

מפרץ חיפה-ניהול סביבתי

פרופ' עדי וולפסון

המרכז לתהליכים ירוקים, המכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון

רקע

מפרץ חיפה הינו מפרץ לחוף הים התיכון, באזור הצפוני של מדינת ישראל. האזור מאכלס ערים, מתחמי תעשייה ומסחר, לרבות מתחם תעשייה פטרוכימית, תשתיות לאומיות, שטחים חקלאים ושמורות טבע. בנוסף, המבנה הגאוגרפי והטופוגרפי הייחודי של האזור גורם להיווצרות של תנאים מיקרו-אקלימיים מיוחדים. כל אלו, הובילו לכך שכיום אזור מפרץ חיפה הוא אחד ממוקדי הזיהום הסביבתי הגדולים בישראל, לרבות זיהום אוויר, מקורות מים וקרקע. זיהום זה גורם לפגיעה בבריאות הציבור כמו גם לפגיעה במגוון הביולוגי ובמערכות אקולוגיות.

התעשייה במפרץ

במפרץ חיפה מרוכזות כמה מהתעשיות הפטרוכימיות והכימיות הגדולות בישראל (מתחם בז"ן, דשנים ועוד), לצד מתחמי תשתיות לאומיות של דלק ואנרגיה ונמל. כמו כן, כיום עומדות על הפרק כמה תכניות להרחבת המפעלים במתחם בז"ן ולהקמת מפעלים ומתקני תשתיות חדשים במתחם קרקעות הצפון, לצד הרחבת הנמל. התעשיות הכימיות במפרץ מייצרות כימיקלים רבים החיוניים למשק המקומי ואף מייצאות לחו"ל, מהוות מנוע צמיחה כלכלי אזורי ולאומי, תורמת לצמיחה במשק ומספקות תעסוקה ישירה ועקיפה לאוכלוסייה רבה. יחד עם זאת, יש להן פוטנציאל משמעותי לפגיעה באיכות הסביבה ובבריאות הציבור. לכן, על מנת להבטיח את איכות החיים ואיכות הסביבה במפרץ, יש לשקלל את ההיבטים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים באזור על פי המודלים של פיתוח בר-קיימא וצמיחה ירוקה- פיתוח העונה על צרכי ההווה מבלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צרכיהם בעתיד, וצמיחה המאפשרת פיתוח, ייצור והרחבת האפשרויות במשק לצד שמירה על איכות הסביבה ועל צדק חברתי.

ניהול סביבתי

על מנת להגיע ליעדים של פיתוח בר-קיימא וצמיחה ירוקה במפרץ חיפה יש ליישם בשטח מנגנון של ניהול סביבתי, מנגנון שיפעל לצמצום ו/או מניעה של ההשפעות הסביבתיות של תהליכי הייצור, ויוכל לבחון את התהליכים הקיימים והעתידיים בעיניים מקצועיות ולפקח עליהם.

כיום, הניהול הסביבתי של המתחם הפטרוכימי במפרץ חיפה מתחלק בין מספר גורמים לפי הסמכויות שלהם: (1) המשרד להגנת הסביבה- קביעת מדיניות הסדרה ופיקוח וקביעת תנאים ודרישות סביבתיות ברישיון עסק כמו גם אכיפה, (2) עיריית חיפה- אישור תוכניות פיתוח מקומיות (קיימת ועדה מקומית משותפת לתכנון ובניה למתחם בז"ן בה שותפות רשויות מקומיות נוספות הגובלות במתחם), פיקוח ואכיפה, (3) איגוד ערים חיפה- הצבת דרישות סביבתיות, לרבות היתרי בנייה ותנאים לרישיון עסק או להיתרי רעלים, ניטור וטיפול במפגעים סביבתיים ובחומרים מסוכנים, פיקוח ובקרה. בהקשר זה, חשוב לציין כי גם קיימת חברה המשותפת לרשויות הגובלות במתחם בז"ן (החברה העירונית המשותפת למתחם בתי הזיקוק בע"מ), שמבצעת את גביית הארנונה

פרופ' עדי וולפסון

רמ"ח הנדסה כימית

מן המפעלים במתחם ואת חלוקתה בין הרשויות בהתאם להחלטת משרד הפנים, החלטה שהתקבלה בעקבות המלצה של ועדת גבולות להעביר את המתחם משטח גלילי לשטח המשוך מוניציפלית לעיר חיפה ולחלק את כספי הארנונה בין הרשויות הגובלות (חיפה (45%), קריית אתא (25%), מועצה אזורית זבולון (15%) ונשר (15%)).

