

טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין

תקציר

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בשנה בישראל מוערכת בכ-7.5 מיליון טון, מהם כ-4.5 מיליון טון פסולת בניין וכ-3 מיליון טון עודפי עפר. כמות זו גדולה בכ-140% מכמות הפסולת הביתית הנוצרת בשנה בארץ. רק כ-1.5 מיליון טון מפסולת הבניין (כ-20%) מגיעים לאתרי סילוק ומיחזור, והשאר מושלכים בשטחים פתוחים ובאתרים שאינם מוסדרים¹.

להשלכת פסולת בניין באופן לא חוקי בשטחים פתוחים, בצדי דרכים, בערוצי נחלים ובשטחים מחוץ לערים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. אלה באות לידי ביטוי בפגיעה במקורות מים עיליים ותת-קרקעיים, זיהום קרקע, פגיעה בשטחים פתוחים, היווצרות שרפות וזיהום אוויר, ירידת ערך הקרקע כתוצאה מהעלויות הגבוהות של פינוי פסולת בניין, יצירת מוקד משיכה למזיקים, חשיפה לאסבסט ומפגעים חזותיים קשים².

בהחלטת ממשלה 2927 מפברואר 2003 בנושא הסדרת הטיפול בפסולת בניין (להלן - החלטת ממשלה 2927) נקבע בין השאר כי משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה ינחו את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת בניין הנוצרת או המצויה בשטחן. החלטת הממשלה עוסקת גם בפיתוח שימושים בחומר ממוחזר בתשתיות ובתעשייה, בניקוי שטחים ובהגברת האכיפה והענישה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של רשויות מקומיות בנושא פסולת בניין. הביקורת נעשתה בעיריות טייבה, נהרייה, נתניה, קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות; במועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייא; ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות) טייבה, נהרייה, נתניה, מזרח השרון, קריית אתא, ראש העין, רחובות ורכס הכרמל. ביקורת משלימה נעשתה במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הפנים.

1 המשרד להגנת הסביבה, מיחזור פסולת בניין בישראל (דצמבר 2011).
2 המשרד להגנת הסביבה, דוח על מפגעי פסולת בניין בשטחים הפתוחים (יולי 2012).

עיקרי הממצאים

הקמת אתרים לטיפול בפסולת בניין

בנגב ובאצבע הגליל קיימת פריסה מצומצמת של אתרי הטמנה ומיחזור של פסולת בניין (להלן - אתרי קצה). כתוצאה מכך נדרשים קבלני הבנייה והשיפוצים לשנע את הפסולת למרחקים גדולים, התחרות בין האתרים מופחתת והטיפול בפסולת בניין מתייקר. מצב זה יוצר תמריץ להשלכת הפסולת בשטחים פתוחים ובצדי הדרכים.

על פי תכנית האב הארצית, עם ירידת נפח ההטמנה הזמין בצפון הארץ ובמרכזה, יישאר הנגב האזור היחיד שבו יהיה אפשר להטמין פסולת בניין בעתיד, ולכך השלכות חברתיות קשות והשלכות כלכליות³. אולם קיימת התנגדות רבה מצד תושבים ורשויות מקומיות להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין בתחום הרשות המקומית.

קידום תכניות מפורטות להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין: בכמה מקרים אישור תכניות מפורטות להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין נמשך שנים מספר, מאחר שכל הגורמים המעורבים בהליכי התכנון לא פעלו בנחרצות לקדםם.

ועדות מעקב, שאותן אמורות להקים ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מחוזיות), עשויות להביא לקידום של הליכי תכנון להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין. הוועדות המחוזיות - חיפה ותל אביב - הקימו ועדות מעקב כאלה רק בפברואר 2013, יותר משנה לאחר המועד שבו נדרשו להקימן. הוועדות המחוזיות צפון וירושלים אמנם הקימו ועדות מעקב בשנת 2008 וביוני 2012 בהתאמה, אולם עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2013) הן טרם התכנסו.

תכניות אב לרשויות המקומיות: אף שכאמור בשנת 2003 התקבלה החלטה 2927 בעניין הסדרת הטיפול בפסולת בניין, רק בשנת 2010 הוציא משרד הפנים חוזר מנכ"ל, שנושאו הסדרת הטיפול בפסולת בניין (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים). בחוזר נקבע כי ליישום החלטת הממשלה האמורה, על הרשויות המקומיות "לפעול לקידום תכניות אב לטיפול בפסולת בניין" בתחום שיפוטן. בחוזר המנכ"ל לא פורטו הנושאים שבהם תעסוק תכנית האב, ומשרד הפנים לא הוציא הנחיות בנושא זה. נמצא כי עיריות נהרייה, ראש העין ורחובות והמועצה המקומית עספייא לא הכינו תכניות אב לטיפול בפסולת בניין, וכי תכניות אב בעניין זה שהכינו עיריית קריית אתא והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל אינן עוסקות בטיפול בפסולת ובדרכים להפחתתה (אלא בעיקר במיחזור).

פעילות הוועדה לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות: פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] קובעות את חובתה של הרשות המקומית להקים ועדה לאיכות הסביבה ולכנסה אחת לשלושה חודשים.

נמצא כי עיריית קלנסווה לא הקימה ועדה לאיכות הסביבה, וכי עיריות נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין ורחובות והמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייא הקימו ועדה לאיכות הסביבה אך לא כינסו אותה כנדרש.

קביעת אתרים לטיפול בפסולת בניין ופרסומם: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, קובע כי "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין". עוד נקבע בחוק זה כי "הרשות המקומית

3 תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (ינואר 2005). התכנית אומצה באוגוסט 2006 על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור". עיריות קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות לא קבעו ופרסמו אתר לטיפול בפסולת בניין כנדרש. עיריות טייבה ונהרייה והמועצה המקומית עספייא קבעו אתר כנדרש, אך מידע עליו לא היה נגיש וזמין לתושבים בכל עת.

פיקוח הוועדות המקומיות על פינוי פסולת הבניין כדין

רוב הוועדות המקומיות שנבדקו לא הקפידו על יישום ראוי של תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבניה), וחוזר מנכ"ל משרד הפנים, שלפיהם בעת בניית מבנה חדש או שינוי מבנה קיים, על הוועדה המקומית לפקח כי פסולת הבניין פונתה כדין. להלן עיקרי הליקויים שנמצאו:

1. היעדר הנחיות ונהלים לוועדות המקומיות: משרד הפנים לא הוציא הנחיות מפורטות לוועדות המקומיות לפיקוח על פינוי פסולת בניין. הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין, רכס הכרמל ורחובות לא קבעו נהלים לפיקוח על פינוי פסולת בניין.

2. היעדרה של בקרה בוועדה המקומית על פינוי פסולת בניין: הוועדה המקומית רכס הכרמל לא מפקחת כלל על פינוי פסולת בניין, אף שהדבר נדרש בתקנות התכנון והבניה.

3. אי-דרישת ערבות להבטחת פינוי של פסולת בניין כדין: על פי תקנות התכנון והבניה, הוועדה המקומית נדרשת ליטול ממבקש היתר לביצוע שינוי במבנה קיים ערבות אשר תבטיח את פינויה של פסולת הבניין כדין. הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון ורכס הכרמל אינן דורשות ערבות ממבקש היתר כאמור; הוועדות המקומיות נהרייה ורחובות אינן בודקות במסגרת הליך שחרור הערבות אם פסולת הבניין אכן פונתה כדין.

4. בקרה שאינה מספקת על פינוי פסולת בניין כדין: (א) הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה וראש העין מסתמכות על הערכת מהנדס מטעם היזם, ואינן מכמתות בעצמן את פסולת הבניין הצפויה. (ב) הוועדות המקומיות טייבה ומזרח השרון הסתפקו לצורך מתן טופס 4 בקבלת אסמכתאות שהוצאו טרם תחילת הבניה, ושאינן בהן כדי להוכיח כי פסולת הבניין פונתה כדין. (ג) הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין ורחובות לא נקטו אמצעי בקרה שיהיה בהם כדי להבטיח את מהימנות האסמכתאות המוגשות להן.

