

המשרד להגנת הסביבה

פעולות הביקורת

באגף פסולת מוצקה שבאשכול תשתיות, באשכול אכיפה, בלשכה המשפטית, בחשבות ובמחוז המרכז של המשרד נבדק הטיפול בפסולת הבניין. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד הביטחון, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התשתיות הלאומיות, במינהל מקרקעי ישראל ובמע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ.

כמו כן נבדקו באגף פסולת מוצקה שבאשכול תשתיות פעולות המשרד לאיסוף מכלי משקה ריקים.

באשכול אכיפה, בלשכה המשפטית ובחשבות המשרד נבדקו פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה והאפקטיביות שלהן. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה על כוננות עובדים בשירות המדינה נכלל המשרד להגנת הסביבה. בעיקר נבדקו אלה: (א) הבסיס הנורמטיבי שעליו נשענים משרדי הממשלה בבואם לקבוע את הצורך בכוננות ולקיימה; (ב) קיום ההוראות והכללים בעניין תכנון כוננויות, רישומיהן, דיווחים עליהן, בקרה ופיקוח על קיומן והתשלום לעובדים בגינן (ראו עמ' 73).

הטיפול בפסולת בניין

תקציר

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-7.5 מיליון טון¹, כמחציתה פסולת בניין והריסות וכמחציתה עודפי עפר². רוב פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים בישראל מושלך באתרים לא מוסדרים או בצדי דרכים ובשטחים פתוחים, ורק מיעוטה מגיע לאתרי הפסולת המוסדרים.

המשרד להגנת הסביבה אחראי לפיתוח תוכניות להגנה על הסביבה, ובכלל זה להסדרת הטיפול בבעיית פסולת הבניין, לרבות קידום תכנון ופיתוח אתרים להטמנה ומיחזור פסולת בניין, פיתוח שימושים לפסולת בניין, פעולות אכיפה לניקוי שטחים מפסולת בניין ואכיפה נגד משליכה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרדי הממשלה ובראשם המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) בפסולת הבניין, ובייחוד את פעילותם ליישום החלטת הממשלה³. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד - באגף פסולת מוצקה (להלן - האגף), באשכול אכיפה, בלשכה המשפטית, בחשבות ובמחוז המרכז של המשרד, ובמשרדי ממשלה ובגופים האלה: משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ומשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ו-"מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ" (להלן - חל"ד). בירורי השלמה נערכו בכמה רשויות מקומיות⁴.

1 פסולת בניין, עדכון מ-26.6.07, אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה www.sviva.gov.il
 2 לשם השוואה כמות הפסולת הביתית הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-5.7 מיליון טון.
 3 החלטה מס' 2927, מיום 9.02.03, בעניין "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".
 4 משרד מבקר המדינה התייחס בעבר במספר דוחות לסוגיית הטיפול בפסולת בניין: בדוח שנתי 58א, בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", עמ' 285, נבדק הפיקוח והטיפול של גורמי אכיפה שונים בהפעלתם של אתרי אשפה, וביניהם אתרי פסולת בתחומי מועצות אזוריות מסוימות; בדוח ביקורת על עיריית מודיעין-מכבים-רעות שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות, 2005, בפרק "טיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר", עמ' 459, נבדקן הליכי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר מאז הקמת העיר מודיעין; בדוח הביקורת על עיריית ירושלים שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות 2003, בפרק "ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277, נבדק, בין היתר, טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר.

עיקרי הממצאים

תכנון מדיניות כוללת

רוב פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים בישראל מושלך באתרים לא מוסדרים או בצדי דרכים ובשטחים פתוחים. רק מיעוטה מגיע לאתרי הפסולת המוסדרים ורק אחוזים בודדים מגיעים למיחזור. להשלכת פסולת בניין באופן לא מוסדר השפעות שליליות רבות: פגיעה בשטחים פתוחים, דלדול משאבים טבעיים בשל חציבה נוספת במקום שימוש בפסולת בניין ממוחזרת, נזק כלכלי עקב ירידת הערך של קרקע מזוהמת, שקיעה וגלישה של קרקע, זיהום מי התהום והקרקע, זיהום אויר ומפגעי ריח בעיקר כתוצאה משריפת פסולת, יצירת מוקדי משיכה למזיקים ועוד. מכלול הנזקים והחלופות לטיפול בבעיית פסולת הבניין דורש גיבוש מדיניות וטיפול מערכתי ועקבי בחקיקה, באכיפה, ובקביעת מנגנוני תמחור ותמריצים שיהפכו את פתרונות מיחזור הפסולת לכדאיים גם מהבחינה הכלכלית.

מדינות רבות במערב אירופה בחנו חלופות של טיפול בפסולת בניין במונחים של עלות-תועלת, הגיעו למסקנה שפתרון המיחזור הוא עדיף, גיבשו מדיניות ואימצו כלים המחייבים והמעודדים מיחזור פסולת בניין.

המשרד ומשרד האוצר, טרם קבעו מדיניות כוללת הלוקחת בחשבון את הנזק הכספי המצטבר הגדול הנגרם למשק המדינה במשך שנים כתוצאה מהשלכת פסולת, ומנגד את התועלות שבאימוץ פתרונות שונים לבעיה - הטמנה או מיחזור, ולא גזרו ממנה תכנית הכוללת הסדרה, אכיפה ותמריצים. בחינת עלויות המיחזור בהשוואה לעלויות ההטמנה אינה מצביעה על מתן עדיפות למיחזור; מכאן שאין לקבלנים תמריץ למחזר את פסולת הבניין על פני הטמנתה. כמו כן, בעבודות פיתוח במימון ציבורי אין לקבלנים מחויבים לבצע מיחזור.

בנסיבות אלו שיעור המיחזור בארץ נמוך - בשנת 2006 עמד על כ-14% מהכמות השנתית של פסולת בניין לעומת שיעור מיחזור שנע בין 35 ל-90 אחוזים במדינות מערב אירופה.

החלטת הממשלה להסדיר את הטיפול בפסולת בניין

בפברואר 2003 אישרה הממשלה תכנית שיזם המשרד והטילה "על השר להגנת הסביבה להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005". החלטת הממשלה כללה כמה מרכיבים: הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הסדרת אתרי הטמנה ומיחזור; פיתוח שימושים לחומר ממוחזר בתשתיות ובתעשייה; ניקוי שטחים; הגברת האכיפה והענישה. הממשלה הקציבה לביצוע התוכנית 54 מליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן ביצוע החלטת הממשלה והעלה כי מרכיבים מהותיים שלה לא בוצעו או החלו להתבצע באיחור, כפי שיפורט להלן:

ישום החלטת הממשלה: שנתיים לאחר החלטת הממשלה, בפברואר 2005 פנה המשרד למשרד הפנים על מנת שינחה את הרשויות המקומיות לגבי הקמה

והפעלה של תחנות מעבר לפסולת בניין; באמצע 2005 החל לתאם עם משרד הבינוי והשיכון חיוב קבלנים לפנות פסולת לאתרים מוסדרים⁵ וטיפול בפסולת בניין; בנובמבר 2005 (סמוך למועד המתוכנן לסיום התכנית) אישר המשרד תמיכות לרשויות המקומיות וליזמים פרטיים בקידום פרויקטים לטיפול בפסולת בניין.

ניצול התקציב שאושר: המשרד ניצל מדי שנה שיעור קטן מתוך התקציבים שהועמדו לרשותו, ובמצטבר עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, ניצל המשרד כ-19.4 מליון ש"ח בלבד מתוך 54 מליון ש"ח שהועמד לרשותו (כ-36%). השיעור הנמוך של הניצול על פני השנים מעמיד בספק את יכולת המשרד להתמודד עם המשימות והאתגרים הניצבים לפניו בתחום פסולת הבניין.

תכנון אתרים חדשים להטמנת פסולת בניין ומיחזור: אחת הבעיות הנוגעות בטיפול בפסולת בניין היא היעדר היצע מספיק של אתרים לפינוי פסולת ולטיפול בה בפריסה ארצית, ובעיקר במרכז הארץ, שבו נעשות רוב עבודות הפיתוח והבינוי.

משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - ממ"י והמשרד להגנת הסביבה - לא פעלו בצורה מספקת כדי להביא לאישור ולהקצאת אתרים נוספים להטמנה ומיחזור של פסולת בניין. ממ"י אחראית למתן הרשאות לתכנון, להקמה, להפעלה ולשיווק של אתרים להטמנת פסולת, וכן להקצאת קרקעות לתחנות מעבר לטיפול בפסולת בניין. באוגוסט 2002 דנה הנהלת ממ"י במחסור באתרי הטמנת פסולת בניין ובצורך לשווק קרקע לאתרים נוספים. ביולי 2005 פנה המשרד לממ"י להקצות אתרים נוספים להטמנה ומיחזור פסולת בניין, ובספטמבר 2006 החלו ממ"י והמשרד לדון בשיווק אתרים. בפועל, בארבע השנים שחלפו מאז החלטת הממשלה הביאו פעולות ממ"י לפתיחתו של אתר אחד בלבד בצפון הארץ.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין ברשויות המקומיות: על פי החלטת הממשלה היה על משרד הפנים והמשרד להנחות את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת הבניין הנוצרת או המצויה בשטחן, ולהקים תחנות מעבר לפסולת בניין. נוסף על כך היה על שר הפנים, בתיאום עם שר להגנת הסביבה, להכין הצעה של חוק עזר לדוגמה בנושא הטיפול בפסולת בניין, והיה על מנכ"ל משרד הפנים להוציא חוזר המפרט את תוכן החלטת הממשלה ככל שהיא נוגעת לרשויות המקומיות.

אולם, במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות בעניין הכנת תכניות לטיפול בפסולת בניין ולהקמה של תחנות מעבר; הוא טרם הפיץ לרשויות חוק עזר לדוגמה, אף שהמשרד הכין ביוזמתו טיוטת חוק והעבירה אליו כמה פעמים מאז פברואר 2005.

הסדרת השימוש בפסולת בניין בידי משרדי הממשלה: בשנים האחרונות גדל מאוד היקף עבודות התשתית והפיתוח, אותן יוזמת המדינה. במסגרתן ניתן לעשות שימוש רב בחומרי בניין ממוחזרים, בעיקר בעבודות סלילה ומילוי. עבודות אלה גם אמורות להניב כמויות גדולות של פסולת בניין ועודפי עפר. לכן ראוי היה שייקבעו כללים לשימוש בחומרי בניין ממוחזרים, בעיקר בעבודות סלילה ומילוי.

