

טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור

תקציר

בשל דפוסי הייצור והצריכה בתקופתנו, מרכיבים רבים של החומרים שנעשה בהם שימוש הופכים לאשפה שיש לסלקה. בשנת 2009 נוצרו בישראל כ-17.2 מיליון טון אשפה מוצקה, בכלל זה 4.9 מיליון טון פסולת ביתית וגזם. כמות הפסולת הביתית הולכת וגדלה משנה לשנה, והדבר עלול ליצור מטרדים אקולוגיים חמורים. מיחזור פסולת מסוגים שונים יש בו משום פתרון חלקי לבעיה זו.

המשרד להגנת הסביבה שם לו למטרה להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק על ידי פינוי חלקה למיחזור, ולצורך כך קבע בתקנות משנת 1998 כי כמות הפסולת לסילוק של הרשויות המקומיות תופחת עד שנת 2007 ב-25% לפחות.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2010 עד מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה את אופן היערכותן של עיריות בני ברק, באר שבע וראש העין ושל המועצה המקומית מבשרת ציון להפרדת פסולת למיחזור. ביקורת משלימה נעשתה באגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה (להלן - האגף לטיפול בפסולת מוצקה).

עיקרי הממצאים

1. נתונים על כמויות האשפה שנוצרו ועל אלה שהרשויות המקומיות הפרידו לצורך מיחזור הם מדד בסיסי המשמש למעקב אחר מיחזור האשפה ברשויות המקומיות כדי לוודא שהן עומדות ביעדי המשרד להגנת הסביבה ובהוראות הדין בתחום זה. לאגף לטיפול בפסולת מוצקה לא היו נתונים על האשפה והפסולת¹ של כמחצית מכלל הרשויות המקומיות, והרשויות שלא דיווחו על נושא זה לאגף חיסרו מידע חשוב בעניינו.

2. באוגוסט 2006 אימצה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה "תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל" שהכין המשרד להגנת הסביבה, ובה נקבע מעבר משיטת

1 פסולת הוגדרה כחומרים ומוצרים הניתנים למיחזור; אשפה - פסולת שאינה למיחזור.

הטיפול העיקרית בפסולת - הטמנת הפסולת - לשיטת הפרדת הפסולת לצורך מיחזור. עוד נקבע באותה עת כי שיטת ההטמנה היא השיטה האחרונה בסדר העדיפויות לעניין הטיפול באשפה. המועצה הורתה באוגוסט 2006 לערוך שינוי לתכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א 16) באמצעות תכנית מתאר חדשה - תמ"א 16/4, שהוראותיה נועדו להסדיר את הטיפול בפסולת המוצקה ולקדם את הליכי התכנון של אתרי פסולת שנועדו לצורכי מיחזור. במועד הביקורת (מרס 2011) טרם אושרה תמ"א 16/4 למתן תוקף.

המשרד להגנת הסביבה קרא לרשויות המקומיות להכין תכניות אב מקומיות בתחום הפרדת פסולת למיחזור והבטיח מימון לכך. עד תחילת שנת 2011 כרבע מכלל הרשויות המקומיות לא הגישו בקשות לסיוע כספי להכנת תכניות האב.

הביקורת העלתה כי עיריית בני ברק לא הכינה תכנית אב להפרדת פסולת למיחזור, וכן הועלו ליקויים בתכניות האב שהכינו עיריית באר שבע והמועצה המקומית מברשת ציון.

3. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע כי מטמיני האשפה ישלמו היטלים לקרן, וכספי הקרן ישמשו, בין היתר, לפיתוח, להקמה ולייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת. עד סוף 2010 רוב כספי הקרן עדיין לא נוצלו, ונוצר בה עודף תקציבי בסך של 424 מיליון ש"ח.

כרבע מ-254 הרשויות המקומיות שבישראל כלל לא ביקשו מהמשרד להגנת הסביבה סיוע כספי לתכנון תשתיות למיחזור פסולת למיחזור, להקמתן של תשתיות אלה ולהסברה בנושא. אשר ל-187 הרשויות המקומיות שביקשו סיוע, רק 104 מהן קיבלו בפועל את המימון שאושר להן - כולו או חלקו - בהתאם לפעולות שביצעו.

4. בשנת 2009 הופרדו למיחזור 0.7 מיליון טון פסולת ביתית, ששיעורה היה 14% מכלל האשפה הביתית שיוצרה באותה שנה. כרבע מהרשויות המקומיות לא פעלו כלל למיחזור פסולת למיחזור, רוב הרשויות המקומיות שפעלו למיחזור לא עמדו בדרישות שנקבעו בתקנות; ושיעור הפסולת שמיחזרו הרשויות האלה בשנת 2009 היה כמחצית מהשיעור שנקבע כיעד עד סוף שנת 2007.

שיעור הפסולת שהפרידה למיחזור כל אחת מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו היה קטן מהנדרש. חלק ניכר מפסולת זו הופרדה באמצעות גורמים פרטיים או בתחנת המעבר, ללא מעורבות הרשות המקומית.

5. נמצא כי עיריות באר שבע ובני ברק לא שיתפו את הציבור בנושא מיחזור הפסולת באמצעות קיום פעולות הסברה בנושא, אף שהדבר חיוני להקמת מערך מיון שישמש למיחזור הפסולת ולטיפול חדשני ויעיל בה.

סיכום והמלצות

הכללת נושא מיחזור הפסולת בחוק עזר היא בראש ובראשונה הצהרה על מדיניות הרשויות המקומיות בדבר מחויבותן לנושא זה והדבר אף נועד להקנות לרשויות

כלים חוקיים לביצוע פעילות למיחזור פסולת. ראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לקביעת הסדרים לאיסוף ולפינוי של פסולת למיחזור ולעגנם בחוקי העזר שלהן.

תהליכי מיחזור הפסולת נפגעים עקב כך שרשויות מקומיות אינן מגישות בקשות למימון הקמת מערכי הפרדת פסולת למיחזור ועקב כך שהן אינן פועלות להוציא לפועל תכניות להפרדת פסולת שהגישו. על המשרד להגנת הסביבה לבחון מדוע נוצרה תופעה זו ולחפש דרכים למניעתה ולקידום ההקמה של מערכי הפרדת פסולת ברשויות המקומיות כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו כנדרש להפרדת פסולת למיחזור, למימון בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה, להפחתת הפסולת המוטמנת ולהגדלת שיעורי הפסולת הממוינת למיחזור כנדרש בדין, ובכך גרמו לפגיעה באיכות הסביבה ולסיכול מדיניות המשרד. על הרשויות המקומיות להיערך כראוי למימון פסולת ולפעול להגדלת שיעור הפסולת הממוינת למיחזור.



מבוא

בשל דפוסי הייצור והצריכה בתקופתנו, מרכיבים רבים של החומרים שנעשה בהם שימוש הופכים לאשפה שיש להיפטר ממנה. נתונים מהארץ וממדינות אחרות מלמדים שבד בבד עם הפיתוח הטכנולוגי ועם העלייה בקצב הייצור וגידול האוכלוסייה חל גידול בכמות האשפה הנוצרת.²

המשרד להגנת הסביבה מזהיר מפני טיפול לא נכון באשפה, שעלול ליצור מפגעים שפוגעים באיכות החיים כגון: זיהום קרקע ומי תהום, התרבות מזיקים, וזיהום אוויר בעקבות פליטה של גזים רעילים וגזי חממה. בשל קצב הגידול המהיר באוכלוסיית ישראל גדלה כמות האשפה ומצטמצם השטח הזמין לטיפול בה - שטח שהיה מצומצם מלכתחילה בשל שטחה הקטן של מדינת ישראל. המשרד צופה כי עד שנת 2020 יוכפלו כמויות האשפה ובד בבד יתמלאו וייסגרו רוב המטמנות המקומיות. לנוכח זאת נדרש שינוי מהותי בהיערכות לפינוי אשפה ולטיפול בה.³

הנציבות העולמית לסביבה ופיתוח של האו"ם פרסמה בשנת 1987 דוח הקורא לפיתוח בר-קיימה, קרי - פיתוח שנועד למלא את צורכי הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת למלא את צורכי הדורות הבאים. הממשלה החליטה במאי 2003 לאמץ מדיניות של פיתוח בר-קיימה ולהכין בכל משרדי הממשלה תכניות אסטרטגיות ליישומה.⁴ בעקבות קבלת החלטת הממשלה גיבש המשרד להגנת הסביבה בשנת 2007 עקרונות ליישומה בתחומים שונים, ובהם "צמצום פסולת ועידוד ההפרדה

2 אבי בלאו, לקראת 'אפס פסולת': טיפול מושכל בפסולת ברמה המקומית - קהילתית, סקירת דוגמאות מהעולם ומהארץ (2009).