לבסוף, מערך הניהול הסביבתי הנוכחי במפרץ חיפה כשל והוביל לפגיעה בבריאות הציבור ולירידה באמון הציבור בתעשיינים וברשויות. העובדות בשטח מצביעות על כך שאיכות האוויר באזור מפרץ חיפה ירודה ומובילה לתחלואה ותמותה טרם עת חריגות. לאחרונה אף החליטה המדינה על תכנית לאומית להפחתת זיהום האוויר באזור. יחד עם זאת, ניהול סביבתי חייב לקחת בחשבון גם היבטים כלכליים וחברתיים, לרבות התייחסות להיבטים אורבניים.

מנגנון לניהול סביבתי

המנגנון לניהול הסביבתי במפרץ חיפה חייב להתייחס להיבטים הבאים:

1. תכנון ובנייה: בחינת תכניות סטטוטוריות, התייחסות לתוכניות ברמות השונות, בחינת חלופות ותסקירי השפעה על הסביבה.
2. סקרים ותסקירים: הצגת דרישות לתסקירי השפעה על הסביבה והבריאות ולסקר סיכונים. בחינת הסקרים עבור תהליכי ייצור בתעשיות הקיימות ובמתחמים החדשים, לרבות טכנולוגיות וחלופות.
3. רישוי עסקים: קיום כלל הדרישות לרישוי עסקים והנפקת רישיון עסק.
4. ניטור סביבתי: הקמת מערך ניטור ייעודי וייחודי- ניטור אוויר, מים וקרקע, ניטור רציף ונקודתי- פליטות מוקדיות ובלתי מוקדיות.
5. פיקוח: הקמת יחידת פיקוח ייעודית וייחודית.
6. אכיפה: הקמת יחידה משפטית ייעודית וייחודית.

פרט להיבטים הסביבתיים יש להתייחס גם להיבטים חברתיים וכלכליים:

1. חברתי: התייחסות למצב החברתי של התושבים, החל בביטחון אישי ומשפחתי, לרבות בהקשר הבריאותי, וביטחון תעסוקתי, דרך האמון של הציבור במנגנונים הציבוריים, בתעשייה ובנבחרי הציבור, המקומיים והלאומיים, ועד לתחושה של חיבור למקום וגאווה.
2. אורבני: התייחסות למרחב כולו ולמרחק העירוני ובמיוחד להיבטים גיאוגרפיים, כלכליים, חברתיים ופוליטיים, ולחיבור בין הסביבה הפיזית לתושבים.
3. כלכלי: התועלות הכלכליות של אזור התעשייה לכלכלה המקומית ולמשק הישראלי, בהיבטים של תשלומי מיסים, תעסוקה ותרומה לצמיחה המקומית והלאומית.
4. תעשייתי: הצורך בניהול סביבתי מקצועי, מרוכז, אחיד ורציף לצד שיפור הנראות הציבורית והחיבור לקהילה.

איכות הסביבה ובריאות הציבור עומדים מעל לשיקולים כלכליים ואינטרסים צרים. פעילות התעשייה חיונית והכרחית ואין למדינת ישראל חצר אחורית. אפשר ואף צריך לקיים תעשייה נקייה, ואף בסמיכות לאזורים מיושבים. דרושה אחריות ציבורית והוגנות של נבחרי ציבור, תעשיינים והציבור הרחב. שיח ושיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני סביבה ותעשייה. שקיפות מלאה בנוגע לתהליכים, נתוני ניטור, נתונים סביבתיים אחרים ונתונים כלכליים.