5. גורמים מורשים להנפיק אסמכתאות בדבר הטיפול בפסולת בניין: (א) משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה לא פרסמו הנחיות בכתב הקובעות את חובתן של הוועדות המקומיות לוודא, כי הגורמים המנפיקים אסמכתאות בדבר הטיפול בפסולת בניין נכללים ברשימת האתרים המורשים המובאת במסמך שגיבשו⁴ (להלן - רשימת האתרים המורשים), ואת אופן ביצוע הבקרה על כך. כן, קיים חוסר אחידות בבקרה שמבצעות הוועדות המקומיות בעניין זה. (ב) המשרד להגנת הסביבה לא קבע נהלים מפורטים, בין היתר בדבר התנאים שעל אתר טיפול בפסולת בניין למלא על מנת שיוכל להיכלל ברשימת האתרים המורשים ובדבר אופן

4 "אתרים המורשים להנפיק אישורי התקשרות לטיפול בפסולת בניין לבקשות היתר בנייה (טופס 2) ולתעודות גמר (טופס 4)", דצמבר 2012.

העדכון של רשימת האתרים. נמצא כי יש אתרים לטיפול בפסולת בניין שבידיהם היתר ורישיון עסק לטיפול בין היתר בפסולת בניין, אולם אין הם נכללים ברשימת האתרים המורשים. (ג) נמצא כי הוועדה המקומית טיבה הסתפקה לצורך מתן טופס 4 באסמכתה שמקורה באתר טיפול שפעל ללא רישיון עסק.

פיקוח לקוי על פינוי הפסולת בפרויקטים שיוזמות הרשויות המקומיות

עיריות טיבה, נהרייה, קלנסווה וקריית אתא והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא פיקחו על פינויה כדין של פסולת בניין בפרויקטים שיזמו באמצעות דרישת אסמכתאות המעידות על כך.

אתרים לא חוקיים לטיפול בפסולת בניין

נמצא כי העיריות טיבה וקלנסווה שבתחום שיפוטן פעלו אתרים לטיפול בפסולת בניין בלי רישיון עסק, לא מימשו את הסמכויות שהקנה להן חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, להפסיק את פעילותם של אתרים אלו. פעילות זו עלולה לסכן את שלום הציבור, לפגוע בבריאותו ולגרום מטרדים סביבתיים.

מיחזור פסולת בניין

הקמת תחנות גריסה בתחום שיפוטה של הרשות המקומית: משרד הפנים לא פרסם הנחיה מפורטת לרשויות המקומיות, המבהירה באילו מצבים תידרש הרשות המקומית לחייב גריסה של פסולת בניין, ומגדירה את סוגי האמצעים אשר ישמשו לגריסת הפסולת בהתחשב במאפייני אתר הבנייה או ההריסה וקרבתו לריכוזי אוכלוסייה.

עיריות נהרייה, קריית אתא ורחובות לא חייבו יזמים לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה. גם משרד השיכון לא כלל חובה זו במכרזים שפרסם.

שימוש בפסולת בניין ממוחזרת: חוזר מנכ"ל משרד הפנים קבע כי על הרשויות המקומיות לבחון לחייב שימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של לפחות 20%. נמצא כי עיריות טיבה, נהרייה, נתניה, קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות והמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייא לא דנו בחיוב השימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, וממילא לא חייבו להשתמש בחומר זה. זאת למרות חשיבות השימוש בחומר ממוחזר בהיבטים של איכות הסביבה וחיסכון בכספי ציבור.

פינוי פסולת בניין

הקצאת תקציבים לטיפול בפסולת בניין: עיריות ירושלים, ביתר עילית, נצרת וקלנסווה לא פעלו למילוי הדרישות של המשרד להגנת הסביבה, לרבות הקצאת משאבים עצמיים, על מנת לקבל את ההקצבות הכספיות שהמשרד אישר, שיסייעו להן לממש את אחריותן לטפל בפסולת בניין שבתחום שיפוטן.

פינוי פסולת בניין משטחים פתוחים: המועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספיא לא מילאו את חובתן לפנות פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטן.

פינוי פסולת בניין שנוצרה עקב עבודות שיפוצים: עיריות טיבה, נהרייה, קריית אתא וראש העין והמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספיא לא קבעו כללים לפינוי פסולת בניין הנוצרת עקב עבודות שיפוצים לאתרי סילוק, ואין להן מערך מוסדר לאיסוף פסולת זו.

סיכום והמלצות

להשלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. ערמות פסולת הבניין המושלכות בשטחים פתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים, והבעיות בעניין זה הולכות ומתעצמות. לפיכך קיימת דחיפות בהסדרת הנושא.

על הרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן כדי להביא לקיום כל הדרישות של חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים בנוגע לאתרים לטיפול בפסולת בניין ללא רישיון עסק הפועלים בתחומן, ולדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין בפרויקטים שהן יוזמות. כמו כן עליהן לחייב קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף גדול לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה ולמחזרה; לפעול לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטן ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים למקומות מוסדרים; ולהכין תכניות אב אשר יעסקו בטיפול בפסולת בניין.

על הוועדות המקומיות לפקח על פינוי פסולת בניין ולקבוע נהלים מפורטים בנושא. כמו כן, עליהן לדרוש ערבות בנקאית ממבקשי היתרים, להסתמך על אסמכתאות נאותות המעידות על פינוי פסולת ולקיים בקרה אחר נכונותן.

על משרד הפנים להנחות בהקדם את הוועדות המקומיות בדבר הפיקוח שעליהן לקיים על פינוי פסולת בניין; הטלת חיוב לגרוס פסולת בניין באתרי בנייה ולמחזרה; ותוכן תכנית האב ברשויות המקומיות ותדירות עדכונה. כמו כן, על המשרד לעקוב אחר יישום הנחיותיו בוועדות וברשויות המקומיות.

על משרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לפעול ביתר שאת לתכנון והקמה של אתרי הטמנה ומיחזור לטיפול בפסולת בניין כדי להבטיח פריסה מיטבית של אתרים אלו על פי ראייה אזורית וארצית ומדיניות שלטונית מקיפה; לעודד רשויות מקומיות להגדיל את שיעורי המיחזור של פסולת בניין ולהשתמש בחומרים ממחזרים; ולהנחות את הרשויות המקומיות להיות ערוכות לאיסוף פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין תביא לצמצום תופעת השלכת הפסולת בשטחים פתוחים, לצמצום כמותה באמצעות מיחזור, ולחיסכון במשאבים באמצעות שימוש בחומר ממחזור. משכך על משרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות, לנקוט את הצעדים שצוינו לעיל כדי להביא במהרה לשיפור בנושא חשוב זה.



מבוא

פסולת בניין מוגדרת בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), "חמרים ושיירי חמרים המשמשים לבנייה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים". פסולת זו כוללת בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית, לוחות בידוד, מתכות, חומרי פלסטיק, עודפי עפר, עץ ועוד.⁵ כמות פסולת הבניין המתהווה בכל שלב משלבי הבנייה תלויה בקצב הבנייה, בגודל היישוב ובסוגו, ברמת החיים של האוכלוסייה המתגוררת בו ובטופוגרפיה של המקום. ההרכב הממוצע של פסולת הבניין הוא עפר, חול ואדמה - כ-44%; חומרי בניין - כ-51%; גרוטאות ומתכות שונות - כ-5%.⁶

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בשנה בישראל מוערכת בכ-7.5 מיליון טון, מזה כ-4.5 מיליון טון פסולת בניין וכ-3 מיליון טון עודפי עפר. כמות זו גדולה בכ-140% מכמות הפסולת הביתית הנוצרת בשנה בארץ. רק 1.5 מיליון טון מפסולת הבניין ועודפי העפר (כ-20%) מגיעים לאתרי סילוק ומיחזור, והשאר מושלכים בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים.⁷

נזקי פסולת בניין

להשלכת פסולת בניין באופן לא חוקי בשטחים פתוחים, בצדי דרכים, בערוצי נחלים ובשטחים מחוץ לעיר השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. השפעות אלה באות לידי ביטוי בפגיעה במקורות מים עיליים ותת-קרקעיים, זיהום קרקע, פגיעה בשטחים פתוחים, היווצרות שרפות וזיהום אוויר, ירידת ערך הקרקע כתוצאה מהעלויות הגבוהות של פינוי פסולת בניין, יצירת מוקד משיכה למזיקים, חשיפה לאסבסט ומפגעים חזותיים קשים. עם התפתחות ענף הבנייה והמעבר לחומרי בנייה מתוחכמים ומתקדמים יותר, נוספו לפסולת זו חומרים מסוכנים כגון: תוספים לבטון ולבלוקים, חומרי צבע ומדללי צבע וחומרי איטום. חומרים אלו מגבירים את הסיכונים הנובעים מהשלכה לא מבוקרת של הפסולת.⁸

ערמות הפסולת המושלכות בשטחים הפתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים, והבעיות הולכות ומתעצמות. לפיכך קיימת דחיפות בהסדרת משק פסולת הבניין כדי למזער את הפגיעה הסביבתית הנגרמת מהשלכה לא מבוקרת של פסולת.