3 אתרי האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה לעניין הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות, 11.4.05, 22.22.07 ; 3.5.07.

4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), עמ' 343.

במקור בקרב מוסדות ציבור ותושבים, הפניית פסולת למיחזור, הקמת מרכזי איסוף ומיחזור שכונתיים ועוד".⁵

בשנת 1993 נחקק חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק איסוף ופינוי), אשר הגדיר מיחזור כ"תהליך עיבוד או השבה של חומרים או מוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יועדו בראשונה או כחמרי גלם".⁶ "פסולת למיחזור" הוגדרה כ"חומרים ומוצרים מכל סוג שהוא הניתנים למיחזור, שהושלכו או המיועדים להשלכה, לרבות נייר, קרטון פלסטיק, זכוכית וטכסטיל". "אשפה" הוגדרה כ"פסולת שאינה פסולת למיחזור". בסעיף 2(א)(1) לחוק זה נקבע כי "רשות מקומית רשאית ואם הורה השר... חייבת בכפוף לכל דין ובהתאם להוראות התכנית להקצות בתחומה, מקומות להקמת מרכזי מיחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מיחזור ומכלים יעודיים".

בדברי ההסבר להצעת חוק איסוף ופינוי נכתב: "כמות הפסולת הביתית והתעשייתית הולכת וגדלה מיום ליום ומשנה לשנה, דבר הגורם למטרדים אקולוגיים חמורים ומאלץ את התושבים לסבול מפגעים חמורים. שטחי ההטמנה הסמוכים לערים הגדולות והקטנות, אינם מהווים אתר לקבורה סניטרית נאותה, ויש בהם משום מפגע תברואתי בעל תופעות לוואי מזיקות ביותר. מיחזור פסולת מסוג נייר, פלסטיק, זכוכית ואשפה אורגנית יכול לפתור את בעיית הפסולת וכל תופעות הלוואי הישירות והעקיפות הנגרמות ממנה".⁷

המשרד להגנת הסביבה מבחין בין שני מרחבי טיפול למיחזור פסולת מוצקה: מרחב פנים-עירוני ובו "האחריות לטיפול בפסולת היא בלעדית של הרשות המקומית", ומרחב חוץ-עירוני ובו "פועלות תשתיות שמטרתן למיין, לעבד ולטפל בפסולת שמקורה מהמרחב הפנים עירוני", כגון תחנות מעבר למיין פסולת, מתקנים ומפעלים שונים לעיבוד פסולת ולמיחזור מרכיביה.

המשרד להגנת הסביבה מונה שלושה מודלים אפשריים להפרדת הפסולת לכמה מרכיבים ובהם חומרים המיועדים למיחזור (להלן - הפרדת פסולת):

1. הפרדת פסולת בתחנות מעבר, המאפשר למיין פסולת שלא מוינה קודם לכן בבית התושב, באמצעים מכניים וידניים גם יחד, לצורך מיחזור.
 2. מוקדי איסוף למיחזור - התושבים יבצעו הפרדה ומיין של חומרים שונים (נייר, עיתון, פלסטיק, זכוכית, קרטון) ויביאו אותם למרכזי איסוף למיחזור.
 3. הפרדה במקור - התושבים יפרידו את הפסולת לשני זרמים: זרם רטוב ובו חומר אורגני רקבובי, וזרם יבש ובו שאר מרכיבי הפסולת.
- בפועל מתבצע המיין בישראל בעיקר בדרך הראשונה והשנייה.⁸

5 המשרד להגנת הסביבה, דוח מס' 3 ביצוע החלטת ממשלה בנושא פיתוח בר-קיימא, אפריל 2009, עמ' 31.

6 בתכנית מתאר ארצית (תמ"א) 16 הוגדר "מיחזור" כדלקמן: "ייצור מוצר חדש על ידי עיבוד של סוג אשפה; או מספר סוגים של אשפה".

7 הצעת חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"א-1991, ה"ח 312.

8 ביולי 2010 פרסם המשרד להגנת הסביבה קריאה לרשויות המקומיות להכין תכניות להפרדת פסולת במקור. עד פברואר 2011 (מועד סיום הביקורת) נענו 21 רשויות מקומיות לקריאה וביקשו מימון להכנת התכניות.

טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור

בתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות איסוף ופינוי), מוצגת חלוקה לארבעה סוגי אשפה מוצקה בתחום שיפוט של הרשות המקומית: פסולת ביתית - הכוללת חומרים שונים⁹; גזם; פסולת בניין; וגרוטות מתכת.

מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי בשנים 2008 ו-2009 נוצרו בישראל כ-16.4 מיליון טון וכ-17.2 מיליון טון אשפה מוצקה¹⁰, בהתאמה. דהיינו בשנת 2009 חל גידול של כ-5% בכמות האשפה שיוצרה לעומת הכמות שיוצרה בשנת 2008. באותן שנים נוצרו 4.2 ו-4.9 מיליון טון פסולת ביתית וגזם, בהתאמה, ששיעורן היה כרבע מכלל האשפה המוצקה שיוצרה בישראל באותן שנים. בשנים הללו הוטמנו בקרקע כ-3.7 וכ-4.2 מיליון טון אשפה ביתית, ששיעורן היה כ-87% וכ-86% מכלל האשפה הביתית שנוצרה בהן, בהתאמה.

בחודשים יוני 2010 עד מאי 2011 בדק משרד מבקר המדינה את אופן היערכותן של ארבע רשויות מקומיות - עיריית בני ברק, באר שבע וראש העין והמועצה המקומית מבשרת ציון - להפרדת פסולת ביתית מוצקה ולמיחזור. ביקורת משלימה נעשתה באגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה (להלן - האגף לטיפול בפסולת מוצקה).

ההיערכות למיחזור פסולת

המשרד להגנת הסביבה רואה בצמצום כמות הפסולת להטמנה ובמיחזור יעד לאומי ראשון במעלה שיש לפעול נמרצות להשגתו. במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת, המשרד מנחה את הרשויות המקומיות לבצע טיפול מתקדם בפסולת הכולל מערך המשלב פעילות מיון והפרדת פסולת בידי התושבים, ובכלל זה בעלי עסקים, לצורך מיחזור. כמו כן מסייע המשרד לרשויות המקומיות הפועלות לצמצום כמויות הפסולת המועברות להטמנה באמצעות סיוע תקציבי להקמת תשתיות למיחזור ולפעולות הסברה וחינוך בנושא מיחזור.

נתונים על אשפה ופסולת

נתונים על כמויות האשפה שנוצרו ועל כמויות הפסולת שהרשויות המקומיות הפרידו לצורך מיחזור הם מדד בסיסי המשמש למעקב אחר מיחזור האשפה ברשויות המקומיות כדי לוודא שהן עומדות ביעדי המשרד להגנת הסביבה ובהוראות הדין בתחום זה.

בסעיף 2 לתקנות איסוף ופינוי נקבע:

9 נתוני סקר שבוצע עבור המשרד להגנת הסביבה בשנת 2005 מפרטים את רכיבי הפסולת הביתית: חומר אורגני (40%), נייר וקרטון (24%), פלסטיק (13%), טיטולים וטכסטיל (9%) זכוכית ומתכות (6%) גזם ושונות (8%). חברת שלדג ניהול ופתרונות סביבתיים, סקר הרכב הפסולת הביתית 2005 (2006).

