזת ברובה באגף תכנון ופיתוח. רבים מהפרוייקטים של המינהל מונעים גם משיקולים סביבתיים ושיקולים של פיתוח בר-קיימא.
- המכון הגיאולוגי: יחידת סמך הפועלת במסגרת המשרד לתשתיות לאומיות. פעילות המכון מתרכזת בתחום הגיאולוגי וכוללת סקרים, מחקר ופיתוח יישומי מדעי, ייעוץ ומתן שירותים, יצירת תשתיות אנליטיות ובנייה ותחזוקה של מסדי נתונים לאומיים.
- המכון הגיאופיסי: חברה ממשלתית המתקצבת ומפוקחת על-ידי משרד התשתיות הלאומיות. המכון מתמקד במחקר וסקר גיאופיסי, במיפוי תת-הקרקע ובמחקרים שנועדו להקטין את הסיכונים הנגרמים ברעידות אדמה. בין שאר שטחי המחקר עוסק המכון גם בגיאופיסיקה סביבתית. המכון ייסד את המרכז לניטור זיהום אוויר ומים.
- המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי: עמותה שהוקמה על-ידי הממשלה, התאחדות התעשיינים, חברת העובדים וחטיבת הסחר של לשכות המסחר, לצורך קידום הייצוא של חבריו. המכון פועל בקידום ייצוא, גם בענפים כמו כימיה וטכנולוגיה סביבתית.
- מכון התקנים הישראלי: פועל מכוח חוק והוא אחת מיחידות הסמך של משרד התעשייה והמסחר. מטרת המכון הן הבטחת איכות ע"י הכנת תקנים, עריכת סקרים,

ביצוע בדיקות ומחקרים והענקת תו תקן. המכון משתתף בפרוייקט "תו ירוק" המעניק יתרון שיווקי למוצרים ידידותיים לסביבה. המכון עוסק בבנייה ירוקה על-ידי שילוב השיקולים הסביבתיים בתהליך הבנייה והמחויבות לעמידה בכללים, בחוקים ובתקנות בתחום זה.

□ מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) : יחידת סמך במשרד התחבורה האחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הדרכים הבין-עירוניות במדינת ישראל. בין נושאי הפעילות של מע"צ בתחום איכות הסביבה: תכנון נופי ואדריכלי של דרכים, עריכת תסקירי השפעה של דרכים על הסביבה, נטיעות וייעור בצדי הדרכים, מניעה והפחתה של זיהום אוויר ורעש שמקורם בתחבורה, שימור קרקע והגנה מפני שיטפונות ומחזור חומרים לסלילה ופיתוח. למע"צ מוקנות סמכויות בחוק.

□ המכון הישראלי למחקר ביולוגי: המכון עוסק במחקרים בסיסיים ושימושיים בעלי חשיבות לאומית בתחומי הביולוגיה, הכימיה, בריאות הציבור ומדעי הסביבה, לפי הזמנות מגורמים ממשלתיים ואזרחיים בארץ ובחו"ל.

התחומים הסביבתיים בהם עוסק המכון: פיתוח שיטות לאומדן ריכוזי חומרים מזהמים, מדידות מטאורולוגיות, הערכת סיכונים, חקר רעלים בעלי השפעה על הסביבה וחקר שיטות הדברה.

□ "מקורות": חברה ממשלתית, הפועלת לפי חוק, היא "רשות המים הארצית" כנזכר בחוק המים ומפעילה את מערכת המים הארצית. "מקורות" ממונה על אספקת המים, על-פיתוח מערכות לאספקת מים ופועלת גם לפיתוח מקורות מים חדשים. עיקר הפעילות הסביבתית של החברה: טיהור שפכים והשבתם, התפלת מים והבטחת איכות המים. המחלקה לאיכות הסביבה במקורות פועלת להגנה על מקורות המים מפני זיהום.

□ הקרן הממשלתית לשיקום מחצבות: גוף עצמאי שהוקם בפקודת המכרות, אחראי על פעולות שיקום של מחצבות נטושות ולייעוד קרקע שנקבע על-ידי מוסדות התכנון. שיקום המחצבות מונע את הפיכתן של מחצבות עזובות למטרד סביבתי ובטיחותי.

□ קרן קיימת לישראל (קק"ל): חברה השייכת להסתדרות הציונית, שפועלת בין השאר בנטיעת יערות, שיקום נחלים, הגנה על שטחים פתוחים ויערות, מלחמה במדבור וסיוע למשק המים הלאומי. הקק"ל פעילה במחקר חקלאי ואקולוגי, בהכנת סקרי חול בחופי הים ובהכנת מפה ארצית של אזורים רגישים סביבתיים. לקק"ל מוקנות סמכויות בחוק.

- הרבנות הראשית לישראל: יחידת סמך עצמאית של משרד הדתות, הפועלת מכוח חוק ומוגדרת כמוסד ההלכתי והרוחני העליון של ממשלת ישראל. הרבנות נוגעת בנושאי איכות הסביבה דרך מגזרים עמם היא פועלת, כמו המגזר החקלאי או השווקים הסיטונאיים בערים הגדולות.
- רשות העתיקות: תאגיד שהוקם בחוק ואחראי על אכיפתו של חוק העתיקות, התשלי"ח – 1978. לצורך ההגנה, מכריזה רשות העתיקות על אתרי עתיקות ואחראית על קביעת מדיניות הפיתוח באתרי העתיקות המוכרזים ויישומה. הרשות עוסקת גם בחקירה, בשימור ובשחזור של אתרי עתיקות. אחת ממטרות הרשות היא לשמור על ערכי טבע וסביבה.
- הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב: רשות פיקוח ממשלתית שהוקמה בחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001 ותכליתה להבטיח כי מתן שירותי המים והביוב על-ידי החברות העירוניות יהיה ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות, ובמחירים סבירים. בין תפקידיה של הרשות: קביעת אמות-מידה לשירותים שעל חברה לתת; פיקוח על מילוי חובותיה ועל טיפולה בתלונות צרכנים; בקרת העלויות של החברות וקביעת תעריפים לכל חברה; קביעת כללים בדבר חובות החברות בדיווח וייעוץ לממונה על החברות ולשרים בתחומים הקבועים בחוק.
- הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים: תאגיד עצמאי שהוקם בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998. נחשב לאחד הגופים החשובים ביותר במערכה על שמירת הסביבה בארץ. מטרותיו: לשמור על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות ונופי הארץ בגנים, בשמורות ובשטחים הפתוחים; לשמור ולטפח אתרי מורשת בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע למען קהל המבקרים; להסביר ולחנך לשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת לצורך הגברת מודעות הציבור לנושאים אלו. הרשות פועלת באמצעות הסברה, פיקוח וענישה ומסייעת במחקרים אקדמיים. היחידה הסביבתית של הרשות נותנת סיוע מקצועי לפעילות הרשות בתחומים כמו הקצאת מים לטבע, טיפול וסילוק שפכים משמורות טבע ומהגנים הלאומיים, שיקום נחלים, פיקוח על השימוש ברעלים וטיפול בהרעלות. היחידה לניטור סביבתי של הרשות פועלת לניטור נחלים, ניטור רעלים, לשיפור איכות המים, ולהקצאת מים לצורכי שמירת הטבע והנוף.
- רשות הנמלים: תאגיד האחראי על תכנון, בנייה, פיתוח, ניהול, החזקה ותפעול יעיל של הנמלים שבאחריותו. מנהלי הנמלים מפקחים על שינוע חומרים מסוכנים ומוודאים נקיטת אמצעי זהירות. באחריותם נתון גם נושא גביית האגרות המוטלות

ע"י שר הפנים בשל זיהום מי הים בשמן. לפעולות הנמלים שבאחריות הרשות יש השלכה גם בתחומי סביבה, כמו: זיהום אוויר, זיהום ים, ביוב, פסולת, זיהום קרקע, זיהום מי-תהום וחומרים מסוכנים.

הממונה על איכות הסביבה ברשות הנמלים עוסק בנושאי איכות הסביבה ברמת התפעול השוטף ובמישור התכנון הסטטוטורי.

□ רשות שדות התעופה (רש"ת): תאגיד שהוקם ופועל על-פי חוק ואחראי על תפעול, תכנון, פיתוח וביטחון בשדות התעופה ובמסופי הגבול היבשתיים. הרשות מבצעת בהם פעולות של תכנון ובנייה ומספקת שירותים נלווים. פעילותה העיקרית של הרשות בנושאי איכות הסביבה: נקיטת אמצעים למזעור רעש מטוסים; הטמעת ההיבטים הסביבתיים בתכניות הפיתוח של שדות התעופה; קביעת נהלים תפעוליים למזעור פוטנציאל זיהום האוויר, המים והקרקע שמקורם באחסנת ובשריפת דלקים, שימוש בחומרים מסוכנים, טיפול בשפכים, שימוש בקולחים, סילוק פסולת – והטמעתם בתפעול השוטף של המתקנים השונים.

□ השירות המטאורולוגי: יחידת סמך במשרד התחבורה. לשירות זה מוקנות סמכויות בחוק. פעולות השירות המטאורולוגי הנוגעות לנושא איכות הסביבה הן: מתן תחזיות כלליות לציבור, מתן אזהרות מפני תופעות מזג אוויר קיצוני, חיזוי פוטנציאל זיהום אוויר, הכנת תסקירי איכות סביבה ואספקת נתונים לגופים המכינים תסקירים, פיתוח ארכיון לאומי של נתונים מטאורולוגיים, מחקרים בנושאים מטאורולוגיים מגוונים ואיסוף מידע מטאורולוגי לצורכי חיזוי קלימטולוגי ואגר-מטאורולוגי למחקר סביבתי.

משרד מבקר המדינה

□ כללי: מבקר המדינה הוא רשות עצמאית ונפרדת מן הרשות המבצעת. סמכותו נובעת מחוק יסוד: מבקר המדינה; וחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 [נוסח משולב]. בתפקידו בוחן המבקר את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל נושא אחר בו הוא רואה עניין. את ממצאיו והמלצותיו מפרסם המבקר בדוח פומבי. תכלית פעילותו של המבקר היא הגברת השקיפות והעלאת תחומים הדורשים הסדרה על סדר היום הציבורי, תוך הצבעה על ליקויים וחוסר תקינות.

- איכות הסביבה ועקרונות ביקורת המדינה: בבואה לערוך ביקורת בתחום איכות הסביבה, נסמכת ביקורת המדינה על העקרונות והכללים הבאים:
1. בחינת קיומה של שקיפות, המגבירה את עקרון הנשיאה באחריות;
 2. בחינת התבצעותם של תהליכי פיתוח, לאור מבחני הפיתוח בר הקיימא;
 3. בחינת קבלת החלטות לאור שיקולי עלות מול תועלת, לרבות עלויות עקיפות;
 4. בחינת עריכתו של תכנון ארוך טווח;
 5. בחינת פעולתן של רשויות במטרה לחשוף סיכונים;
 6. יצירת כלי בקרה המזרזים תהליכי שיפור וייעול;
 7. זירוז גורמי השלטון לקבוע חוקים ותקנים ראויים, ולעדכן קיימים;
 8. בחינה וביקורת, תוך היעזרות במחקר משווה לבחינת תקנים ותהליכים ראויים בעולם המערבי.

הביקורת בנושא איכות הסביבה מתייחסת, בין היתר, לתחומים ולנושאים הבאים: התחייבויות בין-לאומיות של המדינה ויישומן; קיום מדיניות לאומית בנושא הבדיקה, קיום חוקים ותקנות ומידת יישומם, תכנון ותקצוב, תקנים סביבתיים – עדכניותם ויישומם; קיום מאגרי מידע בנושאים סביבתיים, קיום מערכות ניטור למפגעים ומטרדים סביבתיים, רישוי, פיקוח ואכיפה וסדירות ההוצאות הכספיות.

- תרומת ביקורת המדינה לאיכות הסביבה: משרד מבקר המדינה עוסק בעריכת ביקורות בתחומים סביבתיים בעלי עדיפות גבוהה, כגון: משק המים ואיכות המים, תכנון וניצול נאות של הקרקע, מפגעי-רעש, סילוק פסולת, טיפול בפסולת חומרים מסוכנים, הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ובדיקתם.

במרבית דוחות הביקורת הצביעה ביקורת המדינה על פערים ניכרים בין התכנון לביצוע, הן בהיבט של היקף הפער והן בהיבט של עיכוב ושיהוי התהליכים על-פני רצף הזמן המתוכנן. הביקורת הראתה ליקויים, קשיים ועיכובים ביישום החלטות של ועדות הכנסת וועדת השרים לענייני איכות הסביבה.

הביקורת עמדה על קיומם של קשיים ניכרים בניהול הסביבתי הממשלתי, בעיקר בתחום הפיקוח והאכיפה.

הביקורת בישראל פועלת תוך ראייה מתמדת ונמשכת של התפתחות אמות-מידה קיימות בעולם בתחום המינהל הציבורי בכלל ובתחום הניהול הסביבתי בפרט, אשר משמשות לביקורת המדינה בישראל סמן, אשר לקראתו יש להציב יעדים בארץ.

מסקנות

בישראל עוסקות רשויות ציבוריות רבות בנושאי איכות הסביבה על הבטיהם השונים. חלקן הגדול פועל בתחומי הסביבה, ללא גורם שלטוני מרכזי בעל סמכויות ברורות, שנועד לכוון את פעילותן או לבקרה.

במסגרת עבודה זו נחקרו ותועדו דרכי ההתנהלות והפריסה של הגופים העוסקים בנושאי איכות סביבה, הפזורים על-פני הרשויות הציבוריות בישראל, מבניהם והתשתית המינהלית והחוקית לפעולתם. עד לעריכת מחקר זה, לא הוכן מורה הנבוכים שיאפשר ידיעה או התמצאות בסבך היחידות העוסקות במינהל הציבורי בנושאי איכות הסביבה ובאופני פעולתן.

יחידות אלו פועלות בתחומי איכות הסביבה ללא גורם מרכזי, ללא הכוונה אחידה ובלי חובת תיאום בינן לבין עצמן. מטרותיהן השונות נגזרות מהדגשים הקיימים אצלן, או במשרד הממשלתי שלצדן, או במסגרתן, הן פועלות.

ריבוי הרשויות הציבוריות העוסקות בתחומי הסביבה, הנושאות בחובות ובאחריות מחד גיסא ובזכויות וסמכויות מאידך גיסא – עלול להביא במקרים מסוימים ליריבויות, למחלוקות, לכפילויות, לבזבזי משאבים וכוח-אדם, לניפוח מנגנונים, לניגודי אינטרסים, לפעולות מתנגשות, לאי-ודאות מצד הציבור, לתסכולים ולכעס. לצד אלה יהיו גם תופעות של השתמטות מעשייה, הזנחה של תחומים סביבתיים, היעדר פעילות או אכיפה, תוך כוונה, או הנחה, שהביצוע יישאר לבעל הסמכות המקבילה.

התוצאה ניכרת בחלקים העוסקים בנושאי איכות הסביבה, בדוחות השנתיים של משרד מבקר המדינה.

מסקנה העולה מממצאי עבודה זו, היא הצורך בבחינת המבנה הקיים מול מבנים אפשריים אחרים, במטרה לשפר את דרכי ההתנהלות של המינהל בישראל בתחומי הסביבה. עיקר הבדיקה של שינויים אפשריים אלה, אמור להתרכז בשאלת הצורך בפישוט ובריכוז הסמכויות והעשייה המינהלית הסביבתית בידי פחות גופי שלטון מרכזי, או חלוקה וריכוז הרשויות לפי תחומי פעילותן, ומעקב אחר פעילותן לאורך זמן.

בולט היעדרו של מנגנון תקופתי, שיערוך בדיקות או הערכה ועדכון של "מפת" הפעילות, הסמכויות, התיאום, המשאבים וכיו"ב של הרשויות הציבוריות הפועלות בתחומי הסביבה.

במקביל, יש לבחון את טיב הקשרים הקיימים והנדרשים בין הרשויות הציבוריות העוסקות בנושאי הסביבה לבין עצמן, ובין לבין משרדי ממשלה וגופי שלטון אחרים, והאם הסדרה או מתן עדיפות לפעילות הרשויות בתחומי איכות הסביבה צריכה לעבור גם דרך החלטות ממשלה או בחקיקה.

מאחר שרק טבעי הוא שחלק מהנושאים שבטיפול הופכים עם הזמן להיות פחות רלוונטיים, יש לבנות הליכים ומנגנון לסילוק נושאים שפג תוקפם, ולקליטת נושאים "חמים" שנוספו או שנוצר הצורך בהעברתם לטיפול מגוף אחד למשנהו.

בהקשרים אלה של המינהל הסביבתי, בולטת גם החשיבות של מעורבות הרשות לביקורת המדינה, והחיוניות שבישום ממצאה.

תודה: לעוזרי המחקר שפעלו וסייעו בחלק זה של העבודה: **תמר ברמן-שלומוביץ**, גפן בנקיר, עו"ד (ארה"ב) ג'ק ג'ייקובס, גיא פורר, **דליה צ'ובוטרו**, ענת קדרון.

למזכירות המשרד שליוו את העבודה: נאוה זדה, ריקי חסון וסימון רוזנצווייג.

למי שעברו על החומר והעירו את הערותיהם המועילות והמקצועיות, וביניהם: פרופ' נורית קליאוט ועו"ד ולנטינה נלין.

לאנשי מכון ירושלים לחקר ישראל, ובעיקר לפרופ' יעקב בר-סימן-טוב – ראש המכון, לאורה אחימאיר – מנהלת המכון, לד"ר עמיר אידלמן – ראש המרכז למדיניות סביבתית, לאתי עמית ולגלית חזן – רכזות במרכז למדיניות סביבתית, לחמוטל אפל – המפיקה והמוציאה לאור, לעורך הלשוני שלמה ארד ולמעצבת אסתי ביהם.

אהוד חשן וראובן לסטר

פרק IV

מינהל ציבורי וסביבתי¹

כללי

החלק הקודם של עבודת מחקר זו הניח תשתית מבוא לשורשי הסביבה, המינהל והמשפט בישראל.

החלק הנוכחי מציג מאפייני מינהל סביבתי במדינות בעולם, כמבוא לחקר הפעילות הסביבתית של הרשות המבצעת בישראל, בחלק הקשור לשלטון המרכזי במדינה – הרשויות הציבוריות, ולמבקר המדינה.

המחקרים הבאים ימשיכו לעסוק ברשות המבצעת, במינהל המרכזי של איכות הסביבה בישראל, בשלטון האזורי ובשלטון המקומי בישראל.

בהמשך, קיימת כוונה לפנות אל ההתנהלות הקשורה לנושאי איכות הסביבה גם ברשות המחוקקת וגם ברשות השופטת, על כל מרכיביהן.

* **עוזרי מחקר: תמר ברמן-שלומוביץ**, גפן בנקיר, עו"ד (ארה"ב) ג'ק ג'ייקובס, גיא פורר, **דליה צ'ובוטרו**, ענת קדרון.

* המידע מעודכן לשנת 2003 (אלא אם צוין אחרת).

* כל אתרי האינטרנט, נפתחו לאחרונה בספטמבר 2003 (אלא אם צוין אחרת).

¹ זמיר י', **הסמכות המינהלית**, כרך א', נבו הוצאה לאור, ירושלים, 1996. עמ' 49, 50.

מינהל ציבורי – מבוא כללי

”אין סמכות לשום רשות מינהלית אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק.”
”אדם פרטי יש לו זכויות... לעשות כל מעשה שירצה... אלא אם המעשה נאסר לפי חוק”².
”אחריות מינהלית כללית של הממשל... היא לא רק צודקת כשלעצמה, אלא היא צורך חיוני בעידן המודרני, שבו הממשל מרחיב כסדר את תחומי פעולתו”³.

”המינהל הציבורי הוא תהליך של תיאום בין פעילויות מאורגנות, שמטרתן להוציא לפועל ולבצע מדיניות”⁴.

מינהל הוא ציבורי במובן של מינהל **למען** הציבור, כשהשירות שהוא מעניק לציבור הנו ללא מטרת רווח⁵. מקובל לראות ברשויות כנאמנות הציבור שהוקמו מתוך מטרה לקדם את טובת הכלל. ”בין הציבור לבין הפרט קיים יחס של היזון חוזר: המינהל הציבורי ניזון מן הפרט כדי לשרת את הציבור, והוא משרת את הציבור כדי להיטיב עם הפרט”⁶.
המינהל הציבורי מופקד על רווחת החברה כולה, וממנה הוא שואב את סמכותו לפעול ואת המשאבים העומדים לרשותו. בשל כך הוא חייב לה דין וחשבון על תוצאות מעשיו ועל דרך עבודתו.

² ”אם הרשות אינה יכולה להצביע על חוק ממנו נובעת הסמכות לעשות אותו מעשה, המעשה אינו בתחום הסמכות ולכן הוא בלתי-חוקי”.

בג”ץ 5100/94, 4054/95, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל. פ”ד נג(4), 817, עמ’ 833-832.
זמיר י’, **הסמכות המינהלית**, 1996, עמ’ 50;
גם ברכה ב’, **משפט מינהלי**, כרך א’, 1987, עמ’ 25.

³ ”זה עלול גם להעלות את טיב וכושר המעשה של המנגנון הציבורי, להגביר את רגש האחריות והיעילות שלו, להביא ליתר זהירות וזריזות בטיפול בענייני האזרחים ובהיענות לצורכיהם, ובכלל לקדם ולשפר את רמת השירות הציבורי במדינה”. דברי השופט ברנזון, בבג”ץ 101/74, **בינוי ופיתוח בנגב בע”מ נגד שר הביטחון ואחרים**, פ”ד כח(2) 449, 457.

⁴ Gortner H. *Administration In The Public Sector*, John Wiley & Sons, N.Y., 1977, Ch. 1.

⁵ גויאל ח’, **יסודות בניהול ציבורי**, הוצאת דקל – פרסומים אקדמיים, תל-אביב, התשמ”ז.

⁶ זמיר י’, **הסמכות המינהלית**, כרך א’, נבו הוצאה לאור, ירושלים, 1996, עמ’ 37.

תפקידיהן המגוונים של רשויות המינהל הציבורי במדינות מודרניות מעצבים את חיי האזרחים ואת אפשרויות הבחירה שלהם.⁷ המינהל הציבורי מארגן ומנהל יחידות, שתכליתן לתת את השירות לציבור, אם כי תהליך ההפרטה המתרחש בעולם בשנים האחרונות, מעביר פונקציות ושירותים שנחשבו במשך שנים רבות כנחלתו, אל גופים פרטיים, הנותנים את אותם שירותים, תוך קבלת תמורה.⁸ אולם, למרות מאמצי ההפרטה, גם כיום מעטים הם תחומי הפעילות שאינם נשלטים, או לפחות מוסדרים על-ידי רשות מינהלית זו או אחרת. "המעורבות העמוקה של המינהל בפעילות היומיומית של כל אדם, נושאת אופי של מהפכה: המהפכה המינהלית. מהפכה זו יצרה טיפוס חדש של מדינה, ואולי אף טיפוס חדש של אדם. לא בכדי יש המכנים את המדינה המודרנית בשם המדינה המינהלית".⁹

התפתחות היסטורית¹⁰

המינהל הציבורי נוצר עוד בראשית התרבות האנושית.

המעשה המינהלי הראשון בין שני אנשים, אשר להם מטרה משותפת, בא לידי ביטוי בתיאום הפעולות ובהשגת התאמה הדדית של התנהגותם על-ידי צד שלישי – כגון ממונה משותף, שציות להוראותיו ישיג יעילות. המינהל הוא מערכת יחסים ממוסדת (בניגוד לשיתוף פעולה חד-פעמי) שבה חלים כללי התנהגות על כל השותפים בה, ויוצרים ארגון¹¹, אותו ניתן לדמות לקופסה שחורה בעלת שני פתחים. דרך הפתח האחד מוזרמים לתוכה משאבים, תביעות, לחצים, שאיפות ומידע, ודרך הפתח השני יוצאות התפוקות – החלטות, הוראות, תקנות ופעולות אחרות המשפיעות על החברה.

קופסה שבה קיים ליקוי – תתרגם תשומות באיכות גבוהה לתפוקות גרועות, בלי שניתן יהיה בהכרח לדעת מה התרחש בתוכה.¹²

⁷ בנבנישתי א', שגיא ג', "שיתוף הציבור בהליך המנהלי", הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. <http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/articals/shering.doc> נפתח ב-24.3.04.

⁸ דרי ד', **יסודות המינהל הציבורי**, יחידות 1-2, בית הוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, התשנ"ו – 1996, בעמ' 24-25, 28-29.

⁹ זמיר י', **הסמכות המינהלית**, כרך א', נבו הוצאה לאור, ירושלים, 1996, עמ' 33.

¹⁰ גזיאל ח', לעיל, בעמ' 16.

¹¹ דרי ד', לעיל, בעמ' 18.

¹² דרי ד', לעיל, בעמ' 13.

ראשית לימוד המינהל הציבורי במתכונת דומה לזו של ימינו, היה בפרוסיה, בה החלו לראשונה בהכשרה שיטתית של פקידים לעבודה במשרדי ממשלה. במסגרת הכשרה זו פותחו כללי התנהגות לעובדי ציבור, והוגדרו הכישורים הנדרשים. ההכשרה השיטתית התמקדה בחשיבות התכנון והפיקוח הממשלתיים המקיפים.

באירופה התפתח המינהל הציבורי דרך ההתמקדות בחוק ובניסוחיו, והתעלמות מהתהליך המינהלי בשטח ומהיבטיו הדינמיים. המינהל שנוצר היה סטאטי ושמרני.

בארצות האנגלו-סאפסיות, לעומת זאת, הושתתו לימודי המינהל הציבורי על "הגישה המקצועית הטובה של בעלי הניסיון" (Good practice approach); כלומר, העקרונות נוצרו מתוך הפרקטיקה, מניסיונם של הפקידים שהצליחו בתפקידיהם הניהוליים, ותוך הנהגת השינויים שנצברו עם הניסיון.

בארה"ב החלו עם השנים ועם התפתחות הטכנולוגיה, לצמוח תנועות שקראו להתייעלות כלכלית ומינהלית במינהל הציבורי ולפיתוח תורת המינהל כמדע שיטתי.

כתוצאה מתהליכי המודרניזציה בארה"ב ובאירופה, התרחב תפקוד הממשל. על האזרועות המינהליות הוטלו יותר ויותר משימות, והמינהל הפך למערכת מורכבת ומסורבלת יותר.

למינהל הציבורי מאפיינים אחדים¹³:

1. פעולתו מכוונת על-ידי גורמים ממשלתיים. המינהל הציבורי פועל בקרבת המערכת הפוליטית וכפוף לה במובנים רבים.
2. אופן הארגון מעוגן במשפט המינהלי, ממומן על-ידי הציבור ומאויש בפקידי הציבור. המינהל הציבורי פועל רק במסגרת החוק — הוא אינו רשאי לפעול מחוץ לתחומים שהוסמך להם על-פי החוק.
3. המינהל הציבורי חשוף לביקורת הציבור. הוא כפוף לשורה ארוכה של גופי ביקורת, הכוללים ופיקוח — על-מנת ליצור שקיפות של המערכת הציבורית.
4. עובדי המינהל משקפים ערכים ונורמות ציבוריות ומופקדים על רווחת הציבור הרחב. פעולות המינהל הציבורי הן ערכיות ומורכבות, בהיותו נדרש לשרת אינטרסים של קבוצות שונות, ולעתים אף מנוגדות.

¹³ גזיאל ח', לעיל, בעמ' 11-13.

המינהל הציבורי עוסק במשימות רחבות היקף (פריסת אוכלוסין, טיפול בתעסוקת האזרחים וכדומה), לצד משימות שגרתיות (רישוי, גביית מסים, בקרה של איכות המים, טיפול במפגעי סביבה ועוד)¹⁴.

המינהל הציבורי והממשלה¹⁵

ההפרדה בין הממשלה לבין המינהל הציבורי היא במובנה הפשוט הפרדה מוסדית: הממשלה היא גוף קטן, המורכב מעשרות אנשים, בעוד שהמינהל הציבורי הוא גוף גדול, המורכב ברוב המדינות מאלפים רבים של אנשים.

הממשלה שואבת את סמכויותיה ממסגרת חוקתית ברורה ואילו המינהל הציבורי, הכפוף לממשלה, שואב ממנה את עיקר סמכויותיו על-פי דין ופעולותיו מפוקחות על-ידיה^{16, 17}.

בשל היות המינהל הציבורי מנגנון גדול ומורכב, הוא מאורגן במבנה היררכי מסועף ופועל בהתאם למערכת מוגדרת ומורכבת של נהלים פנימיים.

רוב בעלי התפקידים במינהל הציבורי מתמנים בהליך מינהלי ועל-פי שיקולים מינהליים בעיקרם (אם כי קיימים מקרים של מינויים אינטרסנטיים, פוליטיים, של מקורבים וכיו"ב).

¹⁴ דרי ד', לעיל, בעמ' 27.

¹⁵ פרנקנבורג א', **רבדים עליונים במינהל הציבורי הישראלי: סוגים של מינהלים כלליים וסגנונות ניהול**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לסינט האוניברסיטה העברית, ירושלים, התשנ"ט – 1999, עמ' 8-10.

¹⁶ בנבנישתי א', "בלמים ואיזונים בחסות בית המשפט", **משפטים** לא (תשס"א) 797. "יש הרואים בדיני המינהל הציבורי אמצעי שליטה עקיף שיוצר המחוקק כדי לרסן את הרשות המבצעת: McNollGast, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, 3 J. Law Econ. & Org. 243-277 (1987). בשל חולשת הכנסת נותר בית המשפט בודד במלאכת עיצוב ופיתוח כללי המינהל הציבורי בישראל." י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (התשנ"ו), כרך א', 35-36; Richard A. Stewart "The Reformation of the American Administrative Law" 88 *Harv. L. Rev.* 1669, 1748-1751 (1975).

¹⁷ אך יש גם קביעות כמו: "מבנה הממשלה והשליטה שלה על השירות הציבורי הם כמו של ענק חסר כוחות". פוהרילס א', "שינוי נוסח רייכמן", ראיון עם פרופ' אוריאל רייכמן, **מעריב**, מוסף שבת, 26.3.04, עמ' 20.

הביקורת הממשלתית נועדה לאתר ליקויים בפעולת המינהל הציבורי ולהציע דרכים לשיפור באמצעות שליטה ישירה – מתן הוראות ביצוע ישירות, ובאמצעות השפעה עקיפה והרתעה – פיקוח עקיף ולא מפורש.

הבדיקה והבקרה אינן קלות לביצוע, בשל הבדלי הכוחות שבין המינהל הציבורי והממשלה, ועקב חוסר מקצועיותם, או חוסר ניסיונם של חברים בממשלה – אנשים פוליטיים ברובם. הפתרון הוא בהעברת סמכויות הבדיקה והביקורת לידי מוסדות מקצועיים המיועדים למטרות אלו.

עם הזמן הופכת מערכת היחסים של הממשלה עם המינהל הציבורי למורכבת ולמסועפת. המודל המסורתי, לפיו הממשלה קובעת מדיניות והמינהל הציבורי מבצע אותה, כבר אינו המודל היחיד המקובל, וניתן להביא דוגמאות למצבים קיצוניים בהם המינהל הציבורי הוא הקובע את סדר יומה של הממשלה, או שאינו מכפיף עצמו למרותה. להלן כמה מן הגורמים לפערים בין הוראות הממשלה לבין פעולות המינהל הציבורי:

- ❑ התנגשות חוקית: אם המינהל הציבורי חושב שההוראה שהוא קיבל אינה חוקית, הוא עשוי שלא לבצע.
- ❑ מגבלות במשאבים: ייתכן שהמינהל הציבורי אינו מסוגל למלא את רצונה של הממשלה בעזרת המשאבים שברשותו. משאבים אלה כוללים כסף, כוח-אדם, ידע ונכסים פיסיים.
- ❑ ליקויים בתקשורת: אם המינהל הציבורי אינו מבין את רצונה של הממשלה, הוא לא יפעל כראוי. בעיה זו נוגעת בייחוד לפיקוח מהסוג של השפעה עקיפה.
- ❑ הוראות סותרות: כאשר הממשלה נותנת למינהל הציבורי הוראה הנוגדת הוראה אחרת, המינהל הציבורי ירגיש חופשי לבחור בהוראה שנראית לו.¹⁸

המשפט המינהלי¹⁹

המשפט המינהלי הוא המשפט החל על המינהל הציבורי. הוא אמור להגדיר את סמכויותיהן של רשויות המינהל, את דרכי פעולתן ואת אמצעי הפיקוח עליהן.

המשפט המינהלי המודרני מבוסס על התפיסה הדמוקרטית של יחסי פרט-מדינה.

¹⁸ פרנקנבורג א', לעיל.

¹⁹ ברכה ב', **משפט מינהלי**, כרך ראשון, הוצאת שוקן/ ירושלים, תל-אביב, תשמ"ז – 1986, עמ' 10-14.

מחד גיסא, הוא נועד להעניק לרשויות המדינה סמכויות רחבות, על-מנת שהמדינה תוכל להסדיר את תחומי החיים של תושביה. מאידך גיסא, הוא נועד להגביל את כוחן של אותן רשויות לאותם תחומים בהם הכוח נדרש לשם ניהולה התקין של המדינה, ולמנוע מהן לעשות שימוש לרעה בסמכויותיהן.

המשפט המינהלי עוסק בארבעה עניינים עיקריים:

- סמכויות המינהל הציבורי – תפקידו המגוונים של המינהל הציבורי;
- ההליך המינהלי – הכללים הקובעים את דרך הפעלת הסמכות על-ידי הרשויות;
- הפיקוח המינהלי – המנגנונים המוסדיים שנועדו להבטיח שהרשות לא תחרוג מגבולות סמכותה, לא תעשה בסמכותה שימוש לרעה, ולא תפגע שלא כדין בפרט;
- המינהל בתחום המשפט הפרטי – דן בפעולות הרשות המינהלית הנעשות בתחום הפרט (החוזה השלטוני, מעשה נזיקין של הרשות השלטונית וכיו"ב).

חלק גדול מעיסוקו של המשפט המינהלי הוא בתחום יחסי הגומלין שבין הרשויות השונות של הממשל.

בכל פעולה שבה מעורבת הרשות המינהלית, קובע המשפט המינהלי את היקף סמכויותיה, את ההליכים אשר להם עליה להיזקק לצורך קבלת החלטותיה, ואת הדרכים בהן ניתן יהיה לתקוף את ההחלטה.

המשפט המינהלי הכללי קובע עקרונות-מסגרת שיחולו על חלק גדול מרשויות המינהל, בנוסף לדינים המסוימים שיחולו על כל רשות ורשות, בהתאם לתחום פעולתה.

עקב המורכבות והייחודיות של המשפט המינהלי ביחס לענפי משפט אחרים, הוקמו במקומות רבים בתי-דין מיוחדים למשפט מינהלי והתפתחו פסיקות והלכות הנוגעות לן²⁰.

²⁰ לדוגמא בישראל:

חוק בתי-דין מינהליים, התשנ"ב – 1992.

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס – 2000.

דוגמאות לבתי-דין מינהליים בעולם:

* בית המשפט המינהלי העליון של בלגיה – Conseil d'Etat.

http://www.raadvst-consetat.be/En/home_en.htm

* בית המשפט המינהלי העליון של פינלנד ובתי הדין המינהליים האזוריים (קיימים 8 בתי-דין אזוריים):

<http://www.kho.fi/english.html>

הפרדת הרשויות²¹

רעיון הפרדת הרשויות הופיע בפעם הראשונה במאה ה-18 בכתביו של מונטסקייה²² ומשמעותו היא שתפקידי השפיטה מיוחדים לשופטים בלבד, הביצוע – למינהל, והחקיקה – למחוקק.

במובנו המודרני, מסוג עקרון הפרדת הרשויות את הרשות על-פי התפקיד **העיקרי** שאותו היא ממלאת, בהנחה שכדי לבצע את תפקידה כראוי, על הרשות לעשות לעתים שימוש בסמכויות הנמצאות בתחומה של רשות אחרת.

כיום הדגש אינו עוד על ההפרדה בין סמכויות הרשויות השונות, אלא על יחסי הגומלין ביניהן. "במציאות אין הרשויות נפרדות, אלא אחוזות ותלויות זו בזו. אין מדינה בה קיים עקרון הפרדת הרשויות במלואו. הגשמתו המעשית של העיקרון מתבטאת בכך שהתפקידים העיקריים – דהיינו, חקיקה, ביצוע ושפיטה – נתונים למוסדות שונים מתוך הבטחת-תיאום והשפעת-גומלין בין מוסד אחד למשנהו. השפעת הגומלין האמורה נועדה ליצור איזון בין הרשויות השונות, המאפשר לרשות אחת לבלום את ההפרזה בשלטון העלולה לבוא מצד הרשויות האחרות, אך בלי ליטול מהן את תפקידן. איזון זה קיים בכל המדינות בהן קיים שלטון החוק. ביטויו התיאורטי פותח בארצות הברית, שם הוכרה מלכתחילה הפרדת הרשויות כנובעת מן החוקה הפדרלית ומחוקותיהן של המדינות השונות שבה. הניסיון של קרוב למאתיים שנה בארץ זו הוליד את ההכרה כי עיקרו של העיקרון אינו בשמירה על בידוד הרמטי מוחלט של כל אחת מן הרשויות בתחומה, אלא בשמירתה של מערכת "ביקורת ואיזון" בין רשויות השלטון השונות. ואמנם כונתה תורה זו תורת "הביקורת והאיזון" (The doctrine of checks and balance) המדגישה את תפקידה של כל רשות במניעת ריכוז-יתר של כוחות שלטוניים בידי הרשויות האחרות.

* בית המשפט המינהלי של טייוואן: <http://www.judicial.gov.tw/E8-1-4.htm>

* בית המשפט המינהלי הארצי של שוודיה:

<http://www.dom.se/dom/DVhemsida/Informationsmaterial/Engelska/1%C3%A4nsr%C3%A4tten%20eng.htm>

* בית הדין המינהלי העליון של פולין:

<http://www.lupinfo.com/country-guide-study/poland/poland200.html>

²¹ רובינשטיין א', מדינה ב', **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, מהדורה חמישית, כרך א', הוצאת שוקן/ירושלים ותל-אביב, תשנ"ז – 1996, עמ' 331, 332.

²² לדוגמא ב: ראבילור, א', מ', "מונטסקייה והקודיפיקציה של המשפט הפרטי (קוד נפוליאון)", **עלי משפט – כתב העת של המכללה האקדמית למשפטים**, כרך ב', חוברת 1, הוצאת נבו רמת-גן, ינואר 2002, עמ' 7.

קיומה של הפרדת הרשויות כחוקת המדינה וארגון מוסדותיה על-פי החוקה, אין בהם עדיין ערובה לקיומה של ההפרדה וקיומו של שלטון החוק למעשה. הביטחון המעשי לקיומם של אלה הוא בקיומו של משטר דמוקרטי במדינה"²³.

הפרדת הרשויות נועדה בעיקר להבטיח חירות ולמנוע שלטון יחיד, ובנוסף, היא מסייעת ליציבות ולקבלה שקולה של ההחלטות בשלטון.

הפונקציה העיקרית שממלאת הרשות המחוקקת היא יצירת נורמות משפטיות כלליות – החוקים. הרשות השופטת פועלת בעיקר להכרעה בסכסוכים וכסיוע לפרשנות החוקים ולהפעלתם. הרשות המבצעת, המורכבת מהמינהל הציבורי ומהמשל, מיועדת לדאוג לביצוע ולהגשמת החוקים וההכרעות השיפוטיות. לצד רשויות אלו, יש המוסיפים גם רשות מבקרת, האמורה לחשוף לעין-כול את פעילויות הרשויות האחרות ולהתריע על פגמים, אם נפלו בהן.

חלק מהתנהלות המדינה ורשויות השלטון, יכול להיות מוכתב או מוגדר ע"י החוקה. "חוקה", מבחינת התוכן, היא אוסף של כל אותם כללים הקובעים את סמכויותיהם ואת דרכי הקמתם של מוסדות השלטון העליונים במדינה – כלומר, הכללים הקובעים מי מחוקק את החוקים במדינה ואיך מוקם הגוף המחוקק, מי מבצע את החוקים, מהו מבנה בתי המשפט לדורותיהם, מיהו ראש המדינה ומהן סמכויותיו. גם העקרונות, לפיהם מובטחות לאזרח זכויות-יסוד שאין לפגוע בהן וכן זכויותיו הפוליטיות (דהיינו, זכויותיו להשתתף בהרכבת הרשויות בדרך של בחירה, או אחרת), הם חלק מתוכנה של חוקת המדינה. כל הכללים האלה מהווים מבחינת תוכנם את חוקת המדינה. אולם, על-פי רוב, כשמדברים בחוקתה של מדינה מתכוונים ל"חוקה" במשמעותה השנייה – דהיינו ל"חוקה" מבחינת הצורה. כאן הכוונה היא למסמך מסוים המנוסח בדרך-כלל בצורה חגיגית, המרכז בתוכו את כל הכללים הנ"ל, כאשר למסמך נודע תוקף מיוחד, גדול יותר מלחוק רגיל. למסמך כזה קוראים בשם "חוקה פורמלית". המיוחד שבחוקה פורמלית הוא בכך שעל הרוב ניתן לה תוקף משפטי מיוחד העדיף על תקפם של חוקים אחרים במדינה, הכפופים לה ואינם יכולים לסתור את הוראותיה. משמע, שהחוקה הפורמלית מגבילה את המחוקק עצמו וקובעת לו מסגרת, ואף המחוקק עצמו אינו יכול לחוקק חוקים אלא בהתאם לחוקה ואינו יכול לחוקק בניגוד להוראותיה"²⁴.

²³ וינס י', **סדרי ממשל בישראל**, הוצאת עם עובד ומישל"ב – מכון ישראלי להשכלה, תל-אביב, 1970, עמ' 13.

²⁴ וינס י', **סדרי ממשל בישראל**, הוצאת עם עובד ומישל"ב – מכון ישראלי להשכלה, תל-אביב, 1970, עמ' 16.

המינהל הציבורי בישראל²⁵

מבנה ארגוני מהווה גורם חשוב במכלול הגורמים המשפיעים על יעילות המינהל הציבורי. המחשבה שאפשר להסתדר למרות ממשל גרוע, רק בעזרת יזמה מלמטה, היא מוטעית²⁶. איכות המבנה הארגוני מתבטאת בין השאר במספר המשרדים, בחלוקת התפקידים ביניהם ובקיומם של מרכזי הכוונה ובקרה יעילים.

מקור המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בישראל כיום, נמצא בארגון משרדי הממשלה בעת הקמת המדינה.

מבנה ממשלת המנדט הבריטי בארץ-ישראל היה מושתת על בסיס מחלקתי, בשונה מזה של מדינת ישראל כיום, המושתת על בסיס מיניסטריאלי ותואם יותר משטרים דמוקרטיים וריבוניים.

לשיטות המשפט השונות²⁷ גרסאות שונות לגבי היחס שבין המשפט הציבורי למינהל הציבורי.

לפי הגישה הקונטיננטלית²⁸ נועד המשפט הציבורי להגביל את השלטון ולהגן על האזרח מפני פעולות המינהל הציבורי.

לעומתה, הגישה האנגלו-סאפסיט²⁹ גורסת שהמשפט אינו אלא מכשיר מכוון, שמסייע למדינה בזיהוי התחומים בהם היא מוסמכת לפעול.

שלטון המנדט בארץ-ישראל עירב מתוך שתי הגישות. מחד גיסא, הוא היה לגאליסטי במהותו – בדומה לגישה הקונטיננטלית, אך מאידך גיסא, התבסס על חקיקה בריטית באופיה ועל המשפט המקובל על-פי בתי המשפט באנגליה, במקרים שבהם לא חלו החוק

²⁵ כפיר א', ראובני י' (עורכים), **המינהל הציבורי בישראל לקראת שנות האלפיים – חמישים שנות מינהל ציבורי: התפתחות, לקחים ואתגרים**, צ'ריקובר מוציאים לאור בע"מ, מהדורה ראשונה, 1998, עמ' 39, 40, 87, 88, 295-297.

²⁶ קמיר א', "בלי שינוי השיטה הפוליטית ניכנס לשקיעה", **מעריב**, מוסף שבת, עמ' 18, 25.1.02.

²⁷ פירוט והרחבה לגבי שיטות המשפט בעולם, לדוגמא ב: לסטר ר' וחשן א', "סביבה מינהל ומשפט בישראל – שורשים ובסיס", בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2003, עמ' 52 ואילך.

²⁸ בשיטת המשפט הקונטיננטלי (Civil Law System) מושם דגש על החוק הכתוב וניכרת ההשפעה של המשפט הרומי. שני אלה הביאו לקיומה של קודיפיקציה שיטתית של כלל החוקים.

²⁹ שיטת המשפט המקובל (Common Law System), שיטה המבוססת על המשפט המקובל האנגלי ושמה דגש על הפסיקה (לעומת חקיקה).

העותומני או התקנות והצווים של הנציב הבריטי³⁰. כתוצאה מעירוב זה, נותרה במדינת ישראל תערובת של גישות ושיטות.

מאז ימי המנדט התפתח המינהל הציבורי בישראל במשולב עם התהליכים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שפקדו את המדינה במהלך שנות קיומה.

"מדינת ישראל הוקמה, באמצע המאה העשרים, כמדינה מינהלית. הבעיות המיוחדות בפניהן ניצבה המדינה מיום הקמתה, ובעיקר הסכנה לקיומה, הרצון לקלוט מספר גדול של עולים חדשים והצורך לפתח במהירות תשתית כלכלית, כל אלה גרמו להטלת תפקידים רבים והענקת סמכויות רחבות למדינה. המעורבות של מדינת ישראל בחיי אזרחיה עולה על המקובל במדינות דמוקרטיות אחרות"³¹.

"רפורמה במינהל" היא "שינוי יזום וגלוי של המערך המינהלי בתחומים מרכזיים ועקרוניים של פעולתו. זאת, כאשר מטרת השינוי היא המינהל עצמו".

מתחילת ימי המדינה ועד סוף שנות ה-60, היו רפורמות משמעותיות, כמו פעולת ועדת המצב ערב הקמת המדינה ופעולות ממשלת ישראל בשנותיה הראשונות, שנועדו להתאים את המערך המינהלי הקיים לצורכי ישראל.

מאז, קשה להצביע על רפורמות משמעותיות שיצאו לפועל. הדוחות שהוגשו על-ידי מומחים והציעו רפורמות מקיפות, גם אם לא נדחו במפורש, נגזזו או הולידו רפורמות קטנות ונקודתיות. דוגמא לתופעה זו היו המלצות ועדת קוברסקי³², שאומצו אמנם על-ידי הממשלה, אך יושמו באופן חלקי בלבד.

את הסיבות לכישלון רפורמות מקיפות במינהל הציבורי בארץ, מייחסים לאופיו השמרני מטבעו של הארגון הממשלתי ולקיומם של כוחות הפועלים לניתוק בין ועדות הרפורמה לבין גופי הממשל הממונים על יישום ההמלצות.

למרות זאת, השוואה של המינהל הציבורי בימינו למינהל שהיה קיים בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, מראה התקדמות משמעותית. מערכת השירותים היומיומיים לאזרח התגבשה והתמסדה והשירותים מהירים ויעילים יותר, ומתקרבים בחלקם הגדול

Hooper, C.A., *The Civil Law Of Palestine and Trans Jordan*, Volume II, Azriel Press, Jerusalem, 1936, p. 71. ³⁰

זמיר י', **הסמכות המינהלית**, כרך א', נבו הוצאה לאור, ירושלים, 1996, עמ' 33. ³¹

הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, **דין וחשבון**, כרך א'. דפוס הממשלה, ירושלים, אב תשמ"ט – אוגוסט 1989. ³²

לסטנדרטים המערביים. התחזקה גם התודעה הציבורית לזכויות האזרח ביחסיו עם השלטונות, והתפתחה מערכת ממוסדת לטיפול בתלונות הציבור.

יש הטוענים ששיקור הבעיות שטרם נפתרו במינהל הציבורי בישראל, מרוכזות בדרג הבכיר יותר – בתחום הסגל המינהלי הבכיר ובתחום מינהל המנגנון הממשלתי, שהוא צומת מפגש בין המערכת הכלכלית, החברתית והפוליטית³³.

המינהל הסביבתי הוא חלק מכלל המינהל הציבורי, בעולם כמו גם בישראל. במהותו, אין למינהל הציבורי הסביבתי ייחוד, והוא אינו נבדל משאר ענפי המינהל הציבורי, פרט למאפיינים מסוימים הנגזרים מעיסוקו בתחום איכות הסביבה.

מינהל סביבתי במדינות בעולם

ההתארגנות המינהלית-סביבתית בעולם³⁴

"מאז ראשית המאה כשהוחל בטפול בנושאים הקשורים באיכות הסביבה היתה האחריות מוטלת בדרך-כלל על משרדי הבריאות היות ונושא מניעת המגפות נראה כחשוב ביותר ומחייב טפול במים ובמזון. במשך השנים התפתחה, במיוחד במדינות המפותחות, גישה רחבה יותר הכוללת התייחסות לנושאי שמירת איכות האוויר מניעת רעש, טיפול בפסולת ומניעת השחתת הטבע, ומניעת המטרדים והנזקים הכלכליים הנובעים מזיהום סביבתי, ולא רק המתייחסות לבעיות הבריאותיות. ברוב המקרים לא הצליחו משרדי הבריאות להתמודד עם גישה רחבה זו, שחרגה מתחומי הפעילות השגרתית שלהם³⁵. כתוצאה מכך ובעקבות לחץ ציבורי רחב התארגנו רוב המדינות המפותחות בצורה חדשה אשר הביאה לריכוז הטיפול בנושאי שמירת איכות הסביבה בידי גוף ממשלתי מרכזי אחד תוך העברת סמכויות וכוח-אדם ממשרדים שונים וריכוזם במסגרת מינהלית חדשה. התפתחות זו התחזקה בעיקר במשך העשור האחרון ודוגמאות בולטות לכך הן יפן, ארה"ב ארצות סקנדינביה ולמעשה כמעט כל ארצות המערב.

³³ כפיר א', ראובני י', לעיל, בעמ' 317-318.

³⁴ ציטוט מתוך המבוא לדוח הוועדה לבדיקת ארגון והפעלת הממשלה בנושאי איכות הסביבה – מסקנות והמלצות לפעולה, יו"ר, פרופ' דוד עמירן, ירושלים, יוני 1981.

³⁵ משרד הבריאות דאג לבריאות האנשים וכמעט שלא לבריאות הסביבה.

בתהליך זה נשמרו סמכויות משרדי הבריאות³⁶ בכל הנוגע לקביעת התקנות המבוססות על שיקולי בריאות הציבור והמעקב אחרי ההשפעות הסביבתיות של מזהמים שונים על בריאות הציבור אך הביצוע והאכיפה הועברו למשרדים חדשים."

הפגיעה באיכות הסביבה אינה יודעת גבולות גיאוגרפיים, למרות שבעיות הסביבה משתנות לעתים על-פי אזורי העולם והגיאוגרפיה שלהם.

שאלת מחקר שנבדקה בעבודה זו היתה: האם ניתן להגדיר את דרכי המינהל הסביבתי במדינות בעולם, על-פי מאפיינים בולטים של המדינה, כמו מיקום גיאוגרפי, שיטת משטר, גודל המדינה, גילה וכיו"ב? הבדיקה נעשתה ע"י מדגם המתאר קורט מהמינהל הסביבתי במדינות אחדות באזורי עולם שונים. המדגם הוא אקראי, אם כי נעשה תוך מגמה להתפרס על-פני הגלובוס והשונויות הקיימות במדינות העולם.

מדינות בעולם (לפי א-ב)

אוסטרליה

אוסטרליה היא מדינה דמוקרטית הפועלת על-פי השיטה הפדרלית ומכירה בבית המלוכה הבריטי כריבון.

אוסטרליה מורכבת משש מדינות ושני חבלי ארץ נוספים המצויים בשליטתה³⁷.

באוסטרליה נהוגה שיטת המשפט המקובל. החוקה, מ-1900, אינה כוללת הוראות בדבר שמירת הסביבה³⁸.

במקרה של התנגשות בין דיני המערכת הפדרלית והמדינתית, גובר הדין הפדרלי. מומחים מציינים את שתי מערכות המשפט (והביצוע הבא בעקבותיהן) כבעיה משמעותית המונעת הגנת סביבה יעילה, שכן: "תחת הוראות החוקה, ניהול שמירת הסביבה הוא

³⁶ אם כי, לדוגמא, ה-EPA האמריקאי ומשרד הסביבה האנגלי, קבעו קריטריונים לזיהום המשפיע על בריאות האדם.

³⁷ Territories: Northern Territory, Australia Capital Territory.

<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/as.html>

³⁸ <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/>

נושא הנתון לממשלות השונות. הממשלה הפדרלית מתערבת רק אם צורך לאומי נמצא בסכנה.³⁹

באוסטרליה פועלים בתי-דין מקומיים אחדים לענייני איכות הסביבה.^{40, 41}

הגנת הסביבה מפוצלת בין שלוש זרועות מבצעות עיקריות: הרשויות הפדרליות, הסוכנויות המדינתיות והממשלות המדינתיות.⁴²

המחלקה לאיכות הסביבה ומורשת⁴³ – זוהי הרשות המינהלית הפדרלית הגדולה ביותר העוסקת באיכות הסביבה באוסטרליה. רשות זו מופקדת על השגת יעדי הממשלה בתחום איכות הסביבה, בתוך אוסטרליה וגם במישור הבין-לאומי.

המחלקה לאיכות הסביבה מצהירה ששאיפתה היא לשמר סביבה טבעית ותרבותית, תוך תיאום עם יעדיה החברתיים והכלכליים של אוסטרליה.

המחלקה יוזמת פרויקטים ומעבירה המלצות לממשלה, תוך כוונה ליצור מדיניות לדוגמא, בתחומים: איכות סביבה, שימור, מטאורולוגיה, מורשת תרבותית טבעית בנויה וניידת ותיאום המדיניות הלאומית ביחס לבעיית אפקט החממה.

המחלקה לאיכות הסביבה שמה דגש על פעולות לצמצום השימוש במשאבים בעלי השפעה מזיקה לסביבה ולקידום ועידוד פרויקטים ופרקטיקה המבוססים על-פיתוח בר-קיימא. ייעול עבודתה מתבצע באמצעות תיאום עם גופים כמו איגודים, מעסיקים, ספקים, לקוחות וכיו"ב, ותוך שקיפות ודיווח שוטף וקבוע על פעולותיה.

³⁹ <http://specials.ft.com/ln/ftsurveys/country/sced26.htm>

⁴⁰ הרצאה של כבי השופט פול שטין, אוסטרליה, בית דין לאיכות הסביבה – הכינוס השנתי ה-כ"ה של האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי איכות הסביבה, 16-17 יוני 1997, חיפה; M.L., Pearlman, *The Land and Environment Court of New South Wales: A Model for Environmental Regulatory Regime, in Environmental Challenges* (S. Belkin ed.) London: Kluwer, 2000.

⁴¹ למידע כללי: http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm

* New South Wales: The Land and Environment Court; Commissioners of Inquiry for Environment and Planning for New South Wales.

* Queensland: General courts

* South Australia: The Environment, Resources and Development Court.

* Tasmania: The Resource Management and Planning Appeals Tribunal

⁴² <http://www.nla.gov.au/oz/gov>

⁴³ Department Of The Environment And Heritage.

<http://www.ea.gov.au/about/publications/emspolicy.html>

בנוסף ליחידה מרכזית זו, מבוצע הטיפול הפדרלי בנושא איכות הסביבה גם ביחידות אחרות.⁴⁴

גם נושא האכיפה הסביבתית מפוזר בין סוכנויות ורשויות אחדות, כמו: משרד החממה האוסטרלי, ועידת המורשת האוסטרלית, מינהל הפארקים הלאומיים, משרד האוקיינוסים הלאומי, רשות שמורת האלמוגים (Great Barrier Reef Marine Park Authority), המשרד לשימור אנרגיה, קרן איחוד נמל סידני^{45, 46}.

האיחוד האירופי⁴⁷

האיחוד האירופי הוא קבוצה של מדינות אירופיות בעלות משטר דמוקרטי וכלכלה המבוססת על שוק חופשי. המדינות באיחוד הקימו מוסדות משותפים והעבירו אליהם חלק מריבונותן, כדי שהחלטות מסוימות תוכלנה להתקבל בצורה דמוקרטית, ברמה כלל-אירופית. רוב שיתוף הפעולה באיחוד מתמקד בתחום הכלכלי, אבל מתקבלות יותר ויותר החלטות בנושאים אחרים, כגון: מדיניות חוץ, זכויות האדם ואיכות הסביבה. על המדינות החברות באיחוד מוטלת האחריות והחובה לתרגם את ההחלטות של האיחוד לחוקים לאומיים. אכיפת ההחלטות של האיחוד נעשית על-ידי תמריצים, עונשים כלכליים והחלטות של בית המשפט של האיחוד. הוועדה האירופית (ראה להלן) או כל מדינה באיחוד, יכולה להביא מדינה אחרת לפני בית המשפט האירופי, אם יש יסוד להאמין שהיא כושלת ביישום חובותיה על-פי הדין האירופי.

⁴⁴ להלן פירוט כל יחידות הממשל הפדרלי העוסקות באיכות הסביבה –

- * Approvals and Legislation Division
- * Australian and World Heritage Division
- * Environment Quality Division
- * Marine and Water Division
- * Natural Heritage Division
- * Parks Australia Policy Coordination Division
- * Strategic Development Division
- * Supervising Scientist Division
- * Australian Antarctic Division
- * Bureau of Meteorology

⁴⁵ לפירוט פעילויות של היחידות והסוכנויות השונות: <http://www.ea.gov.au/eqd/index.html>

⁴⁶ לטבלת מבנה המינהל הסביבתי באוסטרליה: <http://www.ea.gov.au/about/pubs/structure.pdf>

⁴⁷ אתר של האיחוד האירופי: http://europa.eu.int/abc/index_en.htm

המטרות, העקרונות ודרכי המינהל של האיחוד נקבעו באמנות שתוקנו לפי הצורך⁴⁸. האמנות קובעות שמטרת המדיניות הסביבתית של האיחוד היא לשמור, להגן ולשפר את איכות הסביבה, לשמור על בריאות האדם ולעודד צעדים בין-לאומיים לטיפול בבעיות סביבתיות ברמה האזורית והעולמית⁴⁹. לאיחוד אין עדיין חוקה, אך אשרורה של חוקה מוצעת, תלוי ועומד⁵⁰.

החוקה המוצעת מחולקת לארבעה חלקים, בשלושה מהם קיימת התייחסות להגנת הסביבה. לפי חלק א' ("מטרות האיחוד"), סעיף 3: פיתוח בר-קיימא על בסיס הגנת הסביבה הוא בין חמש מטרות האיחוד. בחלק ב' ("זכויות האיחוד") כתוב שהאיחוד חייב לשלב רמה גבוהה של שמירת איכות סביבה עם פיתוח בר-קיימא. לפי חלק ג' ("מדיניות ומינהל האיחוד") פסקה 5: המדיניות הסביבתית של האיחוד תהיה מבוססת על עקרון הזהירות, פעולה מונעת, על העיקרון שנוק סביבתי חייב בתיקון והעיקרון של "המזהם משלם". המדיניות הסביבתית של האיחוד גם תתחשב בהשפעות על הפיתוח הכלכלי והחברתי של האיחוד ועל חישובים של עלות ותועלת פוטנציאלית של עשייה מול היעדר עשייה. באותה פסקה מופיעה התחייבות לשתף פעולה עם מדינות העולם השלישי וגופים בין-לאומיים בנושאים סביבתיים⁵¹. האיחוד רשאי לחתום על אמנות בין-לאומיות⁵² וכיום הוא חתום על יותר מ-30 אמנות בנושא איכות הסביבה.

⁴⁸ ישנן ארבע אמנות עיקריות:

The Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) (שנחתם באפריל 1951 ופג ביולי 2002);

The Treaty establishing the European Economic Community (EEC) (1957);

The Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom) (1957);

The Treaty on European Union (The Maastricht Treaty) (1992) ששינה את השם מ-European Economic Community ל-European Union.

⁴⁹ סעיף 174 (מקודם סעיף 130r) של אמנת האיחוד האירופי.

⁵⁰ החוקה המוצעת נכתבה בין השנים 2002 – 2003 על-ידי ועידת אירופה. אחרי שוועידה בין-ממשלתית תאמץ את הנוסח הסופי של החוקה, וכל המדיניות החברות באיחוד יאשררו אותו, החוקה תהפוך לחוקה הרשמית של האיחוד.

⁵¹ סעיף III-129 בחוקה המוצעת.

⁵² רשימת האמנות הבין-לאומיות בנושא איכות הסביבה שהאיחוד חתום עליהן, כוללת:

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer;

UN Conventions on Biological Diversity and on Climate Change;

Helsinki Convention on Transboundary Water Courses and International Lakes;

Kyoto Protocol.

שלושה גופים מרכזיים מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות באיחוד האירופי: הפרלמנט האירופי, המועצה של האיחוד האירופי והוועדה האירופית. **לפרלמנט האירופי** יש סמכות לחוקק חוקים חדשים (עם המועצה), לאשר או לדחות את תקציב האיחוד (עם המועצה) ולפקח על כל מוסדות האיחוד. במסגרת הפרלמנט פועלת הוועדה לסביבה, לבריאות הציבור ולצרכנות. תפקידה העיקרי של ועדה זו הוא לקבל החלטות בענייני חקיקה ומדיניות סביבתית של האיחוד. בוועדה 60 חברים ממפלגות פוליטיות שונות.

סמכויות ה**מועצה** (Council of the European Union) הן לתאם בין המדיניות הכלכלית של המדינות החברות באיחוד, לנסח הסכמים בין-לאומיים בין האיחוד לגופים אחרים, לפתח את מדיניות החוץ של האיחוד, לתאם פעולה בין בתי המשפט הלאומיים ובין כוחות המשטרה בנושאים פליליים, לחוקק חוקים חדשים (עם הפרלמנט) ולאשר או לדחות את תקציב האיחוד (עם הפרלמנט). פגישות המועצה מתקיימות בנושאים שונים: קשרי חוץ, עניינים כלכליים, עניינים משפטיים, תחרות כלכלית, ענייני חברה ובריאות, תחבורה, אנרגיה ותקשורת, חינוך ותרבות, חקלאות ואיכות הסביבה. בפגישות המועצה משתתף שר אחד מכל מדינה החברה באיחוד. לדוגמא: בפגישה בנושא איכות הסביבה משתתף השר לאיכות הסביבה של כל מדינה באיחוד. המועצה לנושא איכות הסביבה נפגשת בין ארבע לשש פעמים בשנה.

התפקידים של ה**וועדה האירופית** (European Commission) לסביבה הם להציע חקיקה לפרלמנט ולמועצה, ליישם את החלטותיהם, לנהל את תקציב האיחוד, לאכוף את חוקי האיחוד (עם בית המשפט) ולייצג את האיחוד בזירה הבין-לאומית. הוועדה האירופית מורכבת מ-20 נציגים וסגל של מעל 24,000 פקידים. הסגל פועל במסגרת 36 מחלקות (general directorates), כשכל נציג של הוועדה האירופית אחראי למחלקה אחת או שתיים. כל מחלקה עוסקת בנושא מסוים ובראשה עומד מנהל המחלקה (general director). תכנון והכנת ההמלצות של הוועדה נעשים במחלקות ומאומצים על-ידי הוועדה. אחת המחלקות היא המחלקה לאיכות הסביבה. מטרת מחלקה זו היא ליזום ולהגדיר חקיקה סביבתית חדשה ולוודא את יישומן של חקיקה ומדיניות סביבתית קיימת.

התהליך של יזום חקיקה סביבתית חדשה מתחיל במחלקה לאיכות הסביבה של הוועדה האירופית. המחלקה מכינה את המלצותיה על בסיס התייעצויות מקיפות עם אנשי תעשייה וחקלאות, עם משרדים לאיכות הסביבה במדינות החברות באיחוד ועם ארגונים סביבתיים. כשהחקיקה המוצעת מוכנה, מציג נציג הוועדה בנושאי איכות הסביבה את החקיקה בפני הוועדה, כדי לקבל את הסכמתה וכדי שתאמץ את החקיקה. בשלב הבא עוברת החקיקה המוצעת למועצה ולפרלמנט.

לוועדה יש סמכות לנקוט צעדים משפטיים נגד מדינות, גופים ציבוריים וגופים פרטיים המפרים חוק סביבתי של האיחוד. הוועדה מוסמכת לשלוח למדינות החברות באיגוד בקשה רשמית לציית לחוק, ואזהרות. לעתים תובעת הוועדה מדינות החברות באיחוד בפני בית משפט של האיחוד, או מבקשת מבית המשפט להטיל קנס על המדינה הנתבעת. הוועדה גם מפרסמת דוחות שנתיים על יישום ואכיפה של חקיקה סביבתית באיחוד. מטרת הדוחות להגדיר בעיות יישום ולהעריך אם החקיקה ממלאת את תפקידיה.

מוסדות אחרים עם נגיעה לנושאים סביבתיים הם **בית המשפט של האיחוד והסוכנות לאיכות הסביבה**. פסיקה בנושאים סביבתיים מהווה חלק ניכר מפעילות בית המשפט של האיחוד. בשנת 2002 התמקדו בנושאי סביבה / צרכנות, מעל לעשרה אחוזים מהחלטות בית המשפט ומעל עשרים וחמישה אחוזים מהתיקים החדשים⁵³.

לאיחוד 15 סוכנויות, ביניהן הסוכנות הסביבתית האירופית, שמקום מושבה בדנמרק. מטרת הסוכנות היא לספק מידע מתאים למקבלי ההחלטות. הסוכנות אוספת מידע על מצב הסביבה, מה שמאפשר צעדים הגנתיים ובניית מאגר מידע, שמשמש בסיס לחוקים סביבתיים חדשים. הסוכנות גם מספקת מידע לציבור הרחב. הסוכנות לא עוסקת באכיפת מדיניות סביבתית או חקיקה סביבתית.

ארגנטינה^{54, 55}

בארגנטינה נוהגת שיטת משפט אזרחית המושפעת משיטות המשפט בארצות הברית ובמערב אירופה. החוקים בארגנטינה מבוססים על החוק הרומי, חוקים ספרדיים ופורטוגזיים ועל המשפט הצרפתי הנפוליאוני⁵⁶. בחוקה הלאומית, שהתקבלה בשנת 1853, לא הוזכרו נושאים סביבתיים. כחלק מהרפורמה בשנת 1994 הוכנסו לחוקה תכנים המשמשים בסיס לפיתוח מדיניות סביבתית בארגנטינה. נושא איכות הסביבה מוזכר

⁵³ Statistics of judicial activity of the Court of Justice, 2002.

<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>

⁵⁴ Sabsay, D., Ryan, D. Introduction to the Institutional Aspects of Argentine Environmental Law. <http://www.farn.org.ar/docs/a14/index.html>

⁵⁵ Japan International Cooperation Agency, Country Profile on Environment: Argentina (2002). <http://www.jica.go.jp/english/global/env/profiles>

⁵⁶ מבוסס על אתר של האוניברסיטה הקתולית באמריקה: <http://faculty.cua.edu/fischer/ComparativeLaw2002/bauersachs/ArgentinaMainWebPage.html>

בסעיף 41 לחוקה, המצהיר כי לכל אזרחי המדינה הזכות לחיות בסביבה בריאה ומאוזנת. באותו סעיף מוצהר שנוק סביבתי חייב בתיקון, לפי החוק. בנוסף מוצהר שהשלטונות חייבים להגן על הזכות של כל אזרח לסביבה בריאה ומאוזנת, לשמור על משאבי הטבע, להגן על המורשת הטבעית והתרבותית של ארגנטינה ולספק חינוך ומידע סביבתי. בחוקה גם מופיע האיסור להכניס פסולת רעילה לתוך שטח המדינה, כולל פסולת ראדיו-אקטיבית⁵⁷.

המשרד לאיכות הסביבה ולפיתוח בר-קיימא, ששודרג לרמת משרד ממשלתי רק בשנת 1996, הוא הקובע את מדיניותה הסביבתית של ארגנטינה ופועל כמשרד המרכזי האחראי לשמירה על הסביבה. המשרד כפוף באופן ישיר לנשיא המדינה ואחראי על יישום שלוש תכניות סביבתיות: התכנית לפיתוח מוסדי סביבתי, התכנית הלאומית לפעילות סביבתית וליישום "Agenda 21" של ארגנטינה. משרדי ממשלה נוספים אחראים להיבטים שונים של שמירה על הסביבה: משרד התחבורה אחראי על הובלת חומרים מסוכנים, משרד האנרגיה אחראי להחלטות העוסקות בשימוש באנרגיה ומשרד התעשייה עוסק בפרוייקטים בין-לאומיים לשמירה על שכבת האוזון ותעשייה נקייה. משרד החקלאות, הבקר, הדיג והמזון, אחראי על המכון הלאומי לחקלאות, העוסק במחקר סביבתי. הסוכנות הלאומית לפארקים, אחראית לשמירת הפארקים הלאומיים של ארגנטינה. הקרן לסביבה ולמשאבי טבע של ארגנטינה טוענת שחוסר תיאום וחלוקת אחריות לקויה בין המשרדים, הם בין הנקודות החלשות של המינהל הסביבתי בארגנטינה.

בארגנטינה 24 מחוזות. לכל מחוז סמכות כללית לכל נושא שאינו נתון לסמכות מפורשת של הממשל הפדרלי. לכל מחוז בעלות על כל משאבי הטבע בשטחו, אחריות על ניהול הבעיות הסביבתיות והזכות לפעול לפי החוק הלאומי הקיים, או לחוקק עוד חוקים סביבתיים מחוזיים. קיימים הבדלים משמעותיים בניהול הסביבתי במחוזות שונים במדינה. במספר מחוזות יש מסגרת ממשלתית המאפשרת ניהול סביבתי יעיל. במחוז מנדוזה, לדוגמא, המשרד לאיכות הסביבה, העיור והשיכון, מרכז את הפעילות בנושאי איכות הסביבה. במחוז חל חוק לשמירה על איכות הסביבה, המחייב דיווח שנתי על ניהול סביבתי ותסקירי השפעה על הסביבה. במחוזות אחרים חסרים כוח-אדם, מימון ומשאבים טכנולוגיים בסיסיים ליישום מדיניות סביבתית, או לאכיפת חוקים סביבתיים. אחד המכשולים הגדולים לפיתוח מדיניות סביבתית חזקה ואחידה בארגנטינה הוא חוסר ההסכמה השורר, בדרגות שונות, לגבי החלוקה בין המחוזות והממשל הפדרלי בנושאים סביבתיים.

⁵⁷ חוקתה של ארגנטינה מופיעה באתר: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ar__indx.html

המועצה הלאומית לסביבה הוקמה כדי לתאם פעילות בין המחוזות לבין הממשל הפדרלי, ולאפשר החלפת מידע ושיתוף פעולה בין הגופים. מאז שנת 1994 נחתמו אמנות אחדות בין הממשל הפדרלי לבין המחוזות, וכן גם אמנות בין מחוזות, המתייחסות לנושאים סביבתיים מסוימים. אמנות והסכמים בין-מחוזיים הם אחת הדרכים המרכזיות לשיתוף פעולה סביבתי אזורי בארגנטינה.⁵⁸

ארה"ב⁵⁹

לארצות הברית יש חוקה, אך אין בה סעיף מיוחד הדן בהגנה על זכויות הסביבה. בשיטת המשפט של ארצות הברית (וגם של קנדה) קיימת חקיקה רחבת היקף באשר לאיכות הסביבה; חקיקה זו אף מעניקה זכויות להיבטים שונים של איכות הסביבה; ואולם, לחקיקה זו אין מעמד חוקתי והניסיונות לפרש את זכויות האדם המוכרות בחוקה, ככוללות גם את הזכות לאיכות סביבה נאותה, נכשלו.^{60, 61, 62, 63, 64, 65, 66}

הממשל בארה"ב הוא גם פדרלי מרכזי וגם מדינתי לכל אחת מחמישים המדינות. סמכויות השלטון בארה"ב מחולקות על-פי החוקה האמריקנית בין שלושה ענפים נפרדים של ממשל: מבצע, מחוקק ושופט. לכל אחד מהם תפקיד חשוב בשמירת הסביבה.

Di Paola, M. From: Proceedings of the International Conference on Environmental Compliance and Enforcement in Latin America (2002). http://www.farn.org.ar/docs/p32/en_index.html ⁵⁸

Grossman M. R., United States, *International Encyclopedia of Laws*, Vol. 6. The Hague: Kluwer Law International, 2000, pp. 28-41. ⁵⁹

פיש ד', **דיני איכות הסביבה בישראל**, הוצאת מחשבות – משפטים, בני ברק, 2002, עמ' 68. ⁶⁰

Ely v. Velde 451 F.2d 1130 (4th Cir., 1971) ⁶¹

Tanner v. Armco Steel Corp. 340 F.Supp. 532 (S.D. Tex. 1972) ⁶²

Gaspar v. Louisiana Stadium & Exposition Dist. 418 F.Supp. 716, 721-722 (E.D.La 1976) ⁶³

Concerned Citizens of Nebraska v. U.S. Nuc. Reg. 970 F.2d 421, 426 (8th Cir., 1992) ⁶⁴

Hughes & Iyalomhe "Substantive Environmental Rights in Canada", 30 *Ottawa L. Rev.* 229 (1998-99). ⁶⁵

לפי האזכור ב: בג"ץ 4128/02, אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, נפסק ב-16.3.04. ⁶⁶

מדיניות:

הגוף בעל ההשפעה הגדולה ביותר בקביעת המדיניות הסביבתית בארה"ב הוא ה-CEQ – מועצת איכות הסביבה (The Council on Environmental Quality), הקיימת ופועלת על-פי חוק⁶⁷. המועצה מייצגת לנשיא בנושאי איכות הסביבה ומעדכנת בדבר השפעתן ותוצאותיהן של תכניות איכות סביבה קיימות.

הסוכנות להגנה על הסביבה – EPA (The Environmental Protection Agency) היא הגוף המיישם את המדיניות על-ידי התקנת תקנות והפעלתן, בתיאום עם החוק הפדרלי הכלל-מדינתי. ל-EPA יש סמכות שיפוט בקשר לרוב חוקי איכות הסביבה הלאומיים⁶⁸.

יעדיה העיקריים של הסוכנות להגנת הסביבה הם יצירת מנהיגות במדעי הסביבה, מחקר, חינוך ומאמצי הערכה. הסוכנות מפתחת ואוכפת תקנות פדרליות לפי חוקים סביבתיים קיימים, בשיתוף פעולה עם גורמים פדרליים אחרים ועם רשויות מדינתיות ומקומיות. ה-EPA עובדת גם עם סוכנויות ממשל ותעשייה על תכניות וולונטריות למניעת זיהום ולשימור אנרגיה. ה-EPA מורכבת ממשד מרכזי אחד, עשרה משרדים אזוריים ושבע-עשרה מעבדות ארציות, ומעסיקה יותר משמונה-עשר אלף עובדים⁶⁹.

למרות שה-EPA אחראית לקביעת תקנים ותקנות לאומיים בנושאים סביבתיים, היא מאצילה על מדינות סמכות של פיקוח, אכיפה והנפקת רשיונות⁷⁰.

כאשר המדינות אינן עומדות בתקנים הלאומיים, ה-EPA רשאית לנקוט עיצומים וצעדים אחרים, על-מנת לסייע, או לאלץ מדינות להגיע לרמת איכות סביבה רצויה⁷¹.

National Environmental Policy Act of 1969 (42 U.S.C. §4321) ⁶⁷

Clean Air Act (CAA), 42 U.S.C.A §7401 ⁶⁸

Clean Water Act (CWA), 33 U.S.C.A. § 1251

Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA), 42 U.S.C.A. §9601

Resource Conservation and Recovery Act of 1980 (RCRA), 42 U.S.C.A. § 6921

Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA), 7 U.S.C.A. §136

וחוקים אחרים.

<http://www.epa.gov/epahome/aboutepa.htm> ⁶⁹

מאחר שסמכויות נותרות גם אצל ה-EPA, קיימת לעתים מחלוקת בשאלה מי מתערב ומתי. ⁷⁰

United States Environmental Protection Agency: <http://www.epa.gov> ⁷¹

העזרה והתמריץ של ה-EPA למדינות נעשית ע"י מחקרים מדעיים, תכנונים הנדסיים, ייעוץ מקצועי ותמיכה כספית⁷².

עשרת המשרדים האזוריים של ה-EPA מקדמים קשרים בין הסוכנות לחמישים המדינות ומפקחים עליהם. כל מדינה משויכת למשרד אזורי, שתפקידו להוציא לפועל תכניות וחוקים פדרליים, תוך התחשבות בצורכי האזור המסוימים (גיאוגרפיה, תעשייה מקומית, צפיפות אוכלוסייה וכו'). המנגנון המרכזי לשיתוף הפעולה בין המשרד האזורי לבין המדינות הוא הסכם השותפות בביצוע (Performance Partnership Agreement), המפרט את סדרי העדיפויות המשותפים ומתאר את אופן העבודה המשותף לשני המשרדים⁷³.

לשלטון הפדרלי משרדים הממלאים תפקידים חשובים בתחומי איכות הסביבה, כגון:

משרד המשפטים מייצג את ארה"ב בתביעות משפטיות סביבתיות;

למשרד התחבורה תכנית אישורים מורכבת, שבין שיקוליה: שמירת הסביבה, שליטה ופיקוח של מחלקת משמר החופים, על דליפות נפט ועל מכליות.

משרד הפנים אחראי על שטחים ציבוריים, פארקים לאומיים ושטחים ימיים המעורבים בתכניות חיפוש הנפט.

היחידה הצבאית של המהנדסים (The Army Corps of Engineers), הפועלת מכוח חוק המים (Clean Water Act), מפקחת על מעברי המים ומנהלת את אדמות הביצה (wetlands).

הוועדה להסדרת אנרגיה גרעינית (The Nuclear Regulatory Commission) מפקחת על תחנות כוח גרעיניות ועל מתקנים גרעיניים דומים.

⁷² לדוגמה: חוק אוויר נקי מ-1990 (The 1990 Clean Air Act) מכיר בכך שהגיוי יותר להשאר את יישום הוראותיו בידי המדינות, שכן פעולה בתחום ניטור איכות האוויר דורשת הבנה והתמצאות בתעשייה המקומית, בגיאוגרפיה, באופן הבנייה וכיו"ב.

לפי החוק, המדינות נדרשות להכין תכניות יישום (SIPs – States Implementation Plans) המפרטות כיצד כל מדינה תמלא את המוטל עליה על-פי חוק אוויר נקי. התכנית היא למעשה אוסף של תקנות. המדינה מחויבת לשתף את הציבור בהתפתחויות שבתכנית, באמצעות שימוע ומתן הזדמנות להגיב. ה-EPA נדרשת לאשר כל אחת מהתכניות, ואם התכנית אינה מספקת, יכולה ה-EPA ליטול לידיה את משימת הכנת התכנית.

http://www.epa.gov/oar/oaqps/peg_caa/pegcaa02.html.

⁷³ <http://www.epa.gov/ocir/nepps/index.htm>

משרד המסחר מאשר תכניות מינהליות של אזור החוף.
משרד החקלאות אחראי על שימור וטיפול ביערות, דרך שירות היערות הלאומי
(National Forest Service Branch).

מזכיר החקלאות אחראי על שימור אדמות פדרליות⁷⁴.
תכניות חינוכיות יוצרות מודעות גדולה יותר לסביבה, שתוביל לשמירה טובה יותר
על איכות הסביבה בעתיד.

מינהל סביבתי קיים כאמור גם בכל אחת מהמדינות בארה"ב, במקביל למינהל הסביבתי
הפדרלי. למדינות יש תפקיד חשוב ביישום חוקים סביבתיים בתחום שיפוטן, בכפוף
לפיקוח הפדרלי.

בדרך-כלל נותן הממשל הפדרלי סמכות לכל אחת מהמדינות ליישם תכניות ותקנות
בתחומי הסביבה. אם המדינה כושלת ביישום התכנית, או פועלת באופן בלתי-מספק, או
בניגוד למדיניות הכללית – מעמידה בפניה הממשלה הפדרלית דרישות (לרוב, כאמור,
באמצעות ה-EPA).

לצד המינהל הסביבתי השלטוני, פועלים בארה"ב ארגונים לא-ממשלתיים (לדוגמא:
^{75, 76, 77, 78, 79} המשפיעים על משרדי הממשל כ"כלבי השמירה" של המשרדים, ולעתים
קרובות הם מעורבים בתיקים משפטיים תקדימיים. תפקידם חשוב בהתפתחות ובהשפעה
על המדיניות הסביבתית של ארה"ב.

Federal Land Policy and Management Act of 1976. 43 USC. Section A. 1701 ⁷⁴

National Resources Defense Council. <http://www.nrdc.org>. ⁷⁵

EDF – Environmental Defense Fund. <http://www.environmentaldefense.org/home.cfm>. ⁷⁶

Earthjustice Legal Defense Fund – <http://www.earthjustice.org> ⁷⁷

Sierra Club – <http://www.sierraclub.org/website/> ⁷⁸

Audobon International – <http://www.audubonintl.org/> ⁷⁹

למרות שחוקת בנגלדש אינה מזכירה באופן מפורש את הזכות לסביבה בריאה, פירשו בתי המשפט חלק מההוראות שבחוקה כעוסקות בהגנת הסביבה.

החוקים הסביבתיים בבנגלדש מעודדים שמירה פעילה על הסביבה, תוך הטלת עונשים, והם שיצרו גם את התשתית להקמת יחידות ממשלתיות העוסקות בהגנת הסביבה.

נושא סביבתי מסוים יכול שיהיה באחריות משרד ממשלתי, או משרדים אחדים. לדוגמא, המשרד לאיכות הסביבה והיערות הוקם כדי ליישם את החוק הסביבתי המרכזי של המדינה — הוא החוק לשימור סביבתי (Environmental Conservation Act). המשרד מפקח במסגרת החוק על גיוון המינים, בריאות וסניטציה, פיתוח הכפר ומקורות מים.

המשרד לקרקע (The Ministry of Land) מנהל את המשאבים הקרקעיים הארציים, בעוד שלפחות תריסר משרדים אחרים עוזרים לו לבצע משימות בנושא זה.

משרד החקלאות אחראי על חקיקה בנושא שימור קרקע ופיתוח.

משרד היערות אחראי על הגנה, שימור וניהול משאבי היערות.

יחידת הבטיחות הגרעינית והשליטה בקרינה (Nuclear Safety and Radiation Control Division) אחראית לפיתוח תשתית לבקרת קרינה.

תכונה מיוחדת של המערכת הבנגלדשית להגנת הסביבה היא הסתמכות על מוסדות מחקר עצמאיים, במיוחד בתחומי המשאבים הגנטיים של הצומח ושימורם.

הרבה מוסדות מחקריים אקדמיים, ציבוריים ופרטיים, עוזרים בייעוץ לממשלה בנושאים הסביבתיים ובהתוויית מדיניות מתאימה.

Razzaque J., "Bangladesh", *International Encyclopedia of Laws*, Vol.1. Boston: Kluwer Law and Taxation, 2001, pp. 27-35.

לבריטניה אין חוקה כתובה, ולכן אין גם חוק-על או סעיף בחוקה בנושאי סביבה.

מדיניות:

בבריטניה יש למשרד לאיכות הסביבה מעמד של משרד-על בנושאי הסביבה. המשרד אחראי על מדיניות איכות הסביבה של המדינה, על פרסום והדרכה, על החקיקה ועל מימון פרויקטים מחקריים סביבתיים.

למשרד כפופים גופים אחדים האחראים על נושאים שבתחום טיפולו, כמו הפיקוח המלכותי על הזיהום (Her Majesty's Inspectorate of Pollution), המשלב את כל הגופים המפקחים על הזיהום וכמו רשות הנחלים הלאומית (National River Authority).

בבריטניה קיימים מספר מוסדות ממשלתיים היוצרים ומנהלים מדיניות סביבתית: משרד החקלאות, הדגה והמזון, אחראי על השימוש בחומרי הדברה, קוטלי עשבים וכימיקלים אחרים המשמשים לחקלאות.

משרד המסחר והתעשייה מפקח על האנרגיה ונותן ייעוץ לעסקים קטנים בנושאי סביבתיים, במסגרת תכנית היזמה הסביבתית של המשרד.

את הוועדה המלכותית לזיהום סביבתי (The Royal Commission on Environmental Pollution) ניתן להשוות ל-CEQ האמריקני. דוחות הוועדה אודות איומים סביבתיים, הם המנווטים לרוב את המדיניות הסביבתית.

רשות הנחלים הלאומית כפופה למשרד לאיכות הסביבה ואחראית על הנחלים ועל מימי החופים. הרשות מפקחת על מקורות המים, זיהום מים, ניקוז והגנה מפני שיטפונות, דגה וספנות.

גם לרשויות המקומיות חלק בשמירה על הסביבה. הן פועלות כמינהלות התכנון האזורי, מפקחות על מקורות של זיהום אוויר, וחובתן לאתר ולפתור בעיות של מטרדים באזור שליטתן.

Waite A.J., "United Kingdom", *International Encyclopedia of Laws*, Vol. 6. The Hague: Kluwer ⁸¹
Law International, 1992, pp. 32-35.

<http://www.defra.gov.uk/> ⁸²

הרשויות לסילוק פסולת (Waste Disposal Authorities) כפופות למשרד לאיכות הסביבה, אחראיות על רישוי ופיקוח של אתרי פסולת ועל אכיפת החקיקה לסילוק פסולת. הן גם מפעילות בעצמן מתקני סילוק אשפה.

המועצה לשמירת הטבע של אנגליה, המועצה לשמירת הטבע של סקוטלנד ומועצת הכפר של ווילס (The Nature Conservancy Council for England, The Nature Conservancy) (Council for Scotland, The Countryside Council for Wales) החליפו מועצה יחידה לשמירת הטבע וקיבלו סמכויות מתמחות – מניהול והגנת פארקים ועד לפיתוח אמצעים להערכות סביבתיות.

חקיקה:

לחקיקה הסביבתית בבריטניה יש ארבעה מקורות עיקריים: חקיקה ראשית, חקיקה משנית, המשפט המקובל וחוקי הקהילה האירופית. עיקר החקיקה הסביבתית בבריטניה מצוי בחוק הסביבתי הכוללני – ⁸³The Environmental Protection Act, 1990 ובחוק הסביבה שנחקק בעקבותיו: Environment Act, 1995. חקיקה זו באה בתגובה לחקיקה האירופית בתחום איכות הסביבה⁸⁴. חוקים אלה הם חלק מהחקיקה הראשית של הפרלמנט⁸⁵.

חקיקה (סביבתית) משנית נוצרת כאשר הפרלמנט מאציל את סמכותו לגוף מינהלי או לרשות מקומית. תקנות אלו הן גם האמצעי דרכו מיושמות הנחיות הקהילה האירופית.

דיני הסביבה של הקהילה האירופית הם המקורות המשפיעים ביותר מבחינת חקיקה סביבתית בבריטניה, והם נקבעים על-ידי הוועידה לאיכות הסביבה של הקהילה האירופית.

⁸³ החוק מסדיר נושאים כמו זיהום קרקע, זיהום אוויר, מטרדים, פסולת, אורגניזמים מהונדסים גנטיים, שימור טבע בבריטניה ובשטחים הפתוחים בוילס וכיוצא באלה עניינים. החוק גם מתקן חקיקה סביבתית קודמת – את חוק החומרים הרדיו-אקטיביים מ-1960 (Radioactive Substances Act, 1960).

⁸⁴ http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_env.html

⁸⁵ הכוללת חוקים כמו:

The Control of Pollution Act, 1999;
the Environmental Protection Act, 1990;
the Water Resources Act, 1991.

גרמניה

גרמניה היא דמוקרטיה המורכבת מ-16 פדרציות ונוהגת בה שיטת המשפט הקונטיננטלי⁸⁶. חוקת גרמניה נחקקה במאי 1949, אך תוקנה פעמים אחדות, עד אוקטובר 1990, תוך הכנסת סעיף הקובע (בין השאר) כי: "המדינה, כאחראית על הדורות הבאים, מגינה על היסודות הטבעיים של החיים במערכת הסדר החוקתי, על-ידי חקיקה ולפי הצדק והמשפט, על-ידי אכיפה ושיפוט"⁸⁷. לגרמניה מדיניות מוצהרת שנועדה לקדם את נושאי איכות הסביבה⁸⁸.

על-פי החוקה יש לכל שר בממשלה חופש לנהל את ענייני משרדו בצורה עצמאית, ללא כפיפות ביצועית לקנצלר⁸⁹. הדבר נכון גם בנושא איכות הסביבה, שהיה בעבר בסמכותם של שלושה משרדים בממשלה הפדרלית: הפנים, החקלאות והבריאות, והועבר ב-6 ביוני 1986 למשרד הפדרלי לאיכות סביבה, לשימור הטבע ולביטחון גרעיני⁹⁰. לצד המשרד הפדרלי לאיכות הסביבה פועלים גם גופים עצמאיים היועצים לו, שהמרכזיים בהם: המועצה ליועצים סביבתיים והמועצה המייעצת לשינויים עולמיים. לכל אחת מהפדרציות בגרמניה יש גם משרד לאיכות סביבה משל עצמה, העוסק בעניינים מקומיים של אותה פדרציה^{91, 92}.