הטיפול בפסולת בניין דורש הקמת תחנות מעבר⁹ ואתרי הטמנה מורשים, וכן שימוש באמצעים למיחזור הפסולת ולניצול חלק מהחומרים להקמת תשתיות.

התשתית הנורמטיבית להסדרת הטיפול בפסולת בניין

א י ס ו ר ה ש ל כ ת פ ס ו ל ת : האיסור על השלכת פסולת ברשות הרבים קבוע בחוק שמירת הניקיון. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, אוסר לגרום רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים.

- 5 על פי אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.
- 6 המשרד להגנת הסביבה, דוח על מפגעי פסולת בניין בשטחים הפתוחים (יולי 2012).
- 7 המשרד להגנת הסביבה, מיחזור פסולת בניין בישראל (דצמבר 2011).
- 8 על פי אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.
- 9 תחנת מעבר מוגדרת בסעיף 1 לתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998, כך: "מתקן נייח וקבוע שבו נעשה מאחד מאלה: (1) העברה של פסולת או של פסולת בניין, במהלך פינויה וסילוקה מכלי קיבול אחד, לרבות רכב להובלת אשפה, לכלי קיבול אחר; (2) מיון של פסולת או של פסולת בניין לרכיביה לצורכי מיחזור או שימוש חוזר".

חובת הרשות לטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוטה: פקודת העירויות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העירויות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), וצווים שהוצאו על פיהן קובעים את חובותיהן של הרשויות המקומיות לנקוט אמצעים להסרת מפגעים ולמניעתם במרחב הציבורי. פקודת בריאות העם, 1940, קובעת את הדרכים שבהן צריכה מועצת הרשות המקומית לפעול כדי למנוע או לסלק מפגעים סביבתיים המוגדרים בפקודה, ובהם מפגעי פסולת. בית המשפט העליון קבע בשנת 2006¹⁰ כי חובה על הרשות המקומית לטפל בסילוקן של אתר פסולת בתחום שיפוטה הגורם מפגע, ואם לא תפעל הרשות כנדרש היא תהיה חייבת בחבות פלילית לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, מסמיך את הרשויות המקומיות לאכוף מכלול של חוקים הנמנים בתוספת לחוק, ובהם חוקים העוסקים בפניו מפגעים ובאיסור השלכת פסולת, ומסמיך את ראשיהן למנות פקחים מביין עובדי הרשות המקומית שתפקידם לפקח על האכיפה.

איסוף פסולת בניין: סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון קובע כי לא ישליך אדם פסולת בניין ולא ילכלך את רשות הרבים, ובכך מטיל למעשה חובה על יצרן הפסולת לפנות את פסולת הבניין. חוק שמירת הניקיון קובע את חובתה של הרשות המקומית ליעד אתרים לסילוק פסולת בניין, בין בתחום שיפוטה ובין מחוץ לו, בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), מחייבות את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) לוודא בגמר הבנייה כי פסולת הבניין נאספה כדין.

החלטת ממשלה 2927 בנושא הסדרת הטיפול בפסולת בניין: בשל ההיקף הרב של תופעת ההשלכה של פסולת בניין במקומות לא מוסדרים החליטה הממשלה בפברואר 2003 להטיל על השר להגנת הסביבה "להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005, במטרה לנקוט את השטחים המזוהמים בפסולת בניין" (להלן - החלטת ממשלה 2927). החלטת הממשלה כוללת כמה מרכיבים: הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הקמת תחנות מעבר לפסולת בניין, מיחזור פסולת בניין ושיוקם שטחים פתוחים; קידום פיתוחם של שימושים בחומר ממוחזר במשרדי הממשלה, בתשתיות ובתעשייה; הגברת האכיפה והענישה. לביצוע ההחלטה הוקצו למשרד להגנת הסביבה בשנים 2003-2005 54 מיליון ש"ח.

במאי 2008 פרסם מבקר המדינה דוח שעסק ביישום החלטת ממשלה 2927¹¹ (להלן - דוח מבקר המדינה 2008). הדוח קבע כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הוסדר הטיפול בפסולת בניין על פי החלטת הממשלה בכמה תחומים ובהם: הוספת אתרי מיחזור והטמנה מוסדרים, הגדלת היקף המיחזור של פסולת הבניין, הגדלת השימוש בפסולת בניין ממוחזרת, שיפור הניקיון ברשות הרבים וביצוע פעולות אכיפה נגד משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים שאינם מוסדרים. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים.

הצעה לתיקון חוק שמירת הניקיון: באוקטובר 2008, בעקבות דוח מבקר המדינה 2008, החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה על כמה פעולות שיינקטו בעניין הטיפול בפסולת בניין, כאמור להלן: הקמת צוותים בין-משרדיים לבחינת הדרכים לשיוק קרקעות לשם הקמת אתרים לסילוק ולמיחזור של פסולת בניין ולקידום תכניות מפורטות לאתרים אלה; קביעת כללים לקיום מכרזים לביצוע פרויקטים שונים, שבהם ייעשה שימוש בחומרים ממוחזרים; בחינת האפשרויות לגביית אגרות עבור הטיפול בהטמנה ובמיחזור של פסולת בניין; בחינת הצורך בחקיקה בעניין גביית אגרות אלה. בין היתר כחלק מפעילות זו, הצעת חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 23) (פינוי פסולת בניין), התשע"ב-2012 עברה בכנסת בקריאה ראשונה בפברואר 2012. על פי הצעת חוק זו, המבקש לפנות פסולת בניין שהוא אחראי להיווצרותה, לא יפנה אותה בעצמו, כמו

10 רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, תק-על 2006(2) 1437 (2006).
11 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 589-611.

שנעשה עד כה, אלא ישלם לרשות המקומית אגרה כדי שזו תפנה את הפסולת. משכך על פי הצעת החוק, לחוק שמירת הניקיון יתווספו סעיפים, ובהם יוטלו על הרשות המקומית חובות שונות, ובכלל זה החובה לאסוף את כל פסולת הבניין המצויה בתחום שיפוטה ולפנותה אל מפעלי מיחזור, תחנות מעבר או אתרי סילוק. כדי ליישם חובה זו על הרשות המקומית לקבוע הסדר לאיסוף ולפינוי של פסולת הבניין המצויה בתחום שיפוטה. עוד הוצע כי ההסדר יחול על כל פסולת בניין, בין שנוצרה במהלך שיפוצים, ובין שנוצרה במהלך עבודות בנייה המצריכות היתרי בנייה.

בחודשים נובמבר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של רשויות מקומיות בפסולת בניין. הביקורת נעשתה בעיריות טייבה, נהרייה, נתניה, קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות; במועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספיא; ובועדות המקומיות טייבה, נהרייה, נתניה, מזרח השרון, קריית אתא, ראש העין, רחובות ורכס הכרמל. ביקורת משלימה נעשתה במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הפנים¹².

הקמת אתרים לטיפול בפסולת בניין

תכניות להקמת אתרים לטיפול בפסולת בניין

תכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה, תמ"א 16, הוכנה בשנות ה-70 של המאה העשרים על מנת להסדיר את הטיפול בפסולת¹³ ואושרה בממשלה בשנת 1989. התכנית קבעה תקנים להקמת תשתיות לטיפול בפסולת, ייעדה שטחים להקמת אתרים לטיפול בפסולת¹⁴, וקבעה את ההליך התכנוני הנדרש להקמתם של אתרים לטיפול באשפה. בין היתר קבעה התכנית כי הסמכות להחליט על הקמתם של האתרים, לבטל את ההחלטה או לשנות את ייעוד האתרים תהא נתונה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. על פי התכנית, הקמת האתרים תתאפשר כאשר יוכנו תכניות מפורטות וייעשה תסקיר לגבי השפעתם של האתרים על הסביבה. בין היתר קבעה התכנית כי "בתכנית מפורטת ניתן לייעד אחד מאתרי הסילוק או חלק ממנו, לקליטת אשפה מסוג מסוים, כגון: אשפת בנין".

בשינוי מספר 3 לתמ"א 16 שאושר בשנת 2004 ניתנה לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המחוזיות) הסמכות לאשר את הקמתם של עוד אתרים לטיפול באשפת בנין¹⁵.