5 "אתר מוסדר" - אתר שהרשות המקומית הכריזה עליו בהתאם לחוק שמירת הניקיון כאתר לסילוק פסולת בניין, מפעיל האתר קיבל רישיון עסק והאתר הוכר על ידי המשרד.

1. משרד הביטחון וחל"ד מפרסמים מפרטים לעבודות סלילה המשמשים בסיס להגשת הצעות למכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים רבים המובילים פרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות. רק בספטמבר 2007, יותר מארבע וחצי שנים לאחר החלטת הממשלה, ובעת ביצוע הביקורת, פרסם משרד הביטחון באופן רשמי תיקון למפרטים המאפשר שימוש בחומר גרוס מפסולת בניין בעת ביצוע עבודות סלילה ובעבודות אחרות. באשר לחל"ד נמצא שרק במהלך הביקורת, אוגוסט 2007, החלה חל"ד לצרף מפרט המאפשר שימוש בפסולת בניין ממוחזרת בעבודות סלילה כמסמך מחייב במכרזים.

2. משרד השיכון מממן פרויקטים של בינוי וסלילה ומפרסם לשם כך מכרזים רבים. נמצא כי בתקופה פברואר 2003-מאי 2007 לא זנה הנהלת משרד השיכון בהחלטת הממשלה, וממילא לא קיבלה החלטות מעשיות למימושה. רק בספטמבר 2007 תיקן המשרד את התוספת למפרט המיוחד למכרזי התשתית, ובה הודעה על האפשרות לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים מפסולת בנייה.

סיכום והמלצות

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הוסדר הטיפול בפסולת בניין בהתאם להחלטת הממשלה: בכמה תחומים ובהם הוספת אתרי מיחזור והטמנה מוסדרים, הגדלת היקף המיחזור של פסולת בניין, הגדלת השימוש בפסולת בניין ממוחזרת, שיפור הניקיון ברשות הרבים, אכיפה על משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים - נעשו רק הצעדים הראשונים, ובתחומים רבים אף טרם הוחל בטיפול. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים.

נוכח התועלת לטווח ארוך למדינה ממיחזור פסולת בניין או לפחות מהטמנתה, מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם המשרד, משרד האוצר, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בתשתיות פיזיות, יקבעו מדיניות כוללת בעניין זה ויכינו תכנית רב-שנתית שתעודד רשויות מקומיות, קבלנים ויזמים אחרים להשקיע במיזמים ציבוריים ופרטיים שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור של פסולת בניין ושימוש בחומרים ממוחזרים או להטמנת הפסולת באתרים כדי לעצור את ההשלכה הלא מוסדרת של פסולת בניין.



מבוא

1. פסולת בניין נוצרת משאריות של חומרים המשמשים בבנייה, בשיפוץ של מבנים ובפיתוח תשתיות או כתוצאה מהריסת מבנים ותשתיות. פסולת הבניין מורכבת מחומרים בעלי פוטנציאל לגרימת מפגעים סביבתיים: אגרגטים מינרליים (חול, אבנים, חצץ וכו'), קירות בטון ואבן, בלוקים, מרצפות, מוטות ברזל, עץ, יריעות פלסטיק, אלומיניום, קרטון, חומרי איטום, חומרי צבע וכו'. עודפי עפר נוצרים בתהליך של חפירה וקרייה ומכילים עפר, אבנים וסלעים בהתאם לסוג הקרקע שנחפרה והרכבה. יש בהם חומרים מינרליים והם נחשבים פסולת אינרטי (בלתי פעילה) אשר אינה מזהמת.

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-7.5 מיליון טון⁶, כמחציתה פסולת בניין והריסות וכמחציתה עודפי עפר⁷. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, כמיליון טון פסולת בניין ועודפי עפר מגיעים לאתרי הטמנה ועוד כחצי מיליון טון עוברים מיחזור, כך שרוב פסולת הבניין ועודפי העפר, כ-6 מיליון טון בשנה (מזה כ-3 מיליון טון פסולת בניין), מושלך באתרים פיראטיים, לא מוסדרים, או בצדי דרכים ובשטחים פתוחים.

לפסולת בניין שהושלכה באופן לא מוסדר ולא טופלה כראוי השפעות שליליות רבות: פגיעה בשטחים פתוחים, גנים לאומיים ושמורות טבע, מפגעים חזותיים, בזבוז שטחים בהם ניתן היה לעשות שימוש חליפי, דלדול משאבים טבעיים בשל חציבה נוספת במקום שימוש בפסולת בניין ממוחזרת ובעודפי עפר, נזק כלכלי עקב ירידת הערך של קרקע מזוהמת, שקיעה וגלישה של קרקע, זיהום מי התהום והקרקע, זיהום אוויר ומפגעי ריח, בעיקר כתוצאה משרפת פסולת, יצירת מוקדי משיכה למזיקים ועוד.



השלכת פסולת בניין באופן לא מוסדר בכניסה לטייבה

2. בשנים האחרונות גדלו במידה ניכרת התקציבים שהמדינה מקצה לעבודות תשתית ופיתוח המתבצעות או אמורות להתבצע בעתיד הקרוב, בעיקר בתחום התחבורה (פיתוח רשת המסילות, הפרדות מפלסיות, סלילת כבישים ופיתוח נמלים) ובבניית "גדר ההפרדה", והיא הקצתה לעבודות פיתוח אלה עשרות מיליארדי ש"ח. על פי הערכות גורמים מקצועיים העוסקים בנושא, היקפי הפיתוח העתידיים עלולים לגרום מחסור בחומרי גלם לתשתיות, ויגברו חשיבותו וכדאיותו של השימוש בחומרים ממוחזרים. ואולם, שיעור פסולת הבניין שבארץ נעשה בה מיחזור הוא קטן,

6 פסולת בניין, עדכון מ-26.06.07, אתר האינטרנט של המשרד. www.sviva.gov.il
7 לשם השוואה, כמות הפסולת הביתית הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-5.7 מיליון טון.

ועמד בשנת 2006 על כ-14% מכמות פסולת הבניין השנתית זאת לעומת כ-35%-90% במדינות מערב אירופה.⁸ מדינות אלה גם מפעילות אמצעים שונים שמטרתם לצמצם את כמות הפסולת המוטמנת ולהגדיל את השימוש בחומרי בניין ממוחזרים.

3. המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) נושא באחריות לפיתוח מדיניות הגנת הסביבה ולקביעת תקנים וסדר קדימות בתחום זה. המשרד פועל מכוח החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, לצמצום מקורות הפגיעה, הזיהום והסיכון בתחומי הקרקע, המים, האוויר והים, ומקדם את שיקום נזקי העבר.

הטיפול בפסולת בניין מוסדר בכמה חוקים ותקנות, וביניהם: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), העוסק בין היתר באיסור השלכת פסולת בניין ברשות הרבים, בצורך בהכרזה על אתרים מוסדרים⁹ ובסדרי הוצאת צווי ניקוי¹⁰; חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), התש"ן-1990; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; פקודת העיריות [נוסח חדש], הקובעת את חובות העירייה בעניין ניקיון, תברואה ובריאות הציבור, לרבות האחריות לטיפול בפסולת המושלכת בשטח השיפוט של הרשות המקומית.

בשל ההיקף הרב של תופעת שפיכת פסולת בניין במקומות לא מוסדרים ושכיחותה הגבוהה החליטה הממשלה בפברואר 2003¹¹ להטיל על השר להגנת הסביבה "להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005, במטרה לנקות את השטחים המזוהמים בפסולת בניין".

בחודשים מרס-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרדי הממשלה ובראשם המשרד להגנת הסביבה בנושא פסולת הבניין, ובייחוד את פעילותם ליישום החלטת הממשלה¹². הבדיקה נעשתה באגף פסולת מוצקה שבאשכול תשתיות¹³, באשכול אכיפה, בלשכה המשפטית בחשבות ובמחוז מרכז של המשרד להגנת הסביבה, ובמשרדי הממשלה ובגופים האלה: משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ" (להלן - חל"ד). כמו כן נערכו בירורי השלמה בכמה רשויות מקומיות¹⁴.

- 8 מקור הנתונים, דוח מטעם האיחוד האירופאי משנת 1999: "Construction and demolition waste management practices and their economic impacts".
- 9 "אתר מוסדר" - אתר שהרשות המקומית הכריזה עליו בהתאם לחוק שמירת הניקיון כאתר לסילוק פסולת בניין, מפעילו קיבל רישיון עסק מטעם הרשות המקומית והאתר הוכר על ידי המשרד.
- 10 צו ניקוי הוא צו שנותן מורשה במשרד או ברשות המקומית לבעל שטח, לניקוי השטח מפסולת בתוך פרק הזמן הנקוב בצו.
- 11 החלטה מס' 2927, מיום 9.02.03, בעניין "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".
- 12 בתקופה נשוא דוח ביקורת זה כיהנו במשרד להגנת הסביבה השרים הבאים: חה"כ צחי הנגבי בתקופה מרס 2001 - מרס 2003; פרופ' יהודית נאות, ז"ל, מרס 2003 - אוקטובר 2004; חה"כ אילן שלגי אוקטובר-נובמבר 2004; השר שלום שמחון ינואר - נובמבר 2005; השר גדעון עזרא - מינואר 2006. בתקופה זו כיהנו המנכ"לים הבאים: מר שמואל הרשקוביץ יוני 2002 - מאי 2003; ד"ר מיקי (מרים) הרן יוני 2003 - מאי 2006; מר שי אביטל מיולי 2006.
- 13 במשרד להגנת הסביבה אשכול הוא יחידה ארגונית המקבילה לחטיבה במשרדי ממשלה אחרים.
- 14 משרד מבקר המדינה התייחס בעבר במספר דוחות לסוגיית הטיפול בפסולת בניין: בדוח שנתי 58, א, בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", עמ' 285, נבדק הפיקוח והטיפול של גורמי אכיפה שונים בהפעלתם של אתרי אשפה, וביניהם אתרי פסולת בתחומי מועצות אזוריות מסוימות; בדוח ביקורת על עיריית מודיעין-מכבים-רעות שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות 2005, בפרק "טיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר", עמ' 459-477, נבדקו הליכי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר מאז הקמת העיר מודיעין; בדוח הביקורת על עיריית ירושלים שפורסם בדוח על הרשויות המקומיות 2003, בפרק "ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277, נבדק, בין היתר, טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר.