⁸⁶ <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/gm.html>

⁸⁷ סעיף 20א. (הגנה על משאבים טבעיים) לחוקה הגרמנית.

<http://www.angelfire.com/mn2/reformclub/f/constgermany.html>

⁸⁸ המדיניות הסביבתית המוצהרת של ממשלת גרמניה מכוונת לקראת:

* חיסכון ושימוש יעיל באנרגיה, כדוגמת "מיחזור" אנרגיה.

* שיפור ושימור הטבע.

* ביטול הדרגתי של השימוש באנרגיה אטומית.

* מניעת זיהום אוויר.

* מניעת זיהום אוויר ומטרדי רעש.

* הסדרת הטיפול בפסולת ובמיחזור.

* שמירת מקורות המים.

* גיבוש מדיניות בת-קיימא.

* יצירת קודיפיקציה של חוקים סביבתיים.

⁸⁹ למרות שלקאנצלר נתונה היכולת להפעיל פיקוח מרכזי על שרי הממשלה, במטרה להשיג תיאום בפעולת המשרדים, יחסי הקאנצלר והשרים אינם יחסים הירארכיים.

⁹⁰ <http://www.bmu.de/english/fset800.php>

⁹¹ רשימה מפורטת של המשרד בכל מדינה, לרבות כתובות וקישוריות לאתרי מידע, קיימת ב: <http://www.bmu.de/english/fset800.php>

המשרד הפדרלי לאיכות הסביבה כולל שלוש סוכנויות פדרליות: להגנת הסביבה⁹³, לשימור הטבע⁹⁴ ולהגנה מפני קרינה⁹⁵.

הסוכנות הפדרלית להגנת הסביבה (UBA)

מטרות הסוכנות הן:

1. הגנה על משאבים טבעיים ושימורם;
2. פיתוח בר-קיימא;
3. הטמעת הערך של הגנת הסביבה בחשיבה ובפעולה של האזרחים.

הסוכנות מסייעת למדינות מזרח-אירופה המועמדות להצטרף לאיחוד האירופי, כדי לקדם אצלן את איכות הסביבה, עד לרמה הדרושה כדי להצטרף לאיחוד.

הסוכנות מורכבת מיחידות אחדות:

מחלקת תכנון סביבתי ואסטרטגיות: המחלקה אחראית בין השאר לתכנון התחבורה, לשימוש באנרגיה, לעניינים סביבתיים בעלי חשיבות בין-לאומית ולמטרדי רעש. המחלקה אחראית על הנחת התשתיות לשיתוף פעולה בין-לאומי בנושאי איכות סביבה, במסגרות כמו האיחוד האירופי, ה-OECD, שיתוף פעולה עם ארצות מזרח-אירופה, ומאמצי האו"ם למען איכות הסביבה. המחלקה אחראית לאסטרטגיות להגנה על הסביבה ולפרוייקטים של מחקר⁹⁶.

מחלקת העיתונות: מספקת לתקשורת מידע בנושאי איכות הסביבה ומפיקה את הדוח השנתי של הסוכנות.

⁹² כל אחת מהפדרציות מיוצגת בבית העליון, הסנאט (Bundesrat) הגרמני, והיא בעלת יכולת לאשר כל חקיקה היכולה להשפיע עליה, לרבות בנושאי איכות הסביבה.

⁹³ <http://www.umweltbundesamt.de/index-e.htm>

⁹⁴ <http://www.bfn.de/index.htm>

⁹⁵ <http://www.bfs.de>

⁹⁶ המחלקה חוקרת דרכי שכנוע למעבר לשימוש באמצעי תחבורה ידידותיים יותר לסביבה. המחלקה גם בוחנת נושאים משפטיים, כלכליים וסוציולוגיים המשפיעים על הסביבה, כשאחד מפירות מחקר זה הוא הבסיס המדעי לספר חוקים סביבתי, המקבץ חקיקה לספר אחד.

המחלקה מבצעת תסקירי השפעה על הסביבה עבור תכניות ופרוייקטים המתחשבים בהיבטים משפטיים, מתודיים ובני-קיימא. המחלקה אוספת נתונים סביבתיים מכל רחבי גרמניה ומעבדת אותם כטבלאות וסטטיסטיקות ומפרסמת אותם בקביעות.

השירות המרכזי למענה: עונה על עשרות אלפי שאילתות בשנה, מפרסם מחקרים מדעיים של הסוכנות ומספק מידע חינם לכל דורש.

מחלקת איכות סביבה ובריאות: עוסקת במים, קרקע, היגיינת אוויר ואקולוגיה.

המחלקה פועלת בהתאם לתכניות ממשלתיות ומשלבת נושאים סביבתיים עם נושאי בריאות הציבור.

המחלקה מבצעת ניסויים ומחקרים באמצעות רשת תחנות למדידת איכות האוויר, הפזורות ברחבי גרמניה.

כבסיס להמלצה על אמצעים וצעדים שיש לנקוט, מפתחת המחלקה תקנים, מגדירה מטרות עקרוניות והליכים לביצוע הערכות.

המחלקה משתפת פעולה עם ארגון הבריאות העולמי (WHO⁹⁷) באמצעות המרכזים לניהול איכות אוויר ובקרת זיהום אוויר ולמחקר על ניקיון מי השתייה.

מחלקת טכנולוגיות סביבתיות: עוסקת בבעיות הנובעות מחציבת חומרי גלם וייצורם, צריכתם וסילוקם של מוצרים שיש בהם כדי להשפיע על איכות הסביבה ומפתחת דרישות וטכניקות לטיפול במי-שפכים. המחלקה הקימה מרכז מידע בין-לאומי לרשויות ציבור ולתעשיות, במטרה למנוע העברה בלתי-חוקית של פסולת לגרמניה וממנה.

מחלקת בטיחות כימיקלים וטכנולוגיה גנטית: אחראית על בטיחות, בריאות הציבור והסביבה על-ידי בקרה, הגבלה והטלת קנסות על הייצור או השימוש במזהמים או באורגניזמים הגורמים לשינויים גנטיים, עוסקת בהפחתת סיכונים מהם ומיישמת חקיקה בנושא ייצור ושימוש בחומרים מסוכנים.

המחלקה פועלת לצד גופים פדרליים כמו המוסד הפדרלי לביולוגיה והמוסד הפדרלי לבריאות ולרפואה תעסוקתית, וארגונים בין-לאומיים כגון ה-OECD וה-WHO.

הסוכנות הפדרלית לשימור הטבע (BFN)⁹⁸

הסוכנות הפדרלית לשימור הטבע החלה לפעול ב-1993, במקום המרכז הפדרלי לחקר שימור טבע ואקולוגיה נופית והוועדים להגנת זנים.

World Health Organization ⁹⁷

<http://www.bmu.de/english/fset1024.php> ⁹⁸

הסוכנות עוסקת בייעוץ לממשלה הפדרלית, תמיכה בתשתיות פיתוח ממשלתיות, אישור ייבוא וייצוא של מיני בעלי-חיים וצמחים מוגנים, ניהול מחקרים ומתן מידע. עבודת הסוכנות מסייעת לתהליכי חקיקה ותומכת בעבודת רשויות מינהליות וארגונים לשימור הטבע.

הסוכנות מעורבת בתכנית של UNESCO "האנושות והביו-ספירה" (MAB⁹⁹).
הסוכנות מפרסמת בין השאר גם את כתב העת "טבע וארץ"¹⁰⁰.

הסוכנות הפדרלית להגנה מפני קרינה

הסוכנות הפדרלית להגנה מפני קרינה (BFS) החלה לפעול ב-1989. הסוכנות אחראית לאכיפת הוראות חוק האנרגיה הגרעינית וחוק הבטיחות הראדיולוגית. הסוכנות עוסקת בתחום הבטיחות הגרעינית, שינוע חומרים ראדיו-אקטיביים, ניהול וטיפול בפסולת ראדיו-אקטיבית ובטיחות ראדיולוגית.

הסוכנות מסייעת למשרד לאיכות הסביבה במחקר ובהוצאה לפועל של סמכויות הפיקוח שהוקנו לו בחקיקה.

הסוכנות מחולקת ל-4 מחלקות:

מחלקת היגיינת קרינה: חוקרת ומעריכה את ההשפעות וההיבטים הבריאותיים של קרינה, בעיקר עקב חשיפה חיצונית ופנימית של האוכלוסייה, כתוצאה משימוש בקרינה מייננת בטכנולוגיה וברפואה.

מחלקת ההגנה מקרינה: מנתחת ומעריכה מדידות קרינה בסביבת אתרי כרייה ובתוכם. המחלקה מכמתת את החשיפה לקרינה כתוצאה מקרינה סביבתית טבעית, משימושים גרעיניים ובמקומות עבודה.

המחלקה לבטיחות גרעינית: עוקבת אחר המחקר והטכנולוגיה המתעדכנים בתחום הבטיחות הגרעינית, מתעדת ומעריכה אירועים משמעותיים בשימושים הגרעיניים ומיידעת את הציבור בנושאים אלה.

Mankind And Biosphere ⁹⁹

של החברה להגנת הטבע. ¹⁰⁰

המחלקה לניהול ולהובלת פסולת גרעינית: מפקחת על הבטיחות ועל האחסון של חומרים ראדיו-אקטיביים ועל רישוי ההובלה והאחסון של דלקים גרעיניים מחוץ לגרמניה. המחלקה נמצאת בקשרי עבודה עם משרדי הוועדה לבטיחות ראדיו-לוגית ועם הוועדה לתקנים בבטיחות גרעינית.

תחומי איכות הסביבה במשרדים

קיימים נושאים הנוגעים לאיכות סביבה, המטופלים במשרדים פדרליים אחרים בתחומי אחריותם, כמו משרד הבריאות¹⁰¹, המשרד להגנת הצרכן, המזון והחקלאות¹⁰², משרד התחבורה, הבנייה והשיכון¹⁰³, משרד החינוך והמחקר¹⁰⁴, ועוד.

דרום-אפריקה¹⁰⁵

מאז שינוי מבנה הממשל, בשנת 1994, דרום-אפריקה היא רפובליקה דמוקרטית, המורכבת מ-9 פרובינציות.

שיטת המשפט הנהוגה בה מבוססת על המשפט הרומי וההולנדי ועל המשפט המקובל האנגלי.

החוקה משנת 1996, מתייחסת לנושא איכות הסביבה בפרק 2, העוסק בזכויות האדם: סעיף 24 מצהיר שלכל אדם זכות לסביבה שאינה פוגעת בבריאותו או ברווחתו ולסביבה מוגנת למענו ולמען הדורות הבאים. את הזכויות יש ליישם דרך חקיקה סבירה ואמצעים אחרים, המונעים זיהום ומקדמים שימור ושמירת עמידות אקולוגית, תוך פיתוחים כלכליים מוצדקים¹⁰⁶.

¹⁰¹ <http://www.bmgs.bund.de/eng/gra/index.cfm>

¹⁰² <http://www.verbraucherministerium.de/englisch/englisch.htm>

¹⁰³ <http://www.bmwbw.de>

¹⁰⁴ <http://www.bmbf.de>

¹⁰⁵ Rabie M., "South Africa," *International Encyclopedia of Laws*, Vol.5. The Hague: Kluwer Law International, 2000, pp. 49-107;

Also: <http://www.environment.gov.za/>

¹⁰⁶ "Everyone has the right

a. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and

מדיניות:

התכנית הלאומית המייעצת למדיניות סביבתית (Consultative National Environmental Policy Program), הנה הצהרה של העקרונות המנחים את הממשלה, במסגרת התמודדותה עם בעיות לאומיות, הקובעת את המדיניות הסביבתית של דרום-אפריקה.

האחריות על התיאום בין משרדי הממשלה לצורך יישום התכנית וביצוע המדיניות הסביבתית הנובעת ממנה, נתונה בידי **המשרד לענייני איכות הסביבה ותיירות**.

התכנית מונה את האמצעים שבעזרתם ניתן לפתור את הבעיות, מציבה יעדים ומתווה את הדרכים להשגתם.

מטרת הבחירה בהליך של ייעוץ היא לאפשר לכל מתווי המדיניות בדרא"פ לתרום את חלקם ליצירת מדיניות סביבתית חדשה. במסגרת התכנית מיוצגים כל משרדי הממשלה, היחידות הסביבתיות ברמת השלטון המקומי, המגזר העסקי, התעשיינים, ארגונים סביבתיים לא-ממסדיים, ארגונים קהילתיים וועדי עובדים ברמה הארצית והמקומית.

צוות היגוי של התכנית, המורכב ממומחים סביבתיים, ריכז את המלצותיהם ותגובותיהם של ארגונים ירוקים, תאגידיים ואנשים פרטיים, במאגר מידע.

המדינה נעזרה בהמלצות UNCED¹⁰⁷ ליצירת מדיניות סביבתית מקיפה לאזורים רגישים, כמו מגוון המינים, הדברת המדבר, שינויי אקלים, פיקוח על הזיהום, שימור הטבע, מים וכו' (חלקן עדיין בשלב הדיונים)¹⁰⁸.

- b. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that
 - i. prevent pollution and ecological degradation;
 - ii. promote conservation; and
 - iii. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development".

זכות זו כפופה לפסקת הגבלה כללית (סעיף 36).

United Nations Conference on Environment and Development – ¹⁰⁷

http://www.wri.org/wdces/so91_496.html

¹⁰⁸ היצירה המודרנית הזו של מדיניות סביבתית, ובמיוחד התהליך והקריטריונים ששימשו בה, יכולים להיות מעניינים בכל הקשר של רה-ארגון מינהלי סביבתי.

"הספר הירוק" הוא מסמך בו מתייחס צוות היגוי, המורכב מנציגי המגזרים השונים, להערות ולתגובות שהתקבלו במסגרת התכנית הלאומית המייעצת למדיניות סביבתית, ודן באפשרויות השונות למדיניות הלאומית.

בעקבות ה"ספר הירוק" הוציאה הממשלה את ה"ספר הלבן בדבר מדיניות סביבתית"¹⁰⁹, בו היא מצהירה על מדיניות הלאומית בתחום איכות הסביבה¹¹⁰.

ה"ספר הלבן" מהווה מסגרת מקיפה למדיניות הסביבתית הלאומית החדשה. מדיניות זו חלה על כל הרשויות השלטוניות, בכל פעילות המשפיעה על הסביבה.

הממשלה מתחייבת ליישם את הזכות החוקתית הנוגעת לאיכות הסביבה.

המדיניות הסביבתית של הממשלה מאמצת את עקרונות הפיתוח בר הקיימא, כגישה המקובלת בניהול משאבים.

כל הגופים השלטוניים, בכל הרמות, חייבים לפעול בתיאום עם מדיניות זו. עליהם להתייעץ עם המשרד לאיכות הסביבה וליידע את אנשיו בכל פעילות היכולה להשפיע על הסביבה.

"הספר הלבן" קובע כי יש ליצור מערכת חקיקתית אחידה וברורה, על-מנת להבטיח

ציות ושיתוף פעולה בהשגת יעדי התכנית, וזאת באמצעות המנגנונים הבאים:

- מינהל סביבתי אינטגרטיבי, הפועל לפי מחויב המציאות;
- שיתוף פעולה באכיפת החקיקה;
- ייסוד מנגנוני ביקורת וערר;
- שיתוף הציבור בניהול הסביבתי.

מינהל סביבתי:

המשרד לענייני איכות הסביבה והתיירות¹¹¹ הוא המשרד הרשמי בממשלת דרום-אפריקה העוסק באיכות הסביבה, במניעת זיהום ובשמירה על המשאבים הטבעיים.

White Paper Environmental Management ¹⁰⁹

<http://www.polity.org.za/govdocs/pr/1997/pr0812.html> ¹¹⁰

Department of Environmental Affairs and Tourism — DEAT. <http://www.environment.gov.za>. ¹¹¹

מטרות המשרד הן להנהיג ניהול סביבתי ותיירותי המונחה על-ידי עקרונות של פיתוח בר-קיימא והתורם לשיפור איכות החיים של אזרחי דרא"פ¹¹².

המשרד לאיכות הסביבה מורכב משלושה ענפים:

- המינהל הסביבתי (Environmental management);
- מינהל ים וחופים (Marine and Coastal management);
- תיירות.

המשרד כולל גם יחידות נפרדות, כמו: שימור מגוון המינים, מדבור, ניהול חופי וימי ועוד.

הנציב לאיכות הסביבה – הנציב שייך לדרג המדיני וכפוף לוועדת השרים לאיכות

הסביבה.

הנציב משרת, בין השאר, כנציב תלונות הציבור. הוא אחראי לכך שהתלונות יגיעו

ליעדן ויטופלו והוא המפקח על יישום המדיניות הסביבתית¹¹³.

הנציב מפקח על התפתחות עירונית וכפרית היכולה להשפיע על הסביבה, חוקר

תלונות על הידרדרות סביבתית, ממליץ על קו פעולה נגד הפרות, מיעץ לשר לאיכות

הסביבה ולצוות המשרד בכל ענייני המדיניות הסביבתית, מוודא שאזרחי דרא"פ שותפים

באופן משמעותי ועקבי במדיניות הלאומית והבין-לאומית בתחום איכות הסביבה ומדווח

מדי שנה לבית הנבחרים.

המשרד לענייני מים ויערות¹¹⁴ – המשרד לענייני מים ויערות הוא הממונה על

משאבי המים והיער של דרום-אפריקה, ואחראי ליצירת ולהטמעת המדיניות הממשלתית

בשני מגזרים אלה. המשרד אף נושא באחריות רחבה לנושא שירותי המים שהממשלה

מספקת.

ענף המים של המשרד מורכב ממינהלת מים ראשית, מינהלת תמיכה וקידום

פרוייקטים, מינהלת תכנון מפורט ומערכות מידע, מינהלת פעולות מתערבות ותמיכות

ומינהלת מוסדות מקומיים והתפתחות חברתית.

מינהלת המים הראשית מקדמת את הניהול היעיל של מקורות המים, במטרה להבטיח

כלכלה בת-קיימא והתקדמות חברתית.

¹¹² <http://www.environment.gov.za/>

¹¹³ http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/enviro5.html

¹¹⁴ <http://www.dwaf.gov.za/default.asp>

תכנית היערות של מינהלת היערות מקדמת את הניהול בר הקיימא של היערות הטבעיים של דרום-אפריקה.

אמצעי הפעולה של המינהלת הם מדיניות, חקיקת-משנה, בקרה ותקינה, וכל אלה לצד ניהול יעיל של פעולות חטיבת העצים ושל אזורי השימור.

חקיקה סביבתית:

דרום-אפריקה מפעילה חוק סביבתי לאומי מינהלי כולל (National Environmental Management Act) כדי ליצור שיתוף פעולה טוב יותר בין הגופים השלטוניים שאוחדו תחת החוק, כמו הממשלות המקומיות, האזוריות והלאומית. עקב סמכויות החקיקה הנתונות לגופים אלה, ולמרות הפיקוח הכללי של הממשלה הלאומית, נוצרת בעיה של חקיקה מקטעית (fragmentic).

החוק הסביבתי בדרום-אפריקה הוגדר כערב רב של נורמות חוקיות. הוא מאחד חלקים מסורתיים שונים ומראה חתך של פראקטיקות שונות, חוסר לכידות והיעדר מבנה הגיוני.

דוגמא נוספת לחקיקה האינטגרטיבית בתחום איכות הסביבה היא חוק המים משנת 1998¹¹⁵, שסי 35 שלו קובע שסמכויות הפיקוח על תחום היערות שנקבעו בחוק היער¹¹⁶, יופעלו במסגרת חוק המים החדש, ככל שיש בכך כדי להשפיע על מקורות המים.

הודו

בהודו נהוגה שיטת המשפט המקובל¹¹⁷. בחוקה שהתקבלה ב-1950 בוצעו במהלך השנים תיקונים רבים (כ-78 תיקונים עד לשנת 1996)¹¹⁸, שעסקו בין השאר בהגנת הסביבה¹¹⁹.

¹¹⁵ National Water Act 36 of 1998

החוק מסדיר את נושא המים מתוך ראייה כוללת, כשאסטרטגיית הניהול של מקורות המים מבוססת על חלוקתם לאגני היקוות (catchments). החוק מקים רשויות האחראיות על ביצועו בגזרתן, והמוסמכות לפעול (כל רשות בגבולות גזרתה) על-פי אסטרטגיית ניהול הייחודית לכל רשות ניקוז.

¹¹⁶ Forest Act 122 of 1984.

¹¹⁷ <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/in.html>

¹¹⁸ <http://indiacode.nic.in/coiweb/coifiles/amendment.htm>

¹¹⁹ כפי שצוין כ"חובה בסיסית" בחוקה ההודית: "להגן ולשפר את הסביבה הטבעית, הכוללת יערות, אגמים, נהרות, וחי-בר, ולחוס על יצורים חיים;...".

בסעיף 48 נכתב שהממשלה תעשה מאמצים להגן ולשפר את איכות הסביבה, לשמר את היערות ואת חיות הבר.

בסעיף 51 נכתב שמחובתו של כל אזרח בהודו להגן על הסביבה ולפעול לשיפור איכות הסביבה. חובה זו כוללת שימור והגנה על היערות, האגמים, הנהרות וחיות הבר, וכן את החובה לנהוג בחמלה בבעלי החיים.

המינהל הסביבתי:

המשרד לאיכות הסביבה וליערות הוא המשרד העיקרי הפועל להגנת הסביבה, והוקם לשם תכנון, קידום ותיאום תכניות ייעור והגנת הסביבה.

פעולות המשרד כוללות: שימור ומחקר של צמחייה, ממלכת החי, יערות וחיי הבר, מניעה ופיקוח על זיהום, ייעור וקידום הסביבה באזורים נחשלים, ניהול מערכת החקיקה הסביבתית, הפצת מידע על איכות הסביבה ויצירת מודעות סביבתית בכל שכבות האוכלוסייה.

המבנה הארגוני של המשרד כולל יחידות אחדות, גופים מסייעים, משרדים אחרים הקשורים, וסוכנויות עצמאיות¹²⁰:

היחידה למגוון מינים¹²¹ – פועלת על בסיס "תכנית הפעולה הלאומית למגוון המינים" (NBSAP¹²²) שהוכנה על-ידי המשרד לאיכות הסביבה והיערות ב-1999 והמופעלת כהליך מייעץ, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי.

התכנית מכילה פירוט הבעיות, הצהרה של המדיניות הממשלתית והאסטרטגיה הנדרשת לשם שימור ושימוש בר-קיימא במגוון המינים.

על בסיס תכנית זו מכינים תכניות פעולה מפורטות, ברמה הארצית, התת-ארצית, האזורית והלאומית. תכניות מפורטות אלו מהוות חלק מההתחייבות שנטלה הודו עם הצטרפותה לאמנה הבין-לאומית למגוון המינים.

המשרד לאיכות הסביבה והיערות פועל לצורך התכנית בתיאום עם ארגון לא-ממסדי הקרוי "kalpauriksh", לצורך איסוף ואחסון מידע הנוגע לתפוצת זנים המצויים בסכנת

¹²⁰ <http://envfor.nic.in/>

¹²¹ <http://sdnp.delhi.nic.in/nbsap/>

¹²² National Biodiversity Strategy and Action Plan

הכחדה, איתור סכנות מסוימות, בעיות אתיות, ויוזמות שימור הקיימות במגוון המגזרים של החברה בהודו.

על הצד המינהלי של הפרוייקט מופקדת חברה ציבורית.

תהליך פיתוח התכנית מערב מגוון רחב של מגזרים – החל מארגונים ברמת הכפר, תנועות וארגונים לא-ממסדיים, וכלה בפקידי ממשלה, פוליטיקאים ואנשי צבא.

מערכת מידע סביבתי¹²³ – ב-1982 יסדה הודו את מערכת המידע הסביבתי, שמטרתה לספק מידע סביבתי למקבלי ההחלטות ומתווי המדיניות בהודו, למהנדסים, לחוקרים ולמדענים.

מערכת המידע מכילה ספרים, מאמרים, רשימות ביבליוגרפיות וכיו"ב.

ביצירת מערכת המידע מעורבים מוסדות וארגונים הנוגעים בתחומים מגוונים של איכות הסביבה, במספר רב של שלוחות המהוות מרכזי מידע שנועדו לכסות את התחומים הסביבתיים. המשרד לאיכות הסביבה והיערות הוא נקודת מיקוד עבור אותן שלוחות ודואג לעניינים אלה:

- תיאום פעולות מערכת המידע;
- התווית הקווים המנחים את פעולת מרכזי המידע ואת הדרכים לפעולתם;
- ארגון השתלמויות וסמינרים לעובדי מערכת המידע;
- פיקוח וביקורת על פעילות מערכת המידע;
- סיוע לוועד המדעי המייעץ של מערכת המידע, באמצעות מתן דגשים ועזרה מינהלית.

היחידה לניהול פסולת וחומרים רעילים¹²⁴ – לפי חוק ההגנה על הסביבה מ-1986¹²⁵, הממשלה אחראית על יצירת הנוהלים וכללי הבטיחות בטיפול בחומרים מסוכנים ובמניעת תאונות.

המשרד הוציא תקנות בנוגע לכימיקלים מסוכנים, פסולת רעילה ומיקרו-אורגניזמים מסוכנים.

¹²³ <http://envfor.nic.in/>

¹²⁴ <http://envfor.nic.in/divisions/hsmd/hsmd.html>

¹²⁵ The Environment (Protection) Act, 1986

מספר תכניות ודרכי פעולה מיושמות בתחום הטיפול בחומרים מסוכנים.

מאגר מידע לאומי לפסולת רעילה – פרויקט שפותח על-ידי המשרד לאיכות הסביבה והיערות, יחידת המידע והיחידה לניהול חומרים מסוכנים. זהו מאגר נתונים המעודכן באופן שוטף על-ידי כל ועדי הבקרה של פסולת רעילה בהודו.

היחידה לשימור יערות¹²⁶ – היחידה הוקמה מכוח חוק היער (שימור) מ-1980¹²⁷, שמטרתו העיקרית היתה ליצור פיקוח על הכריתה הבלתי-מובחנת של היערות.

היחידה לחינוך סביבתי¹²⁸ – **חינוך סביבתי** הוא תהליך בו מכירים בערכים ומבררים תפיסות, במטרה לפתח מיומנויות וכלים הדרושים כדי להעריך את הקשר שבין בני-אדם, הטבע והסביבה.

כדי להשיג מטרות אלו, הכין המשרד לאיכות הסביבה והיערות מספר תכניות פעולה שנועדו ליצור מודעות סביבתית ולהעניק חינוך סביבתי לכלל הציבור.

הולנד¹²⁹

החוקה ההולנדית¹³⁰ מורה בפירוש על שמירת הסביבה, והפרלמנט מפרסם חוקים סביבתיים לפי הוראה זו. לחקיקה הסביבתית ההולנדית גישה מתקדמת וכוללת. קובעי המדיניות הכירו במארג הסביבתי המורכב ובהשפעות הגומלין, ולכן תכננו מדיניות סביבתית מקיפה וכוללת.

מדיניות:

קובעי המדיניות הסביבתית בהולנד הם שר השיכון, שר התכנון המרחבי ושר לאיכות הסביבה, שהוא הקובע מבין השלושה והמתאם ביניהם.

המשרד לתחבורה ולניהול המים אחראי לנושאי הסביבה הקשורים לתחבורה ולמים.

¹²⁶ <http://envfor.nic.in/divisions/forcon.html>

¹²⁷ The Forest (Conservation) Act, 1980

¹²⁸ <http://envfor.nic.in/divisions/ee/ee.html>

¹²⁹ <http://www.vrom.nl/international/>

¹³⁰ Adopted: 17 Feb 1983 / Status: 1989

בנוסף לשלושת קובעי המדיניות, אחראי משרד החקלאות, ניהול הטבע והדגה, על מדיניות הנוגעת לזיהום על-ידי דשן וחומרי הדברה, שמירת נופים, יערות, בעלי-חיים וכד'.

יישום המדיניות והחקיקה נעשה ברמות אזוריות ועירוניות.

חקיקה:

המדיניות הכוללנית בהולנד מתבטאת גם בחקיקה. במקום חוקים הנוגעים לנושאים סביבתיים נקודתיים, יצר המחוקק חוק ניהול סביבתי כולל (Environmental Management Act). החוק, שמאחד בתוכו את כל מגוון החוקים הסביבתיים, מכיל גם הליכי רישוי, תקנות לקרינה ולפליטות של זיהום וכד', ומעגן בו גם חקיקה של הקהילה האירופית.

היתרונות שבקיום מערכת חקיקתית אחידה בתחום איכות הסביבה הם:

1. כל ההיבטים הסביבתיים נשקלים בשלב קבלת ההחלטות.
2. הטיפול בחברות הוא כללי, ונעשה על-ידי גוף מינהלי אחד. לנקודה זו חשיבות כאשר החברה מחליטה על פיתוח מערכת אחידה להגנה על הסביבה.
3. מערכת חקיקתית ישירה עומדת לרשות אזרחים, חברות ורשויות.
4. החקיקה הסביבתית הופכת קלה יותר ליישום ולאכיפה, היות שבעיות תחימת הסמכויות בין הרשויות חדלות מלהתקיים¹³¹.

בראשיתו של החוק הסביבתי המינהלי מוטלת חובה כללית על כל אדם לפעול בזהירות מוגברת, כדי להימנע מנזק לסביבה¹³².

יש הרואים הוראה זו כגורפת יתר על המידה, וכמנוגדת לשלטון החוק, אך אחרים רואים את היתרון הגלום בה, שכן ההוראה מטילה על הכול את החובה לדאוג לסביבה¹³³.

החוק הסביבתי המינהלי ייסד בהולנד מערכת של תכנון סביבתי כולל. לפי החוק יש לסקור כל 4 שנים את כל ההיבטים המרכזיים במדיניות הסביבתית שמטרתם פיתוח בר-

P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren, "Introduction to Dutch Law," *International Encyclopedia of Laws*, Kluwer Law International, 1999, Third revised edition, pp. 362-363.

Article 1.1a : 1. "Every person shall treat the environment with due care."¹³²

P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren, "Introduction to Dutch Law," *International Encyclopedia of Laws*, *Ibid*, p. 368.¹³³

קיימא, ולרכוז בתכניות של מדיניות סביבתית. תכניות כאלה קיימות בכל רמות הממשל. ברמה המחוזית ישנן תכניות מדיניות סביבתית מחוזיות, וברמה המקומית יכולות להיות תכניות מדיניות סביבתית מקומיות. הכנת תכניות מקומיות אינה חובה, אך הן קיימות ברוב הרשויות המקומיות.

החוק מסדיר גם את נושא תסקירי ההשפעה על הסביבה. לפני אישור תכנית, קיימת על-פי החוק חובה לנתח ולהשתמש בנתוני התסקיר. מערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה הוכנסה במלואה אל תוך נוהלי התכנון וקבלת ההחלטות.

בזכות התסקירים יוצא לאור מידע סביבתי רב הנוגע לפרוייקט המסוים¹³⁴.

למרות שחוק הניהול הסביבתי הכולל מכסה תחומים רבים של משפט סביבתי, הוא אינו מסוגל להסדיר את כל המשפט הסביבתי. בתחום ההגנה על הסביבה קיימים מספר חוקים חיצוניים לחוק הניהול הסביבתי, כדוגמת החוק להגנת הקרקע¹³⁵ והחוק בדבר זיהום אוויר¹³⁶. למרות שעם חקיקת החוק הכולל חל פיחות במעמד של חוקים חיצוניים אלה, הם ממשיכים עדיין לשלוט בנושאים סביבתיים מרכזיים ביותר.

החוק הכולל אינו מכסה את תחום ההגנה על הטבע¹³⁷ ועל מקורות המים¹³⁸, והם מוסדרים בחקיקה נפרדת.

החוק הסביבתי המינהלי משפיע על גיבוש תפקוד החוקים הקיימים בדבר שימור הטבע והמים, ומשלים אותם במספר תחומים¹³⁹.

אכיפה:

אכיפת החקיקה הסביבתית היא בעיקרה משימה המוטלת על המינהל. בהולנד נעשה שימוש בסנקציות מינהליות – צווי תיקון מינהליים או קנסות זמניים.

P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren, "Introduction to Dutch Law," *Ibid*, pp. 370-371. ¹³⁴

Wet bodembescherming, Act of 3 Jul 1986, Stb. 374. ¹³⁵

Wet inzake de luchtverontreiniging, Act of 26 Nov 1970, Stb. 580. ¹³⁶

היתה הנחה כי הכללת תחום זה בחוק אינה רצויה. ¹³⁷

לאחר ויכוח ממושך הוחלט להתמקד במספר מנגנונים של שיתוף פעולה בין מערכות החוקים הנפרדות. ¹³⁸

P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren, "Introduction to Dutch Law," *International Encyclopedia of Laws, Ibid*, p. 365. ¹³⁹

החוק הסביבתי הכולל מעניק לכל אדם את הסמכות לדרוש מגוף מינהלי לנקוט אמצעי אכיפה. החלטת הגוף נתונה לביקורת בית המשפט.

עבירה על החקיקה הסביבתית יכולה להביא להעמדה לדין פלילי, לענישה לפי חוק העבירות הכלכליות¹⁴⁰ ולהטלת סנקציות חמורות¹⁴¹.

חקיקה סביבתית ניתנת לאכיפה גם באמצעות הליך משפטי אזרחי. הפרה של חוק סביבתי נחשבת במשפט האזרחי כעוולה, המקנה לנפגע זכות לפיצויים או להפסקת המפגע.

לפי המשפט ההולנדי האזרחי יש לארגונים סביבתיים זכות עמידה בבית משפט אזרחי, כשהארגון הוא גוף מאוגד על-פי החוק ופעיל משפטית ומעשית (בשטח) בתחום הגנת הסביבה¹⁴².

הונגריה¹⁴³

הונגריה היא רפובליקה דמוקרטית. בחוקתה, שאומצה ב-1949, התקבל ב-1989 תיקון תחת הפרק העוסק בזכויות אדם¹⁴⁴, המתייחס מפורשות לתחום איכות הסביבה:

בסעיף 18 נאמר, כי הרפובליקה של הונגריה מכירה ופועלת למען זכותו של כל אחד לסביבה בריאה, ובסעיף 70 נאמר כי לכל אדם החי בשטחה של הונגריה זכות לבריאות גופנית ונפשית, ברמה הגבוהה האפשרית. המדינה תיישם זכויות אלה על-ידי הגנה על הסביבה הטבעית.

הממשלה בהונגריה מקדישה פרק בתכנית הפעולה שלה לנושא איכות הסביבה, בו היא מתחייבת כדלקמן¹⁴⁵:

Economic Offences Act – *Wet op de economische delicten*, Act of 22 Jun 1950, *stb.* K258. ¹⁴⁰

כמו מאסר לתקופה שבין 6 חודשים ל-6 שנים וקנסות גבוהים. ¹⁴¹

P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren, "Introduction to Dutch Law," *Ibid*, p. 379. ¹⁴²

Badacs, T. "Hungary." *International Encyclopedia of Laws*. Vol.3. London: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1998. pp. 26-29. ¹⁴³

http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu00000_.html ¹⁴⁴

<http://www.kormany.hu/program> ¹⁴⁵

- להקדיש תשומת לב מיוחדת לערכים סביבתיים, להגן על המשאבים הסביבתיים ולפעול לפיתוח ידידותי לסביבה.
- להפעיל אסטרטגיה לאומית ארוכת-טווח בתחום הגנת הסביבה.
- לשקול יוזמות חברתיות להגנת הסביבה ולשימור הטבע, פעולה ליצירת דו-שיח עם הארגונים הלא-ממשלתיים (ה-NGO's).
- הסמכות לקבל החלטות פוליטיות בנושאים הנוגעים לאיכות הסביבה, תועבר לדרג השלטון המחוזי והמקומי, על-מנת לגרום לכך שההחלטה תיעשה ברמה הקרובה ביותר לאזרחים.
- להפוך את עקרונות הפיתוח בר-קיימא לחלק מהקווים המנחים של פעולת המגזר הפרטי.
- לדאוג לתיאום המדיניות בנושא איכות הסביבה עם מדיניות משרדי הממשלה בתחומים האחרים ועם התכניות הבין-לאומיות המשותפות בנושא הסביבה. הממשלה תשלב באופן הדרגתי את חקיקת האיחוד האירופי בנושאים הסביבתיים, במדיניות הפנימית שלה, בחקיקה ובשיטת השלטון.
- להדק את הפיקוח המחוזי וחיזוק מנגנון המינהל הסביבתי. הפיכת תקני הפליטה לנוקשים יותר.
- לשאוף לייעול הסיוע הטכני והכלכלי שמעניק האיחוד האירופי, במטרה לאפשר להונגריה לעמוד בדרישות האיחוד בתחום הגנת הסביבה בהקדם האפשרי, תוך שימת דגש על ניהול משק המים והאנרגיה.
- לתמוך בהתאגדויות, בהשתתפותם הפעילה של האזרחים ובשיתוף השלטון המרכזי והמקומי בטיפול בפסולת, בשימוש בפסולת אורגנית, במיחזור, באיתור אתרים המתאימים לריכוז חומרים מסוכנים, במימון בנייתם ובפיקוח על בטיחות פעולתם.
- לפעול לאיחוד צורות התחבורה השונות למערכת אחת, על-מנת לשמר את האיזון שבין צרכי התחבורה הנובעים מההתפתחות הכלכלית לבין הצורך לשמר את המשאבים הטבעיים.
- להקדיש תשומת לב מיוחדת ליערות – נטיעת יערות במסגרת מפעל עבודות ציבוריות ואימוץ כלים מינהליים יעילים יותר לשימור היערות.
- לפעול לניקוי הדנובה המזוהמת, ושיתוף פעולה במאמץ הבין-לאומי נגד פעולתה של תחנת הכוח הגרעינית Mochovce, המסכנת את אזרחי הונגריה.

המשרד להגנת הסביבה ולניהול מים נוצר ע"י הפרלמנט ההונגרי על-מנת לתאם בין כל הפעילויות הממשלתיות הנוגעות לשמירה על הסביבה. למשרד ניתנה האחריות לתאם פעילויות בין-לאומיות של האו"ם, ה-WHO והקהילה האירופית. תחומי האחריות הם: שמירת טבע, זיהום אוויר ומים, טיפול בפסולת מסוכנת ובפסולת ראדיו-אקטיבית, בטיחות בכורים גרעיניים והגנה מפני רעש ורעידות.

תחומי האחריות הסביבתיים מתחלקים גם בין משרדים אחרים: **משרד הבריאות** שותף באחריות לקביעת תקנים למי שתייה ולפליטות זיהום; **המשרד למזון ולחקלאות** אחראי ליישום כל הפעולות הנוגעות להגנה על קרקע, אדמה, צמחייה, ציד ודיג, ועל מינים נכחדים.

משרד הבינוי והשיכון אחראי לשמירת הסביבה ביישובים.

משרד הפנים אחראי להגנת עתודות המינרלים במדינה, לקביעת סטנדרטים טכניים לשמירה על הטבע וניטור הזיהום.

משרד החינוך והתרבות, משרד הביטחון ומשרד האוצר ספגו ביקורת על אי השימוש בכוחם החקיקתי לצורך מציאת פתרונות לבעיות סביבתיות.

טייוואן

המשטר בטייוואן הוא דמוקרטי, ובראשו עומד נשיא הנבחר על-ידי העם. הנשיא הוא גם הזרוע המבצעת.

חוקת טייוואן התקבלה ב-1 בינואר 1947, והיתה זהה לחוקת סין. החוקה תוקנה מספר פעמים בשנות ה-90 של המאה ה-20.¹⁴⁶

בחוקה יש התייחסות עקיפה להגנה על הסביבה: בסעיף 169 נאמר שהמדינה תנקוט פעולות כדי לקדם את שימור מקורות המים ואת בריאות הציבור, בקרב הקבוצות האתניות השונות ואזורי הספר.

בנוגע לניצול הקרקע, הממשלה תנקוט צעדים לשימור הקרקע ולסיוע בפיתוח נכון שלה, בהתחשב בתנאי האקלים, תנאי הקרקע ומנהגי התושבים.¹⁴⁷

¹⁴⁶ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

¹⁴⁷ http://www.uni-wuerzburg.de/law/tw00000_.html

בטייוואן אחראי המשרד לבריאות וסביבה על איכות הסביבה. במסגרת המשרד פועל המינהל הסביבתי¹⁴⁸, הכולל את היחידות הבאות^{149, 150}:

הלשכה לתכנון – לפי חוק תסקירי השפעה על הסביבה משנת 1994, חלה חובה לשקול בשלב תכנון פרויקט פיתוח את השפעתו על הסביבה. פרויקטים שלא יתאימו לתקנות, לא יאושרו.

הלשכה פועלת גם באפיק החינוכי – קידום חינוך ומודעות סביבתיים על-ידי שימוש באמצעי התקשורת השונים. קהל היעד של הקמפיין הוא רחב – מילדים ועד מבוגרים ומשפחות.

הלשכה מעודדת את התנועה החדשה להגנת הסביבה (The Environmental Protection "New Life Movement") במטרה לגרום לציבור לאמץ הרגלים "ירוקים" ולפעול להגנת הסביבה.

הלשכה להגנת איכות האוויר והפיקוח על הרעש – הלשכה מבצעת פרויקטים שונים, שמטרתם פיקוח על רמת זיהום האוויר, תוך מימון של ה-EPA, מכספי קנסות שהוטלו על המזהמים.

על הלשכה לבצע בדיקות אקראיות של כלי-רכב חדשים, במטרה לבדוק את התאמתם לתקנות למניעת רעש.

הלשכה דואגת לטיפול צדי הדרכים באמצעות צמחייה ומסבסדת את הוצאות הטיפול שמוציאות הממשלות המקומיות.

הלשכה להגנת איכות המים – הלשכה אחראית מטעם ה-EPA לפעילות בתחום איכות המים, הכוללת פיתוח תכניות אזוריות, התוויית מדיניות והתקנת תקנות הנוגעות לאיכות מקורות מי שתייה, מקווי מים, מי-תהום והגנת מי הים.

הלשכה מחוקקת ואוכפת חוקים, תקנות ותקנים, בנוגע למי שתייה, מי שפכים, רמה מותרת לזיהום מים מתעשייה וכיו"ב.

הלשכה לניהול הפסולת המוצקה – ה-EPA, יחד עם המשרד לעניינים כלכליים, ייסד את "כוח המשימה המיוחד להקטנת כמות הפסולת התעשייתית". כוח המשימה

Environmental Protection Administration ¹⁴⁸

<http://www.epa.gov.tw/english/offices/brief/> ¹⁴⁹

במקומות בהם נכתב "לשכה" – הכוונה ל-"bureau". ¹⁵⁰

מספק למפעלי תעשייה הדרכה, מידע, סיוע כלכלי, הכשרה ושירותים נוספים, שנועדו לעודד את המיחזור, ועל-ידי כך להקטין את כמויות הפסולת.

הלשכה לתברואה סביבתית ולפיקוח על כימיקלים רעילים – הלשכה מפקחת על איכות מי השתייה ואחראית גם על הבטחת קיומם של מקורות מי שתייה רבים, מכוח חוק ניהול משק מי השתייה.

בתחום ניהול הכימיקלים הרעילים, אחראית הלשכה לרישוי כימיקלים שהוכרוזו כמסוכנים למטרות ייצור, ייצוא, מכירה ושימוש.

הלשכה מדמה תרחישים של אסונות סביבתיים שעלולים להיגרם מחומרים כימיים, ומקיימת ביקורות פתע במפעלים.

הלשכה להערכת הישגים וליישוב סכסוכים – המרכז לתלונות סביבתיות מספק לאזרחים ערוץ לדווח לרשויות על מפגעים סביבתיים.

קיימים גם חוקים המסדירים את הטיפול במחלוקות שמקורן במטרדים סביבתיים.

הלשכה לבקרה סביבתית ולעיבוד נתונים – ה-EPA ייסד 72 תחנות לבקרת איכות האוויר, אשר רישום הנתונים בהן הוא אוטומטי.

הוקם גם מאגר נתונים ממוחשב, המסייע לרשויות במידע סביבתי ומקדם את החינוך הסביבתי.

ירדן

בממלכת ירדן נהוגה שיטת הממשל הפרלמנטרית¹⁵¹. בראש המדינה עומד המלך, והוא הממנה את ראש הממשלה, הממנה את השרים¹⁵².

חוקת ירדן מ-1952 אינה מתייחסת לאיכות הסביבה.

המינהל הסביבתי – בירדן אין משרד ייעודי לאיכות הסביבה. המשרדים העיקריים החולקים ביניהם את הסמכויות בנוגע לאיכות הסביבה הם בעיקר משרד האנרגיה והמינרלים, משרד המים וההשקיה, משרד החקלאות ומשרד הבריאות.

¹⁵¹ להרחבה גם: <http://www.aneke.com/profiles/jo.html>

¹⁵² לקוח מתוך: http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.html

משרד האנרגיה והמינרלים¹⁵³ – המשרד הוקם ב-1984 ומטרותיו העיקריות הן קידום ופיתוח של מקורות אנרגיה מגוונים, ופיקוח על מגזר התעשייה.

התפקיד המרכזי של המשרד הוא להגדיר ולהטמיע מדיניות לאומית בתחום האנרגיה.

הרשות למשאבים טבעיים – הרשות נוסדה ב-1965. חוק מ-1968 מסדיר את המשימות, תחומי האחריות והניהול של הרשות. הרשות הורכבה ממספר מינהלות, ביניהן מינהלת הכרייה, הגיאולוגיה, המים וההשקיה.

מאז 1985 ממונה השר לאנרגיה ומשאבים טבעיים, כנשיא הרשות למשאבים טבעיים. מינהלות המים וההשקיה עברו לאחריות נציבות המים.

לרשות למשאבים טבעיים ניתנו הסמכויות הבאות:

- הצעת מדיניות להשקעה, לפיתוח ולניצול של אנרגיה ומינרלים;
- חיפוש אחר מקורות מינרליים, דרך מחקרים בתחומי הגיאולוגיה, גיאופיזיקה, גיאוכימיה וכלכלה;
- אימוץ תכניות להסדרת חוקים ותקנות בתחומים שונים של מקורות מינרליים;
- מתן אישורים ורשיונות למטרות חיפוש מינרלים, כרייה וחציבה וטיפול בזכויות לחיפוש מינרלים;
- תיאום שיתוף הפעולה עם גופים בין-לאומיים שונים;
- פיקוח על כל הפעילויות במשאבי חומרי דלק הנעשות בתוך ירדן, כולל זיכיונות, חיפושים והסכמי חיפוש בין-לאומיים;
- סמכויות נוספות המואצלות לרשות על-ידי מועצת השרים, כגון פעולות לקידום השקעות בכרייה.

משרד המים וההשקיה – המשרד הוקם ב-1992, בהחלטה של הממשלה, בתגובה להכרה של ירדן בצורך בגישה מאוחדת לניהול המים בירדן.

המשרד ממונה על תכנון וניהול משק המים, על יצירת אסטרטגיה לאומית ומדיניות, על המחקר והפיתוח, על מערכות המידע ועל גיוס המשאבים הכלכליים.

¹⁵³ מתוך: <http://www.memr.gov.jo>

המשרד אחראי על הספקת נתונים, בקרה וקבלת החלטות בנוגע למשק המים. בתוך המשרד נוסדו מאגר נתונים נתמך תכנית בקרה, ומערכת לאיסוף ועדכון נתונים, לסיוע בקבלת החלטות.

מאז הוקם, נעזר המשרד בתורמים שמימנו מספר פרויקטים, שנועדו לסייע בפיתוח מדיניות ניהול של משק המים ובפיתוח תכנית-אב לארגון מחדש של מגזר המים.

נציבות המים של ירדן¹⁵⁴ – הנציבות היא גוף סטאטוטורי שהוקם ב-1988, כתאגיד עצמאי מבחינת הניהול והמימון.

הנציבות נושאת באחריות המלאה על מערכות המים והביוב ועל מינהלות המים וההשקיה.

בין תפקידיה מצוי גם סקר מקורות המים השונים, שימורם, פיתוחם, שיפור הקיבולת שלהם ואיכותם, הגנה על מקורות המים מפני זיהום, פיקוח וניהול מקורות המים וקידום תכניות מים כדי למלא צרכים עתידיים, כמו לדוגמה ייבוא מים והתפלה¹⁵⁵.

הנציבות עוסקת גם בהכשרה, ברישוי ובמתן היתרים למהנדסים ולאנשי מקצוע לביצוע עבודות ציבוריות במערכות המים והביוב.

משרד החקלאות¹⁵⁶ – במסגרת המשרד פועלים המינהל לפיתוח חקלאי, עירוני ומינהל סביבתי, המינהל לתוצרים מן החי, המינהל לתוצרים מן הצומח ומינהלת היערות.

המינהל לתוצרים מהחי: משתתפת במאמצים להצלת זנים נכחדים ואחראית על שמורת איילי-בר. בנוסף, מפקחת המינהל על איכות המוצרים מן החי ועל איכות המזון של בעלי החיים.

המינהל לתוצרים מן הצומח: מפקחת, מסדירה ומנהלת את הייצור מן הצומח ואת הפעולות בתחום זה, בשיתוף עם המינהלות האזוריות.

¹⁵⁴ <http://www.mwi.gov.jo/MWIintroout.htm>

¹⁵⁵ בערים רבות בירדן אין אספקת מים סדירה.

דבריו של ד"ר טארק טראונה, ממכון המחקר הבינ-לאומי בירדן. מתוך: טל ד', "בכיר פלשתיני: ישראל הפסיקה פרויקטים בשטחים – ופוגעת בעצמה". **גלובס**, אינטרנט, 16.7.02. <http://www.globes.co.il/serve/globes/printWindow.asp?did=602803&fid=>

¹⁵⁶ מתוך: <http://www.moa.gov.jo>

היחידה לחוואות אורגאנית: היחידה פועלת במסגרת המינהלה ועוסקת בהטמעת שיטות ייצור בטוחות מבחינה סביבתית.

מינהלת היערות: מטרתה העיקרית היא יצירת תכנית להסדרת ההגנה והניצול היעיל של היערות הלאומיים. המינהלה עוסקת בהצעת וניסוח מדיניות של מעורבות חברתית והגנת היערות, ובהכנת תכנית לפיתוח והגנה על אדמות היער.

משרד הבריאות¹⁵⁷ – אחראי על בריאות הציבור מכוח חוק בריאות הציבור מ-1971. בין הפרוייקטים במשרד, גם פרויקט של בריאות סביבתית (Environmental health). הנושא נזכר גם בהסכמים בינ"ל בענייני בריאות, דוגמת ההסכם בין ירדן להונגריה¹⁵⁸.

מצרים

מצרים מוגדרת כדמוקרטיה נשיאותית¹⁵⁹, בה שיטת המשפט מעורבת ומבוססת על המשפט המקובל, המשפט האסלאמי והמשפט הנפוליאוני. בחוקה, משנת 1956, לא מופיעה הוראה לשמירת הסביבה¹⁶⁰.

ביוני 1997, הוקם במצרים **המשרד לאיכות הסביבה**. המשרד פועל בשיתוף פעולה הדוק עם גורמי פיתוח לאומיים ובין-לאומיים, ופועל לקביעת מדיניות סביבתית, הגדרת עדיפויות ויישום יוזמות בהקשר של פיתוח בר-קיימא.

המשרד הוא הסמכות הלאומית המופקדת על קידום יחסים עם מדינות וארגונים אזוריים ובין-לאומיים, בנושאי איכות הסביבה. הוא מספק תמריצים למוסדות וליחידים העוסקים בפעילויות ובפרוייקטים העוזרים להגנת הסביבה.

הסוכנות המצרית לענייני סביבה, שהיא הזרוע המבצעת של המשרד, הוקמה עפ"י החוק להגנת הסביבה (4/1994), והחליפה מוסד אחר שהיה קיים מ-1982. החוק מגדיר את תפקידי הסוכנות כהכנת טיוטת חקיקה, הוצאת צווים בענייני איכות סביבה, איסוף נתונים, הכנת דוחות ומחקרים, ניסוח תכניות סביבתיות לאומיות ופרוייקטים הקשורים

¹⁵⁷ הוקם ב-14.12.50 והחל לפעול בשנת 1951. מתוך: http://www.moh.gov.jo/eheader_page.htm.

¹⁵⁸ מתוך: http://www.moh.gov.jo/eheader_page.htm.

¹⁵⁹ <http://www.aneki.com/profiles/eg.html>

¹⁶⁰ נשיא מצרים, חוסני מוברק, ציין בנאום מ-1997: "כאשר אנו מתקרבים אל המאה ה-21, חובה עלינו לשנות את גישתנו הכלכלית כלפי הסביבה", "[אנו חייבים] ... להתמודד ברצינות עם בעיות אלו, ולאכוף חוקי סביבה ותקנות באופן קפדני, עם רצון וללא היסוס" <http://www.ecaa.gov.eg>.

בהן, הכנת תכניות לאזורים עירוניים חדשים וקביעת תקנים לתכנון הפיתוח והכנת דוח שנתי בנושא איכות הסביבה, המוגש לנשיא.

הסוכנות המצרית לענייני סביבה כוללת את היחידות הבאות:

היחידה להגנת שכבת האוזון – נוסדה על-פי הנחיות פקיד הביצוע הראשי (chief executive officer) של הסוכנות המצרית לענייני סביבה. היחידה פועלת כמוקד לאומי בכל הנוגע להגנת שכבת האוזון.

היחידה מסתייעת ב"פאנל אוזון" (ozone panel) המתפקד כגוף מייעץ וממליץ על פעולות וצעדים נחוצים להשגת מטרת התכנית להגנה על שכבת האוזון (phase-out program).

הגוף המייעץ מורכב מנציגי כל היחידות הממשלתיות המעורבות בתכנית.

המעבדה המרכזית – נמצאת בקהיר ומטרתה הכשרת אמצעים אנושיים לשימוש הסוכנות לענייני סביבה, שיאפשרו לה לאכוף את החוקים הסביבתיים באמצעות צוותים מיומנים ומקצועיים.

היחידה לתכנון ומעקב – אחראית על תכנון המדיניות ותכניות הפעולה הכלליות עבור הסוכנות.

לשם כך עורכת היחידה מחקרים שמטרתם פיתוח תכניות פעולה, מבצעת מעקב אחר ביצוע תכניות הפעולה השנתיות של הסוכנות ומעריכה אותן.

מינהל תמיכה טכנית וניהול אסונות סביבתיים (Technical Support and Environment Disaster Management) – המינהל מתאם משימות מיוחדות, מתכנן ומתפעל מערכות בקרה והתרעה, ואחראי על הניהול והתיאום של המענה במקרה של אסון סביבתי. המינהל ממומן על-ידי תורמים.

המחלקה המשפטית – אחראית ליצירת חקיקה חדשה, להוצאת תקנות בתחומים הקשורים לאיכות הסביבה ולניהול עניינים משפטיים פנים וחוץ-מדינתיים.

המחלקה המשפטית נוטלת חלק פעיל בהטמעת חוקים ותקנות קיימים, וברוויזיות של מדיניות, פרוצדורות ונהלים פנימיים מנקודת המבט המשפטית.

שירות פניות הציבור – השירות עוסק בתלונות הציבור, המגיעות אליו ישירות, או דרך ענפי הסוכנות והנוגעות להפרות של החוקים הסביבתיים, ועוקב אחר הצעדים המתחייבים מתלונות אלו.

המועצה המנהלת של הסוכנות מורכבת, בין השאר, מנציגים של משרדי ממשלה הנוגעים או עוסקים בנושאים סביבתיים, נציגי ארגונים לא-ממשלתיים, נציגי מועצת המדינה, נציגי המגזר העסקי, האוניברסיטאות ומרכזי מחקר.

החוק שהקים את המועצה, הקים גם קרן מיוחדת למימון מטרות הסוכנות.

החוק עוסק בעיקר בזיהום אוויר, מים וקרקע. עם זאת, הסוכנות שמה לה למטרה גם עיסוק בחינוך וטיפול בשמורות טבע.

סוריה^{161, 162}

בסוריה משטר נשיאותי רפובליקני עם פרלמנט שהוקם ב-1971¹⁶³. חוקתה של סוריה נחקקה לראשונה ב-1930, בזמן שלטון המנדט הצרפתי. לאחר תהפוכות שלטוניות ושינויים שחלו בה, אושרה החוקה במתכונתה הנוכחית, במשאל עם, בראשית שנת 1973.

החוקה אינה כוללת התייחסות כלשהי לסוגיית איכות הסביבה או לסוגיות נלוות (ניקיון, שמירת אתרי טבע וכדו')¹⁶⁴.

המערכת המשפטית של סוריה מבוססת במקורה על המערכת השיפוטית שכונו הצרפתים במהלך שנות המנדט הצרפתי בסוריה: 1920-1946. יש בה, עם זאת, שרידים מסוימים למערכת העותומנית ונהוג בה גם החוק המוסלמי בנושאי אישות¹⁶⁵. בסוריה רק שני חוקים הנוגעים לאיכות סביבה^{166, 167} אך יש תקנות המתייחסות לכך. בסוריה לא התפרסמו סוגיות סביבתיות שהגיעו לערכאות משפטיות גבוהות.

¹⁶¹ עקב העניין לקורא הישראלי, ומהיעדרו של מידע זמין בספרות לגבי איכות הסביבה בסוריה, הורחב חלק זה, גם לתיאור כללי של איכות הסביבה בסוריה:

http://www.arabbay.com/Arab_Countries/Syria/Environment/Issues

http://www.arabbay.com/Arab_Countries/Syria/Environment/Publications

¹⁶² מידע אודות סוריה, שלא יוחס למראה מקום אחר, נמסר מפי די"ר אייל זיסר, חוקר בכיר במרכז משה דיין ללימודי המזה"ת ואפריקה ומרצה בכיר בחוג להיסטוריה של המזה"ת, אוניברסיטת תל-אביב.

¹⁶³ <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991122/1999112210.html>

¹⁶⁴ מאז שנכתבה החוקה, לפני כשלושים שנה, לא נעשו בה שינויים, למעט השינוי בגילו המינימאלי של הנשיא, שהוכנס בה עם מותו של חאפז אל-אסד, כדי לאפשר לבנו לשלוט.

¹⁶⁵ המערכת המשפטית בסוריה עברה שינויים גדולים בעקבות מהפכת הבעת' של מארס 1963, משהפכה סוריה ל"דמוקרטיה עממית" על-פי המודל הסובייטי של אז. כך לדוגמא, הוקמו בסוריה בתי-דין לביטחון המדינה ולביטחון כלכלי ואלה פועלים בה גם כיום.

המשרד לאיכות הסביבה הוקם על-ידי ממשלת סוריה ב-1991 (לראשונה בקרב מדינות ערב), לריכוז הטיפול הממשלתי בנושאי איכות הסביבה, והמערכה התקשורתית וההסברתית להגברת המודעות הציבורית לנושא.

אין בסוריה ארגונים וולונטריים שעניינם טיפול בסוגיות של איכות הסביבה^{168, 169}.

איכות הסביבה בסוריה: המידע בנושאי איכות הסביבה בסוריה הוא דל, וקיים בעיקר בדיווחי העיתונות הסורית. העובדה שדיווחים אלה חושפניים יחסית למקובל בתקשורת הסורית, נובעת מגישת והסכמת השלטון המאפשרות דיון פומבי בנושאי איכות הסביבה. סוריה נחשבת מדינה בה מצב איכות הסביבה גרוע ביחס למדינות אחרות בעולם¹⁷⁰.

תמונת מצב איכות הסביבה בסוריה מראה כי מרבית אזורי המגורים במדינה, באזורי כפר ובאזורים עירוניים, נעדרים תכניות-אב, סובלים מהיעדר שירותים בסיסיים, "טובעים" במצבורי אשפה ובנהרות ביוב, נפגעים מזיהום אוויר כבד (בערים), וחסרי טיפוח נוי. עולם החי והצומח הטבעי נכחד¹⁷¹.

שלוש הבעיות הסביבתיות המרכזיות בסוריה, על-פי השר לאיכות הסביבה¹⁷², הן: זיהום האוויר הכבד בערים, הנובע מצפיפות גוברת של כלי-רכב ישנים¹⁷³, מחסור במים¹⁷⁴ וזיהום מי הנהרות¹⁷⁵, הנגרם מהשפכים הביתיים של אוכלוסייה מתרבה אל הנהרות

¹⁶⁶ http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=011147&database=FAOLEX&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL

¹⁶⁷ http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=021702&database=FAOLEX&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL

¹⁶⁸ ראה גם: http://www.arabbay.com/Arab_Countries/Syria/Environment/Organizations
¹⁶⁹ ב-1971 נוסד בדמשק, בחסות מדינות הליגה הערבית, ארגון ACSAD, שהנו מרכז ערבי אזורי למחקרים העוסקים באזורים צחיחים בעולם הערבי. הארגון שוכן אמנם בסוריה, אך מופעל על-ידי מועצת שרי החקלאות של מדינות ערב.

¹⁷⁰ כך לדוגמה, כשדורגה במקום ה-17 בין מדינות העולם בעלות הזיהום הסביבתי הגבוה. <http://www.aneki.com/polluted.html>

¹⁷¹ http://www.lonelyplanet.com/destinations/middle_east/syria/environment.htm

¹⁷² http://www.middle-east-online.com/english/Features/Oct2000/syria_environment.htm
כניסה אחרונה באוקטובר 2002.

¹⁷³ <http://www.foeme.org/mftz/monitor/mon3-15.htm>

¹⁷⁴ לדוגמה גם: <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/990914/FP.html>

¹⁷⁵ לדוגמה גם: <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991122/1999112201.html>

וממפעלי עיבוד העור הרבים השוכנים לאורכם, ופלישת החולות והמדבר אל שטח החקלאות¹⁷⁶.

מצב זה של איכות הסביבה נובע ממספר גורמי יסוד:

הריבוי הטבעי המואץ המאפיין את אוכלוסיית סוריה בעשורים האחרונים, הוביל לתהליך אורבניזציה מהיר, העולה על יכולת ההתמודדות של מערכות התשתית והשירותים במדינה. התוצאה היא צמיחה של שכונות עוני מסביב לערים הגדולות, עם מפגעים תברואתיים וסביבתיים; כמו כן פוקדת את סוריה תנופת בנייה ופיתוח תשתית תעשייתית ואחרת, על חשבון איכות הסביבה.

התרבות הפוליטית הסורית מקשה על קידום סוגיות של איכות סביבה, כשהן עומדות למכשול בפני בעלי השפעה ועניין, ולכך נלווית גם השחיתות בצמרת הפוליטית¹⁷⁷.

למרות המודעות לחשיבותו של הנושא, הגוברת גם בקרב מקבלי ההחלטות¹⁷⁸, נתפס בסוריה האתוס של איכות סביבה כאתוס מערבי וכניסיון להתערב בענייניהן הפנימיים של מדינות העולם השלישי. היחס לארגונים מערביים העוסקים בתחום זה, הוא חשדני וספקני.

אכיפה: למרות שלמשטר הסורי יכולת לבצע אכיפה נוקשה ביותר, הרשויות אינן נוקטות אכיפה תקיפה בנושא איכות הסביבה, משום היותו בתחתית סדר העדיפויות של המשטר ומכיוון שבשעה שהמשטר מתקשה לספק לתושבי המדינה תשתיות בסיסיות וצרכי יומיום, אין הוא חפץ לבוא אליהם בטענות על אי הקפדה על איכות הסביבה.

מודעות ציבורית: בשנים האחרונות גוברת המודעות הציבורית בסוריה לנושא איכות הסביבה. מודעות זו מוצאת את ביטויה בתקשורת הסורית, המקדישה תשומת לב רבה מבעבר לשאלות של איכות סביבה. המערכה התקשורתית והציבורית להגברת המודעות לסוגיות של איכות הסביבה, נושאת אופי שלילי, כלומר, הוקעת מפגעים סביבתיים העלולים לפגוע בבריאות הציבור, או רשלנות הרשויות בטיפול במפגעים סביבתיים, או התרעה על בנייה בלתי-חוקית, שלא ע"פ תכנית-אב, של שכונות מגורים שלמות. התקשורת

¹⁷⁶ מאבק במדבור בסוריה:

<http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/981026/1998102644.html>

¹⁷⁷ כך, לדוגמא, מעורבותו של סגן נשיא סוריה, עבד אל-חלים ח'דאם במתן אישורים לחברות איטלקיות לקבור פסולת רעילה מאירופה במדבר הסורי. הפרשה נחשפה בשלהי שנות השמונים על-ידי פעילי איכות סביבה אירופים. המשטר הסורי הנבון, מיהר להכחיש את פרטיה.

¹⁷⁸ נשיא סוריה, בשאר אל-אסד, הזכיר סוגיות אלו לא פעם בנאומו, עוד בתחילת דרכו בשלטון.

גם תוקפת את ישראל בגין הנזק שהיא גורמת לסביבה המיידית של סוריה, ברמת הגולן, או לסביבה המזרח-תיכונית, בגין תכניות הגרעין שלה וכיוצא בזה. התקשורת הסורית אינה מבליטה את חשיבות איכות הסביבה או הטבע והנוף, כעומדים בפני עצמם.

סין (הרפובליקה של סין)¹⁷⁹

סין היא אחת המדינות היחידות בעולם שמשטרה נותר מבוסס על קומוניזם.

סין מצהירה בחוקיה ובמדיניותה על שמירת הסביבה. בחוקה שהתקבלה ב-4 באפריל, 1982, ישנן הוראות מיוחדות לגבי הגנת הסביבה ושימורה:

סעיף 9 [משאבים], מצהיר כי המדינה תבטיח שימוש הגיוני במשאבים טבעיים, ותגן על זנים נדירים של בעלי-חיים וצמחים. החוקה אוסרת על ארגונים ופרטים לגרום נזק למשאבים טבעיים.

סעיף 26 [סביבה], קובע שהמדינה תגן ותשפר את הסביבה החיה ואת הסביבה האקולוגית, תמנע זיהום ותעניק סעדים נגד זיהום ומטרדים אחרים, תארגן ותעודד את ההגנה על היערות.

עד שנות השבעים טופל נושא הסביבה במספר משרדים ממשלתיים. בשנות השבעים הוקמה **הסוכנות הלאומית להגנת הסביבה של הרפובליקה של סין** (ה-NEPA¹⁸⁰) כיחידה ממשלתית עצמאית.

ב-1998 ניתן ל-NEPA מעמד רשמי של סוכנות שוות מעמד למשרד ממשלתי, ושמה שונה לסוכנות הממשלתית להגנת הסביבה (SEPA)¹⁸¹.

המינהל הסביבתי בסין פועל על-ידי תיאום ואיחוד בין הסמכויות של סוכנויות ממשלתיות אחרות בנושאי הסביבה ועל-ידי פיקוח והאצלת סמכויות לגופים ממשלתיים אחרים¹⁸².

Penchang L., "Peoples Republic of China," *International Encyclopedia of Laws*, Vol. 2. The Hague: Kluwer Law International, 1993, pp. 28-34.
<http://www.sepa.government.cn/soechina99/preface/prefacedown.htm>

Environmental Protection Administration¹⁸⁰

State Environment Protection Agency¹⁸¹

<http://www.index-china.com/index-english/environments.html>.

<http://www.zhb.gov.cn/english/SEPA/index.htm>¹⁸²

סין היא משתתפת פעילה בתכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP¹⁸³) וחתומה בין השאר על אמנת באזל בדבר שינוע וטיפול בפסולת מסוכנת ועל אמנת מונטריאול בדבר ההגנה על שכבת האוזון.

סין משתדלת לטפל בזיהום התעשייתי הגובר באמצעות המינהל הסביבתי ותוך הגברת המודעות הציבורית.

במסגרת הסוכנות הממשלתית להגנת הסביבה, פועלות היחידות הבאות:

המחלקה לפיקוח ולניהול – מופקדת על יצירת ואכיפת החוקים והתקנות הסביבתיים, ובייחוד בעניין תסקירי ההשפעה על הסביבה בפעולות פיתוח ובנייה.

המחלקה אחראית על ניהול הבקרה הסביבתית ועל ההדרכה ותיאום הפעולות בהתמודדות עם בעיות סביבתיות מרכזיות, המערבות יחידות ממשלתיות ואזורים רבים. המחלקה חוקרת ומתמודדת עם זיהומים סביבתיים בהיקף גדול ועם נזק אקולוגי שנגרם כתוצאה מתאונות.

המחלקה גם מובילה את המאמץ לשיפור הסביבה הכפרית והעירונית.

המחלקה לחינוך ולתקשורת – תפקיד המחלקה לסייע לשר ולסגנו בארגון ותיאום עבודת המינהל ולטפל בנושא מסירת המידע בנוגע לתאונות סביבתיות.

המחלקה אחראית על יצירתה והטמעתה של התכנית לחינוך סביבתי, ועל שיתוף הציבור והארגונים הלא-ממסדיים בהגנת הסביבה.

מחלקת תכנון ותקציבים – מופקדת על התכנון הלאומי להגנה על הסביבה. היא אחראית על איסוף המידע והסטטיסטיקה הסביבתיים, על הוצאת החוקים והתקנות בנוגע לאיסוף המידע, ועל ניהול רשת מידע סביבתי.

המחלקה בודקת אם ההגנה על הסביבה בתכניות בניין ערים משביעת רצון, מכינה ומיישמת את התכנית הלאומית לאחריות מוחלטת על מזהמים, בוחנת פרויקטים להגנת הסביבה אשר זוכים לסבסוד ממשלתי ואחראית לחיבור הדוח הממשלתי על מצב איכות הסביבה.

המחלקה משתתפת גם בהכנת התכנית הלאומית לפיתוח בר-קיימא.

המחלקה לפיקוח על הזיהום – תפקידה ליצור ולאכוף חוקים ותקנות למניעת זיהום אוויר, זיהום מים, רעש, פסולת מוצקה, כימיקלים מסוכנים ופליטות מכלי-רכב

ולנהל את הבקרה על ביצועם. המחלקה אחראית גם על הטמעת מערכות ניהול סביבתיות, כגון מערכת לרישום ולדיווח על מזהמים מפליטת גזים, מערכת לרישוי פליטות ומערכת לרישום ייצוא וייבוא של כימיקלים מסוכנים.

המחלקה מארגנת את החלוקה לאזורים סביבתיים, מתכננת ומפקחת על ביצוען של תכניות למניעה ולבקרה על זיהום הנהרות הגדולים, ומכינה תכניות לשיפור הייצוא והייבוא של פסולת לשימוש כחומר גלם.

המחלקה למדע, טכנולוגיה ותקנים – תפקידה לארגן ולתאם את המחקר והטכנולוגיה הסביבתיים.

המחלקה מופקדת על יצירת הנורמות להגנת הסביבה בתעשייה, על יצירת התקנים הסביבתיים ועל רישוי המוצרים ה"ירוקים". המחלקה מובילה ומקדמת את פיתוח התעשייה הסביבתית.

המחלקה למדיניות, חקיקה ותקינה – אחראית לחיבור התכנית הלאומית, החוקים והתקנות, להגנת הסביבה וליצירת ההנחיות המינהליות.

המחלקה מבצעת את תסקירי ההשפעה על הסביבה הנדרשים לביצוע מדיניות כלכלית וטכנולוגית, לתכניות הפיתוח ולתכניות פיתוח כלכלי.

באחריות המחלקה מצויים הקנסות המינהליים, הביקורת ותחום ההתדיינות המשפטית, והיא אחראית גם על בחינת האכיפה של חקיקה סביבתית.

המחלקה לשימור הטבע והסביבה – אחראית על חקיקת החוקים לשימור הטבע והסביבה, לפיקוח על אכיפתם ולהכנת התכנית לשימור מגוון המינים.

המחלקה מפתחת את התכנית הלאומית לשמורות הטבע, ממליצה על הקמתן של שמורות טבע לאומיות ומפקחת על ניהול השמורות.

המחלקה מפקחת על הגנת הסביבה בניצול המשאבים הטבעיים – מובילה ומבקרת את שיקום אזורי המכרות, את שיקום הנזקים האקולוגיים, את שימור אזורי הביצות ואת מניעת המדבור.

המחלקה מפקחת על מניעת זיהום הים ועל פרויקטים הקשורים למימי החופין.

המחלקה מנהלת את תחום הבטיחות של הביו-טכנולוגיה ואחראית על שימור האקולוגיה באזורים כפריים, ועל קידום תחום החקלאות האקולוגית.

המחלקה לבטיחות גרעינית ולניהול סביבתי של קרינה ראדיו-אקטיבית – אחראית על הבטיחות הגרעינית, על החקיקה, קביעת המדיניות בטיפול בקרינה הרדיו-

אקטיבית ובפסולת הגרעינית, ומשתתפת במתן המענה במקרי חירום, כתוצאה מתאונות גרעיניות וראדיו-אקטיביות.

במסגרת אחריותה נמצא גם הפיקוח המקיף על הבטיחות בשימוש באמצעים גרעיניים, על הזיהום מקרינה אלקטרו-מגנטית, על השימוש בטכנולוגיה גרעינית ועל ניצול המשאבים הטבעיים הקשורים לחומרים ראדיו-אקטיביים.

המחלקה עוסקת גם בהטמעתם של הסכמים ואמנות בעניין השימוש באמצעים גרעיניים שסין צד להם.

המחלקה לשיתוף פעולה בין-לאומי – המחלקה משתתפת בתיאום הפעילות הבין-לאומית בתחום הסביבתי ובדיונים בנוגע לאמנות סביבתיות רב-צדדיות. באחריות המחלקה נמצא גם הניהול והתיאום של יישום האמנות בתוך סין.

המחלקה מנהלת את שיתוף הפעולה הכלכלי הבין-לאומי במערכת ההגנה על הסביבה ומבצעת את ההסדרים חוצי הגבולות בתחום הזיהום הסביבתי.

המחלקה מפקחת על העבודה במסגרת המינוי הזמני של סין ל-UNEP, מרכזת את הפעילות במסגרת הארגונים הסביבתיים הבין-לאומיים ומבצעת את העבודה על-פי המלצות מועצת סין לשיתוף פעולה בין-לאומי בתחום איכות הסביבה והפיתוח.

מועצת סין לשיתוף פעולה בין-לאומי בתחום איכות הסביבה והפיתוח¹⁸⁴ – המועצה היא גוף לא-ממשלתי בעל סמכויות ייעוץ, שהוקם על-ידי מועצת המדינה של סין ב-1992, במטרה לחזק את שיתוף הפעולה ויחסי הגומלין בין סין לבין הקהילה הבין-לאומית בתחום הסביבה והפיתוח.

המועצה מורכבת מכ-50 חברים, חלקם סינים וחלקם בני לאומים אחרים ומתכנסת אחת לשנה. חברי המועצה שאינם סינים הם מומחים בתחומים שונים (סביבה, כלכלה, מדע, טכנולוגיה, מדיניות אנרגיה, חקלאות וכיו"ב), ואילו החברים הסינים הם נציגי המשרדים, הסוכנויות והמוסדות החינוכיים, להם נגיעה ישירה לנושאים מרכזיים בפיתוח כלכלי ואיכות סביבה.

עבודת המועצה מתבצעת בקבוצות עבודה, בהן שותפים מומחים סינים ובין-לאומיים לתהליך של ניתוח בעיות מרכזיות שניצבות בפני סין, בתחום איכות הסביבה והפיתוח.

קבוצות העבודה מציעות דרכי פעולה המתבססות על הניסיון הבין-לאומי ועל צרכיה של סין, מובילות את הצגת הפרוייקטים ומכינות את המלצותיה הראשוניות של המועצה.

¹⁸⁴ <http://www.harbour.sfu.ca/dlam/purpose.html>

פיליפינים¹⁸⁵

הפיליפינים – רפובליקה המורכבת מ-64 פרובינציות – היא דמוקרטיה הפועלת בשיטה הפרלמנטרית¹⁸⁶.

שיטת המשפט בפיליפינים מבוססת על המשפט הספרדי (קונטיננטלי) ועל המשפט המקובל.

החוקה האחרונה של הרפובליקה של הפיליפינים אומצה ב-1987.

בהקשר לרפורמה האגררית, עליה מכריז פרק 13 לחוקה, מזכיר סעיף 4 את השיקול הסביבתי כאחד השיקולים שינחו את המדינה בחלוקת הקרקעות החקלאיות¹⁸⁷.

הממשלה הפיליפינית היא גוף ריכוזי. כמו בארה"ב, מחולקת הממשלה לשלושה ענפים: מבצע, מחוקק ושופט, להם מוענקות סמכויות על-ידי החוקה, וביניהם קיימת הפרדת סמכויות.

בפיליפינים קיים מינהל להגנת הסביבה, שלבש מספר צורות במשך עשרים השנה האחרונות, בשל משטר לא יציב.

מספר משרדי ממשלה עוסקים בנושאים סביבתיים.

המחלקה לאיכות הסביבה ולמשאבים טבעיים (The Department of Environment and Natural Resources – DENR), תפקידה להבטיח שימוש נאות, פיתוח, ניהול, חידוש ושימור של היערות, המחצבים ואזור החופים של המדינה.

בכפוף ל**משרד הבריאות** פועל **שירות הבריאות הסביבתי** (The Environmental Health Service) לקביעת מדיניות ואופני פעולה הנוגעים לבריאות ולסניטציה, ולקיום קורסים למניעת אסונות סביבתיים.

משרד החקלאות אחראי על חלק איכות הסביבה הקשור בחקלאות.

משרד החינוך, התרבות והספורט מדגיש את הקשר בין האדם לסביבתו ואת החינוך הסביבתי.

משרד המסחר והתעשייה (DTI) מציב תקנים ותקנות בנוגע לתהליכי ייצור.

Tolentino A. Jr., "Philippines," *International Encyclopedia of Laws*, Vol. 5. Boston: Kluwer International, 1997, pp.34-38. Law ¹⁸⁵

<http://www.ciral.ulaval.ca/alx/amlxmonde/asia/philip.htm> ¹⁸⁶

<http://www.chanrobles.com/article13agrarianreform.htm> ¹⁸⁷

The Department of Public Works and) **המחלקה לעבודות ציבוריות ולכבישים** (Highways – DPWH) – אחראית על הכבישים ועל ניהול מקורות המים הלאומיים.
המשטרה הלאומית הפיליפינית אוכפת את החוקים הסביבתיים.
משרד הפנים והממשלה המקומית מטפלים בסילוק פסולת.
המינהל הפיליפיני לשירותים אטמוספריים, גיאופיסיקליים ואסטרונומיים (PAG-ASA) עוסק בפיקוח על הזיהום.

פינלנד¹⁸⁸

חוקת פינלנד, שאומצה בשנת 1999, מכירה בחשיבות נושא איכות הסביבה: בסעיף 20, "אחריות לסביבה", נאמר שהטבע, מגוון המינים, הסביבה והמורשת הלאומית הם באחריות הכלל, ושרשויות הציבור יעשו כמיטב יכולתן כדי לאפשר לכל אחד ליהנות מהזכות לסביבה בריאה ולהשפיע על ההחלטות הנוגעות לסביבתו¹⁸⁹.

בעבר היה ניהול הנושאים הסביבתיים בפינלנד מחולק בין משרד החקלאות והייעור לבין משרד הפנים. התחרות הפוליטית גבתה מחיר עד שהוקם המשרד לאיכות הסביבה ב-1983, כדי לאחד את פעילות המדינה בנושאי איכות הסביבה. הסמכויות העיקריות של המשרד הן בתחומי בקרת זיהום, ניהול פסולת, שימוש בקרקע, שימור נופי טבע, תכנון וקביעת מדיניות סביבתית.

במסגרת המשרד לאיכות הסביבה פועלים מספר גופים¹⁹⁰:

□ המוסד הסביבתי בפינלנד: זהו גוף רב-תחומי הפועל כמרכז לאומי למחקר ולפיתוח סביבתי. המוסד אוסף ומספק נתונים סביבתיים, עוקב אחרי מגמות סביבתיות וחוקר את הגורמים המשפיעים על שינויים סביבתיים. מטרת הגוף לפתח שיטות שמטרתן להקטין שינויים סביבתיים לא-רצויים. המוסד פועל כמרכז מידע סביבתי, שאוסף ומפיץ מידע לגופים סביבתיים אחרים, וקשור גם לניהול משאבי המים ולשימוש בהם. המשרד לחקלאות ולייעור הוא המפקח על העבודה של המוסד הסביבתי.

¹⁸⁸ Vihervuori P., "Finland," *International Encyclopedia of Laws*, Vol. 2. Boston: Kluwer Law and Taxation, 1997, pp. 34-40.

¹⁸⁹ http://www.uni-wuerzburg.de/law/fi00000_.html

¹⁹⁰ מתוך אתר של המשרד לאיכות הסביבה של פינלנד: <http://www.ymparisto.fi/eng/moe/moe.html>

- מרכזי ניהול אזוריים: בפינלנד יש 13 מרכזים כאלה. מטרותיהם לפקח על שימוש בקרקעות ועל בנייה, לארגן שיתוף פעולה אזורי ולקדם את נושא הפיתוח הבר-קיימא באזור. המרכזים מספקים מידע על זיהום סביבתי ופועלים להגביר מודעות סביבתית באזור. המשרד לחקלאות ולייעור מפקח על עבודת המרכזים.
- רשויות למתן רשיונות סביבתיים: בפינלנד יש 3 רשויות כאלה. מטרת הרשויות להנפיק רשיונות ולטפל בתביעות לפיצויים, הנוגעות לזיהום מים.
- השירות למורשת טבעית: השירות מנהל שמורות טבע, פארקים לאומיים ואזורי פנאי בפינלנד. מטרת השירות לשמר על המגוון הביולוגי של פינלנד ולהגן על זנים בסיכון.

משרד המשפטים הפיני עוסק בפיתוח רשויות למתן רשיונות סביבתיים.

קובה¹⁹¹

קובה פועלת עדיין בשיטה של משטר קומוניסטי. חוקת קובה נכתבה לאחר מהפיכת 1959, ובה התייחסות גם לאיכות הסביבה¹⁹².

משרד המדע, הטכנולוגיה ואיכות הסביבה, אחראי על המדיניות הסביבתית הלאומית. המשרד פועל להגדלת הפיקוח הסביבתי וחיזוקו, כדי לעודד אכיפה; להגדרה מחדש של הליכים לשמירת הסביבה, ע"י ניתוח והמלצות לשינוי במידת הצורך; לחידוש ולהשלמת חקיקה סביבתית, ולהשגת תיאום מרבי בין הניהול הסביבתי לבין המדע הלאומי¹⁹³.

הוועדה הלאומית להגנת הסביבה ולשמירת המשאבים הטבעיים נוצרה למען שמירת הסביבה, והיא פועלת ליישום מדיניות הפיתוח הלאומית, תוך התוויית הקווים הבסיסיים לשמירה, להגנה ולשיפור הסביבה, ולשימוש רציונלי במשאבים טבעיים.

¹⁹¹ <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,171045,00.html>

¹⁹² ב-1992 שונה סעיף 27 לחוקה הקובנית מ-1976, כדי להכניס לראשונה את רעיון הפיתוח בר הקיימא. הסעיף מצהיר: המדינה מגינה על הסביבה ועל המשאבים הטבעיים הלאומיים, ומכירה ביחסי הגומלין הקרובים ביניהם לבין כלכלה בת-קיימא ופיתוח חברתי, על-מנת לשפר את החיים האנושיים, ועל-מנת להבטיח את הישרדותם, רווחתם ובטחונם של הדורות הבאים. אחריותם של המשרדים הממשלתיים המתאימים היא ליישם מדיניות זו וחובתם של האזרחים לתרום להגנת המים, האטמוספירה, ולשימור הקרקע, צמחיית הבר וממלכת החי. <http://eelink.net/~asilwildlife/CubaWildlife.html>

¹⁹³ <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/natreg/americas/english/cub.htm>

התכנית הלאומית לסביבה ולפיתוח נוצרה ואושרה בהשראת אגנדה 21 של האו"ם¹⁹⁴. בשנים 1995 ו-1996 אושרו בקובה גופים משפטיים אחדים לאכיפת הגנת הסביבה. תכנית זו יצרה מבט-על סביבתי לאומי ותכנית משפטית לאיכות הסביבה, שהיא המסמך המרכזי של מדיניות איכות הסביבה הקובנית.

המצב הכלכלי הקשה, שהשפיע על קובה בשנים האחרונות, הגביל את הפעילות לצמצום הבעיות הסביבתיות, תוך פגיעה במשאבים הטבעיים.

קוסטה-ריקה

קוסטה-ריקה היא רפובליקה דמוקרטית, המורכבת מ-7 פרובינציות. שיטת המשפט שלה מבוססת על המשפט הקונטיננטלי הספרדי. הנשיא מכהן הן כראש המדינה והן כראש הממשלה (הזרוע המבצעת). בית הנבחרים הוא המועצה המחוקקת¹⁹⁵.

חוקת קוסטה-ריקה התקבלה בשנת 1949, ומאז תוקנה מספר פעמים.

בחוקה ישנה התייחסות מפורשת לאיכות הסביבה¹⁹⁶, התופסת במדינה מקום נכבד¹⁹⁷:

בסעיף 46, בפרק העוסק בזכויות הפרט, אשר נוסף ב-1996, נאמר שצרכנים ומשתמשים במוצרים, זכאים להגנה על בריאותם וסביבתם. המדינה תתמוך בכל גוף שיקום במטרה להגן על הזכויות הללו, והמשפט יסדיר עניינים אלה.

¹⁹⁴ אגנדה 21 היא תכנית מקיפה של פעולות שיש לנקוט באופן עולמי, לאומי ומקומי, על-ידי ארגונים של האומות המאוחדות, על-ידי הממשלות ועל-ידי קבוצות עיקריות בכל תחום בו יש השפעה אנושית על הסביבה. התכנית אומצה כמעט על-ידי כל מדינות העולם, בוועידת האו"ם בנושא איכות הסביבה ופיתוח (UNCED) שנערכה בריו דה-ז'נירו, ברזיל, 14-3 ביוני 1992.

<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>

¹⁹⁵ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

¹⁹⁶ מתוך: http://www.costaricalaw.com/legalnet/constitutional_law/constitenglish.html

¹⁹⁷ קוסטה-ריקה בורכה במערכות אקולוגיות עשירות ומגוונות ובעושר במשאבים טבעיים, ועיקר התיירות בה היא אקולוגית. מגוון המינים שבה גדול, אם כי יותר מ-1500 מיני צמחים הוכרזו כנמצאים בסכנת הכחדה. נושאים סביבתיים נוספים המצויים על סדר היום הם כריתת היתר של היערות, סחף הקרקע (הנובע מכריתת היתר), ו"יתר פעילות" של דיג.

קוסטה-ריקה סובלת גם מפגעי טבע שאינם מעשי ידי אדם – רעידות אדמה, סופות הוריקן, שיטפונות במקומות המועדים והתפרצויות געשיות: מאור ז' "גן עדן לפציפיסטים", **הארץ**, אינטרנט, 21.7.02. <http://biz.yahoo.com/ifc/cr/>, www.haaretz.co.il

בסעיף 50, בפרק העוסק בזכויות חברתיות, שנוסף בשנת 1994, נאמר שלכל אדם יש זכות לסביבה בריאה ומאוזנת אקולוגית, ובשל כך זכאי כל תושב לדווח על כל פעולה שעלולה לפגוע בזכות זו ולדרוש פיצוי עבור נזקים שנגרמו לו.

המדינה תבטיח, תגן ותשמור על זכות זו, והמשפט ייצור את האחריות המתאימה ואת העונשים¹⁹⁸.

סעיף 78 לחוקה, אם יאושר, קובע כי כל פעולה פרטית או ציבורית המשפיעה על המורשת הבי-כימית או הגנטית של קוסטה-ריקה, תיעשה במסגרת החוק, במטרה להבטיח פיתוח אקולוגי בר-קיימא¹⁹⁹.

בקוסטה-ריקה קיימת פעילות ענפה של ארגונים לא-ממסדיים, כדוגמת התאחדות טלמנקה לתיירות אקולוגית ושימור²⁰⁰, והמרכז המשפטי לאיכות הסביבה ולמשאבים טבעיים.

מינהל סביבתי:²⁰¹

המשרד לאיכות הסביבה והאנרגיה הוקם על-פי חוק בשנת 1982. עם השנים נוספו למשרד סמכויות המשרדים הבאים: משרד התעשייה, האנרגיה, המכרות והמשאבים הטבעיים. הקמת המשרד באה כמענה לשורה של דרישות חברתיות לפיתוח מסגרת מוסדית, שתפעל לשמירה מתאימה על משאבי הטבעיים של קוסטה-ריקה.

המשרד אחראי על החקיקה והתקנת התקנות בנוגע להגנת הסביבה. חלק מסמכויות אלו שייכות למשרד החקלאות.

¹⁹⁸ הנשיא המכהן של קוסטה-ריקה Abel Pacheco, הציע להכניס תיקונים בחוקה, שיהוו ערובה לשמירה על איכות הסביבה. לדברי הנשיא, זהו מענה להידרדרות המערכות הסביבתיות ולחוסר במדיניות, בתכנון סביבתי ובכלים משפטיים המסוגלים להגן על הסביבה.