בפברואר 2005 התריעה הממונה על המטמנות במשרד להגנת הסביבה לפני ועדת המשנה של ועדת הפנים של הכנסת בנושא בדיקת מטמנות אשפה כי "קיים מחסור במטמנות ולא נמצא כרגע פתרון

12 משרד מבקר המדינה עסק בעבר בכמה דוחות בסוגיית הטיפול בפסולת בניין: בדוח שנתי 58 (2008), "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 589-611; בדוח שנתי 58 א (2007), "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", עמ' 285-306; בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "עיריית מודיעין-מכבים-רעות: הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר", עמ' 459-476; ובדוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), "עיריית ירושלים: ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277-318.

13 סוגי הפסולת שהתכנית עוסקת בהם הם אשפה ביתית, אשפת בניין, אשפה גושית, אשפה מסוכנת, בוצה, גזם וגרוטאות רכב.

14 התכנית ייעדה שטחים להקמת 3 אתרי הטמנה מרכזיים, 16 אתרי הטמנה מקומיים, אתר הטמנה זמני, אתר חירום, אתר פסולת רעילה, וכן 7 אתרים שנועדו לטיפול בפסולת המיועדת להטמנה ולצמצום כמותה של פסולת זו. חלוקת האתרים לפי מחוזות: צפון - 6 אתרים; חיפה - 2 אתרים, תל אביב - 2 אתרים; מרכז - 3 אתרים; ירושלים - 2 אתרים; דרום - 13 אתרים.

15 שינוי מספר 3 הגדיר "אשפת בניין" - סוג אשפה הנכלל בסוגים של "אשפה יבשה", וקבע כי לוועדות המחוזיות יש סמכות לאשר הקמת אתרים נוספים לסילוק אשפה יבשה או לטיפול בה.

לפסולת הבניין. חסר מערך שלם של טיפול בפסולת בניין וקיימים מספר מצומצם של אתרי פסולת בניין".

במהלך השנים יזם המשרד להגנת הסביבה, בשיתוף צוות היגוי, שכלל בין היתר נציגים ממשרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)¹⁶, משרד השיכון, רשויות מקומיות ואיגודי ערים, הכנה של תכניות אב מחוזיות לטיפול בפסולת בניין. התכניות אומצו על ידי הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה¹⁷.

תכניות האב המחוזיות הן מסמכים מנחים המשמשים בסיס ליצירת הסכמות בין הרשויות השונות לצורך תכנון, בין היתר באמצעות תכניות מפורטות¹⁸, והן למעשה כלי לקידום הקמתם של אתרי הטמנה בכל מחוז. בתכניות האב נעשה אומדן של כמויות הפסולת הקיימות והחוזיות במחוזות, ונקבעו קריטריונים להערכת התאמתם של אתרים במחוזות לשמש אתרי הטמנה של פסולת יבשה. כמו כן הוצעו אתרים בתחום השיפוט של המחוזות אשר יוכלו לשמש למטרה זו, והם דורגו על פי הקריטריונים האמורים.

באוגוסט 2006 אימצה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תכנית אב לטיפול בפסולת המוצקה¹⁹ (להלן - תכנית האב הארצית). תכנית האב הארצית קבעה, בין היתר, כי יש לתכנן את הקמתם של מתקנים ושל אתרים לטיפול בפסולת מוצקה על פי עקרונות ברורים ועל פי הערכה של שטח הקרקע הנדרש לכך, וכן קבעה קריטריונים לתכנון מקומם של אתרי הטיפול, ובהם אתרי הטמנה ותחנות מעבר.

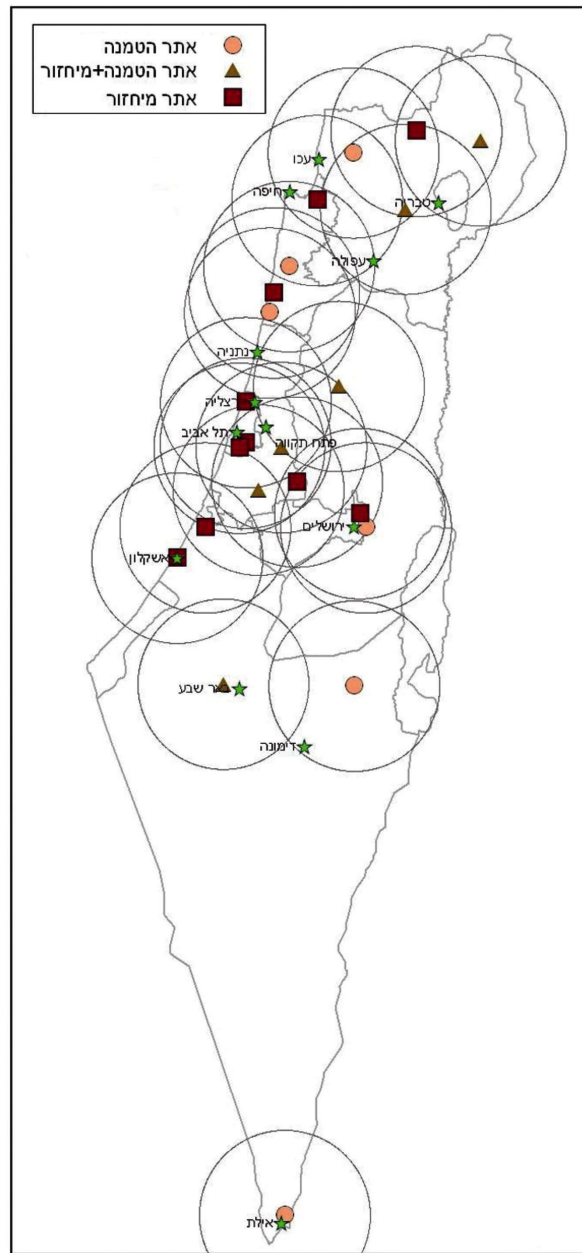
במסגרת יישום תכנית האב הארצית אישרה הממשלה בשנת 2011 "תכנית מתאר ארצית לפסולת מוצקה", שהיא למעשה תיקון מספר 4 לתמ"א 16 (להלן - תמ"א 4/16). תמ"א 4/16 קובעת בין היתר את השימושים המותרים באתרי הפסולת ומערכת את ההוראות להכנת תכנית מפורטת לאתר הטמנה, אתר טיפול ותחנת מעבר. לתמ"א 4/16 מצורפים תשריטים עדכניים ורשימת אתרים לטיפול בפסולת שאינה פסולת בניין²⁰. רשימת האתרים מסווגת את האתרים לפי סוג הפעילות המתבצעת או שעתידה להתבצע בהם (אתרי טיפול, אתרי הטמנה, אתרי טיפול והטמנה, אתרי שיקום), ומעמדה הוא של מסמך מנחה²¹.

מחסור באתרים לטיפול בפסולת בניין

להלן תרשים שהמשרד להגנת הסביבה מסר לצוות הביקורת בדבר פריסת אתרי הטמנה ומיחזור לטיפול בפסולת בניין (להלן - אתרי קצה), והשטחים המצויים ברדיוס של 30 ק"מ מהם. סימון שטח של 30 ק"מ סביב אתרי הקצה תואם לעמדת סמנכ"ל התשתיות במשרד להגנת הסביבה, המבוססת על מחקרים, ולפיה שומרי חוק ייסעו כ-30 ק"מ כדי להעביר פסולת בניין לאתר הטמנה או מיחזור, ואולם לשינוע פסולת למרחק גדול יותר נדרש תמריץ כלכלי או אחר.