היערכות לטיפול בפסולת בניין

תכנון מדיניות כוללת

ממדיה של תופעת ההשלכה הבלתי מוסדרת של פסולת בניין ועודפי עפר עושה אותה ל"מכת מדינה". הדבר גורם למדינה ולאזרחיה נזקים כלכליים ישירים, הנאמדים בעשרות מיליוני ש"ח לשנה. הנזקים הכספיים הישירים נובעים בין היתר מהעלות של ניקוי השטחים ומירידת ערך קרקע שטרם שווקה. נוסף על כל אלה נגרמים נזקים עקיפים בשל הרס שטחים פתוחים ומפגע נופי כבד, פגיעה בשימושי קרקע עתידיים, זיהום קרקעות ומים, זיהום אוויר כתוצאה משרפות ועוד. מיעוט המיחזור של פסולת בניין ועודפי עפר מגדיל את הצורך בשימוש במשאבי טבע, שמקורם בכרייה ובחציבה. על פי הגדרת השר להגנת הסביבה, תופעה זו היא "אחד מהמפגעים הסביבתיים החמורים בארצנו"¹⁵.

1. ניתן לטפל בפסולת בניין בכמה דרכים: מניעת היווצרותה או הפחתתה, בין היתר באמצעות טכנולוגיות בנייה חדשות; שימוש חוזר במרכיבי הפסולת למטרה המקורית לה הם שימשו ומיחזור תוך יצירת תמריצים כלכליים לעידוד השימוש בחומרים הממוחזרים; סילוק הפסולת לאתרי מילוי או הטמנה. במקביל יש לפעול לניקוי קרקעות שהצטברה בהן פסולת בניין. מכלול הנזקים והחלופות לטיפול בבעיית פסולת הבניין דורש גיבוש מדיניות וטיפול מערכתי ועקבי בחקיקה, באכיפה, בקביעת מנגנוני תמחור ובמתן תמריצים שיהפכו את הפתרון למיחזור הפסולת כדאי גם מהבחינה הכלכלית.

מדינות רבות במערב אירופה בחנו את החלופות השונות של טיפול בפסולת בניין במונחים של עלות תועלת - העלות למשק הנגרמת מנזקי השלכת פסולת בניין מול התועלת של הטיפול בה בדרכים שונות - וכתוצאה מכך התקבלו החלטות מרחיקות לכת במגמה לעודד ואף לחייב שימוש בפסולת בניין שנגרסה (להלן - גרוסת בנייה) כדי להקטין את הכרייה והחציבה של משאבי טבע המצויים במחסור¹⁶. בין הצעדים שנקטו מדינות אלה: הטלת היטל הטמנה גבוה; איסור הטמנת חומרים הניתנים למיחזור; חיוב קבלנים למיין את פסולת הבניין לסוגיה באתר הבנייה; חיוב ותמרוץ קבלנים להשתמש בחומרי בנייה ממוחזרים; מתן עדיפות להתקשרות עם יזמים המשתמשים בגרוסת בנייה ובחומרים ממוחזרים אחרים לביצוע פרויקטים ציבוריים. ואכן, ההישגים בתחום זה במדינות מערב אירופה מרשימים. במדינות כמו הולנד, בלגיה, דנמרק ואירלנד היקף פסולת הבניין הממוחזרת גדול מ-80%.

עלה כי רק משנת 2005 החל המשרד להעניק תמיכות¹⁷ למיזמי מיחזור פרטיים; מיולי 2007 נקבע היטל על הטמנת פסולת מוצקה באתר לסילוק פסולת, וזאת בנוסף לתשלום למפעיל האתר עבור ההטמנה¹⁸.

15 מכתבו אל שר התשתיות הלאומיות מיום 6.06.06.

16 ראו דוח מטעם האיחוד האירופאי משנת 1999:

"Construction and demolition waste management practices and their economic impacts".

17 בהתאם לנוהל תמיכות של המשרד.

18 היטל על ההטמנה מוטל מכוח ס' 11 א. לחוק שמירת הניקיון. סעיף זה נכנס לתוקף ב-1.7.07. על פי החוק, סכום ההיטל אמור לעלות בצורה מדורגת בשנים 2007-2011. באשר לפסולת בניין, הוא נקבע בשנת 2007 על 80 אג' לטון ואמור להגיע ל-4 ש"ח לטון בשנת 2011. על פי החוק, סכומי ההיטלים שייגבו ישולמו לקרן לשמירת הניקיון, יתנהלו בחשבון נפרד וישמשו לפיתוח, להקמה ולייעול אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה. ההיטל על ההטמנה מוטל על מפעיל האתר, ובפועל עד עתה, על פי המידע שבידי המשרד, הוא מושת על הרשות המקומית או הקבלן.

עם זאת, עלויות המיחזור אינן נמוכות מעלויות ההטמנה ואין לקבלנים תמריץ למחזור פסולת בניין. כתוצאה מכך, היקף המיחזור בארץ נמוך, ורק שיעור קטן מפסולת הבניין מנוצלת בשימוש חוזר בעבודות פיתוח במימון ציבורי.

2. העלויות לניקוי שטחים פתוחים: מידע על סך ההוצאה המושקעת בניקוי שטחים פתוחים מפסולת בניין הוא מרכיב חשוב בהערכת הכדאיות של השקעת משאבים כספיים ומשאבי כוח אדם בפתרון בעיית פסולת הבניין.

(א) נמצא כי במשרד ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר אין מידע מרוכז על סך ההוצאה הכספית שהשקיעו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בכל שנה בניקוי שטחים פתוחים. אגף התקציבים שבמשרד האוצר מסר באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי אין אומדן מדויק, אך מדובר בעשרות מיליוני שקלים בשנה.

(ב) מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי ההוצאה הציבורית לניקוי שטחים מפסולת בניין היא גבוהה, וכי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים משקיעים כספים רבים בניקוי שטחים מפסולת בניין לשם שיווק השטחים או הכנתם לפעולות בינוי. לדוגמה, משרד השיכון הוציא בשנים 2004-2006 כ-13.3 מיליון ש"ח לניקוי שטחים מפסולת בניין ועודפי עפר; ממ"י העביר בשנת 2005 למשרד להגנת הסביבה שלושה מיליון ש"ח בעבור ניקוי מפסולת בניין שביצע המשרד בכ-30 אתרים שבבעלות ממ"י.

לסכומים אלה יש להוסיף מיליוני שקלים הניתנים מדי פעם כתמיכות על ידי המשרד לרשויות מקומיות לצורכי הסרה וניקוי של פסולת בניין משטחים שבתחום שיפוטן. לדוגמה: (1) בספטמבר 2007 אישרה ועדת השרים לענייני ירושלים תכנית לטיפול בפסולת בניין בשטחים פתוחים בתחום העיר ירושלים וסביבתה¹⁹ (להלן - "עוטף ירושלים") בעלות כוללת של כ-15 מיליון ש"ח; (2) ב-2007 פרסם המשרד קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות באזור הישובים כפר סבא - טייבה - טירה, ל"שיקום מפגעי פסולת בניין", בעלות של כ-10.5 מיליון ש"ח. נוסף על כך מושקעים כספים רבים בניקוי שטחים מפסולת בניין על ידי רשויות מקומיות וגופים ציבוריים שקיבלו מהמשרד צווי ניקוי.

מול ההוצאות הרבות לטיפול בנוזקי השלכת הפסולת, הסכומים שהמשרד ומשרדי הממשלה האחרים משקיעים בפעולות למניעת הנוזקים - הסדרה, תמיכה ברשויות וביזמים פרטיים, פיקוח ואכיפה - הם מזעריים: בשנים 2003-אוקטובר 2007 הוציא המשרד, במסגרת החלטת הממשלה, כ-19.4 מיליון ש"ח בלבד לתמיכה ברשויות וביזמים פרטיים לשם ביצוע פעולות בתחום זה, זאת מתוך 54 מיליון ש"ח אותם הקציבה הממשלה להסדרת הטיפול בפסולת בניין.

בדיקת תכנית ניקוי "עוטף ירושלים" מלמדת כי עלויות הניקוי מגיעות לכ-90 ש"ח לטון פסולת, וזאת בשל הפיזור הרחב של מצבורי פסולת הבניין והצורך לבצע מיון והפרדה של סוגי הפסולת. לעומת זאת, העלות של הטמנת טון פסולת בניין באתר מוסדר להטמנה (ללא עלויות ההובלה) היא כ-25-35 ש"ח²⁰. מהנתונים עולה שהעלות של הסרת טון פסולת, אותה נאלצת המדינה לשלם

19 בעניין זה - ראו: החלטת ועדת השרים לענייני ירושלים מספטמבר 2007 "תוכנית לטיפול בפסולת בניין בירושלים - קו התפר ואגן העיר העתיקה".

20 עלויות ההובלה הן אומנם מרכיב משמעותי בעלות ההטמנה אך אין בכוחן לגשר על פערי העלויות שתוארו לעיל.

בדיעבד בעת ניקוי שטחים בהם הושלכה פסולת, גבוהה במידה ניכרת מהעלות של הטמנתה באתרים מוסדרים. במצב זה, "משתלם" באופן פרדוקסאלי היה אפילו למדינה לסבסד את עלות המיחזור או ההטמנה, על מנת להימנע מתשלום גבוה בעבור ניקוי מקרקעין.

המשרד ומשרד האוצר, טרם קבעו מדיניות כוללת הלוקחת בחשבון את הנזק הכספי המצטבר הגדול הנגרם למשק המדינה במשך שנים כתוצאה מהשלכת פסולת, ומנגד את התועלות שבאימוץ פתרונות שונים לבעיה - הטמנה או מיחזור, ולא גזרו ממנה תכנית הכוללת הסדרה, אכיפה ותמריצים.

נוכח עלות הנזקים מהשלכת פסולת בניין באתרים לא מוסדרים והתועלת שבמיחזור לעומת הטמנה של פסולת בניין, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם המשרד, משרד האוצר, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בתשתיות פיזיות, לקבוע מדיניות כוללת בעניין זה. עליהם להכין תכנית רב-שנתית שתעודד רשויות מקומיות, קבלנים ויזמים אחרים להשקיע במיזמים ציבוריים ופרטיים שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור של פסולת בניין ושימוש בחומרים ממוחזרים, או יובילו לעצירת ההשלכה הלא מוסדרת של פסולת בניין ולהטמנתה באתרים מוסדרים. במקביל יש לחזק את ההרתעה והאכיפה מול עבריינים.²¹

החלטת הממשלה להסדיר את הטיפול בפסולת בניין

בשל היקפה ושכיחותה של תופעת ההשלכה של פסולת בניין במקומות לא מוסדרים ומאחר שמשרדי ממשלה רבים מעורבים בנושא זה ויש צורך בתיאום ביניהם, יזם המשרד תכנית מקיפה להסדרת הטיפול בפסולת בניין. כאמור, בפברואר 2003 אישרה הממשלה את התכנית ל"הסדרת הטיפול בפסולת בניין" (להלן - החלטת הממשלה)²² והטילה על השר להגנת הסביבה "להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005, במטרה לנקות את השטחים המזוהמים בפסולת בניין". כמו כן הטילה הממשלה על המשרד לתאם ולרכז את הפעילות של משרדי הממשלה בנושא. בהחלטת הממשלה נקבעו באופן מפורט הפעולות שעל המשרד ועל משרדי הממשלה וגופים אחרים לנקוט.