התיקון המוצע מכיר בזכותם של אזרחים פרטיים לפנות לערכאות במקרים של עימות בנוגע לאיכות הסביבה. במקרים אלה, יועדף האינטרס הכללי על-פני האינטרס האישי ואפילו על-פני אינטרס המדינה.

¹⁹⁹ Herranz A., "Environment Proposed for Costa Rican Constitution", *Environment News Service*, Sep. 20, 2002.

מתוך: <http://ens-news.com/ens/sep2002/2002-09-20-03.asp>

²⁰⁰ Talamanquena de Ecoturismo y Conservacion.

²⁰¹ מתוך: http://www.inbio.ac.cr/en/biod/Minae_Sinac.html

המערכת הלאומית לאזורי שימור: זוהי מערכת מבוזרת בין-מוסדית, המחברת בין תחומי אחריותו של המשרד לאיכות הסביבה ואנרגיה, בכול הנוגע להגנת חיי הבר והגנת השטחים הבלתי-מיושבים והיערות, במטרה לתכנן ולבצע תהליכים המכוונים להשגת ניהול בר-קיימא של משאבי הטבעיים של קוסטה-ריקה.

המערכת כוללת משרד ראשי ומספר מערכות-משנה, הקרויות "אזורי שימור", שהן יחידות מרחביות. היחידות מנוהלות באופן דומה לזה של המשרד הראשי ובהתאם לאותן אסטרטגיות, תוך זיקה לפעילויות ממשלתיות ופעילויות של גופים פרטיים בתחומים כמו שימוש ושימור במשאבים הטבעיים – תוך חיפוש אלטרנטיבות של פיתוח בר-קיימא בשיתוף האוכלוסייה האזרחית.

כיום ישנם בקוסטה-ריקה 11 אזורי שימור.

המכון הלאומי למגוון מינים: זהו מכון מדעי בעל אוריינטציה חברתית, הפועל כמוסד ללא כוונת רווח, לתועלת הציבור. מטרת המכון לקדם את המודעות ההולכת ונוצרת לחשיבות מגוון המינים ותרומתו לאיכות החיים.

המכון מקים גם מאגר מידע בתחום מגוון המינים, שנועד לשרת משתמשים מהמדינה ומחוץ לה.

קניה²⁰²

בקניה שיטת משפט המבוססת על המשפט המקובל האנגלי, ומושפעת ממשפט אסלאמי ושבטי²⁰³. החוקה, שהתקבלה עם ייסוד המשטר הרפובליקני ב-1964²⁰⁴, אינה מתייחסת לאיכות הסביבה. בקניה נחקקו חוקים רבים שמטרתם לשמור על איכות הסביבה, אך אכיפתם חלשה ודלדול משאבי הטבע נמשך²⁰⁵.

Olla, Bondi D. & Ojwang, J.G. "Kenya," *International Encyclopedia of Laws*. Vol. 6. The Hague: Kluwer Law International, 1999. pp. 16-44. ²⁰²

<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/ke.html#Govt> ²⁰³

http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/NEH/k-const.html ²⁰⁴

:Japan International Cooperation Agency. Country Profile on Environment in Kenya, 2002 ²⁰⁵
<http://www.jica.go.jp/english/global/env/profiles/pdf/14.pdf>

המשרד לאיכות הסביבה והמשאבים הטבעיים, הוא האחראי לביצוע המדיניות הסביבתית ולניהול וייעול נושאי הסביבה. המשרד אחראי על שימור משאבי טבע, ניהול אגם ויקטוריה, פיתוח וייעור יערות והפעלת מכרות מינרליים²⁰⁶.

אחד מתפקידיו החשובים של המשרד הוא ניהול משק המים ופיתוח מקורות המים בקניה²⁰⁷. המשרד משתף פעולה עם ארגונים לאומיים ובין-לאומיים להגברת המודעות לסביבה, דרך תכניות חינוכיות ופרסומים של מחקרי איכות הסביבה.

משרדים אחרים העוסקים בנושאי הסביבה²⁰⁸:

- משרד הנשיא, האחראי על-פיתוח מערכת התראה מוקדמת על אסונות טבע;
- משרד החקלאות ופיתוח משק החי, מעצב את המדיניות בנושאים החקלאיים, כמו שימור הקרקע, השימוש בה ופיתוח ויישום תכנית לאומית למזון;
- משרד האנרגיה, פועל לשימור האנרגיה, מחפש מקורות חום גיאותרמי, ויוצר את מדיניות האנרגיה הכללית של המדינה;
- משרד האדמות והשיכון, אחראי על ניהול אדמות המדינה והנאמנויות ועל אדמות הפארקים;
- המשרד לשלטון מקומי, עוסק בסילוק אשפה, טיפול בשפכים, משק המים ופיתוח פארקים אורבניים;
- משרד הבריאות מבצע מחקרים אפידמיולוגיים הקשורים לסביבה ומפקח על בריאות הציבור;
- משרד התחבורה והתקשורת, אחראי לניטור חומרים ראדיו-אקטיביים;
- משרד העבודה, עוסק בבריאות תעסוקתית ובפיקוח על חוקי עבודה.

²⁰⁶ אתר של המשרד לאיכות הסביבה והמשאבים הטבעיים של קניה:
<http://www.environment.go.ke/index.html>

²⁰⁷ Review of the Water and Sanitation Component in the Poverty Reduction Strategy Paper. Ministry of Environment and Natural Resources. (2002): <http://www.wsp.org/english/afr/prspworkshop/country/kenya.pdf>

²⁰⁸ Japan International Cooperation Agency. Country Profile on Environment in Kenya, 2002. <http://www.jica.go.jp/english/global/env/profiles/pdf/14.pdf>

בשנת 1999 אישרה ממשלת קניה חוק לניהול סביבתי ושיתוף פעולה, שאפשר הקמת מסגרת חוקית ומוסדית לניהול סביבתי בקניה²⁰⁹. מטרת החוק, שמתייחס למגוון רחב של נושאים סביבתיים, היא לטפל בבעיות סביבתיות בגישה כוללת ומתואמת. כדי לקדם את המטרה, הקים החוק מספר גופים מינהליים: המועצה הלאומית לסביבה, הרשות הלאומית לניהול סביבתי, הוועדה לסקירת ולאכיפת תקנות והוועדה לתלונות הציבור. המועצה הלאומית לסביבה אחראית לפיתוח מדיניות סביבתית, קביעת יעדים סביבתיים וקידום שיתוף פעולה סביבתי. הרשות הלאומית לניהול סביבתי, שהוקמה בשנת 2002 ופועלת במסגרת המשרד לאיכות הסביבה והמשאבים הטבעיים, אחראית ליישום מדיניות סביבתית ולפיקוח על נושאים הקשורים לסביבה. בין תפקידי הרשות: לעקוב אחר משאבים טבעיים, לבצע סקרים שיעזרו בניהול סביבתי יעיל, להעלות מודעות לבעיות סביבתיות ולייעץ לממשלה בנושאים הקשורים לחקיקה סביבתית²¹⁰. חוק הניהול הסביבתי ושיתוף הפעולה, דורש סקירה של כל החוקים והתקנות הנוגעים לאיכות הסביבה, ופיתוח כללים וקווים מנחים בנושא דוחות השפעה על הסביבה²¹¹.

רוסיה (הפדרציה הרוסית)^{212,213}

ברוסיה נהוגה שיטת המשפט הקונטיננטלי, עם דגש על מערכת חוקים. תקדימים מינהליים ותקדימים של פסקי בורות, יוצרים אמנם מנהגים ומסורות שיפוט, אם כי מבחינה רשמית אינם מקורותיו של החוק.

החוקה, שנוצרה במשאל-עם ב-12 בדצמבר 1993, מהווה חוק עליון על החוקים האחרים במדינה, והיא אינה ניתנת לסתירה ע"י חוק.

בחוקה, סעיפים אחדים המורים על הגנת הסביבה:

ס' 36, העוסק בבעלות פרטית על אדמות, קובע שהאחזקה, השימוש וניצול המשאבים ייעשו באופן חופשי, בתנאי שאינם גורמים נזק סביבתי.

²⁰⁹ מתוך אתר של התכנית הסביבתית של האו"ם:

<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=134&ArticleID=2080>

²¹⁰ אתר של האו"ם <http://egov.unitar.org/spip/IMG/pdf/kenya-env.pdf>

²¹¹ אתר של משרד החוץ של קניה: http://www.mfa.go.ke/kenyas_perspective.html

²¹² Kolbasov, Oleg. "Russian Federation." *International Encyclopedia of Laws*. Vol. 5. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994. pp. 34-35, 41-43.

²¹³ http://www.grida.no/enrin/htmls/russia/arf_p0.htm#env (ברוסית, מתורגם על-ידי אלכס גיללס).

סעיף 41 קובע שפקידים שיסתירו מידע או נסיבות שיש בהם איום על חיי אנשים ובריאותם, יועמדו לדין על-פי החוק הפדרלי.

סעיף 42 קובע שלכל אחד יש זכות לסביבה רצויה, למידע אמין אודות מצב איכות הסביבה, ולפיצוי על הנזקים שנגרמו לו בשל פגיעה באיכות הסביבה.

סעיף 58 לחוקה מטיל חובה על כל האזרחים להגן על הטבע ועל איכות הסביבה, ולגלות אכפתיות כלפי משאבים טבעיים.

סעיף 71 קובע שבתחום השיפוט של הממשלה הפדרלית, ייכללו העקרונות הבסיסיים של המדיניות הפדרלית ושל התכניות הפדרליות בתחום הסביבה.

סעיף 72, העוסק בסמכות שיפוט משותפת, קובע שלממשלת הפדרציה הרוסית ולאזרחיה, תהיה סמכות שיפוט משותפת בניהול המשאבים הטבעיים, בהגנת הסביבה ובבטיחות אקולוגית, בהגנת המשאבים הטבעיים, המורשת והאתרים ההיסטוריים.

סעיף 74, העוסק באזורי סחר חופשיים, קובע שמגבלות על הסחר החופשי יתאפשרו באמצעות החוק הפדרלי, אם הן נחוצות להגנה על ערכים סביבתיים²¹⁴.

הממשלה הרוסית החדשה ניסתה לגבש משרד יחיד עם סמכויות להגנת הסביבה, אך נכשלה. כיום קיימים משרדים אחדים הפועלים לשמירת הסביבה ברוסיה.

המשרד למשאבי טבע²¹⁵ – גוף פדרלי של הרשות המבצעת, המפקח בתחומי מחקר, תפעול, שיקום ושמירה על משאבי הטבע ועל הסביבה הטבעית, אספקת בטיחות אקולוגית, וכן תיאום במקרים שנקבעו ע"י המחוקק של הפדרציה הרוסית בתחום זה, בין הגופים הפדרליים של הרשות המבצעת.

תחומי הפעילות של המשרד:

- ניהול השימוש והשמירה על תשתית המים;
- ניהול השימוש, השמירה וההגנה על תשתית היערות הסביבה הטבעית;
- שמירה, פיקוח וויסות השימוש באובייקטים של עולם החי והסביבה בה הם חיים;
- שמירה על האוויר שבאטמוספירה;
- שמירה על תחום הטיפול בפסולת (למעט זו הראדיו-אקטיבית) ופיקוח ממשלתי על השימוש והשמירה על האדמות;
- הפיקוח הממשלתי בתחום השמירה על אגם בייקאל.

²¹⁴ <http://www.friends-partners.org/oldfriends/constitution/russian-const-ch3.html>

²¹⁵ <http://www.mnr.gov.ru> (ברוסית, מתורגם על-ידי אלכס גיללס).

המשרד למשאבי טבע עוסק גם ברישוי ובפיתוח תקנים, בהפצת מידע סביבתי, בבקרה על חיות הבר ועל הצמחייה בשמורות הטבע שבפיקוח הממשלה, ובתיעוד זנים נדירים המצויים בסכנת הכחדה. למשרד 89 שלוחות אזוריות וכ-20 מוסדות מחקר.

למשרד למשאבי טבע מספר יחידות-מטה. שירות המים הממשלתי עוסק בתכנון מאגרי מים, משק המים וניטור הסביבה הגיאולוגית. השירות הגיאולוגי הממשלתי מנהל את משאבי הגלם המינרליים, מפתח בסיס נתונים על חומרי גלם מינרליים, ומתכנן עבודות חיפוש גיאולוגי. שירות היערות הממשלתי מנהל את משק היערות ושיקום של תשתית היערות. שירות הפיקוח הממשלתי בתחום השימוש בטבע והבטיחות האקולוגית, מארגן ומנהל את הפיקוח הממשלתי בתחום זה בים וביבשה.

השירות הממשלתי לשמירה על הסביבה הטבעית²¹⁶ מנהל את התכנון בתחום השמירה על הסביבה, מנהל את התכנון והתיאום של פעילות השמירה על הטבע, ועוסק בשמירה על המגוון הביולוגי. השירות משתתף בארגון מערכת מקיפה ורציפה של חינוך אקולוגי, מפתח וקובע את התיעוד ההדרכתי-מתודי להגדרה ולגבייה של תשלום עבור נזק שנגרם לסביבה הטבעית, ומפקח על הייצור, הייבוא והייצוא של חומרים שפוגעים באוזון. השירות מנפיק, בתיאום עם הרשות המחוקקת של הפדרציה הרוסית, רשיונות להשלכת פסולת של חומרים מזהמים לסביבה הטבעית, רשיונות לקבורה, העברה (כולל מעבר לגבול), אחסון, השמדה וניצול של פסולת תעשייתית ופסולת מסוכנת אחרת.

גופי ניהול אזוריים מסייעים למשרד למשאבי טבע במלאכת הפיקוח. גופי הניהול האזוריים מחולקים לפי אזור פדרלי. באזורים הפדרליים השונים קיימים גופים מקומיים הכפופים לגופי המטה, כמו שירותי היערות, המים, השירות הגיאולוגי והשמירה על הסביבה הטבעית.

למשרד למשאבי טבע כפופות גם יחידות מוגדרות כמו שמורות טבע, גנים לאומיים ומוסדות לימוד מקצועיים.

משרד הבריאות והפיקוח הסניטרי – אחראי על בעיות סביבתיות שעלולות להשפיע על בריאות האזרחים.

משרד הפנים – במסגרתו פועל המפקח הממשלתי על התחבורה, המבצע בדיקות שגרתיות של רמות הפליטה מרכב ממונע.

המשרד לבטחון פנים – נותן מענה במקרי חירום של אסונות אקולוגיים, אחראי על מערכת המידע וההתרעה ומעריך את המקורות האפשריים לתאונות.

²¹⁶ <http://www.priroda.ru/next.php?project=5&rid=1> (ברוסית, מתורגם על-ידי אלכס גיללס).

המשרד לאנרגיה גרעינית – מסייע, יחד עם רשויות רבות נוספות, בפיתוח מערכת לבקרת קרינה מסביב לתחנות הכוח הגרעיניות, ואחראי ליצירת מאגר לאומי לרישום חומרים ראדיו-אקטיביים.

משרד החינוך, המדע ומדיניות הטכנולוגיה – פועל, בין השאר, גם לחינוך בנושא איכות הסביבה.

משרד החקלאות והמזון – שומר על משאבי קרקע, ומסדיר שימוש בקרקע.

משרד המדע – מממן את תכנית הבטיחות האקולוגית.

ברוסיה פועלת מערכת סוכנויות, הממלאות תפקידים ייחודיים בתחומים סביבתיים, חלקן בשיתוף המשרד למשאבי טבע:

גוף הפיקוח הפדרלי על הבטיחות הגרעינית והראדיו-אקטיבית – בהתאם לחוק הפדרלי של "שימוש באנרגיה אטומית", מוגדר הגוף בצו מספר 26 של נשיא הפדרציה הרוסית, מינואר 1997, כגוף ממשלתי המסדיר את הבטיחות בעת השימוש באנרגיה אטומית, בחומרים גרעיניים, בחומרים ראדיו-אקטיביים ובמוצרים שיוצרו על בסיסהם, למטרות שלום ולמטרות הגנה (למעט הסדרה של פעילות הקשורה לפיתוח, ייצור, ניסוי ושימוש בנשק גרעיני, ומערכות של אנרגיה גרעינית בעלות ייעוד צבאי).

הוועדה למשאבי טבע ולשימוש בטבע – המגמות העיקריות של עבודת הוועדה הן חיפוש פתרון חקיקתי לשאלות של בעלות על משאבי הטבע של הפדרציה הרוסית, חקיקה לפיקוח ממשלתי, לשמירה, להערכה ולשיקום משאבי טבע וחקיקה להסדרת היחסים בין המדינה, המשתמשים בטבע והמשקיעים.

הוועדה למשאבי קרקע – אחראית על הפיקוח על איכות הקרקע בכל הרמות (ארצית, אזורית ומקומית). במסגרת זו בודקים את פוריות הקרקעות, מליחותן, מצבן של הקרקעות החקלאיות, זיהום קרקעות על-ידי מתכות, רעלים וכיו"ב.

הוועדה מורכבת מרשת צפופה של ועדות אזוריות, הסוקרות ומוססות את השימוש בקרקעות ברמה האזורית.

ועדת המכס – מונעת ייצוא בלתי-חוקי של משאבים טבעיים, וייבוא בלתי-חוקי של מוצרים המזיקים לסביבה.

ועדת התקנים – מוודאת התאמת התקנים לחקיקה, ובין השאר גם לחקיקה הסביבתית. הוועדה מבצעת תכנית לרישוי מעבדות.

המחלקה לאכיפת חוקים סביבתיים – מפקחת באופן עצמאי על הציות לחוקים סביבתיים. המחלקה פועלת במסגרת משרד התובע הכללי.

הוועדה לתברואה – זוהי אחת הרשויות הראשונות ברוסיה שהחלו באיסוף נתונים בתחומים הנוגעים לאיכות הסביבה, מתוך דאגה להשפעה השלילית של הידרדרות מצב איכות הסביבה על בריאות הציבור. הוועדה מפעילה מערכת של יותר מ-2,500 מרכזים, חלקם קבועים וחלקם ניידים, וכ-2600 לשכות תברואה, האוספות נתונים בנוגע לאיכות מי השתיה ומים בלתי-מטויבים, לזיהום אוויר וקרקע במקומות יישוב, לאיכות המזון, לרמות הקרינה, לרמות התברואה ולמגיפות.

הוועדה אחראית על התקנת התקנות התברואתיות ועל אכיפתן.

קיימת גם מערכת של רשויות ענפיות, האחראיות כל אחת על משאב טבעי אחר, וביניהן ניתן למנות את הוועדה למקורות מים, הרשות ליערנות, רשות הדיג, הוועד המפקח על בטיחות גרעינית, סוכנות המדידות והמיפוי, הוועד המפקח על הכרייה והתעשייה, המשרד לבנייה אזרחית והוועדה לסטטיסטיקה.

סקטורים תעשייתיים ורשויות מקומיות מקיימים אף הם בקרה סביבתית במסגרת פעילותם.

עבודת המחקר של המוסדות השונים מתואמת באופן חלקי באמצעות תכניות פעולה סביבתיות, הנתונות לפיקוח הממשלה.

המשרד למשאבי טבע מפעיל תכנית ממשלתית הנקראת "הבטיחות האקולוגית של רוסיה", העוסקת בנושאים כמו גורמי סיכון לאיכות הסביבה, היבטים רפואיים ותברואתיים של בטיחות אקולוגית, בעיות אזרחיות ותאונות.

מבנה המינהל הסביבתי במחוזות דומה למבנה המינהל הפדרלי, מאחר שיחידות רבות פועלות ברמה המקומית. הרשויות הטריטוריאליות מעורבות הן בתהליכים האנכיים (ברמה הפדרלית) והן בתהליכים האופקיים (ברמה המקומית).

מימון לא-ממשלתי – חלק מהפרוייקטים הסביבתיים ברוסיה מבוצעים על-ידי גופים בין-לאומיים, כגון UNESCO, UNEP, OECD, ו-IUCN, וכן על-ידי חברות ייעוץ פרטיות, אם כי, עקב הרווחיות הנמוכה של הפרוייקטים הללו, הם מבוצעים בעיקר על-ידי ארגונים לא-ממסדיים (NGO's).

הרשות הפלסטינית^{220,219,218,217}

הרשות הפלסטינית היא גוף אוטונומי, המפעיל סמכויות מינהליות ושלטוניות באזורים שונים באיו"ש וברצועת עזה²²¹.

שלטון הרשות מורכב מיושב-ראש הרשות, שהוא גם ראש הרשות המבצעת ומהמועצה המחוקקת. הבחירות למועצה ולראשות הרשות נערכו ב-1996 תחת פיקוח ומימון בין-לאומי²²².

מערכת המשפט ברשות מבוססת בחלקה הגדול על המשפט הירדני שחל על האזור לפני 1967. מערכת משפט זו מתמודדת עם קשיים רבים, ביניהם חוסר במשאבים והכשרה מתאימה, הליכים מיושנים, חוסר יכולת של בתי המשפט לאכוף את פסקי הדין וסרבול ואיטיות בקיום ההליכים²²³.

איכות הסביבה ברשות הפלסטינית

הבעיות הסביבתיות העיקריות שאתן מתמודדת הרשות הפלסטינית הן: שימוש לא נכון ושימוש יתר במשאבים טבעיים, מחסור במים והידרדרות איכותם, תפעול לא ראוי של פעילויות מקומיות, פסולת תעשייתית רעילה וסחף של קרקע.

²¹⁷ הרשות הפלסטינית אינה מדינה, ואינה שולטת באופן רשמי או בלעדי על שטחים רציפים, אך הדברים מובאים כאן בהרחבה, עקב העניין המיוחד שיש בהם לקורא הישראלי, ומחמת השכנות הגיאוגרפית המיידית.

אין בכתוב כוונה, התייחסות, או אמירה פוליטית כלשהי.

²¹⁸ Said Al Hmaid M., Technical Advisor to the Ministry of Environmental Affairs, "Palestinian National Authority, Ministry of Environmental Affairs (MENA)", *Palestine Environment Bulletin*: October 2000.

²¹⁹ <http://www.mena.gov.ps/about/index.htm>

²²⁰ <http://www.aneki.com/profiles/we.html>; <http://www.aneki.com/profiles/gz.html>

²²¹ בעקבות הסכמי עזה – יריחו מ-1994 והסכם הביניים מ-1995, העבירה ישראל את רוב הסמכויות האזרחיות ברצועת עזה ובחלקים מן הגדה המערבית לרשות, אך הותירה בידיה את סמכויות בטחון החוץ, הסמכויות לניהול יחסי חוץ וענייני בטחונם של ישראלים.

שטחי הרשות מסווגים כשטחי A, B ו-C לפי היקף הסמכויות שהרשות מוסמכת להפעיל בהם.

²²² <http://www.pal-plc.org/english/about/history.html>

²²³ <http://jurist.law.pitt.edu/world/palest.htm>,

להחמרת מצב איכות הסביבה בתחומי הרשות תורמים: גידול מהיר באוכלוסייה, תשתית חלשה, אספקה לא יעילה של שירותים, כמו גם ניהול לקוי של פסולת מוצקה ושפכים.

המגזר החקלאי הוא הגורם העיקרי לשאיבת-יתר של מי-תהום ולזיהום מקורות המים.

מגזר הדיג מקיים דיג יתר לאורך החוף ברצועת עזה.

מגזרי התעשייה והתחבורה מזהמים מים, קרקע ואוויר ברמות גבוהות

התפתחות המסגרת המינהלית

הסוכנות הפלסטינית להגנת הסביבה (PEPA) נוסדה ב-1993, לאחר ועידת השלום במדריד, בהדרכת הארגון לשחרור פלסטין – אש"פ (PLO). עם הקמת הרשות הפלסטינית ומוסדותיה, נוסד ב-1994 המשרד לתכנון ולשיתוף פעולה בין-לאומי, ובתוכו המינהל לתכנון סביבתי (EPD), האחראי על כל הסקטור הסביבתי, כולל ניהול, תכנון ויישום.

יחידות לאיכות סביבה הוקמו גם במשרדי הבריאות והחקלאות.

עם חתימת הסכם אוסלו השני, נוסדה המועצה הפלסטינית שכללה משרדים אחדים וחמש רשויות, ביניהן הרשות הפלסטינית לאיכות הסביבה (PEnA). סמכויות המינהל הועברו אליה ב-1996, והיא החלה לפעול באופן מלא בשנת 1997. פעולותיה היו: להסדיר, לנטר, לפקח וליצור סדר עדיפויות בצרכיה הסביבתיים של הרשות הפלסטינית. ה-PEnA ריכזה את מאמציה בתחומי הגנת הטבע ומגוון המינים, שימור, ניהול משולב של האזור החופי, מאבק במדבור, ניהול אזורי תעשייה ופיתוח היבטים משפטיים של הגנת הסביבה, כמו יצירת תקנות ואסטרטגיות.

בדצמבר 1998, מינה ראש הרשות את השר לענייני איכות הסביבה והקים את המשרד לענייני איכות הסביבה.

האחריות המוסדית בתחום איכות הסביבה

האחריות המוסדית בתחום איכות הסביבה מחולקת כיום בין מספר גורמים, ביניהם המשרד לענייני איכות הסביבה, משרד הבריאות, משרד החקלאות, רשות המים, משרד התעשייה, רשויות מקומיות והסוכנות לסיוע ולעבודה של האו"ם.

המשרד לענייני איכות הסביבה

למשרד לענייני איכות הסביבה מוקנית הסמכות הכללית לעסוק בענייני הסביבה.

המשרד אחראי על קידום והשגת פיתוח בר-קיימא, ועל שילוב של שיקולי איכות הסביבה בתהליך הפיתוח הלאומי.

מטרת המשרד היא שמירת הסביבה בתחומי המים, הקרקע, האוויר, המשאבים הטבעיים ומגוון המינים. המשרד מנהל את המסגרת המוסדית לנושאים סביבתיים ומתכנן את הפיתוח, הפיקוח, הרישוי והאכיפה של מדיניות איכות הסביבה.

הפרוייקטים העיקריים של המשרד נוגעים למאבק במדבור, למגוון המינים, לפסולת מוצקה ושפכים, ארגון מוסדי וניהול סביבתי. הפרוייקטים הנוגעים לניהול ולארגון מיושמים ישירות על-ידי המשרד, בעוד שפרוייקטים הנוגעים למחקר ולמודעות ציבורית מיושמים דרך מוסדות אחרים וארגונים לא-ממשלתיים.

המשרד אחראי על התוויית הנורמות והקווים המנחים לפרוייקטים ברשות, ולהערכת השפעתם על איכות הסביבה, וגם לפיקוח על זיהום סביבתי ולעיצוב תכניות להפחתת הזיהום.

המשרד פועל להגברת המודעות הציבורית לאיכות הסביבה, לחינוך ולהכשרת יחידים המעורבים במסעי פרסום להגברת מודעות הציבור.

באכיפת דיני הסביבה ובפיקוח על פרוייקטים סביבתיים, משתף המשרד פעולה עם סוכנויות שונות, משרדים אחרים, רשויות מקומיות והמגזר הפרטי. לדוגמא, שיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית למים, בהגנה על איכות המים ובקביעת סטנדרטים של איכות במית-הים ובשפכים.

המשרד ניסח את חוק איכות הסביבה ואת הקווים המנחים להערכת השפעות סביבתיות. שני החוקים נחתמו. החוק לאיכות הסביבה אושר בדצמבר 2000, ובעקבותיו הושלמה מדיניות להערכת השפעות סביבתיות.

אחד הקשיים העיקריים הניצבים בפני המשרד לענייני איכות הסביבה הוא העובדה שרשות יש רק שליטה חלקית בשטח ובמשאבים.

לצורך ביצוע משימותיו, מגבש המשרד דרכי פעולה מוצהרות:

(1) השגת טכנולוגיה לבקרת זיהום, להרחבה ולשיפור פעילויות קיימות, ולמיסוד פעילויות חדשות;

- (2) הקמת תשתית להתמודדות עם הפסולת המיוצרת;
- (3) הקמת מערכות ורשויות אזוריות שיאכפו ויבטיחו ציות לסטנדרטים של איכות הסביבה;
- (4) הגנה ושימור אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, הנמצאים על-יד מוקדי הפעילות;
- (5) הגנת הצומח והחי, כולל היערות, הנמצאים על-יד מוקדי הפעילות.

מבנה המשרד לענייני איכות הסביבה

תחת סמכותו של המשרד הראשי נמצאות חמש יחידות:

1. המינהלה לתכנון ולשיתוף פעולה בין-לאומי – מטפלת בענייני שיתוף פעולה בין-לאומי, מודעות הציבור, שיתוף פעולה בפרוייקטים, תכנון, קביעת מדיניות וחקיקה;
2. המינהל הטכני – מטפל בנושאי הכשרה, חינוך הציבור ויצירת מערכת מידע, מחקר ופיתוח, דיני הסביבה, סטנדרטים, מעבדות ופיקוח על הזיהום;
3. בקרה מבצעית – אחראית על הערכה, בדיקה ופיקוח, רישוי ותגובת חירום. היחידה מעורבת גם בנושאי רעלים וניהול פסולת;
4. המינהלה לשימור משאבים טבעיים – פועלת בנושאי מחצבים ימיים וחקלאיים;
5. ניהול וכספים.

הסוכנות לקרינה ולבטיחות והמשרדים ליחסי-ציבור, לעניינים משפטיים ולביקורת חשבונות – קשורים אף הם למשרד, אם כי פועלים בנפרד.

כדי להקל על פעולותיו, חתם המשרד על "מסמך הבנות" עם משרד התעשייה, הרשויות המקומיות, משרדי הבריאות, החקלאות ורשות המים, לגבי הנושאים הסביבתיים המשותפים לו ולכל אחד מהגופים.

המשרד לענייני איכות הסביבה משתף פעולה גם עם המועצה הגבוהה לתכנון, המוסד לתקינה ומוסדות תעשייה וציבור.

האסטרטגיה הסביבתית של הרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית לאיכות הסביבה (PEHA), יחד עם הסוכנות ההולנדית לפיתוח, יזמו את האסטרטגיה הסביבתית הפלסטינית, המיועדת ליישום עד שנת 2010. מטרתה העיקרית

של האסטרטגיה היא לזהות את הבעיות הסביבתיות הקריטיות ברשות הפלסטינית, לאתר את הסיבות שהובילו אליהן, לדרג אותן לפי חשיבותן ולטפל בהן.

מדיניות האסטרטגיה כוללת ניהול שפכים, ניהול משאבי מים, ניהול פסולת מוצקה, ניהול חקלאות והשקיה, בקרת זיהום תעשייתי, תכנון שימוש בקרקע, מידע לציבור ומודעות, סטנדרטים סביבתיים, נושאים פוליטיים בין-לאומיים ונושאים אחרים.

שני הגופים ניסחו תכנית פעולה לאומית לשלוש השנים הבאות, המורה על הפעולות, כלי התכנון והמדיניות הנדרשים, אחריות המוסדות, היבטים כספיים וכלכליים, המעורבות של ארגונים פלסטיניים לא-ממשלתיים ושל הסקטור הפרטי.

גופים פלסטיניים אחרים הנוגעים לאיכות הסביבה:

המרכז הפלסטיני למחקרי אנרגיה ואיכות הסביבה

המרכז הפלסטיני למחקרי אנרגיה ואיכות הסביבה הוקם ב-1993 בירושלים, לפי החלטת יושב ראש הרשות הפלסטינית. המרכז הוקם כארגון לאומי עצמאי כדי להכין מחקרים והצעות לגבי צרכי הקהילה הפלסטינית למשאבי אנרגיה רגילים וחלופיים. ב-1996 הפך המרכז לחלק ממשדד יושב הראש והוא כפוף לו ישירות.²²⁴

המרכז השלים את התכניות והמחקרים הדרושים כדי לספק חשמל, תוך שימוש באנרגיות חלופיות, לתשעה אתרים רחוקים, ביניהם בתי-ספר ומרפאות.

בין מטרות המרכז:

- לסייע לרשות הפלסטינית לגבש מדיניות כללית בנושא האנרגיה וההשלכות הסביבתיות;
- להציע פרויקטים ומחקרים לשימור וחידוש אנרגיה;
- להציג גישות חדשות לגבי שיתוף פעולה בין-לאומי, בעיקר בחיבור אזורי גז וחשמל, וקידום טכנולוגיות חדשות ונקיות;
- לתכנן ולתאם תכניות אנרגיה עם אחריות ישירה ליישומן היעיל;
- להציב סטנדרטים ואישורים למתקנים לייצור אנרגיה ולמכשירי חימום.²²⁵

²²⁴ <http://www.palnet.com/~perc/>

²²⁵ <http://www.palnet.com/~perc/projects/action.htm>

המרכז מספק לרשות ייעוץ ותמיכה שוטפים ביישום התכניות והפרוייקטים, בכדי להבטיח את קיום מדיניות האנרגיה²²⁶.

רשות המים הפלסטינית

רשות המים הפלסטינית פועלת להסדרת משאבי המים, לניהולם ולפיתוח מדיניות בתחום זה²²⁷.

הבעיות העיקריות שרשות המים עומדת מולן הן שאיבת יתר וזיהום במאגרי המים שבשטחה²²⁸. בגדה המערבית קיימים מעל 200 יישובים שאינם מחוברים לרשת המים, או שזו יצאה בהם מכלל שימוש. המים המשמשים אותם הם מי מעיינות ומים המובלים במכליות, להבדיל מהמים המוזרמים בקווי צנרת. הרשות הפלסטינית לא מפקחת על המחירים של מי המכליות, היקרים בשל כך במאות אחוזים ממי הצנרת²²⁹. הרשות הפלסטינית אינה מפקחת על איכות מי המעיינות הנצרכים על-ידי תושבי השטחים. מי מעיינות עלולים לבוא במגע ביתר קלות עם הביוב של היישובים הסמוכים למעיין ועם חומרי ההדברה והדישון אשר בהם משתמשים החקלאים בסביבה, ולכן הם חשופים בצורה מוגברת לזיהום והמלחה.

בספטמבר 1995 (הסכם אוסלו ב') הוקמה ועדת המים המשותפת (Joint Water Committee), מכוח הסכם הביניים שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית. ועדה זו מופקדת על אישור פרויקטים בתחום המים והביוב בגדה המערבית²³⁰. הוועדה מורכבת ממספר שווה של נציגים ישראלים ופלסטינים ועל כל החלטה להתקבל פה אחד.

²²⁶ <http://www.palnet.com/~perc/>

²²⁷ http://water.usgs.gov/exact/institutions/institutions_pal_20.htm

²²⁸ <http://waternet.rug.ac.be/shortage/shortageIPCRI1.htm>

²²⁹ http://www.btselem.org/Download/Water_2001_Heb.doc

מקורות המים העיקריים של ישראל – אקוויפר ההר ואגן הירדן – משותפים גם לפלסטינים בשטחים. אחריותה של ישראל לבעיית המים בשטחים נובעת גם ממעמדה כמדינה השולטת בחלקים מהשטחים.

²³⁰ בהסכם הביניים שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית, בספטמבר 1995 (הסכם אוסלו ב'), נקבע כי אספקת המים של רצועת עזה תגיע ממשאבי הרצועה בלבד, ללא העברת מים מהגדה המערבית.

http://www.btselem.org/hebrew/Water/Water_in_Oslo_Accords.asp

הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטיסטיקה²³¹

הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטיסטיקה עורכת סקרים ואוספת נתוני איכות סביבה מגורמים שונים:

המשרד לענייני איכות הסביבה: נתונים לגבי פליטה, איכות האוויר ופסולת מסוכנת;
רשות המים הפלסטינית: נתונים על שפכים;
משרד השלטון המקומי: נתונים על פסולת מוצקה;
משרד התחבורה והתקשורת: נתונים מטאורולוגיים;
ארגונים לא-ממשלתיים מספקים נתונים שונים;
סקרים, במיוחד בתחום המוסדי ומשק הבית, מכסים פערי מידע.

המרכז למדעי איכות הסביבה ורפואה תעסוקתית, אוניברסיטת ביר-זית²³²

יחידת איכות הסביבה והחקלאות מתמקדת בשימוש בניהול משולב של מזיקים בחקלאות. ביריחו נמצאות חממות בהן מדגימים את השימוש באמצעים אלה.

החברה הפלסטינית להגנת זכויות האדם והסביבה — LAW²³³

החברה מייצגת פלסטינים בעניינים משפטיים הנוגעים לאיכות הסביבה, וזאת מנקודת המבט הגורסת שזכויות סביבתיות הן חיוניות ובלתי נפרדות מזכויות האדם. החברה מגישה תביעות נגד זיהום ופגיעות אחרות באיכות הסביבה, בבתי משפט פלסטיניים וישראליים.

החברה הפלסטינית להגנת זכויות האדם והסביבה היא חברה בפדרציה הבין-לאומית של ליגת זכויות האדם²³⁴ שמשרדיה בפאריס, ברשת של הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים ובברית העולמית של החוק הסביבתי²³⁵.

²³¹ <http://www.pcbs.org/>

²³² <http://home.birzeit.edu/ceohs/ea.html>

²³³ <http://www.lawsociety.org/AboutL/Index.html>

²³⁴ International Federation of Human Rights Leagues

²³⁵ Environmental Law Alliance Worldwide

המרכז הישראלי-פלסטיני למחקר ולמידע²³⁶

המרכז הוא גוף לא-ממסדי שהוקם ב-1988, ופועל בין היתר למציאת פתרונות ופישור בבעיות סביבתיות משותפות לרשות הפלסטינית ולישראל. המשרד פעל והשיג שיתוף פעולה, בעיקר בתחום איכות הסביבה והבריאות הציבורית, ממשרדי איכות הסביבה והבריאות של ישראל ושל הרשות הפלסטינית, וכן מהקהילה הבין-לאומית המעורבת בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's)

ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's) שנוסדו בשנים האחרונות, יזמו מחקר, איסוף נתונים ופעילויות אחרות. הארגונים הלא-ממשלתיים עוסקים בעיקר בתיעוד נושאים סביבתיים, מחקר והצעת פעולות שיקום.

ארגונים אזוריים וארגונים פלסטיניים ישראליים²³⁷ – בטרם החלו המהומות בשטחים באוקטובר 2000, פעלו שלושה ארגוני סביבה ישראליים-פלסטיניים מרכזיים, (לא בהכרח באופן בלעדי): ארגון (Palestinian Israeli Environmental Secretariat) PIES, ארגון (Israel Palestinian Center for Research and Information) IPCRI, וארגון (Peace Research Institute in the Middle East) פרימ, פעולתם של ארגונים אלה פחתה מאוד, או הופסקה, עם תחילת המתיחות. גם הארגון האזורי האחד הפעיל בישראל – FOEME (Friends of the Earth Middle East) נפגע וצמצם את פעילותו מאז אוקטובר 2000.

²³⁶ <http://www.ipcri.org/index1.html>

²³⁷ קרסין א', **ארגונים הפעילים למען איכות הסביבה והחיים בישראל**, סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה II, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה וחיים וסביבה – ארגון הגג של ארגוני הסביבה בישראל, בשיתוף פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה בישראל, יולי 2001. עמ' 134.

טבלה מס' 1: מינהל סביבתי במדינות בעולם

| מדינה | אזור | זרלי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה הממשל | הערות |
|----------------|----------------|--|---|-------------|------------|--|
| אוסטרליה | אוסטרליה | הגנת הסביבה בסמכותם של יחידות ומשרדים רבים | החוקה מ-1900 אינה מת'יחסת להגנת הסביבה | משפט מקובל | דמוקרטיה | נמתחה ביקורת על כך שהגנת הסביבה נתונה לשיקולה של כל ממשלה וממשלה אזורית במדינה, ולכן נפגעת יעילותה |
| האיחוד האירופי | אירופה | | | | | |
| ארגנטינה | אמריקה הדרומית | משרד יחיד קובע את המדיניות; הסמכויות בין מחולקות בין מספר משרדים | חוקה (מעודכנת) מ-1994; התייחסות נרחבת להגנה על הסביבה | משפט אזורי | דמוקרטיה | שיטה של אמנות והסכמים בין-מחזוריים, או בין הממשל הפדרלי והמחוזות, מאפשרת שיתוף פעולה סביבתי |

| מדינה | אזור | זרכי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה הממשל | הערות |
|-------------|-----------|---|--|---------------------------------|------------|--|
| גרמניה | אירופה | משרד יחיד הכולל שלוש יחידות | חוקה מ-1990 בה הוראה לשמירת משאבים טבעיים | משפט קונטיננטלי | דמוקרטיה | עד 1986 היה נושא איכות הסביבה נתון בסמכותם של משרד הפנים, משרד החקלאות ומשרד הבריאות |
| דרום-אפריקה | אפריקה | משרד יחיד מטפל בנושאים סביבתיים; הסמכויות מחולקות בין שלושה ענפים עיקריים | חוקה מ-1994 הכוללת סעיף הגנה על הסביבה | משפט רומני-הולנדי והמשפט המקובל | דמוקרטיה | דוגמא טובה לפיתוח חדיש בתחום הסביבתי |
| הודו | דרום-אסיה | משרד יחיד הפועל לאיכות הסביבה, בתיאום עם משרדים אחרים | בחוקה מ-1950 הכנסו תיקונים, וביניהם הוראות העוסקות בהגנת הסביבה | המשפט המקובל | דמוקרטיה | בין פעולות המשרד לאיכות הסביבה והיערות: ייעור וקידום הסביבה באזורים נחשלים |

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|----------------|--------------------------|---|-------------|--|--------------------|-----------------|-------------------|----------|--------------|---|
| מדינה | הולנד | מדינת הגנת הסביבה | מדיניות המיושמת ע"י המשרדים ברמה המקומית וברמה הלאומית | חוקה | החוקה מסדירה את הגנת הסביבה | שיטה משפטית | משפט קונטיננטלי | מבנה הממשל | דמוקרטיה | הערות | בחוק גישה כוללת (הוליסטית) לבעיות סביבתיות |
| מדינה | הונגריה | מדינת הגנת הסביבה | משרד יחיד לאיכות הסביבה, מתאם פעילויות סביבתיות של שאר המשרדים, המחזיקים גם הם בסמכויות | חוקה | ישנה חוקה מ-1949, שהכנס בה תיקון המתייחס לאיכות הסביבה | שיטה משפטית | משפט קונטיננטלי | מבנה הממשל | דמוקרטיה | הערות | הבעיה היא של חוסר מודעות של הפוליטיקאים לנישאי הסביבה |
| מדינה | דרום-מזרח אסיה | מדינת הגנת הסביבה | מניחל סביבתי הכולל יחידות רבות העוסקות באופן ייחודי בהגנת הסביבה | חוקה | בחוקה מ-1947 ישנה התייחסות עקיפה להגנת הסביבה | שיטה משפטית | משפט קונטיננטלי | מבנה הממשל | דמוקרטיה | הערות | |

| מדינה | אזור | זרמי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה המשל | הערות |
|-------|----------------------------|--|--|---|----------------------|--|
| ירדן | אסיה – המזרח התיכון | אין משרד ייעודי לאיכות הסביבה; משרדים שונים מחלקים את הסמכויות בנוגע לאיכות הסביבה | חוקת ירדן, מ-1952 אינה מתייחסת לאיכות הסביבה | המשפט המקובל | ממשל פרלמנטרי מלוכני | |
| מצרים | צפון-אפריקה – המזרח התיכון | משרד יחיד לאיכות הסביבה (מ-1997) קובע מדיניות ויישום; פועל עם גורמי פיתוח לאומיים ובין-לאומיים | בחוקה אין התייחסות לנושא איכות הסביבה | המשפט המקובל, משפט אסלאמי ומשפט נפרלילאני | דמוקרטיה נשיאותית | המשרד לאיכות הסביבה מופקד על קידום היחסים עם מדינות וארגונים אזרחיים ובין-לאומיים בנושא איכות הסביבה |

| מדינה | אזור | זרכי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה הפומשל | הערות |
|-----------|--------------------------|---|---|--|-----------------------------|--|
| סוריה | אסיה – מזרח התיכון | המשרד לאיכות הסביבה (מ-1991) מרכז את הטיפול המשמלתי בנושאי איכות סביבה ופועל להגברת המודעות הציבורית לנושא | חוקה נחקקה לראשונה ב-1930, אושרה במתכונתה הנוכחית ב-1973. אינה כוללת התחייחות לסוויית איכות הסביבה. | משפט קונטיננטלי, עם שרידים של מערכת עותומנית. נהוג החוק המוסלמי בנושאי אישות | נשיאותי רפובליקני עם פרלמנט | |
| סין | אסיה | משרד יחיד לאיכות הסביבה, המתואם פעילויות סביבתיות של שאר המשרדים | החוקה, מ-1982, כוללת מספר חובות בדבר התגנה על הסביבה | משפט מנהגי ומשפט קונטיננטלי | דיקטטורה קומוניסטית | דיינים רציניים באיכות הסביבה, דבר שלא בא לידי ביטוי מתאים בפעולות בשטח |
| פיליפינים | דרום-מזרח אסיה | משרדים אחדים המחלקים ביניהם סמכויות בהגנת הסביבה | לחוקה השפעה רבה בנושאי סביבה | משפט קונטיננטלי והמשפט המקובל | דמוקרטיה (3 ענפים) | מבנה מיינהלי דומה למבנה בארה"ב |

| מדינה | אזור | זרכי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה הממשל | הערות |
|------------|----------------|--|---|-----------------|---------------------|---|
| פינלנד | צפון-אירופה | המשרד לאיכות הסביבה מחזיק בכל הסמכויות להגנת הסביבה | החוקה כוללת התייחסות לאיכות הסביבה – האחוריות לסביבה ברשות הכלל | משפט קונטיננטלי | רפובליקה פרלמנטרית | מרכזי סביבה אזוריים אחדים (Regional Environmental Centers) הוקמו כדי לפתור עימותים בין יחידות הממשלה ומשרדיה |
| קובה | אמריקה המרכזית | משרד יחיד קובע את המדיניות; ועדה לאומית ונופים משפטיים אחדים אוכפים ומיישמים | חוקה, שנקתבה לאחר מהפיכת 1959, כוללת הוראות בדבר הגנת הסביבה | קומוניסטית | דיקטטורה קומוניסטית | התכנית הלאומית לסביבה ולפיתוח, נוצרה ואושרה בהשראת אגודת 21 של האו"ם |
| קוסטה-ריקה | אמריקה המרכזית | המשרד לאיכות הסביבה והאנוגיה, חוקם על-פי חוק בשנת 1982; פעילות ענפה של ארגונים לא-ממסדיים. | בחוקה, מ-1949, ישנה התייחסות מפורשת לאיכות הסביבה | משפט קונטיננטלי | רפובליקה דמוקרטית | |

| מדינה | אזור | זרבי הגנת הסביבה | חוקה | שיטה משפטית | מבנה הממשל | הערות |
|-------|-------------------|--|--|-----------------|------------|--|
| קניה | אפריקה | המשרד לאיכות הסביבה הוא המתאם פעילויות סביבתיות של משרדים אחרים | החוקה, מ-1964, אינה מתייחסת לאיכות הסביבה | המשפט המקובל | דמוקרטיה | בולט העיסוק בחיות הבר |
| רוסיה | מזרח-אירופה ואסיה | משרד יחיד לאיכות הסביבה, מתאם פעילויות סביבתיות של שאר המשרדים, המוזיקאים גם הם בסמכויות | החוקה, מ-1993, כוללת הוראות בדבר הגנת הסביבה | משפט קונטיננטלי | דמוקרטיה | נעשה ניסיון שטרם צלח לרכז את כל הסמכויות במשרד לאיכות הסביבה |

סיכום

תמונת המצב של המינהל הסביבתי במדינות העולם הפזורות על-פני כדור הארץ²³⁸, מראה שאין דפוס מינהל אחיד ולא דרך להגדרתו על בסיס אפיון נראה לעין של המדינה. צורותיו ואופניו של המינהל הסביבתי משתנים ממדינה למדינה בהתאם לגורמים רבים, וביניהם: גודל המדינה, שיטת המימשל והמשטר שלה, הבעיות הסביבתיות הייחודיות לה, רמת הפיתוח והכלכלה, נסיבות פוליטיות, רקע הסטורי וכיו"ב.

הסמכות המינהלית המרכזית לענייני סביבה, מתגבשת במדינות העולם בעיקר באחת משלוש דרכים, כשגם בתוכן רב השוני:

- משרד יחיד לאיכות הסביבה הכולל את כל הסמכויות בנושא;
- משרד יחיד לאיכות הסביבה שגם מתאם בין פעילויות המשרדים האחרים בענייני איכות הסביבה;
- משרדים או גופי-מינהל אחדים, המחזיקים בסמכויות בעניינים סביבתיים.

עליית המודעות העולמית לנושאי איכות הסביבה, מאז כנס סטוקהולם ב-1972, באה לידי ביטוי גם בהיבט המינהלי. לדוגמא, במדינות רבות הוקמו משרדים, או יחידות ממשלתיות לאיכות סביבה, שלא היו קיימים בהן קודם, או שנעשו מהלכים לריכוז נושאי הסביבה בגופי מינהל מרכזיים.

בספרות המשפטית נטען כבר ב-1970, כי התחיקה הקיימת אינה מספקת וכי הבטחת ההגנה על הסביבה מחייבת עיגון זכות ראויה לסביבה בחוקה, כפי שכתב ריצ'רד אוטינגר במאמרו²³⁹:

“Probably only an amendment to the Constitution, guaranteeing to each citizen a wholesome and unimpaired environment, can overcome these inadequacies. Such a provision of the Constitution would have been meaningless to those attending the Constitutional Convention in Philadelphia almost 200 years ago... Today, however, the threats to our environment and to our survival are as real as were the dangers to free speech and free assembly to the Constitutional Convention.

²³⁸ הסקירה שהובאה לעיל מבוססת על מחקר הספרות, ויש להניח שייתכנו פערים בין הכתוב לבין המצב הנוהג בשטח.

²³⁹ Richard L. Ottinger, “Legislation and the Environment: Individual Rights and Government Accountability”, *Cornell L. Rev.* 55 (1970) 666, at p. 672.

Declaring this new right as a matter of constitutional principle is the kind of national statement of policy that might clarify our present ambivalence. It would provide badly needed guidance to the federal agencies and would also provide the most effective environmental protection within our power. Most important, the process of amending the Constitution would give the people of the United States the opportunity to register their affirmation of such a new public policy”.

ואכן, בשני העשורים האחרונים קיימת הנטייה לכלול סעיף להגנת הסביבה בחוקות העוברות שינויים²⁴⁰.

סעיף כזה קיים, לדוגמא, אצל כל עשרים המדינות באפריקה, שאימצו בשנים-עשרה השנים האחרונות חוקות חדשות^{241, 242}.

במשך הזמן תוקנו גם חוקותיהן של מדינות רבות, כשהכיוון הוא של חקיקה אינטגרטיבית (כוללנית). כך לדוגמא היה בדרום-אפריקה, ברזיל, אנגליה והולנד²⁴³, אם כי, כפי שצויין לעיל, ברבות מהחוקות, כמו גם בארצות הברית ובקנדה, לא מוכרת הזכות לאיכות סביבה נאותה. נשיא בית המשפט העליון בישראל, פרופ' אהרון ברק, התייחס למשפט הסביבתי, האנלוגי לנושא המינהלי-משפטי הנדון כאן, כשקבע בפסק דינו²⁴⁴: "בעיית איכות הסביבה היא בעיה עולמית החוצה גבולות. נדרש שיתוף פעולה בין-לאומי. הבעיות המתעוררות אצלנו דומות לבעיות המתעוררות במדינות אחרות. "הסביבה – אותה סביבה היא בכל מקום; הבעיות הן אותן בעיות; השחקנים אותם שחקנים (245)". עם זאת, לכל מדינה בעייתיה שלה. גם אם השיקולים העקרוניים הם

²⁴⁰ לדוגמא: שני, "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבין-לאומי", **המשפט** ו', 2001, עמ' 297, 312.

²⁴¹ לפחות שלושים ושתים מדינות באפריקה הכניסו הוראות להגנת הסביבה בחוקותיהן. <http://www.eli.org/pdf/africaconstitutions00.pdf>

²⁴² שני שלישים מהחוקות של המדינות האפריקניות, כוללות זכות חוקתית לסביבה בריאה. מעטות ביניהן המדינות שיישמו את הזכויות הללו. <http://www.eli.org/africa/forumarticle2.htm>.

²⁴³ J.C. Tucker "Constitutional Codification of an Environmental Ethic" *Florida L. Rev.* 52 (2000) 299, at p. 304-312

²⁴⁴ בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, נפסק ב-16.3.04.

²⁴⁵ פיש ד', **דיני איכות הסביבה בישראל**, הוצאת מחשבות – משפטים, בני ברק, 2002, עמ' 13-14.

דומים, האיזון ביניהם משקף את ייחודה של כל חברה; ואת המאפיין את הסדרה המשפטיים... זה כוחו ואלה גבולותיו של המשפט ההשוואתי. כוחו בהרחבת האופק ושדה הראייה הפרשני. כוחו בהדרכתו של הפרשן באשר לפוטנציאל הנורמטיבי הטמון בשיטת המשפט (246). מגבלותיו בייחוד של כל שיטת משפט, מוסדותיה, האידיאולוגיה המאפיינת אותה, והאופן בו היא מטפלת בפרט ובחברה. אכן, המשפט ההשוואתי הוא כחבר בעל נסיון. רצוי לשמוע בעצתו הטובה, אך זו אינה צריכה להחליף הכרעה עצמית. כך בדרך-כלל. כך בוודאי באשר לאיכות הסביבה. הבעיות דומות; השיקולים על כף המאזניים דומים. עם זאת, המשקל שיש ליתן לשיקולים השונים משתנה משיטת משפט לשיטת משפט".

הבחינה והסקירה הנרחבת והכללית שנערכו במחקר זה אודות ארגון המינהל וההסדרים הסביבתיים במדינות העולם, שימשו מבוא המוביל, מטבע הדברים, לבדיקה ממוקדת ומעמיקה יותר לגבי מבנהו והתנהלותו של המינהל הסביבתי בישראל.

העובדה שלא ניתן להגדיר את סוג או דרך המינהל הסביבתי במדינה כלשהי על-פי המאפיינים שלה, מובילה להנחה שגם את המינהל הסביבתי בישראל לא ניתן לאפיין בעזרת דגם של מדינה אחרת, לא על-פי האזור הגיאוגרפי הקרוב ולא על-פי דמיון כלכלי, משטרי, או אחר.

התוצאה היא, שכדי ללמוד את המבנה ואת הנעשה במינהל הסביבתי בישראל, יש צורך לחקור אותו עצמו, ללא יכולת משמעותית של הגדרה על-פי מודלים של מדינות אחרים.

תוצאה זו היא הבסיס להמשך המחקר המפורט.

²⁴⁶ ע"א 295/81 עזבון המנוחה שרון גבריאל נ' גבריאל, פ"ד לו(4), 533, 542.

פרק V

השלטון המרכזי בישראל – רשויות ציבוריות ואיכות הסביבה

פתח דבר

השלטון המרכזי בישראל עוסק בענייני איכות הסביבה גם באמצעות משרדי הממשלה, וגם דרך רשויות ציבוריות למיניהן.

קשה למצוא מכנה משותף שיגדיר את כלל הרשויות הציבוריות הפועלות בישראל בתחומי איכות הסביבה. רשויות אלו פרוסות על-פני תחומי הסביבה לסוגיהם ובאזורי הארץ השונים. יש בהן הפועלות מכוח הדין ואחרות – מכוח החלטות הממשלה, או באופנים אחרים. יש רשויות שעיקר עיסוקן בנושאי איכות הסביבה, ויש אחרות שאיכות הסביבה היא רק חלק מתחום פעילותן. יש בהן רשויות קטנות ודלות אמצעים, ויש גופים מרכזיים במדינה, בעלי השפעה משמעותית, או יכולת כלכלית ניכרת.

עד כה לא נעשה מיפוי ותיאור של הרשויות הציבוריות העוסקות בישראל בנושאי איכות הסביבה. פרק זה נועד למלא את החסר. הראשוניות של המטלה חייבה התבססות על מקורות היסוד, כלומר: בעיקר על חומר המיוצר ע"י הגופים עצמם. החלק הגדול של הראיונות, מסמכים קיימים או כאלה שחוברו במיוחד למחקר זה, כתבות, אתרי אינטרנט, פרסומים בכתבי-עת, בתקשורת וכיו"ב – מציגים את נושא איכות הסביבה בו עוסקות הרשויות, מנקודת מבטן שלהן. למרות העיבוד שנערך לחומר בטרם הובא כאן, נותר בסיס המידע – הרשויות עצמן.

בסיס זה יכול לשמש, בין השאר, תשתית גם למחקרי המשך שיבחנו ויעמתו את המידע גם באמצעות מקורות אחרים, כמו מחקרי שטח, או השוואת המוצהר לקיים והרצוי למצוי.

רשויות ציבוריות בישראל ואיכות הסביבה (לפי סדר א-ב)

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים²⁴⁷

האקדמיה היא תאגיד שהוקם בשנת 1961, בחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים תשכ"א – 1961^{248, 249}.

נשיא האקדמיה מתמנה על-ידי נשיא המדינה, על-פי המלצת האקדמיה²⁵⁰.

לפי החוק, "מטרות האקדמיה ותפקידיה הם:

- (1) לרכז בתוכה כחברים מטובי אישי המדע תושבי ישראל;
- (2) לטפח ולקדם פעילות מדעית;
- (3) ליעץ לממשלה בפעולות הנוגעות למחקר ולתכנון מדעי בעלי חשיבות לאומית;
- (4) לקיים מגע עם גופים מקבילים בחוץ לארץ;
- (5) לפעול בייצוג המדע הישראלי במוסדות ובכינוסים בין-לאומיים, מתוך תיאום עם מוסדות המדינה;
- (6) לפרסם כתבים שיש בהם כדי לקדם את המדע;
- (7) לעסוק בכל פעילות אחרת שיש בה כדי לשמש את המטרות האמורות"²⁵¹.

²⁴⁷ אתר הבית: <http://www.academy.ac.il/>

²⁴⁸ חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים התשכ"א – 1961, סעיף 4. סעיף 4 א' לחוק קובע כי לענין פקודת מס הכנסה נחשבת האקדמיה מוסד בעל אופי ציבורי לענייני תרבות, חינוך ומדע.

²⁴⁹ חברים בה 84 מדענים ומלומדים ישראלים מן המעלה הראשונה. מקום מושבה של האקדמיה הוא בירושלים.

²⁵⁰ http://www.academy.ac.il/asp/about/about_academy_body.html

²⁵¹ חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים תשכ"א – 1961, סעיף 2.

האקדמיה עסקה בתחומים הסביבתיים כבר ב-1971, כשהשתתפה בהקמת הוועדה הלאומית לביוספרה ולאיוכות הסביבה, שהיתה הגוף הלאומי הראשון שהחל לעסוק בארץ בנושא איכות הסביבה. במסגרת הוועדה הוקמו ועדות-משנה, דוגמת הוועדה לאיכות מים²⁵².

באקדמיה שתי חטיבות: החטיבה למדעי הרוח והחטיבה למדעי הטבע.

בחטיבה למדעי הטבע תחומים הדורשים היקף פעילות נרחב, שיתוף פעולה בין אוניברסיטאי והשקעה בציוד יקר.

תחומי המחקר שנבחנו עד היום הם: אסטרונומיה אימונולוגיה, חקר העצב, אנרגיות גבוהות, חקר גנום האדם וחקר הסובב²⁵³.

האקדמיה מנהיגה תכנית להכנת גרעין של מדענים צעירים לקידום הפעילות בתחום חקר הסובב²⁵⁴.

האקדמיה פעילה גם בסיוע לשימור האוספים הלאומיים במדעי הטבע, המתעדים את הצומח והחי בארץ-ישראל.

כדי לקדם את הפעילות המחקרית בתחום זה, האקדמיה מבקשת ליצור מסגרת הולמת לנושא הסיסטמטיקה וחקר מגוון המינים במסגרת הקרן הלאומית למדע²⁵⁵. אחד מחברי האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים מכהן כראש מועצת רשות העתיקות, ומתמנה לתפקידו על-ידי שר החינוך, לאחר התייעצות עם האקדמיה²⁵⁶.

למחקרי האקדמיה השלכות יישומיות של ממש בנושאים בעלי אוריינטציה סביבתית²⁵⁷.

²⁵² מרינוב אורי, פרוטוקול ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום, הישיבה מיום 26.11.2000. www.tau.ac.il/~bhkishon/kishon-26-11-2000.doc

²⁵³ http://www.academy.ac.il/asp/about/about_nature_body.html

²⁵⁴ ואף מעניקה לשם כך מלגות בתר-דוקטורט למדענים בתחום. <http://www.academy.ac.il>

²⁵⁵ http://www.academy.ac.il/asp/projects/projects_main.asp?type=3&project_id=18

²⁵⁶ סעיף 6(א)3 לחוק רשות העתיקות תשמ"ט – 1989.

²⁵⁷ לדוגמה, בעקבות סקר מקדים שנערך ע"י ועדה שהוקמה בידי האקדמיה, אותרו דרישה וצורך מדעי לשימוש בקרינת לייזר למטרות ספקטרוסקופיות, ביולוגיות ואטמוספיריות. מסקנות הוועדה הכווינו את פיתוחו של לייזר אלקטרוניים חופשיים בידי קונסורציום בראשות אוניברסיטת ת"א. הפרוייקטים הראשונים בהם ייעשה שימוש בלייזר האלקטרוניים החופשיים יהיו, בין היתר, בתחומים של חישה מרחוק והשפעות טוקסיקולוגיות על רקמות אנושיות. <http://192.116.109.38/filemanager/download/320%>

תחום נוסף בו תורמות פעולות האקדמיה לתחומים אקולוגיים-סביבתיים הוא מחקר והערכות בתחומים בהם מעורבים גורמים רבים, דבר המצריך שיתוף פעולה רב, כדוגמת ארגון הכנס הראשון בנושא ההשלכות האזוריות של השינויים האקלימיים הצפויים עקב התחממות כדור הארץ.²⁵⁸

מועצת האקדמיה יזמה וליוותה את תהליך הקמתה של המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, דרך חקיקת חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג – 2002.²⁵⁹

המועצה מתפקדת תוך צפיית פני העתיד, כחלק מהמגמה לפיתוח בר-קיימא²⁶⁰. במועצה יושב דרך קבע חבר אקדמיה. תקציבה הוא חלק מתקציב האקדמיה, והיא מקבלת מהאקדמיה גם שירותים מנהליים.²⁶¹

בתי הזיקוק לנפט בע"מ²⁶²

בתי הזיקוק אינם חברה שתפקידה פעולה בתחום איכות הסביבה. עיסוקם בנושא איכות הסביבה נעשה בצד פעילותם הרגילה, ואולי תוך ניסיון להפחתת הפגיעה הנגרמת ממנה לסביבה.²⁶³

²⁵⁸ הכנס התקיים ב-1991, ואורגן ע"י האקדמיה הלאומית למדעים וממשלת ישראל במשותף. מטרת הכנס היתה לאפשר למדינת ישראל להיערך לפעילות בנושא, כמו גם לתת כלים להשתלבות בפעילויות הבין-לאומיות.

בכנס נקבעו גם הצרכים וההשלכות של מחקר שינויי האקלים בישראל ונבחנו תחומי המחקר הדרושים להבנת מכלול ההשפעות הסביבתיות הצפויות.

"ההשלכות האזוריות של שינויים אקלימיים עולמיים" הביוספירה כ"א 8, מאי 1992.

נלקח מ: 18 – www.snunit.k12.il/heb_journals/biosfera/210801.html

²⁵⁹ מטרת החוק היא להקים מועצה שתעמיד לרשות הממשלה ייעוץ מקצועי בלתי תלוי בתחומי התכנון, הארגון, ההסדרה והתקצוב של המחקר והפיתוח האזרחי אשר המדינה משתתפת במימונו.

²⁶⁰ **נציב הדורות הבאים, דין וחשבון לשנת 2002.**

<http://www.knesset.gov.il/future/heb/report02.htm>

²⁶¹ <http://www.academy.ac.il>

²⁶² <http://www.mni.gov.il/heb/about.shtm>

²⁶³ ברון ל', "מתחשבים באיכות הסביבה: בז"ן תשקיע 50 מליון שקל בפרוייקטים אקולוגיים", **מעריב** עסקים, 9.3.04, עמ' 7. "בבז"ן החליטו להגדיל את ההשקעות בתחום איכות הסביבה, לאחר שבמהלך 2003 אירעו שני מקרים שבהם תקלה באספקת החשמל לבתי הזיקוק גרמה לזיהום אוויר חמור באזור מפרץ

בתי הזיקוק הם הספק העיקרי של מוצרי הדלק במשק. החברה שהוקמה ב-1959²⁶⁴, נמצאת בחלקה הגדול בבעלות ממשלתית²⁶⁵ ומפוקחת על-ידי משרד התשתיות הלאומיות. עיקר פעולותיה בייבוא נפט גולמי וזיקוקו, פעולות אשר בהן היא מונופול.

פעילות בתחומי הסביבה²⁶⁶

בבתי הזיקוק מנסים למנוע את התופעות הסביבתיות השליליות הנלוות לפעולתם בתחום הדלק²⁶⁷,²⁶⁸. בתי הזיקוק מציעים²⁶⁹ להקים במתחם בו ממוקמים בתי הזיקוק ומפעלים אחרים, מועצה מקומית תעשייתית²⁷⁰,²⁷¹ שבאמצעותה יקצו ליישובי האזור משאבים כספיים לטיפול בנושאי איכות סביבה²⁷².

חיפה. יו"ר דירקטוריון בז"ן, אוהד מראני, אמר כי החברה מייחסת חשיבות רבה לשמירה על איכות הסביבה. לדברי מראני, החברה תמשיך בשיתוף פעולה מלא עם המשרד לאיכות הסביבה ואיגודי הערים באזור חיפה ואשדוד".

<http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=259&PageNumber=&go> ²⁶⁴
=BackXtimes

²⁶⁵ 74 אחוזים ממניותיה נמצאים בבעלות ממשלתית.

²⁶⁶ אתר האינטרנט של בתי הזיקוק לנפט: <http://www.orl.co.il>

²⁶⁷ בפסיקה קיימות דוגמאות הקושרות את בתי הזיקוק למפגעי סביבה, כמו:

בג"צ 2112/91 – אדם טבע ודין ואחי' נ' השר לאיכות הסביבה. תק-על 91(2), 244.

בג"צ 3126/95 – עמרם מצנע ראש עיריית חיפה נ' שר האנרגיה. תק-על 98(3), 1181.

²⁶⁸ אם כי התופעות אינן נמנעות כליל. לדוגמא: טל א', "ושוב: זיהום בגלל תקלה בבתי הזיקוק", **מעריב** עסקים, 7.10.03, עמ' 17. או: חיון ד', "נאות הורתה לנקוט בכל האמצעים המשפטיים" נגד האחראים לתקלה החוזרת בבז"ן. בערב יום הכיפורים כוסה איזור המפרץ שוב בעשן, עקב חזרת הכשל במערכת החשמל של בתי הזיקוק", **גלובס** אינטרנט 07.10.03.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docView.asp?did=729569>

²⁶⁹ חיון ד', "מנכ"ל בתי הזיקוק מתנגד לשיוך שטחי המפעלים במפרץ חיפה לרשות מקומית", **גלובס**,

אינטרנט, 16.1.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=654012>

²⁷⁰ הכוללת נציגי ממשלה – משרדי הבריאות, הפנים ואיכות הסביבה, נציגים של הרשויות המקומיות הסמוכות ונציגים של התעשיות במקום.

²⁷¹ על המעמד האקס-טריטוריאלי של בתי הזיקוק ראה גם: ה"פ (חיפה) 30340/97 – בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' המועצה האזורית זבולון. תק-מח 2001(1), 7679, עמ' 7680.

²⁷² לדברי מנכ"ל בתי הזיקוק, החלופה של סיפוח המתחם לרשות מקומית זו או אחרת, תפגע בטיפול בנושאי איכות הסביבה.

החל משנות השבעים פועל במפעלים של בתי הזיקוק מהנדס איכות סביבה, הכפוף ישירות למנהל המפעל. למהנדס תפקידים תוך-מערכתיים, כגון בדיקות ומעקבים שנועדו לוודא כי המפעל עומד בדרישות הרשויות,²⁷³ וידוא תקינות אמצעי הניטור והפחתת הזיהום במתקני המפעל²⁷⁴. בנוסף, מעורב המהנדס בכל תכנית חדשה המפותחת בבתי הזיקוק.

למהנדס גם תפקידים חוץ-מערכתיים, הכוללים העברת נתונים לרשויות ושמירה על הקשר עם איגודי הערים לאיכות הסביבה והמשרד לאיכות הסביבה לבירור תלונות הציבור.

תחומים נוספים של איכות סביבה בהם פועלים בתי הזיקוק בניסיון להפחית נזקים לסביבה, הם: הקמת מערך ניטור למדידת פליטת גופרית דו-חמצנית^{275, 276}, סיוע בתחזוק פארק אפק²⁷⁷, שריפה דרך הלפיד^{278, 279} הגבהת הארובות²⁸⁰ ושימוש בחיידקים "זוללי שמן"^{281, 282, 283}.

²⁷³ לדוגמא: המהנדס מוודא כי השפכים המוזרמים אל נחל הקישון יעמדו בסטנדרטים שניתנו על-ידי הוועדה למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים ומוודא הגעת פסולת מסוכנת לאתר רמת חובב.

²⁷⁴ לדוגמא, המהנדס אחראי על בדיקת פעולתם התקינה של מדי האטימות בתוך הארובות.

²⁷⁵ זהו מפעל משותף לבתי הזיקוק ולחברת החשמל, אשר במהלכו הוקמו מערכות הניטור המשוכללות באזור חיפה ואשדוד. מערך הניטור מאפשר למדוד את ריכוזי הגופרית הדו-חמצנית הנפלטת לאטמוספירה בזמן אמת, ולסייע להפחית את המטרד הסביבתי.

²⁷⁶ לדברי החברה, היא עומדת בכל התקנים והמגבלות לגבי פליטת מזהמים, כפי שנקבעו על-ידי איגוד ערים לאיכות הסביבה חיפה, ועל-ידי המשרד לאיכות הסביבה. מתוך: כהן ע', "בתי הזיקוק: אנו עומדים בכל התקנים", **הארץ**, אינטרנט, 11.8.02.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=194689&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=o>

²⁷⁷ פארק אפק, המתוחזק על-ידי החברה להגנת הטבע, שימש שנים רבות כמקור המים למערכת התפעול של בתי הזיקוק. בתי הזיקוק מסייעים בתחזוקת האתר ובשימור המבנים שבו לטובת הציבור.

²⁷⁸ הלפיד של בתי הזיקוק מהווה שסתום בקרה לפליטת הגזים המצטברים במתקני בתי הזיקוק כתוצאה מתקלות ועודפים. גזים אלה מתנקזים אל הלפיד באמצעות מערכת מרכזית, שם הם נשרפים ונפלטים לאטמוספירה, ללא פיזור מרוכז אל סביבתם הקרובה.

²⁷⁹ הלפיד לא הוכיח תמיד את יעילותו, כמו לדוגמא: בעת התקלה של פליטה רבה של גזים וחלקיקים, שאירעה ב-15.9.03. טל א', זלינגר א', ברון ל', "שמים שחורים", **מעריב**, 16.9.03, עמ' 17.

²⁸⁰ כדי להפחית את זיהום האוויר, הקימו בתי הזיקוק שתי ארובות בגובה 80 מטר, המפזרות את החומרים הנפלטים בגובה רב ובכך מאפשרות את פיזורם ודילולם בשכבות אוויר גבוהות, תוך הקטנת ריכוזם והשפעותיהם האקולוגיות. בהקשר זה יש לשים לב לכך שתקנות למניעת מפגעים (איכות אוויר),

284 התאחדות התעשיינים

זהו הארגון היציג של התעשיינים בישראל וחברים בו מרבית מפעלי התעשייה בישראל, מפעלים בבעלות פרטית, ציבורית וממשלתית. ההתאחדות, המייצגת את כלל התעשייה הישראלית, אינה חלק של משרד התעשייה והמסחר. בצו של שר הפנים נקבע כי ההתאחדות היא גוף ציבורי מקצועי, הרשאי להגיש בוועדות התכנון והבנייה התנגדות לתכנית מתאר מחוזית, מקומית או מפורטת, שהופקדה ושיש לו בה עניין ציבורי²⁸⁵. למעמד זה יכולות להיות כמובן גם השלכות סביבתיות.

במסגרת ההתאחדות פועל אגף כימיה, פרמצבטיקה ואיכות סביבה – בו חברים מפעלים מתחומי הכימיה השונים (כימיקלים, דשנים, דלקים, תרופות וכיו"ב). האגף מרכז את הטיפול בנושאי איכות הסביבה בתעשייה.

במסגרת פעילותו, מייצג האגף את עמדת התעשיינים בוועדות התקינה של מכון התקנים²⁸⁶ ומרכז את הפעילות של ענף יצרני הדטרגנטים, הן בבעיות הענפיות השונות, ובכללן איכות הסביבה.

התשנ"ב – 1992, מתייחסות אל זיהום אוויר במושגים של ריכוז המזהם ולא של הכמות הנפלטת ממנו. ההגבה גורמת גם לפיזור הגזים הנפלטים אל שטח רחוק ורחב יותר.

²⁸¹ בתי הזיקוק משתמשים בחיידקים מיוחדים המוחדרים למי השפכים, מעכלים את שאריות הדלק שבהם ומפרקים אותן. כתוצאה מכך מופחתת מידת הזיהום של שפכים אלה, עד לרמה המאפשרת הזרמתם לקישון.

²⁸² שימוש זה בחיידקים לפירוק ביולוגי של שפכים, הוא תוצאה של שיתוף פעולה בין בתי הזיקוק והפקולטה להנדסה אזרחית בטכניון (המחלקה להנדסת הסביבה ולמשאבי מים). במסגרת פיתוח הזן המיוחד של החיידקים, נבדקו היחסים האופטימאליים בין כמות החיידקים לכמות המזון (הדלק), על-מנת שלא יתברו יתר על המידה, או לחלופין, יושמדו על-ידי רעלים מסוימים, וגובשה הנוסחה הסופית המתאימה לצורכי המפעל.

²⁸³ לפי סעיף 4(6) לצו רשויות נחלים ומעיינות (רשות נחל הקישון) התשנ"ה – 1994, ברשות נחל הקישון חבר נציג בז"ן. תפקיד הרשות לפי סעיף 4 לצו ולפי סעיף 3(א) לחוק רשויות נחלים ומעיינות תשכ"ה – 1965 הוא, בין היתר, שמירת הנוף ומתנות הטבע לאורך הנחל והכשרת שטחים לצרכי גנים, נופש וספורט.

²⁸⁴ http://www.moit.gov.il/tamas_level2.asp?sid=495

²⁸⁵ ב-11.4.02 תיקן השר את צו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתכנית), תשל"ד – 1974. קובץ תקנות, 6161, כ"ט בניסן התשס"ב, 11 באפריל 2002, עמ' 600. וגם: מורגנשטרן ר', "התאחדות התעשיינים תוכל להגיש התנגדויות בוועדות לתיכנון ולבנייה", **מעריב**, עסקים, 20.3.2002, עמ' 7.

²⁸⁶ סעיף 2(2)ד) לתקנון מכון התקנים הישראלי התשס"ג – 2002, ק"ת תשס"ג, 133.

פעילות האגף בתחומי איכות הסביבה מנוהלת ע"י הוועדה לאיכות הסביבה (או ועדת מנהלי איכות הסביבה). הוועדה מייצגת את התאחדות התעשיינים בפני ועדות הכנסת ובפני משרדי הממשלה בנושאי איכות הסביבה, מעבירה למפעלים מידע ועדכון לגבי תקנות, חוקים, יוזמות וחומר מקצועי בנושאי איכות הסביבה.

לוועדה ארבע ועדות-משנה נושאיות:

- תת הוועדה לחומרים מסוכנים;
- תת הוועדה לאיכות האוויר;
- תת הוועדה לשפכים;
- תת הוועדה לניהול סביבתי.

בנוסף, פועלות בתחום זה ועדות נוספות בתחומים מסוימים כגון: זיהום קרקע, היתר רעלים, יישום לתקני פליטה, פורום פסולת מסוכנת ועוד.

הוועדה פועלת לחקיקת חוק האוויר הנקי ולתקינת תקנות בנושאים כמו פליטת מזהמים לאוויר, טיפול בפסולת מוצקה ובאריזות משומשות של חומרי הדברה מסוכנים, מחזור, טיפול בחומרים מסוכנים, ופועלת לביטול חקיקת-עזר סביבתית מקומית והמרתה בחקיקה ארצית.

הוועדה מייצגת את התאחדות התעשיינים במנהלת התו הירוק^{287, 288}, עוסקת בהשקעות בתחום איכות הסביבה, בייעוץ למפעלים, בתקינה, בסיוע ובמתן מידע והכוונה בנוגע לחומרים מסוכנים ולפליטת מזהמים לאוויר.

²⁸⁷ "תו ירוק" מוענק על-ידי המשרד לאיכות הסביבה ומכון התקנים הישראלי למוצרים שפגיעתם בסביבה פחותה ביחס למוצר אחר בעל ייעוד זהה. עידוד מפעלים לקבלת "תו ירוק" למוצריהם מגביר את הדרישה ל"צרכנות ירוקה" לתועלת היצרנים, הקונים והסביבה – במקביל ליתרון שיווקי תדמיתי עבור המפעל ולפתיחת שווקים בין-לאומיים בחו"ל, הדורשים עמידה בקריטריונים מחמירים של איכות סביבה. <http://www.environment.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enDispWho=Articals%5E12167&enVersion=0&enZone=iso>

²⁸⁸ "מנהלת תו ירוק", בה חברים נציגי המשרד לאיכות הסביבה, מכון התקנים הישראלי, ארגונים ירוקים, התעשייה והצרכנים, דנה בבקשות לקבלת היתר לסמן מוצר (או שירות) ב"תו ירוק". הבקשה נבחנת בהתאם לקריטריונים שמנוסחים בתקן ישראלי 1738 (הנחיות כלליות להערכת מוצרים שפגיעתם בסביבה פחותה – "מוצרים ירוקים").

<http://www.environment.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enDispWho=Articals%5E12168&enVersion=0&enZone=iso>

הוועדה יוזמת פרויקטים בנושא איכות הסביבה בהשתתפות המדינה²⁸⁹, מספקת חומר מקצועי בנושא איכות הסביבה, מידע על כלי סיוע ומימון למפעלים המעוניינים לפעול למען איכות הסביבה ומקיימת ימי עיון מקצועיים בנושאי איכות הסביבה.

הוועדה פועלת עם המשרד לאיכות הסביבה במציאת מענה לבעיות ייחודיות המאפיינות תת-ענפים תעשייתיים, כגון תעשיות הדטרגנטים, חומרי ההדברה, מצבעות הטקסטיל, ועוד.

הוועדה נמצאת בקשר עם יחידות סביבתיות ברשויות ובארגונים שונים²⁹⁰.

החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ

זוהי חברה ממשלתית, חברה-בת של המכון הישראלי למחקר ביולוגי, הנמצאת תחת אחריות ראש הממשלה²⁹¹. החברה, שנוסדה ב-1979, מתמקדת במסחור הטכנולוגיות החדשניות והישגיו המדעיים של המכון הביולוגי, וחוקריה עובדים עם מדעני המכון בצוותים משותפים²⁹².

החברה עוסקת במחקרים בסיסיים ושימושיים ומתמחה בביו-טכנולוגיה, כימיה רפואית ובמדעי הסביבה.

תחומי הפעילות המרכזיים של החברה הם: מחקר פרמקולוגי, קידום פרויקטים ביו-רפואיים, פיתוח תרכובות ביולוגיות פעילות, סינתזה אורגנית, פיתוח ובדיקת שיטות אנליטיות, ניסויים פרמקולוגיים בכימיקלים והערכתם הטוקסיקולוגית²⁹³.

²⁸⁹ לדוגמה, סיוע להוצאה לאור של שלושת כרכי "קובץ חיקוקים בנושא איכות הסביבה", הוצאת הלכות בע"מ, רמת השרון, 2001, שנערך על-ידי עו"ד אריה נייגר, היועץ המשפטי להתאחדות התעשיינים בתחום איכות הסביבה.

²⁹⁰ לדוגמה, הקימה את עמותת "עלוה" הפועלת לקידום נושא איכות הסביבה בתעשייה בשיתוף עם החברה להגנת הטבע.

²⁹¹ <http://www.gca.gov.il/reshut/2001/heb/industry.htm>

²⁹² <http://www.iibr.gov.il/life.htm>

²⁹³ <http://www.matimop.org.il/newrdinf/company/c1205.htm>

החברה מספקת שירותי ניטור סביבתי של מזהמי אוויר ומים, לרבות בדיקות דגימה ואנליזות של גזים²⁹⁴, עריכת סקרים והערכת סיכונים לתעשייה הישראלית²⁹⁵.
החברה פועלת בתחומי המחקר והפיתוח בשיתוף פעולה עם חברות זרות²⁹⁶.

החברה לחקר הימים והאגמים^{297, 298, 299}

המעמד המשפטי ומסגרת הפעילות של החברה

חקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל) היא חברה ממשלתית במעמד מלכ"ר. החברה עוסקת במחקר ובפיתוח במדעי הים והמים ובמתן שירותים מקצועיים בתחומים אלה. החברה עוסקת בעיקר במשימות שלטוניות, מהווה זרוע ביצועית של הממשלה, כפופה למשרד התשתיות הלאומיות ופועלת במסגרת מינהל המחקר למדעי האדמה שבמשרד.

חיא"ל הוקמה ב-1967^{300, 301} כיחידה ממשלתית במסגרת המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, במשרד ראש הממשלה. ב-1970 הפכה חיא"ל לחברה ממשלתית מסיבות של נוחות תפעולית, בלא שינוי בהגדרת משימותיה. עד 1974 היתה החברה כפופה למשרד הפיתוח, לאחר מכן, עד 1977 – למשרד התעשייה והמסחר, ולאחר מכן למשרד האנרגיה והתשתיות, שהפך ב-1996 למשרד התשתיות הלאומיות³⁰².

²⁹⁴ <http://www.gca.gov.il/reshut/1998/heb/industry.htm>

²⁹⁵ <http://www.environment-israel.com/2001/exhibitorsdb4.html>

²⁹⁶ <http://www.matimop.org.il/newrdinf/company/c1205.htm>

²⁹⁷ **מאת: ז"ר יובל כהן, מנהל כללי, 2.6.2002.**

²⁹⁸ גם: דוח פעילות של משרד התשתיות לשנת 2001.

²⁹⁹ דרך אתר המשרד לתשתיות לאומיות: <http://www.mni.gov.il/heb/map.shtm>

³⁰⁰ <http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=212&PageNumber=&goBackXtimes>

³⁰¹ <http://marine.ocean.org.il/index.html>

³⁰² עם העברת החברה לאחריותו של משרד האנרגיה והתשתיות, היא שולבה ביחד עם המכון הגיאולוגי והמכון הגיאורפיסי לישראל במסגרת מינהל המחקר למדעי האדמה, אשר הוקם כפועל יוצא של החלטת הממשלה על ארגון מוסדות המחקר הממשלתיים האזרחיים במינהלי מחקר.

מבנה ארגוני

חיא"ל כוללת שלושה מכוני מחקר: המכון הלאומי לאוקיינוגרפיה בחיפה; המעבדה לחקר הכינרת ע"ש יגאל אלון בטבחה; המרכז הלאומי לחקלאות ימית באילת.

למכוני המחקר של חיא"ל יכולות מקצועיות ואמצעים, אשר בחלקם הגדול הם ייחודיים בישראל וכוללים בין היתר: ספינות מחקר בים התיכון ובכינרת, ציוד לאיסוף נתונים בים ובכינרת, כולל מערכות לניטור סביבתי רציף ולשיגור הנתונים בזמן אמת, מעבדות מחקר משוכללות, מערכות ניסיוניות לגידול יצורים ימיים במי-ים זורמים, עד לגודל של מתקני חלוץ קדם-תעשייתיים (פיילוט) וספריות מקצועיות.

יעדים ותחומי עבודה

חיא"ל הוקמה על-מנת לספק בסיס מדעי וטכנולוגי לניצול, לשימור ולניהול משאבי הים, החופים והמים של המדינה. במסגרת משימה כוללת זו, מתמקדת תכנית העבודה הרב-שנתית של החברה בשלושה יעדים:

פיתוח כלים מדעיים לתמיכה בקבלת החלטות על ניצול, שימור וניהול הסביבה הימית של ישראל ומשאביה;

פיתוח כלים מדעיים לתמיכה בקבלת החלטות על תפעול הכינרת במערכת אספקת המים הארצית ושמירה על איכות מימיה;

פיתוח תשתית מדעית-טכנולוגית לענף החקלאות הימית בישראל ולתעשיות ביו-טכנולוגיות נלוות.

כוח-אדם ותקציב

מרבית עובדי חיא"ל הם חוקרים, מהנדסים, עוזרי מחקר וטכנאים, בדיסציפלינות השונות של מדעי הים והמים³⁰³.

התקציב השנתי של חיא"ל³⁰⁴ מגיע בחציו דרך משרד התשתיות הלאומיות והשאר הן הכנסות ממענקי מחקר ומעבודות מוזמנות מגורמים בישראל ובחו"ל, כולל משרדי הממשלה³⁰⁵ ורשויות ציבוריות.

³⁰³ ב-2002 עבדו בחיא"ל כ-200 עובדים, מהם כ-50 חוקרים בעלי תואר דוקטור.

³⁰⁴ ב-2002 עמד על סך של כ-58 מליון ש"ח.

³⁰⁵ נציבות המים, משרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הביטחון, משרד המדע ועוד.

פעילות בתחום איכות הסביבה

כללי: שלושת מכוני המחקר של חיא"ל עוסקים במגוון של פעילויות בתחום איכות הסביבה. העיסוק של חיא"ל בתחום זה אינו מעוגן בחקיקה, אלא נובע מעצם המטרה של הקמתה ע"י הממשלה כמוסד לאומי וההגדרות של משימותיה ויעדיה.

הפעילויות של חיא"ל בתחום איכות הסביבה כוללות: ניטור, מחקרים וסקרים סביבתיים; הערכות ותחזיות סביבתיות; אספקת מידע וייעוץ מקצועי בנושאי איכות הסביבה; פיתוח טכנולוגיות ידידותיות לסביבה; הכשרת כוח-אדם מקצועי, הוראה והדרכה בנושאים סביבתיים; סיוע למדינות מתפתחות בנושאים סביבתיים וייצוג המדינה בארגונים בין-לאומיים העוסקים במחקר ובניטור הסביבה הימית.

הפעילויות של חיא"ל בתחום איכות הסביבה מתבצעות עבור הממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים ממשלתיים וציבוריים והמגזר העסקי/תעשייתי. חיא"ל משתפת פעולה עם משרדי הממשלה הנוגעים בתחום³⁰⁶, ולפי העניין גם עם מוסדות מחקר ממשלתיים ומוסדות אקדמיים בישראל ובחו"ל.

פעולות ניטור, מחקרים וסקרים

חיא"ל מבצעת מגוון של מחקרי תשתית רב-תחומיים על מאפייני אזורי הים הסמוכים לישראל, על ימותיה הפנימיות ועל התהליכים הפועלים בגופי מים אלה ומשפיעים עליהם. הנתונים המדעיים המצטברים כתוצאה ממחקרים אלה, משמשים להערכות ותחזיות סביבתיות ומספקים רקע חיוני לקביעת מדיניות בתחומים הרלוונטיים של איכות הסביבה³⁰⁷.

³⁰⁶ בייחוד משרדי איכות הסביבה, תשתיות לאומיות, בריאות, חקלאות, מדע.

³⁰⁷ כך לדוגמא, מחקר של תהליכי הזרימה בים מהווה בסיס לחיזוי הפיזור והמיהול של שפכים המוזרמים אל הים ושל חומרים מזהמים העלולים להיפלט אל הים עקב תאונות; מחקרים בתחומי כימיה וביולוגיה ימית מהווים בסיס לגיבוש מדיניות לסילוק פסולת בים; מחקרים של תהליכים חופיים יוצרים בסיס להערכת ההשפעות הסביבתיות של הקמת מבנים ימיים ולגיבוש מדיניות לממשק החופים וניהול מאגר החול החופי; מחקרים על המבנה והתפקוד של המערכת האקולוגית של הכינרת יוצרים בסיס להערכת ההשפעות האפשריות של פעילות אנושית על איכות מי האגם.

ר' גם: Marinov .U., Harel .E. (editors), *The Environment In Israel* (2nd ed.), The Israel National Committee On Biosphere And Environment, Jerusalem, June 1972, p. 21.

חיא"ל מבצעת גם תכניות ניטור³⁰⁸, מחקרים וסקרים בתחומים של איכות הסביבה³⁰⁹. המטרות העיקריות של פעולות אלה הן: (1) להתריע על מפגעים סביבתיים; (2) לזהות מגמות של שינויים סביבתיים; (3) להעריך את ההשפעות הסביבתיות של תכניות פיתוח; (4) לבחון יעילות של פתרונות לבעיות סביבתיות; (5) לסייע בגיבוש מדיניות סביבתית ובאכיפה של דברי החקיקה הרלוונטיים.