- | | |
|----|---|
| 16 | חוק רשות מקרקעי ישראל אושר באוגוסט 1999 ומינהל מקרקעי ישראל הפך במסגרת הרפורמה במקרקעי ישראל "לרשות מקרקעי ישראל". רשות מקרקעי ישראל החלה לפעול במרץ 2012. |
| 17 | הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אימצו את תכניות האב בשנים האלה: במחוז צפון - בשנת 2001, במחוז חיפה - בשנת 2005, ובמחוזות מרכז, תל אביב, ירושלים והדרום - בשנת 2006. |
| 18 | מינהל התכנון וההנדסה/אגף התכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון, הכנת תכנית אב ומתאר, תהליכים, שירותים, תעריפים ונהלים (אוקטובר 2005). |
| 19 | תכנית-אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל (ינואר 2005). |
| 20 | לקוח מדברי ההסבר לתמ"א 16, המצויים בתכנית עצמה. אתרים לפסולת יבשה, הכוללת פסולת בניין, עוגנו בתכניות מפורטות בהתאם לשינוי מספר 3 לתמ"א 16. |
| 21 | על פי תמ"א 4/16, מעמד הנספח הכולל את רשימת אתרי הפסולת הוא של "מסמך מנחה", והתשריט המציג את תפרושת אתרי הטיפול בפסולת הוא "מסמך שאינו מחייב". |

תרשים מספר 1: אתרי הקצה והשטחים המצויים ברדיוס של 30 ק"מ מהם²²



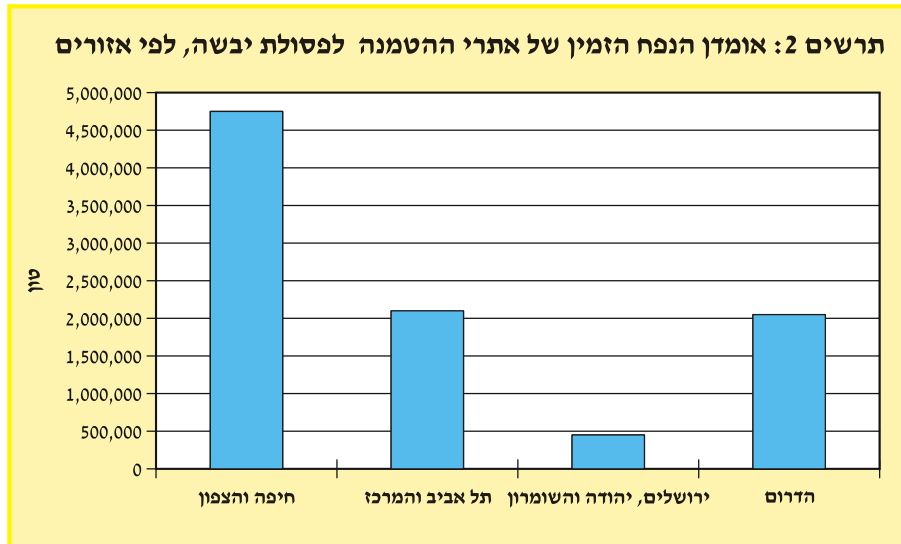
המקור: המשרד להגנת הסביבה

22 יצוין כי ככל ששטח המופיע בתרשים מכוסה ביותר מעגלים יש בו יותר אפשרויות להטמנה ומיחזור.

מהתרשים שלעיל עולה כי בנגב יש אזורים רבים המרוחקים מאתרי הקצה, וכי בצפון אצבע הגליל יש יישובים המרוחקים יותר מ-30 ק"מ מאתרים אלה. יצוין כי בנגב ובצפון אצבע הגליל אין גם תחנות מעבר.

מחסור באתרים לטיפול בפסולת בניין באזורים מסוימים מחייב את קבלני הבנייה והשיפוצים לשנע את הפסולת למרחקים גדולים וגורם היעדר תחרות בין האתרים וייקור הטיפול בפסולת - ולמעשה יוצר תמריץ שלילי להשלכת פסולת בשטחים פתוחים ובצדי הדרכים.

להלן תרשים שהכין צוות הביקורת בדבר אומדן הנפח הזמין של אתרי ההטמנה לפסולת יבשה בחלוקה לאזורים, המבוסס על נתונים מדצמבר 2012 שמסר המשרד להגנת הסביבה:



קיים קושי להעריך את כמות פסולת הבניין המיוצרת במחוז מסוים, ומשכך יושמו כמה שיטות המבוססות על נתונים שונים לחישוב כמות פסולת זו. אחת השיטות לאמור את כמות פסולת הבניין מתבססת על נתוני גודל האוכלוסייה באזור. בין היתר, שיטת חישוב זו הוצגה בתכנית האב של מחוז תל אביב. מן התרשים עולה כי נפח ההטמנה הזמין באזור תל אביב והמרכז, המאופיין בבנייה רוויה המייצרת פסולת בניין רבה, הוא כמחצית מנפח ההטמנה הזמין באזור חיפה והצפון, וכמעט זהה לנפח ההטמנה הזמין באזור הדרום, אף ששיעור הריכוז של האוכלוסייה באזורי הדרום והצפון נמוך במידה ניכרת משיעור ריכוזה באזור תל אביב והמרכז.

בתכנית האב הארצית צוין כי "עם ירידת נפח ההטמנה בצפון ובמרכז הארץ, ישאר הדרום כאזור היחיד שבו ניתן יהיה להטמין בעתיד. לכך השלכות חברתיות קשות וכן השלכות כלכליות. תושבי מרחב הנגב צפויים לפתח דימוי עצמי מעיק של מי שמרחבם נתפס, כביכול, כ'פח הזבל' של המדינה... כיון שבמהלך הזמן צפויה להתפתח תלות הולכת וגוברת בשירותי ההטמנה של הדרום... עשוי להתפתח מעמד מונופוליסטי של אתר אחד או שניים, מה שיקשה על שמירת מחירי הטמנה סבירים". לפיכך הומלץ בתכנית האב "לתת דגש לסילוק או לטיפול ברוב הפסולת הנוצרת במרחב צפון ובמרחב מרכז".

יתרה מזאת, קיימת התנגדות רבה מצד תושבים ורשויות מקומיות להקמת אתרי הטמנה בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות, בעיקר בשל התדמית הבעייתית שעלולה להיווצר למקומות הסמוכים לאתרי ההטמנה. התנגדות התושבים והרשויות קשורה לתופעה כלל-עולמית המכונה NIMBY

(Not In My Back Yard), המתרחשת כאשר נעשה תכנון ליעד קרקע לשימוש מסוים אשר הרשות והתושבים שמתגוררים בתחום שיפוטה רואים בו שימוש פוגע.²³

נוכח האמור יש צורך בתכנון כלל-ארצי ארוך טווח אשר יביא בחשבון את גודל האוכלוסייה הצפויה להשתמש באתרי ההטמנה. תכנון כלל-ארצי מיטבי ימנע עיוותים בפריסת אתרי הטיפול בפסולת, שיש להם כאמור השפעות חברתיות; יצמצם את המחסור באתרי קצה באזורים מסוימים; ויאפשר להתגבר על קשיים שמערימים רשויות מקומיות ותושבים שמתגוררים בתחומי שיפוטן.

בתשובה שמסר המשרד להגנת הסביבה ביוני 2013 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) נכתב כי חשוב שרמ"י יפעל להקצאת קרקע לאתרי טיפול בפסולת בניין באזור הדרום ובאזור המרכז, שבהם קיים מחסור באתרי קצה מוסדרים. זאת גם בשל סגירתו הצפויה של אתר הטמנה באזור המרכז הקולט 45% מפסולת הבניין של ישראל, למשך תקופת הוצאת האתר למכרו על ידי רמ"י, בעל הקרקע.

בתשובה שמסר משרד הפנים במאי 2013 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד הפנים) נכתב כי מדיניותו היא להעביר סמכויות רבות אשר היו בעבר בידי מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים לידי מוסדות התכנון המקומיים. מדיניות זו תואמת את המדיניות שעליה מבוססת תמ"א 4/16, שלפיה פריסת האתרים לפסולת יבשה תיעשה מתוך שיקולים של ראייה אזורית, המביאים בחשבון, בין היתר, את מאפייני הביקוש ואת האתרים המוצעים בתכניות האב המחוזיות. משרד הפנים ציין כי רשויות מקומיות ותושבים המתגוררים בשטח שיפוטן מערימים קשיים על קידום תכניות להקמת אתרי פסולת ועל ביצוען.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הבעיות הייחודיות של תכנון והקמה של אתרי פסולת לעומת מבנים ופרויקטים אחרים ונוכח המחסור באתרים לטיפול בפסולת בניין באזורים מסוימים והעיוותים בפריסתם, על משרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לפעול ביתר שאת להבטחת פריסה מיטבית של אתרים לטיפול בפסולת בניין, זאת על פי ראייה אזורית וארצית גם יחד ובהתאם למדיניות שלטונית מקיפה. פעילות השלטון המרכזי נדרשת בייחוד נוכח תשובתו של משרד הפנים, שלפיה השלטון המקומי מערים קשיים על הקמת האתרים האמורים. משרד מבקר המדינה סבור כי אף שמשרד הפנים העביר סמכויות ביצוע לרשויות המקומיות, האחריות לקיומה של פריסה מיטבית של אתרים לטיפול בפסולת עדיין מוטלת עליו.