החלטת הממשלה כוללת כמה מרכיבים: הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הסדרת אתרי הטמנה ומיחזור בוועדות התכנון; פיתוח שימושים לחומר ממוחזר בתשתיות ובתעשייה; ניקוי שטחים; הגברת האכיפה והענישה. לביצוע התוכנית הוקצו 54 מיליון ש"ח.

נמצא כי על אף שהממשלה קצבה ליישום התכנית פרק זמן של שלוש שנים, עד סוף 2005, החל המשרד בכיצועה שנתיים ויותר לאחר שהתקבלה. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, הסדרת הטיפול בפסולת בניין בהתאם להחלטת הממשלה - ובכלל זה מיחזור פסולת בניין, ניקיון רשות הרבים והפיקוח על משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים - הייתה בתחילת דרכה. בתחומים רבים אף טרם הוחל הטיפול. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים. להלן פירוט הממצאים שהועלו:

21 בעניין הפיקוח והאכיפה - ראו להלן וכן דוח זה, בפרק "פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמ' 627.

22 החלטה מס' 2927, מיום 9.02.03, בעניין "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".

יישום החלטת הממשלה

האגף לפסולת מוצקה (להלן - האגף) באשכול התשתיות במשרד אחראי לטיפול במכלול הנושאים הקשורים לפסולת מוצקה, ובכללם הטיפול בפסולת בניין. לצורך קבלת החלטת הממשלה הכין האגף בשנת 2002 תכנית פעולה להסדרת הטיפול בפסולת בניין שקבעה יעדים, אמצעים ולוח זמנים. האגף מופקד על יישום החלטת הממשלה, ובכלל זה התיאום עם משרדי הממשלה וגופים נוספים בתחומים המשיקים לתחומי אחריותם. באגף תשעה עובדים, אחד מהם מרכז הטיפול בפסולת בניין. כמו כן, במחוזות המשרד מטפלים בנושא פסולת בניין רכזים לפסולת מוצקה ורכזי אכיפה.

משרד מבקר המדינה בדק יישומם של מרכיבי החלטת הממשלה. להלן פרטים:

איגום תקציבים

בהחלטת הממשלה נקבע כאמור כי משנת 2003 יוקצו למשרד 54 מיליון ש"ח לשלוש שנים (18 מיליון ש"ח לשנה) לביצוע התכנית: (1) התקציב לשנת 2003 יומן בחלקים שווים על ידי ששת הגופים האלה: משרדי איכות הסביבה, הפנים, התשתיות הלאומיות, הבינוי והשיכון, החקלאות ופיתוח הכפר, וכן ממ". התקציב ישמש למימון הפעולות האלה: קליטתם ופעילותם של 20 מפקחים; ניקוי שטחים פתוחים מפסולת בניין; סיוע ליוזמים ולרשויות במיחזור פסולת בניין; פיתוח והקמה של תחנות מעבר לפסולת בניין ברשויות המקומיות, "באמצעות משרד הפנים" בהתאם לתוכנית שתסוכם בין משרדי איכות הסביבה, הפנים והאוצר; (2) בתקציבי השנים 2004-2005 יוקצה, לבסיס התקציב של המשרד, תקציב של 36 מיליון ש"ח כתוספת מיוחדת לטיפול בפסולת בניין.

בשנת 2003 פנה המשרד למשרדים המוזכרים בהחלטת הממשלה כדי לבקש את השתתפותם. בפועל, משרדי הפנים, התשתיות הלאומיות והבינוי והשיכון לא העבירו לו את חלקם במימון; שני גורמים בלבד - משרד החקלאות וממ"י - עשו זאת כנדרש.

תקציב המשרד וניצולו

בתקציב האגף שתי תקנות תקציב ייעודיות למימוש החלטת הממשלה²³: "פעולות פסולת בניין - על פי החלטת הממשלה" (להלן - תקנה 22) ו"פעולות פסולת בניין - תמיכה ברשויות מקומיות" (להלן - תקנה 25)²⁴. התקנה הראשונה מיועדת לתמיכה במיזמים פרטיים; התקנה השנייה מיועדת לתמיכה ברשויות מקומיות לביצוע פרויקטים של תכנון והקמה של תשתיות, בכלל זה תחנות מעבר לפינוי פסולת בניין ולטיפול בה. המשרד נוהג לפרסם "קול קורא" להגשת הצעות של יזמים ורשויות מקומיות למיזמים לטיפול בפסולת בניין שימומנו מתקנות אלה. משרד מבקר המדינה בדק את ניצול התקציבים בתקנות אלה. הבדיקה התייחסה גם לעודפים מהתקציב שלא נוצלו ואושרו להעברה משנה לשנה.

23 תקנה 22 נוספה בשנת 2004; תקנה 25 נוספה בשנת 2005.

24 בשנת 2003, תקצב המשרד בתקנה אחרת, סך 5.6 מיליון ש"ח בגין תקציב השתתפויות מממ"י ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר לניקוי שטחים מפסולת בניין; מתקציב זה ניצל המשרד עד לסוף 2004 3.2 מיליון ש"ח בלבד.

בטבלאות שלהלן פרטים על התקציב השנתי בתקנה 22 ובתקנה 25 ועל הסכומים שנוצלו ממנו²⁵.

תקנה 22 - "פעולות פסולת בניין - על פי החלטת הממשלה"

השנה	התקציב (כולל עודפים שהועברו משנה קודמת) (בש"ח)	סכום התקציב שנוצל (בש"ח)	שיעור התקציב שנוצל
2003	התקנה טרם תוקצבה		
2004	14,969,000	3,252,685	21.7%
2005	15,713,000	5,591,903	35.6%
2006	9,678,000	1,457,475	15.1%
* 2007	9,071,000	2,718,000	30%

* נתוני 2007 נכונים לסוף אוקטובר 2007

תקנה 25 - "פעולות פסולת בניין - תמיכה ברשויות מקומיות"

השנה	התקציב (כולל עודפים שהועברו משנה קודמת) (בש"ח)	סכום התקציב שנוצל (בש"ח)	שיעור התקציב שנוצל
2003	התקנה טרם תוקצבה		
2004	התקנה טרם תוקצבה		
2005	14,542,000	189,550	1.3%
2006	14,949,000	557,550	3.7%
* 2007	13,843,000	2,447,000	17.7%

* נתוני 2007 נכונים לסוף אוקטובר 2007

מהנתונים שבטבלה עולה כי עד סוף 2005, מועד סיום התוכנית על פי החלטת הממשלה, ניצל המשרד כ-9 מליון ש"ח בלבד. בנוסף, כאמור, ניצל המשרד 3.2 מיליון ש"ח מתקציבים שהועברו אליו ממשרדים אחרים, ובכל שנה עד אוקטובר 2007, מועד סיום הביקורת, ניצל המשרד סכומים נמוכים מהתקציבים שהועמדו לרשותו, ובמצטבר ניצל רק כ-19.4 מליון ש"ח מתוך 54 מליון ש"ח שהועמדו לרשותו על פי החלטת הממשלה (כ-36%). השיעור הקטן של התקציב שנוצל מעמיד בספק את יכולת האגף והמשרד להתמודד עם המשימות והאתגרים שבפניהם הם ניצבים בתחום פסולת הבניין.

המשרד מסר בתשובתו כי "אכן הניצול הוא קטן מאוד אך השליטה אינה נתונה בידי המשרד. המשרד מקצה את הכספים בהליך מוסדר באמצעות קולות קוראים לרשויות מקומיות עפ"י בקשתן ועפ"י שיקול דעת ועדת התמיכות המשרדית אך אחריות הביצוע מוטלת על כתפי הרשות המקומית".

25 מקור הנתונים: "דוח ביצוע התקציב מזומנים" של החשב הכללי במשרד האוצר, לכל אחת מהשנים 2003-2006. וכן נתוני ביצוע התקציב נכון לאוקטובר 2007.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי היה עליו לבחון את הסיבות לתופעה המתמשכת של ניצול תקציבי נמוך בידי הרשויות המקומיות, להסיק מכך מסקנות, ובמידת הצורך לבטל את ההתחייבויות התקציביות שלא נוצלו במועד שנקבע לניצולן ולהקצות את התקציבים שיתפנו לקידום הטיפול בבעיית פסולת הבניין בדרכים חלופיות, כגון: ניקוי יזום של שטחים, הסדרה ופיקוח בנושא מובילי פסולת בניין, פעולות פרסום והסברה, ועוד. כל זאת לא נעשה.

תמיכה במיזמים פרטיים (תקנה 22): בשנת 2005 פרסם המשרד "קול קורא" לתמיכה במיזמים פרטיים להקמה והפעלה של אמצעים חלופיים לסילוק פסולת בניין, מניעת הטמנה וקידום מיחזור והשבה של פסולת בניין בהיקף של 4 מיליון ש"ח בלבד, אף שבתקנה זו עמד לרשותו תקציב של יותר מ-15 מיליון ש"ח (מתקנה זו הוצאו בשנים 2004-2006 כספים למטרות אחרות, ראו להלן).

תמיכה ברשויות מקומיות (תקנה 25): תחנות מעבר לפינוי פסולת בניין נועדו לאפשר לקבלנים להעביר את פסולת הבניין למקום קרוב יחסית לאתר העבודה, לשם מיון, גריסה, מיחזור או כשלב מעבר לפני שינוע של נפחי פסולת גדולים לאתר הטמנה, ובכך להקטין את עלויות ההובלה המהוות מרכיב משמעותי בעלויות מבחינת הקבלן.