חלופות ראשוניות

החלופות למערך לניהול סביבתי במפרץ חיפה חייבות לקחת בחשבון את כלל ההיבטים הסביבתיים, הכלכליים והחברתיים בחיבור למצב הנתון בשטח, ולהתייחס לטווח הקצר ולטווח הארוך. בשלב הראשון, לפני קידום תכניות אלו ואחרות, יש לבצע שני סקרים עיקריים:

- א. **סקר תעשייתי**: הסקר יתבצע בקרב התעשייה הקיימת כיום במפרץ חיפה בכלל ובמתחם הפטרוכימי בפרט. הסקר יתמקד בתהליכי הייצור, בסוגים ובכמויות של חומרי גלם ובפליטות לרבות חומרים מסוכנים, בטכנולוגיות הייצור ובטכנולוגיות הסביבתיות, בהעסקה ישירה ועקיפה, בהיבטים כלכליים (שווקים, תשלום מיסים, תרומה לתל"ג, היקף ייצוא ועוד) ועוד. הסקר יכלול גם את תכניות ההרחבה המתוכננות באזור. כמו כן, הסקר יבחן חלופות אפשרויות למיקום התעשיות השונות. חשוב לציין כי חלק ניכר מהנתונים נמצא בידי המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והרשויות המקומיות.
- ב. **סקר סביבתי**: סקר בנוגע להשפעות על הסביבה ועל התושבים של הפעילות התעשייתית ומערך התשתיות הלאומיות במפרץ חיפה. הסקר יבחן גם את הסמכויות של המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות ואיגוד ערים חיפה בתחום הסביבתי, את מערך הניטור (היקף, סוג המדידות וכד'), מערך הפיקוח והאכיפה ועוד.

בנוסף, כל מערך או מנגנון ניהול, וכך גם מערך לניהול סביבתי, חייב להישען על שתי רגליים מרכזיות:

1. **תקציב**: הגדרה של תקציב ייעודי מתשלומי הארנונה של המפעלים לטובת הניהול הסביבתי.
2. **כוח אדם**: הקמת מערך כוח אדם מקצועי ויעודי, שיוכל להתמודד עם מכלול האתגרים הסביבתיים באזור.

כדי לקדם את איכות הסביבה במפרץ על בסיס העקרונות של פיתוח בר-קיימא וצמיחה ירוקה, מוצעות בשלב הראשון החלופות הבאות:

- חלופה 1 – שיפור המערך הקיים**: הגברת הפעילות של הפונקציות השונות במערך הקיים, חלוקת תפקידים נכונה ואינטגרציה בין הגופים השונים. הגדלת התקציבים והוספת כוח אדם ייעודי.
- חלופה 2 – הקמת מנהלת תעשייה ייעודית במפרץ**: המנהלת תהיה תחת עיריית חיפה או תחת אגד של כלל הרשויות הגובלות במתחמים התעשייתיים, ותרכז את כלל הפעולות הקשורות במתחמים אלה, לרבות

הפעלה של יחידה סביבתית ייחודית וייעודית, ואת הקשרים עם הגופים השונים. המנהלת תתקצב מכספי הארנונה של המפעלים ותמנה כוח אדם מקצועי לטובת המשימות השונות

חלופה 3 - הקמת מועצה מקומית תעשייתית במפרץ: הפקעת השטח הקיים והקמת מועצה ממונה עם שלושה נציגי משרדי ממשלה (יו"ר המועצה ממונה שר הפנים, ממונה שר הכלכלה וממונה שר הבריאות), שלושה נציגי רשויות גובלות ושלושה נציגי מפעלים.

טבלה מס' 1 מציגה השוואה בסיסית בין החלופות השונות.

טבלה מס' 1: השוואה בין החלופות השונות.