חיא"ל מעורבת גם בביצוע של תסקירי השפעה על הסביבה לתכניות פיתוח לאורך החופים³¹⁰, בים³¹¹ וסביב הכינרת³¹².

חלק מהמחקרים בתחום איכות הסביבה אשר מתבצעים ע"י חיא"ל, עוסקים בבעיות סביבתיות אזוריות³¹³ ועולמיות³¹⁴. מחקרים אלה מתבצעים בשיתוף פעולה עם מוסדות מחקר בחו"ל ובמסגרות של תכניות מחקר אזוריות וגלובליות.

מידע סביבתי

הנתונים הסביבתיים הנאספים ע"י חיא"ל מרוכזים ונשמרים בבסיסי נתונים ממוחשבים ועומדים לרשות מקבלי ההחלטות וצרכנים אחרים. המידע המעובד מופץ לגורמי הממשלה

³⁰⁸ חיא"ל אחראית לביצוע של שלוש תכניות ניטור לאומיות:

- * תכנית הניטור של איכות מי הכינרת, אשר מונחת ע"י נציבות המים ומתבצעת מאז 1968.
- * תכנית הניטור של איכות מימי החופין של ישראל בים התיכון, אשר מונחת ע"י המשרד לאיכות הסביבה ומתבצעת מאז 1980. בנוסף למטרות הלאומיות, מהווה תכנית זו מחויבות של המדינה במסגרת אמנת ברצלונה להגנה על סביבת הים התיכון.
- * תכנית המעקב אחר שינויים אפשריים במפלס הים התיכון עקב התחממות כדור הארץ, אשר מתבצעת מאז 1992 במסגרת תכנית ניטור גלובלית המנוהלת ע"י ארגונים בין-לאומיים. מעקב זה מהווה מחויבות של המדינה עפ"י האמנה הבין-לאומית על שינויי אקלים.
- * חיא"ל אחראית גם לביצוע של תכנית הניטור של זיהום הים באתרי פעילות חיל הים, אשר מתבצעת מאז שנת 2000 ושל תכנית ניטור מקומיות באתרי סילוק פסולת בים, כגון הניטור השנתי באתר ההזרמה לים של הבוצה מהמפעל לטיהור שפכי גוש דן.

³⁰⁹ כגון: זיהום הים, ממשק החופים, שימור ושיקום ערכי טבע ימיים ושמירת איכות מי הכינרת.

³¹⁰ כגון: התכניות להרחבת נמלי חיפה ואשדוד.

³¹¹ כגון: התכנית להקמת איים מלאכותיים.

³¹² פיתוח חופים.

³¹³ כגון: זיהום הים התיכון.

³¹⁴ כגון: בעיות של איכות מי אגמים וההשפעות הסביבתיות של שינויי אקלים גלובליים.

הנוגעים בדבר ולגורמים אחרים, בדוחות שנתיים ותקופתיים³¹⁵. חלק מהנתונים והמידע המעובד עומדים גם לרשות הציבור, באמצעות אתר האינטרנט של החברה.

ב-2001 הוקם במכון הלאומי לאוקיאנוגרפיה "מרכז המידע הימי הלאומי", שמטרתו לרכז, לארגן, לתעד ולהפיץ נתונים ומידע על הסביבה הימית של ישראל. הנתונים שבמרכז כוללים בין היתר ממצאים של תכניות ניטור סביבתי במימי החופין (מצב הים, זיהום הים, אוכלוסיות החי והצומח ועוד), ומהווים מאגר ייחודי של מידע לצורך הערכות ותחזיות של מצב איכות הסביבה ושינויים סביבתיים.

ייעוץ מקצועי

חיא"ל מספקת ייעוץ שוטף בנושאי איכות הסביבה לממשלה, למגזר הציבורי ולמגזר העסקי והתעשייתי. הייעוץ לממשלה ולרשויות ציבוריות ניתן הן במסגרת התקשוריות חוזיות ארוכות טווח³¹⁶ והן על בסיס אד-הוק³¹⁷.

חוקרי חיא"ל משתתפים, כחברים וכיועצים מקצועיים, בוועדות מקצועיות ממשלתיות וציבוריות, העוסקות בנושאים שונים של איכות הסביבה. חוקרי חיא"ל מספקים גם לממשלה ולגורמים אחרים חוות-דעת מקצועיות בקשר להליכים משפטיים בנושאי איכות הסביבה.

פיתוח טכנולוגיות ידידותיות לסביבה

במסגרת פיתוח התשתית המדעית – טכנולוגית לענף החקלאות הימית בישראל, עוסקת חיא"ל גם בפיתוח טכנולוגיות ידידותיות לסביבה³¹⁸.

³¹⁵ כגון: הדוח השנתי המסכם את תוצאות ניטור ומחקר הכינרת, הדוח השנתי על איכות מי החופין ועוד.

³¹⁶ כגון: עם המשרד לאיכות הסביבה.

³¹⁷ תחומי ייעוץ מרכזיים כוללים:

ייעוץ לנציבות המים בקשר לתפעול הכינרת ולשמירה על איכות המים; ייעוץ למינהלת הכינרת בקשר להשפעות הסביבתיות האפשריות של תכניות פיתוח סביב הכינרת ובאגן ההיקוות;

ייעוץ למשרד לאיכות הסביבה בקשר לממשק החופים ולהשפעות הסביבתיות האפשריות של תכניות פיתוח לאורך החופים ובמי החופין (כולל בדיקת תסקירי השפעה על הסביבה);

ייעוץ למשרד הביטחון/חיל הים, בקשר למניעת סיכונים בריאותיים ליחידות חיל הים עקב זיהום הים.

³¹⁸ כמו: טכנולוגיות לגידול של דגים ויצורים ימיים אחרים, בבריכות של מי-ים ביבשה, הכוללות טיפול במים הנפלטים מהבריכות, מה שמאפשר שימוש חוזר במים או הזרמתם לים ללא השפעות סביבתיות מזיקות; מזונות לדגים בחקלאות ימית, אשר מצמצמים את הפליטה של חומרי פסולת לסביבה; שימוש

הכשרת כוח-אדם מקצועי

בשלושת מכוני המחקר של חיא"ל מתבצעים מחקרים של סטודנטים מהמוסדות להשכלה גבוהה בתחומים שונים של איכות הסביבה³¹⁹. חוקרי חיא"ל משתתפים בהנחיה והוראה של קורסים ותכניות לימוד בנושאי סביבה באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות³²⁰.

פעילות נוער

במכון הלאומי לאוקיאנוגרפיה מתקיימת תכנית ייחודית של לימודי העשרה במדעי הים לתלמידי בתי ספר³²¹ עם דגש על נושאים של אקולוגיה ימית ואיכות הסביבה הימית³²². לצורך זה נערכות במכון מעת לעת גם השתלמויות מקצועיות למורים.

סיוע למדינות מתפתחות

חיא"ל מסייעת למדינות מתפתחות בתחום איכות הסביבה, ע"י העברת ידע במסגרת מחקרים משותפים³²³ והכשרה של אנשי מקצוע³²⁴.

ייצוג המדינה בארגונים בין-לאומיים

עפ"י החלטת ממשלה, חיא"ל מייצגת את המדינה בארגון הבין-ממשלתי לאוקיאנוגרפיה³²⁵, שהוא הגוף האחראי למדעי הים במערכת של ארגוני האו"ם. הארגון יוזם ומנהל תכניות ניטור ומחקר גלובליות ואזוריות בנושאי איכות הסביבה הימית.

חיא"ל מייצגת את המדינה גם בארגון הבין-לאומי למחקר הים התיכון (CIESM) אשר יוזם ומנהל, בין היתר, תכניות ניטור ומחקר בנושאי איכות הסביבה הימית.

בשוניות מלאכותיות בסמוך לחוות לגידול דגים בכלובים בים, לצורך צמצום ההשפעות הסביבתיות של החוות.

³¹⁹ פעילות זו כוללת עבודות גמר לתואר ראשון ועבודות מחקר לתארים מתקדמים.

³²⁰ בשנת הלימודים תשס"ג תיפתח במכללה האקדמית עמק הירדן, תכנית חדשה של לימודי סביבה לתואר בוגר, שתתבצע בשיתוף עם המעבדה לחקר הכינרת.

³²¹ תיכון וחיבת בניים.

³²² בתכנית משתתפים מדי שנה כ-3,000 תלמידים מכל רחבי הארץ. התכנית כוללת ימי עיון, מחקרים קבוצתיים, עבודות מחקר לבחינות הבגרות ומחנות מדע בחופשת הקיץ. התכנית כוללת גם פעולות משלימות בבתי הספר.

³²³ במימון בין-לאומי.

³²⁴ השתלמויות לקבוצות וליחידים בסיוע מחלקת מש"ב, משרד החוץ.

³²⁵ Intergovernmental Oceanographic Commission

ועדת החקירה בעניין זיהום נחל הקישון וסביבתו³²⁶

חיא"ל היתה מעורבת ב"ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום"³²⁷.

בעקבות המלצות הוועדה, הוטל על חיא"ל לבצע ניטור שנתי של רמות הזיהום בשטחי האימונים של חיל הים³²⁸.

קשיי פעולה

הקושי העיקרי בפעילות חיא"ל בתחום איכות הסביבה קשור בחוסר מידע מספיק על הסביבה הימית של ישראל ומשאביה, מה שמגביל את יכולתה של חיא"ל לספק ייעוץ סביבתי לממשלה ולרשויות הציבוריות הנוגעות בדבר^{329, 330}.

³²⁶ הוועדה, הקרויה על שמו של העומד בראשה, נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר, הוקמה בשנת 2000 על-מנת לחקור אם מימי נחל הקישון וסביבתו מכילים, או הכילו בעבר, חומרים מסכני בריאות, ואם יש קשר סיבתי או אפשרי בין מצב המים לבין מחלת הסרטן.

³²⁷ ממצאי המחקרים ופעולות הניטור של חיא"ל בנחל הקישון ובמפרץ חיפה במשך עשרות שנים, שימשו חומר רקע לעבודתה ולמסקנותיה, ונסקרו בפרוטרוט בדוח הוועדה (חלק ראשון, 2001). חיא"ל הגישה לוועדה כ-30 דוחות ופרסומים מדעיים ונציגי גופים שונים, שהעידו בפני הוועדה, הסתמכו על דוחות חיא"ל.

³²⁸ המלצות ועדת החקירה אומצו ע"י צה"ל וקבעו, בין השאר כי: "יש לקבוע שיטה, מחייבת וברורה, אשר לפיה שטח אימונים כלשהו, ביבשה, בים או באוויר, חייב לקבל אישור מראש ע"י צוות מקצועי שיערוך בדיקה לגבי כל השאלות הרלוונטיות... לרבות סיכונים בריאותיים פוטנציאליים."

המנהל הכללי של משרד הביטחון מינה ועדה לאישור שטחי אימונים של חיל הים (הוועדה כוללת נציגים של צה"ל, חיא"ל, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הבריאות).

ועדת החקירה התייחסה לחשיבותו של ניטור רמות הזיהום של גופי מים וקבעה כי בהקשר לאימוני צה"ל: "מתחייבת בדיקה מדעית של שטחי ים, נחלים ונמלים בישראל לפי מבחני בריאות ואיכות הסביבה, לפני שחיל הים או גורם צבאי אחר יקיימו בתוכם אימונים" (דוח הוועדה, עמ' 236).

צוות הבדיקה חייב לכלול נציגי רשות אזרחית, היינו של המכון לחקר ימים ואגמים (לגבי שטחי מים) ובכל מקרה של המשרד לאיכות הסביבה ושל משרד הבריאות" (שם, עמ' 241).

³²⁹ לדוגמא: בכינת פועל מערך ניטור מסודר, המונחה וממומן ע"י נציבות המים, אולם במי החופין לא קיים מערך דומה. המידע הקיים על המאפיינים והמשאבים של החופים ומי החופין והיקף הניטור השוטף של מצבם, אינם מספיקים לצורך קבלת החלטות תכנוניות המשפיעות על הסביבה הימית ולצורך הפעילות השוטפת של הגורמים העוסקים בשמירה על איכות הסביבה הימית.

³³⁰ לדוגמא, למרות שההפרה של מאזן החול החופי והרס החופים הם הבעיה הסביבתית החמורה ביותר לאורך חוף הים התיכון של ישראל, לא מתבצע כלל ניטור שוטף של מצב החופים, שינויים בקו החוף והרס המצוק החופי. המידע בתחום זה נאסף רק במסגרת של פרויקטים ספציפיים מוגבלים בהיקפם (כגון במסגרת תסקירי השפעה על הסביבה לפיתוח הנמלים). בדומה לכך, לא מתבצע כלל מעקב מסודר של אוכלוסיות החי והמגוון הביולוגי במי החופין (למרות מחויבויות של המדינה בעניין זה באמנות בין-

הסיבות למצב הן היעדר מדיניות ימית לאומית כוללת³³¹.

חיא"ל הגישה את הצעותיה לממשלה ולגורמים ציבוריים, על-מנת לשנות את המצב הקיים, אך אלה טרם נענו³³².

ראוי לציין שסעיפים בעניין מיפוי וניטור הסביבה הימית של ישראל כלולים בהצעת חוק חופי הים התיכון, התשס"ב – 2002 ובהצעת חוק לשימור מפרץ אילת, התשס"א – 2001, שהוגשו לדיון בכנסת.

צפי לעתיד

בחיא"ל מעריכים כי בעתיד ייחסו למשימותיה, כולל פעילותה בתחום איכות הסביבה, יתר חשיבות ודחיפות³³³. לפעילויות אלו יהיה פוטנציאל כלכלי עצום, יחד עם פוטנציאל

לאומיות), ולא נערכה רשימת מלאי מסודרת של אוכלוסיות החי במרביתם של 14 האזורים המיועדים לשמורות טבע ימיות לאורך חוף הים התיכון. גם המידע בתחום זה נאסף רק במסגרת של פרויקטים ספציפיים מוגבלים.

³³¹ לטיפול בסביבה הימית, חוסר תיאום בין משרדי הממשלה הרבים הנוגעים לעניין, היעדר חקיקה המחייבת את המדינה לבצע ניטור כוללני מסודר של הסביבה הימית וחוסר מימון ממשלתי מספיק לביצוע הניטור.

ההקצבה הממשלתית הבסיסית לחיא"ל (דרך משרד התשתיות הלאומיות) מיועדת כאמור לאחזקת התשתית של החברה, בעיקר שכר החוקרים והמערכות התומכות. פעילות המחקר והניטור ממומנת בהכנסות ממקורות שונים, כולל משרדי הממשלה, ומותאמת לתקציבים אלה, שכאמור אינם מספיקים.

³³² להקים מועצה לאומית לענייני הים (בדומה למועצה שהוקמה לאחרונה בארה"ב), אשר תגבש את המדיניות הימית הלאומית, תמליץ על האמצעים והמשאבים הדרושים ליישומה ותנחה את ביצועה. המועצה תבחן את מכלול האינטרסים הלאומיים בסביבה הימית ותתייחס בין היתר גם לשמירת איכות הסביבה הימית.

למסד ולממן מתקציב המדינה תכנית לאומית כוללת למיפוי ולניטור שוטף של הסביבה הימית של ישראל.

הוגש במסגרת המסמך "סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל", פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה בישראל ומוסד נאמן של הטכניון, 1999.

המלצה זו הוגשה ע"י חיא"ל גם לעורכי "מסמך המדיניות של מימי החופין של ישראל", אשר הוכן עבור מינהל התכנון במשרד הפנים והוועדה למימי חופין (1999) ונכללה במסמך (בשינוי נוסח).

³³³ עקב משבר המים, תכניות הפיתוח לאורך החופים ותחילתו של עידן חדש בניצול הסביבה הימית של ישראל. החרפת משבר המים מחייבת לבחון אפשרויות חדשות לתפעול המאגרים של משק המים הלאומי, להתפיל מי-ים בהיקף גדול ולקדם את הניצול של מים מליחים ומי-ים כתחליף למים שפירים. התגברות לחצי הפיתוח לאורך החופים, פיתוח הנמלים, ההערכות לניצול מאגרי הגז שהתגלו בים, התכניות להרחבת מערך חיפושי הנפט והגז בים והתכניות לבניית איים מלאכותיים ולהערכת שדות תעופה לים, מחייבים התייחסות שונה מבעבר לסביבה הימית.

להיווצרותן של בעיות סביבתיות חדשות ולהחרפתן של בעיות קיימות. על-מנת להתמודד כראוי עם בעיות אלו, יידרשו מידע סביבתי עדכני וייעוץ מקצועי שוטף בתחומי המומחיות של חיא"ל. לפיכך יש לצפות למגמה של גידול בהיקף הפעילות של חיא"ל בתחום איכות הסביבה.

חברת החשמל לישראל³³⁴

חברת החשמל היא חברה ממשלתית הפועלת תחת פיקוח משרד התשתיות הלאומיות. בעבר פעלה החברה מכוח זיכיון בו החזיקה מימי המנדט הבריטי, וכיום פועלת מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו – 1996^{335, 336}.

פעילות למען הסביבה

האנרגיה החשמלית נקייה יחסית ואינה מזהמת את הסביבה³³⁷, אך ייצור החשמל, בעיקר בשרפת דלק נוזלי ופחם, גורם לזיהום^{338, 339}.

³³⁴ דרך: <http://www.mni.gov.il/heb/about.shtm>

³³⁵ חלק הגידול המתוכנן בייצור החשמל יהיה ייצור בגז טבעי, שיחליף את הייצור הקיים היום – מזוט או סולר – וישפיע באופן חיובי על הפחתת זיהום האוויר.

³³⁶ עם זאת, סעיף 157(ב) לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965 מגביל את חברת החשמל לעניין עבודות לצורך אספקת חשמל לבניין, אספקת חשמל לעבודות בנייה ודורש המצאת אישור מיושב-ראש ועדה מקומית לתכנון ובנייה ומהנדס הוועדה או היתר בנייה. האישור או ההיתר, ניתנים בכפוף לשיקולי שימור – ראה סעיף 13 לתוספת הרביעית בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965, ולעתים אף בכפוף לתסקיר השפעה על הסביבה, ראה סעיף 83 ב' לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965.

³³⁷ למעט מפגעים בסביבתה הקרובה, כמו היווצרות קרינה אלקטרו-מגנטית. לדוגמא: זלינגר א', "מתקנים של חברת החשמל פולטים קרינה מסוכנת – המשרד לאיכות הסביבה: הם פולטים קרינה של עד פי שלושה מהמותר - חברת החשמל: אין חריגות". **מעריב**, 26.1.04, עמ' 20.

³³⁸ בפסיקה קיימות דוגמאות הקושרות את חברת החשמל למפגעי סביבה, כמו:

בג"צ 2112/91 – אדם טבע ודין, עמותה רשומה ואח' נגד השר לאיכות הסביבה.

ע"א 190/69 – חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עודד אבישר. פ"ד כג(2), 314.

³³⁹ לדוגמא: בת"פ 4052/98 (שלום חיפה) מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, הורשעה חברת החשמל ב-18.1.04, בכך ש: "הוטלו או הוזרמו על-ידה מתחנת הכוח שפכים לים, במטרה לסלקם לים, במישרין או בעקיפין, שלא על-פי תנאי היתר להזרמת שפכים לים, שניתן לה על-ידי הוועדה למתן היתרים, עבירה לפי החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח – 1988".

בחברת החשמל מבינים שהקידמה עלולה להשפיע באופן שלילי על הסביבה, ומנסים לנקוט בצעדים נגדיים, של תרומה לסביבה ולשמירת ערכי הטבע והנוף³⁴⁰.

כך, לדוגמה, הושקע שליש מתקציב המו"פ במחקרי איכות הסביבה³⁴¹, או הוכרז על פרויקט הדגל הסביבתי של החברה "פורשים כנף" – אימוץ הנשרים והדורסים בישראל, שהוא פרי שיתוף פעולה בין חברת החשמל לרשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע, ומטרתו להגן על אוכלוסיית הנשרים והדורסים, הנמצאת בחלקה בסכנת הכחדה³⁴².

חברת החשמל נקטה פעולות להפחתת זיהום האוויר הנגרם כתוצאה מפליטת גופרית דו-חמצנית (SO_2), ומשריפת הדלק בתחנות הכוח.

במסגרת **מגזר תכנון סטטוטורי ואיכות הסביבה** בחברה, פועלות היחידות הסביבתיות הבאות³⁴³:

היחידה למניעת מפגעים ולרישוי סביבתי³⁴⁴, במסגרתה הוכנו תכניות-אב לנושאים כמו שפכים, פסולת מוצקה, אסבסט ואבק מזיק, הפחתת פליטות CO_2 , שדות אלקטרו-מגנטיים, חומרים מסוכנים ורעש.

³⁴⁰ אתר האינטרנט של חברת החשמל – <http://www.israel-electric.co.il/start.htm>

³⁴¹ "בין מחקרי איכות הסביבה, עוסקת חברת החשמל בנושאי ניטור פליטות מארובות, גיוון מקורות האנרגיה ובכללם אנרגיית רוח ואנרגיה סולרית, השפעת מי קירור על החי והצומח הימיים, הפחתת פליטות פחמן דו-חמצני, טכנולוגיות חדישות לשיפור נצילות האנרגיה ועוד". ב: ברון ל', "חברת החשמל תשקיע 30 מליון שקל במו"פ עם דגש על איכות הסביבה", **מעריב** עסקים, עמ' 4, 4.8.03.

³⁴² הפרוייקט החל ב-1996. בין הפעולות הננקטות כדי להגן על הדורסים – פעולות לאיתור גורמי השטח הפוגעים בדורסים וניטרולם, ומניעת התחשמלות העופות בשיטות שונות.

³⁴³ מתוך **דוח פעילות 2000**, אגף תכנון, פיתוח וטכנולוגיה, חברת החשמל לישראל.

³⁴⁴ היחידה מטפלת בין השאר בתחומים אלה:

- * אישור תקנוני הפעלה לתחנות הכוח ומתן היתרי הפעלה ליחידות חדשות;
- * מעקב אחר יישום התנאים הסביבתיים שברישיונות העסק של אתרי טורבינות הגז;
- * גיבוש מסגרת לתנאים הסביבתיים שברישיון העסק של תחנות הכוח המזוטיות;
- * מתן היתרים קבועים ומיוחדים להזרמה לים, והיתרי חפירת חולות בבריכות מי הקירור;
- * טיפול בהשגת היתרי רעלים במסגרת חוק חומרים מסוכנים;
- * השגת אישורים סביבתיים לקבלת היתרי בנייה של מתקנים חדשים;
- * עיבוד נתונים מטאורולוגיים ונתונים על-פיזור מזהמים;
- * מתן חוות-דעת לתסקרי השפעה על הסביבה;
- * הכנת תיקי מצב סביבתיים לאתרי טורבינות הגז;
- * הכנת תכניות חירום מקומיות ותכניות לתגובה על אירועי זיהום ים;
- * הכנת סקר ראשוני למצאי מתקנים להיערכות לטיפול ברעידות אדמה;

המחלקה לתסקירי השפעה על הסביבה³⁴⁵ – מטפלת בתסקירי סביבה עבור פרויקטים בשלב הקדם-פרוייקט, ובחלקם בשלב קבלת היתר הבנייה.

מחלקת איכות הסביבה – המחלקה עוסקת בתחומים אלה:

ניטור איכות האוויר – המחלקה מתפעלת ומתחזקת את מערך הניטור ואחראית על הקמת תחנות ניטור חדשות. המחלקה מבצעת פרויקט לחיבור מערך הניטור של חברת החשמל לזה של המשרד לאיכות הסביבה.

ניטור פליטות – המחלקה עושה מדידות בתחנות טורבינות הגז ובתחנות הכוח³⁴⁶, הן במסגרת הצווים האישיים, תקנוני ההפעלה וחוק רישוי עסקים, והן במסגרת פרויקטים משותפים עם אגף הייצור, כמו ניסוי תוסף לדלק. במסגרת המדידות נלקחות גם דגימות משפכי תחנות הכוח.

בקרת מחויבויות סביבתיות – המחלקה מבצעת בקרה בטורבינות הגז ומפיצה דוחות עם ממצאי הבקרה.

תשתיות ומידע סביבתי – הכנת דוחות מסכמים של מדידת איכות האוויר, בנושא כתמים חומציים בסביבות תחנת הכוח ובנושא אבק שוקע ומרחף.

- * הכנת סקרים גיאור-הידרולוגיים לאתרי טורבינות הגז והכנת תכניות ניטור;
 - * הכנת דוחות סביבתיים;
 - * דיווח לרשויות סביבתיות על השקיה בקולחים, הזרמות לים;
 - * מעקב ימי וחופי לבדיקת מילוי המחויבויות של חברת החשמל;
 - * הוצאת הנחיות סביבתיות בנושאים כגון: בריכות ניקוז/אגירת שפכים, תחנות תדלוק פנימיות, פירוק קווי דלק, פינוי קרקע מזהמת בדלק ומכירת פסולת נחושת;
 - * חיפוש אתרים מתאימים להטמנת אפר פחם;
 - * הכנת תכניות הדרכה בנושאי סביבה והעברתן לעובדי החברה ולציבור;
 - * קידום פרויקטים של מחקר ופיתוח סביבתי;
 - * בחינת ההיבטים הסביבתיים של שימוש בקולחים במגדלי הקירור ובחינת חלופות לפינוי תמלחות;
 - * הכנת תכנית-אב לאיכות הסביבה, שהכנתה אמורה להסתיים בשנת 2010.
- ³⁴⁵ תחום תסקירי השפעה על הסביבה משלב בתוכו פעילויות מהתחום הסטטוטורי, מתחום איכות הסביבה ומתחום קדם-פרוייקטים.

³⁴⁶ לדוגמא: בת"פ 4052/98 (שלום חיפה) מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, בו הורשעה חברת החשמל ב-18.1.04, נכתב: "על אף פסקי הדין הרבים שהוגשו לבית המשפט על-ידי ב"כ המאשימה לעניין זיהום הים, הובאו על-ידי הנאשמת הוכחות לכך, שבתחנת הכוח הרלוונטית מחזיקה חברת חשמל מחלקה לאיכות הסביבה, אשר מרכזת את הטיפול בקבלת היתרי הזרמה לים".

הסברה וחינוך – עובדי המחלקה מרצים בנושאי איכות הסביבה וחברת החשמל בפני גופים פנימיים וחיצוניים (במסגרת מרכז המבקרים של חברת החשמל). המחלקה מפיקה חומר הסברתי ומעניקה סיוע מקצועי למסגרות חינוך, לתלמידים וסטודנטים. פעילות בנושא תכניות המתאר – המחלקה מקדמת תכניות-מתאר באתרי טורבינות הרוח, ומשתלבת בתמ"א 34 – התפלה, הנמצאת בהכנה (ועוסקת בעיקר בהכנת הסכמי תשתית ואספקת שירותים עבור משתתפי המכרז).

החברה לשירותי איכות הסביבה [רמת חובב] בע"מ^{347, 348}

החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ נוסדה ב-1990 כחברה ממשלתית שתפעיל את המפעל לטיפול בפסולת מסוכנת, באתר הפסולת שברמת חובב³⁴⁹. מאז החברה התפתחה והיא מספקת מגוון שירותים רחב בתחום איכות הסביבה³⁵⁰. מניותיה של הממשלה בחברה נמכרו³⁵¹, אך החברה כפופה לשר לאיכות הסביבה ועבודתה נעשית בהנחיית המשרד לאיכות הסביבה ובפיקוחו³⁵².

³⁴⁷ המלים [רמת חובב], הושטו בשנת 2002 משמה של החברה.

³⁴⁸ אתר החברה: <http://www.enviro-services.co.il/heb/Index.asp>

³⁴⁹ לפניה פעל במקום, במשך כשנתיים, המפעל לעיבוד פסולת תעשייתית.

³⁵⁰ החברה מציעה מגוון שירותים בתחום איכות הסביבה:

שירותי מעבדה אנליטית ומיקרו-ביולוגית לגורמי חוץ;

שירותי אנליזה וניטור אוויר;

שירותי ייעוץ ומידע בנושאי אקולוגיה וחומרים מסוכנים;

אחזקה וכיול של כשירי ניטור, ייעוץ ומכירה של ציוד בטיחות;

ייעוץ בנושאי אריזה ושינוע של חומרים מסוכנים;

בדיקות סקר בקרקע מזוהמת וטיפול לשיקום קרקע מזוהמת;

שירותי מעבדה לבדיקת גז ראדון ולזיהוי רדיו-אקטיביות בחומרי בנייה;

שיווק מוצרים משלימים בתחומי פעילות החברה, כמו: תותחי קצף, מכלים לאחסון פסולת, מכלים לאיסוף סוללות ועוד.

³⁵¹ החלטה מסי' מח/32 של ועדת השרים לענייני הפרטה (מכירת מניות המדינה בחברות הממשלתיות) מיום 22.01.1992 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.01.1992 ומספרה הוא 2370(מח/32).

³⁵² בהחלטה מספר 349 של הממשלה מיום 02.04.1989 הוחלט, בהתאם לסעיף 33 לחוק יסוד: הממשלה, ובהמשך להחלטה מספר 5 של הממשלה מיום י"ז בטבת התשמ"ט (25.12.88), להעביר ממשרד התעשייה והמסחר את שטח הפעולה של אתר הפסולת הרעילה ברמת חובב.

החברה עוסקת בטיפול, בנטרול ובמחזור פסולת תעשייתית מסוכנת ורעילה, בניטור ובמדידת זיהום אוויר ובבדיקות מעבדה³⁵³.

הפסולת מגיעה למפעל ממפעלי תעשייה, מכוני מחקר ומעבדות, ומטופלת לפי התקנים הנהוגים במערב אירופה ובארצות הברית.

הטיפולים העיקריים בפסולת הרעילה המגיעה אל החברה³⁵⁴ נחלקים ל:

שריפה (בעיקר של חומרים אורגניים, אך לא רק כאלה)³⁵⁵, הטמנה של חומרים אי-אורגניים אינרטיים, טיפול במתקן פיסיקו-כימי וטיפול פרטני בחומרים מסוימים.

לאחרונה החלה החברה להפעיל טכנולוגיה חדשנית בתחום הטיפול הביולוגי באדמות

מזוהמות^{356, 357, 358, 359, 360}.

³⁵³ גורן י', "החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ", ב: **תיק השר לאיכות הסביבה**, ירושלים, מארס 2001, עמ' 115.

³⁵⁴ החברה אינה רשאית לקבל ולטפל בחומרים רדיו-אקטיביים, חומרים נפצים וחומרים ביולוגיים מסוכנים.

³⁵⁵ השריפה נעשית בעיקר במתקן סמוך של חברת "אקוסול". לדוגמא: "בינדר א", "חשד לזיהומים סביבתיים ברמת חובב", **מעריב**, 8.10.03, עמ' 21.

³⁵⁶ הטיפול מיועד בעיקר לגורמים העושים שימוש בדלקים, שמנים או חומרי הדברה. הטיפול הביולוגי מאפשר טיפול בקרקעות מזוהמות בהיקפים גדולים ובעלות נמוכה יחסית לטיפולים עם המשרד לאיכות הסביבה.

³⁵⁷ יש התולים בטיפולים החדשניים את המקור למפגעי זיהום אוויר כבדים שנוצרו במקום. לביא צ', "פצצת סרחון בנגב", **גלובס**, אינטרנט, 4.9.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=616190>

גולן ג', טל ד', "מועצת רמת חובב התחייבה לפתור את מטרדי הריח עד אפריל 2003", **גלובס**, אינטרנט, 27.10.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=629557>

³⁵⁸ יוסיפון ג', "בקטריה חדשה מטרידה את תושבי הדרום", **מעריב**, מוסף מעריב היום, 12.9.02, עמ' 13.

³⁵⁹ המבקרים טוענים שבמחלוקת שנתגלעה בין המועצה המקומית רמת חובב לבין החברה על האחריות למטרדי ריח, מגבה המשרד לאיכות הסביבה את החברה הממשלתית, גם כשקיימות ראיות להיותה הגורם למטרדי הריח. מ' ליכטמן, "רמת חובב: מדברים ומדברים, והרעל מחלחל", **גלובס**, אינטרנט, 20.1.02.

³⁶⁰ השר לאיכות הסביבה הוציא לאחרונה צו אישי נגד חברי המועצה התעשייתית ברמת חובב (ולא נגד החברה) בשל המפגעים הקשים. על-פי הצו, מחוייבת המועצה לתכנן להקים מתקן לטיפול בגזי הפליטה ובשפכים באופן שריכוז החומרים לא יגרום לזיהום אוויר או ריח בלתי סבירים.

גולן ג', "צחי הנגבי הוציא צו אישי נגד ראש מועצת רמת חובב וחברי המליאה – בשל המפגעים", **גלובס**, אינטרנט, 23.1.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=656509>

מדיניות החברה

החברה מצהירה שבכל פעילותה וביצועיה היא שומרת בהקפדה על איכות הסביבה ומצייתת לחוקים ולתקנות בנושאים סביבתיים^{361, 362}.

החברה פועלת גם לצמצום הצריכה של משאבים מתכלים ושל פליטת החומרים המזיקים לסביבה, ומציבה בפני ספקיה את אותן הדרישות.

החברה מייחסת חשיבות עליונה לבטיחות וגהות, ולשם כך היא משקיעה משאבים בהדרכת העובדים ובהכשרתם המקצועית.

פעילות למען הסביבה

עד לשנת 1999 היתה החברה סגורה – במובנים של חוסר שקיפות וחוסר נכונות לחשוף לציבור את פעילותה. כיום החברה פתוחה בפני הציבור הרחב ומשתפת פעולה עם ארגונים ירוקים ועם הקהילה, במאמץ לשמור על איכות הסביבה, ובקידום פרויקטים משותפים בתחום איכות הסביבה.

החברה טוענת כי היא רואה בלחץ המופעל עליה מצד הרשויות האוכפות, הביקורת והעיתונות – תמריץ להמשיך בשינוי תדמיתה, בפיתוח הקשר עם הקהילה וברכישת טכנולוגיות מתקדמות.

פורום ציבורי – החברה יזמה את הקמתו של פורום ציבורי, המורכב מנציגים של תושבי הסביבה, רשויות הסביבה והארגונים הירוקים. הפורום מתכנס אחת בחודשיים

מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה טוען כי המועצה התעשייתית רמת חובב אינה ממלאת את חובתה לטיפול בבריכות האידוי. לטענת המנכ"ל מטרת הצו אינה לפגוע בחברי המועצה, אלא לקבוע לוח זמנים שיבטיח את המשך עבודת המפעלים ללא נזק לסביבה. חברי המועצה טוענים בתגובה כי מסגרת הזמן שנקבעה בצו היא בלתי אפשרית, עקב לוח הזמנים הצפוף והיעדר טכנולוגיה מתאימה.

טל ד', גולן ג', "איכות הסביבה: מועצת רמת חובב מתחמקת מאחריות", **גלובס**, אינטרנט, 26.1.03.
<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=657173>

³⁶¹ דוגמא לכך ניתן למצוא במטרות החברה: להקים תחנות מעבר ומתקני קליטה, לשמור על איכות הסביבה ולמנוע זיהום ופגיעה במשאבי הטבע – במקורות המים, באיכות האוויר ובנוף. גורן י', "החברה לשירותי איכות הסביבה", שם.

³⁶² החברה היא אחת החברות הראשונות בארץ אשר להן שלושת התקנים: ISO 9002, ISO 14001 ו-ISO 18001 (OHSAS) 4481. בשנת 2002 נכנסה החברה, באמצעות הרשות להסמכת מעבדות, לתהליך הסמכת המעבדה ל-ISO 17025. החברה התנדבה גם לשמש חלוצה בהחדרת התקן החברתי ISO 10000.

ודן בנושאים סביבתיים הטעונים שיפור, במפעל בפרט ובארץ בכלל. פורום זה מאפשר למפעל לשמוע את דעות התושבים והארגונים הירוקים. מרכז המבקרים – בו מבקרים בעיקר תלמידים, סטודנטים וחברי ארגונים ירוקים, השומעים סקירה על פעילויות החברה ומסירים במפעל.

היחידה לשירותי ניטור

היחידה מפעילה ניידת רבת-חומית, המבצעת בדיקות סביבתיות ומדידות שונות בתחום איכות הסביבה.

היחידה מספקת שירותים לכל דורש – לאזרחים פרטיים, למפעלי תעשייה ולמוסדות ממשלתיים.³⁶³

בין שירותי היחידה ניתן למנות את:

- בדיקות רמות של מזהמים באוויר וסקרי פליטה;
- מדידות סביבתיות תעסוקתיות (בסביבת העובד);
- מדידת מזהמים כימיים ופיסיקליים ומדידת מאפייני אוורור;
- טיהור מפעלים משאריות חומרים מסוכנים;
- דיגום ובדיקות קרקע;
- דיגום ובדיקות שפכים;
- זיהוי נוכחות חומרים רדיו-אקטיביים במוצרי בנייה;
- בדיקות רמת רעש.

למרות הכתוב לעיל, החברה מעורבת בהליכים מנהליים, או משפטיים, הנוגעים למפגעים שנגרמים לסביבה תוך כדי פעולתה.^{364, 365}

³⁶³ מידע שנמסר על-ידי מאיר שערבני, היחידה לשירותי ניטור – החברה לשירותי איכות הסביבה, רמת חובב, 20.5.02.

³⁶⁴ לדוגמא: ת"א 7102/99 (שלום, באר-שבע), עמותת מדעני הדרום ואח' נ' החברה לשירותי איכות הסביבה [רמת חובב] בע"מ ואח', בפני סגן הנשיא, השופט א' יעקב. ובעקבותיו, בר"ע 901/99 (באר-שבע), החברה לשירותי איכות הסביבה [רמת חובב] בע"מ ואח' נ' עמותת מדעני הדרום ואח', בפני השופט הנדל.

³⁶⁵ בכירים במשרד לאיכות הסביבה סבורים שאתר הפסולת שברמת חובב מהווה סיכון לסביבה עקב הזנחה ארוכת שנים ששוררת במקום.

לדוגמא: בינדר א', "מומחים: אתר הפסולת ברמת חובב מסוכן", **מעריב**, 2.5.02, עמ' 15.

וגם: טל ד', "ריאקציה כימית", **גלובס**, אינטרנט, 4.9.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=616190>

החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת)³⁶⁶

החמ"ת היא חברה ממשלתית שנוסדה ב-1955³⁶⁷, ועיסוקה המוצהר: פיתוח והשקעות באזורי התיירות בישראל. בדירקטוריון החברה נציגים מהמגזר הפרטי, נציגי משרד התיירות ומינהל מקרקעי ישראל. החברה מתקצבת על-ידי משרד התיירות. הפיקוח על חמ"ת נעשה על-ידי משרד התיירות, על-ידי מבקר המדינה, ובאמצעות ועדת הביקורת של הדירקטוריון שלה.

עיסוקה של חמ"ת הוא בפיתוח תשתית תיירותית ברחבי הארץ ופעולותיה נועדו להוציא לפועל את מדיניות משרד התיירות³⁶⁸.

חמ"ת פועלת בסביבה העירונית והכפרית – בשמורות טבע וגנים לאומיים, בחופים וכיוצא באלה. פעולותיה כוללות תיאום והכוונה בין רשויות ממלכתיות וציבוריות העוסקות בפיתוח התיירות, כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, קרן קיימת לישראל, הרשות לשמירת הטבע והגנים ורשות העתיקות^{369, 370}.

בתכנון התשתית התיירותית נלקחים בחשבון השיקולים של פיתוח בר-קיימא ושמירת הסביבה³⁷¹. לדברי חמ"ת יש לשיקול הסביבתי משקל המשתנה בהתאם למקום הפיתוח, כשבסביבה כפרית ובשמורות הטבע – יש לשיקול הסביבתי משקל נכבד יותר³⁷².

³⁶⁶ מתוך ראיון עם נירה פרץ, סמנכ"ל אגף תקציבים, החברה הממשלתית לתיירות, 13.11.01.

³⁶⁷ <http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=295&PageNumber=&goBackXtimes>

³⁶⁸ <http://www.index.gov.il/tourism2.asp>

³⁶⁹ מתוך: **סיכום פעילות שנת 2000**, החברה הממשלתית לתיירות (מסמך פנימי).

³⁷⁰ לדוגמא: "טיילת חוף אכזיב – פרויקט הכולל נגישי מדרכה מנחל כזיב בדרום ועד לנקרות ראש הנקרה בצפון. הפרוייקט הוקם בסיוע של גופים רבים הכוללים את המועצה האזורית מטה אשר, קק"ל, החברה הממשלתית לתיירות, משרד הביטחון, רשות הטבע והגנים ומע"ץ".
או: **"כפרי תיירות** – פרויקט בשיתוף החמ"ת ועוד משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים. בפרוייקט זה נבחר יישוב בקו עימות העוסק בתיירות וביישוב הנבחר משפרים ומשדרגים אתרים שונים על-מנת לשפר ולייפות את חזות הישוב."

שניהם בתוך: **מועצה אזורית מטה אשר**, אתר הבית,

<http://www.matte-asher-region.muni.il/matte-asher/hofim.asp?imgNum=6>

³⁷¹ "הציג ארגון התיירות העולמי (WTO) את תפיסתו בנושא תיירות בת-קיימא: פיתוח תיירותי תוך שמירה על סביבה טבעית ואנושית למען דור ההווה ולמען הדורות הבאים". תיירות יכולה לפרוח רק אם הסביבה תישמר בריאה", אמר מזכיר ה-WTO בכנס האחרון של הארגון. ב: "משרד התיירות יפתח פרויקטים על-פי עקרונות התיירות האקולוגית".

<http://nfc.msn.co.il/archive/001-D-16818-00.html?tag=19-17-07>

לפי גישתה המוצהרת של חמ"ת, היא עשויה להתנגד לפיתוח של שמורת טבע, עקב שיקולי שמירה על הסביבה, או להטיל הגבלות על שעות הפעילות התיירותית בשמורת טבע או בגן לאומי.

בעוד שבפיתוח עירוני צריך השיקול הסביבתי לסגת לעתים, לגישתה של חמ"ת, מפני השיקול הכלכלי – בסביבה העירונית יש לשיקול הסביבתי משקל אחר, ופעמים רבות גובר עליו השיקול הכלכלי³⁷³.

לטענת חמ"ת קיימת מגמה לפתח שטחים בצמוד לשטחים שכבר פותחו, כדי ליצור רצף, ולסייע בכך לשמירה על שטחים ירוקים.

חלק מהפרוייקטים של החברה נובעים מהחלטות ממלכתיות³⁷⁴, כשהתכנון של פרויקטים תיירותיים נעשה במלואו ע"י החברה³⁷⁵. המגמה היא לנצל תופעות ייחודיות במדינה, שיהוו מוקד משיכה לתיירות חוץ ופנים³⁷⁶.

פיתוח התיירות העירונית – החברה נוטלת חלק נכבד ביוזמות שיקום של אתרי עתיקות במרכזי ערים³⁷⁷, תוך הקפדה על שימוש בחומרי הבנייה המקוריים.

החברה מפתחת גם את ענף הפנאי והנופש – שבילי אופניים ו"ריאות ירוקות".

פיתוח התיירות הכפרית – חמ"ת משקיעה מאמצים כדי למנוע פגיעה באוכלוסיות בעלי החיים והצמחים שבאזור הכפרי. לשם כך היא משתפת פעולה עם החברה להגנת

³⁷² לדוגמא: פעילות מלון בבעלות פרטית, הנמצא בשטח גן לאומי פארק הכרמל, הוגבלה לשעות האור, ונאסרה בו פעילות לילית, כדי למנוע פגיעה בגן הלאומי.

³⁷³ יש להבחין בין השיקול של כלכלה לאומית לעומת האינטרס לעודד השקעות פרטיות, הזוכה להגנה פחותה.

³⁷⁴ לדוגמא: החלטה ממשלתית על פיתוח הנגב.

³⁷⁵ לדוגמא: "בהחלטת ממשלה ... נקבע כי נתניה תזכה לעדיפות גבוהה בכל הקשור לעידוד התיירות ... אישרו משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות ... תכנית רב שנתית לנתניה ... רשימת הפרוייקטים אושרה השבוע בפגישה שקיים מנהל אגף התיירות בעירייה ... עם צוות החברה הממשלתית לתיירות".

"נתניה הוכרה כאזור פיתוח א' לצורכי תיירות", בתוך: **עיריית נתניה** – האתר הרשמי,

<http://www.netanya.muni.il/ShowNews2.asp?ID=278>

או: "החברה הממשלתית לתיירות פרסמה השבוע מכרז להקמתה של מעלית מטיילת ראשוני נתניה אל חוף הים." "פורסם המכרז להקמתה של המעלית לים", בתוך: **עיריית נתניה** – האתר הרשמי,

<http://www.netanya.muni.il/ShowNews2.asp?ID=299>

³⁷⁶ דוגמא מובהקת לכך היא פיתוח ענף התיירות של צפרות.

³⁷⁷ כמו צפת, יפו העתיקה, עכו וטבריה.

הטבע, הממפה את מקומם של בעלי החיים והצמחים העלולים להיפגע, ומחפשת פתרונות שיצמצמו את הפגיעה בהם^{378, 379}.

לרגל שנת התיירות האקולוגית 2002, מושם הדגש בחמ"ת על הפרוייקטים של פיתוח אתרי עתיקות המהווים מוקד משיכה עולמי³⁸⁰, ועל פרוייקטים לפיתוח תחום הצפרות^{381, 382}.

ה'שכה המרכזית לסטטיסטיקה'^{383, 384}

ה'שכה היא יחידת סמך של משרד ראש הממשלה ומספקת נתונים המסייעים בין השאר גם להתוויית מדיניות הממשלה.

תחום שטח חקלאות ואיכות סביבה – תחום זה הוקם בשנת 1997, ומספק נתונים על תחומי סביבה בנושאי האוויר³⁸⁵, המים³⁸⁶, השפכים והקולחין³⁸⁷, כיסוי הקרקע³⁸⁸, והביוספרה³⁸⁹.

³⁷⁸ לדוגמא: פיתוח הטיילת באילת, אשר במסגרתו התחשבו בצורך להגן על שמורת האלמוגים.

³⁷⁹ לדוגמא, במועצה האזורית מטה אשר:

<http://www.matte-asher-region.muni.il/matte-asher/chaklai.asp?imgNum=6>

³⁸⁰ לדוגמא: "משרד התיירות יחל בעבודות לבניית פרוייקט תיירותי יוצא דופן בים המלח: נקודת ציון של המקום הנמוך ביותר על-פני כדור הארץ, שתוצב צפונית למרחצאות עין גדי. המקומון 'כל הנגב' מוסר, כי עלות האטרקציה התיירותית, שתוקם באמצעות החברה הממשלתית לתיירות, היא כ-600 אלף שקלים. ... דובר משרד התיירות, גולן יוסיפון, מסר כי החברה הממשלתית לתיירות כבר סימנה שני צירי תנועה לים המלח: כביש ירושלים – צומת יריחו וכביש ערד – ים המלח, כמסלולים לביקור באטרקציה החדשה." "פרוייקט חדש: נקודת ציון למקום הנמוך בעולם", **חדשות תיירות**, Ynet ידיעות אחרונות, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2649556,00.html>

³⁸¹ לדוגמא: "משרד התיירות יפתח פרוייקטים על-פי עקרונות התיירות האקולוגית" <http://nfc.msn.co.il/archive/001-D-16818-00.html?tag=19-17-07>

³⁸² במסגרתו הגיעה חמ"ת להסדר עם חקלאים כי שאריות הגידולים יושארו על-מנת לשמש מזון לציפורים הנוודות החונות בישראל.

³⁸³ מתוך ראיון עם ד"ר רות ששינסקי, מנהלת תחום שטח חקלאות ואיכות סביבה – אגף תשתית-כלכלה, ה'שכה המרכזית לסטטיסטיקה, 18.11.01.

³⁸⁴ אתר הבית של ה'שכה: <http://www.cbs.gov.il/>

³⁸⁵ פליטות גזים כתוצאה משריפת דלקים, עפ"י נתוני התחנות התחבורתיות לריכוזי אוויר.

³⁸⁶ העיסוק הוא בנתונים השייכים לאיכות המים ולכמותם. התחום החל לספק נתונים גם לגבי איכות מי הנחלים, מי החופים ומי המאגרים העיליים, מפלסי הכינרת, ים המלח וקידוחים נבחרים באקוויפרים.

תחום שטח חקלאות ואיכות הסביבה בוחר את הנושאים שבהם ייאספו נתוני איכות הסביבה בלשכה, בין השאר לפי זמינות הנתונים והיכולת להקצות משאבים לאיסופם. חלק מהמימון של פרויקטים גדולים נעשה תוך הגשת הצעות מחקר.

תחום שטח חקלאות ואיכות הסביבה מחליט באופן עצמאי אלו נושאים יסקור, בגבולות התקציב הקיים.

עובדי התחום משתפים פעולה עם גופים החיצוניים ללשכה, כגון המשרד לאיכות הסביבה³⁹⁰, משרד התשתיות³⁹¹, משרד הבריאות³⁹², משרד החקלאות³⁹³, האוניברסיטאות בירושלים ובתל-אביב³⁹⁴, מעבדת הכינרת ורשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים³⁹⁵.

תחום שטח חקלאות ואיכות הסביבה נמצא בקשרים עם ארגונים בין-לאומיים כמו ה-URO-STAT, שהוא הלשכה הסטטיסטית של מדינות האיחוד האירופי, המקיים השתלמויות לעובדי הלמ"ס ו"לעובדי השטח" מטעמה.

הלמ"ס נוטלת חלק במפעל נוסף של ה-URO-STAT, ה-MEDITERRANEAN STATISTICS, שיתוף פעולה בין מדינות הים התיכון, שנציגיהן נפגשים בכנסים, בהם מוצגים בין השאר הישגי המדינות בתחום הסטטיסטיקה.

מנהלת התחום שותפה בוועדות רלוונטיות, כמו זו העוסקת באינדיקטורים אורבניים, בוועדה של קרן קיימת בנושא כיסוי קרקע, בוועדת ההיגוי בנושא אינדיקטורים בני-קיימא, ובוועדה לקביעת יחידות ושיטות עבודה למדידת איכות האוויר של מני"א.

³⁸⁷ נאספים נתונים על כמויות הקולחין (תוך שימוש בנתוני המשרד לאיכות הסביבה), ועל פעולות השפד"ן (החדרת מים מטוהרים למי התהום והזרמתם לנגב לשימוש בחקלאות).

³⁸⁸ בשנת 2001 הוחל במחקר כיסוי הקרקע ("כיסוי" כולל שטח בנוי, שטח חקלאי, תעשייתי וכד').

³⁸⁹ בנושא זה אין הלשכה פעילה ביותר, מפאת קשיי תקציב, אם כי ישנם פרויקטים הממומנים על-ידי גורמים חיצוניים, כמו פרויקט איסוף נתונים על עופות המים בישראל, הממומן ע"י האו"ם.

³⁹⁰ מספק נתונים בנוגע לפליטות גזים – ממרכז ניטור ארצי – מני"א.

³⁹¹ מספק נתונים הנוגעים לדלקים.

³⁹² מספק נתונים הנוגעים לאיכות מי השתייה.

³⁹³ מעביר נתונים בנוגע לחומרי הדברה לחקלאות.

³⁹⁴ מעבירות סדנאות בנושאי סביבה לעובדי הלשכה והמשמשות גורם מייעץ בעניינים מקצועיים, כגון תקנים.

³⁹⁵ עובדיהן מבצעים עבור הלשכה איסוף נתונים ותצפיות בתחומן.

בתחום איכות הסביבה קיים קושי בעבודת הלמ"ס, עקב חוסר הֶכוּוּנה ממשלתית לתחומים בהם קיימת עדיפות שייסקרו, ועקב שיתוף פעולה בין-משרדי בלתי מספיק. קושי אחר הוא חסרונו של חוק שקיפות נתונים בתעשייה, שהיה יכול לסייע לעבודת הלמ"ס³⁹⁶.

החוק גם אוסר פרסום פומבי של מידע על מפעלים, כשאינן בישראל לפחות עוד שניים כמותם העוסקים באותו תחום. לא ניתן על כן לסקור מפעלים ייחודיים בתחומם באופן פרטני, ונתונים עליהם ימצאו רק במסגרת נתונים כלליים יותר.

המועצה הארצית לענייני ניקוז

המועצה הארצית לענייני ניקוז היא גוף סטטוטורי שהוקם בחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח – 1957³⁹⁷.

תפקידי המועצה הם לייעץ לשר החקלאות בדבר הכרזה על אזור ניקוז, אישור תכניות ניקוז על-ידי רשויות ניקוז ובכל עניין אחר של מדיניות כללית, הכרוך בביצוע חוק הניקוז.

המועצה מורכבת מנציב המים המתפקד כיושב-ראש המועצה, משמונה נציגים המתמנים על-ידי הממשלה ומשנים-עשר חברים שאינם נציגי הממשלה, המתמנים על-ידי שר החקלאות³⁹⁸.

על המועצה למנות ועדה הנדסית שתבדוק תכניות ניקוז מן הפן ההנדסי. המועצה רשאית להאציל מסמכויותיה לוועדות-משנה.

קיימות מספר הוראות הקובעות חובת התייעצות עם המועצה. אם שר החקלאות מעוניין להכריז ברשומות כי שטח מסוים הוא אזור ניקוז – עליו להיוועץ קודם לכן במועצה³⁹⁹. כמו כן, סמכות לאישור תכנית ניקוז שהכינה רשות ניקוז, נתונה לשר החקלאות, בכפוף להתייעצות עם המועצה, ודחיית התנגדות שהוגשה לתכנית שכזו, אפשרית רק

³⁹⁶ הדין הישראלי העכשווי אינו מחייב מפעלים למסור ללשכה מידע על חומרים מסוכנים הנכנסים או היוצאים מהם.

³⁹⁷ סעי' 2 (א) לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות תשי"ח – 1957.

³⁹⁸ על שמונה מהם להיות נציגי ארגונים חקלאיים יציגים. סעי' 2(ב)(3) לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות תשי"ח – 1957.

³⁹⁹ סעי' 10 לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות תשי"ח – 1957.

לאחר שניתנה למתנגד הזדמנות להשמיע טענותיו בפני המועצה, שר החקלאות, או מי שמינה לצורך זה⁴⁰⁰.

חובת התייעצות נוספת עם המועצה היא לעניין אישור תכנית למפעל ניקוז שהיה קיים לפני תחילתו של חוק הניקוז⁴⁰¹.

המועצה הלאומית לאיכות הסביבה⁴⁰²

המועצה הלאומית לאיכות הסביבה היתה גוף ציבורי עצמאי שהוקם ב-10.9.2000 מתוקף החלטת הממשלה⁴⁰³.

ההחלטה על הקמת המועצה התבססה על המלצתה של ועידת כדור הארץ, שהתכנסה בריו דה-ז'נרו ב-1992, להקים מועצות לאומיות לפיתוח בר-קיימא בכל מדינות העולם. מטרתה הראשית של המועצה היא להציב את הנושא הסביבתי על סדר היום הציבורי של מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בכל המגזרים. המועצה רואה עצמה כמייצגת את האינטרס הציבורי הרחב, גם הנוכחי וגם זה של הדורות הבאים.

תפקיד המועצה להתריע על מגמות ותופעות של איכות הסביבה העלולות להשפיע על ישראל בעתיד, תוך בחינת תהליכי הפיתוח בארץ והתחשבות בהיבטים הכלכליים והחברתיים, ולא רק בהיבטים הסביבתיים⁴⁰⁴.

המועצה הלאומית כגוף ציבורי – בין ממני המועצה והמקדמים את החלטת הממשלה לבין הפעילים אשר עסקו בהקמת המועצה, הושגו ההבנות הבאות:

1. המועצה היא גוף ציבורי עצמאי;
2. המועצה אינה יחידה, או גוף, של המשרד לאיכות הסביבה, אף שהיא ממומנת דרך תקציב המשרד⁴⁰⁵;

⁴⁰⁰ סעי' 21 לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות תשי"ח – 1957.

⁴⁰¹ סעי' 51 (א) לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות תשי"ח – 1957.

⁴⁰² עקב אי-הארכת החלטת הממשלה על פעילות המועצה, התקיימה בירושלים ישיבת המליאה האחרונה והמסכמת של המועצה, ב-2.12.03.

⁴⁰³ החלטת ממשלה מספר 599 מיום 21.11.99.

⁴⁰⁴ מתוך: <http://www.sviva.gov.il>

⁴⁰⁵ העצמאות בתקצוב המועצה נועדה להבטיח שלנגד עיניה תעמוד איכות הסביבה בלבד, ולמנוע תלות בגופים בעלי אינטרסים. <http://www.sviva.gov.il>, ר' לעיל.

3. השר לאיכות הסביבה הוא יו"ר המועצה. החלטה זו הונעה ע"י התפיסה שחשוב שיו"ר המועצה יוכל להניח את המלצותיה ודיווחיה על שולחן הממשלה⁴⁰⁶;
4. המועצה אינה מבצעת מחקרים בעצמה ובתקציבה המוגבל, להוציא מחקרים "קטנים" הסוקרים את המצב בארץ, או בעולם, בסוגיות בהן המועצה עוסקת;
5. הרכב המועצה ותפקידיה הציבוריים נועדו לגייס את תמיכת הגופים והציבור הרחב בשמירה על איכות הסביבה ובפעולות הנעשות לשם כך.

תפקידי המועצה – מוגדרים בהחלטת הממשלה⁴⁰⁷ ונחלקים לשלושה: תפקיד מייעץ, תפקיד מחקר ותפקיד ציבורי.

תפקידי ייעוץ – ייעוץ למערכות השלטון, המלצה על מדיניות סביבתית או בחינת המשמעות הסביבתית, תוך הדגשת ההיבט של הדורות הבאים בפעולות המגזר הציבורי, העסקי והפרטי. במסגרת תפקידים אלה כלולים גם דיווחים תקופתיים ומעקב אחר יישום אמנות בין-לאומיות שעליהן חתמה ישראל.

תפקידים מחקריים – פיקוח על ביצוע מחקרים, סיכום וניתוח מחקרים קיימים, הצעת כיווני מחקר, פיתוח ובחינת צורכי הפיתוח והשמירה על משאבי הטבע וההתפתחויות בעולם בתחום המדיניות הסביבתית ואיכות הסביבה.

למועצה תקציב מחקר מצומצם⁴⁰⁸, המשמש בעיקר את ועדות המשנה לסקרים ולמחקרים קטנים, המסייעים להן לגבש הצעות החלטה.

תפקידים ציבוריים – החדרת תודעת השמירה על איכות הסביבה, קידום המודעות הציבורית וקיום פורומים לדיון שוטף ולחילופי דעות בין הממשלה לבין הציבור לגווניו.

⁴⁰⁶ זו היתה גם ההנמקה לתיקון שהוכנס בהחלטת הממשלה המקורית.

התיקון נעשה בהחלטת הממשלה מס' 1619, מיום 11.5.02.

⁴⁰⁷ 1. להמליץ לשר לאיכות הסביבה, לממשלת ישראל ולכנסת, על מדיניות סביבתית תוך שילוב היבטים כלכליים, חברתיים ומדעיים.

2. לקדם מודעות ציבורית ופרטית לנושא איכות הסביבה ואיכות החיים במדינת ישראל.

3. להציע כיווני חשיבה, מחקר ופיתוח, בנושאי מדיניות סביבתית בישראל.

4. לקיים פורומים לדיון שוטף ולחילופי דעות בין נציגי ממשלה, ארגונים ציבוריים, המגזר הפרטי, העסקי והאקדמיה.

5. לעקוב אחרי יישום אמנות בין-לאומיות בתחום איכות הסביבה, שמדינת ישראל הצטרפה אליהן.

⁴⁰⁸ אין למועצה קרן מחקר או תקציבים למימון מחקרים גדולים.

המועצה רואה חשיבות רבה ביותר בהשתתפות מגזרים שונים של הציבור הרחב בדיוניה ובהחלטותיה.

המבנה הארגוני של המועצה – כמפורט בתקנון שלה

המועצה מונה 85 חברים^{409, 410}. לצורכי התארגנות המועצה, מונו הנציגים בשלב הראשון על-ידי השר לאיכות הסביבה לתקופה של שלוש שנים, והמינויים הובאו לאישור הממשלה.

יושב-ראש המועצה הוא כאמור, השר לאיכות הסביבה⁴¹¹.

מליאת המועצה – "מליאת המועצה היא הגוף העליון של המועצה והיא תחליט על סדר יומה, תכנית עבודת המועצה ותקציבה"⁴¹².

ועדת ההיגוי – מרכיב את עבודת המועצה ומתאמת בין ועדות המשנה. חברי ועדת ההיגוי הם: השר לאיכות הסביבה, מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, יושבי ראש ועדות המשנה, מרכזי המועצה. לפי החלטת מליאת המועצה, ימונה יו"ר ועדת ההיגוי מבין חברי ועדת ההיגוי על-ידי השר לאיכות הסביבה⁴¹³.

ועדת ההיגוי דנה בהצעות, השגות או הערות שהועברו על-ידי חברי המועצה אל יו"ר הוועדה⁴¹⁴.

ועדות המשנה – למועצה 6 ועדות-משנה: לפיתוח בר-קיימא, צדק סביבתי, תעשייה ועסקים, מחקר ופיתוח, חינוך וקהילה ושיתוף פעולה אזורי.

⁴⁰⁹ מספר החברים עלה מ-75 ל-85, בעקבות החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים להגדיל את מספר נציגי הציבור מ-16 ל-26. ר' פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים, 11.11.01.

⁴¹⁰ החברים נחלקים לשתי קבוצות: נציגי גופים ונציגי ציבור. הם כוללים את השר לאיכות הסביבה, נציגי עמותות וגופים ציבוריים שעניינם איכות הסביבה, הכנסת, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, החברה להגנת הטבע, השלטון המקומי, קק"ל, תנועות הנוער, האקדמיה, סקטורים כלכליים מרכזיים, אנשי רוח, תקשורת, ספרות וחינוך ונציגי ציבור.

⁴¹¹ מבוסס על מסמך מאת פרופ' אברהם (רמי) פרידמן, ראש מכון ירושלים לחקר ישראל, יו"ר ועדת ההיגוי, אוגוסט 2002.

⁴¹² תקנון המועצה: <http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enDispWho=InterestGroups%5E172&enZone=council&enVersion=0&>

⁴¹³ סיכום ישיבת המליאה של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, שנערכה ב-10.7.02, מסמך פנימי של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, 14.8.02.

⁴¹⁴ סיכום ישיבת מליאה של המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, שנערכה ב-10.7.02, ר' לעיל.

חברי ועדות המשנה של המועצה ממונים על-ידי ועדת ההיגוי, באישור השר⁴¹⁵.

דרכי הפעולה של המועצה – המועצה פועלת בעיקר על-ידי ועדות המשנה המתכנסות אחת לחודשיים לערך, ובאמצעות מליאת המועצה, המתכנסת לישיבות מן המניין 3 פעמים בשנה ולישיבות חירום בעת הצורך.

סדר היום של ועדות המשנה נקבע על-ידי כל אחת מהן וסדר היום של המועצה נקבע על-ידי ועדת ההיגוי.

הצעות החלטה המגובשות בוועדות המשנה מובאות לוועדת ההיגוי ובאמצעותה למליאת המועצה, לאימוץ. ועדת ההיגוי מביאה את המלצותיה להחלטות המועצה.

המועצה וועדותיה פועלות באופן עצמאי, לפי סדר יום משלהן, שאינו מוכתב על-ידי משרדי הממשלה. עם זאת, המועצה מגלה רגישות בנוגע לסוגיות המטרידות את המשרד לאיכות הסביבה, ולגבי כמה מהן – הוחלט לתמוך בעמדת המשרד.

המועצה וועדותיה ערות לנושאים ולבעיות המעסיקות את ה"גופים הירוקים" או גופים אחרים העוסקים באיכות סביבה, אך אינן רואות עצמן כמי שתפקידן לייצג גופים אלה. תמיכת המועצה בנושאים הנ"ל היא על-פי העניין ולפי אינטרס הציבור הרחב. המועצה נמצאת עדיין בתקופת הקמתה והרצתה, ומחפשת דרכים ואמצעים לחדור אל דעת הקהל. אחת הדרכים היא חשיפה רצופה לאמצעי התקשורת, באמצעות הממונה על יחסי הציבור של המועצה.

המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי

המועצה היא גוף מייצג בלתי-תלוי, שהוקם בחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג – 2002⁴¹⁶, בתמיכת נציב הדורות הבאים בכנסת, כחלק ממגמה עולמית לתכנון צופה פני העתיד⁴¹⁷.

15 חברי המועצה ממונים על-ידי נשיא המדינה, על-פי המלצת הממשלה.

המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח היתה קיימת בעבר, בצורות שונות.

⁴¹⁵ לוועדות המשנה יכול להתמנות מי שאינו חבר מועצה, כמשקיף קבוע בוועדה.

⁴¹⁶ סעיף 3 בחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג – 2002.

⁴¹⁷ נציב הדורות הבאים, **דין וחשבון לשנת 2002**, פעילות תוך פרלמנטארית.

<http://www.knesset.gov.il/future/heb/report02.htm>

המועצה פעלה בתחילה תחת אחריות משרד ראש הממשלה. ב-1968 הקימה המועצה את הוועדה לנושאי איכות מים, שהיתה אבן הפינה לגופי הממשל שנועדו לטפל באיכות הסביבה⁴¹⁸. ב-1971 השתתפה המועצה בייסוד הוועדה הלאומית לביוספרה ולאיכות הסביבה (ויב"אס)⁴¹⁹. ויב"אס הוקמה כגוף המתאם העיקרי בין כל היבטי איכות הסביבה, והיתה גוף אקדמי המייעץ לממשלה בנושאים סביבתיים⁴²⁰.

בשנת 1969 קיבלה הממשלה את המלצות דוח ועדת קציר לארגון המחקר הממשלתי ולניהולו. על-פי המלצות הוועדה, אמורה היתה המועצה להיות גוף מטה מרכזי ועצמאי בעל נקודת ראות כוללת, שמקור סמכותו בחוק.

עם הקמת משרד האנרגיה והתשתית ב-1977, הועברה אליו המועצה כאחת מיחידותיו⁴²¹. בשנת 1982 הוקם משרד המדע והפיתוח, על בסיס המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח. באמצעות המועצה הפעיל המשרד פרויקטים של מחקר בענפי מדע שונים. במסגרת המועצה פעלו היחידות המקצועיות הבאות: אגף מדעי החיים, אגף מדעים מדויקים וטכנולוגיים, מרכז מחקרים במדעי החברה, אגף קרנות מחקר, היחידה לכלכלת מחקר ופיתוח ומדיניות מדע⁴²².

המועצה, במתכונתה החדשה, אמורה היתה להתכנס ולהתחיל את פעולתה בנובמבר 2003⁴²³, אך רק ב-19.7.04 המליצה הממשלה לנשיא על הרכבתה⁴²⁴.

⁴¹⁸ מרינוב אורי, פרוטוקול ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום, הישיבה מיום 26.11.2000. www.tau.ac.il/~bhkishon/kishon-26-11-2000.doc

⁴¹⁹ Marinov .U., Harel .E. (editors), *The Environment In Israel* (2nd ed.), The Israel National Committee On Biosphere And Environment, Jerusalem, June 1972, p. 9.

⁴²⁰ המועצה עסקה גם בפרוייקטים נקודתיים בעלי אוריינטציה סביבתית. בשנות ה-60 וה-70, לדוגמא, פעלה המועצה להקמת אתר התפלת מים. כמו כן ניהלה מחקר אודות ניצולן היעיל של ממברנות המתאימות להתפלה.

ולדמן מרים, פרוטוקול ועדת הכנסת למשק המים / 3530, הישיבה מיום 7.8.01 <http://www.knesset.gov.il/AllSite/QGenTxt.asp>

⁴²¹ דוח מבקר המדינה 30, 1980, עמוד 216.

⁴²² דוח מבקר המדינה 38 א, 1988, עמודים 415-418.

⁴²³ <http://www.softnews.co.il/articals.asp?catID=17>

⁴²⁴ גלברמן ד', "הממשלה החליטה למנות מועצה לאומית למחקר ולפיתוח", מעריב עסקים, 20.7.04, עמ' 4.

המועצה תהיה בת 15 חברים, אשר אינם נושאים בתפקיד ניהולי פעיל בתחום המחקר והפיתוח⁴²⁵ ויושב הראש שלה הוא מדען בעל מוניטין וניסיון בניהול מערכות מחקר ופיתוח, שאינו עובד המדינה⁴²⁶.

מטרת פעילות המועצה היא להבטיח תיאום בתחום המחקר והפיתוח האזרחי, והכוונה בקביעת מדיניות כוללת וסדרי עדיפויות לאומיים.

פעילות המועצה בעיצוב אסטרטגיה ארוכת טווח של מחקר ופיתוח, היא חלק מהמגמה לפיתוח בר-קיימא⁴²⁷.

תפקידי המועצה הם:

ליעץ לממשלה באופן בלתי-תלוי בנושא תכנון, ארגון והסדרת המחקר והפיתוח האזרחי ובנושא תקציבים לפיתוח⁴²⁸.

להמליץ לממשלה על קווים למדיניות לאומית כוללת, שנתית ורב שנתית, בתחום המחקר והפיתוח האזרחי.

להמליץ לממשלה בכל הנוגע לתחומי עדיפות לאומיים בנושא המחקר והפיתוח האזרחי⁴²⁹.

ליעץ לממשלה, לוועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה ולפורום המדענים הראשיים של משרדי הממשלה, או לגופים אחרים הממלאים תפקיד דומה, בנושאים הקשורים במחקר ופיתוח ממשלתי⁴³⁰.

⁴²⁵ על-פי סעיף 4 בחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג – 2002, חברי המועצה הם: חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ארבעה מדענים בעלי ניסיון ומוניטין במחקר ופיתוח, ממוסד מוכר להשכלה גבוהה, ארבעה מומחים אנשי התעשייה עתירת הידע, ארבעה מדענים בעלי ניסיון ומוניטין בתחום המדיניות וקביעת סדרי העדיפויות והצרכים של המחקר והפיתוח הדרושים לביצוע תפקידי הממשלה, כלכלן בעל ניסיון ומוניטין בתחום כלכלת המחקר והפיתוח ומדען בעל ניסיון ומוניטין במחקר ופיתוח במערכת הביטחון.

⁴²⁶ ליו"ר הראשון של המועצה צפוי להתמנות פרופ' דן זסלבסקי, מי שהיה נציב המים. גלורמן ד', "הממשלה החליטה למנות מועצה לאומית למחקר ולפיתוח", **מעריב** עסקים, 20.7.04, עמ' 4.

⁴²⁷ **דברי הכנסת ה-15**, מושב רביעי, חוברת ל"ו, עמוד 8815.

⁴²⁸ הצעת חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי התשס"ב – 2002, דברי ההסבר, **הצעות חוק 3180**, עמ' 930.

⁴²⁹ כמו גם בנוגע להקמת תשתיות למחקר ולפיתוח, ולביצוע פרויקטים בתחום המדע והטכנולוגיה.

⁴³⁰ לרבות בנושא הקמת מוסדות מחקר ממשלתיים והחזקתם, וכן להמליץ על אמות-מידה מקצועיות

מעמדה הסטוטורי הבלתי-תלוי של המועצה תורם להבטחת ראייה לאומית כוללת ואובייקטיבית, החורגת מתחומי פעולתם של משרדי הממשלה. לשם השגת מעמד בלתי-תלוי זה, נקבע בחוק כי המועצה תפעל תחת חסותה המנהלית של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

תקציבה של המועצה ממומן על-ידי אוצר המדינה, דרך האקדמיה, המספקת למועצה את השירותים האמורים. זאת, על-מנת להבטיח את ראייתה הכוללת של המועצה ולחזק את עצמאותה, על-ידי הרחקתה מהתחרות על חלוקת התקציב הממשלתי⁴³¹.

לשם ביצוע תפקידיה רשאית המועצה לאסוף מידע, ולשם כך לדרוש מכל גוף מבוקר, מידע או דיווח, בכתב או בעל-פה, בעניין הנוגע למחקר ופיתוח אזרחי בתחום תפקידו.

המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים

המועצה היא גוף סטוטורי, המוקם על-ידי הממשלה, לפי הצעת השר לאיכות הסביבה. במועצה 26 חברים^{432, 433}.

יושב-ראש המועצה ממונה על-ידי השר לאיכות הסביבה מבין חבריה, לאחר התייעצות עם המועצה היא גוף מייעץ, שאינו חלק מרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים. המועצה מייעצת לשר הפנים ולשר לאיכות הסביבה בכל הנוגע לביצועו של חוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998, למוסדות התכנון ולרשויות המקומיות בדבר ייעוד שטחים לגנים לאומיים, לשמורות טבע ולאתרים לאומיים ולרשות

למינוי המדענים הראשיים במשרדי הממשלה ולמינוי ראשי מוסדות מחקר ממשלתיים. חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג – 2002, סעיף 5.

⁴³¹ הצעת חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי התשס"ב – 2002, דברי ההסבר, **הצעות חוק 3180**, עמוד 933.

⁴³² המועצה מורכבת משבעה נציגי ממשלה, נציג של מינהל מקרקעי ישראל, נציג רשות העתיקות, נציג קק"ל, חמישה נציגי רשויות מקומיות, הממונים על-ידי שר הפנים, שבעה נציגים מקרב מוסדות מדעיים וגופים ציבוריים שיש להם עניין במדעי הטבע, בהגנה על הטבע או בשימור נוף הארץ ושיפורו, אשר ממונים על-ידי הממשלה, ארבעה נציגי ציבור ובהם נציג אחד של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה. רשימת גופים אלה מפורטת בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה) התשס"ג – 2002, יושב-ראש הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ונציג נוסף שממנה הרשות מבין חבריה.

⁴³³ תפקיד המועצה אוזכר בפסיקה ב-2077/02 ע"פ עובדיה רני נ' מדינת ישראל, פדאור (לא פורסם) 02 (5) 494.

לשמירת הטבע והגנים הלאומיים בעניינים שבתחום תפקידיה⁴³⁴. המועצה הוסמכה בחוק המים תשי"ט – 1959 להגיש קובלנה לגבי כל עבירה שעניינה זיהום מים⁴³⁵, ולהגיש תובענה לפי החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב – 1992⁴³⁶.

המועצה לשימור מבנים ואתרים^{437, 438}

המועצה נוסדה ב-1984 בהמלצת ועדת החינוך של הכנסת, בעקבות הרס נמשך של אתרים הסטוריים שנבנו אחרי שנת 1700 (אתרים מוקדמים יותר מוגנים על-ידי חוק העתיקות)⁴³⁹. בין המייסדים היו שר החינוך, החברה להגנת הטבע וגופים ציבוריים ואקדמיים.

המועצה אינה ישות משפטית, אלא נסמכת על החברה להגנת הטבע ופועלת כגוף משנה בתוך החברה. מטרתיה העיקריות הן: מניעת הרס אתרים ומבנים, יזמה ועידוד תכניות שימור ופיתוח, הקניית ערכים חינוכיים והגברת המודעות הציבורית לחשיבות השימור ולחשיבות המורשת הבנויה.

המועצה היא גוף ציבורי, מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) הפועל בעיקר באמצעות מתנדבים. פעולותיה של המועצה מתבצעות באמצעות ועדות שימור אזרחיות, המטפלות בנושאי שימור בתחומיהן⁴⁴⁰.

ב-1999 הועבר "הטיפול המיניסטרילי" במועצה משרד החינוך אל משרד המדע, התרבות והספורט, שגם מתקצב את המועצה דרך תקציב החברה להגנת הטבע. לאחר

⁴³⁴ סעיף 2 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁴³⁵ סעי' 20 כ"ה(א) והתוספת לחוק המים תשי"ט – 1959.

⁴³⁶ ס' 6 והתוספת לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) תשנ"ב – 1992.

⁴³⁷ חלק מהחומר לקוח מתוך אתר הבית של המועצה: <http://www.shimur.co.il/>

⁴³⁸ מתוך ראיון עם חומי נובנשטרן – עוזרת מנכ"ל המועצה לשימור מבנים ואתרים ומתאמת נושאי תכנון ומשפט, 31.12.01.

⁴³⁹ "גם מדינות ותיקות, שלהן מסורת ארוכה ובעלת ניסיון בענייני שימור מונומנטים, מתלבטות בשאלות אלה... ועדת גאואר נתמנתה בחודש דצמבר 1948, כדי לדון בסדרים הכלליים שיש לעשותם לשם שימורם והחזקתם של בתים, שלהם נודע עניין רב מבחינה היסטורית או ארכיטקטונית". "כבר לפני כ-50 שנה היה מי שחשב שמן הראוי לטפל בשימור אתרים היסטוריים במסגרת החוק. בעלון מחלקת העתיקות של מדינת ישראל מיוני 1951... התפרסמה התייחסות לנושא, המדגישה את המאמצים שיש להקדיש לטיפול בתחום השימור במסגרת החוק". מי-דן ע', "50 אתרי מורשת ותקומה", **אתרים** – רבעון המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, גל' 26, ספטמבר 2003.

⁴⁴⁰ ברין א', "קופא על שמריו" (ראיון עם מנכ"ל המועצה לשימור אתרים), **כל העיר**, 9.1.2004, עמ' 14.

הקמת הממשלה ב-2003, והארגון מחדש של שני משרדים אלה, מגיע תקציבה של המועצה בחלקו ממשרד החינוך ובחלקו מתרומות. המועצה מקבלת תקציבים גם ממשרד ראש הממשלה, מהאפוטרופוס הכללי ומק"ל⁴⁴¹.

הליך קבלת ההחלטות וקביעת המטרות והיעדים נעשים ע"י המועצה באופן בלתי-תלוי.

לפעולות השימור והשיקום ערך סביבתי – הן יוצרות מרכזי תרבות ופנאי המעלים את איכות החיים ותורמות לפיתוח תיירות הפנים והחוץ.

המועצה מעוררת את דעת הקהל לנושא השימור על-ידי ארגון ימי עיון, הרצאות וכינוסים, וחשיפה תקשורתית לפעולות השימור.

בחדש יוני 1991 התקבל בכנסת, ביוזמת המועצה, תיקון מס' 31 לחוק התכנון והבנייה. החוק קובע סמכויות ומטיל אחריות על-פי דין, בעיקר על הרשויות המקומיות⁴⁴², ונותן בידיהן כלים לפעול ולשמר את המבנים והאתרים שבתחומן^{443, 444}. ב-8.6.03 נערך בבית הנשיא טקס חגיגי בו הוכרז על הקמת פורום ראשי רשויות למען שימור אתרים, ונערכה החתמה על האמנה לשימור אתרים⁴⁴⁵. ב-25.11.03 נערך בכנסת מפגש של "יום שימור אתרים", להזדהות עם המועצה⁴⁴⁶. המועצה שוקדת גם על הכנסת תיקונים ותוספות לחוק, על-מנת לתת מענה טוב יותר לצורכי השימור^{447, 448}.

⁴⁴¹ פלדמן יוסי, **פרוטוקול ועדת החינוך והתרבות של הכנסת/5650**, מס' 497, הישיבה מיום 6.8.2002. <http://www.knesset.gov.il/AllSite/QGenTxt.asp>

⁴⁴² החוק קובע כי כל רשות מקומית תקים ועדה לשימור אתרים. על הרשות להכין רשימת אתרים הנמצאים בתחומה והראויים לשימור; הרשימה תשמש את מוסדות התכנון. כמו כן רשאית הוועדה לדרוש מבעליו של אתר המיועד לשימור ושנשקפת לו סכנה ממשית של הרס, לבצע עבודות אחזקה באתר. באם לא בוצעו עבודות האחזקה רשאית הרשות המקומית אף להפקיע את אותו אתר. סעיפים 10-15 לתוספת הרביעית בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965.

⁴⁴³ <http://www.shimur.co.il>

⁴⁴⁴ המועצה פועלת גם במישור המשפטי למניעת הרס ערכי נוף וטבע. לדוגמא: עת"מ (ירושלים) 130/00 – החברה להגנת הטבע נ' יו"ר הוועדה. תק-מח 2002(4), 1105. בג"צ 1892/90 – החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המחוזית לתכנון. פ"ד מה(2), 99.

⁴⁴⁵ מי-דן ע', "50 אתרי מורשת ותקומה", **אתרים**, שם.

⁴⁴⁶ נובנשטרן ח', "יום שימור אתרים בכנסת", **אתרים** – רבעון המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, גל' 27, ינואר 2004.

⁴⁴⁷ מי-דן ע', "50 אתרי מורשת ותקומה", **אתרים**, שם.

⁴⁴⁸ ב-2003, הצליחה המועצה ליזום הצעת חוק שיגן על אתרים לשימור בירושלים, שאותה מקדם ח"כ

"... למרות כל זאת לעתים מצטיירת המועצה כמעין דון קישוט המנותק מן המציאות, לא מצליח להדביק את הציבור בהתלהבותו ומנהל מלחמת מאסף בתכניות הפיתוח וביזמי הנדל"ן⁴⁴⁹. באירועים שהמועצה מארגנת יש נוכחות דלילה של הציבור. במועצה מודעים לכך שפעילותם שאינה מספיקה, נכשלה בגיוס ההמונים. לדעת המועצה הדבר נובע מהיותה גוף קטן עם מעט מאוד משאבים⁴⁵⁰. במועצה נאלצים להסתמך על הרכזים האזוריים שיעזרו בגיוס תמיכה כספית, כשה"דלק" שנותר להם, הוא האמונה בעשייתם"⁴⁵¹.

בניגוד לדימוי המועצה, אין לה מדיניות של שמירה על אתרים יהודיים או ציוניים בלבד, אבל היא פועלת רק היכן שביכולתה להשפיע⁴⁵². למרות רצונה של המועצה לעסוק גם בשיקום אתרי דת מוסלמיים, אין לה שיתוף פעולה כלשהו עם הקדשים מוסלמיים, או ארגונים פלסטיניים כלשהם⁴⁵³ וזאת לדבריה, לא עקב מחלוקות פוליטיות, אלא מהיעדר כוח-אדם, תקציבים וזמן⁴⁵⁴.

מועצת המים

מועצת המים היא גוף סטטוטורי שהוקם על-ידי הממשלה, מכוח חוק המים במטרה לייעץ לשר הממונה על נושא המים^{455, 456}, בשאלות של מדיניות-מים, ולמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק⁴⁵⁷.

מתן וילנאי. ברין א', "קופא על שמריו" (ראיון עם מנכ"ל המועצה לשימור אתרים), מקומון **כל העיר**, 9.1.2004, עמ' 14.

⁴⁴⁹ במהלך השנים 2002-03 לדוגמא, נהרסו בירושלים, מתחת לאפה של המועצה ממש, כמה בתים בעלי ערך ארכיטקטוני והיסטורי מבלי שהמועצה הצליחה להעביר את רוע הגזירה.

⁴⁵⁰ סניף ירושלים לדוגמא, מקבל בקושי 15 אלף ש"ח בשנה.

⁴⁵¹ ברין א', "קופא על שמריו" (ראיון עם מנכ"ל המועצה לשימור אתרים), **כל העיר**, 9.1.2004, עמ' 14.

⁴⁵² המועצה גם עסקה מעט בשימורם של אתרים לא-יהודיים ברחבי הארץ, אבל עדיין לא בירושלים.

⁴⁵³ ברמאללה פועל ארגון פלסטיני העוסק בשימור ועושה עבודה נרחבת, עם תקציבים גדולים מאלה של המועצה.

⁴⁵⁴ ברין א', "קופא על שמריו", שם.

⁴⁵⁵ להלן: 'השר הממונה'.

⁴⁵⁶ חובת ההתייעצות הוזכרה בפסיקה ב: ע"א 7262/00 פוריה כפר עבודה נ' יפת לוי נ(3) 899,

בג"צ 3835/91 דוד שדה נ' שר החקלאות, פ"ד מה (5) 875, ע"א 788/87 דוד לוי נ' כפר פינס מושב עובדים, פ"ד מד(2) 52, ע"א 893/75 מפכים בע"מ נ' נציב המים פ"ד לא(1) 93.

⁴⁵⁷ הודעה על מינוי המועצה, על הרכבה ועל כל שינוי בה, מתפרסמת ברשומות.

סעי' 125 לחוק המים התשי"ט – 1959.

חברי המועצה מתמנים על-ידי הממשלה⁴⁵⁸. על המועצה למנות בין 27 ל-39 חברים, ובהם נציגי הממשלה, נציגי ההסתדרות הציונית העולמית ונציגי ציבור. נציגי הציבור מייצגים את צרכני וספקי המים, ולפחות מחציתם הם נציגי הצרכנים^{459, 460}. על נציגי הציבור להוות לפחות שני שלישי מחברי המועצה⁴⁶¹. המועצה מתכנסת ע"י השר הממונה לפי הצורך או לפי דרישתם של שלישי מחבריה, אך עליה להתכנס לפחות אחת בחדשיים, ובשנה הראשונה לכהונתה לשתים-עשרה ישיבות, לפחות⁴⁶². השר הממונה משמש יושב-ראש המועצה ונציב המים הוא סגנו, והוא זה שמנהל בפועל את רוב ישיבותיה.

החוק מאפשר למועצה לפעול גם בצורה של ועדות, להן היא רשאית לאצול מסמכיותה בתחומים מסוימים⁴⁶³.

תפקידה הפורמלי והעיקרי של המועצה הוא, כאמור, ייעוץ לשר הממונה בנושאים שונים המוזכרים בחוק, דוגמת: מדיניות משק המים, קביעת נורמות וכללים לשימוש במים, הכרזת אזורי קיצוב ואישור תכניות למפעלי מים, קביעת כללים לחישוב מחירי המים⁴⁶⁴ ועריכת רשימת נציגי הציבור בבית הדין למים⁴⁶⁵.

⁴⁵⁸ כיום, הלכה למעשה, מתבצע המינוי בידי שר התשתיות הלאומיות.

דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים:

http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/vaadat_chakira_mayim.htm

⁴⁵⁹ בפועל – רובם המכריע של נציגי הצרכנים הם נציגי החקלאים. יש הטוענים כי מכיוון שזהו ההרכב, מצליחה המועצה לעכב החלטות ממשלה להן מתנגדים החקלאים.

א' ימיני, משרד האוצר, מתוך עדותו בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים ביי"ט בתמוז התשס"א – 10 ביולי 2001, שם.

⁴⁶⁰ חברי מועצת המים, פרט לשר האחראי ולנציב המים, מתמנים לתקופה של שלוש שנים, וניתן למנותם שנית. סעי' 127 (א) לחוק המים התשי"ט – 1959.

⁴⁶¹ סעי' 126 (ב) לחוק המים התשי"ט – 1959.

⁴⁶² השר אף קובע את סדר היום של ישיבות המועצה, פרט לישיבות שהוא מכנס לפי דרישת החברים. סעי' 128 לחוק המים התשי"ט – 128.

⁴⁶³ קיימים תחומים בהם אסור למועצה לאצול מסמכיותה לוועדות, ר': סעי' 130 לחוק המים התשי"ט – 1959.

⁴⁶⁴ לאחרונה הציעו מכיני התכנית הכלכלית במשרד האוצר כי שר התשתיות יקבע את מחיר המים ללא צורך בהתייעצות עם מועצת המים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

נ' בן סירא, "התכנית הכלכלית תביא לריסוק המגזר החקלאי בישראל",

<http://www.nfc.co.il/ArticlesPrintVersion.asp?docId=2390&subjectID=3>

⁴⁶⁵ סעיפי חוק המים התשי"ט – 1959 הקובעים חובת התייעצות עם המועצה הם: 14, 19, 20, 21, 36, 37, 40, 44, 49, 67, 74, 97, 102, 105, 111, 112, 116, 124, 141, 155, 159.

כאשר מובא לדיון בפני המועצה שינוי במשק המים, שומעת המועצה תחילה הסברים אודות השינוי מפי הגורם המעוניין בו. לאחר מכן, מופקדת תכנית השינוי במשך שישים יום על-מנת לאפשר התנגדויות מטעם הציבור. בהתנגדויות הציבור דנה ועדה מיוחדת אותה ממנה המועצה. לאחר הדיון בהתנגדויות מגבשת המועצה עמדה ביחס לשינוי המוצע. באם עמדת המועצה מתקבלת על-ידי הממשלה⁴⁶⁶, נכנסת תכנית השינוי לתהליך שבסופו היא הופכת לתקנות מחייבות^{467, 468}.

לאחרונה, המליצה ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים כי מועצת המים תמשיך לשמש גוף מייעץ גרידא לנציבות המים⁴⁶⁹. מבחינת המבנה, המליצה הוועדה כי מספר החברים במועצת המים יקטן בצורה ניכרת והרכבה ישתנה, כך שתכלול מומחים ואנשי מקצוע לצד נציגים של הממשלה ונציגים של הצרכנים והמפיקים. נציגי הצרכנים יכללו את נציגי החקלאים, נציגי הצרכנים העירוניים ונציגי גופים של איכות הסביבה⁴⁷⁰. בכדי שיובטח למועצה תפקיד בונה בגיבוש המדיניות, המליצה הוועדה כי אסור שיתקיים מצב שבו יש לקבוצה בעלת עניין, כזו או אחרת, השפעה מכרעת על המלצותיה או על החלטותיה של המועצה.