10 להבדיל מפסולת נוזלית כגון מי שופכין או בוצה.

"(א) ראש רשות מקומית ימסור בהודעה לשר, לא יאוחר משלושים ימים מן היום הקובע, את כמות הפסולת שהיתה לרשות המקומית עד סוף השנה שקדמה ליום הקובע.

(ב) הודעה כאמור תימסר בכתב לפי טופס 1 שבתוספת ותכלול פירוט מלא ומדויק של הנתונים לגבי הפסולת לסוגיה כמפורט בטופס".

עוד נקבע בתקנות כי "ראש רשות מקומית ידווח לשר, בחודש ינואר של כל שנה או במועד אחר שיקבע השר לאותה רשות מקומית, על כמות הפסולת שלה, לפי טופס 1 שבתוספת".

בחוק איסוף ופינוי נקבע כי העובר על הוראותיו, לרבות התקנות שהותקנו מכוחו, עובר עברה פלילית ודינו - קנס. משנת 2010 גובה הקנס האמור 14,400 ש"ח.

1. האגף לטיפול בפסולת מוצקה מרכז את נתוני הרשויות המקומיות על אשפה ופסולת בהתאם לדיווחיהן. מנתוני האגף עולה כי בשנת 2009 כמחצית הרשויות המקומיות - 133 מכ-250 - כלל לא דיווחו על כמויות האשפה שנוצרו בתחום שיפוטן ועל הפסולת שהן הפרידו. חוסר בדיווח היה גם בשנים הקודמות: בשנים 2007 ו-2008 התקבלו במשרד דיווחים רק מ-137 ומ-174 רשויות מקומיות, בהתאמה; כל זאת בניגוד לתקנות.

2. בתקנות איסוף ופינוי הוגדרה "כמות פסולת" כ"אשפה ופסולת למיחזור שרשות מקומית אספה ופינתה במשך שנה מתחומה לאתר לסילוק פסולת למיחזור...". נמצא כי הדיווחים שמסרו הרשויות המקומיות למשרד להגנת הסביבה על פסולת שמוינה לצורך מיחזוריה כללו גם נתונים על פסולת למיחזור שהפרידו גורמים עסקיים פרטיים שלא בשירות הרשות המקומית, בלא שהדבר צוין בדיווחים האמורים, ועקב כך הרשויות המקומיות לא אפשרו למשרד להגנת הסביבה ללמוד על מידת עמידתן ביעדי מיחזור הפסולת, אף שמדובר במידע חשוב הנדרש לקביעת מדיניותו:

בבאר שבע, בבני ברק ובמבשרת ציון יזמו חברות פרטיות - העוסקות במיחזור פסולת והעושות שימוש עסקי בחומר גלם זה - הפרדת פסולת למיחזור ואיסופה ללא מעורבות הרשויות המקומיות. בשנת 2009 היה שיעור של פסולת זו כשליש מהפסולת הממוחזרת בבאר שבע וכמחצית מהפסולת הממוחזרת בשתי הרשויות המקומיות האחרות (לא כולל גזם).

כ-550 בתי עסק בראש העין השוכנים בשלושה מרכזי מסחר ובשני אזורים תעשייה פינו בכוחות עצמם את האשפה שייצרו. בעירייה לא היו נתונים על כמות האשפה שפונתה מבתי עסק אלה ועל אופן הטיפול בה.

3. מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי שיעור הגזם מסתכם בכ-6% מכלל האשפה הביתית הנוצרת ברשויות המקומיות. נמצא כי נתונים על כמויות הגזם שפוננו נכללו באופן לא שיטתי בחלק מהדיווחים של הרשויות המקומיות, ולא היה לגביהם מידע מרוכז ובדוק על אף שיעורו הניכר של הגזם מכלל הפסולת המופרדת למיחזור.

(א) עיריית באר שבע דיווחה בשנים 2008 ו-2009 כי הפרידה גזם לצורך מיחזור בכמויות שהסתכמו בכ-12,500 טון בכל אחת מאותן שנים. שיעור פסולת הגזם היה כ-75% מכלל הפסולת שהופרדה בעיר בשנים הללו.

נמצא כי העירייה לא מיינה את הגזם במקור והפנתה את כל הפסולת מסוג זה לאתר ההטמנה בדודאים, ושם היא מוינה. התברר כי בגזם שפונה נכללה אשפה מסוגים שונים, ובשנת 2009 היה שיעור של אשפה זו כ-39% מפסולת הגזם שהופנתה לאתר. יוצא אפוא, שדיווח העירייה למשרד

טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור

להגנת הסביבה בדבר מיחזור גזם היה מוטא כלפי מעלה: רק כ-7,600 טון פסולת גזם הופנתה למיחזור ולא 12,500 טון כפי שדיווחה העירייה.

(ב) עיריית ראש העין דיווחה על כמויות גזם נקי שהופרד מאשפה מסוגים אחרים באתר ההטמנה. בשנת 2009 פינתה העירייה כ-8,000 טון גזם מעורב בסוגים שונים של אשפה, מזה הופרדו כ-4,800 טון גזם נקי, שהיו המרכיב העיקרי של הפסולת שהופרדה למיחזור.

נמצא כי הרשויות המקומיות לא יישמו את הוראות החוק הנוגעות לדיווח על פסולת שהופרדה. בהיעדר נתוני יסוד על כמויות האשפה הנוצרות ועל כמויות הפסולת שהרשויות המקומיות מפרידות למיחזור, אין תמונה מהימנה על הנעשה בתחום הפסולת בישראל ועל השינויים שחלים בתחום, ואי-אפשר לבחון את יעילותם של המהלכים השונים שנוקט המשרד להגנת הסביבה לצמצום כמויות הפסולת המוטמנות ולקידום המיחזור. נוסף על כך, על בסיס הנתונים הקיימים לא ניתן להפיק לקחים ולתכנן את מיחזור הפסולת בעתיד.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא נקט צעדי ענישה כלפי רשויות מקומיות שלא עמדו בהוראות החוק או התקנות.

על המשרד להגנת הסביבה לאכוף על הרשויות המקומיות ליישם את הוראות החוק והתקנות ולדווח לו על כמויות האשפה הנוצרת והפסולת המופרדת בכל אחת מהן, כבסיס להערכת פעולות הרשויות המקומיות בנושא זה ולקביעת מדיניות.

המשרד הודיע בתשובתו כי המענה לבעיית איסוף הנתונים ניתן באמצעות קבלת נתונים מאתרי הסילוק, מפעלי המחזור ותחנות המעבר. משנת 2010 המשרד להגנת הסביבה מסתייע בשירותיהם של שלושה פרויקטורים לאיסוף נתונים על כמויות הפסולת הנוצרות, המופרדות והממוחזרות בכל הרשויות המקומיות. פעילות זו תאפשר לקבל נתונים מדויקים יותר ולבצע בקרה שוטפת על הרשויות המקומיות.

היערכות תכנונית להפרדת פסולת

תכנונית מתאר

בתכנונית מתאר נקבע מקום התשתיות לטיפול באשפה ובפסולת המיועדת למיחזור. הכנת תכנונית המתאר היא צעד בסיסי וחיוני למערך הטיפול באשפה ובפסולת למיחזור.

עד שנות התשעים של המאה העשרים פעלו בישראל מאות מטמנות לאשפה, חלקן לא מוסדרות, שפעלו "תוך גרימת מטרדים וסבל לתושבים ויצרו מפגעים סביבתיים קשים"¹¹. בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, אושרה וקיבלה תוקף מחייב, במרס 1989, תכנונית מתאר ארצית לסילוק אשפה מס' ת/מ/א 16 (להלן - תמ"א 16), שמטרתה "לקבוע אתרים מתאימים

11 אמות המידה לרשויות מקומיות בתכנון ופיתוח מערכי מיחזור מכספי היטל ההטמנה לשנים 2008-2009, עמ' 2.