קידום תכניות מפורטות להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין

הקמתו של אתר להטמנה ולמיחזור מחייבת הליך תכנוני: מתן הרשאה של רמ"י לתכנון האתר, אם הקרקע שעליה יוקם נמצאת בבעלותו; אישור התכנית בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית; שיווק האתר ליזם על ידי רמ"י; והכרזת האתר על ידי הרשות המקומית.

בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים שבהם אישור תכניות מפורטות להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין נמשך כמה שנים היות וכלל הגורמים המעורבים בהליכי התכנון לא פעלו בנחרצות לקדם. להלן דוגמאות:

מחצבת פוייר: מחצבת פוייר מצויה ברובה בשטח שיפוטה של המועצה האזורית דרום השרון (להלן - דרום השרון), ומקצתה בשטח שיפוטה של עיריית טייבה. אתר המחצבה מוגדר בתכנית האב של מחוז מרכז כמתאים להקמת אתר הטמנה לפסולת יבשה. בביקורת הועלה כי דרום

23 מתוך תכנית אב לפסולת בניין, מחוז תל אביב, 2007.

השרון פועלת משנת 2002 לקידום תכנית לשיקום המחצבה באמצעות הטמנת פסולת גושית בשטח המחצבה וחפיה באדמת גן ובצמחייה. באמצעות התכנית דרום השרון מבקשת, בין היתר, להפחית את השלכת פסולת הבניין והפסולת הגושית בתחום שיפוטה מצד גורמים המבקשים לחסוך בנסיעות לאתרים רחוקים. המשרד להגנת הסביבה תומך בקידום התכנית, נוכח המחסור באתרי הטמנה באזור המרכז, הצפוי להחריף בשנת 2013 עם סגירתו הצפויה של אתר הטמנה הנמצא באזור.

בספטמבר 2008 הגישה הוועדה המקומית דרום השרון לוועדה המחוזית מרכז תכנית ראשונה לשיקום המחצבה. תכנית זו נדחתה ביוני 2010, מאחר שלא מולאו תנאי הסף לקבלתה. באוקטובר 2011 הגישה הוועדה המקומית האמורה לוועדה המחוזית מרכז תכנית נוספת לשיקום המחצבה.

מאחר שהתכנית חלה גם על שטח שבתחום שיפוטה של עיריית טייבה, דרום השרון אינה יכולה להכין תכנית זו לבדה. עיריית טייבה ביקשה כי התכנית תתואם עמה, שכן לדבריה התכנית תביא לעומס תחבורתי ופגיעה סביבתית בתושביה. אולם ניסיונות לתיאום בין עיריית טייבה לדרום השרון, שהחלו עוד בשנת 2009, כשלו. בדיון בלשכת התכנון של מחוז מרכז מינואר 2012 סוכם כי תינתן לדרום השרון ולעיריית טייבה ארכה של חצי שנה כדי לגבש הבנות להכנת תכנית משותפת. ואולם ניסיונות המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ורמ"י לגשר בין שתי הרשויות ולקיים דיון ביניהן בנוגע לתכנית לא צלחו. לפיכך פנתה הוועדה המחוזית מרכז בנובמבר 2012 לגורמים ממשלתיים וכן לקרן לשיקום מחצבות²⁴, על מנת שישקלו לזיום את התכנית. במועד סיום הביקורת טרם הוסדר מתווה הגשת התכנית, אף על פי שעברו חמש שנים מאז הוגשה התכנית לראשונה לוועדה המחוזית מרכז.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "בישיבת עבודה שהתקיימה לאחר תום ששת החודשים שקצבה מליאת הוועדה המחוזית הובן כי הצדדים מבינים בצורך ובנחיצות השיקום לרווחת התושבים וסוכם על המשך דיון לגבי אופן הפעלת האתר וחלוקת התמלוגים בין הרשויות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שעברו חמש שנים מאז הוגשה התכנית לראשונה לוועדה המחוזית ונוכח חילוקי הדעות בין הרשויות המקומיות בנוגע להקמת אתר ההטמנה, על משרד הפנים לפעול ביתר שאת על מנת להביא בהקדם להכרעה במחלוקות ולעקוב אחר יישום ההחלטות שיתקבלו.

אתר ההטמנה ערד : בתחום השיפוט של עיריית ערד קיים אתר ששימש לכרייה ולחציבה של חול, ופעילותו הסתיימה. בתכנית האב של מחוז הדרום נקבע כי האתר מתאים להטמנת פסולת בניין. בהתאם לקביעה זו יזמה הקרן לשיקום מחצבות תכנית להטמנת פסולת בניין באתר. בביקורת נמצא כי מאז מרץ 2006, עת התקבלה התכנית בוועדה המחוזית דרום, ועד מועד סיום הביקורת, לא הסתיים הליך אישור התכנית, בין היתר בשל אי-הכנת מסמך סביבתי²⁵. להלן פירוט:

באוגוסט 2007 קבעה הוועדה המחוזית דרום כי אין צורך בהכנת מסמך סביבתי. באפריל 2010 קבע מינהל התכנון במשרד הפנים כי החלטה זו התקבלה בחוסר סמכות. באוגוסט 2010 שוב קבעה הוועדה המחוזית דרום, לאחר שדנה בהערות מינהל התכנון, כי אין צורך בהכנת המסמך הסביבתי. החלטת הוועדה המחוזית הוצגה לפני מינהל התכנון, והוחלט שלא לאשרה. במרץ 2011 קיימה

24 הקרן לשיקום מחצבות פועלת מכוח פקודת המכרות, 1925. הקרן מממנת את שיקום המחצבות באמצעות תשלומים שמשלמים לה בעלי המחצבות, שסכומם נקבע לפי התפוקה של המחצבה. כך אמורה הקרן להבטיח את מילוי חובתם החוזית של בעלי המחצבות כלפי רמ"י, ואת מילוי חובתם על פי הוראות תמ"א 14 לשקם כל מחצבה בתום החציבה בה.

25 מסמך סביבתי: מסמך המנתח את ההשפעות הסביבתיות והתכנוניות של פרויקט וכולל הנחיות למניעת מפגעים.

הוועדה המחוזית דיון נוסף בהערות מינהל התכנון, ובו החליטה לדרוש הכנתו של מסמך סביבתי, בהתאם להנחיות שיגבש המשרד להגנת הסביבה.

הקרן לשיקום מחצבות לא מצאה לנכון בנובמבר 2011 לממן את הכנתו של המסמך הסביבתי, בשל מדיניותה שלא להשקיע כספים בשיקום אשר מניב בסופו של דבר רווח כלכלי. הקרן סברה כי מאחר שרמ"י יוציא את אתר ההטמנה בתום ההליך למכרו ויגבה את דמי השימוש בקרקע, ראוי שהוא יממן את המסמך המבוקש²⁶. לנוכח אי-הכנת מסמך סביבתי על ידי הקרן לשיקום מחצבות, יוזמת התכנית, פנתה עיריית ערד, אשר ביקשה לקדם את הקמת האתר, ביולי 2012 לרמ"י בבקשה שיממן את הכנתו של המסמך הסביבתי. בנובמבר 2012 אישר רמ"י את מימון הכנתו של המסמך בסך 142,000 ש"ח, ללא התייחסות לתשלום המע"ם. במועד סיום הביקורת טרם התקבל אישור רמ"י למימון המע"ם, והמסמך הסביבתי טרם הוכן. עיריית ערד מסרה בתשובתה כי במאי 2013 פנתה לרמ"י בבקשה למימון המע"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן לשיקום מחצבות ולרמ"י כי אף שדרישה להכנת מסמך סביבתי הועלתה כבר במרץ 2011, הם לא פעלו לקידום אקטיבי של הנושא כשהעניין הובא לפתחם, ובפועל טרם הוכן המסמך הסביבתי כאמור.

המועצה המקומית עספייא: במסגרת פעולות השיקום לאחר אסון השרפה בכרמל בשנת 2010 התחייב משרד הפנים במאי 2011 להקצות למועצה המקומית עספייא כ-10 מיליון ש"ח להקמת תחנת מעבר לפסולת, בין היתר לפסולת בניין. תקציב זה ניתן למועצה המקומית בינואר 2012. במועד סיום הביקורת טרם איתרה המועצה המקומית מקום להקמת תחנת המעבר.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי כיום ישנו מקום מוסכם להקמת תחנת המעבר, וכי היא מקווה להתחיל בהקמה בתוך כמה חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא כי נוכח שרפות הפסולת הרבות במקומות פתוחים²⁷, ובעקבות קבלת הסיוע הכספי ממשרד הפנים, עליה לפעול ביתר שאת לקידום הקמת תחנת המעבר.