בביקורת עלה כי רק בנובמבר 2005 אישר המשרד לראשונה תמיכות לרשויות מקומיות מהתקציב שהועמד לרשותו בתקנה 25, להקמה והפעלה של תחנות מעבר לפסולת בניין או משטחים לפינוי פסולת גושית ברשויות המקומיות ולתמיכה במיזמים של פסולת בניין. עוד עלה שהמשרד פרסם פעם אחר פעם "קול קורא" בסכומים נמוכים משמעותית מהסכומים שעמדו לרשותו בתקציב²⁶. ב"קול קורא" משנת 2005 הקצה לכך המשרד 11 מיליון ש"ח, אף שעמדו לרשותו כ-14.5 מיליון ש"ח. בשנת 2006 פרסם המשרד "קול קורא" נוסף לרשויות מקומיות בנושא "תמיכה ברשויות מקומיות בנושא פסולת בניין" והקציב לכך 6 מיליון ש"ח. במרס 2007 פרסם המשרד "קול קורא" בהיקף של מיליון ש"ח, אף שעמדו לרשותו קרוב ל-14 מיליון ש"ח למטרה זו. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם נחתמו הפרוטוקולים של ישיבות ועדת התמיכות המתייחסות לקול קורא שפורסם במרס 2007, וממילא טרם ניתן היה להוציא התחייבויות לתשלום לרשויות שבקשותיהן אושרו.

מנתוני המשרד עולה כי ממועד קבלת החלטת הממשלה ועד 2006 הוקמו רק שתי תחנות מעבר, וכי טרם הושלמה הקמתן של תחנות המעבר ברשויות שאושרה להן תמיכה לכך. לכן נאלצים קבלנים ומובילים להוביל את פסולת הבניין לאתרים רחוקים. כפועל יוצא מכך, עדיין אין תמריץ מספיק להובלת הפסולת לאתרים מוסדרים, ולא צומצמה השלכת הפסולת בידי הקבלנים ומובילי הפסולת באתרים לא מוסדרים, ורשות הרבים ממשיכה להזדהם.

העברת כספים למטרות שונות מאלה להן נועדו: הועלה כי 69 מ-103 ההתחייבויות שנרשמו בפרק הזמן ינואר 2004-אוגוסט 2007 בתקנה של מתן תמיכות למיזמים פרטיים בנושאים של פסולת בניין (תקנה 22), אינן נוגעות בפסולת בניין אלא הן התחייבויות לתשלומים שוטפים לרשויות מקומיות למטרות כגון פינוי גזם, פינוי קרטון, מיחזור עיתונים ופינוי מכלים לאיסוף בקבוקים, לתשלומים עבור הכנת תכנית אב לטיפול בפסולת חקלאית ולנושאים נוספים. גם מהתקנה המיועדת לתמיכה ברשויות מקומיות לביצוע פרויקטים בתחום של פסולת בניין (תקנה 25), שילם המשרד לרשויות המקומיות עבור פעולות שאינן קשורות לפסולת בניין, כגון מיחזור נייר עיתון וקרטון (כולל רכישת מכשיר קרטון), פינוי גזם ופעולות יחידות הפיקוח של הרשויות המקומיות על השלכת פסולת לסוגיה.

לדוגמה, בשנת 2005 אישר המשרד ובהמשך אף שילם מכספי תקנה 22 200,000 ש"ח לעירייה א' עבור "הפעלת תוכנית חינוכית בנושא חוק הפיקדון ומיחזור" שעניינה מיחזור מיכלי משקה ולא פסולת בניין.

תשלום ורישום עבור פעילויות שאינן נוגעות לפסולת בניין מתקנה תקציבית שנועדה למטרה זו פוגמים בשקיפות הדיווח התקציבי ובמהימנות הדיווח לציבור על ביצוע החלטת הממשלה.

עדכון התחייבויות לא מנוצלות: הוראות תכ"ם²⁷ מחייבות לעדכן את כל התחייבויות המשרד עם סיום שנת הכספים ולבטל התחייבויות לא תקפות.

הבדיקה העלתה כי עד מועד הביקורת, אוגוסט 2007, לא שולמו תשלומים ב-23 מתוך 50 התחייבויות לרשויות המקומיות ולגורמים פרטיים שנרשמו בנובמבר 2005 בתקנה 22; עד אותו המועד לא שולמו תשלומים (גם לא חלקיים) ב-68 מתוך 96 התחייבויות שנרשמו מאז 2005 בתקנה המיועדת לתמיכה לרשויות המקומיות (תקנה 25).

המשרד השיב בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי בחודשים יוני-יולי 2007 הוא פנה לכל מחוזות המשרד לאיתור התחייבויות לביטול, ואכן בסוף תהליך זה אותרו התחייבויות לביטול ע"ס 1.6 מיליון ש"ח.

בתשובתו מפברואר 2008 מסר המשרד כי "המשרד ערך חשיבה מחודשת בנושא והוחלט על ידי ההנהלה כי בשנת 2008 לא יפורסם קול קורא לרשויות מקומיות, אלא ליזמים פרטיים למיחזור פסולת בניין".

חוסר יכולתו של המשרד להביא במשך שנים למימוש מסגרת התקציב שהועמד לרשותו לקידום הטיפול בפסולת בניין מחייב את המשרד לתקן את היערכותו הארגונית לניצול תקציב זה. ראוי היה שבמצב של עודף תקציבי הנמשך שנה אחר שנה יפעלו האגף והמשרד לקידום מיזמים נוספים בתחום המיחזור של פסולת הבניין.

תכנון אתרים ופיתוחם והקצאת קרקעות להטמנת פסולת בניין ולמיחזור

1. אחת הבעיות בטיפול בפסולת בניין היא היעדר היצע מספיק של אתרים לפינוי פסולת ולטיפול בה, בפריסה ארצית ובעיקר במרכז הארץ, שם נעשות רוב עבודות הפיתוח והבינוי. יש שלושה סוגי אתרים לפינוי פסולת בניין ולטיפול בה: אתרי הטמנה, תחנות מעבר ואתרי מיחזור. על פי נתוני המשרד פועלים כיום שבעה אתרי הטמנה מוסדרים לסילוק פסולת יבשה ולטיפול בה, רק שניים מהם במרכז הארץ, שבע תחנות מעבר לפסולת, וארבעה מפעלי מיחזור פסולת בניין²⁸.

27 הוראת תקנות, כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר.

28 ברוח שנתי 58א, בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", עמ' 285, נבדק הפיקוח והטיפול של גורמי אכיפה שונים בהפעלתם של אתרי אשפה, וביניהם אתרי פסולת בתחומי מועצות אזוריות מסוימות.

כאמור, השינוע הוא מרכיב מהותי בעלות ההבאה של פסולת הבניין לאתרים מוסדרים, המוטלת על הקבלנים. היעדר פריסה מתאימה של אתרים במרכז הארץ מחייב שינוע למרחקים ארוכים וגורם להיעדר תחרות מספקת בין האתרים ומכאן לייקור עלויות ההטמנה באתרים המוסדרים.

המשרד ער למחסור באתרים לפינוי פסולת בניין. בפברואר 2005 דיווחה הממונה על המטמנות במשרד לוועדת המשנה של ועדת הפנים של הכנסת לנושא בדיקת מטמנות אשפה: "קיים מחסור במטמנות ולא נמצא כרגע פתרון לפסולת הבניין. חסר מערך שלם של טיפול בפסולת בניין וקיימים מספר מצומצם של אתרי פסולת בניין".

2. כאמור, החלטת הממשלה קבעה כי יש לפעול לקידום הקמתם של אתרים להטמנה ומיחזור פסולת. הפעלתו של אתר להטמנה ולמיחזור מחייבת הליך תכנוני: הכללת האתר בתכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א 16)²⁹; מתן הרשאה לתכנון על ידי מ"מ; אישור התכנון בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה; שיווק האתר ליום על ידי מ"מ והכרות האתר על ידי הרשות המקומית.

בהתאם, ישנם כמה גורמים הקשורים בהסדרת אתרים ובהגדלת מספרם: (א) מינהל התכנון שבמשרד הפנים הוא גוף מקצועי הפועל לצדה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ובין תפקידיו - תכנון שימושי קרקע; (ב) המשרד להגנת הסביבה פועל בכמה תחומים להגדלת ההיצע של אתרים מוסדרים לטיפול בפסולת בניין: ייזום תכניות אב לפסולת יבשה ברמה המחוזית; גיבוש הצעה לממ"י לתת היתר למחצבות פעילות לשמש גם אתרי הטמנת פסולת יבשה; איתור מחצבות נטושות שניתן לעשות בהן שימוש כאתרי הטמנת פסולת; סיוע לרשויות בהקמת תחנות מעבר; תמיכה ביוזמים המפעילים אתרים למיחזור פסולת בניין; (ג) מ"מ, המחזיק ביותר מ-90% מקרקעות המדינה, מעניק הרשאות לתכנון, להקמה ולהפעלה של אתרים להטמנת פסולת, ומקצה קרקעות לתחנות מעבר לטיפול בפסולת בניין; (ד) הממונה על המכרות במשרד התשתיות נדרש לאשר את סיום פעולות הכרייה והחציבה במחצבות המיועדות לאתרי הטמנה, כתנאי לשיווק הקרקע; (ה) הרשויות מקומיות אמורות להכריז על אתר כמיועד להעברת פסולת הנוצרת בתחומן. מהנדס הוועדה המקומית אמור לקבוע את יעד הסילוק או הפינוי של פסולת הבנייה הנוצרת כחלק מהתנאים בהיתר הבנייה. בנוסף עליו לברוק אם תנאים אלה התקיימו בעת הוצאת טופס האכלוס.

נוכח המחסור באתרים שאושרו סטטוטורית, ולשם קידום תכנית לאתרים להטמנת פסולת בניין בנוסף על אלה הקבועים בתמ"א 16, החליט מינהל התכנון שבמשרד הפנים עוד בנובמבר 2002 כי הצורך באתרים להטמנת פסולת בניין יבחן במסגרת תכניות אב מחוזיות, וכי לא תאושר תכנית להטמנת פסולת בנייה שלא לפי תכנית אב. גם בהמשך להחלטה זו אומצו בשנים 2001-2006 תכניות אב לטיפול בפסולת יבשה בכל אחד מששת מחוזות המשרד³⁰. יצוין כי תכנית אב קובעת את מיקום האתרים, אך אין בכך די. על מנת להפעיל אתר יש לעבור עוד כמה שלבים, ובהם: הקצאת הקרקע על ידי מ"מ למפעיל האתר, הגשת תוכניות מפורטות ואישור המקום כאתר לטיפול בפסולת בניין בוועדה המקומית והמחוזית לתכנון ולבנייה.

עם השנים הורגש יותר ויותר המחסור באתרים מאושרים ומוקצים למטמנות פסולת בניין ובאתרים למיחזור פסולת. על אף זאת, גורמי ממשלה הנוגעים בדבר - מ"מ והמשרד להגנת הסביבה - לא פעלו די להביא לאישור ולהקצאת אתרים נוספים למטרות אלה. בפועל, בארבע השנים שחלפו מאז קבלת החלטת הממשלה, הוקצה והוסדר רק אתר אחד. להלן פרטים:

29 תמ"א 16 לסילוק אשפה משנת 1989 הקובעת את המקומות שבהם יש לתכנן ולהקים אתרי סילוק פסולת בכלל ופסולת בניין בפרט.