מבחינה סביבתית וכלכלית לסילוק אשפה במדינה...". לצורך כך יועדו בתכנית קרקעות ל-28 אתרים שיעודם סילוק אשפה וטיפול באשפה. במסגרת התכנית ניתנה הכרה גם לאופני טיפול אחרים באשפה, כגון "עיבודה לצורכי מיחזור או שימוש חוזר"; שבעה מהאתרים הוקצו "למיחזור ו/או לשריפה או לטיפול אחר של שיטות משולבות לסילוק פסולת".

באוגוסט 2006 אימצה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את "תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל" (להלן - תכנית האב) שהכין המשרד לאיכות הסביבה (ראו להלן), ובה נקבע מעבר משיטת הטיפול העיקרית בפסולת - שיטת ההטמנה - לשיטת הפרדת פסולת לצורך מיחזור, וכי ההטמנה תהיה שיטת הטיפול האחרונה בסדר העדיפויות¹².

בהמשך לכך המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הורתה בשיבתה ב-1.8.06 לערוך שינוי לתמ"א 16 באמצעות תכנית מתאר חדשה - תמ"א 16/4. התכנית מעודדת, בין היתר, את הטיפול בפסולת על פני הטמנתה. הוראות תמ"א 16/4 נועדו להסדיר את הטיפול בפסולת המוצקה במסגרת יישום תכנית האב, תוך התוויית הליכים סטטוטוריים שמטרתם, בין היתר, לקדם את הליכי התכנון לאתרי פסולת לצורכי מיחזור, תוך שימת דגש על ההיבטים הסביבתיים הנדרשים.

נמצא כי הליכי אישורה של תמ"א 16/4 התארכו, ובמועד סיום הביקורת, במאי 2011, היא טרם אושרה למתן תוקף. באפריל 2011 אושרה תמ"א 16/4 על ידי ועדת המשנה לעניינים תכנוניים עקרוניים, וצפוי כי היא תוגש לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בספטמבר 2011.

מינהל התכנון במשרד הפנים הסביר בתשובתו כי הליכי אישורה של תמ"א 16/4 התארכו בעקבות כך שהמועצה הארצית החליטה לקבוע "מנגנונים מקלים יותר לצורך הקמת אתרי הטיפול בהליך מהיר".

תכניות אב למיחזור פסולת

תכנית אב ארצית

באוגוסט 2004 פרסם המשרד להגנת הסביבה תכנית אב ארצית למיחזור פסולת. תכנית האב איננה מסמך סטטוטורי; עיקר חשיבותה בהיותה מסמך מדיניות מקיף ויסודי בכל הנוגע לטיפול בפסולת מוצקה בישראל בשנים שלאחר פרסומה. לפי הצפי, יישומה המלא נועד להתבצע עד שנת 2020.

"תכנית האב... מגדירה בבירור... כי קיים כשל בשוק הפסולת בישראל... המאפשר הטמנה זולה לרוב הפסולת תוך התעלמות מהיעדר קרקעות במדינה... בנוסף כשל זה מונע כניסתן של שיטות טיפול מתקדמות בפסולת, בגלל מחירן הגבוה יחסית למחיר הנמוך של ההטמנה בישראל... אי נקיטת אמצעים להסדרת שוק הפסולת והשארית המצב כפי שהוא... יוביל את מדינת ישראל אל המשבר בפיתחו אנו נמצאים. תוך מספר שנים בודדות צפוי כי ימוצה רוב הנפח הזמין באתרי ההטמנה המוסדרים, אם לא תוקם התשתית הדרושה לטיפול בפסולת ולהפחתת כמויות הפסולת להטמנה"¹³.

12 דברי הסבר לתכנית מתאר ארצית לפסולת מוצקה תמ"א 16/4, נוסח משולב.

13 אמות המידה לסיוע לקידום אמצעים חלופיים להטמנת פסולת מכספי היטל ההטמנה 2008-2012, חלק ב', עמ' 5.

בתכנית האב הובאו כמה המלצות לטיפול אלטרנטיבי בסילוק פסולת, ובכלל זה הומלץ כי יושט היטל על הטמנת פסולת, כי יקודמו שווקים של מיחזור נייר, קרטון ופלסטיק, וכי הממשלה תיתן עידוד וסיוע כספי למיחזור פסולת.

תכניות אב מקומיות למיחזור

תכנית אב מקומית לתחום הפרדת פסולת למיחזור אמורה - כפועל יוצא מתכניות ארציות ומחוזיות - להתוות את המדיניות שנוקטת הרשות המקומית ואת המטרות שראשיה הציבו לעצמם בתחום זה. נוסף על כך עליה להתוות את הדרכים ליישום מדיניות זו ולשמש כלי בסיסי להקמת המערך להפרדת הפסולת שיוצרה בתחום הרשות המקומית. על בסיס זה ניתן להכין תכניות מפורטות להפרדת פסולת מסוגים שונים באזורים השונים של הרשות המקומית. מכאן שתכנית האב היא אמצעי חיוני ליישום מדיניות מיחזור הפסולת ברשות המקומית.

ב"קול קורא" ממרס 2007 הודיע המשרד להגנת הסביבה כי בכוונתו להקצות סיוע מכספי היטל ההטמנה לרשויות מקומיות לצורך "תכנון מערכי מיחזור לרבות תכנית אב למיחזור, תכנון מערך הפרדה במקור לזרמים... והכנת תכניות סטטוטוריות עד לרמה של היתר בניה למערכי המיחזור".

ביוני 2010 פרסם המשרד להגנת הסביבה שני "קולות קוראים" נוספים לרשויות המקומיות לעניין סיוע נוסף "בהכנת תכנית אב להפרדת פסולת במקור, חלופות להפחתת פסולת ומחזור..." וכן סיוע "להכנת תכנית מפורטת לפריסת מערך המחזור ברשות המקומית להפרדה לשני זרמים".

ליישום הכנת תכניות אב שנקבעו בשני "הקולות הקוראים" האמורים הוקצו 5 מיליון ש"ח ו-1 מיליון ש"ח, כסדרם. במסגרת שני ה"קולות הקוראים" ניתן היה להגיש את הבקשות עד יולי 2010. סכום הסיוע המוצע דורג בהתאם למספר התושבים ברשות המקומית מ-0.1 מיליון ש"ח ועד 0.5 מיליון ש"ח.

מנתוני האגף לטיפול בפסולת מוצקה עולה כי עד תחילת שנת 2011 כרבע מכלל הרשויות המקומיות לא נענו לקולות הקוראים האמורים ולא הגישו בקשות לסיוע כספי להכנת תכניות האב. עוד עולה מנתוני האגף, כי 15 מהבקשות להכנת תכנית אב נפסלו.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו כי עד מאי 2011, מועד סיום הביקורת, אישר המשרד תכניות אב שהגישו 73 רשויות מקומיות.

(א) עיריית בני ברק לא הכינה תכנית אב לטיפול באשפה ולהפרדת פסולת למיחזור.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הודיעה העירייה כי היא הגישה בקשה לקבלת סיוע כספי להכנת תכנית אב להפרדת פסולת, וכי לאחר שזו תאושר תכין העירייה תכנית אב לטיפול באשפה.

(ב) עיריית באר שבע השלימה במרס 2010 את הכנתה של תכנית האב, ובה עקרונות כלליים, חישובים כלכליים והוראות אופרטיביות לביצוע. בתכנית האב נקבע כי "המצב בפועל הוא שרוב הרשויות המקומיות אינן עומדות בדרישות החוק... בהתייחס לבאר שבע תכנית המיחזור מהווה תרומה משמעותית ועשויה להביא למיחזור של קרוב ל-10% מהפסולת המעורבת הביתית. בנוסף לכך מתבצע מיחזור פסולת בנייה, גזם ומיחזור פסולת אריזות מעסקים ומרכזי קניות. אם וכאשר תופעל אכיפה של החוק יהיה צורך לקבוע מנגנון מדידה... ולבחון באיזו מידה נדרשת פעולה נוספת לצורך השגת שיעורי המיחזור הנדרשים".