⁴⁶⁶ יש הגורסים כי בעוד שבעבר מדיניות המים נבנתה 'מלמטה', תוך התייעצות אמיתית עם מועצת המים, שרק לאחריה נתקבלו החלטות בממשלה, מאז 1977 החלה התעלמות מהמועצה, וכיום רוב העניינים הרלוונטיים נחתכים בממשלה ובמשרד האוצר, דבר שגרם לכך שהשפעת המועצה הצטמצמה. אורה תמיר, היועצת המשפטית (בדימוס) של נציבות המים, עדותה בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים ב"ט בתמוז התשס"א – 10 ביולי 2001, שם.

⁴⁶⁷ נגה בליץ, מנהלת אגף רישוי וצריכה בנציבות המים, מתוך עדותה בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא משק המים בכ"ו בתמוז התשס"א – 17 ביולי 2001, שם.

⁴⁶⁸ ע"פ עדותה של נגה בליץ, אם קיים שיתוף פעולה מצד כל הצדדים אורך התהליך כולו כשלושה חודשים.

⁴⁶⁹ זאת בניגוד להצעות שהועלו בפניה לפיהן תהפוך הוועדה לגוף המקבל החלטות עקרוניות במשק המים. כמו כן, הועלתה הצעה לפיה מועצת המים תפעל כמו המועצה לתכנון ולבנייה, קרי: המועצה, היא זו שתקבע את המדיניות, ואישור הממשלה יידרש רק בנושאים ארציים. בעוד שנציב המים, יהא מי שיבצע את המדיניות שהמועצה תקבע.

אלון טל, בעדותו בפני הוועדה הפרלמנטרית בנושא משק המים בח' בטבת התשס"ב – 23 בדצמבר 2001, שם.

ערן פייטלסון, ראיון שקיימה עמו נציגת הוועדה הפרלמנטרית בנושא משק המים ב"ד באדר התשס"ב – 26 בפברואר 2002, שם.

⁴⁷⁰ יצוין, כי חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה) התשס"ג – 2002 יצר כבר "כיסא סביבתי" במועצת המים. ראה סעי' 126(ג') לחוק המים תשי"ט – 1959 הקובע כי בין נציגי הצרכנים במועצה יהיה נציג אחד של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, שימונה לפי הצעת השר לאיכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה.

מועצת מקרקעי ישראל

המועצה היא גוף סטטוטורי המוקם בחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך – 1960⁴⁷¹. תפקידיה הם קביעת המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל^{472, 473}, פיקוח על פעולותיו של המינהל ואישור הצעת תקציבו⁴⁷⁴.

במועצה מכהנים: שר התשתיות הלאומיות, שהוא יו"ר המועצה, ובנוסף שמונה-עשר עד עשרים וארבעה חברים⁴⁷⁵, הממונים בידי הממשלה. מחצית מחברי המועצה הם מטעמה של הממשלה⁴⁷⁶ והמחצית השנייה מטעם קק"ל⁴⁷⁷. חברי המועצה שהם בעלי תפקידים שלא בשירות המדינה או בשירות קק"ל, ושבבתפקידיהם יש עניין במדיניות הקרקעית – אסור שיהוו יותר משליש ממספר חברי המועצה, ומהם אסור שיותר ממחצית יהיו בעלי

⁴⁷¹ סעי' 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960.

⁴⁷² כך לדוגמה, במסגרת הצעדים הננקטים נוכח המחסור השנתי הצפוי במשק המים ובעקבות החלטת הממשלה לפעול להגדלת היצע המים בישראל, החליטה המועצה על החכרת קרקע להקמת מתקני מים והתפלה.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל משיבתה ביום 30.9.01:

http://www.mmi.gov.il/Envelope/index.asp?Page=http://www.mmi.gov.il/MaChadash/show_h.asp?key=361

⁴⁷³ דוגמא לביקורת שיפוטית על קביעת המדיניות הקרקעית: בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נה(5), 847, שם נקבע כי יש לבטל את החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין הפיצוי לקיבוצים ולמושבים על מכירת הקרקעות החקלאיות שיעודן שונה. בית המשפט קבע כי ההחלטות אינן כדין וכי כבר במועד קבלתן, לא היו סבירות. כן נקבע כי על המועצה לקבל החלטות חדשות המאזנות כהלכה את האינטרסים השונים בקרב אוכלוסיית המדינה.

⁴⁷⁴ השופט יצחק זמיר ציין כי מאחר שמקרקעי ישראל כוללים יותר מ-90% מכלל המקרקעין במדינה, נודעת השפעה עצומה למדיניות הקרקעית הנקבעת על-ידי המועצה ולפיקוח של המועצה על המינהל בכל הנוגע לפיתוח הארץ, הן מבחינה לאומית והן מבחינה פרטית.

בג"ץ 6924/98 ממשלת ישראל נ' האגודה לזכויות האזרח בישראל, פ"ד נה(5) 15.

⁴⁷⁵ במשך השנים הוגדל מספרם של חברי המועצה שלוש פעמים, המספר הוגדל, כפי שנאמר מפי מבקר המדינה, בלי שהובהר הצורך בכך ובלי שנשמר היחס המספרי שבין החברים מטעם קק"ל לבין שאר החברים. **מבקר המדינה – דוח שנתי 44** לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992, בעמ' 224-225.

⁴⁷⁶ לפחות מחצית החברים מטעם הממשלה צריך שיהיו עובדי מדינה, בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין, כאשר היתרה צריך שתהא מורכבת מאנשי אקדמיה ונציגי ציבור. סעי' 4א(2)(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960.

⁴⁷⁷ החברים מטעם קק"ל הם חברי דירקטוריון קק"ל, עובדיה או אנשי אקדמיה; כמו כן, רשאית קק"ל להציע נציג אחד מטעם הסוכנות היהודית. סעי' 4א(2)(ב) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960.

תפקידים במגזר החקלאי^{478,479}. החוק קובע כי על חבר המועצה או תאגיד שהוא בעל עניין בו, חל איסור על התקשרות עם המינהל ועל ייצוג מי שהתקשר עם המינהל בעסקה, למעט עסקה שאינה בעלת אופי מסחרי.

תקופת כהונתם של חברי המועצה היא ארבע שנים⁴⁸⁰, והודעה על מינויים מתפרסמת ברשומות.

ליושב-ראש המועצה הסמכות לזמן את ישיבות המועצה ולקבוע את סדר יומן⁴⁸¹, כאשר על-פי דרישה של שר התשתיות הלאומיות או של שלישי מחברי המועצה, על המועצה לדון מחדש בכל נושא שהחליטה בו בישיבותיה.

המועצה בוחרת מבין חבריה ועדות קבועות שהן: ועדה לענייני קרקע עירונית, ועדה לענייני קרקע חקלאית, ועדת תקציב וועדת ביקורת, וכן רשאית היא למנות ועדות נוספות, קבועות או לעניין מסוים. החלטות ועדה הן בבחינת המלצות למועצה, אלא אם כן החליטה המועצה לאצול מסמכויותיה לוועדה.

בשנת 2001 החליטה המועצה לצמצם את סוגי החלטותיה לשלושה סוגים: החלטות שעניינן מדיניות קרקעית, החלטות שעניינן בעסקות פרטניות והחלטות שעניינן עבודת

⁴⁷⁸ החוק קובע כי אין למנות כחבר מועצה אדם שאיננו אזרח ישראלי, שתוך שבע השנים שקדמו למינויו הורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום בעבירה שכזו, שהינו פושט רגל או חייב שהוכרז בידי ראש ההוצאה לפועל כחייב מוגבל באמצעים, שהינו מנהל או בעל שליטה, במישרין או בעקיפין, בגוף הנמצא בהליכי פירוק שלא מרצון או שהינו בעל זיקה אישית או פוליטית לשר משרי הממשלה (למעט מצב בו ועדה שמינתה הממשלה, לעניין זה, מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי סמכותה של המועצה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת לכהונה). סעי' 4א(2)(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד – 1960.

⁴⁷⁹ הסדר זה נקבע לאחר ביקורת חריפה של מבקרת המדינה, כיוון שקודם לקביעתו היתה העדיפות אשר ניתנה למגזר החקלאי גדולה עוד יותר, ראה:

מבקר המדינה דוח שנתי 44 (1994) בע"מ 227.

בבנישתי א', שגי' ג', "שיתוף הציבור בהליך המנהלי", הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. <http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/articals/shering.doc>

נפתח ב-24.3.04.

⁴⁸⁰ חבר המועצה שתקופת כהונתו תמה, ניתן למנותו לתקופות כהונה נוספות, ובלבד שלא יכהן יותר משלוש תקופות כהונה רצופות. סעי' 4ב(ב) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד – 1960.

⁴⁸¹ על ישיבות המועצה להתקיים באופן קבוע לפחות אחת לשלושה חודשים ולא פחות משש ישיבות בשנה; השר רשאי לקבוע ישיבות שלא מן המניין, בהתאם לשיקול דעתו, ובלבד שההודעה על כינוס המועצה נמסרה לחברי המועצה לפחות 3 ימים מראש, זולת אם נדרש לכנסה תוך זמן קצר יותר בשל דחיפות העניין. סעי' 4ט לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד – 1960.

המועצה⁴⁸². על החלטותיה של המועצה או של ועדה מוועדותיה, שיש בהן עניין לציבור, חלה חובת פרסום ברשומות. אחת לשנה מגיש יו"ר המועצה לכנסת דוח מפורט על פעולות המינהל, אותו הוא מקבל ממנהל המינהל⁴⁸³.

מינהל המחקר החקלאי – מרכז וולקני⁴⁸⁴

מינהל המחקר החקלאי הוא יחידת סמך של משרד החקלאות. זהו גוף המחקר החקלאי הגדול בארץ⁴⁸⁵, האחראי על תכנון, ארגון ויישום עיקר המחקר החקלאי בישראל והמשמש כזרוע של משרד החקלאות במחקרי תשתית, בטיפול בסוגיות הקשורות בתוצרת החקלאית והציוד לעבודה, ובעיקר במחקר חקלאי יישומי^{486, 487}.

המינהל פועל לקידום החקלאות תוך השתלבות בסביבת האדם, למניעת עימות עם הסביבה ולסיוע בהגנתה.

המינהל מחפש פתרונות לבעיות עכשוויות בייצור החקלאי, עוסק בהצגת מוצרים, תהליכים וציוד חדשים ובמחקר שעליו תתבסס החקלאות העתידית של ישראל.

במינהל המחקר שבעה מכוני מחקר מתחומים שונים⁴⁸⁸ ושש חוות חקלאיות למחקר ולפיתוח. בכל מכון מחקר פועלות קבוצות מחקר העוסקות בהיבטים שונים הקשורים לסביבה.

⁴⁸² החלטות מועצת מקרקעי ישראל מישיבתה ביום 30.9.01, http://www.mmi.gov.il/Envelope/index.asp?Page=http://www.mmi.gov.il/MaChadash/show_h.asp?key=361

⁴⁸³ <http://www.mmi.gov.il/Envelope/index.asp>

⁴⁸⁴ מתוך אתרי האינטרנט של מינהל המחקר החקלאי:

<http://www.agri.gov.il/SoilScience.html>

<http://www.agri.gov.il/more-ARO.html>

⁴⁸⁵ עפ"י חיים פרננדס, רפרנט חקלאות באגף התקציבים, משרד האוצר, 21.10.01.

⁴⁸⁶ **הצעת תקציב לשנת הכספים 2001, משרד החקלאות ופיתוח הכפר**, ירושלים, תשס"א, אוקטובר 2000, עמ' 62.

⁴⁸⁷ מתוך אתר משרד החקלאות: www.moag.gov.il

⁴⁸⁸ גידולי שדה וגינה, גננות, בעלי החיים, הגנת הצמח, קרקע מים ומדעים סביבתיים, טכנולוגיה ואכסון של תוצרת חקלאית והנדסת חקלאות (Agricultural Engineering).

<http://www.agri.gov.il/map.html>

המכון לקרקע, מים ומדעים סביבתיים

במכון שלוש מחלקות⁴⁸⁹ הפועלות במסגרת מטרתו העיקרית – ביצוע מחקר לניצול אופטימאלי של משאבי טבע מוגבלים בישראל – קרקע ומים. שימוש ופיתוח בר-קיימא של משאבים אלה הכרחי להבטחת השימוש בהם לדורות הבאים.

המודעות הגוברת בציבור לצורך בהגנה על הסביבה, הביאה מדענים במכון לחקור את תפקיד החקלאות בשמירת הסביבה, ונושאים אחרים הנוגעים לאיכות מים וקרקע.

המחקר במכון מתמקד בבעיות המרכזיות של החקלאות בישראל: המחסור במים, איכות המים, הצורך בהשקיה חסכונית יותר ו"ידידותית" יותר לסביבה, ניהול גידולים וכימיקלים המשמשים לחקלאות, חיסכון באנרגיה ופיתוח תכניות לניהול חממות יעילות יותר וידידותיות לסביבה.

רוב המחקר מתבצע על-ידי צוותי עבודה בין-מחלקתיים, בשיתוף פעולה עם מדענים ממוסדות אחרים ועם משרד החקלאות.

מדעני המכון מפרסמים את תוצאות מחקריהם בכתבי-עת⁴⁹⁰, ותורמים לתהליך החלפת המידע הלאומי והבין-לאומי⁴⁹¹. הסגל האקדמי שומר על קשר הדוק ומדיניות "דלת פתוחה" עם משרד החקלאות ועם ציבור החקלאים⁴⁹².

המחלקה לפיסיקה סביבתית והשקיה – המחלקה עוסקת בפרוייקטים תיאורטיים, מעשיים וישימים בתחומי מחקר מגוונים כמו בקרה סביבתית (מיקרו-אקלימית) של חממות, שיטות וטכנולוגיות של השקיה, ניקוז בשדות חקלאיים, רמת מים דרושה ומידת סבילות מלחים של צמחים, תהליכי סחף והשפעות לחץ סביבתי על גדילה של צמחים, מבחינה קינמטית ודינמית.

המחלקה לכימיה סביבתית ופיסיקלית – תחומי המחקר העיקריים של המחלקה הם: שימוש במים שוליים⁴⁹³ ובעיקר במי שופכין מטופלים ובמים מליחים; השפעת המים

⁴⁸⁹ המחלקה לפיסיקה סביבתית והשקיה, המחלקה לכימיה סביבתית ופיסיקלית והמחלקה לכימיה של הקרקע, הזנת הצומח, פיסיולוגיה סביבתית ומיקרו-ביולוגיה.

⁴⁹⁰ כתבי-עת מקומיים וגם בין-לאומיים, העוסקים בהיבטים השונים של קרקע, מים, צמחים ואיכות הסביבה.

⁴⁹¹ גם על-ידי השתתפות חוקרי המכון בהצגות של מסמכים ומחקרים ובמפגשים בין-לאומיים.

⁴⁹² לצורך שמירת הקשר היום-יומי עם החקלאים נערכים מפגשים, הרצאות וביקורים בשטח.

⁴⁹³ "Marginal water"

השוליים והזבל האורגני על מאפייני הקרקע ועל זיהומה; תוצאות הימצאות חומרי הדברה וכימיקלים אורגניים אחרים בקרקע ובמית-ההום.

אנשי המחלקה שותפים גם בהפעלת המעבדה הלאומית לאיכות המים שבמסגרת המכון.

המחלקה לכימיה של הקרקע, הזנת הצומח, פיסיולוגיה סביבתית ומיקרו-ביולוגיה – מטרתה להביא לניהול אופטימלי של גידולים חקלאיים, באמצעים הזמינים של הזנה ומים, תוך התחשבות באיכות הסביבה.

תחומי המחקר המרכזיים של המחלקה הם: מחקר תהליכי הזנה לשיפור ניהול הדשנים, חקר תהליכים בחומרים אורגניים בקרקע (שמקורם במחזור מי-שופכין ובשאריות מחקלאות ומרשויות מקומיות) והשפעתם על התזונה הזמינה לצומח ועל מעבר של מתכות כבדות ופיסיולוגיה של לחצים סביבתיים (מים, מלחים, טמפרטורה) בצמחים, המשפיעים על איכות הגידולים החקלאיים⁴⁹⁴.

המעבדה הלאומית לאיכות מים – נמצאת באחריותם המשותפת של מרכז וולקני, נציב המים והשירות ההידרולוגי. המחלקה מיועדת להשתלב ברשת לניטור מית-ההום, שנועדה למנוע הגעת מזהמים אל מקורות מי השתייה בישראל.

המעבדה מספקת שירותי אנליזה כימית של המים. סגל החוקרים של המכון מעורב בניתוח התוצאות ובמעקב אחר המגמות בתחום איכות המים⁴⁹⁵.

המכון לבעלי-חיים – המכון עוסק בחקר זיהום הסביבה הנגרם בגין הפרשות של בעלי-חיים הנמצאים בשירות החקלאי (בקר, צאן, עופות ודגים)⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ בין נושאי המחקר של המחלקה מצויים מחזור מקורות מוזן ומי השקיה לגידולי חממה בסביבות גדילה שונות, היבטים סביבתיים וחקלאיים בניצול קרקעות חקלאיות כדי להתפטר משאריות אורגניות, וגידול אורגני – הזנת גידולים ממקורות אורגניים.

⁴⁹⁵ מעורבות זו של סגל המכון היא חלק מאסטרטגיה כוללת לניטור מי האקוויפר המיועדים לשתיה.

⁴⁹⁶ לדוגמה, צוות גידול חוקר את בעיית גז האמוניה הנוצר בתהליך פירוק המזון החלבוני של בעלי החיים, בעיה המהווה כיום מטרד עולמי. עפ"י פרופ' יצחק שפיגל, סגן ראש המינהל למחקר, מכון וולקני, 11.10.01.

מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)⁴⁹⁷

מינהל מקרקעי ישראל הוא יחידת סמך ממשלתית, כפוף למשרד התעשייה והמסחר^{498, 499}, ומופקד על ניהולן של קרקעות המהוות כ-92-93 אחוזים משטח המדינה (19 מיליון דונמים)^{500, 501}.

סעיף 2(א) בחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך – 1960, קובע ש"הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל שינהל את מקרקעי ישראל". באין הוראות בדבר אופן הניהול, נותר שיקול הדעת בידי המינהל. על המינהל לפעול בנאמנות, מהיותו שלוחם של הבעלים⁵⁰².

הבסיס המשפטי לעבודת מינהל מקרקעי ישראל הוא חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960 וחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960⁵⁰³.

⁴⁹⁷ גם מתוך אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל – www.mmi.gov.il

⁴⁹⁸ המינהל היה כפוף עד אוקטובר 2002 לשר התשתיות הלאומיות. בהחלטת ממשלה עבר המינהל לאחריות משרד ראש הממשלה. הודעה על העברת שטח פעולה ממשרד למשרד, י"פ 5116, 1.10.02. "בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, העבירה הממשלה את שטח הפעולה של מינהל מקרקעי ישראל ממשרד ראש הממשלה למשרד התעשייה והמסחר... להעביר את הסמכות הנתונה לראש הממשלה על-פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, לשר התעשייה והמסחר. ההחלטה אושרה ע"י הכנסת ב-10.3.03". מתוך הודעת מזכיר הממשלה, בהתאם לס' 10(ב)(11) לחוק הממשלה, התשס"א – 2002, 12.3.03.

⁴⁹⁹ היו שתמכו בהעברת מינהל מקרקעי ישראל למשרד ראש הממשלה. טל ד', "עקוב אחרי", **גלובס**, אינטרנט, 8.8.02. אחרים, המתנגדים למהלך זה טענו שאפילו אם המעבר למשרד ראש הממשלה יביא לדחיפה של הפרוייקטים ה"תקועים", מחירו של הזירוז יהיה פגיעה בשטחים פתוחים, פיתוח בניגוד לתכניות-מתאר, והעמסת יתר של בנייה על איזורים דלי תשתיות, שתגרום לנזק בלתי הפיך לקרקע ולמים. גולן א', "בעד חיסול התכנון", **הארץ**, אינטרנט, 13.8.02.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=197016>

גם למהלך ההעברה אל משרד התעשייה והמסחר היו מתנגדים. לדוגמא, החלטת/הודעת המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, מיום 31.3.03.

⁵⁰⁰ מתוך ראיון עם אדריכל דן סתו – סמנכ"ל תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל, 5.12.01.

⁵⁰¹ מרמור ד' ומזורי ד', "רק 1.5 מיליון דונם – 8% מהקרקעות שבידי המדינה – ראויים כיום לבנייה", **מעריב** עסקים, 14.10.04, עמ' 7.

⁵⁰² בג"ץ 3939/99, **קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נו(6), 25, ס' 3 לפסק דינו של השופט ת' אור.

⁵⁰³ במקביל לחוקים אלה נכרתה אמנה בין קרן קיימת לבין מדינת ישראל, שבה הוסכם על הקמת מינהל מקרקעי ישראל, שירכו את "ניהול הקרקעות שהן אדמות מדינה, אדמות רשות הפיתוח או אדמות הקרן קיימת לישראל". ר': ילקוט הפרסומים תשכ"ח מס' 1456, עמ' 1597.

עד להעברת המינהל למשרד התעשייה והמסחר, כיהן ראש הממשלה כיו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל, והשר הממונה על ביצוע חוק מקרקעי ישראל⁵⁰⁴.

תחומי פעילות המינהל

מינהל מקרקעי ישראל עוסק בעיקר בהחכרת מקרקעין⁵⁰⁵ במגזרים השונים, כגון תעשייה, מסחר, מגורים ובעיקר החקלאות⁵⁰⁶. חוזים רבים שנחתמו עם קרן קיימת לישראל הועברו לטיפולו של מינהל מקרקעי ישראל, לאחר הקמתו⁵⁰⁷. "החיבור בין הקק"ל למינהל נוצר ב-1960, כשהמדינה החליטה על הקמתו של המינהל כגוף שירכז את ניהול האדמות במדינה. האדמות שבאחריות המינהל מחולקות לשלושה — אדמות מדינה שהגיעו בירושה מהתקופות העותמאנית והבריטית, אדמות של רשות הפיתוח (האחראית על אדמות נפקדים), ואדמות קק"ל שמיליון דונם מהן נרכשו ב-1953 מרשות הפיתוח. מינהל מקרקעי ישראל מנהל בפועל את אדמות הקק"ל ומעביר לה בכל שנה את ההכנסות מדמי החכירה"⁵⁰⁸.

מינהל מקרקעי ישראל מקצה קרקעות לקק"ל לצורכי ייעור. בשנת 1992, טרם שאושרה תמ"א/22, נקבע הסדר עבודה בין ממ"י לבין קק"ל. בקשות קק"ל להקצאת קרקעות לייעור הועברו, עד לאוגוסט 2001, לוועדת מרעה ויער שהיא ועדת תיאום בין-

⁵⁰⁴ יש הטוענים שהפקדת התפקיד בפועל בידי ראש הממשלה, גרמה לחוסר תפקוד המועצה, עקב לוח זמנים עמוס של ראש הממשלה, או סדרי עדיפויות הנובעים מתפקידים רבים אחרים שלו. לדוגמא: ליכטמן מ"י, "עדיף ששרון יוותר על ראשות המועצה", **גלובס**, אינטרנט, 28.04.2002. טל ד', "זעם במועצת מקרקעי ישראל מביטול כינוס: "אם אין לשרון זמן — שימצא יו"ר אחר" זו הפעם השלישית ברציפות שבה מבטל שרון את כינוס מועצת מקרקעי ישראל, ומבטל בכך את הדיון בהוראות המעבר לנושא הקרקע החקלאית". **גלובס**, אינטרנט, 7.11.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/DocView.asp?did=633067>

טל ד', "במועצה אין שום חדש: עוד ישיבה בוטלה — איצקוביץ: אם לשרון אין זמן, שימנה שר אחר או שיפזר את המועצה ויסיר ממנה את האחריות לכאוס", **גלובס**, אינטרנט, 10.11.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=633427>

⁵⁰⁵ השכרה לתקופה שמעל 5 ו-25 שנים.

⁵⁰⁶ בניאן מ"י, "יש זכויות הקודמות להקמת מינהל מקרקעי ישראל", **גלובס**, אינטרנט, 23.02.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=665948>

⁵⁰⁷ ביום 1.1.1970 נכנס לתוקף חוק המקרקעין, ונתן צביון משלו לזכויות במקרקעין ולמעשה איחד בחוק אחד את כל הזכויות המוכרות והטעונות רישום במרשם מקרקעין.

⁵⁰⁸ שדה ש', "כל אדמה שרשומה על שם הקק"ל היא אדמה שלי — יו"ר קרן קיימת לישראל, יחיאל לקט" **כל העיר**, 14.5.04, עמ' 15.

משרדית שמונתה בידי שר החקלאות, ומשתתפים בה נציגים של משרד החקלאות, ממ"י, קק"ל, רשות הטבע והגנים הלאומיים, וכן החברה להגנת הטבע – המשתתפת כמשקיפה. כיו"ר הוועדה מכהן נציג משרד החקלאות. לוועדה אין מעמד סטטוטורי והיא משמשת כגוף מייצע לממ"י. ממ"י מקצה לקק"ל קרקע לייעור על-פי המלצות הוועדה הדנה בכל בקשה. דיוניה של ועדת מרעה ויער אינם פתוחים לציבור, לכן אין הציבור יכול להביע דעתו על נושא הדיון ולהגיש התנגדויות⁵⁰⁹. בנוסף להקצאת קרקעות לייעור על-פי בקשת קק"ל, פועל ממ"י ביוזמתו לנטיעת עצים, כדי למנוע תפיסת חזקה. במקרים אלה פונה ממ"י לקק"ל כדי שתיטע נטיעות כקבלן משנה בשטחים אלה.

על-מנת לנהל בצורה נכונה את משאבי הקרקע, נדרש מינהל מקרקעי ישראל לאמץ מדיניות קרקעית עקבית וקפדנית של ניהול ופיתוח חסכוניים ויעילים. מטרות אלו מושגות על-ידי:

- תכנון קפדני של פריסת האוכלוסייה, מערכות מגורים, תעסוקה ותשתית, ותכנון מרחבי של צפיפויות, ברמה הארצית, המחוזית והמטרופולינית;
- שמירה על עתודות קרקע;
- שמירה על שטחים פתוחים (כולל שטחים חקלאיים), בשילוב עם פיתוח כלכלי, חברתי ותחבורתי;
- ציפוף, שיקום, שימוש רב-תכליתי ומחזור של קרקע, תוך שמירה על איכות החיים והרווחה.

פיקוח על שימושי הקרקע השונים – השמירה הנאותה והיעילה על אדמות המדינה היא המשימה המרכזית של מערך הפיקוח.

תפקיד מערך הפיקוח לוודא קיום התחייבויות מההיבט של שימוש בקרקע ושל מניעת פגיעה בעתודה קרקעית, ולקדם מחזורן של קרקעות עירוניות, על-מנת להימנע משימוש בשטחים פתוחים ובקרקעות "חדשות"⁵¹⁰.

מעריך הפיקוח מייצג את המינהל בשטח שבניהולו ומשמש מכשיר לדיווח, ניהול, פיקוח וביצוע של הנחיות והחלטות המינהל ברמת המחוז.

⁵⁰⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב, 2003, עמ' 622.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentid=undefined&sw=800&hw=530>

⁵¹⁰ מתוך ראיון עם אדריכל דן סתו, שם.

מעריך הפיקוח אחראי גם על הטיפול במקרים של הפרת חוק⁵¹¹. יחידות הפיקוח עוסקות באיתור שימוש שלא כדין בקרקעות ובפינוי העבריינים, הורסות בנייה בלתי-חוקית, מייערות שטחים להוכחת החזקה בשטח, מפקחות על שטחים חקלאיים, על הסכמי פיתוח, על תוספות בנייה ועל הכרייה במחצבות.

עקרונות התפעול כוללים, בין היתר, בדיקות שטח ופיקוח תקופתי בהתאם לתכנית עבודה מפורטת ופעילות נקודתית לצד פעילות שגרתית.

מנהל אגף המחוזות אחראי על ניהול עבודת הפיקוח. הפעילות השוטפת של הפיקוח נמצאת באחריות מנהלי המחוזות.

לצורך הפעילות בשטחים הפתוחים מפעיל מערך הפיקוח את "הסיירת הירוקה"⁵¹².

גופים נוספים שאיתם משתף המערך פעולה בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה הם ק"ל (מפקחי הייעור), רשויות מקומיות ואזורים, רשות העתיקות, משרד החקלאות, משרד הפנים, מקורות, משטרת ישראל ומפקחי שמורות הטבע. שיתוף הפעולה נעשה בין השאר, בחילופי מידע שמטרתו לגלות עבירות, בסיוע הדדי ובפעילות משותפת⁵¹³.

אגף תכנון ופיתוח^{514, 515}

באגף זה מתרכזת רוב פעילות המינהל בנושא איכות הסביבה.

התכנון הפיסי והפרוגרמטי נועד לכוון את פיתוח הקרקע בישראל, שאוכלוסייתה הולכת וגדלה, ועקב כך הולכות ואוזלות עתודות הקרקע שלה.

⁵¹¹ לדוגמא, על-ידי נקיטת צעדים נגד כרייה בלתי-חוקית.

⁵¹² הסיירת הירוקה, הפועלת במסגרת המשרד לאיכות הסביבה, אמורה לעבור בהתאם להחלטת הממשלה למשרד התשתיות הלאומיות: עו"ד יואל הדר – יועמ"ש של משרד התשתיות הלאומיות, מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה לאיכות הסביבה, שהתקיימה ביום 29.4.02 בבית הפרקליט בת"א.

⁵¹³ דוגמא לשיתוף הפעולה ניתן למצוא בסעיף 4(ב)1 לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים תשנ"ז – 1997. השר לאיכות הסביבה רשאי להסמיך מפקחים לשמירת החוק הן מתוך עובדי משרדו והן מרשימות של המוסמכים לפעול לפי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), תשמ"א – 1981, שהוגשו לו ממינהל מקרקעי ישראל.

וכן בסעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984 הקובע כי "השר לאיכות הסביבה ימנה מפקחים לעניין חוק זה מבין עובדי המדינה ומבין מי שמונה כדין כפקח או כמפקח מכוח חיקוק, וכן מתוך רשימות פקחים ומפקחים שהגישו לו... מינהל מקרקעי ישראל...".

⁵¹⁴ מסמך שהוכן ע"י גרסיאלה שטאון, אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל, 21.1.02.

⁵¹⁵ מסמך שהוכן ע"י יורם עבודי, אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל, 20.12.01.

חלק מפעולות התכנון, גם אם מטרתן אינה סביבתית במישרין, נעשות מתוך מודעות והתחשבות בסביבה⁵¹⁶.

תכנון המקרקעין הוא חלק בלתי-נפרד מניהול המקרקעין. המינהל, באמצעות אגף התכנון, עורך ומגיש לוועדות התכנון תכניות בהיקף נרחב⁵¹⁷.

האגף נעזר במהלך התכנון ביועצים מתחומים שונים, ובהם מהתחום הסביבתי.

מדיניות הפיתוח והתכנון של הקרקע בישראל נגזרת משילוב מספר מטרות לאומיות, העלולות להתנגש ביניהן: מטרות ביטחוניות (כגון חיזוק אזורי-ספר), מטרות חברתיות (קידום אזורים, שיקום שכונות), מטרות סביבתיות (שמירה על ערכי טבע ונוף, שמירה על שטחים פתוחים), ומטרות כלכליות (יצירת והגדלת זמינות קרקע לפיתוח, יצירת היצע קרקע שיסייע באיזון ובמיתון תהליכים בשוק הנדל"ן).

מדיניות התכנון של המינהל שואפת לניצול יעיל ומושכל של משאב הקרקע. כך, לדוגמה, כשמנסה לקדם תהליכים לניצול רב שכבתי של הקרקע⁵¹⁸, או לבחון דרכים לניצול המרחב התת-קרקעי כדי לחסוך במשאבי קרקע, וליצור מקורות חדשים לניצול משאב זה⁵¹⁹.

⁵¹⁶ אם כי הביקורות על המינהל בתחום של שמירה על הסביבה הן רבות. כך, לדוגמה, בראיון עם אדריכל מחוז ירושלים: "בשנים האחרונות גוברת הביקורת של הגופים הירוקים על המינהל, בטענה שהוא מפקיר את השטחים הירוקים בתכניות הבנייה המיועדות למערב העיר. המרמן מכיר את הטענות, ודוחה אותן: "המינהל אחראי לתת תשובה לגידול האוכלוסייה היהודית. אין ספק שהכי יפה להשאיר את ההרים ירוקים, אבל יש צרכים שצריך לענות עליהם". שבועון כל העיר, 12.12.03, עמ' 14.

⁵¹⁷ גורמים במינהל מקרקעי ישראל מדגישים את הצורך בשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, בכל הנוגע להגשת תכניות לוועדת התכנון. במצב הקיים, ישנו חשש שלאחר שמינהל מקרקעי ישראל הגיש תכנית לוועדת התכנון, תקום התנגדות באחד המשרדים הממשלתיים. דיונים בין משרדי הממשלה לפני הגשת התכנית לוועדה ימנעו זאת.

מאור ז', ג'ורג'י ע', "מגוון הפתרונות מעיד על מורכבות הבעיה", הארץ, אינטרנט, 18.8.02.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=197525&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>

⁵¹⁸ בין השאר, הזמין האגף חוות דעת משפטית בנושא הניצול הרב-שכבתי של המקרקעין, באמצעות תכנון שכבות שונות של שימושי-קרקע, ונשקלות יוזמות לשינוי החקיקה בתחום התכנון והבנייה ובתחום המקרקעין, על-מנת להקל על ביצוע התהליכים לניצול רב-שכבתי.

⁵¹⁹ אגף התכנון והפיתוח של המינהל, בשיתוף מינהל התכנון במשרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה, הזמין סקר לבחינת הדרכים לניצול המרחב התת-קרקעי, ולבחינת כיוונים לחשיבה תכנונית חדשה. מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח, **ניצול המרחב התת-קרקעי בישראל: רקע, פוטנציאל וכיווני פעולה**, תקציר, ירושלים, אלול תשנ"ז, ספטמבר 1997, עמ' 7, 9.

לדעת הנהלת המינהל, נושא הניצול המושכל של הקרקע אינו מפותח דיו: פרויקטים דוגמת מנהרות תת-קרקעיות ואחסון דלק וגז בתת-הקרקע, מתעכבים בשל קשיים תכנוניים, ויש צורך בחקיקה שתקדם את התכנון⁵²⁰.

תכניות המינהל מתייחסות לשיקולים הסביבתיים, בהגדרת יעדי הפיתוח, בעקרונות התכנון ובהנחיות הסביבתיות.

יעדי האגף הם:

- פריסה וניצול יעילים של שימושי-קרקע לצורכי ציבור;
- תכנון מחדש במגזר הכפרי;
- איתור פוטנציאל קרקעי ויצירת עתודות קרקע ממקורות חדשים, כמו תכנון רב-שכבתי, שיקום עירוני, איים מלאכותיים ועוד;
- ייזום והכנת תכניות סטאטוטוריות ברמה הארצית, המחוזית והמקומית (יחד עם מחלקת התכנון המחוזית).

העקרונות הסביבתיים המנחים את אגף התכנון הם:

- עדיפות לשיקולים הסביבתיים בתכנון הפיזור והריכוז של אוכלוסייה;
- עקרון השמירה על שטחים פתוחים, שהחליף את עקרון השמירה על קרקע חקלאית;
- הימנעות מפיתוח חטיבות קרקע פנויות;
- שיקום שטחים ושיקום אורבני, קודם לפיתוח שטחים חדשים;
- השקעת משאבים בטיפול מונע של מטרדים סביבתיים.

רבים מהפרוייקטים של המינהל אינם מונעים על-ידי שיקולים כלכליים בלבד, אלא גם משיקולים סביבתיים ושיקולים של פיתוח בר-קיימא. הנחת האגף היא שתכנון נכון ימנע זיהום סביבתי של הקרקע וישמור עליה בת-שימוש, כנכס סביבתי.

בין הפרוייקטים שתוכננו, או מתוכננים ע"י אגף התכנון והפיתוח, על היבטיהם הסביבתיים המובהקים, נמנים: שיקום מחצבות⁵²¹ והקמת מטמנות מסודרות⁵²², שיקום

⁵²⁰ טל ד', "שבעה פקידים לכל עסקה", גלובס, אינטרנט, 26.5.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/printwindow.asp?did=588249&fid=1640>

⁵²¹ מינהל מקרקעי ישראל מוביל ומממן את תכנית המתאר הארצית – תמ"א 14 לכרייה ולחציבה, שנועדה ליצור תקנון מנחה לתכנון התכניות המפורטות לחציבה.

התמ"א קובעת חובת הכנת תכניות חיצוב, ותכניות להסדרת השטח לאחר חציבתו. במסגרת התמ"א בודקים אנשי מקצוע באתרים המוצעים את ההשפעה הסביבתית שיכולה להיות לחציבה.

לתכנון התמ"א קדם סקר גיאוגרפי שנועד לאתר את האתרים הרגישים סביבתית, על-מנת לפסול אותם

נחלים⁵²³, חקר סביבת⁵²⁴, תכנון שטחים ירוקים⁵²⁵, תכנון מוקדי תחבורה, תעסוקה ופעילות עסקית בתחנות הרכבת ובסביבתן⁵²⁶, תכנון לאורך צירי תחבורה ראשיים⁵²⁷, שבילי אופניים⁵²⁸, בתי עלמין לקבורה רוויה^{529, 530}, הקמת איים מלאכותיים^{531, 532}, טיהור קרקע⁵³³.

מראש לשימוש כאזורי כרייה, למרות חומרי הגלם שבהם. במסגרת התמ"א יוזם המינהל תכניות-מתאר מפורטות לכרייה וחציבה, הכוללות תסקירי השפעה על הסביבה (אבק, רעש ונוף).

⁵²² המינהל מקצה קרקעות באתרי חציבה נטושים, לשימוש הרשויות המקומיות, להקמת מטמנות מסודרות לפסולת בניין ולפסולת יבשה.

גירגיי עי, "מינהל המקרקעין יאפשר לרשויות בצפון להשתמש במחצבות נטושות כאתרי פסולת", **הארץ**, אינטרנט, כלכלה, 25.8.02. <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=199475&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>

⁵²³ מינהל מקרקעי ישראל שותף בוועדת ההיגוי לתכניות-אב ותכניות מפורטות לשיקום והסדרת נחלים, בכוונה להפוך את הנחלים מ"חצר אחורית" לאזורי נופש בחיק הטבע ולמוקדי פעילות פנאי וספורט.

⁵²⁴ המינהל משתתף ומממן צוותי היגוי לחקר תופעות בנושאים סביבתיים (ביצוע סקרים הנוגעים לזיהומים מקומיים, חקר תופעת היווצרות הבורות בים המלח וכיו"ב).

⁵²⁵ האגף מתכנן פארקים ציבוריים שישמשו אזורי נופש בחיק הטבע ונופש פעיל.

⁵²⁶ המינהל איתר שטחים הצמודים לתחנות הרכבת ברחבי הארץ, שעליהם ניתן יהיה ליצור מרכזי תעסוקה ועסקים, ליעול ולניצול הקרקע. בדרך זו צפויה הפחתה של זיהום האוויר, והפחתה של העומס בדרכים. התכנית נעשית בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה.

⁵²⁷ המינהל בודק ומתכנן תכניות בכוונה ליצור תשתית ושימוש אינטנסיבי בקרקע שלצדי צירי התחבורה הראשיים. תכנית זו מתבססת על יתרון הנגישות לצירי התחבורה והפחתת הפגיעה בסביבה מיצירת צירי תחבורה נוספים, משניים, עם כל הנלווה להם, אם כי מאידך גיסא נגרמת לאוכלוסייה הסמוכה פגיעה של זיהום אוויר תחברתי.

⁵²⁸ תכנית זו, המיועדת לאזורים נקודתיים (ולא לביצוע בקנה מידה ארצי), מציעה התווית מסלולים לשבילי אופניים, על-מנת להשיג ירידה בכמות כלי הרכב המזהמים, לצמצם את הרעש וליצור סביבה נוחה לנופש ולטיולים.

⁵²⁹ אחת התכניות המיישמות את עקרון הניצול היעיל של קרקע היא התכנית לקבורה רוויה המיועדת למחצבות נטושות. בקבורה בקומות ניתן להגיע לניצולת של פי ארבע מהניצולת שבקבורת השדה, תוך שיקום מחצבות נטושות.

⁵³⁰ עם זאת, הנהלת המינהל טוענת שאין בארץ מוטיבציה לקבורה בקומות, והבעיה נעוצה בחוסר הנכונות של הגורמים המעורבים בניהול בתי העלמין להפוך את הקבורה בקומות לזולה, יחסית לקבורת השדה. טל ד', "שבעה פקידים בכל עסקה", ר' לעיל.

⁵³¹ יצירת איים מלאכותיים בים היא אחד הפתרונות האפשריים למחסור הגובר בעתודות קרקע. לשם כך הוקמה ועדה בין-משרדית, בהשתתפות המינהל, לבדיקת תוצאות מחקר שביצעה חברה הולנדית, יחד עם החברה לחקר הימים והאגמים, על אפשרות הקמת איים מלאכותיים לאורך חופי הים התיכון.

רבים מהפרוייקטים המקודמים על-ידי המינהל נתמכים מבחינה תכנונית על-ידי המשרד לאיכות הסביבה, ונעשים בתיאום עמו.

האגף מייצג את המינהל בוועדות סטאטוטוריות בין-משרדיות העוסקות בקידום התכנון הלאומי, ומנחה את מחלקות התכנון המחוזיות בנושאי תכנון ארצי ומדיני.

אגף קרקע חקלאית

האגף אחראי על הפעולות והשימושים בקרקע חקלאית, על שימושי-קרקע לגנים הלאומיים ולשמורות הטבע ולייעור, ועל שימושי-קרקע למפעלי מים וחשמל באזורים הכפריים.

אגף מחוזות

אגף זה אחראי על הקשר שבין ההנהלה והמחוזות. מתוקף תפקיד זה אחראי האגף על פעולתן של יחידות הפיקוח במינהל, בכל הקשור בנושא הכרייה והחציבה ברמה המחוזית.

טבלה מס' 2: הגופים שעמם משתף מינהל מקרקעי ישראל פעולה

| בעלי קרקע | גורמים המתואמים עם המינהל | ארגונים הפועלים מטעם המינהל | רשויות ממונות/מפקחות על המינהל | גורמים שהמינהל מיוצג/שותף בהם |
|-----------|---------------------------|-----------------------------|---|------------------------------------|
| קק"ל | המשרד לאיכות הסביבה | הסיירת הירוקה | מועצת מקרקעי ישראל בראשות שר התעשייה והמסחר | הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית |
| | משרד השיכון | | | ועדות בין-משרדיות לדוגמא – תיירות. |
| | רשויות מקומיות | | | |

⁵³² הנושא גם נידון במועצה הארצית לתכנון ובנייה. טל ד', "שבעה פקידים בכל עסקה", ר' לעיל.

⁵³³ במסגרת פינוי מחנות צה"ל ובסיסי התעשייה האווירית, שזיהמו את הקרקע במשך שנים רבות, מגדיר המינהל הנחיות לביצוע סקרי זיהום קרקע, סקרי סיכונים, טיהור קרקע מזוהמת, מניעת זיהום האקוויפרים והכשרת הקרקע שפונתה לפיתוח.

ביקורת – היכולות והסמכויות הרבות שיש למינהל מקרקעי ישראל, בתחומים המשפיעים או יכולים להשפיע באופן ניכר על איכות הסביבה בישראל, מושכים אליו גם ביקורות רבות מצד גורמי איכות הסביבה^{534, 535}.

המכון הגיאולוגי^{536, 537, 538}

המכון הגיאולוגי הוא "יחידת סמך" הפועלת במסגרת המשרד לתשתיות לאומיות. אין מערכת חוקית מסוימת המסדירה את פעילות המכון, או המזכירה אותו, מעבר להסדרת הפעילות של כלל היחידות הממשלתיות מסוגו.

עד שנת 1995 פעל המכון כאגף בתוך משרד האנרגיה וכל שירותי הניהול שלו טופלו על-ידי המינהל המרכזי של המשרד. מששוכנעה ועדת השירות שליד נציבות שרות המדינה, כי פעילות המכון כיחידה נפרדת תביא לשיפור תפקודו, היא אישרה עפ"י המלצת הנהלת המשרד, להפוך את המכון ליחידת סמך. המכון פועל באופן עצמאי בתחומי כוח-אדם, תקציב מינהל ומשק, ונסמך על שירותי החשבות של המשרד.

⁵³⁴ יש הטוענים כי המינהל יכול להשתמש בכוחו לשליטה, להכוונה ולאכיפת השמירה על איכות הסביבה בכל רחבי קרקעות המדינה. המציאות היא, לפחות לטענת רבים מנושאי דגל איכות הסביבה בארץ, שמינהל מקרקעי ישראל מונע בעיקר משיקולים ומאינטרסים כלכליים, ומהווה מקור לא אכזב להזרמת כספים לאוצר המדינה. למינהל, המתפקד גם כמתכנן, כיום וכמשווק, יש אפשרות לתמרן את ערך הקרקעות במדינה, להקטין או להגדיל היצע, לשנות ייעודי קרקע, לזום ולהקים פרויקטים וכו', על-מנת להגדיל את ערך הקרקעות לפי רצונו. המינהל משתתף בוועדות המאשרות תכניות בנייה, תוך שהוא עצמו, משמש כאמור, גם ב"כובעים" האחרים. התוצאה, לדעת המבקרים, היא היווצרות של ניגוד אינטרסים, הפוגע בטובת הציבור ככול שזו אינה עשיית רווחים כספיים גרידא, או מתנגש עם הרצון לשמירה על נושאי הסביבה, למען הציבור.

⁵³⁵ לדברי בלהה גבעון, העומדת בראש עמותת "נגב בר-קיימא", במועצת המינהל אין נציגות של המשרד לאיכות הסביבה או של אירגון סביבתי אחר, שעשוי היה לעמוד או להצביע על חשיבותם של אינטרסים אלה. שיקולים אקולוגיים הופכים בדרך כלל לבלתי-ירלוונטיים או משניים, או שהם נדחקים לשולי ההחלטות של מינהל מקרקעי ישראל. האפשרות המינהלית הנרחבת הקיימת לפעולה לטובת הסביבה, משמשת כבומרנג, לפעולה הפוכה.

⁵³⁶ על-פי: ד"ר עמוס בין, מנהל המכון הגיאולוגי, 19.5.2002.

⁵³⁷ <http://www.gsi.gov.il>

⁵³⁸ גם דרך אתר המשרד לתשתיות לאומיות: <http://www.mni.gov.il/heb/map.shtm>

החלטות המכון בנושאי עבודות מחקר ופיתוח, ובכלל זה נושאי איכות הסביבה, מתקבלות על-ידי הנהלת המכון, הכוללת את מנהל המכון, סגנו וראשי האגפים.

תחומי העבודה של המכון כוללים פעילות יזומה לפי תכנית עבודה מוגדרת ובמענה לצרכים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים. הפעילות כוללת סקרים, מחקר ופיתוח יישומי מדעי, ייעוץ ומתן שירותים, יצירת תשתיות אנליטיות ובנייה ותחזוקה של מסדי נתונים לאומיים.

תחומי עבודתו של המכון הנוגעים לתחומי איכות הסביבה, כוללים בין השאר⁵³⁹:

- ניטור ושימושי קולחים מושבים;
- מחקר וניטור, זיהום מקורות מים (הירדן התחתון, הכינרת וכו');;
- גיבוש מדיניות לאומית סביבתית לעתיד ים המלח – בניית כלים מקצועיים לבחינת מערכת הים והתשתיות הסובבות;
- מחקרים ועבודות בתחום סיכוני רעידות אדמה ופלאו-סייסמיקה;
- חדירת מי-ים לאקוויפר החוף;
- טיפול בפסולות מחצבים;
- מדיניות פיתוח המצוק החופי;
- השימושים באפר פחם;
- השפעות סביבתיות הנובעות מסחיפת קרקעות;
- חו"ד על תסקירים הנמסרים למשרד לאיכות הסביבה על-ידי גורמים חיצוניים לפי דרישה;
- מחקרים פליאוקלימים לחיזוי הצפוי על סמך ממצאי העבר הקרוב.
- המכון שותף לעתים להכנת תסקירי השפעה על הסביבה בתחומים שונים, בעיקר עפ"י בקשת המשרד לאיכות הסביבה. במקרים מסויימים נדרשים החוקרים, מבצעי העבודה, להופיע בבתי המשפט כעדים מומחים ולהגן על ממצאיהם.

⁵³⁹ בעת האחרונה מתמקדת עבודת המכון בנושאים הבאים:

- * הידרו-גיאולוגיה איכותית וכמותית;
- * יציבות התשתית וסיכוני רעידות אדמה;
- * תהליכים בעלי השלכות סביבתיות וחיזוי השפעתם;
- * ים המלח – התמודדות עם המצב הקיים ותחזיות לעתיד;
- * פוטנציאל נכסי הטבע ומימוש.
- * בנייה וטיפוח תשתיות תומכות הכוללות הרחבת ה-GIS וביסוס המעבדות הגיאוכימיות והאיזוטופיות לאפיון ולזיהוי חומרים ותהליכים.

אגפי המכון העוסקים בנושאי איכות הסביבה הם⁵⁴⁰:

- האגף למשאבי מים וטבע;
- האגף לגיאולוגיה הנדסית וסיכונים גיאולוגיים;
- האגף למיפוי גיאולוגי ומרחב הגיאולוגי;
- האגף לגיאוכימיה וגיאולוגיה סביבתית.

המכון משתף פעולה בנושאי איכות הסביבה עם:

- משרדי הממשלה: המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים, ממ"י, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, נציבות המים⁵⁴¹;
- רשויות ציבוריות: מועצות מקומיות וערים;
- ארגונים סביבתיים: החברה להגנת הטבע, רשות הגנים הלאומיים;
- חברות תעשייתיות הנדרשות לנושאים סביבתיים וכד'.

תקצוב המכון: כ-70% מתקציב המכון ממומן מתקציב ייעודי של המדינה, והיתרה מהכנסות הבאות מפרוייקטים של גורמי חוץ שונים: פרויקטים מסוימים במימון הממשלה, קרנות מחקר, גופים מסחריים וכו'.

קשיים וניגודי אינטרסים נובעים מאופיו של המכון כמוסד מחקרי ממשלתי שתקציבו מותנה בהכנסה. במכון סבורים שהיקף טיפולו בנושאים בעלי השלכה על איכות הסביבה צריך להיות מקיף יותר, ברם, התלות תקציבית "בהכנסות" והסד התקציבי בו מצויה המערכת מזה שנים, אינם מאפשרים הקצאת כוח-אדם ומשאבים רבים יותר לטיפול בנושאים בעלי השלכות סביבתיות. במצב התקציבי הנוכחי ניתנת עדיפות לתחומים המציעים מקורות מימון לביצועם.

לעתים קרובות זורמות פניות למכון לביצוע עבודות סביבתיות המצויות בתחום מומחיותו – הבלעדית לעתים. עבודות אלו, כמו גם יזמה מכוונת להשגת עבודות מסוגן, יוצרות ניגוד אינטרסים עם מעמדו של המכון כגורם מקצועי ממשלתי, היכול לחוות דעה אובייקטיבית על מצב נתון, או עבודות שבוצעו על-ידי אחרים. נדרש איזון בין הדרישות הלאומיות והצרכים הפרטניים וכל נושא נשקל לגופו.

⁵⁴⁰ מאחר שהמכון הוא גוף מדעי מקצועי, ראשי האגפים בו הם אנשי מקצוע בתחום המתאים, בעלי תואר שלישי, ולא מינהלנים גרידא.

⁵⁴¹ לדוגמא: המכון מבצע, בהזמנת המשרד לאיכות הסביבה ומשרד התשתיות הלאומיות, ניטור שנתי שנועד לבדוק ריכוזי מתכות כבדות בנחלים, במשקעי-קרקעית ובדגי-מאכל במים שבאזור חופי הים התיכון של ישראל. מתוך: **מבקר המדינה**, דוח שנתי 49 לשנת 1998, דפוס הממשלה, ירושלים, 1999.

עמדת המכון היא, שאילו היתה חקיקה מיוחדת, או פעילות של המשרד לאיכות הסביבה, ניתן היה להביא למעורבות רבה יותר של נציגיו בגופים המטפלים בנושאי איכות הסביבה, הן ברמת המכון והן ברמה הלאומית.

המכון הגיאוגרפי^{542, 543, 544}

המכון הגיאוגרפי הוקם ב-1957⁵⁴⁵, והוא חברה ממשלתית, מתוקצבת ומפוקחת על-ידי משרד התשתיות הלאומיות⁵⁴⁶.

המכון מתמקד במחקר וסקר גיאוגרפי⁵⁴⁷, במיפוי תת הקרקע ובמחקרים שנועדו להקטין את הסיכונים הנגרמים ברעידות אדמה. ברשות המכון מצוי מכשור מתקדם, הוא מפתח טכניקות עבודה חדשניות ונותן שירותים לחיפוי מים ונפט⁵⁴⁸. בין שאר שטחי המחקר עוסק המכון גם בגיאוגרפיה סביבתית⁵⁴⁹, כמו: איתור מקורות מים-תהום, מיפוי אתרי פסולת רעילה, איתור דליפות שמנים וחומרים רעילים ואיתור צינורות תת-קרקעיים, כבלים ומכלי אחסון תת-קרקעיים. המכון מפעיל ארכיון נתונים שנאגר ועובד במשך שנות פעילותו⁵⁵⁰. המכון מבצע עבודות ושירותי ייעוץ גיאוגרפי למשרד לאיכות הסביבה, למשרד הביטחון, למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד התשתיות – לצורך בדיקת היתכנות פרויקטים⁵⁵¹, וכן ללקוחות אחרים מרחבי העולם.

המכון ייסד את המרכז לניטור זיהום אוויר ומים. פעילות המרכז נעשתה בפקוח של שלוש ועדות מיוחדות, האחראיות על שימור אוויר, מי-תהום וים.

⁵⁴² בעבר נקרא גם: המכון למחקרי נפט וגיאוגרפיה.

⁵⁴³ <http://www.gii.co.il>

⁵⁴⁴ גם דרך אתר המשרד לתשתיות לאומיות: <http://www.mni.gov.il/heb/map.shtm>

⁵⁴⁵ <http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=261&PageNumber=&goBackXtimes>

⁵⁴⁶ שיחה עם ד"ר אלכס בק, מנהל השיווק של המכון הגיאוגרפי, 29.4.02. חברה ממשלתית, מבוקר המכון על-ידי מבקר המדינה.

⁵⁴⁷ <http://www.gca.gov.il/reshut/heb/54.htm>

⁵⁴⁸ מתוך אתר האינטרנט: <http://www.mni.gov.il/heb/about.shtm>.

⁵⁴⁹ <http://www.gii.co.il>

⁵⁵⁰ בארכיון נמצאים נתונים גיאוגרפיים רבים ומגוונים של אזור המזרח התיכון.

⁵⁵¹ גולן ג', "המכון הגיאוגרפי: בנייה באזור השדה של אילת – מסוכנת בגלל שבר גיאולוגי", גלובס, אינטרנט, 23.7.02. <http://www.globes.co.il/serve/globes/printwindow.asp?did=604587&fid=>

המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי⁵⁵²

המכון הוא עמותה שהוקמה על-ידי הממשלה, התאחדות התעשיינים, חברת העובדים וחטיבת הסחר של לשכות המסחר, לצורך קידום הייצוא של הגופים החברים בו⁵⁵³. המכון אינו תאגיד ממשלתי, והוא ממומן מדמי חבר ומתמיכה ממשלתית⁵⁵⁴.

מדיניות המכון נקבעת בתיאום עם משרד התעשייה והמסחר⁵⁵⁵.

מחלקת פרויקטים בין-לאומיים ותשומות לחקלאות מסייעת לייצואן הבודד ולענף כולו בייעוץ שיווקי ומארגנת פעילות לקידום הייצוא בענפים כמו כימיה וטכנולוגיה סביבתית.

מכון התקנים הישראלי^{556, 557}

זהו תאגיד ממלכתי הפועל מכוח סמכויות שהוענקו לו בחוק התקנים, תשי"ג – 1953⁵⁵⁸.

המכון הוא אחד מיחידות הסמך של משרד התעשייה והמסחר, ונתון תחת ביקורת הממונה על התקינה במשרד, אשר משמש גם חבר הדירקטוריון של המכון⁵⁵⁹.

מטרת המכון הן: להבטיח איכות ע"י הכנת תקנים, עריכת סקרים, ביצוע בדיקות ומחקרים והענקת תו תקן. המכון פועל כשתי זרועות – האחת קובעת את התקינה, והשנייה אוכפת אותה⁵⁶⁰.

⁵⁵² אתר האינטרנט של משרד התעשייה והמסחר – <http://www.tamas.gov.il>

⁵⁵³ ב-2002 היו במכון 2700 חברים.

מורגנטרן ר', "הירידה בייצוא" **מעריב**, עסקים, 13.12.02, עמ' 10.

⁵⁵⁴ למדינה רק 3 נציגים מתוך 13 חברי מועצת המנהלים.

⁵⁵⁵ אם כי לאחרונה בוצע איחוד פעילויות בינו לבין התאחדות התעשיינים, בהתנגדות ראשי המשרד. מורגנטרן ר', "דליה איציק: מכון הייצוא צריך להיות גוף עצמאי", **מעריב**, עסקים, 20.3.2002, עמ' 6.

⁵⁵⁶ אתר האינטרנט של משרד התעשייה והמסחר: <http://www.tamas.gov.il>

⁵⁵⁷ אתר הבית של מכון התקנים: <http://www.sii.org.il/siisite.nsf/HomePage?OpenForm>

⁵⁵⁸ המכון פועל על-פי "תקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג – 2002" שהותקן על-ידי הוועד הפועל של המכון, בתוקף סמכותו לפי סעיף 4 לחוק התקנים, התשי"ג – 1953 (ס"ח התשי"ג, עמ' 30). התקנון פורסם בקובץ התקנות 6205, 31.10.02, עמ' 133.

⁵⁵⁹ גרוס י', "עומד בתקן?", **מעריב**, עסקים, 21.7.02, עמ' 10.

⁵⁶⁰ גרוס י', ר' לעיל.

מדיניות המכון נקבעת על-ידי המועצה הכללית, הכוללת כ-70 חברים, והם הבוחרים את הוועד הפועל (הדירקטוריון) של המכון ואת ראש המכון.

במוסדות המכון מיוצגים מגזרי משק וחברה שונים, כמו ענפי התעשייה, המגזר העסקי, המגזר הצרכני, רשויות המדינה, גופי מדע ומחקר ועוד.

המכון הוא גוף בלתי-תלוי תקציבית, שרק 4% מתקציבו מגיעים ממשרד התעשייה והמסחר.

גופים מקבילים למכון התקנים הישראלי פועלים בכל המדינות המפותחות⁵⁶¹, והשפעתם על התרבות העסקית והמשקית גדולה. המכון מייצג את ישראל בארגוני התקינה הבין-לאומיים (כמו ה-ISO וה-IEC).

האגף לתקינה

האגף לתקינה פועל להכנת התקנים הישראליים.

האגף לאיכות ולהסמכה

מטפל באישור והסמכת מוצרים – "תו ירוק" והסמכת מערכות כמו: מערכת לניהול איכות הסביבה לפי ISO-14000 ומערכת ISO-9000. בנוסף מפעיל האגף מרכז הדרכה ומידע לאיכות.

במסגרת המכון פועלות ועדות מרכזיות ובהן ועדה העוסקת בעניין איכות הסביבה.

"תו ירוק" – "מוצרים ירוקים" הם מוצרים שפגיעתם בסביבה פחותה, וכל מוצר שעומד בקריטריונים שנקבעו לכך זכאי להיות מסומן ב"תו ירוק". "התו הירוק" מעניק יתרון שיווקי למוצר והוא נועד לפתח בציבור "צרכנות ירוקה" וליצור ביקוש בשוק למוצרים ידידותיים לסביבה.

מערכת לניהול איכות הסביבה לפי ISO-14000⁵⁶² – זוהי מערכת המקבילה למערכת ניהול איכות לפי ISO-9000 – תקני איכות בין-לאומיים הקובעים קריטריונים למתן

⁵⁶¹ דוגמא מעניינת: אורן ורד, דוברת מכון התקנים: "מכון התקנים הישראלי ומכון התקנים הפלסטיני יחלו ביישום הסכם הכרה הדדית", הודעה לעיתונות, 14.7.2003. <http://www.sii.org.il/siisite.nsf/PressPages/pp38>

⁵⁶² משפחת תקני ISO 14000 מתייחסת ל"ניהול איכות". שני התקנים הראשונים, ISO 14000 ו-ISO 14001 פורסמו בהתאמה בספטמבר ובאוקטובר 1996. שני התקנים דנים במערכות ניהול סביבה (EMS – Environmental Management Systems)

הסמכה ממכון התקנים למפעל תעשייתי שיעמוד בהם. מכון התקנים מאשר ארגונים שיעמדו בתקנים הללו⁵⁶³.

המכון עוסק באופן מקיף ביותר בבנייה ירוקה⁵⁶⁴, במסגרת ת"י (תקן ישראלי) ISO 14001, על-ידי שילוב השיקולים הסביבתיים בתהליך הבנייה והמחויבות לעמידה בכללים, בחוקים ובתקנות שבתחום⁵⁶⁵.

ISO 14000 מספק קווי פעולה לאלמנטים של מערכת ניהול סביבה ולדרך יישום וכולל את הנושאים העיקריים המעורבים בה. ISO 14001 מגדיר את הדרישות למערכת ניהול סביבה. מילוי דרישות אלו מחייב עדויות אובייקטיביות הניתנות לאימות, על-מנת להציג שמערכת ניהול סביבה פועלת בצורה יעילה ובהתאמה לתקן.

מדובר במערכת ניהול סביבה לצורכי ארגון מכל סוג וגודל שהוא, לבקרת השפעת פעילויותיו, מוצריו ושירותיו על הסביבה. המערכת מאפשרת גישה מבנית להצבת יעדים ומטרות סביבתיות, להשגתם ולהצגתם כמושגים.

התקנים אינם מגדירים רמות ביצוע סביבתיות, ולכן אינם מחויבים להיות ייחודיים לפעילות העסקית של הארגון המסוים. הדרישות לניהול סביבה יעיל, זהות ללא קשר לסוג או לגודל הארגון, ואינן מניחות רמות ביצוע סביבתיות.

נדרשת התחייבות להתאמה עם החוק, התקנים והדרישות הסביבתיות, יחד עם ההתחייבות לשיפור מתמיד. בנוסף ל-ISO 14000, יש לתקני ISO בכלל, כסווי נרחב בתקנים ייחודיים כמו לדוגמה לאוויר, למים או לזיהום קרקע.

התועלת שביישום תקני ISO 14000: זהו כלי עבודה היכול לשמש למטרות פנימיות של העסק, כמו מתן הבטחה להנהלת העסק כי תהליכי הייצור/שירות מבוקרים בכל הנוגע להשפעתם על הסביבה, והעלאת שביעות רצון העובדים, בידעם כי הם שוהים בסביבת עבודה מבוקרת ואיכותית.

ISO 14000 משמש גם למטרות עסקיות חיצוניות, כמו הבטחה לרמת איכות בהיבטים הקשורים לאיכות הסביבה לבעלי מניות ועניין, לקוחות, הקהילה בה מתקיים העסק ורשויות העוסקות בבקרה על העסק. ISO 9000 מתייחס בעיקר ל"ניהול איכות". ההגדרה התקנית ל"איכות" ב-ISO 9000 מתייחסת לכל מאפייני המוצר (או השירות) הנדרשים על-ידי הלקוח.

"ניהול איכות" מתייחס לצדדי הארגון המבטיחים שהמוצרים שלו (או שירותיו) יותאמו לדרישות הלקוח. מתוך: <http://www.sii.org.il/siisite.nsf/Pages/D5794672DBCACA1342256A0D003A1587> וגם: <http://www.shalhevet.co.il/e/esviva.html>, 21.3.2002.

⁵⁶³ לדוגמה, שיתוף הפעולה עם רשות הנמלים לצורך "הטמעה הדרגתית של תקנים לניהול איכות סביבתי – תקן ISO 14000 בנמלי הים... שיתוף הפעולה נועד לקדם בשלב נוסף את הטיפול בנושאי איכות הסביבה בנמלים". "רשות הנמלים ומכון התקנים יקדמו תקינת איכות בנמלי הים", **מעריב** עסקים, 11.3.04, עמ' 7.

⁵⁶⁴ על בנייה ירוקה, ראה גם בפרק משרדי הממשלה, בחלק ה' במשרד השיכון.

⁵⁶⁵ "בימים אלה מגובש תקן ראשון מסוגו בישראל ל"בניינים ירוקים", ידידותיים לסביבה. ועדה מיוחדת מטעם מכון התקנים מגבשת את התקן ובו קריטריונים ברורים לבנייה שאינה פוגעת בסביבה ומשתמשת באלמנטים "ירוקים". התקן יסווג בניין כ"ירוק" אם יעמוד בפרמטרים סביבתיים.

הפרמטרים הסביבתיים, שיגדירו בניינים כירוקים הם בעיקר: אם הותקנו בהם אמצעים לצמצום צריכת המים; אם הוקמה בבניינים תשתית מתאימה לשפכים ולניקוז, אמצעים למניעת חשיפה לגז הראדון

מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ)^{567, 566}

מחלקת עבודות ציבוריות היא יחידת סמך במשרד התחבורה (משנת 2000), האחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הדרכים הבין-עירוניות במדינת ישראל⁵⁶⁸.

ראשית דרכה של מע"צ בשנת 1921, במסגרת המנדט הבריטי כ"משרד לעבודות ציבוריות". עם קום המדינה החלה לפעול כ"מחלקת עבודות ציבוריות", במסגרת משרד העבודה ולאחר מכן במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד התשתיות הלאומיות. עד אמצע שנות השמונים היתה מע"צ אחראית גם לבניית מוסדות ממשלה ומוסדות ממלכתיים וציבוריים.

עד אז, בוצעו מרבית הפרוייקטים על-ידי מע"צ באופן עצמאי, אך בעקבות צמצום הדרגתי של היקף הביצוע בכוחות עצמיים, הפכה מע"צ בעיקר לגוף מטה וניהול, המשמר יכולת תכנון, ביצוע ואחזקה עצמאיים בהיקף מצומצם, בעוד שביצוע הפרוייקטים ותחזוקתם נעשים בידי קבלנים.

משרד האוצר ומשרד התחבורה החליטו על הפיכתה של מע"צ לחברה ממשלתית עצמאית⁵⁶⁹.

בקומת קרקע, הגנה אקוסטית, אמצעים להפרדת פסולת ושימוש בחומרי בנייה בעלי תו ירוק". יוסיפון ג', "בתים ידידותיים לסביבה", מעריב, מוסף מעריב היום, 4.11.02, עמ' 11. עבודת הצוותים מתבססת על מקורות מידע של תקנים קיימים ועל סקרים שבוצעו על-ידי מדינות שונות (קליפורניה, צרפת, פורטוגל, אנגליה, ישראל). בסיס אחר לעבודת הצוותים הוא עבודתה של ועדת היגוי (ועדת אולנדר – מדדים לתכנון ולבנייה) שהוקמה על-ידי המשרד לאיכות הסביבה לקביעת מדדים לתכנון ולבנייה ירוקים. מתוך: <http://www.sii.org.il/siisite.nsf/Pages/809EB04430D9AD4C42256A0E0026733B?OpenDocument&PageName=> או גם: דוח ועדת אולנדר – מדדים לתכנון ולבנייה ירוקים, ירושלים, דצמבר 2001, http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/bniya_2.pdf

⁵⁶⁶ **מאת: אבינועם אבנון, מנהל אגף סביבה ואדריכלות, מע"צ, 22.4.02.**

⁵⁶⁷ אתר הבית: <http://www.pwd.gov.il/>

⁵⁶⁸ משנת 2001 מטפלת מע"צ ע"פ החלטת הממשלה גם בכבישי איז"ש ועזה.

⁵⁶⁹ ההצעה לשינוי מבני במע"צ תיכלל בתכנית כלכלית לשנת 2004. האוצר עשוי להציע לכלול את השינוי המבני במסגרת חוק ההסדרים.

שר התחבורה מסר כי "הפיכת מע"צ לחברה ממשלתית תאפשר לה גמישות ניהולית, ובנוסף ביצוע שינוי מבני במטרה לעמוד בפיתוח כבישים עירוניים ותחזוקתם ברחבי המדינה".

ברון ל', "עמירם לוין יכהן בתפקיד יו"ר מע"צ לאחר הפיכתה לחברה ממשלתית", מעריב עסקים, 8.9.03, עמוד 5.

במתכונתה הנוכחית, בנויה מע"צ כמשרד ממשלתי, דהיינו: משרד ראשי בראשות מנכ"ל מע"צ, ובו יחידות המטה הארציות: חשבות, אמרכלות, ייעוץ משפטי, כלכלה ותקצוב, תכנון והנדסה וביקורת פנים.

חמישה מחוזות בראשות מהנדסי המחוז, אחראים על יישום בפועל של תכניות הפיתוח, כולל ניהול הביצוע והתחזוקה השוטפת והמונעת של הכבישים.

המסגרת המשפטית והחוקית לפעולת מע"צ

מע"צ פועלת מטעם הממשלה וע"פ החלטותיה, בכפוף לחוק התקציב.

עיקר פעולות הפיתוח מתבצע מכוחם של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ח – 1965 ופקודת דרכים ומסילות ברזל (הגנה ופיתוח), 1943, על-פי תכנית סטטוטורית מאושרת⁵⁷⁰.

עבודות הסלילה חייבות להתבצע בכפיפות לחוקים נוספים שחלקם הגדול "סביבתיים"⁵⁷¹, אם כי לעתים יש למע"צ היכולת לעקוף חוקים אלה⁵⁷².

⁵⁷⁰ בדרכים שהוכרו לפני שחוק התכנון והבנייה נכנס לתוקף, יכלו עבודות הרחבה ופיתוח להיעשות בהתאם להכרזה, מכוח פקודת דרכים ומסילות ברזל, בלא צורך בהליך רגיל של אישור תכנית מפורטת (לדוגמא, בג"ץ 1681/90 ועד הפעולה בעניין הרחבת דרך מס' 2 קטע אכדיה-נוף ים נגד שר הבינוי והשיכון). בהתאם לסעיף 261 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ח – 1965, המדינה (כלומר – מע"צ), אינה זקוקה להיתר בנייה לצורך ביצוע הדרך, אם היא מתבצעת ע"פ תכנית בת-תוקף. הליך האישור העיקרי של דרכים הכלולות בתכנית המתאר הארצית לדרכים (תמ"א. 3), מתבצע ע"פ תיקון 37 לחוק התכנון והבנייה (סעיפים 1, 119, 261 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ח – 1965), שנועד לקצר את משך ההליך לאישור דרכים ולהבטיח כי ייערכו תסקירי ההשפעה והבדיקות הסביבתיות הדרושות, עוד בטרם תופקד התכנית. בפועל עורכת מע"צ במקרים רבים תסקירים יזומים על-ידה, המקדימים את ההליך הקבוע בחוק. מסלול אחר לאישור תכניות דרך, היינו אישור תכנית-מתאר ארצית ברמה של תכנית מפורטת, וזאת בהתאם להליך רגיל של אישור תכנית מפורטת, הקבוע בחוק התכנון והבנייה. במסלול זה אושרו פרויקטים בעלי חשיבות לאומית, או פרויקטים מיוחדים, כגון: דרך מס' 6 וחלק מכבישי הרוחב שלה. בחוק התכנון והבנייה נקבע גם כי ניתן לסלול דרכים מכוחה של תכנית-מתאר מקומית מאושרת, עם הוראות של תכנית מפורטת (ס' 261 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ח – 1965).

⁵⁷¹ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998; החוק למניעת מפגעים, התשכ"א – 1961; פקודת היערות, 1926; חוק העתיקות, תשל"ח – 1978; חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969; חוק התקנים, תשי"ג – 1953; פקודת המכרות, 1930; חוק הניקוז וההגנה בפני שיטפונות, תשי"ח – 1957; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984, ועוד.

⁵⁷² לדוגמא: "יש כמה רשויות שמנצלות את הכוח שניתן להן מחוקים מנדטוריים ולעתים אפילו עותמאניים, כמו זכויות הדרך של מע"צ ... החוק לא מחייב אותן להגיש תכניות כאשר הם נמצאים בתחום הדרך שלהם." ליאור א', "בתחומים רבים הלכנו אחורה ... גיל יניב מסיים קדנציה ארוכה כמנהל המחוז במשרד לאיכות הסביבה", שבועון כל הזמן, מוסף נטו, 7.11.03, עמ' 6.

חוקים סביבתיים שמע"צ ממונה על אכיפתם

מע"צ ממונה (עם גורמים אחרים) על אכיפת חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו – 1966 ותקנות הדרכים (שילוט), התש"ם – 1980,⁵⁷³ והיתה גם שותפה פעילה בגיבוש נוסח החוק. עובדי מע"צ שותפים גם לאכיפת חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984, כפקחי ניקיון.

עימותים ויחסי גומלין בין נושאי סביבה לבין סלילת דרכים

היבטים סביבתיים גורמים לעימותים ולעיכובים ממושכים בתכנון ובאישור סטטוטורי של כבישים. יש שהמאבקים ענייניים, ולעתים הם תירוץ, או עילה, להשגת מטרות בתחומים אחרים, פוליטיים וכלכליים, וכמכשיר להשגת פיצויים מוגדלים.

הגופים הירוקים הלא-ממשלתיים והרשויות המקומיות, ממקדים את התנגדותם בהיבטים סטטוטוריים ונופיים-סביבתיים כלליים⁵⁷⁴, בעוד שאזרחים פרטיים מגישים התנגדויות בעיקר בנושאי איכות סביבה מסוימים, כגון מניעת רעש וזיהום אוויר^{575, 576}.

עד לשנים האחרונות נוהלו המאבקים הציבוריים נגד התווית וסלילת דרכים על-ידי מע"צ, בעיקר על-ידי החברה להגנת הטבע, ונתמכו לעתים על-ידי רשות שמורות

⁵⁷³ דנים בשילוט בלתי-חוקי בצדי דרכים בין-עירוניות.

⁵⁷⁴ שלב הדיונים להפקדה ולשמיעת ההתנגדויות הוא המשמעותי ביותר מבחינת הציבור הרחב והגופים הירוקים בנוגע לעריכת שינויים תכנוניים מהותיים. דוגמאות לכך הן התכניות לבניית מחלף שמריהו ומחלף הכפר הירוק בתחילת שנות התשעים, בהן אישרו מוסדות התכנון חלופות אחרות (מחלפים משוקעים), ולא את התכניות המקוריות של מע"צ, בעקבות מאבקם של תושבי הרצלייה ורמת השרון, אם כי, על-פי בדיקות סביבתיות שנערכו במסגרת תסקירי השפעה, החלופות שבוצעו נחותות מתכניות מע"צ מהיבטים של זיהום אוויר והפחתת רעש.

⁵⁷⁵ בולטת עתירת תושבי נוף ים לבג"ץ בעניין הרחבת כביש החוף ובניית מחלף שמריהו (בג"ץ 1681/90 שהוזכר לעיל). מהותה של העתירה היתה בירור זכותה של מע"צ להרחיב את כביש החוף ליד צומת כפר שמריהו מכוח הכרזה לפי פקודת דרכים ומסילות ברזל וללא תב"ע. בג"ץ, בהרכב שופטים מורחב, פסק ברוב דעות נגד העותרים, אם כי בעקבות פסיקתו החליטה מע"צ לבצע את מחלף שמריהו ע"פ תכנית שאושרה בהליך סטטוטורי מלא ולא להסתמך על פקודת הדרכים ומסילות ברזל. המיגונים האקוסטיים שהוקמו במסגרת תכנון זה ואמצעים נוספים שנקטה מע"צ, הביאו לכך שמפלסי הרעש שנמדדו לאחרונה נמוכים באופן משמעותי מאלה שנמדדו טרם הרחבת הדרך ובניית המחלף.

⁵⁷⁶ הניסיון מצביע על כך שפניות מוצדקות של תושבים אל מע"צ, בגישה עניינית ובשיתוף פעולה, הביאו לביצוע מהיר יותר של הגנות אקוסטיות. בתכנון ובהקמת מיגונים אקוסטיים, מקפידה מע"צ מיזמתה על תיאום ועל שיתוף הציבור הרלוונטי בבחירת הפתרון.

הטבע⁵⁷⁷ והמשרד לאיכות הסביבה. מאבקים אלה היוו אבני דרך, גם מבחינת מע"צ, ותרמו לעיצוב המדיניות הנוכחית של שקיפות תכנונית, ופתיחות לדעות ולדרישות הציבור⁵⁷⁸. במסגרת זו מבטיחים נוהלי התכנון הפנימיים של מע"צ, התייחסות עניינית ומקצועית להיבטים סביבתיים ונופיים, ולאינטרסים של הציבור ושל הפרט⁵⁷⁹.

היבטי רעש תחבורה נידונו ע"י מבקר המדינה, וצוינו חילוקי הדעות בין מע"צ למשרד לאיכות הסביבה בנוגע לתקני-רעש והשלכותיהם על עלויות ביצוע הכבישים^{580, 581, 582}.

קווי המדיניות הסביבתית של מע"צ

את פעולות מע"צ מנחים בשנים האחרונות עקרונות סביבתיים אחדים, שמטרתם להביא לפיתוח בר-קיימא של מערכת הדרכים:

1. פיתוח מערכת הדרכים צריך לענות הן על צורכי האדם והן על צורכי הסביבה בה הוא חי, ולכן צריך תכנון הדרך להיות חלק בלתי-נפרד מתכנון המערכות האורבאניות והשטחים הפתוחים.

2. פרויקטים יבוצעו על-פי תכניות ארוכות טווח, עם עדיפות לשמירה על הסביבה.

⁵⁷⁷ לדוגמא: המאבק הבולט ביותר בסוף שנות ה-80 היה בעניין התכנון והסלילה של דרך מס' 854 – כביש תפן-כרמיאל, מאבק שהביא לעיכוב של כ-5 שנים באישור תכנית הדרך ובסלילתה. לבסוף הוכנה ע"י מע"צ תכנית לשיקום נופי, ראשונה מסוגה ובהיקפה, אשר אפשרה מתן אישור סטטוטורי לכביש. רשות שמורות הטבע היתה שותפה למע"צ בביצוע השיקום הנופי, שנחשב אבן דרך לשיקום נופי מוצלח של כבישים הרריים רגישים.

⁵⁷⁸ הנהלים הפנימיים מחייבים את מתכנני מע"צ לפעול בתיאום עם רשויות וגורמים שונים, כחלק מהליך התכנון והאישור הסטטוטורי.

⁵⁷⁹ כתוצאה מכך פחתו בשנים האחרונות המאבקים הציבוריים נגד מע"צ וצומצם היקף התביעות המשפטיות בנושאי התוויה ותכנון.

⁵⁸⁰ **מבקר המדינה**, דוח שנתי 47 לשנת 1996, דפוס הממשלה, ירושלים.

⁵⁸¹ ועדה בין-משרדית שמונתה ע"פ החלטת ממשלה מ-1.97.29 ליישוב חילוקי דעות אלה, הגישה המלצותיה בפברואר 99. מע"צ היתה חברה פעילה בוועדה זו. המלצות הוועדה המתייחסות לכבישים מתוכננים וקיימים, לאחר שאושרו ע"י מנכ"לי המשרדים הנוגעים בדבר (איכות סביבה, מע"צ), תרמו לצמצום מהותי של חילוקי הדעות הבין-משרדיים, ולקידום פתרונות מוסכמים למיגון אקוסטי ולהפחתת הרעש מהכבישים.

⁵⁸² דיון בנושא זה נמצא גם בהמ"פ (רחובות) 290/96 עמוס כהן ואח'י נ' עיריית נס ציונה. תק-על (198), 1445.

3. יש חשיבות לעידוד תחבורה ציבורית, להשקעה בפיתוח ובתכנון נתיבים בלעדיים עבורה, במסופי תחבורה בחניונים ובתחנות מעבר, ובבניית תשתיות למסילות ברזל המשולבות בדרכים בין-עירוניות.
4. יש להפחית נזקים אקולוגיים והשפעות שליליות של הדרך על סביבתה, על-ידי ביצוע עבודות לשיקום נופי וגינון, הקמת מיגונים אקוסטיים, עבודות ניקוי בצדי דרכים, ועוד.
5. יש לפעול לניצול מרבי ויעיל של משאבי קרקע, שמירתם ופיתוח "ירוק" שלהם, לצמצום מפגעי סביבה, כגון זיהום אוויר, לסינון טבעי של תשטיפים ומזהמים מהכביש ולשיפור חלחול נגר עילי אל מתחת לפני הקרקע.
6. יש לקיים רב-שיח תכנוני מתמיד עם רשויות ציבוריות, מוסדות תכנון, הציבור והקהילה המעורבת בפרוייקט, וליישם את העיקרון של שקיפות ופתיחות⁵⁸³.
7. יש להקפיד על ניהול ובקרת תנועה בצירים הראשיים⁵⁸⁴. בכך נמנע בכבישים גודש הגורם זיהום אוויר, ומצטמצם הצורך בסלילה חדשה בטרם זמנה.
8. לתכנן כבישים איכותיים ובטוחים – מע"צ נמצאת בתהליך מתמיד של שיפור איכות התכנון והביצוע של דרכים, ודורשת שהקבלנים יעמדו בתקני איכות בין-לאומיים.

מע"צ פועלת לקיצור משך הסלילה, ועושה שימוש רחב בתערובות סלילה משופרות, התורמות לצמצום צריכת הדלק, לקיצור זמני הנסיעה ולצמצום בלאי הרכב והצמיגים⁵⁸⁵.

המסגרת התכנונית לפעולות מע"צ

מע"צ מבצעת פרוייקטים בתחום הסלילה על-פי תכניות עבודה שנתיות הנגזרות מתכניות חומש ומפרוגראמות ארוכות טווח, שנקבעות בשיתוף עם גורמי המטה במשרד התחבורה⁵⁸⁶. תכניות העבודה נובעות מצרכים תחבורתיים, הנדסיים, בטיחותיים, מהחלטות ממשלה בתחום ההתיישבות, הביטחון, המשק והכלכלה, וגם מצרכים סביבתיים.

⁵⁸³ הציבור והגופים הירוקים מוזמנים להגיב ולהתייחס לתכניות ולביצועים של מע"צ.

⁵⁸⁴ במבואות מטרופולין ת"א הוחל בהקמת מערכת שילוט אלקטרוני המוסרת נתוני תנועה לנהג, והוקם מוקד משותף עם משטרת ישראל ו"קול ישראל", המאפשר הכוונת תנועה בזמן אמת.

⁵⁸⁵ בכך גלומים יתרונות סביבתיים, כמו צמצום פליטת מזהמים לאוויר ולקרקע והפחתה במפלסי הרעש.

⁵⁸⁶ לכל פרוייקט בתחום הפיתוח קיימת תקנה תקציבית.

פעולות בתחום הסביבה והנוף

היקף הפעילות הסביבתית מושפע מהיקף התקצוב של פיתוח הדרכים לצרכים של היבטי סביבה ונוף^{587, 588}.

נושאי הפעילות של מע"צ בתחום איכות הסביבה הם:

- תכנון נופי ואדריכלי של דרכים, מבני דרך ומתקניה^{589, 590};
- עריכת תסקירי השפעה על הסביבה⁵⁹¹;

⁵⁸⁷ כל זאת למרות התקציב שאינו מספיק למע"צ גם לצרכיה האחרים.

טישור יי, "מבקר המדינה תועה ביער", **גלובס**, אינטרנט, 12.5.02. <http://www.globes.co.il>

⁵⁸⁸ נראה שלמע"צ קשיי מימון גם לפרוייקטים השוטפים שלה: ניסים גי, "הקבלנים מתכננים תביעה אישית נגד בכירי מע"צ עקב חובות ב-250 מיליון שקל... על עבודות שבוצעו מחדש מאי", **גלובס**, אינטרנט, 24.08.03.

⁵⁸⁹ לאדריכלי הנוף תפקיד מיוחד בתכנון הפרוייקט ההנדסי, בשמשם "מגשרים" בין התכנון ההנדסי לבין צורכי הסביבה והנוף. אדריכלי הנוף פועלים לצמצום המפגעים הוויזואליים והסביבתיים הנובעים מביצוע הדרך, ולשיקום הנופי. מע"צ מעסיקה עשרות משרדי תכנון נוף ואדריכלים המשולבים בתכנון כבר בשלבי הראשוניים, ולעתים מהווים בו גורם מרכזי

כבר בשנות השבעים המוקדמות שולבו אדריכלי נוף בתכנון הדרכים הראשיות והטביעו את חותמם בעיצובם הנופי. לדוגמא: דרך מס' 1 ממחלף בן שמן לירושלים. משנות השמונים ואילך בוצעו עשרות פרויקטים, המהווים בחלקם אבני דרך בעיצוב נופי של דרכים בישראל, ובהם: מחלף שער הגיא, מחלף אלון שדה, כביש מנדא-מורשת, עוקף אלקוש, מחלף הסירה, כביש תפן-כרמיאל ועוד. בשנות התשעים הוחל בפיתוח מואץ של מערכת הדרכים. כתוצאה מכך הולכים ונעלמים בהדרגה כמה ממאפייני המובהקים של נוף צדי הדרכים והנוף הפתוח בישראל. בתכנון הנוף של מע"צ שולטים עצי ארץ-ישראל: האלון, האלה, החרוב, כליל החורש והשקד, וכן שיחים וצמחי כיסוי פורחים.

⁵⁹⁰ פרטי אדריכלות: בשנים האחרונות ניתנת תשומת לב לעיצוב האדריכלי של גשרים ומבני דרך לעיצוב המעקות, קורות הגשר והנציבים, השילוט המוצב על הגשר וחומרי הציפוי. פיסול סביבתי: משנות ה-70 מציבה מע"צ פסלי דרך, שחלקם נבנו מחומר המקום – סלע, או אבן וחלוקי נחל שנאספו במהלך סלילת הדרך.

מעקות נופיים: השימוש במעקות בטיחות הוא הכרחי להצלת נפשות, אולם באתרי טבע ונוף, בכבישים הרריים ובסמוך לשמורות טבע, הם מפגע נופי ולעתים הם חוסמים מבטים לנוף. במקומות אלה מאפשרת מע"צ שימוש במעקות "נופיים" המשתלבים בסביבתם הטבעית. מעקות כאלה נבנו בדרכי נוף בפארק הכרמל, בדרך בית אורן ובדרך נשר.

⁵⁹¹ במע"צ מתחילים בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה עוד בטרם החל הליך הסטטוטורי ובשלבי התכנון המוקדמים של דרך. באופן זה משמש התסקיר כלי לשיפור התכנון ולקבלת החלטות תכנוניות. במע"צ כל הדיסציפלינות התכנוניות המעורבות בתכנון דרכים שותפות למסמך תסקירי ההשפעה על הסביבה, הסוקר את סביבת הפרוייקט המתוכנן והשפעתו עליה, את הליך התכנון והחלופות שנבחנו והשיקול לבחירת חלופה נבחרת.

את התסקיר עורכים מומחים לנושאי סביבה: אקולוגים, יועצי אקוסטיקה וזיהום אוויר, בוטנאים, זואולוגים

- שימור והגנה על חי⁵⁹² וצומח⁵⁹³;
- שימור מבנים וארכיאולוגיה – חפירות הצלה של גשרים עתיקים;
- שיקום נופי של כבישים בביצוע⁵⁹⁴;
- גינון⁵⁹⁵ נטיעות וייעור בצדי דרכים⁵⁹⁶;

ועוד. הגשת תסקיר השפעה היא תנאי להפקדת תכנית הדרך ולאישורו במוסדות התכנון. מאז 1988, הכינו במע"צ עשרות תסקירים לדרכים ולמחלפים, יותר מכל גורם אחר במדינה. התסקירים פתוחים לעיון הציבור בוועדות התכנון המחוזיות והמקומיות ואצל מהנדסי הרשויות המקומיות.

⁵⁹² מסלולי הדרך ומעקות הבטיחות מהווים חיץ אקולוגי למעבר בעלי-חיים ומונעים יחסי גומלין בין אוכלוסיות בעלי החיים משני צדי הדרך. עלולות להיות לכך השלכות לטווח בינוני וארוך על המערכת האקולוגית הכוללת. בעלי-חיים שמנסים לחצות את הדרך הסואנת נפגעים ונדרסים על-ידי המכוניות החולפות.

מע"צ מממנת מחקרים ופועלת בשיתוף עם רשות הטבע והגנים, להבטחת מעבר בטוח של בעלי-חיים בין שני צדי הדרך. בעת תכנון הדרך דואגת מע"צ לבנות מעברים לבעלי-חיים, בהתאם להנחיות המתקבלות מרשות הטבע והגנים.