30 תכניות האב אומצו על ידי הוועדות המחוזיות בשנים האלה: מחוז הצפון - 2001, מחוז חיפה - 2005, מחוזות המרכז, תל אביב, ירושלים והדרום - 2006.

שיווק על ידי מ"מ של אתרים להטמנה ומיחזור של פסולת: בישיבת הנהלת מ"מ באוגוסט 2002, שבה נדונו אתרי פסולת יבשה במחוז הצפון, נאמר: "עקב מחסור בפתרונות ובאתרים לטיפול בפסולת יבשה במחוז הצפון, נוצר מצב בו הרשויות והועדות המקומיות אינן פועלות על פי החוק. כפועל יוצא פסולת יבשה מושלכת בואדיות, שטחים פתוחים, צדי דרכים ושטחים ציבוריים. בנוסף למפגע חזותי-נופי, מהווים מצבורי פסולת אלה פוטנציאל לפגיעה במשאבי טבע-קרקע, מים וכו'. כן מהווים ריכוזים אלה מקור משיכה להשלכת פסולת נוספת שאינה יבשה כולל פסדים, חומר אורגני ואחרים". באותה ישיבה פורטה רשימה של מחצבות שניתן להפכן לאתרי הטמנת פסולת בניין ולשווקם לתכלית זו.

הנהלת מ"מ דנה פעם אחר פעם בדרכי השיווק של אותם אתרים - הדיונים בכמה מהם ארכו כמה שנים - בלא שהשיווק יצא לפועל. להלן דוגמאות:

מחצבת תל עדשים: בישיבת הנהלת מ"מ בשנת 2002 דווח כי בכוונת מ"מ להקצות את האתר למועצה האזורית יזרעאל. בישיבת ההנהלה בשנת 2004 עם מנכ"לית המשרד דאז ד"ר מיקי הרן דווח כי למחצבה תב"ע מאושרת לאתר הטמנה, וכי הוכן הסכם להקצאתה למועצה האזורית. בישיבת הנהלת מ"מ ביוני 2007 הורה מנהל מ"מ להודיע למועצה האזורית שאם אינה מעוניינת בהפעלת האתר ישווק אותו מ"מ ליזם פרטי.

מ"מ בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר כי האתר נמצא בתחום מושב תל-עדשים, ולכן נדרשה הסכמת המושב להקצות את האתר למועצה האזורית, וכי התברר כי בכוונת המושב לתפעל בעצמו את האתר.

במועד סיום הביקורת במ"מ, אוגוסט 2007, טרם הוסדר שיווק האתר.

הרטוב, בורות אבשלום: עוד בשנת 2004 נדון בהנהלת מ"מ מתן הרשאה לחברה מסחרית המפעילה מחצבה במקום, להפעילה גם כאתר הטמנה. החל מדצמבר 2006 הנושא נבחן בהנהלת מ"מ ואושר שוב בישיבותיה. רק במהלך 2007 התבקשה החברה המפעילה להמציא תוכנית עסקית, והיא אכן הוגשה למינהל.

במועד סיום הביקורת במ"מ טרם נחתם הסכם להפעלת המחצבה גם כאתר הטמנה.

עוד עלה שרק ביולי 2005 העלה המשרד לפני מ"מ את הצורך לשווק, או להקצות לרשות מקומית ללא מכרז, עשרה אתרים שיוכלו לשמש להטמנה ומיחזור של פסולת בניין. רק בספטמבר 2006 החלו המשרד ומ"מ לדון בנושא בישיבות מעקב סדירות, אך בעקבות אלה שווק אתר הטמנה אחד בלבד - אתר שפיה ב'; רק ביולי 2007 פרסם מ"מ מכרז נוסף - לאתר טורעאן - ושיווקו כפועל ליזם מתוכנן רק לשנת 2008.

משרד מבקר המדינה מציין כי מצוקת האתרים להטמנת פסולת הבניין והצורך בשיווק אתרים עלה בישיבות הנהלת מ"מ מאז שנת 2002, אך עד מועד סיום הביקורת לא קודם שיווקם של אתרים, מעבר לאתר שפיה ב' ואתר טורעאן, אשר יתנו מענה לבעיה ויצמצמו את תופעת ההשלכה הבלתי מוסדרת של פסולת בניין. בפועל, בארבע השנים שחלפו מאז קבלת החלטת הממשלה בעניין, לא הוסדרו ולא הוקצו אתרים נוספים, מעבר לאלה, להטמנה ומיחזור פסולת.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כי לממ"י ולמוסדות התכנון, ולא לו, הסמכות על פי חוק לקידום ולקביעת אתרים לסילוק פסולת יבשה. ביוזמתו אושרו במהלך השנים 2001-2006 שש תוכניות אב וגובשה רשימת אתרים פוטנציאליים לסילוק ולטיפול פסולת יבשה, אך לא אושר אף אחד מהאתרים שברשימה. המשרד הוסיף שהוא מעודד ומסייע תקציבית להקמת מתקנים למיחזור ולגריסת פסולת יבשה המהווים פתרון בר-קיימא לטיפול בפסולת יבשה.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין ברשויות המקומיות

1. על פי החלטת הממשלה, היה על משרד הפנים והמשרד להנחות את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת הבניין הנוצרת או המצויה בשטחן. על התכניות לכלול הוראות והסדרים בעניינים האלה: (א) הקמה והפעלה של תחנת מעבר לפסולת בניין או משטח לפינוי פסולת גושית; (ב) מיחזור פסולת בניין בתחנת המעבר או העברתה למפעל מיחזור; (ג) חיוב קבלנים ואחראים לביצוע פרויקטים של הריסה או בנייה בהיקף גדול, לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזור אותה במגמה להגיע לגריסה של 50% לפחות מהפסולת, וכן להפנות פסולת שנגרסה לשימוש חוזר. החיוב ייעשה בחוק עזר, בתנאים בהיתר הבנייה וכתנאי למתן טופס 4 (תעודת גמר), ובתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, אשר יתוקנו ככל הדרוש להסדרת העניין.

נוסף על כך היה על שר הפנים, בתיאום עם השר להגנת הסביבה, להכין הצעה של חוק עזר לדוגמה בנושא הטיפול בפסולת בניין, ועל מנכ"ל משרד הפנים היה להוציא חוזר המפרט את תוכן החלטת הממשלה ככל שהיא נוגעת לרשויות המקומיות.

בשנים 2005-2007 פנה המשרד כמה פעמים לגורמים שונים במשרד הפנים בבקשה שינחה את הרשויות המקומיות להכין את התכניות להסדרת הטיפול בפסולת, ובכלל זה הקמת תחנות מעבר, התניית מתן טופס 4 בהתאם להחלטה, וכן שיאשר ויפיץ הצעת חוק עזר לדוגמה ויפיץ את חוזר המנכ"ל הנדרש. בנוסף על כך הכין המשרד ביוזמתו טיוטת חוק והעבירה למשרד הפנים כמה פעמים מאז פברואר 2005.

במאי 2007, במהלך פגישה בין נציגי משרד הפנים לבין נציגי המשרד, חזר מנכ"ל המשרד וביקש שמשרד הפנים יבצע את חלקו בהחלטת הממשלה: יפרסם את ההנחיות לרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל; יבחן, יאשר ויפיץ חוק עזר לדוגמה שהוכן במשרד להגנת הסביבה; ויתקן את תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, בדרך שתאפשר לרשויות לגבות תשלום עבור פינוי פסולת בניין מקבלנים הפועלים בתחומן. המשרד, בהצעתו למשרד הפנים, הסביר שלדעתו הדבר ייצור מנגנון כלכלי שיאפשר לרשויות המקומיות לממן ולתפעל את המערך לפינוי פסולת בניין בתחומן. בסיום הפגישה הנחה מנכ"ל משרד הפנים את אנשי משרדו להגיש הצעות בנושא זה עד יולי 2007.

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הנחה משרד הפנים את הרשויות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת הבניין הנוצרת או המצויה בשטחן, לא בעניין ההקמה וההפעלה של תחנות מעבר ולא בעניין מיחזור פסולת בניין. הוא גם טרם אישר, וממילא טרם הפיץ להן, חוק עזר לדוגמה, אף שהמשרד להגנת הסביבה הכין ביוזמתו טיוטת חוק והעבירה אליו כמה פעמים מאז פברואר 2005.

2. קביעה ופרסום של אתרים לסילוק פסולת: לפי חוק שמירת הניקיון, על הרשות המקומית לקבוע ולפרסם ברבים אתרים לסילוק פסולת בניין או לריכוזה ולטיפול בה בין בתחום שיפוטה ובין מחוצה לו בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

על פי התייעוד שבידי המשרד, רק 32% מהרשויות קבעו אתר מוסדר לסילוק פסולת והכריזו עליו כנדרש בחוק. בין הרשויות שלא עשו זאת נמצאות עיריות נהרייה, צפת, שפרעם, בית-שאן, ובת-ים, וכן המועצות האזוריות גולן, מרום הגליל, וגלבוע.

יוער כי נתוני המשרד בעניין זה מעודכנים לשנת 2005 בלבד. מאחר שהמשרד ממונה על ביצוע החוק, מן הראוי שיעדכן באופן שוטף את הרשימה, ואף יבחן את הצורך לפרסמה ברבים.

3. פיקוח הרשויות על פינוי פסולת בניין: הרשויות המקומיות מוסמכות לפקח בתחומן על הטיפול בפסולת בניין ועל מניעת השלכתה, וזאת מכוח כמה חוקים: חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ועוד. הרשויות גם יכולות לחוקק חוק עזר עירוני לטיפול בפסולת בניין.

בשנת 2005 עודכנה תקנה 16(ג) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, המחייבת את הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה לקבוע בהיתרי בנייה שהן מוציאות תנאים בדבר פינוי המתוכנן של פסולת בניין אל אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, במהלך העבודה ומיד לאחר השלמתה. תקנות אלה מפרטות גם את התנאים מבחינת הפינוי של פסולת הבניין למתן תעודת גמר בנייה, המאפשרת את אכלוס המבנה, טופס 4 (להלן - תעודת גמר).

מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי רק 36% מ-251 הרשויות המקומיות מתנות מתן היתר בנייה בהצגת חוזה התקשרות עם אתר סילוק פסולת מורשה, וכי רק 24% מהרשויות מתנות מתן תעודת גמר בהצגת אישור על קליטת הפסולת שנוצרה במהלך הבנייה. בין הרשויות שלא מתנות מתן היתר בנייה ולא מתנות קבלת תעודת גמר בטיפול נכון בפסולת בניין ניתן למנות את עיריות שפרעם, ובית-שאן, וכן את המועצות האזוריות גולן, ומרום הגליל.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שעליהן לפעול על פי החוק לשמירת הניקיון ולהכריז על אתר מוסדר לסילוק פסולת בניין כנדרש, וכן לפעול על פי תקנות התכנון והבניה ולהתנות היתר בנייה בהמצאת הסכם התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין, ותעודת גמר בהצגת אסמכתא לפינוי הפסולת לאתר מוסדר.

הסדרת השימוש בפסולת בניין בידי משרדי הממשלה וחל"ד

כאמור, בשנים האחרונות גדל מאוד היקף הפרויקטים והתקציבים שהמדינה מקצה לעבודות תשתית ופיתוח. בין העבודות האמורות ניתן למנות את הפרויקטים הלאומיים האלה: פיתוח רב-שנתי מואץ של רשת מסילות הרכבת, לרבות מנהרת הרכבת לירושלים ופרויקט הפרדות מפלסיות ברכבת ישראל בהיקף רב שנתי של כ-19 מיליארד ש"ח; פיתוח רשת הכבישים באמצעות החברה הלאומית לדרכים בע"מ בהיקף רב-שנתי של כ-20 מיליארד ש"ח; המשך סלילת כביש חוצה ישראל; פרויקט מנהרת הכרמל; בניית "קו התפר" (גדר ההפרדה) באחריות משרד הביטחון בהיקף של 8 מיליארד ש"ח; ופרויקט פיתוח הנמלים, שלביצועו צפוי שיידרשו 12.3 מיליון טון חומר מילוי. במסגרת

עבודות אלה ניתן לעשות שימוש רב בחומרי בניין ממוחזרים, בעיקר בעבודות סלילה ומילוי. עבודות אלה גם אמורות להניב כמויות גדולות של פסולת בניין ועודפי עפר. משרדי הממשלה האחראים לייזום, קידום, ובחלק מהמקרים גם ביצוע ישיר של הפרויקטים האמורים, הם אפוא גורם מרכזי הן להיווצרות ההיצע של פסולת בניין ועודפי עפר והן לביקוש לחומרים ממוחזרים המופקים ממנה.

1. על פי החלטת הממשלה, משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, יקדמו פיתוח שימושים לחומר הממוחזר מפסולת בניין לשימוש בתשתיות ובתעשייה. על פי ההחלטה, על המשרד "לקיים בחינה" עם משרדי התחבורה, השיכון, הביטחון והתשתיות הלאומיות ועם מ"מ, "במגמה שכל אחד בתחומו ובמסגרת סמכויותיו, יחייב את גורמי הביצוע במשרד ומחוצה לו, להשתמש בכל פרויקט בנייה ותשתית ב-20% פסולת בניין ממוחזרת לפחות". עוד קבעה ההחלטה שהמשרד יפנה ליוזמים כדי שיציעו פתרונות ישימים לשימוש בפסולת בניין ממוחזרת בתשתיות ובתעשייה.

למיחזור פסולת בניין ולשימוש בחומר הממוחזר חשיבות רבה: השימוש בחומרים ממוחזרים מקטין את הצורך בכרייה וחציבה של קרקע, מצמצם את כמות הפסולת המוטמנת ומונע השלכת פסולת באופן לא מוסדר, על תוצאותיה השליליות.

על פי פרסום מיולי 2006 של חברה כלכלית פרטית העוסקת בתחומי איכות הסביבה, התרומה השנתית של מיחזור פסולת בניין בישראל לתוצר הלאומי עשויה להגיע לכ-45 מיליון ש"ח, בהנחה שכמות פסולת הבניין בישראל היא כ-3.3 מיליון טון.

במחקר הטכניון מתחילת 2004 צוין כי "החוסר בתקנים ובהגדרת קריטריונים מונעים מהקבלן המבצע, או מהמהנדס הנושא באחריות, להשתמש בחומרים שאיכותם לא הוכחה או נבדקה בשיטות בדוקות או תקנים מוגדרים... אי לכך, הנטייה הרווחת היא להשתמש בחומרי גלם מקוריים" ו"תנאי זה מופיע, בדרך כלל, כדרישה מחייבת במפרטים ובמכרזי בנייה שונים"³¹.

רק בתחילת 2007, ארבע שנים לאחר החלטת הממשלה, יזם המשרד הקמת ועדה בין-משרדית "לפיתוח ושימוש בחומר ממוחזר מפסולת בניין". החברים בוועדה הם נציגים משרדי ממשלה העוסקים בפיתוח תשתיות, וביניהם נציג משרד השיכון. הוועדה התכנסה לראשונה בפברואר 2007 ועסקה בקביעת נהלים.

בישיבתה השנייה, ביוני 2007, החליטה הוועדה הבין-משרדית ש"לא לחייב את המשרדים להשתמש בפרויקטים בשיעור מזערי של החומר הממוחזר".

משרד השיכון מסר בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי את החלטת הממשלה ניתן יהיה ליישם רק אם יפותחו אמצעי מיחזור מתאימים הן מהבחינה הטכנולוגית והן מהבחינה הכלכלית, לרבות סבסוד נדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החלטת הוועדה הבין-משרדית שלא לקבוע למשרדי הממשלה סף תחתון מחייב לשיעור החומר הממוחזר שישולב בפרויקטים שבאחריותם, על הגורמים המעורבים בנושא, ובראשם המשרד להגנת הסביבה, לגבש מדיניות כוללת לעידוד השימוש בחומרי בניין ממוחזרים ולפעול לקידום בדיקה ותקינה של החומרים הממוחזרים, המותאמת לתנאי הארץ, על מנת שניתן יהיה לעשות בהם שימוש - כפי שנעשה בארצות אירופה.

31 הדסה באום ואמנון כץ, איפיון כמויות ומרכיבי פסולת באתרי בנייה, המכון הלאומי לחקר הבנייה, הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, חיפה (2004).

2. כאמור, החלטת הממשלה נועדה לעודד את השימוש בפסולת בניין ממוחזרת בפרויקטים של בנייה ותשתית. משרד מבקר המדינה בדיק את עיגון ההחלטה במפרטים ובנוהלי המשרדים העוסקים בפיתוח תשתיות, וכן את השימוש שהם עושים בחומר ממוחזר.

משרד הביטחון

1. על מנת להביא לסטנדרטים אחידים בעבודת משרדי הממשלה העוסקים בבנייה, מרכז משרד הביטחון פעילות של "ועדה בין-משרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי החוזה לבנייה ולמחשובם" (להלן - הוועדה לסטנדרטיזציה), האחראית להכנת ספר הכללים והמפרטים האחידים (להלן - ה"ספר הכחול"). המפרטים המתפרסמים בספר הכחול משמשים בסיס להגשת הצעות למכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים רבים המובילים פרויקטים בתחום הבינוי והתשתיות. עם הגופים המיוצגים בוועדה ומסתמכים על המפרטים שהיא מאשרת נמנים לכד משרד הביטחון גם משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד התחבורה.

בנובמבר 2006 פנה המשרד בכתב למשרד הביטחון בבקשה להוסיף לספר הכחול מפרט לשימוש בפסולת בניין ממוחזרת בעבודות של הנחת מצעי עפר לתשתיות.

2. בשנת 2006 דנה הוועדה לסטנדרטיזציה במפרט כללי לעבודות סלילה. בדצמבר אותה שנה פרסמה הוועדה טיוטה לעיון ומתן הערות ל"מפרט כללי לעבודות סלילה ואופני מדידה", וביוני 2007 פרסמה טיוטת מפרט נוספת. טיוטת המפרט עוסקת באפשרות להשתמש בגרוסת בנייה לצורכי מילוי בעבודות סלילה.

פרסום תיקון רשמי לספר הכחול מאפשר לציין במכרזים כי התיקון הוא חלק מחייב בחוזה, וכי הקבלנים יוכלו להגיש הצעות על פיו. משרד הביטחון מפרסם מדי פעם בפעם "דף תיקון" מיוחד המאשר תיקון לחלק מפרק בספר הכחול. לעתים מפרסם משרד הביטחון במקובץ תיקונים לפרק שלם בספר הכחול. הליך זה נמשך זמן רב יותר מההליך הראשון. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החלטת ממשלה המתייחסת לשימוש בחומרי בניין ממוחזרים, וקובעת פרק זמן קצוב ליישום ההחלטה היה מקום לבחור באפשרות המהירה יותר - קרי הוצאת "דף תיקון".

רק בתחילת ספטמבר 2007, בעת ביצוע הביקורת, פרסם משרד הביטחון באופן רשמי דף תיקון למפרט "עבודות סלילה" (להלן - דף התיקון), המאפשר שימוש בחומר גרוס מפסולת בניין בעת ביצוע עבודות סלילה, וכן דף תיקון למפרט "אספקת חומרי בנייה", העוסק באפשרות רכישת חומר ממוחזר.

"מע"צ - החברה לאומית לדרכים בע"מ"

חל"ד פועלת לפיתוח ותחזוקה של תשתיות הדרכים. בחלק מהפרויקטים שהיא מזמינה אפשר לעשות שימוש בחומר ממוחזר. לחל"ד אוגדן מפרטים משלה לעבודות סלילה וגישה (להלן - המפרט הכללי), המחייב את הקבלנים המבצעים פרויקטים במימונה.

בשנים 2005-2008 הכינה חל"ד תיקון למפרט הכללי לאחר שהחברה עשתה בשנים 2004-2005 מחקר יישומי שתוצאותיו הראו כי פסולת בנייה גרוסה יכול להוות אחד מחומרי הגלם לייצור מצעים ג' ו-ב'. מסקנות המחקר הוטמעו במפרט הכללי. בין היתר עודכן הפרק "עבודות עפר" והפרק "שכבות מצע ותשתית אגו"מ [אגרגטים גרוסים ומודרגים]" (להלן - המפרטים). התיקונים למפרטים, מאפשרים בתנאים מסוימים, שימוש בחומרי מילוי לכבישים על בסיס פסולת בניין.

יצוין כי במרס 2007 הודיע שר התחבורה שאול מופז להתאחדות הקבלנים והבונים כי הנחה את חל"ד לקבוע מפרט אשר יאפשר שימוש בחומרים ממוחזרים בעבודות תשתית, וכי חברת רכבת ישראל בע"מ תאמץ מפרט זה.