המשרד להגנת הסביבה הציב לו למטרה את הפחתת כמות הפסולת שתסולק על ידי פינוי חלק ממנה למיחזור. המשרד קבע בתקנות כי כמות הפסולת לסילוק של הרשות המקומית תופחת עד סוף 2007 ב-25% לפחות (ראו להלן). המשרד להגנת הסביבה הודיע ביום 31.5.2011 בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "כיום בחלוף מעל עשור מהתקנת התקנות, המשרד עדכן את היעדים בהתאם להתפתחויות בארץ וכמקובל בעולם וקבע להגיע לאחוזי הפחתה גבוהים יותר, בשאיפה להגיע ל'אפס' הטמנה בשנת 2020".

נמצא כי מטרת תכנית האב של באר שבע לעניין היקף המיחזור אינה עולה בקנה אחד עם הדרישה שהעיריות נדרשות לעמוד בה לפי תקנות איסוף ופינוי.

(ג) בדצמבר 2010 סיימה המועצה המקומית מבשרת ציון להכין תכנית אב להפרדת פסולת, במסגרת תכנית אב לתברואה של היישוב. נמצא כי בתכנית האב לא נקבע שיעור המיחזור הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע ולמועצה המקומית מבשרת ציון כי על המטרות הנקבעות בתכנית אב של היישוב לשקף את הנדרש בתקנות, וכי על הרשויות המקומיות להגדיר בתכניות האב שלהן שיעורי מיחזור פסולת בהתאם לתקנות, ככסיס להגדלת שיעור המיחזור.

חקיקה לעידוד המיחזור

1. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000, נכלל פרק העוסק באיכות הסביבה ובו תוקן חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הנקיון). בין היתר נקבע בפרק כי השר לאיכות הסביבה יקבע בתקנות היטל על הטמנת פסולת מוצקה שיוטל על מי שמחזיק באתר לסילוק פסולת או מנהל אתר כזה.

בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים לעניין זה נאמר: "אחת הבעיות הסביבתיות הקשות עמן מתמודדת מדינת ישראל היא בעיית הטיפול בפסולת מוצקה... שיטת הטיפול הנפוצה כ-90% מהפסולת המוצקה בישראל היא הטמנה וזאת בשל עלותה הנמוכה... מוצע על כן לתקן את חוק שמירת הנקיון ולהוסיף בו היטל על הטמנת פסולת מוצקה, על מנת שהעלויות החיצוניות יכללו במחיר הטיפול בפסולת, ושכאופן הדרגתי יעבור השוק לטיפול בפסולת מוצקה בשיטות חלופיות (כגון: מיחזור ושריפה)..."¹⁴.

נמצא כי השר להגנת הסביבה לא התקין את התקנות האמורות, ובמשך כשבע שנים לא נקבע היטל הטמנה והתיקון האמור לחוק נותר בבחינת אות מתה. המשרד להגנת הסביבה הסביר בתשובתו כי "בשל התנגדויות שונות, לרבות מצד הרשויות המקומיות, תקנות אלה לא אושרו בכנסת".

14 הצ"ח התש"ס, 2824, 25.10.1999, בעמ' 87, 88.

רק בינואר 2007 תוקן החוק לשמירת ניקיון¹⁵ ונוסף בו סעיף המגדיר את ההיטל וקובע את ייעוד כספי היטל ההטמנה, וכן תוספת לחוק המסדירה את תשלום היטל ההטמנה לפי סוגי פסולת וסוגי אתרים לסילוק פסולת. התיקון נכנס לתוקפו ביולי 2007.

2. בתיקון לחוק שמירת הניקיון נקבע כי "מפעיל אתר לסילוק פסולת ישלם היטל ההטמנה...", וכי "היטל ההטמנה ישולם לקרן". כספי היטל ההטמנה שיתקבלו בקרן (להלן - הקרן, או הקרן לשמירת הניקיון) יתנהלו בחשבון נפרד וישמשו בין היתר "לפיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה ועידוד השימוש בהם...". עוד נקבע בתיקון לחוק כי "מטרת הקרן תהיה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה... למיחזור [פסולת]".

בתוספת לחוק שמירת הניקיון נקבע כי סכומי ההיטל יגדלו בהדרגה משנה לשנה, החל משנת 2007 ועד שנת 2011 ואילך. נקבע כי סכום ההיטל לסילוק פסולת מעורבת יעלה בהדרגה מ-10 ש"ח לטון פסולת בשנת 2007 ל-50 ש"ח לטון פסולת משנת 2011 ואילך.

בשנת 2010 בחן המשרד להגנת הסביבה את השפעת ההיטל על אופן סילוק הפסולת ומצא¹⁶, בין היתר, כי כמות הפסולת המוטמנת לא פחתה מאז נכנס לתוקפו היטל ההטמנה. מכך הסיק המשרד כי כדאיות אמתית למיחזור תיווצר אם היטל ההטמנה ישקף את העלויות המלאות של ההטמנה ובכלל זה ישקף את תוצאות המחסור בקרקעות להטמנה ואת מחיר החלופות; לכן סבר המשרד כי יש להעלות את סכום ההיטל הקבוע בחוק.

ב-6.1.11 אושר שינוי לתיקון לחוק שמירת הניקיון, ובמסגרתו שונו סכומי היטל ההטמנה של סוגי הפסולת השונים¹⁷.

חוק עזר עירוני

בסעיף 2(א) לחוק איסוף ופינוי נקבע כי רשות מקומית רשאית - ואם הורה השר היא חייבת - "לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ולפינוי פסולת למיחזור בתחומה...".

1. עיריות בני ברק וראש העין פועלות בנושא הטיפול באשפה על פי חוקי עזר¹⁸. לחוקי העזר אין כל נגיעה לנושא מיחזור הפסולת.

עיריות בני ברק וראש העין לא חוקקו חוק עזר חדש לעניין הפרדת פסולת, ולא עדכנו את חוק העזר הקיים באופן שייקבעו בו הסדרים הנוגעים להפרדת פסולת למיחזור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות בני ברק וראש העין כי הסדרת נושא מיחזור הפסולת בחוק עזר היא בראש ובראשונה הצהרה על מדיניות הרשויות המקומיות בדבר מחויבותן לנושא זה, והדבר אף נועד להקנות לרשויות כלים חוקיים לביצוע פעילות לצורך מיחזור פסולת. ראוי שהעיריות יפעלו לקביעת הסדרים לאיסוף ולפינוי של פסולת למיחזור ולעגנם בחוק עזר.

15 חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007.

16 מצגת ועדת פנים: "היטל ההטמנה, תיקון התוספת לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984", יולי 2010.

17 צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק), התש"ע-2011. סכום ההיטל נקבע ל-60, 70, 85 ו-90 ש"ח לטון פסולת החל משנת 2012, כסדר השנים, ועד לשנת 2015 ואילך.

18 חוק עזר לבני-ברק (הוצאת אשפה וניקיון), התשמ"ד-1954; חוק עזר לראש העין (שמירת הסדר והניקיון), התשנ"ז-1996.

2. עיריית באר שבע התקינה לנושא הטיפול באשפה חוק עזר לבאר-שבע (איכות הסביבה), התשנ"א-1991, הכולל סעיפים המסדירים את עניין "פינוי פסולת למיחזור".

מנתוני מחלקת רישוי עסקים עולה כי בבאר שבע פועלים כ-4,200 עסקים טעוני רישוי. על פי חוק העזר אפשר לחייב את בעלי העסקים להתקין ולהציב על חשבונם "מיכלים יעודיים ומיתקני מיחזור [פסולת]". עד צוין בחוק העזר כי "בעל עסק יודיע בכתב לראש העירייה על כל שינוי שחל בסוג, בכמות, בטיב או באיכות הפסולת למיחזור הנוצרת באותו עסק.... אם יש בהם כדי להשפיע על גודל המיכל היעודי או תדירות הפינוי הנדרש". בחוק העזר האמור צוין גם כי "ראש העירייה, רשאי לפטור, בהודעה מנומקת בכתב ולאחר התייעצות עם מנהל האגף לשיפור פני העיר בעירייה, בעל עסק או בעלי סוגי עסקים, מחובת מיחזור, לאחר ששקל את העלות החלה על בעל העסק וכן את העלות והתועלת לעירייה, הכל בהתאם לכדאיות הפעלת דרכים אחרות לסילוק פסולת שאינה פסולת למיחזור והשימוש בה".