לעניין התמשכות הליכי תכנון הקמתם של אתרי טיפול בפסולת בניין, משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשל ההשפעות הסביבתיות והכלכליות של אתרי הפסולת, יש לבצע במסגרת התכניות להקמתם בדיקות סביבתיות ולמצוא פתרונות לבעיות רבות המתעוררות בעת קידום התכניות. משרד הפנים הוסיף כי רפורמה המקודמת בתחום התכנון והבנייה נועדה בין היתר לזרז ולקצר את ההליכים לקידום תכניות לסוגיהן.

הקמת ועדות מעקב לקידום תכניות להקמת אתרי טיפול בפסולת

סעיף 26 לתמ"א 4/16 קובע כי ועדה מחוזית תקים ועדת מעקב לעניין הטיפול הכולל בפסולת ומעקב שוטף אחר אתרי הפסולת²⁸ (להלן - ועדת המעקב). ועדות המעקב יתכנסו מפעם לפעם, ולישיבותיהן יוזמנו בעלי עניין בנושאים הנידונים ונציגי גופים מקצועיים. ועדות מעקב עשויות

26 כך עולה מתשובתה של הקרן לשיקום מחצבות ממאי 2013 למשרד מבקר המדינה.
27 מדוח בנושא "נתונים על שרפות פסולת", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (נובמבר 2010), עולה כי שיעור ניכר (בין 30% ל-66%) מהשרפות במקומות פתוחים הן שרפות של פסולת.
28 אתרי הפסולת שבהם עוסקת תמ"א 4/16 הם אתרי הטמנה, אתרי טיפול ותחנות מעבר.

להביא לקידום של הליכי תכנון להקמת אתרי טיפול בפסולת בניין באמצעות איתור הגורמים המעכבים את קידום התכניות ויישום פתרונות בעניין זה.

נמצא כי שתי ועדות מחוזיות - חיפה ותל אביב - הקימו ועדות מעקב רק בסמוך למועד סיום הביקורת בפברואר 2013, יותר משנה לאחר המועד שבו נדרשו להקימן לפי תמ"א 4/16. עוד נמצא כי הוועדות המחוזיות צפון וירושלים אמנם הקימו ועדות מעקב בשנת 2008 וביוני 2012 בהתאמה, אולם במועד סיום הביקורת הן טרם התכנסו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי "ביוני 2012 מינהל התכנון במשרד הפנים הוציא תזכורות למתכנני המחוזות בדבר הצורך בהקמת הוועדות כאמור".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על ההשתהות בהקמת ועדות המעקב במחוזות חיפה ותל אביב ועל אי-כינוסן של הוועדות במחוזות חיפה, תל אביב, ירושלים וצפון. נוכח חשיבות הנושא, על משרד הפנים לעקוב אחר כינוסן של ועדות המעקב, כדי לקדם את הקמתם של אתרי טיפול בפסולת בניין.

הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי להערכתה תכניות לאתרי פסולת צפויות להידון בוועדת המעקב במחצית השנייה של שנת 2013.

הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי ההשתהות בהקמת ועדת המעקב בחיפה נבעה מחוסר תשומת לב, וכי בזמן שעבר בין הדרישה להקמת הוועדה ובין הקמתה בפועל לא נפגע הטיפול בפסולת הבניין. הממונה הוסיף כי ועדת המעקב התכנסה לשיבתה הראשונה במרץ 2013.

הליכי תכנון ברשויות המקומיות

הכנת תכניות אב לרשויות המקומיות

החלטת ממשלה 2927 קובעת כי משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה ינחו את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת בניין הנוצרת או המצויה בשטח שיפוטן. הוראות התכנית יכללו הסדרים בנושאים האלה: הקמה והפעלה של תחנת מעבר לפסולת בניין או של משטח לפינוי פסולת גושית; מיחזור פסולת בניין בתחנת המעבר או העברת הפסולת למפעל מיחזור והעברת שאריות הפסולת שיוותרו לאחר המיחזור לאתרי הטמנה מוסדרים; חיוב קבלנים ואחראים לביצוע פרויקטים של הריסה בהיקף גדול לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזרה; ניקוי ושיקום של שטחים פתוחים שיש בהם ריכוזי פסולת.

הועלה כי רק באוגוסט 2010 הוציא משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 1/2010, שנושאו הסדרת הטיפול בפסולת בניין (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים). בחוזר נקבע כי על כל רשות מקומית לפעול לקידום תכנית אב לטיפול בפסולת בניין בתחום שיפוטה, אולם לא פורטו בו הנושאים שבהם על תכנית האב לעסוק ותדירות עדכונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שתכנית האב תסדיר כיאות את הטיפול בפסולת בניין, וכדי להבטיח אחידות במבנה תכנית האב ותכניה, על משרד הפנים להוציא הנחיות המגדירות את הנושאים שיש לכלול בה ואת תדירות עדכונה.

נמצא כי ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תכניות אב לטיפול בפסולת בניין: עיריית נהרייה, ראש העין ורחובות והמועצה המקומית עספיא; שתי רשויות מקומיות הכינו תכניות אב

אשר לא עסקו בפסולת בניין: עיריית קריית אתא הכינה "תכנית אב למיחזור", והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל הכינה תכנית אב "לניהול פסולת מוצקה ומיחזור".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נהרייה, קריית אתא, ראש העין ורחובות ולמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא כי עליהן להכין תכנית אב לטיפול בפסולת בניין.

מהתשובות שמסרו למשרד מבקר המדינה עיריות קריית אתא (במאי 2013), ראש העין (במאי 2013), רחובות (ביוני 2013), והמועצות המקומיות דאליית אל כרמל (ביוני 2013) ועספייא, עולה כי הן יפעלו להכנתה של תכנית אב אשר תעסוק בפסולת בניין.

נמצא כי בעקבות "קול קורא" של המשרד להגנת הסביבה הכינה עיריית קלנסווה "תכנית אב לפסולת בניין קלנסווה - דוח מצב קיים ספטמבר 2010"²⁹. בתכנית זו נכללת סקירה כללית בנוגע לפסולת הבניין בכלל ולפסולת הבניין המצויה בקלנסווה בפרט, וכן נכלל בה דירוג של מפגעי פסולת הבניין בתחום שיפוטה של העירייה. ואולם התכנית אינה עוסקת בדרכים לטיפול בפסולת הבניין ובשיקום השטחים הפתוחים שבהם הושלכה פסולת בניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קלנסווה כי על תכנית האב שלה לעסוק, בין היתר, בטיפול בפסולת בניין ובשיקום השטחים הפתוחים שבהם הושלכה פסולת בניין.

פעילות הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות

לפי סעיף 149(א) לפקודת העיריות וסעיף 13(ב) לפקודת המועצות המקומיות, חובה על מועצה של רשות מקומית לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליוזם ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן - ועדה לאיכות הסביבה). עוד נקבע כי "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות"³⁰. עוד נקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות כי על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים, ואם לא כונסה כאמור, על ראש הרשות להורות לכנסה.

נמצא כי עיריית קלנסווה לא הקימה ועדה לאיכות הסביבה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קלנסווה כי אי-הקמת ועדה לאיכות הסביבה, שהיא ועדת חובה, אינה עולה בקנה אחד עם החובות החוקיות המוטלות על העירייה. אי-הקמתה פוגעת ביכולתה של העירייה למלא כראוי את התפקידים שהוטלו עליה בעניין איכות הסביבה, לרבות בנושא הטיפול בפסולת בניין.

נמצא כי עיריות נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין ורחובות והמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייא אמנם הקימו ועדות לאיכות הסביבה, אולם אלה לא התכנסו בתדירות הנדרשת. למשל, הוועדה לאיכות הסביבה של עיריית נהרייה לא התכנסה כלל בשנים

29 במסגרת קול קורא זה (פרסום רשמי מטעם המשרד להגנת הסביבה) תקצב המשרד להגנת הסביבה כ-90% מעלות הכנתה של תכנית האב לעיריית קלנסווה, ואת עשרת האחוזים הנותרים מימנה העירייה.