עד מועד הביקורת לא פרסמה חל"ד את המפרטים כמפרט מחייב. רק במהלך הביקורת, אוגוסט 2007, החלה חל"ד לצרף מפרט המאפשר שימוש בפסולת בניין ממוחזרת בעבודות סלילה כמסמך מחייב במכרזים.

משרד הבינוי והשיכון

משרד השיכון מממן פרויקטים של בינוי וסלילה ומפרסם לשם כך מכרזים רבים. הבסיס המקצועי למכרזים של משרד השיכון הוא המפרט הכללי לעבודות בנייה ("הספר הכחול"); לכל מכרז מתווסף מפרט מיוחד המתאים לנתונים הספציפיים של אותו מכרז.

1. נמצא כי הנהלת משרד השיכון לא דנה בהחלטת הממשלה, וממילא לא התקבלו החלטות על ביצוע פעולות למימושה.

2. בספטמבר 2007, בהמשך להוצאת דף התיקון לספר הכחול על ידי משרד הביטחון, הוסיף משרד השיכון תוספת למפרט המיוחד למכרזי התשתית של המשרד המודיעה על אפשרות לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים, גרוסת בנייה.

בפועל, במכרזים שפרסם המשרד עד לאותו מועד, לא הובא לידיעת המציעים בכוח כי יש אפשרות להשתמש בחומרי בנייה ממוחזרים, זאת למעט מכרז אחד שתוכנן לביצוע בשנת 2006 אך לא יצא אל הפועל.

בתשובתו מדצמבר 2007 מסר משרד השיכון כי מכל מחוזות משרד השיכון נמסר שקבלני הביצוע לא ביקשו לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים ולפיכך גם לא הייתה למפקחי המשרד כל סיבה לדחות בקשה מעיין זו. משרד השיכון הוסיף, בתשובתו מפברואר 2008, כי אם קבלן כלשהו היה מבקש לשלב חומרים ממוחזרים בעבודתו, ואפילו הדבר לא היה רשום במפרט המיוחד המצורף למכרז, המשרד היה שוקל באהדה את בקשתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעבודות העפר ומכרזי התשתית שמבצע משרד השיכון יש פוטנציאל לשימוש בחומרי בנייה ממוחזרים, ועל כן ראוי היה שהמשרד ייתן פומבי לאפשרות לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים.

משרד התשתיות הלאומיות

משרד התשתיות אחראי לכמה חברות תשתית גדולות, בהן חברת החשמל לישראל בע"מ ומקורות חברת מים בע"מ. חברות אלה יוזמות עבודות תשתית נרחבות שאפשר להשתמש בהן בגרוסת בנייה.

יצוין, כי משרד התשתיות התמודד בעבר עם בעיית פינוי אפר הפחם מתחנות הכוח של חברת החשמל. על פי טענת המשרד התשתיות, במהלך השנים האחרונות נמצאו שימושים תחליפיים לכל הכמות הגדולה של אפר הפחם.

מאז החלטת הממשלה לא פנה המשרד למשרד התשתיות על מנת שיבחן את הדרכים ליישום ההחלטה בחברות התשתית הכפופות לו. משרד התשתיות לא פנה ביוזמתו לחברות התשתית הכפופות לו כדי שיישמו את ההחלטה. לא נמצא כי שני המשרדים שיתפו ביניהם פעולה על מנת לבחון את הדרכים ליישום השימוש בחומרי בנייה ממוחזרים במסגרת החברות שבאחריות משרד התשתיות.

פיקוח ואכיפה

ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת דנה כמה פעמים במחסור באתרים ובהשלכת פסולת בניין באופן לא מוסדר, ובשל חומרת הבעיה הקיימת ועדת משנה מיוחדת לבדיקת נושא מטמנות האשפה. בדוח שפרסמה בדצמבר 2005 ועדת המשנה נקבע כי נושא פסולת הבניין הוא תחום פרוץ שאינו מטופל דיו על ידי הרשויות. בישיבת ועדת המשנה בינואר 2005 אמרה נציגת ארגון "אדם טבע ודין": "קיימת בעיה של מאות מטמנות בלתי חוקיות אשר מסכות נזק כלכלי וסביבתי. מאחורי חלק ממטמנות אלו עומדים ארגונים המפרסמים ומשווקים את המטמנות בקרב הקבלנים המטמינים. הארגונים מפעילים מערכת משומנת של הובלה, מיון ואף גריסה של פסולת תוך שימוש בציוד מכני כבד אך ללא קבלת כל הנחיה ואישורים של המשרד לאיכות הסביבה. במקרים רבים עומדת מאחורי ארגון כזה רשות מקומית ... בסיוורים שערכה הוועדה ניצפו באתרים בלתי חוקיים בנוסף לפסולת יבשה רגילה גם מצברים, צמיגים ואף שאריות אסבסט. הבעיה נפוצה בכל חלקי הארץ ומקבלת משנה תוקף באזור הצפון והגליל שם ישנה פגיעה במקורות המים של מדינת ישראל. בעיה נוספת היא של מטמנות בלתי חוקיות ישנות או שנסגרו או שננטשו ומהוות כיום פצצה מתקתת".

1. העסקת מפקחים: בהחלטת הממשלה נקבע כי "המשטרה הירוקה של המשרד... תתוגבר בשנת 2003 ב-20 מפקחים, ... למשך 36 חודשים לפחות. המשטרה הירוקה תפעל במשמרות, לאורך כל שעות היממה, ... בריכוז מאמץ לטיפול בנושא פסולת הבניין, וביצוע מבצעי אכיפה נרחבים נגד עבריינים המשליכים פסולת בניין". עוד נקבע בהחלטה כי לצורך הביצוע ינתן מימון לפעילותם השוטפת של 20 מפקחים שיופעלו בתוכנית (תוספת 10 מפקחים תמומן על חשבון חודשי עבודה ו-10 נוספים - מהמרת תקציב חברות כוח האדם של המשרד).

בהתאם להחלטה תקצב למטרה זו אגף התקציבים במשרד האוצר 240 חודשי עבודה בכל אחת מהשנים 2004-2006 להעסקת 20 עובדים. סך התקציב לשלוש השנים עמד על כשבעה מליון ש"ח.

הממשלה קבעה כי התקציב נועד להעסקתם של 20 מפקחים, אך בכל שנה העביר המשרד את התקציב, באישור אגף התקציבים במשרד האוצר, לטובת תקנות תקציב אחרות שאינן קשורות לנושא פסולת בניין, ובהן העסקת עובדים בחודשי עבודה ושעות נוספות וכווננויות לעובדי המשרד. כתוצאה מכך לא קלט המשרד מפקחים ולא ביצע את הפיקוח והאכיפה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. בכך נפגע הפיקוח על עברייני השלכת פסולת בניין ברשות הרבים. רק בספטמבר 2007, בעת ביצוע הביקורת, נחתם חוזה בין המשרד לרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים לקליטה באמצעותה של 11 מפקחים למטרה זו, לאחר שהושגה הסכמה בין משרד האוצר למשרד על קניית שירותי פיקוח מהרשות.

בתשובתו מסר המשרד כי בשל קיצוצים תקציביים שחייבו צמצום מספר העובדים במשרד, הוחלט לקצץ במשרות המפקחים לעניין הטיפול בפטולת בניין "ובכך למנוע פגיעה בעובדים הקיימים".

לדעת משרד מבקר המדינה, התקציב להעסקת מפקחים היה ייעודי, והחלטת הממשלה קבעה מפורשות כי על המשרד לתגבר את המשטרה הירוקה ב-20 מפקחים, ולכן לא נהג המשרד כהלכה כאשר לא ניצל את התקציב למטרה לה הוא יועד.

2. הליכי שפיטה מהירה: החלטת הממשלה קבעה כי שר המשפטים יבחן דרכים לקידום הליכי שפיטה מהירה.

הבדיקה העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, לא בחן משרד המשפטים דרכים לקידום שפיטה מהירה נגד נאשמים בהשלכת פסולת.

משרד המשפטים בתשובתו מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה מסר כי לא פעל לקידום הליכי שפיטה מהירה נגד נאשמים בהשלכת פסולת. עם זאת, בימים אלה פועלים במשרד המשפטים צוותים במטרה לייעל את עבודת בתי המשפט, ובמסגרת זו יובא הנושא ויעלה על סדר היום.

דיווח ומעקב אחר ביצוע החלטת הממשלה

1. מעקב הנהלת המשרד: לשם הכוונת הפעולות, הפיקוח על יישום ההחלטה והפקת הלקחים, היה על הנהלת המשרד לקיים מדי פעם דיוני מעקב, שבכוחם להעלות לפני הנהלת המשרד עיכובים וחסמים ביישום התוכנית ולאפשר לה לטפל בהם במידת הצורך.

הביקורת העלתה כי בשנים 2003-2006 לא דנה הנהלת המשרד בקידום יישומה של החלטת הממשלה ולא קיימה מעקב עתי אחרי ביצועה.

2. דיווח לממשלה: בהחלטת הממשלה נקבע כי "השר לאיכות הסביבה ידווח לממשלה אחת לשישה חודשים על התקדמות ביצוע התוכנית". בדיווח על ביצוע התוכנית יש משום תרומה לשקיפות וליכולת הממשלה לפקח על ביצוע החלטותיה.

הבדיקה במזכירות הממשלה ובמשרד העלתה כי המשרד דיווח לממשלה רק פעם אחת, בנובמבר 2005, על התקדמות ביצוע התוכנית.



במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הוסדר הטיפול בפסולת בניין, בהתאם להחלטת הממשלה ובכלל זה: הוספת אתרי מיחזור והטמנה מוסדרים, הגדלת היקף המיחזור של פסולת בניין, הגדלת השימוש בפסולת בניין ממוחזרת, שיפור הניקיון ברשות הרבים, אכיפה על משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים - כל אלה עדיין היו בתחילת הדרך. בתחומים רבים אף טרם הותחל בטיפול. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים.

נוכח התועלת לטווח ארוך למדינה ממיחזור פסולת הבניין או לפחות מהטמנתה, מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בתשתיות פיזיות, יקבעו מדיניות כוללת בעניין זה ויכינו תכנית רב-שנתית שתעודד רשויות מקומיות, קבלנים ויזמים אחרים להשקיע במיזמים ציבוריים ופרטיים שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור של פסולת בניין ושימוש בחומרים ממוחזרים, או להטמנת הפסולת באתרים מוסדרים כדי לעצור את ההשלכה הלא מוסדרת של פסולת בניין.