נמצא כי הוראות אלו שבחוק העזר לא יושמו: ברישיון העסק לעסקים טעוני הרישוי הללו לא נכללו תנאים המחייבים את בעלי העסקים להתקין ולהציב מיכלים יעודיים ומיתקני מיחזור. העירייה גם לא קבעה הסדרים לאגירת פסולת בבתי העסק ולאיסופה ולא כללה ברישיונות העסק תנאים המחייבים את בעלי העסקים להשתמש במיתקני הקרטון והנייר שהציבה לצורך מיחזור.

3. המועצה המקומית מבשרת ציון פועלת על פי חוק עזר למבשרת ציון (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-2000. פרק ח' לחוק עזר זה עוסק באיסוף ובפינוי של פסולת למיחזור. לפי הוראות החוק נדרשים בעל עסק או בעל בית מגורים להתקין מיכל ייעודי או מתקן מיחזור.

בחוק העזר נקבע: "ראש המועצה רשאי לפטור, בהודעה מנומקת בכתב, בעל בית עסק או סוג עסק מחובת מיחזור, לאחר ששקל את עלות החלת הדין לענין מיחזור על בעל בית העסק ואת העלות והתועלת שייגרמו למועצה, והכל בהתאם לכדאיות הפעלת דרכים אחרות לסילוק פסולת". עוד נקבע בחוק העזר: "לא יפנה אדם, לא יוציא מחצרו למדרכה או לרחוב, לא יוביל ולא יעביר פסולת למיחזור, אלא על פי היתר או דרישה מאת ראש המועצה, למפעל שעיסוקו מיחזור פסולת". חוק עזר זה קובע סייגים למתן היתר כאמור בדבר שעות הפינוי וההובלה; בדבר המקומות שאליהם תובל ותסולק הפסולת וכו'.

ראש המועצה לא פטר בעלי עסקים מחובת מיחזור. בשנים 2008 ו-2009 פינו בעלי העסקים את אריזות הקרטון של עסקיהם למיחזור בכוחות עצמם, באמצעות חברה פרטית.

נמצא כי המועצה המקומית לא עמדה על כך שיבוצעו הדרישות שנקבעו בחוק העזר: בעלי העסקים פינו את הקרטונים למיחזור בלא שביקשו ובלא שקיבלו היתר לכך מאת ראש המועצה, וממילא לא נדרשו לעמוד בסייגים האמורים שבחוק העזר. זאת ועוד, לא היה בידי המועצה מידע על העסקים המפנים פסולת למיחזור ועל כמות הפסולת שהם הפרידו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע ולמועצה המקומית מבשרת ציון כי עליהן ליישם את הוראות חוקי העזר שלהן ולדאוג לכך שבעלי העסקים יפנו פסולת רק בהתאם לתנאים שנקבעו בחוקי העזר, כגון תנאים הנוגעים לשעות הפינוי, לאופן הפינוי ולמקום שבו יוצבו מיכלי האצירה.

הערכות תקציבית בנושא המיחזור

תקציב המשרד להגנת הסביבה לטיפול בפסולת מוצקה לשנים 2009 ו-2010 היה כ-135.6 מיליון ש"ח וכ-179.6 מיליון ש"ח, בהתאמה, וההוצאה בפועל הייתה כ-21.6 מיליון ש"ח וכ-30.8 מיליון ש"ח, כסדר השנים; דהיינו מדובר בהוצאה של כ-16% וכ-17% בלבד, בהתאמה.

בחוק שמירת הניקיון נקבע כאמור כי תוקם קרן לשמירת הניקיון במסגרת המשרד להגנת הסביבה. נהלים ואמות מידה לבקשת סיוע מכספי הקרן פורטו במסמכי הקרן¹⁹ ולפיהן יינתן סיוע להקמה או להרחבה של מערך להפרדת פסולת למיחזור. הסיוע הכלכלי ניתן לאחר ביצוע הפעולה שאושרה.

כספי הסיוע הוקצו, בין היתר, למימון פעילויות אלה: עזרה בתכנון של תכניות אב, תכניות כלליות ותכניות מפורטות למרחבים הפנים-עירוניים והחוץ-עירוניים; פעילות חינוך והסברה; הקמה של תחנות מעבר ושל מוקדי מיון פנים-עירוניים וחוץ-עירוניים.

מנתוני הדוחות הכספיים של הקרן לשמירת הניקיון²⁰ לשנים 2007-2010 עולה כי באותן שנים הסתכמו סך כל התמיכות של הקרן ברשויות המקומיות לפיתוח תשתיות להפרדת פסולת בסך 50.1 מיליון ש"ח.

נמצא כי רוב כספי הקרן לא נוצלו, ומהדוח הכספי האחרון של הקרן לשמירת הניקיון (טיוטת דוח) ל-31.12.10 עולה כי נוצר בקרן עודף תקציבי בסך 423.9 מיליון ש"ח. יצוין כי על פי נתוני דוח כספי זה, רשויות מקומיות הגישו להנהלת הקרן תכניות להקמת מערכי מיחזור וקיבלו אישור לביצוען, אך לא ביצעו אותן במלואן. התחייבויות הקרן לרשויות המקומיות בגין התכניות הללו הסתכמו בסוף דצמבר 2010 בכ-87.8 מיליון ש"ח.

לפי הנתונים המעודכנים לדצמבר 2010, כרבע מ-254 הרשויות המקומיות בישראל לא ביקשו מהמשרד להגנת הסביבה סיוע כספי להקמת מערך למיון פסולת למיחזור. אשר ל-187 הרשויות שביקשו סיוע, רק כ-104 מהן קיבלו בפועל את המימון שאושר להן - כולו או חלקו - בהתאם לפעולות שביצעו.

הנתונים שלעיל מלמדים כי חלק מהרשויות המקומיות לא נערכו להפרדת פסולת למיחזור, וכי אלו שהחלו בפעילות זו יישמו רק חלק קטן מהתכניות להפרדת פסולת שאושרו להן, אף שמימוןן הובטח להן ברובו מתקציב הקרן.

על אף העובדה התמוהה שהרשויות המקומיות אינן משתמשות בסכומי כסף נכבדים העומדים לרשותן, לא נמצא במשרד להגנת הסביבה מסמך המעיד כי התקיים דיון בתופעה זו.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו כי בדיונים רבים שהתקיימו עם מנכ"ל המשרד בוצע תהליך של הפקת לקחים, וכי בעקבות כך הוחלט, בין היתר, לשנות את אופני הפרסום וההגשה של הקולות הקוראים בשנת 2010.

19 ראו הערות 10 ו-12 לעיל.

20 הדוחות הכספיים של הקרן אינם מבוקרים; במועד הביקורת הייתה לשנת 2010 רק טיוטת דוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי מאחר שחלק מהרשויות המקומיות אינן מגישות בקשות למימון הקמת מערכי הפרדת פסולת למיחזור וחלק מהרשויות מגישות תכניות להפרדת פסולת בלא שהן פועלות ליישמן במלואן, נפגעים תהליכי מיחזור הפסולת שהמשרד מבקש להוביל ולא מושגות המטרות שלשמן הוקמה הקרן. על המשרד להגנת הסביבה לבחון את הסיבות להיווצרות תופעה זו ולחפש דרכים למניעתה ולקידום הקמתם של מערכי הפרדת פסולת ברשויות המקומיות כנדרש.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו מיום 31.5.2011 למשרד מבקר המדינה כי הוא מוביל כמה מהלכים בעניין זה, ובכלל זה חקיקת חוק הסדרת הטיפול בארזות, התשע"א-2011; וגיוש תכנית להתקנת תקנות שבהן יוגדרו סוגים נוספים של פסולת המיועדת למיחזור. עוד הסביר המשרד כי שינוי מערך האיסוף והאצירה ברשויות המקומיות הוא תהליך מורכב. למרות זאת, המשרד בשיתוף כמה רשויות מקומיות חלוצות הניע מהלך תקדימי להפרדת פסולת במקור לשני זרמים.