שימוש בחומרי סימון לא-רעילים: מע"צ יזמה איסור על שימוש בצבעי סימון צהובים בעלי פיגמנט רעיל. יזמה זו אומצה גם על-ידי מכון התקנים ומשרד התחבורה.

⁵⁹³ מע"צ עושה רבות בשיתוף עם רשות הטבע והגנים ועם קק"ל לשימור ולשמירה על ערכי טבע מוגנים ומשקיעה מאמצים בשימורם של עצים עתיקים ובעלי חשיבות היסטורית.

⁵⁹⁴ התוויית דרכים חדשות באזורים הרריים עלולה ליצור מפגעים נופיים קשים ולעתים אף בלתי-הפיכים. ביצוע כבישים הרריים מלווה בתכנון מדוקדק ומבוקר של עבודות נרחבות לשיקום נופי, במטרה למנוע נזקים נופיים מיותרים.

גבולות החציבה והמילוי מסומנים לפני עבודות חישוף של שכבת הקרקע העליונה. קרקע זו המכילה את זרעי הצמחייה המקומית, נשמרת לחיפוי ולכיסוי מדרונות. סלעיות וקירות תמך נבנים כדי לצמצם שפכי מילוי. בקטעי החציבה הבהקים למרחוק, מרססים את הסלעים בתחמוצות מנגן היוצרות שכבה כהה, דוגמת זו הטבעית, הנוצרת במשך עשרות ומאות שנים. בסדקי סלע נשתלים ונזרעים צמחים.

⁵⁹⁵ מע"צ נערכת למשברי המים. בשיתוף עם מכון וולקני, המכון לחקר הנגב, משרד החקלאות וקק"ל, השקיעה מע"צ מיליוני ש"ח בבחינת צמחים עמידים ליובש ולפגעי סביבה אחרים ובטכניקות ליישום בצדי דרכים במינימום השקיה. נקבעו 3 רמות לגינון, בהתאם למיקום ולתנאי השטח: רמה אקסטנסיבית לחלוטין – בשטחים רחוקים ממקורות מים זמינים; שתילה סתווית/חורפית של צמחים עמידים במיוחד, ללא מערכת השקיה, או עם השקיית עזר. בשיטה זו נשתלו בפרוייקט משותף עם קק"ל מאות דונמים ואחוז ההצלחה בקליטת הצמחים מגיע ל-60%-70%. רמה אקסטנסיבית למחצה – בשיטה זו, שבה נתמכת הצמחייה במערכת השקיה בטפטוף, ניתן לעשות שימוש במגוון רב יותר של צמחים. ההשקיה מתבצעת לפי הצרכים, במשך 2-4 שנים. בשיטה זו גוננו צדי דרכים ומחלפים רבים, כגון: שער הגיא, נתיב 3 לירושלים, מחלף מסובים, כביש 70 ועוד. רמה אינטנסיבית – ברמה זו טופלו בעיקר צמתים ומחלפים בכניסה לתחומן של רשויות מקומיות, על-פי דרישתן. הגינון, הכולל גם שטחי דשא, מושקה באמצעות מערכות השקיה קבועות, בדרך כלל בטפטוף, לדוגמה: במחלף הסירה. שטחים אלה מתוחזקים, לאחר שתילתם על-ידי הרשויות המקומיות. מע"צ ביצעה בעשור האחרון אלפי דונמים של גינון.

- אחזקה של צדי דרכים, ניקוי, הסרת שילוט⁵⁹⁷;
- מניעה והפחתה של זיהום אוויר ורעש שמקורם תחבורה⁵⁹⁸;
- שימור קרקע והגנה מפני שיטפונות⁵⁹⁹;

בנוסף, נערכת מע"צ בשיתוף עם נציבות המים ורשויות מקומיות, לבסס את גינון בצדי דרכים על השקיה במי קולחין מטהרים.

שטחי גינון המבוצעים במסגרת פרויקטים גדולים של פיתוח וכן שטחים בהם בוצע גינון במסגרת שיקום צדי דרכים, מתוחזקים באופן שוטף באמצעות קבלני אחזקה של מע"צ.

⁵⁹⁶ מע"צ נוטעת מדי שנה בצדי הדרכים עשרות קילומטרים ומאות דונמים – יותר משהיא עוקרת לצורכי הסלילה. מע"צ מטביעה את חותמה הנופי הן במגזר הכפרי – בצמתים ובכניסות ליישובים, והן במגזר העירוני – בכבישים עירוניים עורקיים ובמחלפים עירוניים.

בשנת 1995 זכתה מע"צ לאות "מגשים ישראל יפה" מטעם המועצה לישראל יפה, על "קירוב הנוף לאדם בהקמת המחלפים המגוננים".

⁵⁹⁷ במסגרת אחזקת צדי הדרכים מבצעת מע"צ עבודות המשלבות שמירה על בטיחות הנוסעים עם טיפוח הנוף וניקיונו. הפעילות בתחום זה חובקת מספר תחומים:

* ניקוי כבישים ופינוי גרוטאות: מע"צ מתחזקת ומנקה כ-6,200 ק"מ כביש. הניקוי מתבצע באמצעות קבלנים בתדירות של אחת בשבוע בכבישים ראשיים עם היקף תנועה גדול, ועד אחת בחודשיים בכבישים משניים, עם היקפי תנועה קטנים. בנוסף, נערכים מבצעי ניקיון לקראת החגים. כחלק מעבודות הניקוי פועלת מע"צ לפינוי גרוטאות רכב וסילוקן לאתרים מיוחדים ע"פ חוק הניקיון.

* סילוק שלטים בלתי-חוקיים: מכוח חוק הדרכים (שילוט) מסירה מע"צ מאות אלפי שלטים מכל הסוגים והגדלים, ובכך מונעת זיהום סביבתי עקב התבלות אותם שלטים, וזיהום חזותי. בנוסף, היא מוחקת כתובות גרפיטי מגשרים וממבנים.

* ריסוס עשבי-בר: הדברת עשבי-בר בשולי הדרך מתבצעת באופן שוטף, כדי להרחיק עשבייה מן הכביש ולמנוע שריפות בעונת הקיץ. היקף הריסוסים צומצם בשנים האחרונות ונעשה שימוש בחומרי ריסוס בלתי-שארתיים העומדים בדרישות משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה.

* טיפול נופי בכבישים קיימים: במסגרת תקציבי האחזקה, מבצעת מע"צ עבודות גינון ושיקום נופי בכבישים קיימים שנסללו לפני שנים רבות ולא לוו בשיקום נופי בעת סלילתם. עבודות אלו החלו לפני שנים בשיתוף עם קק"ל, ובמסגרתן בוצעו נטיעות נופיות הנראות בכל רחבי הארץ, באלפי דונם. כיום מתוכנן המשך הפרוייקט, הכולל שתילת עצים ושיחים פורחים לאורך עשרות ק"מ כבישים, בעיקר בצפון הארץ ודרומה.

⁵⁹⁸ הטיפול ברעש תחבורה החל בעולם כבר בשנות השישים. בישראל החלו לעסוק בכך בסוף שנות השמונים. בשנת 1999 קבעה ועדה בין-משרדית, שהוקמה ביזמת מע"צ ובהשתתפותה, קריטריונים מחמירים למפלסי רעש מקסימאליים המותרים בעת סלילת דרכים חדשות והרחבת דרכים קיימות. קריטריונים אלה, בצירוף מתודולוגיה מחמירה במיוחד לחישוב הרעש, דומים למקובל במדינות רבות במערב-אירופה, ולעתים אף מחמירים יותר בכל הנוגע ליישומם בשטח.

במדינת ישראל ההולכת ומצטופפת, נבחנות השפעות הרעש ליד בתי מגורים ומבנים רגישים באמצעות מומחים לאקוסטיקה מהשורה הראשונה. עשרות אלפי מ"ר של מיגון אקוסטי מתוכננים כיום בעשרות פרויקטים תחבורתיים.

- מחזור חומרים לסלילה ולפיתוח⁶⁰⁰;
- תקינה סביבתית – כגון חוק השילוט, ועדה לתקני רעש וכו';
- מחקרים וסקרים בנושאי סביבה ונוף^{601, 602, 603}.

⁵⁹⁹ באזורים נרחבים חשופים מדרונות בצדי הכביש לבעיות קשות של סחף קרקע, עקב גשמים עזים. סחיפת שכבת הקרקע העליונה ע"י זרמי המים, עלולה לגרום לסתימת מערכות ניקוז, להצפת כבישים ושטחים סמוכים, ועקב כך להרס מבנה הכביש ומתקניו. הפתרונות בעולם לבעיות סחף הם בעיקר פתרונות "ירוקים" – צמחייה טבעית שמתפתחת מייד עם גמר עבודות הפיתוח ונשמרת ירוקה כל השנה.

בתנאי הארץ לא ניתן לקבל כיסוי צמחי ירוק כל השנה, ללא השקיה נלווית. פתרון שהוכיח עצמו בשטח, הוא ייצוב באמצעות כוורות פלסטיק ממולאות אדמה, בשילוב עם שתילה או זריעה. בדרך זו מושג ייצוב מיידי של מדרון הכביש שאינו תלוי במזג האוויר ובכמות הגשמים. בתעלות כביש בהן קיימת זרימה חזקה של מים, ממלאים את הכוורות בטון, תוך שילובו האסתטי עם הסביבה. ⁶⁰⁰ מע"צ ממחזרת אספלט ישן לסלילת כבישים, בנוסף לאפר פחם ופסולת מחצבה; פסולת צמיגים משמשת לתעשיית בטון ולצורכי גינון. יתכן גם שימוש בקומפוסט המורכב מפסולת ומבוצה למטרות גינון. ביזמת מע"צ הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית לבחינת השימוש בחומרים נוספים של פסולת תעשייתית לסלילת כבישים.

⁶⁰¹ מע"צ יוזמת ועורכת מחקרים, ניסויים ותצפיות, בתחומים שונים שנועדו לבחון שיטות וחומרים חדשים בתנאי הארץ. מחקרים אלה מתבצעים על-ידי יחידות מע"צ, או באמצעות חוקרים ממוסדות מחקר אקדמיים.

⁶⁰² ביניהם:

"אספלט שקט" – עיקר הרעש מרכב הנע במהירות של מעל 60 קמ"ש, נובע מהחיכוך בין הגלגלים לכביש, ולא מרעש המנוע.

האגף לחומרים ולמחקר בחן בשנים האחרונות שימוש במספר תערובות אספלט המכונות "תערובות פתוחות" בעלות תכונות של הפחתת רעש.

כתוצאה מהמחקר, גובש מפרט טכני המגדיר את תכונות האספלט השקט, התנאים ליישומו האופטימאלי והאמצעים לשיטתו ולניקויו, כדי לשמור על תכונותיו לאורך זמן. עלות הסלילה באספלט שקט גבוהה, בכ-50% מאספלט רגיל, אך בנוסף להפחתת הרעש, הוא מאפשר ניקוז מי-גור והפחתת החלקה והתזת מים. בחינת פולימרים לייצוב מדרונות – האגף לחומרים ולמחקר בחן שימוש בפולימרים נוזליים המרוססים על מדרונות ותורמים לשימורם מפני סחף, מבלי לפגוע באיכות הסביבה. השימוש המתרחב בפולימרים תורם באופן משמעותי לצמצום הסחף וחוסך שימוש באמצעי ייצוב יקרים, במיוחד בעת סלילת הכביש. בחינת חומרים נגד כתובות גרפיטי – האגף לחומרים ולמחקר בחן עשרות חומרים שנועדו להתמודד עם בעיית הגרפיטי ההולכת ומחמירה בארץ ועם השחתת שלטים ומתקני מע"צ עקב הדבקת מודעות. הוכן מפרט טכני לשימוש בחומרים אלה ולהגדרת הביצועים הנדרשים מהם.

מעקב והחדרה של צמחייה עמידה ליובש – חוקרים ממכון וולקני בודקים במימון מע"צ וקק"ל, את התאמתם של מיני עצים ושיחים לנטיעה בתנאים הקשים של צדי דרכים. התכונות הנדרשות הן: עמידות גבוהה ליובש ולזיהום אוויר, קצב התפתחות מהיר, מופע ירוק ופורה ודרישות תחזוקה מינימאליות.

⁶⁰³ ספיגת שמנים ומזהמים אחרים מעל-פני כבישים:

לתכנון מראשיתו ועד סופו שותפים עשרות בעלי מקצוע⁶⁰⁴, תוך תיאום וריכוז באמצעות יחידות המטה לתכנון והנדסה.

מדברים עם הסביבה

מע"צ מנסה לקיים דיאלוג ענייני ומקצועי עם הציבור, במגמה לפתור עימותים בדרך של הבנה, פישור ושיתוף פעולה⁶⁰⁵.

מע"צ תורמת לאיכות הסביבה בקהילה⁶⁰⁶.

מוקד מע"צ פועל 24 שעות ביממה ומקבל הודעות מהציבור על מפגעים ובעיות בכבישים.

שיתוף פעולה בתחומי סביבה

מע"צ משתפת פעולה עם גופים נוספים, במטרה לשמור על הסביבה.

שיתוף הפעולה מתקיים עם המשרד לאיכות הסביבה ורשות הטבע והגנים⁶⁰⁷, עם החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) ועם רשות הטבע והגנים⁶⁰⁸, עם קק"ל⁶⁰⁹ ועם רשות העתיקות והמועצה לשימור מבנים ואתרים⁶¹⁰.

מע"צ יזמה וביצעה מחקר שהכניס לשימוש מוצרים תעשייתיים המסוגלים לספוג ולנקות אזורים מזוהמים במהירות, ביעילות ותוך שמירה על מקדם חיכוך נאות.

פיתוח שיטות לשיטפת כבישים – מע"צ יוזמת ומבצעת ניסיונות בשיטפת כבישים לניקוי החללים בתערובות "אספלט שקט", לניקוי אזורים בהם קיימת סכנה להעברת זיהומים למקורות מים קרובים ולניקוי אזורים בהם קיים חשש להפחתת מקדם החיכוך.

⁶⁰⁴ גיאוגרפים, משרטטים, מהנדסי ניקוז והידרולוגיה, מודדים, סוקרים, גיאולוגים, מהנדסי תנועה, מהנדסי קרקע וביסוס, מהנדסים אזרחיים, מהנדסי חשמל, אדריכלים ואדריכלי נוף, מעצבים סביבתיים, מהנדסי מערכות חשמל ואלקטרוניקה, אקולוגים, מומחים לאקוסטיקה וזיהום אוויר, מומחים לבטיחות, שמאי מקרקעין, עורכי דין ויועצים משפטיים, טכנאים ואנשי השטח.

⁶⁰⁵ לדוגמה, תכנון מיגונים אקוסטיים המתבצע בשיתוף פעולה עם הציבור ונציגיו, הבוחרים את חלופת המיגון הרצויה להם.

⁶⁰⁶ לדוגמה, באמצעות מבצעי ניקיון, נטיעות ט"ו בשבט, עבודות גינון ופיתוח, סיוע וייעוץ מקצועי לרשויות מקומיות בנושאי סלילה, תמרור וכיו"ב.

⁶⁰⁷ מתבצע נגד שילוט בלתי-חוקי, שפיכת פסולת, עבירות ניקיון וכד'.

⁶⁰⁸ לשיקום ולפיתוח אתרים תיירותיים ולהקלת הגישה אליהם באמצעות שילוט תיירותי, הסדרת כניסות והכוונת הציבור לאתרי תיירות ונופש, לגנים הלאומיים ולשמורות הטבע.

⁶⁰⁹ שיקום משותף של מפגעים בנוף, בהסדרת כניונים בטבע למנוחה, בהסדרת כניסות ליערות ולחניוני קק"ל ובטיפול נופי-נקודתי ביישובים שבמצוקה.

מבט לעתיד

- מע"צ מודעת לניגוד הקיים בין השאיפה לתפקוד יעיל של רשת הדרכים, לבין הרצון להימנע מפגיעה בסביבה ובנוף והיא מנסה לגבש עקרונות מנחים. בין העקרונות:
1. תכנון אורבני מתקדם של שימושי-קרע – בו מורחקים מהדרך שימושים רגישים לרעש ולזיהום (כגון בתי-ספר וגנים, בתי-חולים ובתי-אבות) ולחלופין, שמירה על רצועות חיץ "ירוקות" בין הדרך לבין שימושים אלה.
 2. אכיפה קפדנית של חוקים סביבתיים וחוקי התכנון והבנייה.
 3. התמקצעות ויצירתיות תכנונית בקרב מתכנני התחבורה, מהנדסי הכבישים, וגורמי איכות הסביבה, בממשלה ומחוץ לה.
 4. קידום חקיקה בתחומי התחבורה והסביבה – למרות שמע"צ נוסדה בתקופת המנדט הבריטי, אין עדיין חקיקה ראשית ייעודית המסדירה את סמכויותיה בתחום רצועת הדרך שבאחריותה, בניגוד לרשויות דרכים אחרות בעולם. התוצאה: גורמים פרטיים וציבוריים עושים ברצועת הדרך כבשלהם, כמעט ללא הגבלה וללא תיאום, וגורמים בכך למפגעים סביבתיים ובטיחותיים שמע"צ מתקשה להתמודד אתם. מע"צ מבקשת להשלים ולשפר חקיקה סביבתית בתחומים שונים, כגון רעש וזיהום אוויר, אשר יגדירו באופן ברור את הסטנדרטים והמתודולוגיות לצורך התכנון הפיסי והסטטוטורי.

המכון הישראלי למחקר ביולוגי⁶¹¹

המכון, שנוסד ב-1953, שוכן בנס-ציונה ועוסק במחקרים בסיסיים ושימושיים בעלי חשיבות לאומית בתחומי הביולוגיה, הכימיה, בריאות הציבור ומדעי הסביבה, על-פי הזמנות גורמים ממשלתיים ואזרחיים בארץ ובחו"ל^{612,613}.

המכון נתון לסמכותו של משרד ראש הממשלה ופועל בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחדים, בהם: משרד התעשייה והמסחר, משרד הבריאות, משרד הביטחון, המשרד לאיכות הסביבה ועוד.

⁶¹⁰ עבודות לשימור ולפיתוח אתרים היסטוריים.

⁶¹¹ אתר הבית: <http://www.iibr.gov.il>

⁶¹² <http://www.education.gov.il/hasbara/download/rosh.doc>

⁶¹³ אחוז מכריע ממחקרי המכון ממומן ע"י רשויות ומוסדות בין-לאומיים, כמו מרכז שירותי בריאות הציבור למניעת מחלות, של ארה"ב; פיקוד המחקר והפיתוח הרפואי של צבא ארה"ב; ארגון הבריאות העולמי ועוד. <http://www.iibr.gov.il/profile.htm>

המכון מחולק לשלוש מחלקות מדעיות: ביולוגיה, כימיה רפואית ומחקרים ושירותים סביבתיים. המחלקות פועלות בשיתוף פעולה הדדי, דבר המאפשר תנאים אופטימאליים לעבודה משותפת על פרויקטים.

המחלקה למחקרים ולשירותים סביבתיים עוסקת בפיתוח טכניקות של חישה מרחוק, אלגוריתמים לאומדן ריכוזי חומרים מזהמים⁶¹⁴, מדידות מטאורולוגיות, מדגמים ומודלים להערכת סיכונים⁶¹⁵ וחקר רעלים בעלי השפעה על הסביבה.

בתחום הכימיה הפיסיקלית מתמקד המחקר בזיהום אוויר כתוצאה מהתאדות פסולת מוצקה ונוזלית⁶¹⁶ ובבדיקת חדירות של אריגים ומוצקים^{617, 618}.

המכון עוסק גם בחקר שיטות הדברה שאינן מצריכות שימוש בחומרי הדברה, ובהשפעת חומרי ההדברה על יונקים⁶¹⁹.

מקורות^{620, 621, 622}

"מקורות" נוסדה במארס 1937⁶²³ כדי לספק מים לעמק יזרעאל ולחיפה⁶²⁴. מקורות היא "רשות המים הארצית" שבחוק המים. היא מפעילה את מערכת המים הארצית⁶²⁵ ובכלל זה את מוביל המים הארצי, שאת בנייתו השלימה ביוני 1964⁶²⁶.

<http://www.iibr.gov.il/optics.htm> ⁶¹⁴

<http://www.iibr.gov.il/airpol.htm> ⁶¹⁵

Whitman J, "The Environment in Israel, State of Israel" – Ministry of Interior – Environmental Protection Service, Jerusalem, Israel, 1988, p. 46. ⁶¹⁶

במחלקה בודקים גם את מידת ההגנה של מסכות-מגן וחוקרים מסננים, תוך שימוש באדים וברסס. ⁶¹⁷

<http://www.iibr.gov.il/physical.htm> ⁶¹⁸

Whitman J, "The Environment in Israel, State of Israel" – Ministry of Interior – Environmental Protection Service, Jerusalem, Israel, 1988, p. 46. ⁶¹⁹

מתוך אתר האינטרנט של חברת "מקורות" – www.mekorot.co.il ⁶²⁰

מבוסס גם על מידע כתוב שהתקבל מחברת "מקורות", באמצעות מירב מגל, מנהלת המחלקה לאיכות הסביבה, 21.1.03. ⁶²¹

דרך אתר המשרד לתשתיות לאומיות: <http://www.mni.gov.il/heb/map.shtm> ⁶²²

<http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=208&PageNumber=&goBackXtimes> ⁶²³

החברה מנתה אז שישה עובדים, ביניהם לוי שקולניק (אשכול) ופנחס קוזלובסקי (ספיר), וסיפקה בראשיתה 18,000 מ"ק מים. יעקבוביץ מ', "מקורות – פרופיל של חברה", מקורות – ענף הסברה ויחסי-ציבור, תל-אביב, ספטמבר 1968. ⁶²⁴

"מקורות" היא חברה ממשלתית הנתונה לפיקוח רשות החברות הממשלתיות, וכפופה למשרד התשתיות הלאומיות⁶²⁷ ולמשרד האוצר. "מקורות" ממונה על אספקת המים, על פיתוח מערכות לאספקת מים ופועלת גם לפיתוח מקורות מים חדשים, בעוד סמכות ניהול מצאי המים היא של המדינה, באמצעות נציבות המים⁶²⁸. עד לאחרונה שימשה מקורות זרוע מבצעת של נציבות המים בכל הנוגע לפיתוח מפעלי מים ולאספקת מים⁶²⁹. החברה מספקת כשני שלישים מכמות המים הנצרכת בישראל, ומופקדת על פיתוח משק המים בישראל, על הפקתם ועל הטיפול בהם. מקורות מבצעת גם את רוב התכנון למשק המים הפרטי⁶³⁰.

⁶²⁵ ס' 48 לחוק המים, התשי"ט – 1959, קובע: "תפקידיה של רשות המים הארצית הם: להקים את המפעל הארצי, לנהלו, לספק מים ממנו ולהחזיקו במצב תקין, לשפרו, להרחיבו ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה להספקת מים ממנו."

⁶²⁶ סעיף 20 י"ב לחוק המים תשי"ט – 1959 מסמיך את השר לאיכות הסביבה ואת נציב המים להעניק סמכויות בעניין מניעת זיהום מים לרשות המים הארצית, למעט הסמכות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי והסמכות לתת צווי הפסקה או צווי הרשאה.

⁶²⁷ ליו"ר "מקורות" טענות קשות נגד חריגת שר התשתיות מסמכותו, בהתערבו במינוי מנכ"ל החברה: "אומר שגיא: זה נראה לי משונה מאוד. מבחינה משפטית חייבת הדחת מנכ"ל לעבור דרך מועצת המנהלים והשר פריצקי – כמשפטן – צריך היה לדעת שהדרך שנקט משוללת כל יסוד משפטי. שגיא, הזועם על השר, מעניק גיבוי מוחלט למנכ"ל: 'חוק החברות הממשלתיות נועד להגן על חברות ממשלתיות, שהן ישות תאגידית מוגנת, מפני עריצות פוליטית של פוליטיקאים'. אבל הביקורת שלו אינה מתייחסת רק להיבט המשפטי: גם מבחינה נורמטיבית הייתי מצפה שלא כך ינהגו במנכ"ל, ולכן אני מגן עליו – בשם הנורמה המוכרת לי. כשלמד שגיא על כוונת השר להדיח את אפשטיין, הוא כינס בדחיפות את מועצת המנהלים לישיבה שלא מן המניין, שגיבתה פה-אחד את המנכ"ל וקראה לשר שלא להדיח אותו, וגם שלא להפסיק את כהונת היו"ר בתקופה זו. 'פריצקי, על-פי המיוחס לו, האשים את המנכ"ל באי-קידום השינוי המבני בחברה, בעוד העובדות אחרות לגמרי. פריצקי ומשרד האוצר הם שמונעים את היישום, מתוך כוונה להביא להחלפת המנכ"ל. שגיא מאשים את פריצקי בקבלת החלטה לא עניינית, שמעורבים בה שיקולים זרים. 'הייתי מוכן למחול על כבודי, ואם הייתי משוכנע שהחלטה תביא לייצור עוד מים – הייתי שמח. אבל לצערי לא זה המצב', אומר שגיא, שכבר פנה בעניין ליועץ המשפטי לממשלה והאשים את פריצקי בחריגה מסמכותו." גילת א', "אם זו לא קומבינה פוליטית, איני יודע קומבינה מהי – יו"ר מקורות אורי שגיא, מסכם בראיון מיוחד קדנציה בת 3 שנים, ותוקף חזיתית את שר התשתיות", **מעריב** עסקים, 19.8.03, עמ' 6-8.

⁶²⁸ קציר ח', "אורי שגיא: "מקורות" פועלת לאספקת מים באמינות, בזמינות ובאיכות הראויות", **מים וחיים** – מגזין מיוחד במסגרת המאמץ הלאומי לחסכון במים, אינטרנט, דצמבר 2001. עמ' 28-30. http://www.amalnet.k12.il/meida/water/maamar.asp?cur=&lv=aa&main_id=401&code_name=A_maim0452

⁶²⁹ מתוך ראיון עם אבי מיגמי – מנהל יחידת אספקת מים בחברת "מקורות", ב: <http://www.snunit.k12.il/seder/water/interview.html>

⁶³⁰ מתוך ראיון רדיו עם מנכ"ל מקורות, עמוס אפשטיין, **תכנית רדיו ברשת א'**, "בדיבור ישיר", 2.2.02, שעה 10:00.

פעילות החברה מתבצעת באמצעות יחידת מטה – המשרד הראשי של החברה, ויחידות מרחביות בצפון, במרכז, בדרום, בחבל הירדן ויחידת הביצוע הארצית של החברה, האחראית לביצוע ולניהול פרויקטים ארציים לאספקת מים.

בבעלות החברה נמצאת החברה הבת שח"ם (שירותים חשמליים מכאניים), האחראית על פרויקטים לפיתוח תשתיות המים במדינה ומנהלת את פרויקט הגברת הגשם על-ידי זריעת עננים.

"מקורות" משלבת בפעילותה מערך שליטה ובקרה, אשר מפעיל מרחוק ובאופן אוטומטי את מערכת אספקת המים במדינה, תוך צמצום עלויות תפעול והגברת הבטיחות של איכות המים ומיגון המתקנים. במקביל לפעילותה לאספקת מים, מפתחת החברה מקורות חלופיים למאגרי המים הטבעיים בארץ.

טיהור שפכים והשבתם – באמצעות הטיפול בשפכים והשבתם לחקלאות, מסייעת "מקורות" לשיפור מאזן המים בארץ, לחקלאות ולאיכות הסביבה⁶³¹. השפד"ן, ש"מקורות" אחראית להפעלתו, מטפל בטיהור שפכי גוש דן.

"מקורות" אחראית לטיהור השפכים, להחדרת השפכים המטוהרים אל מי התהום, להפקת המים המושבים ברמה המאפשרת השקיית גידולים חקלאיים בלא הגבלה, ולהעברתם באמצעות מערכת הקו השלישי לנגב.

התפלת מים – "מקורות" מובילה בהפקת מים באמצעות התפלה, בפרוייקטים שונים ברחבי הארץ^{632, 633, 634, 635, 636}.

⁶³¹ מתוך 290 מיליון מ"ק קולחים המנוצלים להשקיה – 150 מיליון מ"ק מסופקים ע"י "מקורות".

⁶³² כ-15 מיליון מ"ק מים מותפלים בשנה, באמצעות 46 מתקנים, בעיקר בדרום הארץ.

⁶³³ כ-90% ממי השתייה של העיר אילת מותפלים. באילת מפעילה החברה מתקן להתפלת מים, המתפיל תמהיל של מים ורכו של מים מליחים.

⁶³⁴ פרויקט התפלה המיועד לקום באשדוד, נמצא בשלבי תכנון, ויתחיל לפעול, על-פי ההערכות, בסביבות שנת 2003.

ארד נ', "מקורות ממשיכה במכרז ההתפלה באשדוד", Ynet, **ידיעות אחרונות**, כלכלה, מהדורת אינטרנט, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1663068,00.html>. 15.2.02

⁶³⁵ "נבחרה חברה לפיקוח על הקמת מתקן ההתפלה באשדוד", **הנדסת מים נוזלים והשקיה**, גיליון מס' 21, ספט-אוק' 2002, עמ' 8.

⁶³⁶ הפרוייקט הוא חלק ממתקני ההתפלה שהממשלה החליטה על הקמתם, והמיועדים להפיק כמות של כ-200 מיליון מטרים מעוקבים של מים.

היא פועלת גם למיצוי פוטנציאל המים המליחים, באמצעות התפלתם ושילובם במערכת המים הארצית והאזורית^{637, 638}.

הבטחת איכות המים

בקרת איכות – ל"מקורות" מערכת עצמאית של בקרת איכות מים, הכוללת מעבדה מרכזית ומעבדות אזוריות הדוגמות את המים, וכן מנגנון המפקח על העמידה בתקני האיכות של משרד הבריאות.

בדיקות האיכות נערכות בהתאם לתקנות שהוצאו על-ידי רשויות הבריאות, הן במקורות המים עצמם והן בכניסה ליישובים⁶³⁹.

במקביל, פועלת מקורות להקמת מערכת לטיפול משלים במים (כגון הכלרה והפלרה) ולפיתוח תשתית להובלת המים המותפלים.

בנוסף לבדיקות המתבצעות במקורות המים, מתבצע מעקב אחר איכות המים ברשתות האספקה, כולל בדיקה של שאריות חומרי החיטוי בהם מטופלים המים, ושל חיידקים⁶⁴⁰.

⁶³⁷ בין היתר משקיעה החברה משאבים, בשיתוף קק"ל, בפיתוח מקורות מים מקומיים ברמת הנגב, כדי להמיר את השימוש במים שפירים למטרות חקלאיות, במים מקומיים. במסגרת הפרוייקט בוצעו קידוחי מים מליחים, הוקם מתקן התפלה והונחה תשתית להקמת מאגר מי-שיטפונות. הפקת המים באזור עצמו חוסכת את הובלת המים מהכינרת לאזור מרוחק וגבוה. החיסכון מתבטא הן בהשקעה בתשתיות להובלת המים והן בחיסכון באנרגיה.

⁶³⁸ "כיום הושלמה הקמתם של שני מתקנים להתפלת מים לשימושים חקלאיים ותיירותיים – בקציעות ובנווה זוהר – שאמורים לספק כ-7 מיליון מ"ק בשנה. 4 מתקנים נוספים נמצאים בהליכי תכנון: נחל תנינים – שאמור לספק 3.3 מיליון מ"ק בשנה, רותם 5.7, נגב מערבי 15-18, והשמשות בארות באשקלון – 6.6 מיליון מ"ק בשנה. 5 מתקנים נוספים נמצאים לפני מכרז: עתלית – 2.1 מיליון מ"ק, השמשות בארות באזור המרכז – 5.5, מגדל – 1.4, ניצנה – 2.8, ושיזפון – 1.1. בסך הכול אמורים כל המתקנים האלה, שבדיון, בביצוע ולפני מכרז – להוסיף למשק המים של ישראל כ-50 מיליון מ"ק מים מליחים בשנה."

⁶³⁹ בדיקה מצומצמת של מקורות מי השתייה מתבצעת אחת לשלושה חודשים, ובדיקות מקיפות יותר מתבצעות אחת לשנה, בכל שדה קידוחים.

אחת לשש שנים נעשית בדיקה מלאה ומקיפה, הכוללת קביעה של כל המרכיבים הקיימים המשפיעים על איכות המים ועל קשיותם, איתור מתכות כבדות, מזהמים אורגניים, חומרי הדברה וכיוצא בזה.

⁶⁴⁰ תכיפות הבדיקות נקבעת לפי גודל האוכלוסייה הצרכנית. בערים הגדולות מתבצעת הבדיקה מדי יום ביומו ובערים הקטנות רק אחת בחודש.

לנוכח המחסור במים, מבצעת "מקורות" בדיקות תכופות של איכות המים, כדי למנוע המלחת מקורות מים שעלולה להיגרם כתוצאה משאיבת יתר⁶⁴¹.

"מקורות" פועלת באופן קבוע למניעת זיהום מקורות המים, ומדווחת למשרד לאיכות הסביבה על כל פוטנציאל לזיהום. ב"מקורות" סבורים כי יש להגביר את אכיפת התקנות למניעת זיהום מקורות המים ואת המאבק בגורמים המזהמים. לשם כך יש לפעול להסדרת מערכת הביוב, לבקרה על אתרי אשפה וסילוק פסולת ועל המזהמים החקלאיים והתעשייתיים⁶⁴².

"מקורות" יוזמת ומבצעת מחקרים וסקרים בתחום מניעת זיהום המים, ומפתחת טכניקות לטיפול במים ולייעול הטיפוליים הקיימים.

לוחמה ביולוגית – מאז שנות ה-70 עושה "מקורות" שימוש בדגים המשמשים מעין "עובדי ניקיון" של המים⁶⁴³.

שינוי מבנה

"במטרה לצמצם את הריכוזיות במשק המים, לאפשר תחרות עסקית בתחום האמור ולצמצם את סבסוד פעילות רשות המים הארצית, החליטה הממשלה⁶⁴⁴, על עריכת שינוי מבני בחברת מקורות אשר מטרתו הפרדה בין פעילות אספקת מים ובין פעילות בתחומים תחרותיים⁶⁴⁵".

ההחלטה לוותה בהצעת חוק, בה "מוצעים תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק המים, התשי"ט – 1959, כדי להבטיח שתיווצר הפרדה בין פעילות רשות המים הארצית בתחום אספקת המים ובין פעילות בתחומים תחרותיים.

⁶⁴¹ ההנחה היא שהמלחה כזו עלולה לגרום נזק לדורות.

⁶⁴² קציר ח', "אורי שגיא: 'מקורות' פועלת לאספקת מים באמינות, בזמינות ובאיכות הראויות", ר' לעיל.

⁶⁴³ הדגים ניזונים מאצות, חלזונות ובעלי-חיים זעירים, כדי לסלק ולמנוע התרבותם במים הנשאבים מהכינרת, וכדי להקטין עכירות, טעמים וריחות לוואי.

במסגרת השימוש בטכניקה של לוחמה ביולוגית, מקפידים על שמירת איזון בין מיני הדגים השונים.

⁶⁴⁴ בהחלטת ועדת שרים כל/15 מיום 24 באוקטובר 1996, בהחלטת ממשלה מס' 2306 מיום 30 ביולי 2003 ובהחלטת ממשלה מס' 836 מיום 15 בספטמבר 2003.

⁶⁴⁵ מתוך דברי ההסבר ל: "הצעת חוק המים (תיקון מס' 18 והוראות שעה), התשס"ד – 2004", **הצעות חוק – הממשלה** 78, י"א בטבת התשס"ד, 5.1.2004.

הצעה דומה לתיקון החוק פורסמה בהצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) התשס"ד – 2003⁶⁴⁶. הצעת החוק מציעה: "לקבוע כי רשות המים הארצית לא תעסוק, במישרין או בעקיפין, בכל פעילות שאינה דרושה למילוי תפקידיה, אלא אם כן הורה זאת נציב המים לגבי פעילות מסוימת כמפורט בסעיף המוצע, לאחר קבלת אישור מראש ובכתב מאת שר האוצר ומשיקולי תחרות במשק המים."

במקביל מתנהלים מזה כשמונה שנים מגעים בין הנהלת "מקורות", עובדיה ומשרד האוצר, לגבי שינויים במבנה החברה. על-פי הבנות שהושגו בין שלושה גורמים אלה⁶⁴⁷, בתיווכו של יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, יוקם תאגיד "מקורות", בו יהיו חמש חברות: *מקורות אחזקות* – החברה האם, *מקורות מים* – לאספקת המים לישראל, *מקורות ביצוע* – שתעסוק בפיתוח ושימור מתקני המים בישראל, *מקורות נכסים* – שתעסוק בשימור נכסי משק המים, ו*מקורות ייזום* – לפרוייקטים בעלי גוון תחרותי במשק המים.

על-פי הסיכום, תיעשה הפרדה בין פעילות אספקת המים, המהווה מונופול טבעי, שתבצע על-ידי חברת "מקורות", לבין פעילות במקטעים תחרותיים, אשר תבצע באמצעות חברת "מקורות ייזום", שתתמודד עם יזמים אחרים בשוק החופשי.

הסדר עליונות, שנחתם בעבר בין "מקורות" למשרד האוצר, מראה תכנון מבני שונה במעט, על-פיו תנוהל "מקורות" על-ידי חברה-אם ו-3 חברות-בנות, בעלות שמות שונים במעט מהמוצע לעיל.

לפי המבנה הזה, תפקח החברה האם – "מקורות אחזקות" – על ניהול החברות הבנות, והיא שתקבע את המדיניות העסקית של החברה.

חברות הבת

"מקורות חברת המים" – תשמש רשות מים ארצית בהתאם לחוק המים, ותהיה אחראית לתפעול מערכת המים. האחראיות תכלול: הפקה, טיפול במים, תפעול משאבי הקולחין, תפעול מתקני התפלה והקמה וחידוש מפעלי מים.

"מקורות ייזום ופיתוח" – תרכז את הפעילות העסקית שאינה בתחום ההסכם עם הממשלה, קרי: הקמה, ניהול ותפעול פרוייקטים שונים בתחום המים. חברה זו תוכל לשתף פעולה עם יזמים פרטיים, כדי לפעול בפרוייקטים כאלה.

⁶⁴⁶ הצעות חוק – הממשלה 64, ח' בחשוון התשס"ד, 3.11.2003.

⁶⁴⁷ מזורי ד', "אחרי 8 שנות מו"מ: הושגו הבנות בנוגע לשינוי מבני בחברת מקורות", *מעריב* עסקים, 14.1.04, עמ' 7.

"מקורות המוביל הארצי" – תרכז את כל נכסי המוביל הארצי, וכן את כל הנכסים באיו"ש, עזה ורמת הגולן.

"אגף הביצוע" – יאחד את כל יחידות הביצוע של החברה ויהפוך לחברה-בת תוך 3 שנים.

ההסכם יאפשר לחברה להיכנס לפרוייקטים בכל תחומי המים: טיפול במים, השבת קולחין, תפעול מתקני התפלה וכיו"ב.

ההסכם פותח את שוק המים לתחרות, וייתכן שבדרך זו הוא יסייע גם להתגבר על מצוקת המים במדינה^{648, 649, 650, 651}.

המחלקה לאיכות הסביבה⁶⁵²

המחלקה היא חלק מיחידת המטה של החברה, ותפקידה להגן על מקורות המים מפני זיהום ולשמור על איכות הסביבה. היא קובעת את מדיניות הטיפול במוקדי הזיהום, יוזמת פעולות בתגובה לזיהום וקובעת את נוהלי העבודה.

את הפעולות בשטח מבצעות, כאמור, היחידות המרחביות. ביחידות אלו פועלים רפרנטים לאיכות הסביבה – מהנדסי איכות מים בהכשרתם – העומדים בקשר עם הנהלת המחלקה לאיכות הסביבה. הרפרנטים מדווחים למחלקת איכות הסביבה על אירועי זיהום ומקבלים ממנה הנחיות. המחלקה מסתייעת גם ביועצים חיצוניים.

⁶⁴⁸ רוח"מ, "לאחר עיכוב של שנים: מקורות חתמה על הסדר עלויות חדש עם האוצר, ל-8 שנים", **גלובס**, אינטרנט, 18.8.02. <http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=611462>

⁶⁴⁹ מזורי ד', "הארגון מחדש של מקורות יוצא לדרך", **מעריב**, עסקים, 19.8.02, עמ' 7.

⁶⁵⁰ וגם: קורן א', "דירקטוריון מקורות אישר ההסכם לשינוי מבני", www.nfc.co.il, 24.3.04. "במסגרת השינוי המבני תהפוך מקורות לקבוצת חברות. בראש הקבוצה תעמוד מקורות אחזקות, בבעלות מלאה של הממשלה. מתחילה יהיו מקורות מים, שתעסוק באספקת מים; מקורות ייזום שתעסוק בפעילות במגזרים תחרותיים במשק המים; חברת המוביל הארצי ונכסים, שתהיה הבעלים של נכסי המוביל הארצי ונכסי הממשלה המשמשים לאספקת מים. במסגרת השינוי יוקם אגף ביצוע מרכזי, שיאחד את גופי הביצוע הקיימים בחברה ויהפוך בתוך שלוש שנים לחברה-בת".

⁶⁵¹ לנימוקים נוספים בעד השינוי המבני שהתבצע במקורות ר': צפריר ט', "השינוי המבני במקורות: רוב מהומה", **גלובס**, אינטרנט, 1.9.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=614975>

⁶⁵² מבוסס על ראיון עם מירב מגל, מנהלת מחלקת איכות הסביבה, יחידת איכות מים, חברת "מקורות", 12.12.02.

המחלקה משתפת פעולה עם המשרד לאיכות הסביבה בתחום ההגנה על מקורות המים מפני זיהום, ובעבודת המיפוי של מקורות הזיהום.

ל"מקורות" אין סמכויות אכיפה, או ענישה, כלפי המזהמים. סמכות זו נתונה למשרד לאיכות הסביבה, באמצעות "המשטרה הירוקה". המחלקה לאיכות הסביבה פועלת להגשת תביעות משפטיות נגד מזהמים לאחר שזיהמו, עקב ההפסדים שנגרמו ל"מקורות" כתוצאה מההתמודדות עם הזיהום ומהשבתת מקור המים.

המחלקה משתפת פעולה עם משרד הבריאות בתחום איכות המים⁶⁵³. משרד הבריאות מעורב בפעילות "מקורות" בהתקנת מכשירים במערכות השקיה ודישון חקלאיות למניעת זרימה חוזרת של מים עם ריכוז דשן וחומרי הדברה (מז"חים)⁶⁵⁴. מתקנים אלה מותקנים גם אצל צרכני מים העוסקים בייצור תעשייתי של כימיקלים או של חומרי הדברה⁶⁵⁵.

שיתוף פעולה קיים גם עם נציבות המים, ומתבטא ביוזמות של עבודה על נושאים סביבתיים, דיונים מקצועיים ומחקרים. הנציב נדרש לעתים להפעיל את סמכויותיו בחוק כדי למנוע, או לטפל בזיהום, ו"מקורות" מקבלת ממנו הנחיות פעולה במקרים שהתרחש זיהום.

הקרן הממשלתית לשיקום מחצבות⁶⁵⁶

הקרן, האחראית על פעולות שיקום המחצבות, היא גוף עצמאי שהוקם בתיקון משנת תשל"ג לפקודת המכרות, 1925⁶⁵⁷. שר התשתיות רשאי לקבוע בתקנות את הרכב הנהלת הקרן, דרכי עבודתה וסמכויותיה⁶⁵⁸.

⁶⁵³ נדרש אישור של משרד הבריאות לאיכות תקינה של מי השתייה, כדי להוביל את המים.

⁶⁵⁴ מזורי ד', פרייליך ר', "המים חזרו – הוויכוח מתחיל", **מעריב**, אינטרנט, 11.7.02.
<http://images.maariv.co.il/cache/cachearchive/11072001/ART163728.html>

⁶⁵⁵ משרד הבריאות מוודא את תקינות פעולת המז"חים על-ידי ביצוע בדיקות של איכות מי השתייה, במטרה לאתר בהם רמה חריגה של כימיקלים או דשנים.

⁶⁵⁶ יוסיפון ג', "האדמה פצועה", **מעריב**, 2.12.01, עמ' 2.

⁶⁵⁷ הקרן הוקמה משום שלבעלי מחצבות שננטשו לאחר שהמשאב שבהן אזל, היתה במקרים רבים בעיה של מימון השיקום, ולפיכך הוחלט על גביית תשלום שנתי מכל בעל מחצבה, שנועד לאפשר את השיקום בסוף תהליך החציבה.

ורדי א', "סתמו חור, כרו בור", **כל העיר**, 24.1.03, עמ' 18 - 19.

⁶⁵⁸ פקודת המכרות, 1925, חלק י"ג – שיקום מחצבות (תיקון: תשל"ג, ס' 120(ב)(1)).

המפקח על המכרות במשרד התשתיות הלאומיות, הוא יו"ר הקרן.
נציג מינהל מקרקעי ישראל הוא מרכז ההנהלה.
בקרן שותפים גם נציגי המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה ומשרד התעשייה והמסחר.
לנציגי נציבות המים וקק"ל מעמד של משקיפים בקרן⁶⁵⁹.
במהלך תקופת החציבה, גובה הקרן כספים מבעלי מחצבות, בהתאם לתפוקתן. עם תום החציבה, משוקמות המחצבות מכספי הקרן, תוך התאמת פני השטח שהופרו על-ידי פעולות החציבה, לייעוד הקרקע שנקבע על-ידי מוסדות התכנון⁶⁶⁰. בדרך זו נמנעים מפגעים סביבתיים ונעשה שימוש חוזר בקרקע⁶⁶¹.
להליך השיקום שותפים: הקרן, המפקח על המכרות, מינהל מקרקעי ישראל, רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים, הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון והבנייה.
פקודת המכרות מסדירה את הליך ההכרזה על מחצבה כנטושה – הנהלת הקרן ממליצה למפקח על המכרות להכריז על המחצבה כנטושה, המפקח מודיע לבעל המחצבה שהיא טעונה שיקום⁶⁶², וזה רשאי לערור על ההחלטה בפני ועדת ערר⁶⁶³. מאחר שבפועל לא הוקמה ועדת ערר, מוכרזת מחצבה כנטושה רק בהסכמת הבעלים⁶⁶⁴.
בהיעדר רצון הבעלים לשקם את המחצבה, רשאית הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים לבצע את השיקום⁶⁶⁵.

⁶⁵⁹ בתקנה 1(א) לתקנות המכרות (קרן לשיקום מחצבות), התשל"ח – 1978 נקבע כי "הקרן תנוהל בידי הנהלה בת שמונה חברים... נציגי המשרדים והרשויות הבאות, וכל אחד מהם יתמנה בידי השר של אותו משרד או בידי המנהל של אותה רשות: (1) משרד התשתיות הלאומיות (2) משרד האוצר (3) משרד הפנים (4) משרד העבודה והרווחה (5) מינהל מקרקעי ישראל (6) רשות שמורות הטבע (7) המשרד לאיכות הסביבה". ק"ת 3865, התשל"ח, עמ' 1626. תיקון: ק"ת 5942, התשנ"ט, עמ' 179.

⁶⁶⁰ "איגוד יצרני חומרי מחצבה עתר לבג"ץ נגד "הלאמת" כספי הקרן לשיקום מחצבות. טוען כי האוצר החליט ליטול את 300 מיליון השקלים שבקרן, לכיסוי הגירעון בתקציבי המדינה". דקלו ש', **גלובס**, אינטרנט, 19.08.03. <http://www.globes.co.il/serve/globes/DocView.asp?did=716256>

⁶⁶¹ מתוך מכתבה של גרסיאלה שטאון, אגף התכנון והפיתוח, מינהל מקרקעי ישראל.

⁶⁶² פקודת המכרות, 1925 – חא"י כרך ב' עמ' (ע) 910, (א) 338. סי' 113.

⁶⁶³ פקודת המכרות, ר' לעיל, סי' 115(א).

⁶⁶⁴ <http://mine-rec.mni.gov.il/ekronot.asp?menu=3&page=2>

⁶⁶⁵ פקודת המכרות, ר' לעיל, סי' 116(ב), 118.

בארץ קיימות למעלה מ-500 מחצבות עזובות, שהפכו במשך השנים למפגע סביבתי ובטיחותי.⁶⁶⁶ רבות מהן משמשות אתרים להשלכת פסולת, וזו עלולה לחלחל אל מי התהום ולגרום לזיהומם. הבעיה חמורה יותר במחצבות הקרובות לאקוויפר החוף. רוב המחצבות לא הוכרזו כלל כנטושות, מה שמנע את שיקומן.⁶⁶⁷

קרן קיימת לישראל (קק"ל)

רקע היסטורי⁶⁶⁸

קק"ל, חברה השייכת להסתדרות הציונית, נוסדה ב-1901 בבאזל, בעת הקונגרס הציוני החמישי⁶⁶⁹, כקרן לאומית של העם היהודי. מטרת הקמתה היתה רכישת אדמות בארץ-ישראל, ומושבה נקבע בווינה. במשך שנות פעילותה מאז, עסקה קרן קיימת בנטיעות ובהכשרת הקרקע⁶⁷⁰. היא מחזיקה 2.6 מיליון דונם – 17 אחוז משטחה של ישראל – 40 אחוז מהם במרכז הארץ.

ב-1960 התקבל חוק יסוד: מקרקעי ישראל, הקובע שקרקעות לאום, ובתוכן קרקעות קק"ל, לא יימכרו, אלא יישארו בבעלות המדינה⁶⁷¹. "מינהל מקרקעי ישראל מנהל בפועל

⁶⁶⁶ אולם, "מקור המידע המסודר היחיד שהיה מצוי למועד הביקורת על המחצבות הנטושות בישראל, הוא סקר שנערך בשנת 1978 מטעם רשות שמורות הטבע, אשר איתר 408 מחצבות נטושות", **מבקר המדינה**, דוח שנתי 250, לשנת 1999, דפוס הממשלה, ירושלים, עמ' 590.

⁶⁶⁷ במשרד לאיכות הסביבה, במשרד התשתיות ובהנהלת הקרן תולים את האחראיות לעיכוב השיקום במינהל מקרקעי ישראל, שבבעלותו מצויות רוב המחצבות, בעוד שהמינהל טוען כי הקרן היא שלא עושה די לקידום תהליך השיקום.

⁶⁶⁸ מתוך אתר האינטרנט של הקק"ל: <http://www.kkl.org.il>

⁶⁶⁹ על-פי הצעתו של פרופ' צבי-הרמן שפירא.

⁶⁷⁰ בעשר שנות פעילותה הראשונות, נטעה הקק"ל את היער הראשון בבן-שמן, הקרוי ע"ש הרצל. ב-1920 הכריז הקונגרס הציוני על קק"ל כזרוע הביצועית של הפעילות הכפרית והעירונית בארץ-ישראל. בשנות ה-20 עבר מושבה של קק"ל לירושלים, והחלה הפעילות החינוכית בבתי הספר, עם ייסוד "תנועת המורים למען קק"ל".

בשנות ה-30 החלה קק"ל לעסוק בייבוש ביצות בעמק יזרעאל בנוסף לעיסוקה בייעור. בשלהי שנות ה-40, עם גלי העלייה הגדולים, הפכה קק"ל לגורם המרכזי המספק עבודות בהכשרת קרקע חקלאית ובייעור.

בשנות ה-50 פתחה קק"ל במפעל ייבוש ביצות החולה, ובייעור אינטנסיבי של הגליל העליון ושל אזור ההר סביב ירושלים.

⁶⁷¹ קרקעות קק"ל מהוות כ-13% מסך הקרקעות של מדינת ישראל. מרמור ד', "למה הקרן עדיין קיימת?", ראיון עם יחיאל לקט, יו"ר קק"ל, **מעריב** עסקים, 16.03.04, עמ' 16.

את אדמות הקק"ל ומעביר לה בכל שנה את ההכנסות מדמי החכירה, אם כי קיים רעיון של הפרדת הקק"ל מהמינהל, כך שהיא תנהל את קרקעותיה באופן עצמאי. צפוי שלהפרדת הקק"ל מהמינהל תהיה השפעה רבה על הקשר בין בעלות על קרקע ללאום. באמצעות תהליך דומה לתהליך של איחוד וחלוקה (פרצלציה) אפשר להבטיח שהמינהל ומשרד השיכון יקבלו קרקעות מבוקשות במרכז הארץ, ואילו הקק"ל תקבל אדמות שוות ערך בנגב ובגליל.⁶⁷²

ה"אמנה"

ב-1961 נחתם כתב אמנה בין מדינת ישראל לקק"ל, לפיו קק"ל היא הממונה על פיתוח אדמות הארץ וייעורן.⁶⁷³ לשם כך נדרשה קק"ל להקים ולתקצב מינהל פיתוח קרקע (מפמ"ק)⁶⁷⁴. מינהל זה נועד לעסוק בפעולות הכשרה, פיתוח וייעור של מקרקעי ישראל, במעמד סוכנם של הבעלים הרשומים⁶⁷⁵.

האמנה קובעת גם שתוקם ליד קק"ל מועצה לענייני הכשרת מקרקעים ופיתוחם, שמספר חבריה 13, אשר מחציתם פחות אחד ימונו בידי הממשלה. תפקידיה של המועצה יהיו: קביעת מדיניות הפיתוח, בהתאם לתכנית הפיתוח החקלאית של שר החקלאות; אישור הצעת התקציב של מינהל פיתוח קרקע; פיקוח על פעולות מפ"ק ועל אופן ביצוע האמנה.

באמנה נקבע כי קק"ל תמנה את מנהל מפ"ק לאחר התייעצות עם שר החקלאות. עוד נקבע באמנה, כי מפ"ק תערוך אחת בשנה תכנית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם, בתיאום עם שר החקלאות, ותגיש אותה לממשלה ולקק"ל.

בניגוד למוותווה באמנה, המועצה אינה קיימת, ומדיניות הייעור אינה נקבעת, מאושרת ומפוקחת בידי נציגי הממשלה, כנדרש באמנה. הממשלה גם לא עמדה על כך שמנהל מפ"ק ימונה לאחר התייעצות בשר. משרד החקלאות לא דרש עד כה ממפ"ק לערוך תכנית שנתית לפיתוח מקרקעי ישראל וייעורם, בתיאום עם שר החקלאות.

⁶⁷² שדה ש', "כל אדמה שרשומה על שם הקק"ל היא אדמה שלי – יו"ר הקרן הקיימת לישראל, יחיאל לקט", כל העיר 14.5.04, עמ' 15.

⁶⁷³ "ביום 28.11.61 נכרתה אמנה בין המדינה לבין הקק"ל (י"פ 1456 התשכ"ח, 1597)". דבי"ע מט/3-70, חריזי עו"ד ו-17 אח' נ' מדינת ישראל. תק"אר 190(1), 115.

⁶⁷⁴ מפ"ק הוקם על-פי זכרון דברים בין שר האוצר ובין נשיא קק"ל מיום 1.8.1960, שקדם לאמנה.

⁶⁷⁵ גרסא אחרת: כתב אמנה, י"פ מס' 1456, מיום י"א בסיוון תשכ"ח (7.6.1968), עמ' 1597.

בשנות השישים החלה קק"ל בייעור הנגב – מהלך שנחשב בלתי-אפשרי עד אז, בשל מיעוט הגשמים⁶⁷⁶.

בשנות ה-80 סייעה קק"ל בפיתוח אתרים ארכיאולוגיים, בפיתוח מאגרי מים⁶⁷⁷, בלחימה במדבור, בפיתוח שיטות חדשות ל"קציר מי-גשם" ובעבודות ניקוז בעמק יזרעאל, במטרה להחזיר לקרקעות שהומלחו את פוריותן. משנות ה-90 ואילך, הוחל בפרוייקט שיקום החולה⁶⁷⁸.

מטרות קק"ל

חלק חשוב ממטרות קק"ל קשור לאיכות הסביבה:

- נטיעת יערות, הכשרת פארקים וחניונים והפיכת השממה לקרקע ירוקה;
- שיקום נחלי ישראל והפיכתם למוקד תיירות ונופש⁶⁷⁹;
- שיפור איכות החיים והסביבה והגנה על השטחים הפתוחים והיערות⁶⁸⁰;
- מלחמה במדבור – יצירת נקודות ירוקות בנגב⁶⁸¹;
- סיוע למשק המים הלאומי בבניית מאגרים וסכרים לשם תפיסה ואיגום של מי גשמים ומי קולחין להשקיה⁶⁸²;
- קירוב הציבור ליערות, לפארקים ולאתרי קק"ל;
- טיפוח החורש ושטחי המרעה, ושימור הנוף לאורך כבישי הארץ ובמחצבות הנטושות;
- פעילות להכרת החשיבות הלאומית של פיתוח הארץ ואיכות הסביבה, למען הדורות הנוכחים והדורות הבאים.

⁶⁷⁶ מפעל הייעור קיבל תנופה בשנות ה-70, והוחל בהקמת הפארקים המיועדים לנופש בטבע, כמו פארק גורן בגליל ופארק עצמאות ארה"ב, ממערב לירושלים.

⁶⁷⁷ על-ידי הקמת מאגרי מים בבית-שאן ובנגב.

⁶⁷⁸ כדי למנוע זרימת מזהמים מעמק החולה אל הכינרת ולהכשיר אדמות לחקלאות.

⁶⁷⁹ לדוגמא: נאור ר', "נחל איתן" – שיקום נחל אלכסנדר, **מעריב** עסקים, 1.4.04, עמ' 10.

⁶⁸⁰ תמ"א 22 ליער ולייעור, נועדה להעניק הגנה סטטוטורית הן לשטחי היער הקיימים והן לאלה שעתידים להינטע.

⁶⁸¹ בשנות ה-90 הוחל במפעל "נגב של צמיחה", "סיוע לפיתוח החקלאות בנגב, באמצעות בניית מאגרים ופיתוח מקורות מים.

⁶⁸² במהלך שנות ה-90 בנתה קק"ל למעלה ממאה מאגרים בנפח אגירה כולל של כ-100 מיליון מ"ק. מתוך: מאגרים אלפיים – תרומת הקק"ל לפיתוח ושימור משאבי המים בישראל, מנהל אגף מפעלי פיתוח – הקק"ל, ינואר 2000.

מאגרי המים שהקימה קק"ל הגדילו את קיבולת המים של מדינת ישראל ב-7%. מרמור ד', "למה הקרן עדיין קיימת?", ראיון עם יחיאל לקט, "יור הקק"ל", **מעריב** עסקים, 16.03.04, עמ' 16.

פעילות קק"ל למען איכות הסביבה

מאז הקמתה שוקדת קק"ל על טיפוח הסביבה הפתוחה, ושקידתה זו משליכה על איכות הסביבה בישראל. "אחד השינויים שעברו על הקק"ל בשנים האחרונות קשור לפעילותה בתחום איכות הסביבה. בשנים האחרונות היא הפכה למעין ארגון חברתי ירוק שמצטרף למאבקים ציבוריים שונים^{683,684}.

בין פעילותה הסביבתית של הקק"ל ניתן למנות⁶⁸⁵:

ייעור – קק"ל, כאמור, היא הגוף היחיד המופקד על ייעור הארץ מכוח האמנה שנחתמה בינה לבין מדינת ישראל⁶⁸⁶.

קק"ל מנהלת יערות בשטח כולל של כ-921,000 דונם⁶⁸⁷ ואכן, כשבית המשפט העליון מתאר את תפקידה, הוא קובע כי משימת ייעור הארץ היא משימה מדרג ראשון המזוהה עמה⁶⁸⁸. לא רק שמאז הקמתה ב-1901 נטעה קק"ל כ-280 מיליון עצים, אלא שהקק"ל גם מתחזקת יערות רבים⁶⁸⁹.

⁶⁸³ "בירושלים, למשל, היתה הקק"ל חברה בקואליציית הארגונים הירוקים שהתנגדה לתכנית ספדיה לבנייה במערב העיר, ובסוף הסכימה לפשרה. נוסף לכך, לאחרונה שינתה הקק"ל את עמדתה ביחס לתכנית לסלילת כביש 16, ששימש כביש כניסה צפוני לעיר. לקט פנה במכתב למנכ"ל משרד הפנים ויו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה, גדעון בר לב, וביקש להשעות את קידום תכנית הכביש מפני שהיא מסבה נזק ליער ירושלים". שדה ש', "כל אדמה שרשומה על שם הקק"ל היא אדמה שלי – יו"ר הקרן הקיימת לישראל, יחיאל לקטי", כל העיר 14.5.04, עמ' 14. באוקטובר 2004, החליטה קק"ל להעלות את הנושא לדיון במועצת מקרקעי ישראל, בה היא חברה, לאחר שהפשרה הני"ל "עלתה על שירטון".

⁶⁸⁴ לדוגמא: שקד א', "הארגונים הסביבתיים בוועדה המחוזית", **חבצלת – העיתון הכי ירוק בסביבה**, עורך: שלמה ארד, גיליון 17, ירושלים, אוגוסט 2004, עמ' 6.

⁶⁸⁵ מבוסס על דוח של פנחס כהנא, מנהל מחלקת תכנון מתארי בקק"ל, 11.4.02.

⁶⁸⁶ כתב אמנה, י"פ מס' 1456, ר' לעיל.

⁶⁸⁷ **דין וחשבון על פעילות קרן קימת לישראל – 2001**, המחלקה לפרסומים ולהסברה קולית-חזותית, האגף לתקשורת וקשרי ציבור, קרן קימת לישראל, תשס"א, ירושלים, עמ' 4.

⁶⁸⁸ "הקרן-הקיימת-לישראל (קק"ל) נועדו לה כמה וכמה משימות, ביניהן המשימה של ייעור הארץ, והיא משימה ראשה. ייעור והקק"ל היו לאחדים. כך מן ההיבט הלאומי והמדינתי". בג"צ 288/00, אדם טבע ודין ו-3 אחי נ' שר הפנים ו-4 אחי תק-על 2001(3), 808, ס' 2 לפסק-דין של השופט חשין.

⁶⁸⁹ שדה ש', "כל אדמה שרשומה על שם הקק"ל היא אדמה שלי – יו"ר הקרן הקיימת לישראל, יחיאל לקטי", כל העיר 14.5.04, עמ' 14. בקק"ל עבדו בשנת 2004 כ-400 עובדי יער.

ב-1995 אושרה תמ"א/22 ליער וייעור, שבמסגרתה הוגדרו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, 1.6 מיליון דונם של יער לסוגיו, וניתנה להם הגנה סטטוטורית. קק"ל יזמה את התכנית, היתה שותפה מרכזית בהכנתה, והיא האחראית למעקב ולבקרה על הכנת התכניות המפורטות⁶⁹⁰.

מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), מקצה קרקעות לקק"ל לצורכי ייעור. בשנת 1992, בטרם אושרה תמ"א/22, נקבע הסדר עבודה בין ממ"י לבין קק"ל. בקשות קק"ל להקצאת קרקעות ליעור⁶⁹¹ הועברו, עד לאוגוסט 2001, לוועדת מרעה ויער שהיא ועדת תיאום בין-משרדית שמונתה בידי שר החקלאות, ומשתתפים בה נציגים של משרד החקלאות, ממ"י, קק"ל, רשות הטבע והגנים הלאומיים, וכן החברה להגנת הטבע – המשתתפת כמשקיפה. יו"ר הוועדה הוא נציג משרד החקלאות. לוועדה אין מעמד סטטוטורי והיא משמשת גוף מייצע לממ"י. ממ"י מקצה לקק"ל קרקע ליעור על-פי המלצות הוועדה הדנה בכל בקשה. דיוניה של ועדת מרעה ויער אינם פתוחים לציבור, והציבור אינו יכול להביע דעתו על נושאי הדיון ולהגיש התנגדויות⁶⁹².

קק"ל עורכת סקרי בקרה על תהליך הגריעה מהשטח שהוגדר בתמ"א/22 ועורכת השתלמויות וקורסים לעובדיה בעניין ההגנה הסטטוטורית שניתנה ליערות במסגרת התמ"א. הקק"ל הוציאה נוהל אחיד להכנת תכניות מפורטות לפי תמ"א/22, והיא עורכת סקרי ביקוש לאתרי נופש ופנאי ביערות.

קק"ל היתה מעורבת גם בהכנת תמ"א 12 לתיירות, ובתכניות-מתאר ארציות אחרות, שלהן השפעה על השטחים הפתוחים.

נושא הייעור מוסדר בפקודת היערות מ-1926⁶⁹³ אולם פקודה מנדטורית זו אינה מגדירה את מטרות היער, ואינה עוסקת בסדרי קביעתה וניהולה של מדיניות הייעור בתחום נטיעת יערות ופיתוח היער⁶⁹⁴. הפקודה מאפשרת הכרזת שטחים כשמורות יער,

⁶⁹⁰ היערות שקק"ל נוטעת ומנהלת מספקים שטחי רווחה ונופש, מונעים נזקי שיטפונות וסחף קרקע ומהווים חיץ מפני מטרדים אקולוגיים של חומרי זיהום, אבק ורעש.

⁶⁹¹ בנוסף להקצאת קרקעות ליעור על-פי בקשת קק"ל, פועל ממ"י ביזמתו לנטיעת עצים כדי למנוע תפיסת חזקה. במקרים אלה פונה ממ"י לקק"ל כדי שתיטע נטיעות כקבלן משנה בשטחים אלה.

⁶⁹² **מבקר המדינה**, דוח שנתי 54, 2003, עמ' 623.
<http://www.mevaker.gov.il/servecontent%20Tree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentcid=undefined&sw=800&hw=530>

⁶⁹³ חא"י, כרך א', עמ' (עברית) 690, (אנגלית) 710.

⁶⁹⁴ בשונה, לדוגמא, מהנעשה בתחום שמורות הטבע והגנים הלאומיים.

והגדרת מיני עצים כמוגנים. לקק"ל תפקידי פיקוח וייעוץ מכוח הפקודה, בהכרזת שמורות יער ובהפשרת שמורות לצורכי פיתוח.

מאז 1969 ועד מאי 2001, לא מונה פקיד יערות ממשלתי, וכשמונה על-ידי שר החקלאות, פעל בלא שגובשו נהלים ודפוסי עבודה מחייבים בינו לבין פקיד יערות קק"ל (שמונה גם הוא על-ידי שר החקלאות, ללא כלים מתאימים לביצוע תפקידו)⁶⁹⁵.

קק"ל אף נוטלת חלק בשמירת החופים⁶⁹⁶.

יערות בני-קיימא – הקק"ל יזמה תכניות ממשקיות חדשות וכן את האיסוף המפורט של מידע לצורך תכנון בר-קיימא של היער.

קק"ל אחראית גם לפעילות של שיתוף הציבור ולקירובו, באמצעות היער, לערכי טבע, נוף ומורשת⁶⁹⁷.

קק"ל פועלת לטיפוח סביבת המגורים של האדם ע"י שילוב פסלים ויצירות אמנות להנאת המבקרים ביערות.

סקרים ומחקרים – קק"ל היא שותפה פעילה בהכנת סקרי חול בחופי הים ובהכנת מפה ארצית של אזורים רגישים סביבתית. קק"ל פועלת גם בתחום המחקר החקלאי, המיועד בעיקר לפיתוח אפשרויות ניצול של שטחים שוליים ושל השימוש במים מליחים כתחליף למים שפירים. קק"ל מזמינה מחקרים רבים בנושאים אקולוגיים, שיסייעו לה לכוון את פעילותה.

סיוע למשק המים – קק"ל יוזמת, מתכננת, מממנת ומבצעת בניית מאגרי מים לתפיסת מי שיטפונות, לאיגום ולשימוש במי קולחין, ולניצול מים מושבים (קולחין מגוש דן) ומים מליחים להשקיית גידולים חקלאיים. קק"ל בונה, מממנת חלקית, מפתחת את הסביבה והנוף ומסייעת בהקצאת קרקעות⁶⁹⁸.

⁶⁹⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב, 2003, עמ' 619.

http://www.mevaker.gov.il/serve/content_Tree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentid=undefined&sw=800&hw=530

⁶⁹⁶ בסעיף 4(ב)1 לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז – 1997, נקבע כי השר לאיכות הסביבה רשאי להסמך מפקחים לעניין שמירת החוק, מעובדי משרדו ומרשימות של המוסמכים לפעול לפי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), תשמ"א – 1981, שהוגשו לו בידי קק"ל.

⁶⁹⁷ לדוגמא: חוג ידידי קק"ל הנקרא "בשביל הירוק" מעניק לחבריו מידע אודות כל האתרים, היערות והמפעלים של קק"ל בתחום פיתוח וטיפוח הקרקע, ומציע מגוון פעילויות באתרי קק"ל, כגון טיולים, סדנאות יצירה בטבע, ניווטים ועוד.

⁶⁹⁸ מאגרים אלפיים – תרומת קק"ל לפיתוח ושימור משאבי המים בישראל, ר' לעיל.

שיקום נחלים⁶⁹⁹ – עקב מצב הנחלים העגום ששרר בארץ, הוחלט בק"ל לראות בשיקום הנחלים שהזדהמו יעד מרכזי בפעילותה. הנושא שולב בתכנית המתאר הארצית ליער ולייעור (תמ"א 22), ונקבע שק"ל תבצע נטיעות בגדות נחלים ותקים לאורך הנחלים העיקריים פארקים, חניונים ומתקני נופש לרווחת הציבור.

קק"ל הגישה לשר לאיכות הסביבה פרוגראמה כללית לשיקום הנחלים, וכתוצאה מכך הוקמה בשנת 1993, **המינהלה לשיקום נחלי ישראל**, שבאחריות קק"ל. במינהלה שותפים גם המשרד לאיכות הסביבה, נציבות המים, משרד הפנים, החברה הממשלתית לתיירות, משרד החקלאות, רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים, החברה להגנת הטבע ומוסדות מחקר אקדמיים.

המינהלה נועדה לשקם את נחלי ישראל, ובעיקר את נחלי החוף, ולהחזירם למצב שבו יתחדשו בתי הגידול הייחודיים שלהם וניתן יהיה לשחזר בהם ערכי נוף חשובים ולפתחם כ"ריאות ירוקות" באזורים עירוניים צפופים וכמוקדי נופש ותיירות.

נושא שיקום הנחלים הוא מן המורכבים והמסובכים שבפעולות קק"ל. במלאכת השיקום מעורבים מומחים להידרולוגיה, הנדסה, אקולוגיה, כלכלה ועוד, ויש צורך בתיאום בין רשויות רבות. קק"ל עוסקת הן בשיקום ישיר של נחלים, בביצור גדותיהם של נחלים שהתמוטטו, הסדרת זרימת הנחל ונטיעות בצידו, והן בנושאים עקיפים הקשורים בכך, כגון בניית מאגרים בהם מטפלים במי ביוב, או מפעלי ניקוז אזוריים למניעת זיהום הנחלים. חלק מעבודת התכנון זכה לאישור סטטוטורי⁷⁰⁰.

מניעת תהליכי **מדבור**^{701, 702} – קק"ל מפתחת שיטות ייעור מדברי המתבססות על שיטות חקלאיות בהן השתמשו תושבי ישראלים בעבר – הנבטים והביזאנטים⁷⁰³.

קק"ל היא אחד ממקימי התאגיד הבין-לאומי לאזורים צחיחים בו חברות חמש אוניברסיטאות אמריקאיות ומשרד החקלאות של ארצות הברית. הארגון מקדיש את פעילותו לחקר הבעיות האופייניות לאזורים צחיחים וצחיחים-למחצה.

⁶⁹⁹ **שיקום נחלי ישראל**, מסמך שהועבר ע"י חוה בראון, עורכת פרסומים, אגף תקשורת – קק"ל, 27.12.01.
⁷⁰⁰ בסעיף 5 לחוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה – 1965 נקבע כי ברשות נחל יהא חבר נציג של הקק"ל.
⁷⁰¹ מתוך: <http://www.kkl.org.il/GenericStaticTemplate.asp?sid=189&fid=1823&num=1&up=3&down=0>

⁷⁰² המדבור הוא תהליך הפיכתן של אדמות פוריות למדבר. המדבר, המכסה 65% משטחה של מדינת ישראל, הוא בחלקו תוצאה של הזנחה וטיפול שגוי בקרקעות האזור, שנמשכו לאורך דורות רבים. מאז הקמתה של מדינת ישראל הפך נושא דחיקת המדבר לאתגר בעל חשיבות לאומית.

⁷⁰³ התחומים העיקריים בהם מתמקדת קק"ל בפעילותה לדחיקת המדבר הם נטיעת צמחי סוואנה, נטיעות לאורך גדות נחלים ועל סף המדבר.

קק"ל משתפת פעולה במחקר ובפיתוח עם גורמים ישראלים, כמו התחנה לחקר הסחף במשרד החקלאות, מכון וולקני והמכון לחקר המדבר בשדה בוקר, אשר אתו הקימה את המרכז הביני"ל לחקר המדבור ואקולוגית השיקום.

שימור אתרים – קק"ל פעילה בתכנון ובשיקום אתרי התיישבות, מורשת ותקומה⁷⁰⁴.

שבילי אופניים – קק"ל מכינה ומבצעת מסלולי אופניים ביערות ובשטחים פתוחים, ומעודדת את פעילות הרכיבה על אופניים^{705, 706}.

שביל ישראל – קק"ל מעודדת את פעילות ההליכה בשבילי ישראל ופועלת לטיפוחם, לסימונם ולהפצת המידע בנושא זה.

פארקים עירוניים – קק"ל יוזמת, מתכננת ומבצעת פרויקטים של פארקים עירוניים, בהם היא רואה מרכיב חשוב באיכות החיים של התושבים, ובעיקר בשוליים הלאומיים.

צפרות – פעילות קק"ל בתחום זה מתרכזת בעידוד הפעילות המקצועית בנושא⁷⁰⁷.

שיתוף פעולה

רשות הטבע והגנים הלאומיים וקק"ל כרתו ביניהן ב-1999 הסכם לשיתוף פעולה בנושא ההגנה על שמורות ויערות⁷⁰⁸. עם זאת, נראה שפערים בתפיסה האידיאולוגית של הגופים

⁷⁰⁴ מי-דן ע', "50 אתרי מורשת ותקומה", **אתרים** – רבעון המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, גל' 26, ספטמבר 2003.

⁷⁰⁵ בהנחיות התכנון של שבילי האופניים, נלקחים בחשבון שיקולי הניקוז – תעלות לצד השביל, גשרים ושיפועי השביל עצמו.

נשקלים גם שיקולי השילוב הסביבתי – שמירה על צמחים ובתי-גידול ייחודיים, הגנה על צמחייה ועל בעלי החיים מפני נזקים אנושיים, והגברת היכרות הציבור עם צמחיית האזור – באמצעים כמו שלטים ואתרי עיון.

⁷⁰⁶ שיקול חשוב אחר הוא השיקול החינוכי: אחת ממטרות התכנון לשבילי אופניים היא להגביר את המודעות הציבורית לשימוש באופניים בטבע, לתרום לחינוך האקולוגי ולחשיפה לטבע.

מתוך: **הנחיות לתכנון שבילי אופניים ביערות ובשטחים פתוחים** – מצגת ליום עיון, 21.2.02, הוכן ע"י אמא"ב תחבורה בע"מ.

⁷⁰⁷ תוך איתור הבעיות שבנדידת הציפורים, התמודדות עם החקלאים, הפוגעים לעתים בציפורים הנוודות, ומציאת פתרונות, אגב ביסוס פעילות מחקרית ותיירותית בתחום הצפרות.

⁷⁰⁸ דוגמא נוספת לשיתוף הפעולה בין שני הגופים ניתן למצוא בסעיף 1(א)(4) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח – 1998. נציג קרן קיימת לישראל הוא חבר במועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים.

בדבר מידת התערבות האדם בסביבה הטבעית, ואירצונו של כל אחד מהגופים לוותר על השליטה בשטח המצוי באחריותו, או שהובטח לו בעבר, מקשה על שיתוף הפעולה^{709, 710}.

תקציב^{711, 712}

תקציב קק"ל כולל הכנסות מפעולות הנעשות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל בקרקעות שבבעלות הקק"ל, ומתרומות מחו"ל⁷¹³.

מינהל פיתוח הקרקע (מפ"ק)

הקמת המינהל מעוגנת בכתב האמנה בין מדינת ישראל וקק"ל⁷¹⁴.

מינהל פיתוח הקרקע הוא הזרוע הביצועית של קק"ל, והוא המיישם בשטח את מטרות קק"ל בתחומי פיתוח הקרקע והייעור.

פעילות קק"ל בארץ מתבצעת ב-3 מרחבים: צפון, מרכז ודרום. בכל מרחב פועלת יחידת ביצוע להכשרת קרקע ויחידת ייעור.

המפ"ק עבר תהליך של ארגון מחדש בשנים 1999-2000, שבעקבותיו החלו לפעול יחידות המטפלות בקליטת קהל ביערות ובפעילות המשותפת עם הקהילה שבקרב היערות.

ניתן גם דגש בתחום הייעור לשימוש ביערות ובשטחים הפתוחים לצורכי הרווחה והנופש של הציבור העירוני.

פעילויות נוספות של המפ"ק היא הכשרת הקרקעות ופיתוחן לחקלאות, שמירת הקרקע והשבחתה, בניית מאגרי מים ופעילות בתחום שיפור איכות הסביבה ושיקום נחלי ישראל המזוהמים. הכוונה היא שמפעלים אלה ייתנו תנופה לפעילות נוספת סביבם,

⁷⁰⁹ רינת צ', "הקרב על השליטה בשמורות וביערות", **הארץ**, עמ' 7א', 8.8.00.

⁷¹⁰ קק"ל משתפת פעולה גם עם המשדד לאיכות הסביבה. לדוגמא: השר לאיכות הסביבה ממנה מפקחים לשמירת חוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984, מבין עובדי המדינה וכן מתוך רשימות פקחים ומפקחים שהגישה לו קק"ל. סעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984.

⁷¹¹ **דין וחשבון על פעילות קרן קיימת לישראל – 2001**, ר' לעיל.

⁷¹² ר' מבנה ארגוני של קק"ל.

⁷¹³ **דין וחשבון של פעולות קרן קיימת לישראל – 2000**, המחלקה לפרסומים ולהסברה קולית-חזותית, האגף לתקשורת ויחסי-ציבור, קרן קיימת לישראל, ירושלים.

⁷¹⁴ כתב אמנה, י"פ מס' 1456, ר' לעיל.

ויקדמו את היישוב כולו. המפ"ק הוא אחד הגופים הציבוריים והמקצועיים היכולים להגיש התנגדות לתכנית-מתאר מחוזית או מקומית שהופקדה ושיש בה עניין ציבורי⁷¹⁵.

אגף ייעור – מאז השינוי הארגוני בקק"ל, ממונה אגף הייעור (הפועל במסגרת המפ"ק) על הצדדים המקצועיים בכל תחומי הייעור – יער וקהילה, ממשק יער (קביעת נהלים וסטנדרטים, הכנת תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות), הגנת היער, הדרכה ופרסומים, לחימה באש, תכנון ונטיעה^{716, 717}.

במסגרת האגף פועלות היחידות הבאות:

המדור להגנת היער – עוסק בהדברת מזיקים ביערות, באמצעות תכשירים ידידותיים לסביבה ובמעקב אחר התפשטות מזיקים ביערות.

מערך כיבוי – מניעת אש ולחימה בשריפות הן אחד הנושאים החשובים שקק"ל עוסקת בהם למען הסביבה⁷¹⁸.

קק"ל שותפה, עם משרד הפנים והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, בקרן לכיבוי שריפות, אשר מממנת הפעלת מטוסים ומסוקים לכיבוי שריפות.

המחלקה למידע יערי – עוסקת באיסוף מידע ובהפיכתו לכלי ניהולי אמין וזמין, שישמש לקבלת החלטות נכונות ויעילות⁷¹⁹.

המחלקה עורכת ימי עיון והדרכה לשימוש ולניצול נכון של מערכת המידע, וממשיכה בקליטת מידע מגורמים שונים, כגון תכניות-מתאר, סקרי שטחים פתוחים וסקרי טבע וסביבה.

⁷¹⁵ סעיף 2(1) לצו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתכנית), תשל"ד – 1974.

⁷¹⁶ **דין וחשבון של פעולות קרן קיימת לישראל – 2000**, ר' לעיל.

⁷¹⁷ בבג"צ 288/00, אדם טבע ודין ו-3 אח' נ' שר הפנים ו-4 אח' תק-על 2001(3), 808, נפסק כי קק"ל אינה רשאית להמשיך בפעולות הייעור עד להכנת תכניות מפורטות בידי הרשויות, לפי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה: "תכנית-מתאר ארצית ליער ולייעור, מס' תמא/22". וכי העבודה בשטחי היערות ללא תכניות מפורטות, כפי שעשתה קק"ל שנים רבות, גורמת לנזקים סביבתיים רבים.

⁷¹⁸ מערך הכיבוי כולל כיתות כוננות בחודשים החמים, מערך תצפיות ארצי לגילוי אש, כבאיות וסיוע של מטוסי כיבוי. מטרת המערך היא לאתר שריפות מוקדם ככל האפשר, כדי להקטין את הנזק.

⁷¹⁹ המחלקה פיתחה מערכת מידע גיאוגרפי ממוחשבת (ממ"ג), המשמשת כלי מרכזי בניהול משאבי היער שבאחריות קק"ל.

המחלקה לקהילה וליער – עוסקת בכל הנוגע לקירוב הציבור ליערות קק"ל: פיתוח אתרים, שילוטם, פעילות למען ציבור המבקרים ביערות ושיתופו בתכנון היערות והפארקים⁷²⁰.

אגף חינוך ונוער – בשיתוף עם התנועה למורים למען קק"ל, זוהי הזרוע המבצעת של קק"ל בתחומי החינוך הפורמאלי והבלתי-פורמאלי בארץ ובתפוצות⁷²¹.

תנועת המורים למען קק"ל – האגף מארגן קורסים וסדנאות למורים, המשמשים כמורשי קק"ל.

לצורך פעילותו החינוכית, מופקים על-ידי האגף פרסומים, כגון ערכות למדריך ומידע על תכניות חינוכיות שונות.

אגף תקשורת ויחסי-ציבור – מטרת העל של האגף – ליידע את הציבור בארץ ובתפוצות על מפעלי קק"ל ופעולותיה בתחום פיתוח הקרקע, ייעור ואיכות הסביבה. האגף פועל כיחידה יוזמת ומבצעת של פעולות הסברה שונות ומגוונות, וכיחידת שירות ליחידות קק"ל האחרות.

האגף פועל תוך הפגשת הציבור עם תוצאות עבודתה של קק"ל, באירועים שמפיקה המחלקה לאירועים מיוחדים⁷²².

גם חוג ידידי קק"ל – "בשביל היער" הוא אמצעי להגברת המודעות הציבורית לפעילות קק"ל, והחברים בחוג מעודכנים באופן שוטף על אירועים צפויים ועל המתרחש בקק"ל.

מרכז המידע – האגף מפעיל מרכז מידע, המטפל בפניות המגיעות מהציבור מכל רחבי העולם, ועוסק בהפצת מידע ובעדכון לשכות קק"ל בחו"ל על פעילות המוסד.

⁷²⁰ המחלקה מפתחת מסלולי אופניים, פיתחה דרכי נוף והגבירה נגישות של בעלי מוגבלויות לחניונים ולאתרי הביקור.

⁷²¹ הפעילות החינוכית שמה דגש על בני-נוער המייעדים עצמם למנהיגות צעירה. הפעילות מתבצעת במרכזי השדה של קק"ל, וכוללת סיורים ולימודים על החברה בישראל ועל תרומת קק"ל לאיכות הסביבה. במסגרת החינוך הבלתי-פורמאלי משתתפים חניכי "נוער ירוק", חניכי חוגי הסיור, חניכי תנועות נוער, וכן מתקיימת פעילות לגיל הרך.

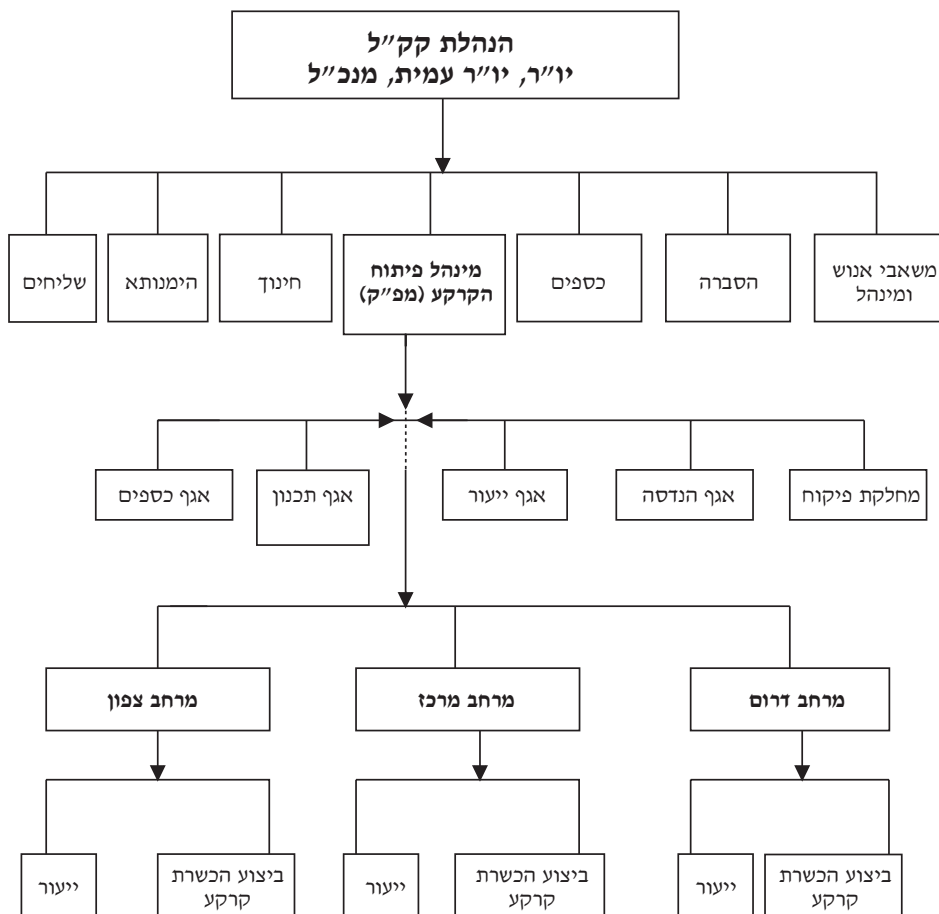
האגף מעביר הדרכות והשתלמויות למורים, במטרה להפכם שותפים למסר החינוכי של קק"ל ומארגן כנסים בנושאים כמו "אקולוגיה ציונית".

⁷²² כגון הופעות מוסיקליות ביער, מסיק זיתים בכרמי קק"ל ואירועים המוניים.

המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי-קרקע – פועל כמכון מחקר בעל גישה אקדמית, ועוסק בהיבטים של בירור סוגיות קרקעיות.

המכון יוזם ומבצע מחקרים וניתוח של סוגיות קרקעיות תיאורטיות ויישומיות, מעודד ותומך בחוקרים, מעניק מלגות מחקר, משמש מוקד למידע תיאורטי לחוקרים, לסטודנטים ולאנשי מקצוע, מפיק ומוציא לאור פרסומים מקצועיים בנושאי קרקע⁷²³ ומקיים את "הפורום הישראלי למדיניות קרקעית" – לבירור סוגיות קרקעיות ברמה הלאומית.

תרשים מס' 1: מבנה קרן קיימת לישראל*



⁷²³ לרבות כתבי-עת מקצועי בשם "קרקע".

* התרשים הוכן בעזרתו האדיבה של אריה הניג, מנהל מדור שירות שדה יערני, קק"ל.

הרבנות הראשית לישראל^{724, 725}

הרבנות הראשית לישראל היא יחידת סמך עצמאית של משרד הדתות, הפועלת מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם – 1980^{726, 727}.

זהו המוסד ההלכתי והרוחני העליון של ממשלת ישראל. מועצת הרבנות הראשית היא גוף סמכותי הפועל ליד הרבנים הראשיים, אשר משמשים לסירוגין כנשיאיה, ומוקנות לה סמכויות משפטיות ומינהליות באשר לסדר החיים הדתיים במדינה⁷²⁸.

הרבנות רואה חשיבות בשמירת הסביבה בארץ-ישראל⁷²⁹, ומנסה למצוא דרכים בהם ניתן לשלב שיקולי איכות סביבה, ככול שאלה עולים בקנה אחד עם המצוות וההלכות⁷³⁰.

הרבנות מסייעת לנושאי איכות הסביבה דרך מגזרים שעמם היא פועלת, כמו המגזר החקלאי⁷³¹ או השווקים הסיטונאיים בערים הגדולות^{732, 733}.

⁷²⁴ ב-21.1.2004, פורסמה בילקוט הפרסומים 5266, הודעת מזכיר הממשלה: "מודיעים בזה, בהתאם לסעיף 10(ב)(11) לחוק הממשלה התשס"א – 2001, כי על-פי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, העבירה הממשלה את שטחי הפעולה של המשרד לענייני דתות למשרדים אחרים, לפי הפרוט כלהלן: ... (9) הרבנות הראשית לישראל למשרד ראש הממשלה. על-פי סעיף 9(א)(11) לחוק, נמסרה הודעה לכנסת ביום כ"ט בכסלו התשס"ד (24 בדצמבר 2003)."