היבט	חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
סטטוטורי	ניהול מקומי על ידי נבחרים ציבור ופקידות.	ניהול מקומי על ידי נבחרים ציבור, באמצעות מנהלת.	ניהול לאומי על ידי נציגי ציבור ונציגי תעשייה.
ניהול	ניהול מבוזר כאשר גופים עירוניים שונים עוסקים בנושאים הסביבתיים השונים כחלק מעבודתם השוטפת ובמקביל לנושאים אחרים.	ניהול מרוכז, ייעודי ומקצועי.	ניהול מרוכז, ייעודי ומקצועי.
אורבני	שמירה על הרצף התכנוני והניהולי של מטרופולין חיפה. שמירה על המרקם העירוני והמטרופוליטני.	שמירה על הרצף התכנוני והניהולי של מטרופולין חיפה. שמירה על המרקם העירוני והמטרופוליטני.	חלוקת המפרץ לשלושה אזורים וקריעה של המטרופולין לשניים. פגיעה במרקם העירוני והמטרופוליטני.
כלכלי	ארנונה לרשויות המקומיות.	ארנונה למנהלת (והיתרה לרשויות המקומיות).	ארנונה למועצה. (ניתן להגדיר שחלק מהתקציב יועבר לרשויות).
אמון	המערכת הקיימת כשלה ויהיה קשה לשקם אותה ולבנות את אמון הציבור בה.	הקמה של מערך ניהולי חדש ואפשרות לבנות אמון מחדש.	חוסר אמון בניהול חיצוני שאינו נבחר, מנותק מהשטח ונעשה בשיתוף המפעלים.

מלימוד ראשוני של המצב בשטח ושל החלופות השונות עולות הנקודות הבאות:

1. מצב איכות הסביבה כיום גרוע ומוביל לפגיעה בבריאות הציבור ובתדמית של האזור (מבחינת הציבור הרחב ההתייחסות היא בעיקר לאיכות האוויר).
2. הניהול הסביבתי הנוכחי כשל. הניהול לא מקצועי, לא אמין, ולא שקוף. הוא נתפס כניהול שמיטיב עם התעשייה.
3. קיים חוסר אמון מוחלט בין הציבור הרחב וארגוני ופעילי הסביבה לבין התעשייה ונבחרי הציבור. חוסר האמון מופנה בראש ובראשונה למפעלים, שנתפסים ככאלו שמוכנים לסכן ולפגוע בביטחון ובבריאות הציבור כדי לגרוף רווחים וכאלו שמנותקים מהציבור, אך גם לרשויות ובעיקר לרשויות הלאומיות ובראשם המשרד להגנת הסביבה. קיים חשש אמיתי שניהול חיצוני, שממונה על ידי משרדי הממשלה ונעשה בשיתוף של המפעלים, לא יפעל לטובת התושבים. כמו כן, התפיסה היא שבעוד שנבחרו הציבור המקומיים עומדים לבחירת הציבור בכל 5 שנים, הממונים החיצוניים אינם נבחרים על ידי הציבור ויפעלו "מעל לראשו" של ציבור.
4. הרשויות המקומיות הגובלות במתחם בז"ן תלויות בתשלומי הארנונה של המתחם, אך תשלומים אלה לא מופנים בעיקרם לניהול הסביבתי של המתחם.
5. הפקעת השטח יכולה לקרוע את המטרופולין לשניים ולפגוע בניסיונות לחיזוק המטרופולין ובעיקר בתוכניות לפיתוח תרבות פנאי ותיירות באזור (גשר בין חיפה לקריות, פארק הקישון, מרינה וכד'). קיים חשש שהפקעת השטח התעשייתי מהרשויות יקדם בהמשך גם את הפקעת השטח של הנמל והשטח בין הנמל לבין בז"ן מהתחום המוניציפלי של העיר.
6. ברור לכל שיש להתחיל ולפעול באופן מידי, ובמקביל לפעול להקמת מנגנון ניהול ממוסד ומקצועי.

על בסיס כל האמור לעיל נראה כי החלופה המתאימה ביותר מכל ההיבטים למתחם התעשייתי במפרץ חיפה היא חלופה מס' 2- מנהלת תעשייה ייעודית.