היערכות רשויות מקומיות למיחזור פסולת

פעילותה של הוועדה לאיכות הסביבה

בסעיף 149(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבעה החובה לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן - הוועדה); וכן נקבע כי "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתה ותעקוב אחר ביצוע התכנית המאושרת"²¹. בסעיף 166(אא) לפקודת העיריות נקבע: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העיריה לכנסה...".

בספטמבר 2006 ביצע המשרד להגנת הסביבה "סקר פעילות ועדות איכות סביבה ברשויות המקומיות"²². במסגרת הסקר התקבלו נתונים מ-150 מכ-250 הרשויות המקומיות, ואלה לימדו כי ב-55% (37%) מהרשויות המקומיות כלל לא נבחרה ועדה; וכי 21 (כ-25%) מ-80 הוועדות שהוקמו כלל לא התכנסו.

הוועדה בעיריית בני ברק התכנסה פעם אחת בלבד, במאי 2009, ובישיבה זו לא נדונה מדיניות העירייה בתחום מיחזור הפסולת.

עיריית בני ברק הודיעה בתשובתה מנובמבר 2010, כי אי-קיום ישיבות הוועדה נבע מתוך חוסר ידיעה ומעטה תדאג לכינוס הוועדה אחת לשלושה חודשים כנדרש.

21 בסעיף 13(ב) לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי הוראות סעיף 149(י) לפקודת העיריות יחולו, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית.

22 אופירה אילון, יעל אתר, סקר פעילות ועדות איכות הסביבה ברשויות מקומיות (2006).

הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדה סטטוטורית שנוסף על החובה להקימה נדרש להפעילה בעקביות בהתאם להוראות פקודת העיריות, כדי למנוע פגיעה, בין היתר, בתכנון וביישום של הפעולות להפרדת פסולת לצורך מיחזור. על עיריית בני ברק להפעיל את הוועדה לאיכות הסביבה כגורם עירוני ראשון במעלה לייזום פעילות עירונית לשמירה על איכות הסביבה ובכלל זה מיון פסולת למיחזור בתחום שיפוט.

הקמת מערך לאיסוף פסולת ביתית והפעלתו

הטיפול באשפה מוצקה - רקע כללי

מערך הטיפול באשפה מוצקה ברשויות המקומיות מופעל באמצעות שלושה שלבים עיקריים: אצירת אשפה במכלים המיועדים לכך; איסוף האשפה ממכלי האצירה לרכב שמוביל את האשפה אל אתר שיועד לקלוט אותה; סילוק סופי של האשפה באמצעות הטמנה או מיחזור של פסולת שהופרדה.

הקמת אתרי איסוף פסולת למיחזור

המשרד להגנת הסביבה הכין והפיץ מדריך לתכנון ולתפעול של מוקדי איסוף למיחזור ברשות המקומית (להלן - המדריך). במדריך נקבע אופן הפרדת הפסולת במקור בידי התושבים. לצורך כך הוגדרו שני סוגים של אתרים שבהם יוצבו מכלי אצירה ייעודיים לאיסוף חומרי פסולת המיועדים למיחזור. האתרים מהסוג הראשון נועדו לשרת את הולך הרגל ברשות המקומית (להלן - מוקדי איסוף); האתרים מהסוג השני יוצבו במקומות מרכזיים ביישוב ויוכלו לשמש תושבים המובילים את הפסולת ברכב הפרטי וכן למוצרים שבגלל נפחם הגדול אי-אפשר להכניסם למכלי האגירה שבמוקדי האיסוף (להלן - מרכזי איסוף).

עוד נקבע במדריך כי בשני סוגי האתרים האמורים יופרדו סוגי הפסולת הנאספים כיום בישראל לצורך מיחזור - נייר עיתון, נייר לבן, קרטון ובקבוקי פלסטיק גדולים מ-1.5 ליטר, אך ניתן יהיה לאסוף בהם גם חומרים אחרים כמו גזם, סוללות וסוגי פלסטיק אחרים.

1. עיריית באר שבע הסתפקה בהקמתם של מוקדי איסוף. עקב כך מומש רק מקצתו של פוטנציאל המיחזור של חומרי הפסולת בעיר, ורוב מרכיבי הפסולת הועברו להטמנה אף על פי שאפשר היה להפרידם למיחזור (נתונים מפורטים - ראו בפרק הבא).

עד מועד ביצוע הביקורת, בנובמבר 2010, הסתפקה עיריית באר שבע בהצבת מעט מכלי אצירה לסוגי הפסולת השונים לצורך מיחזור, וממילא מוחזר רק חלק קטן מהפסולת המיוצרת בעיר (קרטון, בקבוקי פלסטיק ונייר).

יצוין כי נוסף על פעילות זו של העירייה הציבה חברה פרטית, על דעת עצמה, 250 מכלים לנייר במקומות שונים בעיר.

העירייה הודיעה בתשובתה מִפברואר 2011 למשרד מבקר המדינה, כי היא נמצאת בעיצומו של תהליך רכישת כלי אצירה להפרדת פסולת למיחזור ופריסתם במוסדות החינוך וברחבי העיר, בהתאם לתכנית האב שלה. עוד הודיעה העירייה כי היא נערכת להפרדת פסולת במקור, וכי הגישה למשרד להגנת הסביבה בקשות סיוע למטרה זו. מתשובת המשרד להגנת הסביבה עולה כי במרס 2011 הוצבו ברחבי העיר באר שבע כ-4,600 מכלי אצירה בגדלים שונים לנייר, פלסטיק וקרטון.

2 (א) עיריית בני ברק לא הקימה כלל מוקדי איסוף ברחובות העיר ובבנייני מגורים ועסקים להפרדת פסולת מסוגים שונים והסתפקה בהקמת מרכזי איסוף. במועד סיום הביקורת בעירייה זו (ספטמבר 2010) הפעילה העירייה 71 מרכזי איסוף. רק שניים מהם יועדו לסוגים שונים של פסולת (בקבוקי פלסטיק, נייר, טקסטיל וסוללות) וכל היתר לקרטון.

(ב) מנתוני מחלקת רישוי עסקים בעיריית בני ברק עולה כי בעיר פועלים כ-1,300 בתי מסחר; רבים מהם משתמשים באריזות קרטון. ברישיון העסק לבתי המסחר הללו נכלל תנאי הקובע כי: "אין להחזיק... האריזות הריקות מחוץ לשטח החנות, אלא בהיתר מיוחד". נמצא כי העירייה לא קבעה הסדרים לאגירת הקרטונים בבתי העסק ולאיסופם, ולא כללה ברישיון העסק כל תנאי המחייב את בעלי העסק להשתמש במתקני הקרטון שהיא הציבה לצורך מיחזור. עקב כך נאסף למיחזור רק חלק מהקרטונים שהושלכו לאשפה.

עיריית בני ברק הודיעה בתשובתה: "בעקבות הערת הביקורת, נושא חיוב בעלי העסק להשתמש במתקני מיחזור הקרטון שהציבה העירייה יכלול במסמך של התנאים המיוחדים, המצורף לרישיון העסק במקרים הרלוונטיים".

3. בעיריית בני ברק, באר שבע וראש העין לא נמצאו אסמכתאות שאפשר ללמוד מהן כיצד התקבלו ההחלטות בנוגע למוקדי האיסוף או מרכזי האיסוף שהן הקימו ואם העיריות נעזרו בהצעות להקמת מערך להפרדת פסולת למיחזור שנכללו במדריך. עקב כך קשה להעריך את מידת יעילותם של מוקדי האיסוף או מרכזי האיסוף והאם הם מאפשרים למלא את צורכי האזורים שבהם הוצבו.

4. המועצה המקומית מבשרת ציון לא הקימה מרכזי איסוף. בתחום שיפוטה הוקמו כ-230 מוקדי איסוף; מחציתם לנייר ומחציתם לבקבוקי פלסטיק.