⁷²⁵ ב-21.1.2004, פורסמה בילקוט הפרסומים 5266, הודעת מזכיר הממשלה: "מודיעים בזה, בהתאם לסעיף 10(ב)(11) לחוק הממשלה התשס"א – 2001, כי על-פי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, החליטה הממשלה להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לענייני דתות, בחוקים שיפורטו להלן, לשרים אחרים, כדלקמן: (1) לראש הממשלה – (א) חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם – 1980... החלטת הממשלה אושרה על-ידי הכנסת ביום כ"ט בכסלו התשס"ד (24 בדצמבר 2003)."

⁷²⁶ ס"ח התש"ם, עמ' 90.

⁷²⁷ סמכויות שר הדתות על-פי חוק זה הועברו לראש הממשלה. התיקון נחקק בחוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון), התשס"ד – 2004, שהתקבל בכנסת ב-9.2.04, כפי שפורסם בס"ח 1926 התשס"ד, 17.2.04, עמ' 300.

⁷²⁸ מתוך: "משרד הדתות", **שער הממשלה** – מידע ושירותים באינטרנט, ממשלת ישראל.
<http://www.index.gov.il/religious2.asp>

⁷²⁹ לדוגמא, האמנה לקראת שנת איכות הסביבה, עליה חתמה גם הרבנות הראשית ב-6.9.93. הרשברג י', "אמנה", **הביוספירה** כ"ב 12, ספטמבר 1993.

⁷³⁰ לדוגמא, במסגרת פיקוחה על הצומח, מאפשרת הרבנות תחזוקה של הצומח ושיווק פירות בשנות ערלה, במקום השמדתם כפירות ערלה.

⁷³¹ לדוגמא, מעודדת שימוש בתוצרת חקלאית שהופרשה לתרומות ולמעשרות, להאכלת בהמות וחיות הנמצאות בבעלות כוהן, דבר האפשרי לפי ההלכה.

הרבנות הראשית פועלת גם כמפקחת על נושאים הלכתיים, תוך מודעות להגנה על הסביבה^{734, 735}.

רשות העתיקות⁷³⁶

רשות העתיקות⁷³⁷ היא תאגיד על-פי דין, האחראי על אכיפת חוק העתיקות, התשל"ח – 1978⁷³⁸. הרשות הוקמה בשנת 1989 כממשיכה/מחליפה את אגף העתיקות והמוזיאונים ופועלת על-פי המפורט בחוק רשות העתיקות התשמ"ט – 1989^{739, 740}.

- ⁷³² הפירות והירקות המופרשים נשלחים להאכלת החיות בגני החיות העירוניים.
- ⁷³³ עפ"י הרב מרדכי בידרמן – רכז המדור למצוות התלויות בארץ, אגף הכשרות הארצי, הרבנות הראשית לישראל, 6.11.01.
- ⁷³⁴ כך, כשהיא מפקחת על הלכות שנת השמיטה, תוך ניסיון לפגיעה מועטה בצומח, עם כל ההשלכות הסביבתיות הנובעות מכך.
- ⁷³⁵ הרבנות מנסה להתמודד עם ההשלכות הסביבתיות המזיקות של שטיפת מלחים לשפכים, אשר נגרמות מהמלחת בשר לשם הכשרתו.
- ⁷³⁶ מאת: ד"ר עוזי דהרי, סגן מנהל רשות העתיקות.
- ⁷³⁷ לדוגמא, אתר: <http://www.israntique.org.il/>
- ⁷³⁸ חוק העתיקות, תשל"ח – 1978. פורסם: ס"ח תשל"ח, עמ' 76. *נתקבל בכנסת ביום כ"ג בשבט תשל"ח (31 בינואר 1978); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בה"ח 1250, תשל"ו, עמ' 314.
- ⁷³⁹ פורסם: בס"ח התשמ"ט, עמ' 88. נתקבל בכנסת ביום כ"א תמוז התשמ"ט (24.7.1989); הצעת חוק ודברי הסבר פורסמו בהצ"ח 1926, מיום ז' בניסן התשמ"ט (12.4.1989), עמ' 67.
- ⁷⁴⁰ חוק רשות העתיקות מפרט את תפקידיה העיקריים של הרשות, כדלהלן:
5. (א) תפקידה של הרשות הוא לטפל בכל ענייני העתיקות, לרבות עתיקות תת-ימיות, בישראל.
 - (ב) הרשות רשאית לעשות לגבי עתיקות ואתרים כל פעולה הנחוצה לשם מילוי תפקידיה, ובכלל זה –
 - (1) חשיפה וחפירה של אתרים;
 - (2) שימור, שחזור ופיתוח של אתרים;
 - (3) ניהול, אחזקה, והפעלה של אתרים ושמירה עליהם;
 - (4) שימור ושחזור עתיקות;
 - (5) קיום פיקוח על חפירות ארכיאולוגיות;
 - (6) ניהול של אוצרות העתיקות של המדינה, שמירתם והפיקוח עליהם;
 - (7) הפעלת פיקוח לעניין עבירות לפי חוק העתיקות;
 - (8) עריכת מחקרים ארכיאולוגיים וקידום;
 - (9) ניהול ואחזקה של ספרייה לארכיאולוגיה ולהיסטוריה של ארץ-ישראל ושכנותיה;
 - (10) ריכוז, תיעוד ורישום של המידע הארכיאולוגי;
 - (11) קיום ועידוד פעולות חינוך והסברה בתחום הארכיאולוגיה;
 - (12) קיום קשרים מדעיים בין-לאומיים בתחום הארכיאולוגיה.

הקשר בין הטיפול בעתיקות ובאתרי העתיקות לבין איכות הסביבה, נתפס ברשות העתיקות כקשר ישיר⁷⁴¹. פגיעה באתרי עתיקות, כמוה כפגיעה בערכי טבע וסביבה⁷⁴². על אתרי העתיקות יש להגן מפני הרס, כמו על ערכי טבע וסביבה אחרים, וגם לגביהם קיים קושי רב יותר במרכז הארץ צפוף האוכלוסין⁷⁴³. לצורך ההגנה, רשות העתיקות מכריזה על אתר עתיקות, כשהכרזת האתר אינה מקנה לה בעלות, אינה בבחינת תכנית-מתאר⁷⁴⁴, ואין בה משום מחויבות לשמירה ולשימור האתר לדורות הבאים⁷⁴⁵.

חוק העתיקות הוא לכאורה חוק דרקוני המקנה סמכויות אדירות למנהל רשות העתיקות⁷⁴⁶, כי הוא המכריז את אתרי העתיקות ובסמכותו למנוע את פיתוח הארץ באתרי העתיקות. בפועל, רשות העתיקות ומנהלה אחראים על קביעת מדיניות ויישומה באשר לתנאים לפיתוח הארץ באתרי העתיקות המוכרזים. תנאים אלה אינם מפורטים בחוק ובתקנות⁷⁴⁷, אך הם פשרה בין הרצון לשמור על אתרי העתיקות לטובת איכות

⁷⁴¹ הציונות התפתחה בשיטת "נלבישך שלמת בטון ומלט"; יישובים רבים נבנו בשנותיה הראשונות של המדינה ללא תכנון קפדני, תוך פגיעה בטבע ובאתרי סביבה, כמו גם באתרי עתיקות ומורשת, מתוך אמונה שזו הדרך הנכונה. היום השתנתה התפיסה, וברור למתכננים ששימור ערכי סביבה, טבע, נוף ומורשת (לרבות עתיקות) הכרחיים לקיומה ולהתפתחותה של החברה והמדינה.

⁷⁴² בארץ-ישראל, הקדושה לשלוש הדתות המונותאיסטיות, מצויים כ-18,000 אתרי עתיקות מוכרזים, וההנחה היא שאתרי עתיקות רבים מראשית ההיסטוריה היישובית בארץ, מלפני כמיליון שנים ועד ימינו, לא נתגלו.

⁷⁴³ בממוצע יש בארץ אתר עתיקות אחד לכל ק"מ רבוע, ושטחם הכולל של אתרי העתיקות המוכרזים מכסה כ-14% משטחה של מדינת ישראל. צפיפות אתרי העתיקות גבוהה יותר במרכז הארץ, עקב צפיפות האוכלוסין הגבוהה יותר, ששררה שם במהלך ההיסטוריה.

⁷⁴⁴ להבדיל מגנים לאומיים, שמורות טבע או יערות קק"ל, המוגנים בתמ"א.

⁷⁴⁵ לא ניתן, לדוגמא, שלא להתיר בנייה בירושלים, יפו, עכו, טבריה, נצרת, רמלה, לוד ועוד, אך ורק משום שהן בנויות על אתרי עתיקות מוכרזים.

⁷⁴⁶ חוק העתיקות, סעיף 29 (א) קובע: "באתר עתיקות לא יעשה אדם ולא ירשה לעשות אחד מאלה אלא באישור בכתב מאת המנהל ובהתאם לתנאיו:

- (1) בנייה, סלילה, הקמת מתקן, חציבה, כרייה, קידוח, הצפה במים, סיקול, חרישה, נטיעה או קבורה;
- (2) הנחת עפר, פסולת או אשפה, לרבות הנחתם בנכס הגובל באתר;
- (3) שינוי, תיקון או תוספת בעתיקה הנמצאת באתר;
- (4) פירוק עתיקה או הסרת חלק ממנה או העתקתה ממקומה;
- (5) כתיבה, חריטה או צביעה;
- (6) הקמת בניינים או קירות בנכס הגובל באתר;

כל פעולה אחרת שקבע המנהל לגבי אתר עתיקות פלוני."

⁷⁴⁷ חוק העתיקות קובע כי עתיקה היא נכס לאומי, אך הוא אינו קובע כי אתר עתיקות מוכרז הוא בהכרח נכס לאומי.

הסביבה, איכות החיים ושמירת המורשת התרבותית לדורות הבאים – לבין המחויבות לפיתוח הארץ ולקידומה הכלכלי, או לזכותם של המדינה ושל אזרחיה לממש את זכותם על הקרקע שברשותם. בישראל קיימת תופעה נרחבת של שוד עתיקות, בעיקר עקב קשיי אכיפה, הנובעים מהיעדר משאבים⁷⁴⁸.

רשות העתיקות מסווגת את אתרי העתיקות לשני סוגים עיקריים:

א. אתרים, או חלקי אתרים, בהם לא תותר פעילות פיתוח בשל חשיבותם הארכי-אולוגית⁷⁴⁹;

ב. אתרים בהם פעילות הפיתוח מותנית בבדיקות מקדימות, הכוללות מחקר של כל השרידים שיהרסו בפעילות הפיתוח ופרסומם.

הרשות מעוניינת לקבוע את מרבית תנאיה כבר בשלבי התכנון הראשוניים ולא להגיב רק בשלב של תכניות מפורטות⁷⁵⁰.

לרשות העתיקות חילוקי דעות עם גורמים ציבוריים, כמו: משרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ומע"צ, הרואים ברשות "מכשול בפיתוח הקרקעות" בשל פעילותה בשמירת אתרי העתיקות⁷⁵¹. לרשות העתיקות גם מחלוקות עם יזמים פרטיים וקבלנים, הטוענים נגד חיובם בתשלום אגרות⁷⁵² ובמימון חפירות הצלה ושימור בשטחים שבהם הם בונים⁷⁵³ ונגד העיכובים הנגרמים להם. גם ארכיאולוגים פרטיים אינם תומכים

⁷⁴⁸ לדוגמא: "מנהל היחידה למניעת שוד עתיקות ברשות העתיקות, אמיר גנור, אמר השבוע כי יכל מעשה של שוד עתיקות גורם לנזק בלתי הפיך. בכל שנה אנו מעריכים כי מתבצעים ברחבי הארץ כמאתיים מקרים של שוד עתיקות, רובם באזור המצוי מדרום-מערב לירושלים, בואכה בית-גוברין". ברין א', "חשודים בשוד עתיקות נתפסו סמוך לנתיב ה"ה", **כל העיר**, 9.1.04, עמ' 8.

⁷⁴⁹ בין היתר: תלים, יישובים בעלי השתמרות גבוהה, ומבנים שנבנו לצורך פולחני.

⁷⁵⁰ לדוגמא: כשתוכננה העיר מודיעין, ערכה הרשות סקר מקיף וקבעה ארבעה שטחים בהם לא תותר פעילות פיתוח. הוצע למתכננים, עוד לפני התכנון המפורט, לייעד שטחים אלה כשטחים ציבוריים פתוחים, או כגנים ארכיאולוגיים.

⁷⁵¹ למרות שהרשות מצדה מנסה למזער "נזק" הנגרם ליזמים, ע"י צמצום בלוחות הזמנים ובהקטנת הוצאות הפעילות הארכיאולוגית.

⁷⁵² מכוח תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), תשס"א – 2001.

⁷⁵³ "מקורם של כ-66 מיליוני ש"ח מתקציב רשות העתיקות, היה מחפירות ועבודות שימור עבור יזמים (בעיקר גורמים ממשלתיים)". בלאו י' וצוער ד', "לא מבקשים רשות", **כל העיר**, 9.7.04, עמ' 21.

תמיד בגרסת רשות העתיקות, שסמכות הפיקוח נתונה אך ורק לה⁷⁵⁴. "על-פי הגדרת הרשות, חפירת בדיקה נועדה לבדוק את הצורך בחפירות הצלה והיקפן. כאמור, על-פי החלטות הממשלה, יזמים ציבוריים מחויבים לפרסם מכרז לחפירות הצלה. אולם כאשר ביקשו היזמים הציבוריים לפרסם מכרז במטרה להזייל את עלויות חפירות ההצלה, הודיעה להם הרשות כי "ביצוע חפירות לצורכי בדיקה וקביעת היקפי חפירות הצלה הינו בסמכותה הסטטוטורית של רשות העתיקות בלבד מתוקף הסמכויות המוקנות למנהל רשות העתיקות על-פי חוק העתיקות ובעיקר בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק העתיקות, התשל"ח – 1978". בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2003, הסבירה הרשות ש"על-פי תוצאות חפירות הבדיקה, יקבע המנהל את היקפי חפירות ההצלה שיידרשו ובאיזה שלבים הם יבוצעו. חפירות אלה נעשות אך ורק על-ידי הרשות מאחר והן חלק מההליך הסטטוטורי של קביעת היקפי חפירות ההצלה הדרושות על-פי סעיף 29 לחוק העתיקות. מדיניות זאת נקבעה על-ידי הרשות מקדמת דנא והיא באה בגדר סמכותו של מנהל הרשות קבוע בד"ן". עוד טענה הרשות, כי תקנות האגרות מבחינות בין פיקוח וחיתוכי בדיקה הנעשים אך ורק בידי הרשות ובין חפירות הצלה המבוצעות בידי הרשות או בידי גורם אחר. לפיקוח ולחיתוכי בדיקה נקבע סכום אגרה אחד, ואילו שיעור האגרה לגבי חפירות הצלה משתנה בהתאם למבצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, גישת רשות העתיקות אינה עולה מהחוק כפשוטו, וראוי כי סמכות בלעדית תוענק במפורש בחקיקה ראשית⁷⁵⁵.

רשות העתיקות עודדה ומעודדת את הכרזת אתרי העתיקות המרכזיים והחשובים ביותר כגנים לאומיים, שיהיו מוגנים בכך בהגנה כפולה ושימורם יובטח.

⁷⁵⁴ "רשות העתיקות לא תיתן לגופים אחרים לפקח. יש ארכיאולוגים בודדים שנלחמים במדיניות הרשות... מי שרוצה לקבל רשיון חפירה לא רוצה להסתבך עם הרשות. הפיקוח הארכיאולוגי על אתר הבנייה הוא הכסף הקטן. חפירות ההצלה הן הכסף הגדול. הם לא נותנים לגופים פרטיים להשתתף במשחק הארכיאולוגי". בלאו "יצוער ד", "לא מבקשים רשות", **כל העיר**, 9.7.04, עמ' 21.

⁷⁵⁵ מבקר המדינה מציין כי "המחוקק התנה אמנם ביצוע פעולות המנויות בסעיף 29 לחוק העתיקות באישור המנהל ובהתאם לתנאיו, אך מכאן לא משתמע כי רק לרשות הסמכות לעשות בפועל את חפירות הבדיקה. זאת ועוד, בפרק ג' לחוק העתיקות, העוסק בחפירות, הוסמך מנהל הרשות לתת רשיונות חפירה, לאחר התייעצות עם המועצה לארכיאולוגיה, ללא הבחנה בין סוגי חפירות שונים ולהתנותם בתנאים. אם לדעת הרשות, כדי לשמור על העתיקות חובה שחפירות הבדיקה ייעשו על-ידיה בלבד, עליה ליזום שינוי חקיקה שיקנה סמכות זו במפורש רק לה".

מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, עמ' 606.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentid=undefined&sw=800&hw=530>

הרשות עוסקת גם בחקירה, בשימור ובשחזור אתרי עתיקות⁷⁵⁶.

רשות העתיקות מפעילה ארבעה מרכזי חינוך ארכיאולוגיים הפועלים במסגרת החינוך הפורמאלי והלא-פורמאלי, בקרב ילדים, נוער ומבוגרים, לקרב את הציבור הרחב אל הסביבה ואל העבר.

רשות העתיקות מפעילה מיזמים הנמשכים במשך השנים ברחבי הארץ, בהקשר של איכות הסביבה⁷⁵⁷ ושמירת עתיקותיה⁷⁵⁸.

על-מנת לממש את המיזמים ולמלא את תפקידיה הסטוטוריים, זקוקה הרשות לתקציב, שבחלקו אינו ניתן לה, דבר המקשה על פעילותה. הרשות מגייסת תרומות ועובדת בשיתוף פעולה עם גופים אחרים⁷⁵⁹. לדעת אנשי הרשות, מדינת ישראל אינה משקיעה די במחקר ושימור מורשת העבר ההיסטורית-ארכיאולוגית, ובכך היא פוגעת בין היתר, באיכות החיים ובאיכות הסביבה.

⁷⁵⁶ הרשות חוקרת ומשמרת מאות אתרים ארכיאולוגיים כדוגמת עכו העתיקה (שכתוצאה מפעילות הרשות, הוכרה על-ידי אונסק"ו כ"אתר מורשת עולמית"), אתרים רבים בירושלים, בתי-כנסת, כנסיות ומסגדים עתיקים, אתרים רבים בנגב, חאנים ממלוכיים ועוד.

⁷⁵⁷ דוגמא לשיתוף פעולה למטרות קידום נושאים סביבתיים ניתן למצוא בסעיף 4(ב) לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז – 1997. השר לאיכות הסביבה רשאי להסמיך מפקחים לשמירת החוק, הן מעובדי משרדו והן מרשימות של עובדים המוסמכים לפעול לפי חוק העתיקות, תשל"ח – 1978, שהוגשו לו בידי רשות העתיקות.

⁷⁵⁸ לשנים הקרובות מתוכנן:

- * מחקר, שימור ושחזור של אתרים ארכיאולוגיים ביערות קק"ל, בשיתוף עם קק"ל, לנוחות הציבור הרחב;
- * שימור ושחזור אתרי עתיקות מרכזיים בגנים הלאומיים, מרשה, קיסריה, בית-שאן, ציפורי ועוד, בשיתוף עם רשות הטבע והגנים;
- * מחקר ושימור אתרים בירושלים, עכו, יפו, טבריה וצפת;
- * מחקר, שימור ושחזור מערכות מים קדומות, בשיתוף עם רשויות הניקוז וגורמים מוניציפאליים ואחרים (כמו סכר נחל תנינים);
- * שימור ופתיחה לקהל של בתי-כנסת וכנסיות קדומות, בעיקר בגליל ובנגב;
- * שימור ושחזור אתרים בנגב, בין היתר בדרך הבשמים;
- * חפירה, שימור ופתיחה לקהל של מצודות צלבניות וחאנים ממלוכיים ועותומאניים;
- * פתיחה והחזקה של גנים ארכיאולוגיים בלב הערים הגדולות.

⁷⁵⁹ לדוגמא: נציג רשות העתיקות חבר במועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים. סעיף 2(א)(3) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

הרשות לשירותים ציבוריים, מים וביוב⁷⁶⁰

הרשות לשירותים ציבוריים, מים וביוב היא רשות פיקוח ממשלתית שהוקמה בחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001⁷⁶¹. תכליתה להבטיח כי מתן שירותי המים והביוב על-ידי החברות העירוניות, המוקמות לפי החוק⁷⁶², יהיה ברמות שירות, איכות ואמינות נאותות, ובמחירים סבירים⁷⁶³. מתכלית זו נגזרים מספר תפקידים שמפקיד החוק בידי הרשות⁷⁶⁴:

1. קביעת אמות-מידה לשירותים שעל חברה לתת, ופיקוח על מילוי חובותיה ועל טיפולה בתלונות צרכנים;
2. קביעת כללים לחישוב עלות השירותים שעל חברה לתת;
3. בקרת העלויות של החברות, וקביעת תעריפים לכל חברה;
4. קביעת כללים בדבר חובות פרסום ודיווח לצרכנים, לציבור ולרשות, שיחולו על חברה, באופן שיבטיח פומביות ושקיפות של פעולותיה;
5. ייעוץ לממונה על החברות ולשרים, בעניינים בהם קובע החוק כי חלה חובת התייעצות עם הרשות.

מינוי

מנהל הרשות מתמנה בידי הממשלה לתקופה בת חמש שנים, לפי הצעת שר הפנים ולאחר התייעצות עם שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר⁷⁶⁵.

לרשות מועצה בת שבעה חברים הממונה בידי הממשלה. מנהל הרשות הוא יושב ראש המועצה, שאר החברים בה הם: נציג שר הפנים, נציג שר התשתיות הלאומיות, נציג

⁷⁶⁰ נכון לספטמבר 2003 – הרשות נמצאת בהליכי הקמה. ע"פ משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2004 – דברי הסבר, חוברת כ"ח, רשויות פיקוח.

<http://www.mof.gov.il/budget2004/doc/pikuach.pdf>

⁷⁶¹ סעי' 80 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001. להלן: "החוק".

⁷⁶² להלן: "חברה/ות".

⁷⁶³ סעי' 80 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁶⁴ סעי' 81 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁶⁵ למנהל הרשות כשיר להתמנות אזרח ותושב ישראל, בעל תואר אקדמי מוכר בכלכלה, במינהל עסקים, בראיית חשבון או במקצוע אחר בתחום עיסוקה של הרשות, עם ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתחום הניהול של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי, או בתפקיד בכיר בשירות הציבור בנושאים כלכליים. סעי' 93 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

שר האוצר וכן שלושה חברים מקרב הציבור, המתמנים לפי הצעת השרים⁷⁶⁶, אחד מהם מתמנה לאחר התייעצות עם השר לאיכות הסביבה^{767, 768}.

חברי המועצה מתמנים לארבע שנים⁷⁶⁹. המועצה רשאית להאציל חלק מסמכויותיה לוועדה של שלושה לפחות מבין חבריה, אך מחויבת לקיים לפחות ישיבה אחת בחודש⁷⁷⁰.

ברשות פועלים גם אנשי מקצוע, אשר אמורים לספק את הבסיס המקצועי לעבודת הרשות ולהחלטותיה⁷⁷¹. עובדי הרשות מוגדרים עובדי המדינה, ונכלל בהם סגל מקצועי של בעלי השכלה וניסיון בתחומי הכלכלה, ראיית החשבון, ההנדסה ומקצועות אחרים בתחום משק המים והביוב. על עובדי הרשות ועל מינוים חלות הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959⁷⁷².

תקציב הרשות מורכב מתקציב שכר ומתקציב המיועד למימון פעולותיה של הרשות. יתרת התקציב מיועדת לקניית שירותי ייעוץ⁷⁷³.

על הרשות לפרסם אחת לשנה דוח על פעולותיה ועל פעילויות החברות. הדוח מוגש לשרים ולוועדת הכלכלה של הכנסת והציבור רשאי לעיין בו⁷⁷⁴.

⁷⁶⁶ עליהם להיות בעלי תואר אקדמי מוכר באחד המקצועות הבאים: כלכלה, ראיית חשבון, מינהל עסקים, הנדסה, משפטים, או מקצוע אחר בתחום משק המים והביוב. כ"כ נדרש שיהא להם ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בתחומים האמורים. סעי' 82(ב)(3) לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁶⁷ חבר נוסף מקרב הציבור מתמנה מתוך רשימת מומלצים שמגיש הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של הרשויות המקומיות בישראל, ובלבד שאינו עובד או חבר מועצה של רשות מקומית. סעי' 82(ב)(ד) לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁶⁸ נכון לחודש ספטמבר 2003 מונו למועצת הרשות ארבעה נציגים: נציג שר הפנים, נציג שר האוצר, נציג שר התשתיות הלאומיות ונציג הציבור. הצעת תקציב המדינה לשנת 2004, שם.

⁷⁶⁹ ניתן לחזור ולמנותם לתקופה נוספת, ובלבד שלא יכהן חבר מועצה יותר משתי תקופות רצופות. סעי' 84 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁷⁰ המועצה מקיימת ישיבות מיוחדות אם דורשים זאת לפחות שניים מחבריה. סעי' 87(ב) לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁷¹ ברשות צפויים לעבוד בשנת 2004 עובדים בהיקף של כ-14 משרות, ע"פ הצעת תקציב המדינה לשנת 2004, שם.

⁷⁷² סעי' 96 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

⁷⁷³ הצעת תקציב המדינה לשנת 2004, שם.

⁷⁷⁴ כמו כן מחויבת הרשות לפרסם ברבים אמות-מידה, כללים ותעריפים שקבעה מועצת הרשות, ביאורים בדבר אופן קביעת התעריפים, החלטות אחרות של מועצת הרשות שיש בהן עניין לציבור וממצאים של בקרת עלויות שתערוך הרשות. סעי' 109 לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א – 2001.

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים^{775,776}

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (או בשמה המקוצר – רשות הטבע והגנים), היא תאגיד סטטוטורי⁷⁷⁷. הרשות הוקמה בשנת 1998 על-ידי איחודן של רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע. האיחוד נעשה בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998. השר לאיכות הסביבה ממונה על ביצוע החוק. הרשות היא עצמאית, ולפי חברי מליאת הרשות, עצמאותה נועדה לאפשר אוטונומיה מוחלטת בכל הקשור לשמירה על ערכי טבע ונוף⁷⁷⁸. הנוהג אף היה שתקציבה מועבר אליה ישירות ממשד האוצר (אם כי החוק דורש כי יאושר על-ידי הממשלה) אף כי המשד לאיכות הסביבה יכול לשנות מצב זה, ולהעביר את התקציב דרכו, תוך שליטה או פיקוח על התקציב⁷⁷⁹. עיקר תקציבה של הרשות מבוסס על הכנסותיה⁷⁸⁰.

הרשות היא גוף המבוקר על-פי חוק, על-ידי מבקר המדינה⁷⁸¹.

הרשות נחשבת לאחד הגופים החשובים ביותר במערכה על שמירת הסביבה בארץ⁷⁸².

מבנה הרשות

לרשות מליאה בת 19 חברים הממונים ע"י הממשלה, בהמלצת השר לאיכות הסביבה⁷⁸³.

⁷⁷⁵ מתוך: "דין וחשבון שנתי לשנת 2000", הוכן בהתאם לחוק חופש המידע, עורך: ד"ר אליעזר פרנקנברג, בהוצאת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, ירושלים.

⁷⁷⁶ אתר הבית: <http://lib.cet.ac.il/pages/sub.asp?source=256>

⁷⁷⁷ סעיף 4 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁷⁷⁸ צוריאל נ', "על הגב של הטבע", מעריב, 16.1.02, עמ' 4-5.

⁷⁷⁹ לדוגמא: בהחלטת השר לאיכות הסביבה הועבר תקציב הרשות אליה דרך המשד לאיכות הסביבה. בנוסף נידונו במליאה שינויים בתקציב הרשות, כך שלא יתבסס ברובו על הכנסות מתיירות. ר' צוריאל נ', "על הגב של הטבע", לעיל.

⁷⁸⁰ גורן י', "רשות הטבע והגנים", ב: **תיק השר לאיכות הסביבה**, ירושלים, מרס 2001, עמ' 112.

⁷⁸¹ סעיף 5 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁷⁸² לדוגמא: דברי השר לאיכות הסביבה, ח"כ צחי הנגבי, "יומן חדשות הבוקר", **תכנית רדיו ברשת ב'**, 9.1.02.

⁷⁸³ המליאה מורכבת משבעה נציגי ממשלה, שהם עובדי מדינה המייצגים את המשדדים הבאים: משד האוצר, המשד לאיכות הסביבה, משד החינוך, משד החקלאות, משד הפנים, משד התיירות ומשד התשתיות הלאומיות. שבעה חברים ממונים לאחר התייעצות עם מוסדות מדעיים שיש להם עניין במדעי הטבע ובהגנה על הטבע ושימורו; על-פי החוק יהיו ביניהם מומחים מהתחומים: זואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה, ארכיאולוגיה, גיאולוגיה, גיאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה, אדריכלות נוף ושימור וארבעה נציגי ציבור: נציג הקק"ל, נציג החברה להגנת הטבע, נציג ציבור שיש לו עניין בתחומי פעילות הרשות ונציג של

יושב ראש המליאה ממונה על-ידי השר לאיכות הסביבה מביין חברי המליאה, לאחר התייעצות עִמָם⁷⁸⁴.

תפקידי המליאה הם: קביעת המדיניות הכללית של הרשות בתחום תפקידיה, התווית קווי פעולתה של הרשות, קביעת תכניות עבודתה, אישור הצעת התקציב ודיון בדוחות הכספיים, מעקב אחר ביצוע המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות, והנחיית מנהל הרשות.

המליאה ממנה מקרב חבריה ועדות-משנה, ובהן: ועדת-משנה מקצועית מדעית, אשר ממליצה ומייעצת למליאת הרשות בנושא שמירת הטבע והגנה על ערכי הטבע ומניעת פגיעה בהם כתוצאה מפעולות פיתוח, ועדת-משנה לנושאי קליטת מבקרים בשמורות טבע ובגנים לאומיים, ועדת-משנה המייעצת וממליצה למליאת הרשות בנושאי חינוך, הסברה והדרכה לשמירת הטבע, ערכי הטבע והמורשת, ועדת-משנה לביקורת^{785, 786}.

מנהל הרשות מתמנה ע"י הממשלה, על-פי הצעת השר לאיכות הסביבה ותפקידיהם: ניהול הרשות בהתאם לקווי הפעולה והנחיות המליאה, אחריות לביצוע החלטות המליאה ומילוי כל תפקיד שהמליאה מטילה עליו⁷⁸⁷.

מנהל הרשות הוא חבר במועצה הארצית לתכנון ובנייה, שתפקידה ליעץ לממשלה בכל הנוגע לביצוע חוק התכנון והבנייה, לרבות ענייני חקיקה⁷⁸⁸.

לרשות חמש חטיבות מטה: חטיבת המדע והשימור⁷⁸⁹, חטיבת קליטת המבקרים⁷⁹⁰, החטיבה לפיקוח ולאכיפה⁷⁹¹, חטיבת המינהל והכספים⁷⁹², חטיבת התכנון והפיתוח⁷⁹³ והיחידה הסביבתית⁷⁹⁴.

הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה; כמו כן חברים במליאה נציג מרכז השלטון המקומי בישראל, או נציג המועצות האזוריות בישראל.

⁷⁸⁴ סעיף 13 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁷⁸⁵ המונה שלושה חברים לפחות ומגישה למליאת הרשות דוח ביקורת לפחות אחת בשנה.

⁷⁸⁶ סעיף 14 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁷⁸⁷ סעיף 19 לחוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998.

⁷⁸⁸ סעיף 2(ב)5 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965.

⁷⁸⁹ הכוללת את האגף לאקולוגיה יבשתית, האגף לאקולוגיה מימית, אגף הסביבה, אגף מערכות מידע, ולשכת המדען הראשי.

⁷⁹⁰ הכוללת את אגף השיווק, אגף תפעול האתרים ואגף החינוך וההדרכה.

⁷⁹¹ מורכבת מאגף הפיקוח והאכיפה, אגף התביעות, יחידת ביטחון, בטיחות וכיבוי אש ויחידת ההיתרים.

⁷⁹² הכוללת את אגף המשק והרכב, אגף חשבות וכספים, אגף התקציב ואגף המחשוב.

במטה נכללות יחידות נוספות, כמו אגף משאבי אנוש, היחידה הכלכלית ואגף הדוברות וההסברה.

תחומי האחריות של הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

לפי החוק, תפקידיה של הרשות הם "לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, ובכלל זה – לאתר שטחים ואתרים לצורך הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים; ליזום ולתכנן הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים, או שינוי בהם; להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים; לשמר ולשקם ערכי טבע בשמורות טבע ובגנים לאומיים ומחוצה להם; לפקח על שמורות טבע וגנים לאומיים ועל ערכי טבע ומורשת⁷⁹⁵; לרכז תיעוד ורישום מידע בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע⁷⁹⁶; ליזום, לקיים ולעודד פעולות חינוך, הסברה והדרכה בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע והמורשת⁷⁹⁷; לקיים קשרים מדעיים בין-לאומיים בתחומי גנים לאומיים, שמירת הטבע וערכי הטבע; לערוך ולקדם מחקרים בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע."

הרשות מופקדת על מאות גנים לאומיים ושמורות טבע⁷⁹⁸, וקולטת מדי שנה בשנה מיליוני מבקרים ומטיילים.

מטרות הרשות: לשמור על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות ונופי הארץ – בגנים, בשמורות ובשטחים הפתוחים. לשמור ולטפח אתרי מורשת בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע, למען קהל המבקרים. להסביר ולחנך לשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת, לצורך הגברת מודעות הציבור לנושאים אלו.

הרשות פועלת באמצעי הסברה, פיקוח וענישה⁷⁹⁹ ומסייעת למחקרים אקדמיים.

⁷⁹³ הכוללת את אגף המקרקעין, אגף הפיתוח ואגף שטחים פתוחים.

⁷⁹⁴ הכוללת את מדור ניטור נחלים, מדור ניטור רעלים ומדור איכות מים.

⁷⁹⁵ לרבות פיקוח לעניין עבירות על החוקים המנויים בתוספת לחוק.

⁷⁹⁶ ובכלל זה – להכין תיק אתר לכל שמורת טבע וגן לאומי, באופן שיקבע השר, על-פי המלצת ועדת המשנה המקצועית-מדעית.

⁷⁹⁷ ובכלל זה פעילויות להגברת התודעה בתחומים האמורים בקרב הציבור בכלל ובקרב תלמידים ובני נוער בפרט.

⁷⁹⁸ בשטח כולל של 6.3 מיליון דונמים.

⁷⁹⁹ הרשות משתפת פעולה גם עם גופים נוספים למטרות פיקוח וענישה. לדוגמא: בסעיף 4(ב) לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז – 1997. השר לאיכות הסביבה רשאי להסמיך מפקחים לשמירת החוק, הן מבין עובדי משרדו והן מרשימות של פקחים שמונו לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים

חטיבת המדע: חטיבת המדע אחראית על הפן המקצועי של עבודת הרשות.

החטיבה עוסקת באיסוף נתונים בנושאי שמירת הטבע והמורשת, ניתוחם ותרגומם לכלים ממשקיים לניהול ולשימור השטחים עליהם מופקדת הרשות. רוב העובדים בחטיבה הם אקדמאים מומחים בתחומי הזואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה וארכיאולוגיה.

החטיבה אחראית על הטיפול במינים ובמערכות טבעיות, באמצעות:

- הכנת תכניות שימור ושיקום למערכות המצויות בסכנה (כורכר, חולות, קרקעות ובתי-גידול לחים);
- הכנת ארבע תכניות אופרטיביות לטיפול במינים אנדמים/נדירים הנמצאים בסכנת הכחדה;
- ביצוע תכניות לטיפול במיני-מפתח ומיני "מטריה";
- הכנת תכניות ממשק לשמורות ולגנים – חמש בכל מחוז;
- השלמת תכנון משק המים של הרשות;
- השלמת גיבוש תפיסת הרשות בניהול החורש והיער.

השמירה על מיני בעלי-חיים ועל שמורות הטבע מהווה עיסוק מרכזי ברשות, ולשם כך נעשות פעולות שונות, כולל חקיקתיות, להגנתם של מינים שונים, ייזום מחקרים, הכנת חוות-דעת והקמת מסד נתונים ממוחשב לקליטת נתונים בנושא.

הרשות מקיימת השתלמויות לחקלאים ועורכת מחקרים הקשורים למניעת נזקי החקלאות, משתתפת בכנסים בינ"ל, משתפת פעולה עם גופים אזוריים ומפעילה בקרה על הסחר בבעלי-חיים.

הפעילות המקצועית-מדעית מתבצעת גם במחוזות הרשות, ומפוקחת ברמות השטח השונות על-ידי הביולוגים המחוזיים.

הרשות עושה עבודות בתחום **האקולוגיה האקוואטית** בהתאם לתחזיות לגבי משק המים⁸⁰⁰ ונוקטת פעולות שיקום להבטחת בתי-גידול של מינים בסביבה מימית (עופות,

לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח – 1998, שהוגשו לו בידי הרשות.

סעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד – 1984 קובע כי: "השר לאיכות הסביבה ימנה מפקחים לעניין חוק זה מבין עובדי המדינה ומבין מי שמונה כדין כפקח או כמפקח מכוח חיקוק, וכן מתוך רשימות פקחים ומפקחים שהגישו לו...רשות גנים לאומיים ורשות שמורות הטבע".

⁸⁰⁰ הרשות נקטה צעדים להמשך קיום הסדרי אספקת מים מקידוחים. במספר שמורות מצומצם בוצעה העמקת בריכות ושקעים באופן מוגבל, ומתקיים פיקוח על מקורות מים מובטחים והקצאות מים.

דגים) בגנים ובשמורות. שימור בתי-גידול לחים נעשה גם בשיתוף פעולה בין-לאומי במסגרות שונות.

הרשות מעורבת גם בפרוייקט פארק השלום הירדני-ישראלי במפרץ עקבה/אילת⁸⁰¹ ובשמירת הטבע בים התיכון⁸⁰².

אגף אקולוגיה יבשתית פועל מסמכותה של חטיבת המדע לאשר הצעות לשמורות טבע חדשות וגנים לאומיים, או להרחבתם של אלה. האגף מכין את החלטת הצוות בחטיבה, מעביר אותה לאגף המקרקעין, או מחזיר את החומר לטיפול נוסף במחוז.

חטיבת המדע מטפלת גם בוויסות המבקרים בשמורות הטבע ואופן נידום בהן.

אגף מורשת וארכיאולוגיה פועל לשמירת אתרי העתיקות שבשטחי הרשות ולהפיכתם מאתרים מדעיים לאתרים תיירותיים, תוך הצגתם לציבור הרחב ושימורם לדורות הבאים. האגף עורך סיורים באתרים ומנפיק אישורים לחפירות ארכיאולוגיות, עורך השתלמויות פנימיות בתוך הרשות, מכין תכניות ממשק ופרוגרמות, ומטפל בממצאים ובמוזיאונים.

מערכות המידע המדעיות של הרשות אוספות, מנהלות ומשתמשות במידע הנוגע לרשימת מצאי ביולוגית בשמורות.

הרשות מטפלת, בשם המשרד לאיכות הסביבה, בארגונים ובאמנות בין-לאומיות⁸⁰³.

חטיבת תכנון ופיתוח: פועלת לקידום הכרזתם של גנים ושמורות, לגיבוש תורת העבודה בתחומי החיות והמורשת, תוך הטמעת המושגים "מכלול הנוף והמורשת", ותרגומם להנחיות תכנון ונוהלי ביצוע, לייצוג האינטרסים של הרשות במוסדות התכנון, לקידום פרויקטים בתחום הפיתוח בתוך הגנים והשמורות תוך שימת דגש על נושאי שמירת ערכי הטבע והארכיאולוגיה, ולסיוע בתכנון שטחים מוטי-שימור בתכניות-מתאר ארציות.

⁸⁰¹ בקיץ 1999 נחתם ההסכם לביצוע פרויקט פארק השלום במפרץ אילת/עקבה במימון קרן USAID/MERC מארה"ב. במסגרת הפרוייקט החלו בניטור ימי ובמעקב אחרי השוניית.

⁸⁰² כמו: סקר בחוף הים התיכון, פרויקט למיפוי הרגישות של החוף היס-תיכוני לזיהום בשמן והסדרת הדיג.

⁸⁰³ כמו: האמנה לשמירה על מגוון ביולוגי, האמנה להסדר הסחר בערכי טבע שבסכנה, האמנה לשמירה על מינים נודדים של בעלי-חיים, האמנה לשמירה על בתי-גידול לחים והפרוטוקול בנושא אזורים מוגנים במיוחד, ומגוון ביולוגי בים התיכון של האמנה לשמירה על הים התיכון מפני זיהום.

היחידה הסביבתית – במסגרת חטיבת התכנון והפיתוח – מתרכזת בסיוע מקצועי לפעילות הרשות בתחומים כמו: הקצאת מים לטבע, טיפול וסילוק שפכים משמורות טבע ומהגנים הלאומיים, שיקום נחלים, פיקוח על השימוש ברעלים וטיפול בהרעלות.

אגף המקרקעין: מטפל בקידום הכרזתם של הגנים והשמורות, מעורב בשלבי תכנון של תכניות-מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, ומרכז את המידע הסטטוטורי על הגנים והשמורות בכל הארץ.⁸⁰⁴

שטחים פתוחים

האגף עוסק בייזום ובהכנת תכניות מחוזיות חלקיות, לשטחים שהוגדרו "מוטי-שימור" בתכנית-מתאר ארצית מס' 35⁸⁰⁵. לפרוייקט זה גויסו משרד הפנים (מינהל התכנון), המשרד לאיכות הסביבה והחברה להגנת הטבע. האגף יוזם הכנת מסמכי מדיניות על שטחים פתוחים, ומעורב בהכנת תכניות-מתאר ארציות.

האגף מטפל במאגר מידע על מטרדים סביבתיים, המבוסס על מידע המגיע מהציבור.

היחידה לניטור סביבתי פועלת עבור המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות ונציבות המים, בארבעה תחומים עיקריים: ניטור נחלים, ניטור רעלים, שיפור איכות המים, והקצאת מים לצורכי שמירת הטבע והנוף. עיקר הפעילות נעשית בהתאם לתכנית העבודה המתקבלת ממשרדי ממשלה, אשר ממנים את עובדי היחידה.⁸⁰⁶

היחידה עובדת בשיתוף פעולה עם חטיבת המדע של הרשות.

במסגרת פעילות **האכיפה והפיקוח** עוסקת הרשות בגיבוש ויישום מדיניות הסחר בבעלי-חיים ומדיניות הציד, בשיתוף עם חטיבת המדע⁸⁰⁷;

⁸⁰⁴ לדוגמא: "מקור המידע המסודר היחיד, שהיה מצוי למועד הביקורת על המחצבות הנטושות בישראל, הוא סקר שנערך בשנת 1978 מטעם רשות שמורות הטבע, אשר איתר 408 מחצבות נטושות".

מבקר המדינה, דוח שנתי 250, לשנת 1999, דפוס הממשלה, ירושלים, עמ' 590.

⁸⁰⁵ מינהל התכנון במשרד הפנים, פועל לקבלת תכנית-מתאר עדכנית: תמ"א/35 35 המיועדת להחליף את תמ"א 31, שמטרתה שיפור מתמשך באיכות הסביבה, תוך הפנמת עקרונות של פיתוח בר-קיימא בתהליכי התכנון והביצוע.

⁸⁰⁶ המדור לניטור מים ברשות מנטר מזהמים אורגניים במי נחלים, כגוף מבצע של המשרד לאיכות הסביבה. **מבקר המדינה**, דוח שנתי 49, לשנת 1998, דפוס הממשלה, ירושלים, עמ' 71.

⁸⁰⁷ ופעולה לשינוי חקיקה בחוק הגנת חיית הבר.

פיקוח על אמצעי הבטיחות בשמורות;

טיפול בתיקים פליליים ע"י תובעים סטוטוריים מטעם הרשות, בעבירות לפי החוקים לשמירת הטבע, הגנים הלאומיים, שמורות טבע, אתרי לאום ואתרי הנצחה וחוק הגנת חיית הבר ותקנותיהם⁸⁰⁸.

הרשות מכשירה את עובדיה בתחום האכיפה, מפעילה מערך מודיעין וחקירות ארצי, ומתמקדת באכיפת מניעת הסחר והציד הבלתי-חוקיים, בפיתוח מערך כיבוי האש בגנים הלאומיים, בשמורות הטבע ובשטחים הפתוחים.

עבודת חטיבת האכיפה ברשות מתבצעת בשיתוף עם פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, צה"ל, המכס, מג"ב וקק"ל⁸⁰⁹.

היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים – "הסיירת הירוקה"

הרשות כוללת את היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים, שהוקמה בשנת 1976, לשמירה על קרקעות המדינה בשטחים הפתוחים מפני פולשים ומסיגי-גבול, מטעם משרדי החקלאות, הביטחון, מינהל מקרקעי ישראל וקרן קיימת לישראל.

היחידה פועלת בפריסה כלל-ארצית.

הסמכויות הנתונות לפקח של היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים הן בהתאם לרשימת

החוקים והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שלהלן:

- (א) חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1988;
- (ב) חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969 – ביחד עם חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960;
- (ג) חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א – 1981;
- (ד) חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז – 1967;
- (ה) חוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965;
- (ו) פקודת המכרות;
- (ז) חוק להגנת הצומח (נזקי עזים), התשי"ו – 1950;

⁸⁰⁸ לדוגמא: ברי"ע (חיפה) 279/99, הרשות לשמירת הטבע נ' רביע אבו סעדה תק"מח (2)99, 706.

בי"ש (נצרת) 587/99, אבו חדרה בשארה נ' הרשות לשמירת הטבע תק"מח (2)99, 2298.

⁸⁰⁹ גורן י', "רשות הטבע והגנים", ר' לעיל, עמ' 113.

ח) תקנות 74 ו-125 לתקנות ההגנה (שעת חירום);
 ט) פקודת מחלות בעלי-חיים (נוסח חדש) התשמ"ה – 1985;
 י) חוק המים, התשי"ט – 1959;
 יא) חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו – 1966;
 יב) חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984;
 יג) פקודת הרועים, 1946;
 יד) חוק למניעת שרפות בשדות, התשי"י – 1949;
 טו) פקודת היערות והתקנות שהוצאו מכוחה.
 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הזכות לעיכובן בעלי-חיים שגרמו נזק באדמות המדינה, משנת 1978.

מבנה ותפקיד:

חברי הנהלת הסיירת, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הם המנכ"לים של משרדי החקלאות, איכות הסביבה, הפנים, המשפטים, הביטחון, האוצר, מינהל מקרקעי ישראל, קרן קיימת לישראל והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. היחידה מתוקצבת על-ידי משרד החקלאות, מינהל מקרקעי ישראל, קרן קיימת ומשרד הביטחון. דרך הפעולה של הסיירת כוללת איתור על-ידי הפקח ופינוי, בפעולה משולבת של הפקח עם המרחב, הסיירת כולה, בסיוע משטרת ישראל ואף צה"ל.

הנושאים הסביבתיים העיקריים בהם מטפלת הסיירת הירוקה הם:

עבור מינהל מקרקעי ישראל מטפלים בכרייה בלתי-חוקית, על-ידי איתור ותפיסה⁸¹⁰. עבור משרד החקלאות מטפלת הסיירת בחוק ההתיישבות החקלאית על-ידי איתור, הגשת תביעות ופינוי, וברעיית עדרים והסדרתה. עבור קק"ל הטיפול הוא בפלישות, על-ידי איתור ופינוי מיערות ומשטחים הכלולים בתמ"א 22, והסדרת הרעייה ביערות קק"ל. עבור משרד הפנים מטפלת הסיירת במגבלות בנייה, על-ידי איתור ופינוי בנייה חדשה, ועבור רשות הטבע והגנים – בסיוע לפיקוח ציד.

חטיבת קליטת המבקרים אחראית על תפעול ושיווק האתרים, החינוך וההדרכה, ייזום וביצוע פעולות ואירועים, בטיחות המטיילים, הפעלת מועדון מנויים, הוצאה לאור ושיתוף הקהילה בפעילות האתר.

⁸¹⁰ לדוגמא: "פיקוח ואכיפה למניעת גניבת חול", **מבקר המדינה**, דוח שנתי 251, לשנת 2000, דפוס הממשלה, ירושלים, עמ' 354-355.

בחטיבה פועלים האגפים הבאים:

אגף תפעול – דואג למתקנים בגנים ובשמורות.

אגף שיווק – מעודד ביקורי ישראלים בגנים הלאומיים ובשמורות הטבע, ע"י הפצת חומרי הסברה וייזום פעילויות עונתיות לציבור.

אגף חינוך והדרכה – מקים מרכזי הדרכה ומעביר השתלמויות לגורמים במערכת החינוך, מקיים קשר עם מועצת תנועות הנוער, מכין ומתרגם חומר מקצועי. האגף פועל גם עם חיל החינוך של צה"ל.

הרשות משתפת פעולה עם גופים רבים לביצוע פרויקטים ברחבי הארץ, בתחומי השמירה על הסביבה⁸¹¹.

בהחלטת הממשלה⁸¹² נקבע: "להטיל על שר התשתיות הלאומיות והשר לאיכות הסביבה ועל נציב שירות המדינה להקים במשרד התשתיות הלאומיות יחידת סמך בשם 'היחידה הממשלתית לשמירה על מקרקעי המדינה בשטחים הפתוחים' ולהעביר אליה את כוח האדם, הציוד והנכסים שמוחזקים ומופעלים על-ידי היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים (המכונה גם בשם "הסיירת הירוקה"), הקיימת ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. סמכותה ומטרותיה של יחידת הסמך שתוקם, תהיינה לקיים פיקוח על השטחים הפתוחים של מקרקעי ישראל, כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל; לבצע אכיפה של כל הדינים הנוגעים לשימוש וניצול המקרקעין האמורים ולהפעיל את סמכויותיה לסילוק פולשים ולמניעת ניצול בלתי-חוקי של המקרקעין. העומד בראשות יחידת הסמך ימונה בהסכמה על-ידי שר התשתיות הלאומיות והשר לאיכות הסביבה. הודעה על כך תימסר לממשלה. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 6014 מיום 20.8.95 – לסיים את הפעלתה של היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים במסגרתה של הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, עם תחילת פעולתה של יחידת הסמך לפי החלטה זו. תקציבי המשרדים שהועברו עד כה לרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים בעבור פעילותה של היחידה

⁸¹¹ בנוסף לכתוב לעיל, נזכיר גם:

- * פעילות בשיתוף קק"ל בנוגע לשמירת הצומח;
- * קידום מסדרון אקולוגי בין שמורת פלמחים לאשדוד, בשיתוף עם חברת החשמל לישראל;
- * תכנון ויישום מעברים לבעלי-חיים בכבישים, באופן שוטף, מול מע"ץ;
- * הפקת חוברת על שטחי האש בנגב והכנת מסמך ההבנות עם צה"ל;
- * הכנת חומר רקע אקולוגי במפות, המלווה את ההצעות לחדשות לשמורות טבע שנידונו בוועדות התכנון המקומיות.

⁸¹² החלטה מספר 898 מיום 11.11.2001, בה הצביעו 13 בעד ו-7 נגד.

לפיקוח בשטחים הפתוחים יועברו ישירות ליחידת הסמך החדשה שתוקם על-פי החלטה זר.

רשות הנמלים^{813, 814}

רשות הנמלים היא תאגיד שהוקם בחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א – 1961^{815, 816, 817, 818}, על-פי דרישת הבנק העולמי, כתנאי לקבלת הלוואה להקמת נמל אשדוד⁸¹⁹.

⁸¹³ מבוסס על ראיון עם רמי קלינגר, הממונה על איכות הסביבה, רשות הנמלים והרכבות, 13.10.02.

⁸¹⁴ מזה זמן מתנהלים מגעים לגבי שינוי מבני ברשות הנמלים. לדוגמא:

ברון ל', "פריצת דרך בנמלים: הושגה הבנה בין העובדים לממשלה על השינוי המבני" **מעריב** עסקים, 21.1.04, עמ' 2.

"מסתמן: רשות הנמלים תפורק לאחר תקופה של 3 שנים שבמהלכה יפעלו הנמלים כחברות בנות של הרשות. לראשונה מאז החל המשא ומתן בעניין הרפורמה בנמלים נרשמה התקדמות משמעותית בדיונים בין נציגי הממשלה, ההסתדרות והעובדים. למעריב נודע כי הצדדים הגיעו להבנות לגבי האופן בו יבוצע השינוי המבני בפעילות הנמלים. במסגרת המשא ומתן אמור להיחתם הסכם חדש שיסדיר את זכויות 2,500 עובדי הנמלים.

על-פי מה שמסתמן, רשות הנמלים לא תפורק, והנמלים יופעלו כחברות בנות של הרשות עד 2007-2008. בתקופה זו, יורחבו מאוד סמכויות הנמלים, ימונו להם דירקטוריונים עצמאיים ויושלם ניתוקם מרשות הנמלים. בתום תקופת הביניים, יושלם פיצול הנמלים ל-3 חברות ממשלתיות עצמאיות, שיתחרו זו בזו, ורשות הנמלים תפורק. גורמים המקורבים למו"מ מסרו כי "המעבר של הנמלים לסטאטוס של חברות עצמאיות אינו פשוט, ולכן היה ברור שעדיף לבצע את המהלך בצורה מדורגת עד לפירוק הרשות".

⁸¹⁵ ס"ח תשכ"א, עמ' 145.

⁸¹⁶ בתיקון מס' 11 לחוק רשות הנמלים והרכבות שהתקבל בכנסת בדצמבר 2002, שונה שם החוק ל"חוק רשות הנמלים".

חוק רשות הנמלים והרכבות (תיקון מס' 11), התשס"ג – 2002, ס"ח 1884, התשס"ג, עמ' 210.

⁸¹⁷ עד לתיקון מס' 11 לחוק רשות הנמלים והרכבות, היתה רכבת ישראל באחריות הרשות, אך התיקון קבע את הפרדתן. לתיקון החוק קדמה החלטת ממשלה שעוררה מחלוקת בינה לבין הרשות.

⁸¹⁸ התיקון התקבל בכנסת ביום י"ב בטבת התשס"ג (17 בדצמבר 2002); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק – הממשלה 4, מיום י"ז בחשוון התשס"ג (23 באוקטובר 2002), עמ' 98. ס"ח התשכ"א, עמ' 145; התשס"ב, עמ' 442.

ולדוגמא, גם: http://www.railnewsil.com/archive/2002_2/2112_ir_company.html

ועוד באותו נושא: ברון ל', "מסתמן רוב בוועדת הכלכלה נגד הפרדת הרכבת מרשות הנמלים", **מעריב**, עסקים, 14.11.02, עמ' 7.

⁸¹⁹ מבוסס על ראיון עם רמי קלינגר, הממונה על איכות הסביבה, רשות הנמלים והרכבות, 14.6.01.

מנהלי הנמלים מפקחים על שינוע חומרים מסוכנים ומוודאים נקיטת אמצעי זהירות⁸²⁰. באחריותם נתונה גם גביית האגרות המוטלות ע"י שר הפנים בשל זיהום מי הים בשמן⁸²¹.

תחומי עבודת הרשות מוגדרים בחוק שהקים אותה, ובתקנות שהוצאו מכוח חוק זה – כתכנון, בנייה, פיתוח, ניהול, החזקה ותפעול יעיל של הנמלים שבאחריותה⁸²². בתחומי תפקידה כלולים הפיקוח על פריקה וטעינה, שירותי שינוע מטענים ותיאום הלוגיסטיקה הנלווית – שטחי אחסון, גורמי מכס, משטרה ופיקוח משרדי ממשלה. הרשות עוסקת גם בנושא העלאת והורדת נוסעים ובכל הקשור בקו המגע בין הים לחוף.

בתחום אחריות הרשות מצויים 3 נמלים: חיפה, אשדוד ואילת – המתנהלים כגוף מקצועי⁸²³. לכל נמל שטח אכרזה – שהוא תחום הפעילות של הרשות.

במשרד הראשי של הרשות, המשמש יחידת מטה, נקבעת המדיניות ובו נעשים גם הפיקוח והתכנון.

לפעולות הנמלים השלכה ניכרת כמעט בכל תחומי הסביבה, כמו:

זיהום אוויר – פריקה וטעינה של מטענים בצובר יבש (כמו דגנים) יוצרים אבק⁸²⁴. בכל נקודות השינוע, במחסנים וברציפים נוצרת פליטה לאוויר.

⁸²⁰ תקנות הנמלים, התשל"א – 1971.

⁸²¹ תקנות למניעת זיהום מי הים בשמן (אגרה להגנת איכות הסביבה הימית), התשמ"ד – 1983.

⁸²² ס' 4 לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א – 1961.

⁸²³ "מנכ"ל רשות הנמלים, עמוס רון, עובד כבר שנה על פרויקט שיעודד תחרות בין הנמלים. התיאגוד אמור להוביל בעתיד להפרדה בין הבעלות על תשתית הנמלים לבין התפעול. העובדים וההסתדרות מסכימים להליך התיאגוד, שיאפשר לראשונה ליצור תחרות בין הנמלים, בעיקר בין חיפה לאשדוד. התיאגוד יאפשר להקים חברות נפרדות ועצמאיות לכל נמל. הנמלים יקבלו סמכויות שנמצאות כיום בידי הרשות. הם יוכלו לתת הנחות בתעריפים, לחתום על הסכמים עם חברות הספנות ולנהל מדיניות כוח-אדם עצמאית." ברון ל, "הרשות (בינתיים) נתונה", **מעריב** עסקים, 2.9.03, עמ' 6.

⁸²⁴ לדוגמא, פסק דין שניתן ב-1.7.04 נגד רשות הנמלים עקב זיהום אוויר. פסק הדין אימץ הסדר טיעון בין המשרד לאיכות הסביבה לבין הנאשמים, על-פיו הודתה רשות הנמלים, בעבירות שיוחסו לה. נקבע שרשות הנמלים לא קיימה הוראות מכוח החוק למניעת מפגעים, התשכ"א – 1961, שהוציא השר לאיכות הסביבה למניעת מפגעי זיהום אוויר בנמל אילת כתוצאה של עבודות פריקה וטעינה של פוספט ואשלג. בין יתר ההוראות נקבע כי "לא תפרוק הרשות ולא תאפשר פריקת חומר המכיל פוספט או אשלג, אלא במתקן פריקה סגור באופן המונע פליטה לאוויר של אבק פוספט או אבק אשלג, לפי העניין". ת"פ 2052/01 מדינת ישראל נ' רשות הנמלים ואח'.

זיהום ים – האוניות ומסופי הדלק והכימיקלים מועדים לתקלות, וכל תקלה עלולה לגרום לזיהום הים.

ביוב – חלק ממערכת הביוב בנמלים אינה מחוברת למערכת הביוב העירונית. מאחר שביוב זה הוא באחריות הנמל, הוא גם באחריות הרשות.

פסולת – הנמלים אינם מייצרים פסולת רבה (הם אינם גופים יצרניים), אך הימצאות אתר פסולת בשטח האכרזה של הנמל משפיעה על פעולות הנמל ומגבילה אותן.

זיהום קרקע – אחסון דלקים והולכתם בצינורות שהונחו לפני עשרות שנים, עלולים להיות מלווים בדליפות, כתוצאה מבלאי ותקלות.

זיהום מיתתהום – דליפה של דלקים המחלחלים אל תוך הקרקע עלולה להגיע עד למי התהום ולזהם אותם⁸²⁵.

חומרים מסוכנים – כ-95 אחוזים מכלל החומרים המסוכנים המיובאים לישראל והמיוצאים ממנה, עוברים דרך הנמלים, ולמרות הקפדה על הנהלים, ישנם אירועים של דליפות. לצורך זה קיים בנמלים מערך צוות חירום, המהווה חלק אורגני מהנמל, והנותן את המענה הראשוני לאירוע.

הממונה על איכות הסביבה ברשות הנמלים, עוסק בנושאי איכות הסביבה ברמת התפעול השוטף, ובמישור התכנון הסטטוטורי, כדוגמת נושא תסקירי ההשפעה על הסביבה.

⁸²⁵ האחריות בנושא הדלק נמצאת בידי תש"נ – חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, והיא אחראית גם על נושא הדליפות.

החברה נמצאת בבעלות ממשלתית מלאה. (החברה היא היורשת החוקית של חברת I.P.C, חברת הנפט העירקית, אשר פעלה בארץ משנות השלושים, על-פי אמנה שהוענקה לה בינואר 1931 ע"י הנציב העליון. בשנת 1959, עם רכישת זכויות חברת I.P.C ע"י מדינת ישראל, הועברה האמנה על שם חברת שירותי נפט (שמה הקודם של תש"נ). תוקף האמנה הסתיים בינואר 2001. על-פי תנאיה, בתאריך זה באו לידי סיום הזכויות שניתנו על-פי האמנה וכל נכסי דלא-ניידי של החברה, שהם חלק מהמפעל, עוברים חנם לידי המדינה. הזכות המשמעותית ביותר שהוענקה לתש"נ במסגרת אמנה זו היא הפטור ממס הכנסה). פעילות החברה מתמקדת באספקת שירותי התשתית הבאים: הקמה והפעלה של מאגרי נפט לאחסון נפט גולמי ותזקיקים. הקמה והפעלה של מערכות קווים ומשאבות להולכת נפט גולמי והולכת תזקיקים הנעשית, בעיקרה, באמצעות חברה-בת בבעלות מלאה – "קו מוצרי דלק" בע"מ (קמ"ד). הפעלת נמל דלק לטעינה ופריקת תזקיקים ומזוט. הפעלת מתקן ימי לפריקת נפט גולמי.

<http://www.mni.gov.il/heb/map.shtm>

וגם:

=<http://www.nfc.co.il/showFirms.asp?subjectId=8&DocId=262&PageNumber=&goBackXtimes>

הממונה מטפל בכל בעיות הרשות בתחום התקנות והנהלים של איכות הסביבה, בהעברת הדרכות לעובדים ובתיקי החקירה וכתבי האישום המוגשים נגד הרשות ומנהליה בנושאי איכות הסביבה.

הממונה משמש איש הקשר עם המשרד לאיכות הסביבה. הנמל מנהל קשר עבודה ישיר עם איגוד הערים לאיכות הסביבה שבאזור פעילותו.

הממונה אינו מפקח על הנמלים בביצוע ההנחיות ובעמידה בדרישות החוקים הסביבתיים, אלא משמש גורם מנחה. האחראיות לקיום דרישות איכות הסביבה מוטלת על מנהלי הנמלים.

מרבית הפיקוח על איכות הסביבה בנמלים מתבצעת על-ידי המשרד לאיכות הסביבה (באמצעות אגף ים וחופים). בתחומים אחרים, כמו לדוגמא: החומרים המסוכנים – המשרד לאיכות הסביבה מציב דרישות, אך אינו מבצע פיקוח יומיומי.

מדיניות סביבתית

לדברי נציגי הרשות, מקומו של השיקול הסביבתי בכלל השיקולים של רשות הנמלים אינו מן הגבוהים^{826, 827, 828}.

הקושי העיקרי בטיפול הרשות בנושא איכות הסביבה הוא חוסר אמצעים ומשאבים שיוקדשו לטיפול באיכות הסביבה, וחוסר עניין של המערכת לקדם את הנושא.

תקציב הרשות המוקדש לאיכות הסביבה משמש לביצוע סקרים, תסקירי השפעה על הסביבה, חוות דעת, והקמת מתקנים – ציוד לטיפול בזיהום הים.

⁸²⁶ ההנהלה קיבלה החלטה אסטרטגית, לפיה היא תתמודד עם נושא איכות הסביבה רק בעת שיתעורר צורך. נושא איכות הסביבה אינו זוכה על כן, לטיפול על-ידי הנהלת הרשות, למרות המודעות הגדולה שהתעוררה לנושא בישראל.

⁸²⁷ דוגמא לשיקולים סביבתיים של רשות הנמלים יכולה להיות עמדת המנכ"ל שלה כי: "נושא איכות הסביבה הוא הגורם המכריע (מבחינתה) בכל החלטה שתתקבל בעניין כלובי הדגים (במפרץ אילת)". דבריו אלה של מנכ"ל הרשות הם אפילו בניגוד לעמדת השר האחראי על רשות הנמלים – שר התחבורה – שעמדתו אינה מתייחסת להיבט הזיהומי.

"מנכ"ל רשות הנמלים: נושא איכות הסביבה יהיה הגורם המכריע בכל החלטה בעניין כלובי הדגים", <http://www.fm102.tapus.co.il/article.asp?id=488&channelid=40> .24.6.02

⁸²⁸ לעניין פגיעת הרשות בערכי טבע, ר': בג"ץ 332/00 צלול נ' רשות הנמלים והרכבות ו-7 אח', תק-על 980, (2)2000.

שיתוף פעולה

הרשות משתפת פעולה בנושאי איכות סביבה עם המשרד לאיכות הסביבה⁸²⁹, עם חברת החשמל ועם קצ"א (קו צינור הנפט אשקלון – אילת). שיתוף הפעולה כולל תיאום תכנוני, ביצוע ניטור משותף⁸³⁰ והחלפת מידע. רשות הנמלים גם החלה בשיתוף פעולה עם מכון התקנים, "בקידום פרויקטים חדשים בתקינה בתחום נמלי הים"⁸³¹.

עם המשרד לאיכות הסביבה קיים קשר ותיאום לא ממוסד, שנוצר כתוצאה מקשרים אישיים בין אנשי השטח.

למרות שיתוף הפעולה בעבודה, קיים מתח בין הרשות לבין המשרד לאיכות הסביבה, המבקש לעצמו סמכויות רחבות יותר בנמלים.

סיבה אחרת למתיחות היא השאלה: מי ישא בהפסדים הנגרמים לרשות כתוצאה מהחמרת הדרישות שמציב המשרד לאיכות הסביבה⁸³².

שיתוף פעולה בתחומי השמירה על איכות הסביבה מתקיים גם עם לקוחות הנמלים⁸³³. אלה עלולים ליצור בעיקר בעיות של זיהום אוויר, ומטרת שיתוף הפעולה היא למזער את הנזקים – על-ידי שיפור בתפקודם של המפעלים הקיימים ושימוש בטכנולוגיות חדשות.

⁸²⁹ דוגמא לשיתוף הפעולה ניתן למצוא בסעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984. "השר לאיכות הסביבה ימנה מפקחים לעניין חוק זה מבין עובדי המדינה ומבין מי שמונה כדין כפקח או כמפקח מכוח חיקוק, וכן מתוך רשימות פקחים ומפקחים שהגישו לו... רשות הנמלים...".

⁸³⁰ לדוגמא: ניטור קו החוף – ביצוע תצלומי אוויר, מדידות טופוגרפיות, ואיסוף נתוני גלים וזרמים.

⁸³¹ "בפגישה בין מנכ"ל רשות הנמלים, עמוס רוזן ובין מנכ"ל מכון התקנים הישראלי, זיוה פתיר, סוכם על הטמעה הדרגתית של תקנים לניהול איכות סביבתי – תקן ISO 1400 בנמלי הים. עמוס רוזן אמר כי שיתוף הפעולה עם מכון התקנים נועד לקדם בשלב נוסף את הטיפול בנושאי איכות הסביבה בנמלים". "רשות הנמלים ומכון התקנים יקדמו תקינת איכות בנמלי הים", **מעריב** עסקים, 11.3.04, עמ' 7.

⁸³² מבוסס על ראיון עם רמי קלינגר, 14.6.01.

⁸³³ כמו מפעלי ים המלח – יצרני האשלג, וחברת רותם תעשיות – יצרנית דשנים.

רשות שדות התעופה (רש"ת)^{834, 835}

רש"ת היא תאגיד שהוקם ופועל על-פי חוק⁸³⁶. היא אחראית על תפעול, תכנון, פיתוח ובטחון שדות התעופה ומסופי הגבול היבשתיים⁸³⁷. על הרשות לבצע בהם פעולות של תכנון ובנייה ולספק שירותים נלווים. לפעילות ענפה ורב גונית זו של הרשות, השפעה משמעותית על הסביבה והיא מחויבת לפעול למזעור ההשלכות השליליות האפשריות של פעילותה.

הרשות מקיפה בפעולתה מספר רב של תחומים העשויים להשפיע על איכות הסביבה: היא מכינה תחזיות לתנועה אווירית ומתכננת שדות תעופה בהתאם, היא מקימה מבנים, מסלולים ומתקנים לשירות התעופה, היא אחראית על תחזוק מתקני שדות התעופה ושומרת על רמת הבטיחות של התנועה האווירית ושל הנוסעים היוצאים והבאים⁸³⁸.

בתחומי שדות התעופה פועלים גורמים חיצוניים רבים, דבר הדורש מהרשות לאכוף את שמירת איכות הסביבה גם עליהם⁸³⁹.

רש"ת מפעילה מכון לטיהור שפכים, ומתכננת לשדרגו בהתאם להנחיות המשרד לאיכות הסביבה ועל-פי תקנות בריאות העם^{840, 841}.

⁸³⁴ לסטר ר', **זוח חבות ואחריות רשות שדות התעופה בתחום איכות הסביבה**, הוגש לרשות שדות התעופה, ירושלים, אוקטובר 2001.

⁸³⁵ עציון ר', **רשות שדות התעופה בישראל – איכות הסביבה וקשרי קהילה 2002**, הפקה רש"ת בשיתוף לשכת הפרסום הממשלתית.

⁸³⁶ חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז – 1977, נורסם: ס"ח 859, התשל"ז, עמ' 182.
⁸³⁷ הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2001, עמ' 100, מתוך אגף תקציבים שבאתר משרד האוצר – <http://www.first.gov.il/html/mof.htm>

⁸³⁸ חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז – 1977, סעיף 5(א)(ו).
⁸³⁹ לסטר ר', ר' לעיל.

⁸⁴⁰ תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי-שפכים), התשנ"ב – 1992, ק"ת 5440, עמ' 1033.

⁸⁴¹ הקמת מתקן לטיהור שפכים (מט"ש) עצמאי בנתב"ג: בשנת 2002 הסתיים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה הליך שינוי תכנית המתאר של נתב"ג, הסולל את הדרך להקמתו של מט"ש עצמאי בנמל התעופה. שינוי תכנית המתאר לווה בתסקיר השפעה על הסביבה, בו הוגדרו איכויות השפכים שיטופלו במתקן העתידי ואיכויות הקולחים שיופקו ממנו.

מבחינה טכנולוגית, מדובר במתקן טיהור מהמתקדמים ביותר, שיפעל בשיטת ביו-ראקטור ממברני. אל המתקן יגיעו זרמי השפכים של התעשייה האווירית של אל-על ושל נתב"ג. בקולחים שיופקו מהמתקן, ניתן לעשות שימוש בלתי מוגבל. החיסכון הצפוי הוא כמיליון מטרים מעוקבים של מים שפירים מדי שנה. במקביל לקידום השינוי לתכנית המתאר ולאישורו, החל תהליך התכנון המפורט והכנת המכרז לבניית המט"ש. שלב התכנון המפורט ילווה במסמך ביצוע סביבתי. בחטיבת תכנון והנדסה הוקמה מינהלת ייעודית לתיאום הקמת המט"ש.

רש"ת משגיחה על מקומות מועדים לזיהום מחומרים מסוכנים, אחראית לתרחיש של זיהום מתמשך של חומרים מסוכנים, ובאחריותה גם מתקני ניווט פולטי קרינה⁸⁴².

עיקרי פעילות רש"ת בתחום איכות הסביבה

- נקיטת אמצעים למזעור רעש מטוסים, הן במקורות הרעש והן אצל קולטיו;
- יישום נוהלי תפעול מפחיתי רעש, המבטיחים תנאי בטיחות טיסה מרביים, בד בבד עם חלוקה מיטבית של הרעש בין האזורים המאוכלסים;
- הפעלת מערכות ניטור ובקרה על אקלים הרעש במרחב ההשפעה;
- הטמעת ההיבטים הסביבתיים בתכניות הפיתוח של שדות התעופה, במטרה למנוע מראש השלכות סביבתיות בלתי רצויות;
- פעולות הגנה על איכות הסביבה, או מניעת מפגעים בנתב"ג⁸⁴³;
- קביעת נהלים תפעוליים למזעור פוטנציאל זיהום האוויר, המים והקרקע, שמקורם באחסנת דלקים ושריפתם, בשימוש בחומרים מסוכנים, בטיפול בשפכים, בשימוש בקולחים ובסילוק פסולת⁸⁴⁴ – והטמעתם בתפעול השוטף של המתקנים השונים;
- טיפול בתלונות התושבים ובפניותיהם לגבי מטרדים סביבתיים, ומתן תגובה נאותה תוך פרק זמן סביר;
- טיפוח הקשרים עם הקהילה⁸⁴⁵;
- רש"ת מגישה לשר לאיכות הסביבה רשימות מפקחים ופקחים לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984⁸⁴⁶.

⁸⁴² לסטר ר', לעיל.

⁸⁴³ לדוגמא: בשנת 2002 נדגמו בשטח נתב"ג כ-340 דגימות של מי-שתייה. רשות שדות התעופה, מתוקף הגדרתה הסטטוטורית כספק מים, מחויבת לשאת באחריות הפיקוח על האיכות התברואתית של מי השתייה המסופקים לנתב"ג.

המעקב אחר איכותם התברואתית (מיקרו-ביאלית) של מי השתייה, מתבצע במקורות כניסת המים למערכת וברשתות ההולכה. בנוסף, נבדקות בנתב"ג מכליות אספקת המים למטוסים ונערכות בדיקות אקראיות במטוס עצמו.

⁸⁴⁴ בנתב"ג נאספים מדי יום כ-30 טונות פסולת. בשנת 2002, קידמה רש"ת תכנון מפורט והכנת מכרז לבניית תחנת מעבר חדשה לפסולת, שתענה על כל תקני המשרד לאיכות הסביבה.

⁸⁴⁵ לדוגמא: קלוסקי ש' (עורך), "לראשונה: טיפוח הקשרים עם הקהילה הוא חלק מהאסטרטגיה של רשות שדות התעופה", **מרחב אווירי** – עיתון רשות שדות התעופה לתושבי מרחב נתב"ג, גל' 10, אוקטובר 2003, עמ' 2.

⁸⁴⁶ סעיף 12(א) לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984.

מדיניות מזעור רעש מטוסים

המדיניות למזעור רעש מטוסים המיושמת במרחב נתב"ג, מבטאת את המאמץ המתמשך לאיזון אינטרסים בין הצרכים התעופתיים (לאומיים) לבין הצרכים הסביבתיים (מקומיים). הצרכים התעופתיים הבולטים הם שמירה על תקני בטיחות הטיסה ומתן שירותי תעופה ברמה נאותה. הצורך הסביבתי-מקומי החשוב ביותר, הוא המחויבות למזעור הרעש הנובע מהפעילות התעופתית.

בגיבוש המדיניות למזעור הרעש יש התייחסות להיבטים הבאים:

- הגבלת המראות בשעות הלילה;
- הפעלת תבנית תפעול מועדפת (הגבלת השימוש במסלולים ובנתיבים);
- הגבלת פעילות מטוסים בהתאם לתפוקת הרעש שלהם;
- הגבלת פעילות קרקעית (העמדת מטוסים, הרצת מנועים);
- מיגון אקוסטי;
- הפעלת מערך ניטור רעש ומעקב נתיב⁸⁴⁷.

על עבודת הרשות חלים חוקים ותקנות רבים בתחום החומרים המסוכנים⁸⁴⁸.

הוראות סביבתיות לפיתוח ולתפעול נתב"ג

הממשלה אישרה תכניות-מתאר ארציות, להן יש השלכה ישירה על שדות התעופה בארץ: תמ"א 2/4, תמ"א 2/4, תמ"א 2/4 וב-תמ"א 15. ביסוד תכניות אלו מצוי האיזון בין פיתוח והפעלה של שדות התעופה לבין השמירה על איכות הסביבה.

⁸⁴⁷ עם זאת, קיימות בפסיקה דוגמאות הקושרות את רשימת למטרדי רעש וזיהום אוויר, לדוגמא: ע"א 404/80 בני עטרות, מושב עובדים נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(4), 30.

⁸⁴⁸ * תקנות הרוקחים (הגבלת פיזור רעלים וכימיקלים מכלי-טיס) תשל"ט – 1979, ק"ת 3971, התשל"ט, עמ' 1003.

* חוק הגנת הצומח התשט"ז – 1956, ס"ח 206, התשט"ז, עמ' 79.

* חוק התגוננות אזרחית, התשי"א – 1951, ס"ח 71, התשי"א, עמ' 78 (94).

* צו ההתגוננות האזרחית (הכרזה על חומרים מסוכנים), התשנ"ה – 1995, ק"ת 5665, עמ' 889.

* פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל – 1970, דיני מדינת ישראל, נוסח חדש מס' 16, התש"ל, עמ' 337.

* חוק שירותי הובלה, התשנ"ז – 1997, ס"ח 1636, התשנ"ז, עמ' 222.

* תקנות הטיס (הובלת חומרים מסוכנים), התשמ"ד – 1983, ק"ת 4548, עמ' 340. התקנות קובעות דרכים להובלת חומרים מסוכנים באמצעות כלי-טיס, ומחייבות בהודעה לרשימת על הטענת חומרים מסוכנים, וכן בהודעה על תאונה שאירעה.

היעד של התכניות הנ"ל הוא לתכנן, להקים ולהפעיל שדות תעופה תוך מזעור הפגיעה בסביבה – הן בשטח הסמוך לשדה התעופה והן באזורים המרוחקים ממנו.

תכנית המתאר לפיתוח נמל התעופה בן-גוריון (תמ"א 2/4) היא הבסיס הסטטוטורי להסדרת יחסי הגומלין בין הנמל לבין סביבתו.

יישום התכנית הוא אחד הנושאים התכנוניים, ההנדסיים, הסביבתיים והחברתיים המורכבים ביותר במדינת ישראל. מדובר בהתאמת נמל התעופה הבין-לאומי הראשי של ישראל לשנים הבאות, תוך שמירה על איזון בין צורכי המשק הלאומי והבטחת הפעילות התעופתית בבטיחות מרבית, לבין צרכים סביבתיים.

תמ"א 2/4 מטפלת, בין השאר, בהטלת מגבלות על הבנייה באזורים המצויים במתחמי רעש, ביצירת מנגנוני מעקב ופיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות של התכנית ובקביעת מערכת ניטור סביבתית.

מרכיבי מערך הבקרה

בתמ"א 2/4 נקבע המנגנון למעקב ולפיקוח על ביצוע ההוראות הסביבתיות באמצעות "ועדה ציבורית" ו"ועדה מקצועית".

הוועדה הציבורית מורכבת מנציגי משרדי הממשלה, רשות שדות התעופה, הרשויות המקומיות, חברות התעופה ומינהל התעופה האזרחית. הוועדה המקצועית מורכבת מנציגי משרד הפנים, איכות הסביבה ורשות שדות התעופה. בראש הוועדה עומד איש מקצוע בלתי-תלוי, ונציג מינהל התעופה האזרחית משמש לה יועץ לענייני תעופה.

הוועדה המקצועית מכינה, בין השאר, את תמונת הרעש העדכנית, טרם אישורה בוועדה הציבורית, כבסיס לקביעת הזכאות למיגון אקוסטי^{849, 850}.

ועדה נוספת בתחום הבקרה הציבורית היא "ועדת הניטור" המורכבת מנציגי ארבעה שרים ותפקידה לקבוע את פריסתה ותפעולה של מערכת הניטור הסביבתית.

⁸⁴⁹ הזכאות בפועל נקבעת על-ידי משפטן הממונה על-ידי שר הפנים.

⁸⁵⁰ למרות זאת, ועוד בטרם החל נתב"ג לפעול, כבר מוגשות תביעות עקב מפגעים סביבתיים צפויים: "רש"ת מעסיקה 17 עו"ד כדי להתמודד עם גל התביעות נגד טרמינל נתב"ג 2000. עד היום הוגשו תביעות פיצויים בסך של כ-5 מיליארד שקל * מנכ"ל רש"ת, גבי אופיר: "הרשות משתדלת לצמצם הנזק בהשקעה של 80 מ' ש' במיגון אקוסטי של בתי המגורים ומוסדות החינוך באזור" ". לביא צ', **גלובס**, אינטרנט, 21.08.03 <http://www.globes.co.il/serve/globes/DocView.asp?did=717019&fid=1604>

מעריך הניטור הסביבתי כולל את מערכת ניטור הרעש ומעקב נתיב, ואת מערכת ניטור האוויר. ברשימת פועלת מערכת ניטור רעש ומעקב נתיב מהמתקדמות מסוגה בעולם ומוקם מערך ניטור איכות אוויר. המערכת מודדת את עצמת רעש המטוסים ברציפות, בעזרת משגוחים (מוניטורים) המותקנים לאורך נתיבי ההמראה מנתב"ג. לכל תחנת ניטור (משגוח) נקבע סף רעש מרבי.

מערכת ניטור רעש המטוסים מחוברת למשרד לאיכות הסביבה בירושלים, ומערך ניטור האוויר – למרכז הנתונים הארצי של המשרד – ברמלה.

ברשות שדות התעופה פועל צוות בין-תחומי, בראשות סמנכ"ל מבצעים, הכולל את מנהל חטיבת התפעול בנתב"ג ואת נציגי הלשכה המשפטית, היחידה לאיכות הסביבה ומינהל התעופה האזרחית. הצוות בוחן את ממצאי מערכת הניטור המתפרסמים מדי חודש בחודשו⁸⁵¹.

תמ"א 2/4 א כוללת פרק המטפל בהנחיות סביבתיות. התכנית עוסקת בטיפול בתשתיות, בשטחים פתוחים, בעיצוב נופי ובחיבור נמל התעופה לרכבת. על-פי תכנית זו יש לצרף לבקשות להיתרי הבנייה, מסמכים עם השלכות סביבתיות צפויות⁸⁵².

מבין משימות הרשות⁸⁵³, מודגש נושא מיסוד וקידום יחסי הרשות עם הסביבה תוך כדי הפעלת נתב"ג במתכונת ידידותית לסביבה.

המלצת הממשלה קובעת סיוע של רשימת לרשויות המקומיות במרחב נתב"ג. ההמלצה מיושמת, בין השאר, באמצעות התכנית לטיפול אקוסטי במוסדות חינוך. נושא זה מטופל ברשימת על-ידי המינהלת למיגון אקוסטי⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ במקרים של חריגות חוזרות ונשנות מספי הרעש בתחנות הניטור, נוקט הצוות אמצעים למניעת הישנות החריגות. במסגרת עבודת הצוות נבדקות אפשרויות מול חברות התעופה וחיל האוויר, לשיפור נוהלי ההמראה, שתכליתם מזעור רעש המטוסים.

⁸⁵² הוראה 13 בתכנית, המתייחסת להנחיות סביבתיות, קובעת כי "כל המתקנים והתשתיות... העלולים להוות מקור למפגע סביבתי ילוו במסמך ביצוע שיציג את פרטי התכנון, ההשפעות הסביבתיות הצפויות והאמצעים הנדרשים למזעורם... האמצעים שיידרשו לצמצום השפעות סביבתיות אפשר שיתייחסו לאמצעים מנהליים, טכנולוגיים ופיסיים, לרבות אמצעי בקרה מתאימים".

⁸⁵³ משימות הרשות ועיקרי תכנית העבודה לשנים 2001-2002, נייר מטה שהוכן בלשכת המנכ"ל.

⁸⁵⁴ בשנת 2002 נתנה רשימת אור ירוק (התחייבות חשב) לטיפול אקוסטי במוסדות חינוך בהיקף של 10.9 מיליון ש"ח.

קריטריון הזכאות למיגון נקבע בתיאום עם המשרד לאיכות הסביבה. כן הוקמה ועדה ציבורית בראשות שר התחבורה לשעבר, עו"ד חיים קורפו, שעם חבריה נמנים המנכ"לים של משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה ורשות שדות התעופה. הוועדה קובעת את הזכאות ואת לוח הזמנים לעדיפויות ביצוע המיגון, ומפקחת על יישום התכנית.

עיקרי פעילות רש"ת בתחום החברתי והחינוכי

- ניצול הזדמנויות חינוכיות ייחודיות בתחום התעופה והבלטות, תוך הדגשת הזיקה בין תחום התעופה לבין היבטים סביבתיים;
- שדרוג הסביבה הלימודית בבתי הספר, באמצעים דידקטיים המסייעים להקניית ידע והעשרה;
- העברה שוטפת של מידע עדכני, אמין ובעל עניין לקהילה⁸⁵⁵;
- פתיחת מתקני רש"ת לביקורים של תלמידים, הורים ומורים;
- הכנת חומרי לימוד והנחיית מורים ותלמידים בנושא התעופה, לקראת מבחני בגרות באיכות הסביבה ובגיאוגרפיה.

השירות המטאורולוגי^{856, 857}

השירות המטאורולוגי הוא יחידת סמך במשרד התחבורה⁸⁵⁸.

השירות הוקם ב-1936, כשירות מטאורולוגי מנדטורי, והיה כפוף לחיל האוויר הבריטי. משנת 1948, הוא פועל כשירות מטאורולוגי לאומי ומשכנו בבית דגן. בשנת 1950 הצטרף השירות הישראלי לארגון המטאורולוגי העולמי (WMO).

פעולות השירות המטאורולוגי הנוגעות לאיכות הסביבה הן:

- מתן תחזיות כלליות לציבור (בדרך כלל מופצות באמצעי התקשורת האלקטרוניים);
- מתן אזהרות מפני תופעות מזג אוויר קיצוני;
- חיזוי פוטנציאל זיהום האוויר ממקורות גבוהים ונמוכים, הכנת תסקירי איכות סביבה ואספקת נתונים לגופים המכינים תסקירים;
- פיתוח ארכיון לאומי של נתונים מטאורולוגיים;
- ייעוץ למשרד החקלאות והכנת דיווחים על אירועים מטאורולוגיים קיצוניים, דוגמת שרב וקרה, לצורכי הכרזת אסון טבע;

⁸⁵⁵ לדוגמא: קלוסקי שי' (עורך), **מרחב אווירי** – עיתון רשות שדות התעופה לתושבי מרחב נתב"ג.

⁸⁵⁶ על-פי מאמרו של ד"ר אילן סתר, מנהל תחום בכיר מחקר, פיתוח והנדסה, השירות המטאורולוגי. 29.10.01.

⁸⁵⁷ אתר הבית של השירות: <http://www.ims.gov.il/>

⁸⁵⁸ לדוגמא: <http://www.index.gov.il/min-BTJBURH.asp>

- מחקרים בנושאים מטאורולוגיים מגוונים, להגברת הידע המטאורולוגי, דוגמת אנרגיות בלתי-אזילות (שמש ורוח), חיזוי נומרי, תחזיות לטווח ארוך, שינויי אקלים ופוטנציאל זיהום אוויר;
- איסוף מידע מטאורולוגי לצורכי חיזוי קלימטולוגי ואגר-מטאורולוגי למחקר סביבתי⁸⁵⁹.

יש לציין שמלבד השירות המטאורולוגי קיימות יחידות בגופים ממשלתיים ובגופים ציבוריים ופרטיים, אשר רכשו ציוד מטאורולוגי, מפעילים אותו ועוסקים בהפקת נתונים מטאורולוגיים⁸⁶⁰.

פעילות למען איכות הסביבה

לשירות המטאורולוגי היסטוריה ארוכה של מעורבות פעילה באיכות הסביבה, בעיקר בכל הנוגע למתן שירותים לגופים ממשלתיים, לרשויות ציבוריות⁸⁶¹ ולגופים פרטיים. החל מסוף שנות ה-60 עוסק השירות המטאורולוגי גם בהכנת תסקירי השפעה על הסביבה.

בשנות ה-80 פיתח השירות סכמה לחיזוי הפוטנציאל של זיהום האוויר ממקורות נקודתיים גבוהים. סכמה זו עוגנה במסגרת צוים אישיים, אותם מוציא השר לאיכות הסביבה, הקובעים כי צמצום פליטת גופרית דו-חמצנית יתנהל תחת נוהל מב"ס (מערכת בקרה לסירוגין)⁸⁶².

⁸⁵⁹ פעילות זו ממומנת בחלקה על-ידי גורמי חוץ. מתוך הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2001, עמ' 123.

⁸⁶⁰ "מערכת הביטחון מפעילה ארבעה מרכזי חיזוי, בית-ספר להכשרת חזאים, מרכז לקליטת לוויינים ותחנות מטאורולוגיות; משרד החקלאות מפעיל רשת תחנות מטאורולוגיות, מספק תחזיות לחקלאים ומפעיל כ-200 תחנות למדידת כמויות גשם; המשרד לאיכות הסביבה מפעיל מרכז ארצי לניטור; חברת החשמל לישראל בע"מ מפעילה רשת של כ-30 תחנות לניטור מזהמים. נציבות המים, חברת תכנון המים לישראל בע"מ, מקורות – חברת מים בע"מ ורשויות מקומיות – הקימו גם הן תחנות למדידת נתוני גשם, והן בודקות נושאים בתחום המים. כמו כן נותנות חברות פרטיות שירותים בתחום המטאורולוגיה".

מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, 354, עמ' 745.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentcid=undefined&sw=800&hw=530>

⁸⁶¹ חברת החשמל, בתי הזיקוק ועוד.

⁸⁶² כל גוף הנותן שירותים מטאורולוגיים, יכול לתת כיום שירותי מב"ס.

השירות המטאורולוגי נותן גם סכמת חיזוי של זיהום אוויר מכלי-רכב מנועיים⁸⁶³.

נציג של השירות המטאורולוגי יושב בדרג הארצי המפקח על תחנות הכוח. הדרג הארצי מאשר את תקנוני תחנות הכוח החדשות, אשר מפרטים את אמצעי הפיקוח⁸⁶⁴ ואת המיקום האפשרי של תחנות ניטור. נציגי השירות המטאורולוגי מעורבים בוועדות ציבוריות שונות העוסקות בנושאי איכות הסביבה⁸⁶⁵.

השירות המטאורולוגי מעורב בנושאי חומרים מסוכנים (כולל חומר לוחמה כימי וביולוגי), תוך פעולה לנגישות בזמן אמת לתחנות המטאורולוגיות הפזורות בכל רחבי הארץ, מתן ייעוץ מטאורולוגי סינופטי בצורת תחזיות לטווח קצר, תוך שיתוף פעולה עם פיקוד העורף. אם כי, דוח מבקר המדינה קובע כי: "השירות לא יישם המלצות ועדה שהקים בנוגע לצורך לבחון את הפיזור המיטבי של התחנות המטאורולוגיות... קיים פיגור רב בבקרה על נתונים מטאורולוגיים שמתקבלים בשירות מרשת התחנות המטאורולוגיות שהוא מפעיל. הפיגור בבקרה הסופית של הנתונים מגיע עד כדי שנתיים"^{866, 867}.

במסגרת הוועדה הבין-משרדית בנושאי התחממות גלובלית, מעריך השירות המטאורולוגי את קצב השינויים האקלימיים⁸⁶⁸.

⁸⁶³ המפורסמת על-ידי המשרד לאיכות הסביבה פעמיים בשבוע בטלוויזיה.

⁸⁶⁴ המפקחים הם איגודי הערים לאיכות הסביבה שבתחומם נמצאות התחנות.

⁸⁶⁵ בעבר השתתף נציג השירות המטאורולוגי, יחד עם נציג נוסף של משרד התחבורה – מומחה לשינוע חומרים מסוכנים – בדיוני ועדת "היכל" לחומרים מסוכנים.

השירות המטאורולוגי השתתף בדיונים שקיימו הג"א והמשטרה בשנות ה-80, בנושא אסון המוני בעקבות פליטה בלתי מבוקרת של חומרים. בעקבות הדיונים נקבע נוהל, לפיו על השירות המטאורולוגי לספק נתונים לתחזיות ולהערכת סיכונים.

⁸⁶⁶ **מבקר המדינה**, דוח שנתי 54, 2003, עמ' 745.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=404&id=169&contentid=&parentcid=undefined&sw=800&hw=530>

⁸⁶⁷ דוח מבקר המדינה קובע גם כי "אין רשימה מסודרת של הציוד שנמצא בתחנות שמפעיל השירות; אין תכנית שנתית לבדיקת תקינות הציוד וכיולו; אין רישום סטטיסטי של תקלות בתחנות ושל משך הזמן שעובר בין הקריאה לתיקון, ובכחמצית התחנות אין כלל רישום של נתונים אלה. בהיעדר תקציב, לא הוכנה מערכת של מידע חיוני על סביבת התחנות המטאורולוגיות (METADATA) שאמורה לכלול את המידע הזה. אמצעי המדידה הקיימים בתחנות, תדירותם של ביקורי התחזוקה בהן, כיוול המכשירים והתיקונים שבוצעו, וכן נתונים נוספים המשפיעים על המדידות הנעשות בתחנות.

⁸⁶⁸ השירות מייצג בוועדה את משרד התחבורה, ונציג נוסף של המשרד אחראי לנושא צמצום פליטות "גז חממה" מכלי-רכב.

פרק VI

משרד מבקר המדינה^{869, 870}

רקע כללי

מקור הסמכות

שני חוקים מגדירים את תפקידיו וסמכויותיו של מבקר המדינה ושל המוסד שהוא עומד בראשו: חוק יסוד: מבקר המדינה; וחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 [נוסח משולב]. חוקים אלה קובעים כי מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על-פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה⁸⁷¹.

⁸⁶⁹ הפרק הוא בעיקרו מאת (פרט למקומות בהם צוין אחרת או להערות שוליים לביסוס):
בעז ענר, משנה למנכ"ל, משרד מבקר המדינה;
אברהם ליבנת, סגן ממונה על אגף, משרד מבקר המדינה.
הכתוב משקף את עמדתם האישית של הכותבים ואינו עמדה רשמית של משרד מבקר המדינה.

⁸⁷⁰ אתר הבית: <http://www.mevaker.gov.il/serve/default.asp>

⁸⁷¹ המבקר משמש גם נציב תלונות הציבור. הסמכות של נציב תלונות הציבור אינה נבחנת כאן.

מבקר המדינה אינו זרוע של הרשות המבצעת, כי אם רשות עצמאית ונפרדת, בעלת מעמד חוקתי⁸⁷².

תפקיד המבקר

בתפקידו, בוחן מבקר המדינה את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר אשר בו הוא רואה צורך. את ממצאיו והמלצותיו מפרסם המבקר בדוח פומבי, הכול בהתאם להוראות החוק.

עצמאות המבקר

למבקר יש עצמאות רבה במילוי תפקידו⁸⁷³. הוא אחראי בפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה או בגופים פרטיים כלשהם. הוא מקיים קשר עם הכנסת, כפי שנקבע בחוק. לטענת מבקר המדינה, אפילו בית המשפט אינו רשאי להורות לו בענייני תפקידו⁸⁷⁴. מבקר המדינה אף אינו חייב למסור מידע לפי חוק חופש המידע⁸⁷⁵.

עובדי משרד מבקר המדינה הם עובדי מדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיטורים, הם נתונים למרותו של המבקר בלבד. בחירת הנושאים לבדיקה נעשית אך ורק ע"י המבקר.

את תקציב המשרד קובעת ועדת הכספים של הכנסת, על-פי הצעת המבקר. לאחר תום שנת הכספים מגיש המבקר דין וחשבון כספי של המשרד לאישור ועדת הכספים.

⁸⁷² לדוגמא: בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, דינים עליון ס"ד 389, נפסק ב-11.5.03.

⁸⁷³ עצמאות מבקר המדינה באה לידי ביטוי גם בזכותו שלא לחשוף מידע על גופים הנחקרים על-ידו, למרות חוק חופש המידע. כך קבעה השופטת ד"ר דרורה פלפל בעתירה מינהלית (עת"מ) 1041/02, בביהמ"ש לעניינים מנהליים תל-אביב-יפו. דנון י', "ביהמ"ש: מבקר המדינה פטור ממסירת מידע מקצועי-חיצוני", "הארץ", אינטרנט, 7.8.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=608620>

⁸⁷⁴ דנון י', "מבקר המדינה: השופטת ציפורה ברון חרגה מסמכותה עת הורתה לו לקיים בדיקה בסכסוך אזרחי. לדבריו, בעניינים אלה הוא אינו מקבל הנחיות מכל גורם שהוא והחריג היחיד לכלל זה קבוע בחוק ומקנה סמכות רק לכנסת, לוועדה לביקורת המדינה, או לממשלה". גלובס, אינטרנט, 9.10.03.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/DocView.asp?did=730341>

⁸⁷⁵ ביהמ"ש העליון קבע כי החוק אינו חל כלל על מבקר המדינה, אשר אינו עונה על ההגדרה של "רשות ציבורית" בסעיף 1 לחוק, כתנאי לתחולתו. עע 8282/02, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד מבקר המדינה, נפסק ב-23.11.2003.

למוסד הביקורת סממנים של עצמאות רבה^{876, 877}.

מקומו של המבקר במסגרת הפרדת הרשויות

הדמוקרטיה פועלת, בין היתר, על בסיס עקרון הפרדת הרשויות, תוך פעולה של "מקבילית הכוחות". העיקרון הוא שכוח רב מדי בידי גוף אחד – משחית, ועל כן חייבים להיות כוחות מאזנים, היוצרים "מקבילית כוחות". דמוקרטיה נאותה פועלת גם על-פי העיקרון והצורך בשקיפות המידע, מה שמחזק את הנשיאה באחריות – Accountability⁸⁷⁸.

⁸⁷⁶ לשם השוואה, אף כי הרשות השופטת היא בעלת עצמאות ואי-תלות שיפוטית, הרי שבתחומי מינהל ותקציב היא מוגדרת כיחידה של משרד המשפטים ותקציבה נתון לבקרת משרד האוצר, בכפוף להחלטות הממשלה.

⁸⁷⁷ וכך נכתב בהקשר זה בפסק דין של בית המשפט העליון: עא 5985/03 מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון נ' אפרופים שיכון ויזום (נפסק ב-3.11.2003):

"מבקר המדינה הינו רשות של המדינה (ראו בג"צ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, בעמודים 787-788). עם זאת, אין מדובר בזרוע של הרשות המבצעת, כמו משרד השיכון, כי אם ברשות עצמאית ונפרדת, בעלת מעמד חוקתי, אשר תפקידה לבקר את רשויות המדינה האחרות (ראו בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עירית ירושלים, דינים עליון סד 389). לעניין זה נקבע בחוק יסוד: מבקר המדינה באופן מפורש כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה" (סעיף 6 לחוק היסוד). באופן משלים לכך, נקבע בסעיף 10 לחוק היסוד כי תקציב המבקר נקבע במישרין על-ידי ועדת הכספים של הכנסת, ולא בדרך הרגילה, שבה מציעה הממשלה את תקציב המדינה. הסדרים אלה שבדין מלמד על עצמאותו של מבקר המדינה מן הרשות המבצעת, ומלמד כי אין מקום לגזור גזירה שווה בין מבקר המדינה לבין משרד הבינוי והשיכון. המדובר בשתי זרועות של המדינה, אשר ממלאות תפקיד שונה במערך החוקתי של המשטר. ממילא, כל אחת מזרועות אלה מייצגת פן אחר של האינטרס הציבורי הכללי, ועל כן, נקודות המבט שלהן שונות. מכך יוצא, כי ראוי להכיר במעמדו הנפרד של מבקר המדינה לצורך הליכים משפטיים, ואין לומר כי קיימת זהות בינו לבין אורגנים של הרשות המבצעת. אגב, ברוח זו הוצא מבקר המדינה מתחולתו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שם נקבע כי מבקר המדינה איננו רשות ציבורית לצורך החוק בכל הנוגע לפעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור (ראו גם בדברי ההסבר שבהצ"ח 2630 מיום 25.6.97).

יוער, כי מצב דברים זה אינו משתנה כתוצאה מכך, שמבקר המדינה, כמו גם משרד הבינוי והשיכון, מיוצג בהליך שבפניו בידי פרקליטות המדינה. אכן, בכל הנוגע למבקר המדינה לא נקבע בדין הסדר דומה לזה שנקבע ביחס לכנסת, לגביה נקבע בחקיקה כי יהיה לה יועץ משפטי משלה (סעיף 17 ואילך לחוק הכנסת, התשנ"ד – 1994. ההסדר נקבע בשנת תשס"א). אין בכך כדי לגרוע ממעמדו החוקתי, ומעצמאותו מן הרשות המבצעת".

⁸⁷⁸ על חשיבותה הכללית של פעולת הביקורת עמד בית המשפט העליון (מפי השופט דורית בייניש) בבג"צ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פד"י נד(3) 411, 415 בקובעו: "על חשיבותה ועל תפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל כוחו לרעה, עליו לפעול בגלוי

לפי עקרונות אלה, ניתן למיין את הכוחות בדמוקרטיה לכוחות שלטוניים: הממשלה, משרדי הממשלה ומכלול גופי התכנון, הייזום והביצוע; ומנגד – "השומרים", ובהם הכנסת כגוף מפקח, הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, נציב שירות המדינה, וכמובן, מבקר המדינה, התקשורת, וכן גופים חוץ ממשלתיים (N.G.O.s).

תפקידו ועצמתו של המבקר כ"שומר" הוא בהגברת השקיפות, בהעלאת נושאים על סדר היום הציבורי, ובהם תחומים הדורשים הסדרה תוך הצבעה על ליקויים וחוסר תקינות, עד לחשש לפגיעה בטוהר המידות. נושאים אלה מובאים לידיעת הכנסת והציבור ו/או לידיעת גורמים שלטוניים ראויים.

קהל היעד של המבקר

קהל היעד של המבקר, דרכו שואב המבקר את עצמתו, הוא הכנסת ואזרחי ישראל, דרך הדוח הפומבי, והתקשורת.

עצמה נוספת של הביקורת, נוצרת אצל קהל היעד באמצעות "קואליציות" של בעלי עניין. המבקר אמנם עצמאי ובלתי-תלוי בבחירת הנושאים שיובאו בדוחות הביקורת ואינו "כורת הסכמים קואליציוניים", אך דוח הביקורת עצמו, הנושאים הכלולים בו והפרסום הנלווה – יוצרים קואליציות של כוחות: הגורמים במשטר הדמוקרטי שדעתם ועמדתם קרובה לעמדת הביקורת – בנושא מסוים או באופן כללי – מצטרפים לעמדת המבקר. גורמים אלה יכולים להתחלף ואף לעבור לצד השני של "המתרס". בין הגורמים ניתן למנות בראש וראשונה את גופי הפיקוח והבקרה, ובכללם התקשורת וארגונים לא-ממשלתיים, וכן את האקדמיה. לעתים גם הגופים המבוקרים הם "שחקנים" בקואליציית הביקורת: לדוגמה, המשרד לאיכות הסביבה עשוי להיות מבוקר, אך גם בעל עניין בהעלאת הנושא המבוקר על סדר היום הציבורי, כי איכות הסביבה היא "מטרת העל" של המשרד, ודוח הביקורת והדיון בו עשויים להועיל למטרות המשרד.

קואליציית הכוחות פועלת לפעמים גם בטרם נערכה הביקורת: דוח הביקורת הוא "חלון הזדמנויות", שכן הנושא המבוקר עשוי לעלות לסדר היום הציבורי. לכן, יש שארגונים לא-ממשלתיים, אנשי אקדמיה ואף "שחקני פיקוח" ממשלתיים (כמו האוצר; המשרד לאיכות הסביבה) פונים למבקר, במטרה לעניינו בבדיקה בתחום או בנושא מסוים. תלונות הציבור ופניות הציבור אל המבקר משמשות גם הן מקור מידע בנדון.

תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת."

פניות אלו הן מקור מידע בלבד עבור המבקר, שכן הוא שומר על עצמאותו ועל שיקול דעתו – האם, כיצד ומתי לבדוק נושא, או תחום. יש ש"בקשות" ו"מקורות מידע" נהפכים לתכנית ביקורת לדוח, ויש שהם נדחים – הכול לפי שיקול דעתו של המבקר.

איכות הסביבה ועקרונות ביקורת המדינה

ביקורת המדינה, בבואה לערוך בדיקה בתחום איכות הסביבה, נסמכת על עקרונות וכללים אחדים, המשמשים גם אצל גופים אחרים העוסקים בתחום הסביבה. להלן הדרך בה רואה ומגדיר אותם מוסד המבקר:

1. **שקיפות:** זהו עיקרון חשוב המגביר את עקרון הנשיאה באחריות.
2. **פיתוח בר-קיימא:** פיתוח מאפשר הגברת התעסוקה והעלאת רמת החיים, אך במקביל, הוא עלול גם לפגוע באיכות הסביבה. הפתרון אינו בפיתוח חסר גבולות, או בהפסקת כל פיתוח, אלא בפיתוח בר-קיימא. בדרך זו, לא יצרוך הדור הנוכחי את מלוא המשאבים ויקצור את מלוא פירות הפיתוח על חשבון הדורות הבאים, שיעמדו מול "שוקת שבורה". הנזק שימוזער, ימנע קריסה שאינה ניתנת להשבה של מערכות אקולוגיות, ופגיעה באיכות וברמת החיים של הדורות הבאים. העיקרון של פיתוח בר-קיימא מנחה גם את הביקורת: נקודת המוצא הביקורתית היא לבחון אם הפיתוח עמד במבחנים אלה; האם ניתנה הדעת לעלויות ולנזק והאם נעשה די למזעורם והאם הפיתוח הוא אכן בר-קיימא. חובת ההוכחה והשקיפות היא על הגוף השלטוני המתכנן והמבצע ועל גופי הפיקוח; ואילו חובת הבדיקה, לפי אמות-מידה אלה, חלה על הביקורת.
3. **העלות הכוללת והעלות העקיפה:** בעת קבלת החלטה בתחום הכרוך בפיתוח – מול איכות הסביבה; או בחקיקת חוק, או הוראה חדשה ומחמירה יותר – מול שיקולי תעשייה ותעסוקה – עולה שאלת המחיר: העלות למשק ולגורמים עסקיים ואחרים. הפתרון הוא לשקול יתרונות וחסרונות: לכמת עלות מול תועלת ולבחון את נקודת האיזון. אלא שלעיתים החישוב והשקלול הוא חלקי ולוקה בחסר: העלות המחושבת היא בעיקר העלות הישירה, ואילו העלות העקיפה אינה מובאת בחשבון; לעתים השיקול הוא תקציבי גרידא – מה תהא התוספת המיידית לתקציב המדינה – ולא השאלה הכלכלית הכוללת: מה תהא העלות למשק מעבר לעלות התקציבית הישירה. לדוגמא: בתחום זיהום האוויר אין להביא בחשבון רק כמה תעלה למשק תקינת תקנים חדשים והשפעתם על העלות ועל כדאיות תפעולם של עסקים, אלא יש לחשב מה תהא ההשפעה לטווח ארוך של אי-התקנת התקנים – מבחינת בריאות

האוכלוסייה ומבחינת עלותו הרפואית של הטיפול העתידי באוכלוסייה רבה יותר העלולה לחלות במחלות הקשורות באיכות האוויר. זוהי עלות עקיפה, שיש לשקללה מול העלות הישירה למפעלים.

תפקיד הביקורת בתחום זה הוא לבחון אם תהליך הבדיקה היה מקיף דיו ואם הוא שיקלל את מכלול השיקולים והעלויות, הישירות והעקיפות.

4. **תכנון ארוך טווח:** העיקרון מתמצה בכלל: "איזהו חכם הרואה את הנולד". תכנון ארוך טווח אמור לאתר את מכלול האילוצים והצרכים ולשקללם יחדיו. תכנון ארוך טווח מאפשר היערכות בהתאם והשגת יעדים בדרך סדורה, תוך הקטנת אילוצים, שבהיעדר תכנון עשויים לצוץ ברבות הימים. תכנון ארוך טווח נכון לתחומים רבים וגם לתחום איכות הסביבה. אשר על כן, מבקר המדינה בוחן אם נעשה תכנון ארוך טווח והאם נעשתה היערכות מראש.

5. **חשיפת סיכונים:** העיקרון מקביל, במידה מסוימת, לעקרון השקיפות ולעקרון התכנון ארוך הטווח. חשיבה, תכנון ואיתור של סיכונים, מאפשרים היערכות מוקדמת בהתאם. תפקיד גופי השלטון בתחום איכות הסביבה הוא להיערך לקראת סיכונים עתידיים ולצמצמם. תפקיד הביקורת הוא לבחון את פעולתם של אותם גורמים, לבדוק אם אותם סיכונים ואם נעשתה היערכות בהתאם ולחשוף לציבור מחדלים ו/או סיכונים. תפקידה של דעת הקהל בעניין זה הוא לזרז את "השומרים" ולהפעיל לחץ נאות על מקבלי ההחלטות (לדוגמה, סיכונים בגין חומרים מסוכנים; סיכונים הנובעים מרעידות אדמה, ועוד).

6. **יצירת כלי-בקרה:** תפקיד הביקורת אינו רק לבקר, אלא לזרז את הקמתם של מנגנוני בקרה ו/או לשכלל בקרות קיימות, כדי שמכלול מערך הפיקוח והבקרה יפעל בצורה טובה יותר. גם כאן, באמצעות הדוח, באמצעות החשיפה ובאמצעות דעת הקהל, נוצרת דינאמיקה של בחינת כלי הבקרה והשבחתם.

7. **חקיקה ותקינה:** ניטור ואכיפה בתחום איכות הסביבה אמורים להיעשות ולהימדד על-פי תקנים ברורים ומחייבים. ביקורת המדינה דוחפת ומזרזת את גורמי השלטון לקבוע חוקים ותקנים ראויים ולעדכן תקנים קיימים. הוראות חוק, תקנות ותקנים הם גם "סרגל" עבור ביקורת המדינה, בבואה לבחון את איכות הביצוע ואיכות הניטור והאכיפה.

8. **מחקר משווה:** בבואה לבחון סוגיות אלו ואחרות נעזרת ביקורת המדינה לפעמים במחקר משווה לתקנים ולתהליכים ראויים בעולם המערבי, במדינות השוק האירופי, בארה"ב ועוד.

הדגשים

הביקורת בנושא איכות הסביבה מתייחסת, בין היתר, לתחומים ולנושאים הבאים:

1. קיום התחייבויות בין-לאומיות של המדינה, הנובעות מאמנות ומהסכמים בין-לאומיים, ויישומן תוך התאמתן לחקיקה ישראלית;
2. קיום מדיניות לאומית בנושא שנבדק;
3. קיום חוקים ותקנות, ומידת עדכונם ויישומם;
4. תכנון ותקצוב ברמה ארצית, אזורית ומקומית;
5. תקנים סביבתיים, עדכונים ויישומם;
6. קיום מאגרי מידע בנושאי סביבה, השימוש בהם ועדכניותם;
7. קיום מערכות ניטור למפגעים ומטרדים סביבתיים ודרכי השימוש בהן;
8. רישוי, פיקוח ואכיפה;
9. תקינות ההוצאות הכספיות.

תרומת ביקורת המדינה לאיכות הסביבה

במהלך 1998 עסקו למעלה מ-100 אנשי מקצוע ומומחים בתחומים השונים של איכות סביבה, בהכנת מסמכי רקע, בדיונים ובסדנאות, לקביעת עדיפות וקדימות לפעולות בתחום הסביבה בישראל. תקציר עבודות אלו פורסם באמצע 1999 תחת הכותרת⁸⁷⁹: "סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל". עיון במסמך מעלה סדרה של הדגשים:

1. תכנון וניצול נאות של הקרקע, משאב הנמצא במשורה ובמחסור, לרבות: שמירת שטחים פתוחים, תכנון ופיתוח נאות של מערכת תחבורה, ובכלל זה מניעת פֶּרְבוּר; מניעת זיהום סביבתי, ובכלל זה שמירת מקורות מים ומניעת זיהום מים, מדיניות מים נאותה, שימוש נאות בקולחין; איכות האוויר; טיפול בחומרים מסוכנים;
2. מחזור וטיפול בפסולת מוצקה;
3. מניעת זיהום הים ומניעת הפגיעה בחופים.

⁸⁷⁹ פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה בישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, מסמך עמדה, יוני 1999.

בחינת סדר העדיפות והקדימות דלעיל מראה שמשרד מבקר המדינה עסק במספר דוחות בתחומים אלה⁸⁸⁰, כשהוא משמש בחלק מהנושאים חלוץ לפני המחנה ומשתתף פעיל בקביעת התקנים הציבוריים הראויים.

דוגמא בולטת לכך היא "משק המים", אשר דוח בנדון פורסם עוד בשנת 1990. נושא המים ואיכות המים חזר ועלה במספר דוחות ביקורת (כמפורט בנספח א').

גם תכנון וניצול נאות של הקרקע נבחן במספר דוחות ביקורת, ובהם דוחות חלוציים וחדשניים, כמו: הגנה על שטחים פתוחים; תכנון ייעודי-קרקע בחוף הים התיכון; שימוש בקרקע חקלאית לייעודים עסקיים; תכנון מערכת התחבורה, קידום כביש "חוצה ישראל", ועוד.

מבט-על רב-שנתי

ביקורת המדינה הצביעה במרבית דוחות הביקורת שלה על פערים ניכרים בין התכנון לביצוע, הן בהיבט של היקף הפער והן בהיבט של עיכוב והשהיית התהליכים על-פני רצף הזמן המתוכנן.

מאחר שרוב התהליכים לשיפור איכות הסביבה מחייבים מערך של תיאום בין-משרדי, הצביעה הביקורת ברוב הדוחות שלה על ליקויים, קשיים ועיכובים ביישום החלטות של ועדות הכנסת וועדת השרים לענייני איכות הסביבה. הקשיים נבעו בעיקר מהצורך בתיאום מינהלי, בהאצלת סמכויות, באיגום ובהעברת תקציבים ממשרדים שונים לביצוע פעולות בתחום איכות הסביבה. בהרבה מהוועדות הבין-משרדיות ברמות השונות, היה המשרד לאיכות הסביבה במיעוט מובנה, בעוד שברובן יוצגו אינטרסים של משרדים המופקדים על פיתוח הכלכלה, התעשייה והבינוי. במצב זה נטה מאזן הכוחות בתהליך קבלת החלטות, ברוב המקרים, לכיוון של פיתוח ובינוי מואץ, תוך התחשבות מועטה עד כמעט מבוטלת בהיבטים של איכות הסביבה.

הביקורת ציינה גם קשיים ניכרים בניהול הסביבתי הממשלתי, בעיקר בתחום הפיקוח והאכיפה. מערכות אלו מצומצמות עדיין בהיקפן, דלות משאבים ולמרות קיום אמצעי הרתעה משפטיים משמעותיים, לא ממצה המערכת המשפטית – הן התביעה והן בתי המשפט – את הדין עם העבריינים.

⁸⁸⁰ פרטים ראה בנספח א'.

לאורך השנים בחן משרד מבקר המדינה, בביקורתו ובהמלצותיו, האם אמות המידה הראויות – "הסרגלים" – נשמרו. באותם מקרים שבהם אין "סרגלים" – פעלה הביקורת ודחפה לקביעת "סרגלים" ראויים – אמות-מידה מקובלות לקביעה וליישום של מדיניות סביבתית, שעל-פיהם יפעלו רשויות השלטון; כל זאת גם מתוך בחינה מתמדת של הנעשה בתחום זה בארצות המפותחות. לעתים פועלת הביקורת להגבהת "הרף" או ה"סרגל" – וקביעת מדדים ויעדים ברמת "רף" גבוהה יותר, בהתאם להתפתחויות בעולם המערבי. יחד עם האמור לעיל, מתייחסת הביקורת בארץ באופן מובהק לשיקולים ולאילוצים הכלכליים והבטחוניים של ישראל, אך עומדת על שמירת העיקרון של הפעלת האמצעים הטובים ביותר שניתן ליישם כלכלית (עקרון ה-Best Available Technology).

מתוך מגמה להציג בפני הציבור והכנסת תמונת מצב של איכות הסביבה במדינה, רואה ביקורת המדינה עדיין, סיכונים סביבתיים רבים שאינם מטופלים בדרך נאותה על-ידי הרשויות וחוזרת ומתריעה בפני הגורמים הממשלתיים על הסכנה של נזקים סביבתיים בלתי-הפיכים.

הדגמות מדוחות ביקורת בשנים האחרונות לדרך הטיפול בנושא איכות הסביבה

להמחשת האמור לעיל, להלן דוגמא לדוח ביקורת ולניתוחו – לפי הגדרות של "שומרים" ו"שחקנים", תוך הדגשת עקרונות הביקורת והכלים:

מפגעי רעש

1. בשנת 1997 פרסם מבקר המדינה דוח שעסק במפגעי רעש, רעש ממטוסים, רעש מתחבורה ציבורית ופעולות ניטור ואכיפה בתחומים אלה. באשר לרעש מתחבורה הציבורית – רעש מכבישים – מהדוח עלתה מחלוקת בין מע"צ, שיש לה אינטרס לחסוך בעלויות (כמו עלויות מיגון אקוסטי) לבין המשרד לאיכות הסביבה. המחלוקת התגלעה סביב תקן הרעש, עצמת הרעש (דציבלים מותרים). משרד מבקר המדינה שבדק את הנושא, קבע כי לדעתו יש צורך בהתקנת תקנות בנושא רעש מכבישים, דבר שימנע ויכוח ארוך ומייגע לגבי כל כביש חדש ויחייב לקבוע נורמות פעולה לגבי כבישים ישנים. המבקר קבע כמובן שעל התקנות לשקף איזון ראוי בין אילוצים כלכליים לבין דרישות סביבתיות. יודגש, כי בעניין זה ציטט המבקר עמדה כללית שקבע בשעתו היועץ המשפטי לממשלה כי "מן הראוי שלא להשהות את ההכנה

וההתקנה של תקנות הנדרשות לביצוע החוק". מבקר המדינה אף ציטט עמדה כללית של בית המשפט הגבוה לצדק⁸⁸¹ שיש להתקין לחוק תקנות. ב-29.1.97 החליטה הממשלה⁸⁸² לבקש מוועדה בין משרדית לבחון הצעות לתקנות למניעת רעש מכבישים, שהוכנו על-ידי המשרד לאיכות הסביבה. בעקבות דוח הביקורת החליטה הממשלה (החלטה בק/16 מיום 25.3.97) לבחון גם את ממצאי מבקר המדינה בנידון.

מדוח המעקב אחר החלטות הממשלה, מאוקטובר 2000⁸⁸³ עולה, כי במסגרת הוועדה הבין-משרדית שהוקמה, אכן נבחנה שאלת הרעש מכבישים, לרבות המשמעויות הכלכליות מיישום רמות תקן לעצמות רעש. הוועדה קבעה תקן נמוך יותר של עצמת רעש. הוועדה קבעה גם מודל מוסכם לחיזוי רעש מכבישים; הוועדה קבעה מהם האמצעים הפיסיים למניעת רעש מכבישים, לרבות שימוש באספלט שקט, את גובה המיגון ואת הזכאות לטיפול דירתי בהפחתת רעש. קביעה חשובה אחרת: החל משנת 2003 ישראל תתאים את עצמה למדיניות ולתקנים שמגבשת הקהילה האירופית. על בסיס מסקנות הוועדה והמלצותיה התבקשה הלשכה המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה להתחיל בהתקנת תקנות לחתימת השר, אך עד סוף 2001 הן טרם הותקנו, אם כי תקנים ראויים ו"סרגלים" נאותים ישנם והם אמות-מידה לפעולה ולבקרה.

2. כאמור, בהתייחס לרעש מכבישים, אם ינותחו אירועים אלה על-פי עקרונות הביקורת, תוך זיהוי "השחקנים" שפעלו, ניתן ל"צייר" תמונה כדלקמן: ביקורת המדינה נכנסה, לראשונה בשנת 1996, לנושא חדשני: נושא הרעש. עד אז היו "השחקנים הראשיים" והחזקים בזירה: מחלקת עבודות ציבוריות, משרד התחבורה ומשרד האוצר. אלה הם "שחקנים" העוסקים בביצוע ומבחינתם – העדיפות הראשונה היא להשקיע כל פרוטה במטרה עצמה – סלילת כבישים – כשהמידה היא בק"מ כביש שנשלל ובעלות ק"מ כביש סלול. עלויות אחרות, כמו הקטנת הרעש ותקנים מחמירים יותר – פירושם פחות כסף למטרה הראשית. מנגד ניצבים

⁸⁸¹ בג"צ 372/71 המהנדס א' פראניו ו-2 אח' נ' שר הבריאות ושר הפנים, פ"ד (כו1), 809; בנושא זיהום האוויר.

⁸⁸² החלטת ממשלה מס' 1540, מ-29.1.1997.

⁸⁸³ דוח מעקב הכלול בדוח: "הערות ראש הממשלה לדוח 51 א' של מבקר המדינה", משרד ראש הממשלה, אוקטובר 2000, עמ' 22-24. שומה להדגיש כי בנושא הרעש התקיימו כמה וכמה דיונים ומעקבים: במארס 1997; ביולי 1997; ביוני 1998; ולמעקבים ניתן פרסום מספר פעמים: בנובמבר 1998, באוקטובר 2000 ובספטמבר 2001.

"השומרים" – המשרד לאיכות הסביבה והאוכלוסייה הנפגעת, המביעה את עמדתה באמצעות התקשורת וארגונים חוץ-ממשלתיים.

לזירה נכנס משרד מבקר המדינה כ"שומר" וכ"שחקן חיזוק". דוח הביקורת מעלה את הסוגיה לדיון ציבורי בכנסת, בממשלה ובתקשורת. משרד מבקר המדינה מגייס בדוח שלו "שומרים" ו"שחקני פיקוח" נוספים: הוא מצטט מקביעות של בג"צ ושל היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה ער גם למחלוקת המקצועית ולסוגיה של "עלות מול תועלת" ולסוגיית "פיתוח בר-קיימא". אשר על כן, משרד מבקר המדינה מציין במפורש, שיש כמובן לשקף איזון ראוי בין אילוצים כלכליים לבין דרישות סביבתיות.

משרד מבקר המדינה מסיים את הדוח בהמלצה: "לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א – 1961, השר לאיכות הסביבה רשאי להתקין תקנות בנוגע למפגעי רעש, לרבות רעש מכבישים. התקנת התקנות מתעכבת בשל מחלוקת בין המשרד לאיכות הסביבה לבין מע"צ בעניין קביעת מפלס הרעש המרבי בכבישים חדשים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמחלוקת זאת תיפתר בהקדם האפשרי ויותקנו התקנות, הואיל וכפי שקבע היועץ המשפטי לממשלה, 'בהיעדר תקנות עשויות הרשויות המנהליות המופקדים על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע', וכאמירת בג"צ: 'החוק קיים על-מנת שיבוצע ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת'."

אמירתו של מבקר המדינה היתה אמירה ציבורית-נורמטיבית המחזקת את המשרד לאיכות הסביבה; כל זאת בלי להיכנס לשאלה המקצועית מהו סף הרעש הראוי. האמירה דחפה לקביעת התקנים הראויים.

עקב פרסום הדוח נכנסים לפעולה "שומרים" ו"שחקנים" נוספים: משרד ראש הממשלה, בו אגף בכיר לביקורת המדינה, שתפקידו בין היתר לעקוב אחר תיקון הליקויים, לרבות "דחיפה" לקבלת החלטות ממשלה המיישמות את הערות מבקר המדינה. דוח הביקורת נדון בוועדת השרים והמלצותיה מקבלות תוקף של החלטת ממשלה, ולאחר תקופה מתנהל מעקב אחר ההתקדמות בנדון. "השומרים" קיבלו חיזוקים, ואף כי התהליכים מתארכים לפעמים על-פני שנים, מתחיל תהליך של תקינת תקנים חדשים וראויים⁸⁸⁴. הנהגים הם אזרחי מדינת ישראל, השוכנים לאורך

⁸⁸⁴ עם מע"צ נקבעו הסדרים לא-רשמיים בנושא הרעש, המשמשים לה אמות-מידה בעת עיסוקה בכבישים. http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enDispWho=Articals%5E1781&enZone=mekorot_raash&enVersion=0& בעקבות ביקורת מבקר המדינה ועל-פי החלטת ממשלה מס' 1540 מ-29.1.1997 – הוקמה ועדה בין-

הכבישים או הנוסעים בהם. ישראל מנסה להתקדם בתחום התקינה בנושא רעש, לתקנים של הקהילה האירופית. הפיתוח הוא בר-קיימא – תמורת עלות נוספת וסבירה של הקטנת הרעש, יכולים אזרחים להמשיך ולהתגורר במקום מגוריהם, והאיום של רעש הכביש נִתחם, נמדד ומוגבל; מי שניזוק עשוי אף לקבל סיוע דירתי להפחתת הרעש בביתו, ובתוך כך נשמר ערך הדירה – קניינו של הפרט. בעוד הקדמה והפיתוח נמשכים – נשמרת איכות החיים והסביבה.

איכות הסביבה בדוחות מבקר המדינה – דוגמאות נוספות

סילוק פסולת מוצקה

1. רקע

גידול האוכלוסייה, העלייה ברמת החיים והשינויים בהרגלי הצריכה, הביאו לעלייה משמעותית בכמויות הפסולת המוצקה. בתקופת הביקורת 1991-1992, הצביעו סקרים שונים שכמות הפסולת היומית לנפש בישראל הגיעה לכ-1.7 ק"ג. הכמות השנתית של הפסולת שהוערכה במועד זה הגיעה לכ-3.5 מיליון טון. רוב רובה של הפסולת המוצקה נאסף ע"י הרשויות המקומיות ומשונע לסילוק במאות אתרי הטמנה, מיעוטם מוסדרים עפ"י תכנית-מתאר ארצית ורובם – מטמנות בלתי-מוסדרות. העלייה הניכרת בכמויות

משרדית בראשות המשרד לאיכות הסביבה, שבחנה את מלוא העלויות הכרוכות בשינוי הקריטריון לרעש מכבישים. החלטה זו התקבלה על רקע העובדה שבישראל אין תקן לרעש מכבישים, ולאחר שמשרד הממשלה לא הצליחו להגיע להסכמה על תקן בדיונים שקיימו החל מ-1990. לכן מתעכבים פרויקטים תחבורתיים רבים (מחלף הכפר הירוק התעכב שלוש שנים). לפי תחשיבים כלכליים, עולים עיכובים אלה למשק הלאומי מאות מיליוני שקלים.

הוועדה מינתה שני צוותים מקצועיים לגיבוש המלצה לתקן:

1. צוות כלכלי לבחינת המשמעויות הכלכליות של יישום רמות תקן שונות לרעש מכבישים;
2. צוות מקצועי (אקוסטי) שהמליץ לחברי הוועדה על שיטות חיזוי, מדידה וקריטריונים לתכנון הפחתת רעש מכבישים.

הקריטריונים למניעת רעש מכבישים שנקבעו על-ידי הוועדה ותואמו עם משד האוצר, משרד הפנים, משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה ומע"צ, הם עבור כבישים חדשים:

DBA 64 – מפלסי הרעש שווה הערך השעתיים לשעת שיא הרעש באזור מגורים, מחוץ למבנה.

DBA 59 – מפלסי הרעש שווה הערך השעתיים לשעת שיא הרעש, למוסד ציבורי רגיש לרעש, מחוץ למבנה. הקריטריון לדרך קיימת שנעשה בה שינוי מהותי, יעמוד בקריטריון רעש של DBA 64-70 בהתאם למצב לפני השינויים.

הערה: עד כה, למרות דוח המבקר, אין תקנות למניעת רעש מכבישים.

הפסולת, בצד הקושי באיתור אתרים להטמנה ושטחי הקרקע המצומצמים, העלו את הצורך בניהול יעיל יותר של סילוק הפסולת המוצקה. במועד הביקורת מוחזרו במדינת ישראל רק כ-10% מהפסולת המוצקה – שיעור שהוא נמוך מהמקובל בארצות מפותחות.

2. מטרות הביקורת

מטרת הביקורת היתה לבחון את השיטות לסילוק הפסולת המוצקה, להביא לצמצום מספר המטמנות הבלתי-מוסדרות ולרכז את סילוקה רק למספר אתרים מצומצם, בהתאם לתכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה (תמא/16). כמו כן נבחנו סוגי הפסולת המתאימים למחזור, דרכי הטיפול במחזור והפקת אנרגיה משריפה של מרכיבי פסולת מוצקה.

3. הגופים (היחידות) המבוקרים

המשרד לאיכות הסביבה, האגף לפסולת מוצקה;
משרד הפנים, מינהל התכנון;
משרד החקלאות, נציבות המים;
משרד האנרגיה והתשתית (דאז);
משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון כלכלי;
איגוד ערים לתברואה וסילוק אשפה (גוש דן).

4. סוג הביקורת

הביקורת התרכזה בעיקר בדרכי הביצוע (performance) של סילוק פסולת מוצקה וביעילותה, וכן בניתוח הכדאיות הכלכלית, החיסכון והיעילות שבמחזור; כמו כן התייחסה הביקורת לדרכי היישום של המדיניות בנושא שנבדק ומידת התאמתה של הפעילות להוראות החוק ולתקנים רשמיים בתחום זה. הביקורת גם ערכה השוואות בין החלופות הטכניות הקיימות לסילוק פסולת מוצקה, ולאחר ניתוח הצביעה על העלות והתועלת של כל אחת משיטות אלו. כן נבחנו דרכי השימוש בניטור המפגעים הנובעים מסילוק פסולת מוצקה.

5. ממצאי הביקורת העיקריים

א. הכנת תכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה נמשכה כ-17 שנה (עד למועד סיום הביקורת), התבססה על נתונים בלתי מעודכנים ולא נתנה מענה לצרכים עתידיים;

- ב. טרם הושלמו תכניות מפורטות לאתרי סילוק מרכזיים, שנועדו להחליף מאות אתרים בלתי מוסדרים. כתוצאה מכך לא נקבעו אתרים לסילוק הפסולת לאתרים מורשים ומוסדרים עבור כשליש מאוכלוסיית המדינה;
- ג. אתרי פסולת בלתי מוסדרים המשיכו לפעול בהיקף נרחב, תוך גרימת מפגעי זיהום חמורים של הקרקע, מקורות מים עיליים ומי-תהום, וגרימת מטרדי רוח לזיהום אוויר. מנגד – המשרד לאיכות הסביבה לא נקט בכל האמצעים החוקיים שבסמכותו לצמצום נזקים סביבתיים אלה;
- ד. לא נעשו בחינות היתכנות לחלופות לסילוק הפסולת בדרך של הטמנה, מחזור ושרפת פסולת לאנרגיה, וממילא לא נעשו בחינות כלכליות של חלופות אלו.

6. המלצות הביקורת

- דוח הביקורת אינו קובע במפורש המלצות לגופים המבוקרים על הדרך לתיקון הליקויים שהועלו, אולם מדרך הצגת הליקויים וממהותם עולה הצורך בתיקונם. להלן ההמלצות העיקריות המשתמעות מדוח הביקורת:
- א. יש לעדכן את תכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה;
- ב. יש להשלים את הליכי התכנון המפורט לאתרים ארציים ואזוריים;
- ג. יש לאכוף סגירת אתרים שאינם מוסדרים ולהפנות את הפסולת המסולקת אליהם לאתרים חלופיים, שיוסדרו;
- ד. יש לנקוט פעילות ממשית לעידוד ולהרחבת מחזור חומרים ומרכיבי פסולת מוצקה ישימים וכדאיים מבחינה כלכלית;
- ה. יש לערוך בחינות תועלת/עלות של החלופה להפקת אנרגיה משרפת פסולת.

7. פעולות שננקטו לאחר הביקורת

- (שומה להדגיש, כי התיקונים אינם רק פרי הביקורת, כי אם מאמץ כללי של "שחקנים" נוספים השואפים להסדרת הנושא).
- א. הושלם התכנון המפורט ל- 42 אתרי סילוק פסולת, מרכזיים ואזוריים;
- ב. הוקמה קרן משותפת למשרד לאיכות הסביבה ולמשרד הפנים, להשתתפות בהוצאות הרשויות המקומיות לסגירת אתרים בלתי מוסדרים ולשינוע הפסולת שלהם לאתרים חלופיים ומוסדרים;

ג. הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת היתרונות הכלכליים של מחזור והפקת אנרגיה מפסולת מוצקה;

ד. עודכנה תמ"א 16, בין השאר על-ידי הוספת אתר פסולת מרכזי בדרום ("אתר דודאים")⁸⁸⁵.

הטיפול בפסולת של חומרים מסוכנים

1. רקע

כמויות גדולות של חומרים מסוכנים משמשים כחומרי גלם וחומרי עזר בהליכי ייצור בתעשייה, בחקלאות ובמוסדות מדעיים ורפואיים וכן בתעשייה זעירה. מדי שנה נוצרות בתהליכים אלה עשרות טונות של פסולת מסוכנת, בעיקר במצב נוזלי ובוצה. פסולת מסוכנת זו יש לפנות על-פי החוק לאתר הפסולת המסוכנת הארצית ברמת חובב. תקלות בשינועה של פסולת מסוכנת וטיפול בלתי מקצועי ולא-מבוקר בסילוקה לאתר המרכזי, עלולים לגרום נזק חמור לקרקע, לזיהום מאגרי מים עיליים ומי-תהום ולזיהום אוויר חמור, ולסכן את בריאות הציבור עד כדי סכנה לחיים. כמו כן עלולים להיגרם כתוצאה מריאקציות כימיות בלתי מבוקרות – פיצוצים בעצמה רבה המהווים סכנה לחיים ולרכוש ברדיוס רחב. סוגים מסוימים של פסולת מסוכנת הם רעילים ועשויים להתנדף לאוויר בבואם במגע עם חומרים כימיים אחרים. גם כמויות קטנות מחומרים מסוכנים אלה עלולות לגרום נזק ניכר.

2. מטרות הביקורת

הביקורת, שנערכה ב-1995, התמקדה בעיקר בדרכי הטיפול שקבע המשרד לאיכות הסביבה בפסולת של חומרים מסוכנים, ובהן דרכי הפיקוח והאכיפה של ביצוע הוראות החוק בדבר סילוק פסולת מסוכנת. הביקורת בדקה גם את פעולות החברה הממשלתית המנהלת ומפעילה את האתר המרכזי לסילוק פסולת של חומרים מסוכנים, ברמת-חובב.

⁸⁸⁵ לדוגמא: "ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית (ולנת"ע), בראשות עפרה לבנה, אישרה תכנית להוספת אתר לסילוק פסולת בניין ואתר לטיפול באשפה לתכנית המתאר הארצית לסילוק אשפה תמ"א/16. הוועדה המליצה למועצה הארצית על הוספת האתרים. גולן ג', "אושרה עקרונית הוספת אתר לסילוק פסולת בניין בנגב", **גלובס**, אינטרנט, 24.10.02.

<http://www.globes.co.il/serve/globes/docview.asp?did=629097>

3. סוג הביקורת

הביקורת בחנה, בדרך של בדיקת הביצוע, את ההיבטים של תהליך קבלת ההחלטות של המשרד לאיכות הסביבה בנושא זה; את ההיקף והשימוש במאגר המידע הזמין של המפעלים והעסקים המייצרים פסולת מסוכנת ואת הפיקוח על שינוע הפסולת לאתר הארצי ואכיפת הוראות החוק על המפעלים והחברה.

4. הגופים המבוקרים

- א. המשרד לאיכות הסביבה, האגף לחומרים מסוכנים במשרד הראשי; שלושה מחוזות של המשרד – מרכז, צפון ודרום – שבתחומם נמצאים מרבית המפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים;
- ב. החברה לשירותי איכות הסביבה (רמת חובב) בע"מ, במשרד הראשי ובאתר לסילוק פסולת מסוכנת;
- ג. משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות.

5. ממצאי הביקורת העיקריים

- א. בידי המשרד לאיכות הסביבה לא היה מאגר מידע עדכני, הכולל את כל הגורמים המייצרים פסולת מסוכנת ואת הכמויות המיוצרות מדי שנה. בעיקר לא היה בידו מידע על מפעלים בינוניים וקטנים העוסקים בחומרים מסוכנים. בשל כך לא ניתן היה לוודא שאכן כל הפסולת המסוכנת מסולקת ומטופלת כנדרש;
- ב. באתר הארצי נמצאו כ-65,000 טון של פסולת מסוכנת **המיועדת לשרפה**, שלא טופלה, מאחר שהטיפול בה עולה עשרות מיליוני דולרים, שאינם בתחום היכולת הכספית של החברה הממשלתית המנהלת את האתר. פסולת מסוכנת זו טרם סולקה עד למועד סיום הביקורת;
- ג. כמויות גדולות של פסולת מסוכנת הצטברו באתר המרכזי, ללא מיון וטיפול כלשהו;
- ד. פסולת רפואית רעילה לא טופלה כנדרש, ובתקנות לא נקבעו הדרכים לאיסופה, לשינועה ולסילוקה.

6. המלצות הביקורת

כאמור, אין בדוח הביקורת המלצות מפורשות לביצוע הגופים המבוקרים, אולם מהביקורת עולות הדרכים שמן הראוי שיופעלו על-מנת לצמצם את הליקויים או למנוע את הישנותם.

להלן ההמלצות העיקריות:

- א. להקים מאגר מידע קבוע ומקיף של כל הגופים העוסקים בחומרים מסוכנים והמייצרים פסולת מסוכנת ולוודא את עדכונו המתמיד;
- ב. שימוש במאגר המידע לצורכי פיקוח ובקרה;
- ג. סילוק מסודר של כל כמות הפסולת המסוכנת שהצטברה באתר המרכזי וטרם סולקה;
- ד. התקנת תקנות לאיסוף וסילוק פסולת רפואית רעילה.

7. פעולות שננקטו לאחר הביקורת

- א. המשרד לאיכות הסביבה מינה אחראי באגף לחומרים מסוכנים שתפקידו לרכז את הטיפול בפיקוח על פסולת של חומרים מסוכנים;
- ב. האגף לחומרים מסוכנים הקים מאגר מידע ממוחשב הכולל למעלה מ-750 מפעלים אשר להם פסולת מסוכנת, אולם המאגר הקיף רק את מחוז המרכז;
- ג. בוצע מכרז בין-לאומי להקמת משרפה לחומרים מסוכנים באתר החברה ברמת חובב.

הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ובדיקתם

1. רקע

כדי למנוע פגיעות במשאבים סביבתיים, יש להתחשב כבר בעת התכנון במגבלות של משאבי טבע ונוף, באילוצים קיימים היוצרים מפגעים – כמו אזורים שכבר חשופים לרעש, ריכוז חומרים מסוכנים, אתרי פסולת וכיו"ב – וכן באזורים בעלי חשיבות לשמירת המורשת ההיסטורית והתרבותית.

תסקיר השפעה על הסביבה (להלן "תסקיר") הוא מסמך הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת, המוגשת למוסד תכנון לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, ויש בו הערכות בדבר ההשפעות הצפויות של ביצוע התכניות על אותה סביבה, יחד עם פירוט האמצעים הנדרשים למניעה ו/או להקטנה של ההשפעות השליליות עליה. השימוש בתסקירים החל בישראל עוד בשנות השבעים, אך עוגן בתקנות בשנת 1982.

2. מטרת הביקורת

כאמור, תסקיר הוא אחד הכלים החשובים בהליכי בדיקה ואישור של תכניות המוגשות למוסד התכנון, המאפשר התמודדות עם בעיות סביבתיות, בעיקר של פרויקטים גדולים ומורכבים.

בהתאם לכך, מטרת הביקורת היתה לבחון את סדרי הכנת ההנחיות להכנת תסקירים, דרכי בדיקת התסקירים שהוגשו לאגף התכנון של המשרד לאיכות הסביבה, ודרכי השילוב של המלצות התסקירים בהליכי התכנון.

הביקורת נערכה בשנת 1993 ופורסמה בדוח השני, מס' 44, של מבקר המדינה.

3. הגופים המבוקרים

המשרד לאיכות הסביבה, האגף לתכנון סביבתי במשרד הראשי ומחוזות תל-אביב, מרכז ודרום.

משרד הפנים, מינהל התכנון ולשכות תכנון מחוזיות – תל-אביב, מרכז ודרום.

4. סוג הביקורת

הביקורת התייחסה בעיקר לחוקיות ההוראות להכנת תסקירים: לקיום הוראות נוהל לבדיקת תסקירי השפעה על הסביבה, למידת היישום של המלצות שבתסקירים ושילובם בתכניות מאושרות. כן נבחנו סדרי התיאום הבין-משרדי בנושא זה, בין המשרד לאיכות הסביבה לבין משרד הפנים והוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה.

5. ממצאי הביקורת העיקריים

א. מוסדות התכנון דנו בתסקירי השפעה על הסביבה שהגישו יזמים עוד בטרם ניתנו הוראות להכנת התסקיר. לעתים אף החליטו מוסדות התכנון להפקיד תכניות, אף שהתסקיר בגינן היה חלקי בלבד;

ב. מספר תכניות הוצגו לעיון הציבור מבלי שלוו בחוות דעת "היועץ הסביבתי" (המשרד לאיכות הסביבה), כך שלא היה בפני הציבור מלוא המידע בדבר ההשלכות הסביבתיות של התכנית המופקדת;

ג. התקנות להכנת תסקירים אינן מחייבות להגיש תסקירים לסוגים של תכניות ופרוייקטים גדולים, כמצבורי דלק, גז, חומרי נפץ, כבישים עורקיים, מרכזי מסחר

ובידור, קניונים ועוד, למרות שביצוע פרויקטים אלה עלול לגרום מפגעים ומטרדים סביבתיים;

ד. התקנות לא הכילו חובת הכנת תסקיר לתכניות בנייה למגורים בסמוך לאזורי תעשייה, אף-על-פי שקרבה זו עלולה לגרום מפגעים ומטרדים לדיירים;

ה. חלק מהתסקירים אינו עומד באמות-מידה מקצועיות ולא נקבעו הוראות חוקיות שיקבעו את הדרישות המקצועיות מעורכי התסקיר.

6. המלצות הביקורת

מסיכום ממצאי הביקורת עלו ההמלצות הבאות:

א. מוסדות התכנון לא ידונו ולא יחליטו על הפקדת תכניות בלי שתהיה בידם חוות דעת מסכמת של המשרד לאיכות הסביבה על התסקיר;

ב. יש לעדכן את התקנות כדי שיגובשו במלואן ובאופן מפורט ואת ההליכים הדרושים להכנת תסקירים ובדיקתם, על-פי הניסיון שנצבר במשך למעלה מעשור, מאז התקנת התקנות;

ג. יש ליזום הגברת השימוש בתסקירי השפעה על הסביבה ולהרחיב את חובת הגשתם גם לפרוייקטים גדולים, שהתקנות אינן מחייבות הגשת תסקיר בגינם.

7. פעולות שננקטו בעקבות הביקורת לאחר פרסום הדוח

א. הופסק הנוהג של הוצאת טיוטות של הנחיות ליזמים. ההנחיות ליזמים להכנת תסקיר נמסרו רק לאחר דיון במוסד התכנון, בתכנית שהוגשה לו;

ב. ועדה משותפת למשרד לאיכות הסביבה ולמשרד הפנים ריכזה מידע לגבי אזורים בעלי רגישות סביבתית ואזורי תעשייה;

ג. נציג השר לאיכות הסביבה יהיה חבר קבוע בוועדה מחוזית לתכנון ובנייה, בעקבות שינוי בחוק;

ד. חוק התכנון והבנייה תוקן. התיקון התייחס להרחבת החובה להכין תסקירים גם לפרוייקטים גדולים.

ביקורת המדינה בנושא איכות הסביבה בעולם

הביקורת בתחום איכות הסביבה מקובלת בארצות רבות.

הארגון העולמי של מוסדות ביקורת עליונים – INTOSAI הביע עניין רב בתפקידה של ביקורת המדינה לגבי פעילויות סביבתיות ובצורך לגבש נושאים וגישות לביקורת בנושא איכות הסביבה. עניין זה בא לידי ביטוי נרחב בקונגרס ה-14 של INTOSAI שנערך בווינגטון, באוקטובר 1992. מליאת הארגון אישרה הקמת קבוצת עבודה לביקורת איכות הסביבה – Working Group on Environmental Auditing. בראש קבוצת העבודה הועמד מוסד הביקורת העליון של הולנד. לקבוצת העבודה הצטרפו מוסדות ביקורת עליונים מ-12 ארצות וכיום מספרם מגיע ל-40.

קבוצת העבודה קבעה את המטרות הכלליות הבאות:

- לסייע למוסדות ביקורת עליונים בהבנת נושאים מיוחדים בתחום ביקורת איכות הסביבה;
- לאפשר חילופי מידע וניסיון בתחום זה;
- לפרסם קווים מנחים וכל מידע אחר לשימוש מוסד ביקורת עליון.

המטרה: לתת בידי מוסדות ביקורת עליונים (כמו מוסד מבקר המדינה בישראל) כלים שיאפשרו להם להתמודד עם תחום ביקורת מתפתח זה, ולאפשר שיתוף פעולה בין-לאומי בנושאי ביקורת – שבחלקם הגדול מתייחסים לבעיות אזוריות – בין מדינות ואף בבעיות עולמיות.

קבוצת העבודה שמה לה למטרה לזהות נושאים מרכזיים שיש לפתח לגביהם שיטות עבודה ולדווח עליהם לארגון העולמי – לביקורת ולהערכה של תכניות בנושאי איכות הסביבה; להעריך שיטות וטכניקות של ביקורות אלו ושל דרכי הדיווח. כמו כן הושם דגש על קיום קשר עם תכניות של ארגון האו"ם לאיכות הסביבה (UNEP) ועם קבוצות מדע ומחקר העוסקות בביקורת איכות הסביבה. עוד נקבע שיוקם מאגר מידע בנושא ביקורת איכות הסביבה.

קבוצת העבודה ריכזה נושאים מרכזיים שראוי שייכללו בביקורתם של מוסדות הביקורת העליונים, כלהלן:

1. קיומה, או אי-קיומה, של מדיניות ממלכתית ותכניות ממשלתיות; קיום של "תכנית ירוקה" לאומית או מדיניות סטטוטורית, או אוסף של חוקים המצביעים במקובץ על מדיניות לאומית, לרבות מחויבות לביצוע פעילויות הנובעות מאמנות בין-לאומיות

ושילוב בתחומי מדיניות לאומית ובתכניות לאומיות, ובחינת קיומם של כלים לשילוב ולביצוע מחויבות זו ביעדים ובתכניות לאומיות.

2. הגדרת הביקורת על איכות הסביבה עבור מוסדות ביקורת עליונים – בנושא זה נקבע הצורך להפרדה בין ביקורת של מדיניות ציבורית בתחום איכות הסביבה, לבין ביקורת על תכנון ויישום תכניות סביבתיות והשפעתן על איכות הסביבה; הפרדה בין ביקורת של תכניות סביבתיות פרטניות, לבין ביקורת על תוצאות והשלכות סביבתיות של מדיניות ותכניות ממשלתיות בכלל. עוד עלה הצורך בהגדרת סוגי הביקורת בעת בדיקה של יישום תכניות ממשלתיות בהן משולבים נושאים סביבתיים, כגון: ביקורת כלכלית, ביקורת ביצוע, ביקורת כוללת, ועוד. נשקל גם הצורך לקיים תקני ביקורת מיוחדים בנושא איכות הסביבה, מעבר לתקני הביקורת המקובלים שמפעיל מוסד הביקורת העליון בביקורת שוטפת ורגילה.

3. קבוצת העבודה אף הציעה להקים מאגר עולמי של תחומי אחריות, רשויות ושיטות עבודה של מוסדות ביקורת עליונים הקשורים לביקורת איכות הסביבה; להציג תוצאות ביקורת של תכניות בנושא איכות הסביבה שבוצעו; להציג את הבעיות העיקריות והלקחים שניתן להפיק מביצוע ביקורות אלו. עוד הומלץ לשקול אם על הביקורת להתמקד רק בנושאים ותכניות קיימות, או להמליץ על הרחבת המדיניות הלאומית בנושא איכות הסביבה ושילובה של מדיניות זו בפרוייקטים בין-לאומיים.

4. **הדרכה** – יש לאתר דרכים לתכניות הדרכה ייחודיות, רב-מקצועיות, לשם קידום הביקורת של איכות הסביבה ובחינת האפשרויות לשיתוף פעולה בין חברי הארגון העולמי של מוסדות הביקורת העליונים, לעריכת סמינרים וסדנאות על ביקורת איכות הסביבה.

ביקורת איכות הסביבה – תמונת מצב עולמית

1. קבוצת העבודה לביקורת איכות הסביבה מרכזת מידע הנאסף באמצעות שאלונים המופנים לכל המדינות החברות בארגון העולמי של מוסדות ביקורת עליונים (INTOSAI) ומדווחת כל שלוש שנים על תחומי הפעולה של כל מוסד ביקורת עליון, נושאי הביקורת, היקפם, סוג הביקורת, תדירותה ועוד. הדיווח התלת-שנתי סוקר גם את תחומי שיתוף הפעולה בין מוסדות ביקורת עליונים והשימוש בטכנולוגיה ובמידע שנעשה לצורך קיום הביקורת.

מתוצאות הדיווח לשנת 2000 עולה שבשנים 1994-1996 חל גידול מרשים בביקורות בנושא איכות הסביבה של מוסדות הביקורת העליונים. מדוחות הביקורת מסתמן גידול במספר המדינות שקבעו לעצמן מדיניות סביבתית לאומית. פעילות של ממשלות רבות תרמה גם לעלייה במספר הביקורות שנעשו בנושאי איכות הסביבה. בשנים 1997-1999 לא נמשכה מגמה העלייה במספר דוחות הביקורת, אלא היתה מגמה של יציבות ואף ירידה קלה (עם זאת עולה משקל הביקורת בתחומים מסוימים – דבר שיש בו כדי להצביע על שינויים בסדרי העדיפות – פרטים בנספח 2). הנתונים מצביעים גם על המגוון הרחב של הנושאים בהם עוסקת ביקורת המדינה על איכות הסביבה, בארץ ובעולם, ועל החשיבות של תחום ביקורת זה במשולב עם תחומי הביקורת המסורתיים.

2. נציין כי בקנדה ובהולנד מונה נציב (Commissioner) לביקורת איכות הסביבה – דבר העשוי לשמש דגם לארצות אחרות.

ביקורת משווה ומשותפת

הביקורת בארץ פועלת תוך ראייה מתמדת ונמשכת של התפתחות אמות-מידה (נורמות) קיימות בעולם, הן בתחום המינהל הציבורי בכלל והן בתחום הניהול הסביבתי בפרט. יעדי הניהול הסביבתי בעולם המערבי ורמת איכות הסביבה בארצות אלו משמשת סמן עבור ביקורת המדינה בישראל, על-פיו יש להציב יעדים בארץ. לפיכך נדרשת על-ידי הביקורת רמת ביצוע, הן בהיקף הנושאים והן באיכותם, בהתאם לרמות הביצוע המתקדמות בעולם.

הביקורת בארץ בודקת נושאים סביבתיים בדומה לאלה הנבדקים על-ידי מוסדות ביקורת עליונים בארצות אירופה, ארה"ב, יפן, אוסטרליה ועוד. מספר מדינות, במערב-אירופה בעיקר, מבצעות ביקורת על קיומה של המדיניות הסביבתית הלאומית הכוללת של ממשלותיהם ובעיקר על קיומה ויישומה של מדיניות לאומית לפיתוח בר-קיימא, כמתחייב מהחלטות ועידת Rio. ניתן להבחין גם במגמה מסתמנת בביקורת הסביבתית, גם זאת בעיקר במרכז ובמערב-אירופה, שבה נבדקים היבטים סביבתיים של משאב סביבתי המשותף למספר מדינות הגובלות זו בזו, כגון: מניעת זיהום נהרות, או חופים, המשתרעים על-פני מספר מדינות, ועוד.

עוד סוג ביקורת שמתפתח הוא בדיקה בו-זמנית של אותו נושא סביבתי, במספר מדינות הגובלות זו בזו, כגון: מניעת זיהום נהרות, או חופים, המשתרעים על שטחן של מספר מדינות.

כמו כן נערכת ביקורת בר־זמנית של אותו נושא סביבתי במספר מדינות, מתבצעת תכנית ביקורת אחידה הכוללת ניתוח משווה של ממצאי הביקורת ויצירת מדדים כמותיים לקביעת תמונת מצב סביבתי בכל מדינה.

המצב הגיאוגרפי של מדינת ישראל והיעדר קשרים בלתי־אמצעיים עם המדינות הגובלות עמה, אינם מאפשרים, לעת הזאת, שיתוף פעולה לביצוע משותף של מטלות ביקורת עם מוסדות הביקורת העליונים של כל המדינות השכנות.

ביקורת המדינה ואיכות הסביבה בישראל – סיכום

משרד מבקר המדינה בישראל הוא מן הגופים החלוצים בביקורת בנושאי איכות הסביבה בארץ. דוחות מבקר המדינה מעוררים עניין בציבור, דבר הבא לידי ביטוי בתקשורת, בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה ובמליאת הכנסת.

החקיקה והתרחבות ההסדרה, הפיקוח והבקרה על־פני תחומים שונים במישור איכות הסביבה נתמכו על־ידי ביקורת המדינה ופרוייקטים בעלי משמעות לאיכות הסביבה קודמו בעקבות הביקורת. בכלל זה הוגבר התיאום ואיגמו משאבים של הרשויות השונות האחראיות על איכות הסביבה.

נספח א' (1)

טבלה מס' 3: ביקורת בתחום איכות הסביבה הכלולה בדרוחות שנתיים של מבקר המדינה

1. דוחות הכלולים בדוח השנתי* – בפרק על המשדז לאיכות הסביבה, וסדרי הטיפול של הנסות ושל גורמי פיקוח בדוח

| מס' דוחות | נושא המסלה | מס' דוח | עמ' דוח | מס' דוחות | מס' דוחות | דיון בנסות – מס' הנסות והשיבה | | דוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-----------|------------------------------------|---------|---------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|-----------|-----------------|-----------|------------------|-----------|
| | | | | | | מס' דוחות | עמ' דוחות | מס' דוחות | עמ' דוחות | מס' דוחות | עמ' דוחות |
| 1 | איכות האוויר בישראל | 39 | 483 | 12 – 29 | 39 | 147 | 40 | 29 | 40 | 29 | |
| 2 | פעולות למניעת זיהום ים | 41 | 92 | | 41 | 41 | 42 | 37 | 42 | 37 | |
| 3 | הקמת מתקנים לטיפול בשפכים ולטיהורם | 42 | 848 | | 42 | 164 | | | | | |
| 4 | סיליק פסולת מוצקה | 42 | 143 | 13 – 41 18 – 42 21 – 14 | 42 | 31 | 46 | 86 | 46 | 86 | |
| 5 | איכות האוויר | 43 | 75, 77 | 13 – 87 33 – 43 | 43 | 15, 13, 5 | 43 | 15 | 43 | 15 | |

* סקירה כרונולוגית מדוח 39 ועד דוח 52. משנת 1989 ועד שנת 2001.

| מס' מועד | מועקב המפקח הכללי | | זוה המפקח הכללי | | זיון בכנסת – מס' הכנסת והשיבה | עמ' 67 | מס' זוה | נושא המטלה | מס' מועד |
|----------|-------------------|-----|-----------------|----------|-------------------------------|-------------|---------|--|----------|
| | עמ' | זוה | עמ' | זוה | | | | | |
| | | | | | 15 – 24 שיבה 39 | | | | |
| 14 | | | 16 77 | 49 49 | | 67 | 49 | מסוף המטענים לחומרים מסוכנים בתחנת הרכבת באר-שבע | 14 |
| 15 | 29 | 49 | 25 82 | 49 49 | | 70-71 | 49 | זיהום מי נחלים | 15 |
| 16 | | | 17 67 | 49 49 | | 58 | 49 | המערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים | 16 |
| 17 | | | 205 | 49 | | 362 | 49 | תכנון ייעודי קרקע בחוף הים התיכון | 17 |
| 18 | | | 109 | 50 | | 184 | 50 | מתקנים היוצרים קרינה אלקטרו-מגנטית בתדרי רדיו | 18 |
| 19 | | | 358 | 51 | | -357 358 | 51 | חובלת דלק במפרץ אילת | 19 |
| 20 | | | 353 | 51 | | 347 | 51 | אספקת חול | 20 |

נספח א' (2)

2. ביקורת של מבקר המזידנה על נושאים סביבתיים הכלולה בזוח השנת, בפרקים על משרדים אחרים או בזוחות נפרדים, על תאגידים ממשלתיים

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' / זוח | עמ' / זוח | מס' / זוח | מס' / זוח | זוח המפקח הכללי | | מפקח המפקח הכללי | |
|----------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|-----------|------------------|-----------|
| | | | | | | עמ' / זוח | עמ' / זוח | עמ' / זוח | עמ' / זוח |
| 1. בריאות | מניעת מחלות לב, כל-יזם וסרטן | 40 | 229-216 | 12 | 841 | 12 | 40 | 51 | 41 |
| 2. ביטחון | היבטים בנושאי המוכנות למצבי חירום ולמלחמה | 40 | 933 | 12 | 142 | 12 | 40 | 245 | |
| 3. ביטחון | היערכות לטיפול בחומרים מסוכנים | 40 | 935 | 12 | 248 | 12 | 41 | 204 | |
| 4. שיכון | היערכות לרעידות אדמה בישראל | 41 | 136 | 12 | 279 | 12 | 41 | 59-57 | 42 |
| | | | | 13 | 157 | 13 | 44 | 118 | 44 |
| | | | | 15 | 8 | 15 | 44 | | 44 |
| | | | | 9 | 9 | 15 | | | |
| 5. ביטחון | הפיקוח על חומרים רדיו-אקטיביים | 41 | 201 | 12 | 274 | 12 | 41 | 85-83 | 42 |
| | | | | 12 | 329 | 12 | | | |

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' / דוח | עמ' עמ' | דיון בכנסת – מס' הכנסת והשיבה | דוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-------------------|---|-----------|---------|---------------------------------------|-----------------|---------|------------------|-----|
| | | | | | דוח | עמ' | דוח | עמ' |
| 6. רשויות מקומיות | הקמת מתקני ביוב, תפעולם ואחזקתם | 41 | 424 | 12 – ישיבה 309 | 41 | 173-171 | | |
| 7. ביטחון | פיקוח על בטיחות קרינה | 42 | 1136 | | | | 77 | |
| 8. רשויות מקומיות | טיפול בשפכים וסילוקם באזור יויש | 43 | 881 | | 43 | 323 | 214 | |
| 9. בריאות | איכות מני השתייה | 44 | 283 | 13 – ישיבה 202 | 44 | 150 | | |
| 10. ממי" | סדרי הטיפול במחצבות | 45 | 154 | 13 – ישיבה 46 – 45 | 45 | 129 | 61-60 345 | |
| 11. ממי" | שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים ומסחריים | 45 | 362 | 13 – ישיבה 363 א', 13 – 471 – 61 – 45 | 45 | 203 | 101 373 | |
| 12. תחבורה | תכנון מערכת התחבורה, קידום פרויקט כביש "חוצה ישראל" | 47 | 720 | 14 – ישיבה 123 – 47 – ישיבה 89 | 47 | 233 | 195 79 | |

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' / זיכרון | עמ' עמ' / זיכרון | זיון בכנסת – מס' הכנסת והישיבה | זוה המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|------------------|--|--------------|------------------|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|--|
| | | | | | עמ' עמ' / זיכרון | עמ' עמ' / זיכרון | | |
| 13. איגודי ערים | הביקורת בבתי זיקוק לנפט בע"מ | 7 | 9 | | | | | |
| 14. איגודי ערים | רכישת תוסף בנזין | 48 | 705 | | 48 | 246 | | |
| 15. בריאות | איכות מי השתייה | 50 | 297 | 15 – ישיבה 62 | 50 | 152 | | |
| 16. איכות הסביבה | שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים | 50 | 570 | | 50 | 177 | | |
| 17. תשתיות | הפרומה בענף הגז | 50 | 570 | | 50 | 245 | | |
| 18. בניי ושיכון | עמידות מפעלים ותשתיות באזור מפרץ חיפה ברעידות אדמה | 51 | 263 | | 51 | 326 | | |
| 19. בריאות | מכונים לרפואה גרעינית | 51 | 442 | | 51 | 381 | | |

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' דוח | עמ' דוח | דיון בכנסת – מס' הכנסת והישגיה | דוח המפקח הכללי | | מפקח המפקח הכללי | |
|----------------------|---|---------|---------|--------------------------------|-----------------|---------|------------------|-----|
| | | | | | עמ' | מס' דוח | עמ' | דוח |
| מס' 20. בניין ושיכון | הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים | 51 | 627 | | 425 | 51 | | |
| 21. ביטחון | הטיפול בסיכונים קרינה אלקטרו-מגנטית בלתי מייננת | 52 | 110 | | 425 | 51 | | |

| מס'/שם המשלך | נושא המטלה | מס' דוח | עמ' | דיון בכנסת – מס' הכנסת והשיבה | דוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|----------------|---|----------------|-----|-------------------------------|-----------------|---------|------------------|-----|
| | | | | | עמ' | דוח | עמ' | דוח |
| 6. ביטחון | הפיקוח על חומרים רדיו-אקטיביים | 41 | 201 | 12 – ישיבה 274 | 41 | 173-171 | | |
| 7. בריאות | איכות מני השתייה | 44 | 283 | 13 – ישיבה 202 | 44 | 150 | | |
| 8. איגודי ערים | הביקורת בבתי זיקוק לנפט בע"מ | איגודים 9 7 | | | | | | |
| 9. איגודי ערים | רכישת תוסף בטיח | 48 | 705 | | 48 | 246 | | |
| 10. בריאות | איכות מני השתייה | 50 | 297 | 15 – ישיבה 62 | 50 | 152 | | |
| 11. בריאות | מכונים לרפואה גרעינית | 51 | 442 | | 51 | 381 | | |
| 12. ביטחון | הטיפול בסוכני קרינה אלקטרי-מגנטית בלתי מייננת | 52 | 110 | | 51 | 425 | | |

2. תכנון ופעולות בקרה לשם ניצול נאות של משאבי קרקע – תכנון סביבתי

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' / זוח | עמ' / זוח | דיון בכנסת – מס' הכנסת והישיבה | זוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-----------------|--|-----------|-----------|--------------------------------|-----------------|---------|------------------|-----------|
| | | | | | עמ' | זוח | עמ' | זוח |
| 1. איכות הסביבה | הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ונדלקתם | 44 | 123 | 13 – ישיבה 87 | 43 | 13,15,5 | 43 | 15 |
| 2. איכות הסביבה | תכנון ייעודי- קרקע בחוף הים התיכון | 49 | 362 | | 49 | 205 | | |
| 3. תחבורה | תכנון מערכת התחבורה, קידום פרויקט "חוצה ישראל" | 47 | 720 | 14 – ישיבה 123 – 89 | 47 | 233 | 47 | 195 79 |
| 4. שיכון | הוועדה לשמירה על קרקע הקלאית ושטחים פתוחים | 51 | 627 | | 51 | | | |

3. תכנון, פיתוח ואחזקה של תשתיות סביבתיות המסייעות לשמירה על איכות הסביבה

| מס' / שם המשרד | נושא המטלה | מס' / זוח | עמ' / זוח | דיון בכנסת – מס' הכנסת והישיבה | זוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-------------------|--|-----------|-----------|---|-----------------|---------|------------------|-----|
| | | | | | עמ' | זוח | עמ' | זוח |
| 1. איכות הסביבה | הקמת מתקנים לטיפול בשפכים ולטיהורים | 42 | 848 | | 42 | 164 | | |
| 2. איכות הסביבה | סילוק פסולת מוצקה | 42 | 143 | 41 ישיבה – 13 18 – 42 21 ישיבה – 14 | 42 | 31 | 46 | |
| 3. איכות הסביבה | הקמת מתקנים לטיפול בשפכים הובלתם וסילוקם | 46 | 520 | 28 ישיבה – 14 | 46 | 263 | 46 | |
| 4. רשויות מקומיות | הקמת מתקני ביוב תפעולם ואחזקתם | 41 | 424 | 12 – ישיבה 309 | 41 | 173-171 | | |
| 5. רשויות מקומיות | טיפול בשפכים וסילוקם באזור יי"ש | 43 | 881 | | 43 | 323 | 43 | |
| 6. שיכון | עמידות מפעלים ותשתיות ברעידות אדמה באזור מפרץ חיפה | 51 | 263 | | 51 | 326 | | |

4. משאבי סביבה – הזגשים בזמן הצורך בניצול נאות של משאבי קרקע ומים

| מס' / שם המשדד | נושא המטלה | מס' זיוה | עמ' זיוה | מס' / זיוה | עמ' | זיון בכנסת – מס' הכנסת והשיבה | זוה המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-----------------|---|----------|----------|------------|-------|-------------------------------|-----------------|------|------------------|---------|
| | | | | | | | עמ' | זיוה | עמ' | זיוה |
| 1. איכות הסביבה | פעולות למניעת זיהום ים | 41 | 92 | 41 | 579 | – | 41 | 42 | עמ' 37 | זיוה 42 |
| 2. איכות הסביבה | הגנה על הטטחים הפתוחים | 48 | 579 | 48 | 71-70 | – | 48 | 42 | עמ' 193 | זיוה 48 |
| 3. איכות הסביבה | זיהום מים נחלים | 49 | 358-357 | 49 | 347 | – | 49 | 49 | עמ' 29 | זיוה 49 |
| 4. איכות הסביבה | הובלת דלק במפרץ אילת | 51 | 154 | 51 | 362 | – | 51 | 49 | עמ' 358 | זיוה 51 |
| 5. איכות הסביבה | אספקת חול | 51 | 347 | 51 | 570 | – | 51 | 49 | עמ' 353 | זיוה 51 |
| 6. ממי" | סדרי הטופול במתצבות | 45 | 154 | 45 | 570 | – | 45 | 45 | עמ' 61-60 | זיוה 45 |
| 7. ממי" | שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים מסחריים | 45 | 362 | 45 | 570 | – | 45 | 45 | עמ' 101 | זיוה 45 |
| 8. איכות הסביבה | שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים | 50 | 570 | 50 | 177 | – | 50 | 45 | עמ' 373 | זיוה 45 |

5. סדרי טיפול בחומרים מסוכנים ובאירועי חירום

| מס'/שם המשלך | נושא המטלה | מס' דוח | עמ' דוח | דיון בכנסת – מס' הכנסת והשיבה | דוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|-----------------|---|---------|---------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|------------------|---------|
| | | | | | עמ' | מס' דוח | עמ' | דוח |
| 1. | היבטים בתחום הפיקוח על חומרים מסוכנים | 45 | 55 | 13 – ישיבה 373 13 – 383 | 45 | 91 | עמ' דוח | עמ' דוח |
| 2. | פיקוח על בטיחות קרינה ופינוי פסולת רדיו-אקטיבית | 45 | 68 | 13 – ישיבה 464 | 45 | 96 | 45 | 42 |
| 3. | הטיפול בפסולת של חומרים מסוכנים | 46 | 78 | 14 – ישיבה 46, 21 14 – ישיבה 135 | 46 46 46 | 79 91 105 | | |
| 4. | מסוף המטענים לחומרים מסוכנים בתחנת הרכבת בבאר-שבע | 49 | 67 | 15 – ישיבה 39-24 | 49 49 | 16 77 | | |
| 5. איכות הסביבה | המערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים | 49 | 58 | | 49 49 | 17 67 | | |

| מס' / שם המשלך | נושא המטלה | מס' דוח | עמ' עמ' | דיון בכנסת – מס' הכנסת והשיגור | דוח המפקח הכללי | | מעקב המפקח הכללי | |
|----------------|---|---------|---------|--|-----------------|-------|------------------|-----|
| | | | | | דוח | עמ' | דוח | עמ' |
| 6. ביטחון | היבטים בנושאי המוכנות למצבי חירום ולמלחמה | 40 | 935 | 142 – שיגור – 12 | 40 | 245 | | |
| 7. ביטחון | היערכות לטיפול בחומרים מסוכנים | 40 | 935 | 248 – שיגור – 12 180 – 13 | | | | |
| 8. שיכון | היערכות לרעידות אדמה בישראל | 41 | 136 | 279 – שיגור – 12 157 – 13 8 – 15 9 – 15 | 44 | 118 | 44 | |
| 9. | הרפורמה בעניי הג' ה | 50 | 570 | | 50 | 245 | | |
| | | | | | 43 | 59-57 | 42 | |
| | | | | | 187 | 118 | 44 | |
| | | | | | 219 | | 44 | |

נספח ב' (1)

מוסדות ביקורת המדינה בעולם, ביקורת בתחום איכות הסביבה

1. טבלה מס' 5: היקף דוחות הביקורת, ביקורת ביצוע (performance), שבוצעו על-ידי מוסדות ביקורת עליונים בשנים 1994-1996 ובשנים 1997-1999, על-פי מיון לתחומים:

| מס' דוחות 1999-1997 | מס' דוחות 1996-1994 | מיון לפי תחומים |
|------------------------|------------------------|---|
| 63 | 61 | א. ביקורת מדיניות סביבתית |
| 264 | 247 | ב. ביקורת על ביצוע ויישום תכניות סביבתיות |
| 108 | 108 | ג. הערכת התפוקה ו/או השפעה של תכניות לאומיות סביבתיות קיימות |
| 28 | 43 | ד. הערכת ההשפעה והתפוקה של תכניות לאומיות סביבתיות מוצעות |
| 94 | 64 | ה. ביקורת היבטים סביבתיים בתכניות לאומיות סביבתיות |
| 212 | 167 | ו. ביקורת חוקיות – יישום הוראות חוק, תקנות והוראות מנהליות בנושא איכות הסביבה |
| 57 | 104 | ז. ביקורת על יישום מחויבויות ממשלתיות הנובעות מהסכמים ואמנות בין-לאומיות |
| 156 | 117 | ח. ביקורת המינהל הסביבתי הממשלתי |
| 560 | 589 | סה"כ |

נספח ב' (2)

2. טבלה מס' 6: היקף דוחות הביקורת – על-פי הדיווחים של מוסדות ביקורת עליונים לקבוצת העבודה של איכות הסביבה של INTOSAI, לפי מיון נושאי:

| מס' דוחות 1999-1997 | מס' דוחות 1996-1994 | נושא הביקורת |
|------------------------|------------------------|--|
| 25 | 29 | 1. מים מלוחים, זיהום הים |
| 131 | 147 | 2. מים שפירים: מי שתייה, איכות המים, נהרות, אגמים |
| 59 | 74 | 3. זיהום קרקע, אתרים מזוהמים |
| 25 | 29 | 5. אנרגיה |
| 103 | 126 | 6. פסולת: פסולת בכלל, פסולת חומרים מסוכנים, פסולת מוצקה, סילוק פסולת והטמנתה |
| 18 | 23 | 7. מניעת רעש |
| 102 | 83 | 8. טבע ופנאי, שימור ושיקום אתרי טבע ומורשת תרבותית; פנאי ותיירות |
| 57 | 57 | 9. מערכות אקולוגיות, תשתיות אקולוגיות ניהול מערכות אקולוגיות |
| 85 | 85 | 10. חקלאות, מרעה, פיתוח קרקע, ייעור |
| 33 | 30 | 11. טיפול באסונות ומוכנות לחירום |
| 74 | 73 | 12. מניעת זיהומים |
| 81 | 70 | 13. מניעת זיהום תעשייתי |

| מס' דוחות 1999-1997 | מס' דוחות 1996-1994 | נושא הביקורת |
|------------------------|------------------------|--|
| 72 | 18 | 14. חומציות (גשם חומצי, חומציות מים ואוויר) |
| 40 | 64 | 15. מחצבים ומשאבי טבע, כרייה וחציבה, גז, נפט וכו' |
| 31 | 32 | 16. דיג |
| 32 | 61 | 17. תחבורה והובלת מטענים |
| 72 | 110 | 18. סביבה ובריאות הציבור |
| 16 | 20 | 19. שינוי אקלים ופגיעה בשכבת האוזון |
| 162 | 81 | 20. מינהל סביבתי ע"י רשויות ציבוריות ומחלקות ממשלתיות. |

סיכום

תמונת המצב של המינהל הסביבתי במדינות העולם הפזורות על-פני כדור הארץ, מראה שאין דפוס אחיד של מינהל ואין דרך להגדרתו על בסיס אפיון נראה לעין של המדינה. צורותיו ואופניו של המינהל הסביבתי משתנים ממדינה למדינה בהתאם לגורמים רבים התלויים במדינה עצמה. גם בישראל התעצב המינהל הסביבתי, באופן הייחודי לה והמאפיין אותה⁸⁸⁶.

בניגוד למדינות אחרות, אין בישראל חוקה ואין חוק יסוד שיקבע את עקרונות השמירה על הסביבה. זהו אחד הגורמים המאפשרים לזרוע המבצעת של המינהל הסביבתי חופש פעולה רב יותר, ואולי גם הפחתה ברמת ההכוונה של דרכי התנהלותו. מבין שלוש ההגדרות הכלליות של דרכי ההתארגנות של המינהלים הסביבתיים במדינות עולם, המציאות בישראל היא של משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות וגופי מינהל רבים, המחזיקים סמכויות בעניינים סביבתיים.

טרם הקמתו של המשרד לאיכות הסביבה בישראל, נכתב: "אין בישראל מדיניות לאומית אחידה. קיימת, אמנם, מדיניות מוסדית בנושאים סביבתיים מסוימים אך גם היא לוקה בחסר. הפיצול הארגוני הוא, ללא ספק, הגורם העיקרי בעוכרי המדיניות הלאומית"⁸⁸⁷. נראה שדברים אלה נכונים גם לימינו אלה.

⁸⁸⁶ אם כי אין להסיק מכך שלא ניתן ללמוד ולאמץ את הטוב והמתאים הקיים במינהלי סביבה אחרים בעולם.

⁸⁸⁷ פרוזינין ע', גלס י', ישראל בשנות האלפיים, מכון ירושלים לחקר ישראל, המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, 1992, עמ' 124.

רשויות ציבוריות רבות עוסקות בישראל בנושאי איכות הסביבה על היבטיהם השונים. חלקן הגדול פועל בתחומי הסביבה, בלי שיהיה לגורם שלטוני מרכזי, סמכויות ברורות לכוון את פעילותן, או לבקרה.

במסגרת עבודה זו נחקרו ותועדו דרכי ההתנהלות והפריסה של גופים ויחידות אשר עוסקים בנושאי איכות הסביבה ופזורים על-פני הרשויות הציבוריות בישראל, מבניהם והתשתית המנהלית והחוקית לפעולתם. עד לעריכת מחקר זה לא הוכן "מורה הנבוכים" שיאפשר ידיעה או התמצאות בסבך היחידות העוסקות במינהל הציבורי בנושאי איכות הסביבה ובאופני פעולתן.

יחידות אלו פועלות בתחומי איכות הסביבה ללא קיומו של גורם מרכזי, ללא הכוונה אחידה, בלי חובת תיאום בינן לבין עצמן, עם מטרות שונות הנגזרות מהדגשים הקיימים אצלן, או במשרד הממשלתי שלצדו, או במסגרתו, הן פועלות.

ריבוי הרשויות הציבוריות בתחומי הסביבה – השותפות לחובות ולאחריות מחד גיסא, ולזכויות ולסמכויות מאידך גיסא – עלול להביא במקרים מסוימים ליריבויות, למחלוקות על סמכויות, לכפילויות, לבזבזי משאבים וכוח-אדם ולניפוח מנגנונים, לניגודי אינטרסים, לפעולות מתנגשות, לאי-ודאות מצד הציבור, לתסכולים ולכעס. לצד אלה יהיו גם תופעות של השתמטות מעשייה, הזנחה של תחומים סביבתיים, או היעדר פעילות או אכיפה, מתוך כוונה, או הנחה, שהביצוע יישאר לבעל הסמכות המקבילה.

התוצאה ניכרת בדוחות השנתיים של משרד מבקר המדינה, בפרקים העוסקים בנושאי איכות הסביבה⁸⁸⁸.

ממצאי העבודה עולה המסקנה כי יש לבחון את המבנה הקיים מול מבנים אפשריים אחרים, על-מנת לשפר את דרכי התנהלות המינהל בישראל בתחומי הסביבה. עיקר הבדיקה של שינויים אפשריים אלה, אמור להתרכז בצורך בפישוט ובריכוז הסמכויות והעשייה המינהלית הסביבתית בידי פחות גופי שלטון מרכזי, או חלוקה וריכוז הרשויות לפי תחומי פעילות, ומעקב אחר דרכי וצורכי פעולתן, לאורך זמן.

⁸⁸⁸ ייתכן כי זו גם אחת הסיבות לתוצאה המתוארת ע"י השופט אנגלהרד: "לצער, המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת. אנו מפגרים בנושא איכות הסביבה פיגור רב אחר רוב המדינות המפותחות".
ע"א 8116/99 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שומרון, פ"ד נה(5) 196, 209.

בולט היעדרו של מנגנון תקופתי שיערוך בדיקות, או הערכה ועדכון של "מפת" הפעילות, הסמכויות, התיאום, המשאבים וכיו"ב, של הרשויות הציבוריות הפועלות בתחומי הסביבה.

במקביל יש לבחון את טיב ומהות הקשרים הקיימים והנדרשים בין הרשויות הציבוריות העוסקות בנושאי הסביבה לבין עצמן, לבין משרדי ממשלה וגופי שלטון אחרים. כמו כן יש לבדוק אם הסדרה, או מתן עדיפות לפעילות הרשויות בתחומי איכות הסביבה – צריכה לעבור גם דרך החלטות ממשלה, או בחקיקה.

מאחר שאך טבעי הוא שחלק מהנושאים שבטיפול הופכים עם הזמן לפחות רלוונטיים, יש ליצור הליכים ומנגנון לסילוק נושאים שפג תוקפם ולקליטת נושאים "חמים" שנוספו, או שנוצר הצורך להעבירם לטיפול מגוף אחד למשנהו.

בהקשרים אלה של מינהל סביבתי, בולטת גם החשיבות של מעורבות הרשות לביקורת המדינה, והחיוניות שביישום ממצאיה.