מִן הראוי שהרשויות המקומיות תקבענה הסדרים לעניין הקמת מערכי איסוף פסולת ולהפעלתם בהתאם להמלצות המשרד להגנת הסביבה.

היקף הפעילות להפרדת הפסולת

1. בסעיף 3 לתקנות איסוף ופינוי נקבע: "רשות מקומית תפעל להפחתה הדרגתית של כמות הפסולת שלה לסילוק על ידי פינוי למיחזור של חלק ממנה". בתקנה זו נקבע כי עד 31.12.07 תופחת ב-25% לפחות כמות הפסולת לסילוק של הרשות המקומית.

טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור

מנתוני המשרד להגנת הסביבה, שהסתמכו על נתוני הרשויות המקומיות, עולה כי בשנים 2008 ו-2009 הופרדו למיחזור 0.5 ו-0.7 מיליון טון פסולת ביתית, בהתאמה, ששיעורן היה כ-13% וכ-14%, בהתאמה, מכלל האשפה הביתית שיוצרה באותן שנים. מדיווחים שמסרו למשרד להגנת הסביבה 110 מ-155 רשויות מקומיות עולה, כי רק 17 מהן עמדו ביעדי המיחזור שנקבעו בתקנות.

מהנתונים האמורים עולה כי רוב הרשויות המקומיות שפעלו למיחזור פסולת לא עמדו בדרישות שנקבעו בתקנות; וכי שיעור הפסולת שמיוחזר רשויות אלה בשנת 2009 הייתה כמחצית מהשיעור שנקבע בתקנות איסוף ופינוי כיעד עד סוף שנת 2007.

2. להלן נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו על כמויות האשפה שנוצרו בתחומן בשנת 2009 ועל כמויות הפסולת למיחזור שנאספו בהן באותה שנה.

שם העיר	כמויות האשפה (בטונות)	כמות הפסולת שהופרדה למיחזור (בטונות)				שיעור הפסולת שהופרדה למיחזור מכלל האשפה (באחוזים)
		בידי העירייה	בידי גורמים פרטיים	בתחנת המעבר	סה"כ	
באר שבע	117,972	2,756	1,573	12,466	16,792	14.2
בני ברק	86,250	1,558	1,890	1,923	5,371	6.2
ראש העין	29,110	410	-	4,780	5,190	17.8
מבשרת ציון	13,792	1,036	356	-	1,392	10.1

מהטבלה עולה כי שיעור הפסולת הכוללת שהופרדה למיחזור בתחומי ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו היה קטן מהשיעור הנדרש (25%). זאת ועוד, חלק ניכר מהפסולת הופרדה באמצעות גורמים פרטיים או בתחנת המעבר, ללא מעורבות הרשות המקומית: כל אחת מהעיריות באר שבע, בני ברק וראש העין הפרידו למיחזור בכוחות עצמן בשנת 2009 רק כ-2% מהאשפה שנוצרה בתחום שיפוטן; באותה שנה הפרידה המועצה המקומית מבשרת ציון כ-7.5% מהאשפה שנוצרה בתחום שיפוטן.

הסברה וחינוך

תושבי הערים

1. כדי לאפשר את הקמת מערך מיון למיחזור ואת יישומם של מהלכים חדשים בנושא הטיפול בפסולת יש לשתף את התושבים בפעולות המיון. יישום תהליך חדש של טיפול בפסולת הביתית מחייב לקיים הדרכה, הסברה ופעולות חינוך להגברת המודעות של התושבים לנושא וליצור שינוי בתפיסתם בנושא איכות הסביבה.

במדריך נקבע כי מיון הפסולת והבאתה למוקד היא בידי התושבים, וכי "תכנית הסברה ופרסום הינה חלק בלתי נפרד ומשמעותי מתכנון הפרויקט. תכנית ההסברה צריכה לפנות אל כל התושבים תוך בחירת המסרים המתאימים לכל קהל יעד"²³.

נמצא כי עיריית באר שבע ובני ברק לא קיימו פעולות הסברה בקרב האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן.

יצוין כי עיריית באר שבע המליצה בדוח הביניים לתכנית האב מנובמבר 2009, בין היתר, על "קידום מהלך נרחב של פרסום, הסברה ועידוד המיחזור במטרה להגיע לשיעורי מיחזור משמעותיים המשפיעים על נפחי ו/או תדירויות הפינוי". עיריית באר שבע הודיעה בתשובתה כי בינואר 2011 הסתיימו ההכנות וההיערכות לקידום המהלך, וכי היא החלה בביצוע קמפיין פרסום בנושא.

מוסדות החינוך

מנכ"ל משרד החינוך פרסם נוהל קבע ל"חינוך בר קיימא"²⁴ שמועד תחולתו נובמבר 2008 ומיועד "לבתי הספר היסודיים בכל המיגזרים והזרמים". בנוהל נקראו בתי הספר היסודיים "לחנך לפיתוח בר-קיימא תוך הטמעת העקרונות לאורך הזמן ובדגש על ניהול נכון של משאבי הטבע (ובכלל זה מיחזור) בשנת הלימודים תשס"ט". בחזור ניתנו למוסדות החינוך הנחיות להקמת "פינת מיחזור" וכן פורטו הדרכים לאיסוף נייר, סוללות ומכלי משקה מבתי הספר ולסילוקם.

1. נמצא כי עיריית בני ברק לא פעלה לקיום פעולות חינוך והסברה בנושא המיחזור בקרב מורים ותלמידים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן.

בינואר 2010 הציבה עיריית בני ברק בתחום שיפוטן 50 מכלים לאיסוף נייר למיחזור. 31 מהם הוצבו במוסדות חינוך, 16 בבתי עסקים ומבני ציבור ושלושה במרכזי האיסוף. נמצא כי הצבת המכלים לא לוותה בהסברה, וכי בפועל הם משמשים לאיסוף אשפה.

2. בנובמבר 2008 אישרה הקרן 320,000 ש"ח מבקשתה של עיריית באר שבע כסיוע לפרויקט תכנית חינוכית למיחזור. בבקשתה ציינה עיריית באר שבע כי "כל תלמידי בתי הספר ברשות יחשפו לנושא המיחזור התלמידים יתנסו בהקמת מרכז הפרדת פסולת בית ספרי ובאיסוף ומיון לפחים הייעודיים במהלך השנה".

במועד סיום הביקורת הפעילה עיריית באר שבע תכניות חינוך והסברה בנושא המיחזור בכמחצית מבתי הספר היסודיים.

23 המדריך, עמ' 5.
24 חוזר מנכ"ל תשס"ט/3(א), 2.11.08.

סיכום

הכללת נושא מיחזור הפסולת בחוק עזר היא בראש ובראשונה הצהרה על מדיניות הרשויות המקומיות בדבר מחויבותן לנושא זה והדבר אף נועד להקנות לרשויות כלים חוקיים לביצוע פעילות למיחזור פסולת. ראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לקביעת הסדרים לאיסוף ולפינוי של פסולת למיחזור ולעגנם בחוקי העזר שלהן.

תהליכי מיחזור הפסולת נפגעים עקב כך שרשויות מקומיות אינן מגישות בקשות למימון הקמת מערכי הפרדת פסולת למיחזור ועקב כך שהן אינן פועלות להוציא לפועל תכניות להפרדת פסולת שהגישו. על המשרד להגנת הסביבה לבחון מדוע נוצרה תופעה זו ולחפש דרכים למניעתה ולקידום ההקמה של מערכי הפרדת פסולת ברשויות המקומיות כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו כנדרש להפרדת פסולת למיחזור, למיונה בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה, להפחתת הפסולת המוטמנת ולהגדלת שיעורי הפסולת הממוינת למיחזור כנדרש בדין, ובכך גרמו לפגיעה באיכות הסביבה ולסיכול מדיניות המשרד. על הרשויות המקומיות להיערך כראוי למימון פסולת ולפעול להגדלת שיעור הפסולת הממוינת למיחזור.