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

2010 ו-2011, ובשנת 2012 התכנסה פעם אחת; והוועדה לאיכות הסביבה של עיריית רחובות התכנסה בשנים 2010 עד 2012 פעם אחת; והוועדה לאיכות הסביבה בעיריית ראש העין התכנסה בשנת 2010 פעם אחת, בשנת 2011 לא התכנסה כלל, ובשנת 2012 התכנסה פעמיים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין ורחובות ולמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספיא כי על הוועדה לאיכות הסביבה ברשות המקומית להתכנס בתדירות הנדרשת בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות (א), ועל ראש הרשות להורות לכנסה אם לא עשתה כן. זאת כדי לדון בפעולות הנדרשות לטיפול בצורכי הרשות המקומית בנושא איכות הסביבה, לרבות הטיפול בפסולת בניין.

בתשובות שמסרו עיריית נהרייה במאי 2013 ועיריית רחובות ביוני 2013 ציינו העיריות כי הן יבהירו למכהנים בוועדה לאיכות הסביבה את החובה להתכנס בתדירות הדרושה.

המועצה המקומית עספיא מסרה בתשובתה: "בשנת 2013 נכנסה הוועדה לאיכות הסביבה לפעילות סדירה, וכיום הוועדה מלווה הכנת תכנית אב ומתכנסת באופן סדיר".

קביעת אתרים לטיפול בפסולת בניין ופרסומם

1. סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון קובע כי "רשות מקומית תקבע בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר", וכן "תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור". בסעיף זה גם נקבע איסור לפנות לאתר שלא יועד לכך או שלא על פי ההוראות שקבעה הרשות המקומית הנוגעת בדבר בחוק העזר שלה.

קביעה זו של הרשות המקומית דרושה כדי שהתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה ידעו לאן לפנות את פסולת הבניין. יתרה מכך, דיון ברשות המקומית אודות אתרים בתחומה ובסביבתה שאליהם יהיה אפשר לפנות פסולת בניין עשוי לקדם גיבוש פתרון מיטבי לפינוי פסולת הבניין הנוצרת בתחומה.

בביקורת נמצא כי עיריות קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות לא קבעו אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, כנדרש בחוק שמירת הניקיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות על שלא קבעו אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, כנדרש בחוק שמירת הניקיון. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה אי-קביעה של אתר לטיפול בפסולת על ידי רשויות מקומיות, במיוחד בקרב רשויות שבהן קיימת תנופת בנייה, שכן הדבר עלול לגרום לפינוי פסולת לאתרים בלתי מוסדרים.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "פועלת ללא לאות בשנים האחרונות למציאת אתר נאות לסילוק, ריכוז או טיפול בפסולת בניין".

2. נמצא כי שלוש רשויות מקומיות לא פרסמו בקביעות אתרים לסילוק פסולת: עיריית נהרייה פרסמה בעיתון המקומי בספטמבר 2010 מודעות על אתר הטמנה המצוי מחוץ לעיר; עיריית טייבה והמועצה המקומית עספיא מסרו כי פרסמו בעבר באתר האינטרנט שלהן מידע בדבר אתרים לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, אולם לא נמצאו סימוכין לכך.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות טייבה ונהרייה ולמועצה המקומית עספייא כי מידע מטעמן בדבר אתרים לסילוק פסולת בניין אמור להיות נגיש וזמין לתושבים בכל עת, כדי להקל עליהם למלא את הוראות החוק. פרסום נגיש וזמין לתושבי הרשות המקומית עשוי להפחית את תופעת השלכת פסולת הבניין בשטחים פתוחים.

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לפרסום נגיש וזמין יותר. המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי "פרסום בוצע בעניין לאחרונה".

3. בדוח מבקר המדינה 58 נקבע כי מן הראוי שהמשרד להגנת הסביבה יעדכן באופן שוטף את רשימת האתרים לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה שקבעו הרשויות המקומיות, ואף יבחן את הצורך לפרסם את הרשימה ברבים. במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, הייתה בידי המשרד להגנת הסביבה רשימת אתרים המעודכנת לשנים 2010-2011. הרשימה לא פורסמה ברבים.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי הוא עוקב אחר הכרזות הרשויות המקומיות על אתרים מוסדרים לטיפול בפסולת הבניין בכפוף למשאבים העומדים לרשותו. המשרד הוסיף כי בקולות הקוראים שהוא מפרסם הוא מתנה כל סיוע תקציבי לרשויות המקומיות בהכרזה על אתר מוסדר לטיפול בפסולת הבניין.

משרד מבקר המדינה סבור כי מאחר שהמשרד להגנת הסביבה ממונה על ביצוע חוק שמירת הניקיון, מוטל עליו לקיים מעקב שוטף אחר הרשויות המקומיות שטרם קבעו אתר המיועד לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, ולהורות להן לעשות כן. נוסף על כך על המשרד להנחות את הרשויות המקומיות בדבר אופן הפרסום הנדרש ותדירותו. השיפה רבה יותר של מידע חשוב זה ואחידות במידת נגישותו יאפשרו שימוש רב יותר במידע.

פיקוח הוועדות המקומיות על פינוי פסולת בניין

סעיף 265 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), הסמיך את שר הפנים להתקין תקנות הנוגעות לתנאים לקבלת היתר בנייה ולפינוי פסולת מדרכים ומקרקעות. בסעיף 16(ג) לתקנות התכנון והבניה נקבע כי "בהיתר הבניה ייקבעו תנאים בדבר פינוי המתוכנן של פסולת הבנין אל אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, במהלך העבודה ומיד לאחר השלמתה".

על פי סעיף 157א לחוק, לצורך חיבור מבנה לתשתיות מים, חשמל וטלפון נדרש אישור מאת הוועדה המקומית, הערוך לפי טופס 4 לתוספת לתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - טופס 4). להוציא החריג הקבוע בחוק³¹, קבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודת המעידה כי הבניה בוצעה על פי ההיתר (להלן - תעודת גמר)³².

31 החריג לכך נקבע בסעיף 157א(ה) לחוק, המאפשר מתן טופס 4 אם המבנה נבנה לפי ההיתר והוא ראוי לשימוש, גם אם עבודות מסוימות טרם הושלמו; עבודות אלו מפורטות בתקנות התכנון והבניה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991.

32 על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבניה.

באוגוסט 2006 נכנס לתוקפו סעיף 16.02(יא) לתקנות התכנון והבנייה, ולפיו "האחראי לביקורת³³ ימסור למהנדס בגמר הבניה אסמכתא בכתב המוכיחה לדעת המהנדס שהטיפול בפסולת הבניין הוסדר בהתאם לתנאי ההיתר".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע כי יש "להקפיד כי תעודת הגמר לבניין תינתן רק לאחר הוכחה בדבר הסילוק או הטיפול בפסולת הבניין, בהתאם לכמויות הפסולת שנקבעו בהיתר".

מכאן, כשמדובר בבניית מבנה חדש, על הוועדה המקומית לפקח על פינוי פסולת הבניין, כחלק מהליך מתן תעודת גמר וטופס 4.

בעת ביצוע שינויים במבנה קיים בעל ההיתר אינו נדרש לקבל טופס 4 בגמר הבנייה, ולכן אי-אפשר להבטיח באמצעות הטופס את קיום התנאים שנקבעו בהיתר, לרבות תנאים בדבר פינוי פסולת הבנייה. הבטחת פינוי פסולת הבנייה במצב זה תוכל אפוא להיעשות באמצעות קיום סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה, הקובע את חובתה של הוועדה המקומית לדרוש ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי ההיתר בעת מתן היתר בנייה.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום תקנות התכנון והבנייה בעניין הפיקוח על פינוי פסולת בניין בשמונה ועדות מקומיות: טייבה, מזרח השרון, נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין, רחובות ורכס הכרמל. להלן עיקרי הליקויים שנמצאו:

היעדר הנחיות לוועדות המקומיות ואי-קביעת נהלים

נמצא כי משרד הפנים לא הוציא הנחיות מפורטות לוועדות המקומיות בעניין אופן הפיקוח על פינוי פסולת בניין בעת בניית מבנה חדש ובעת שינוי מבנה קיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שלא הנחה את הוועדות המקומיות כיצד לפקח על פינוי פסולת בניין, זאת אף שהיה בכך כדי להבטיח את אחידות הפיקוח שמבצעות הוועדות המקומיות, ואף שמדובר בכלי יעיל להבטחת פינויה של פסולת הבניין כדין.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובנייה... יבחן את האפשרות להוציא הנחיות בדבר אסמכתא ראויה אשר תסדיר את הטיפול בפסולת בניין".

נוכח החשיבות של הסדרת הטיפול בפסולת בניין, על משרד הפנים להנחות בהקדם את הוועדות המקומיות בדבר הפיקוח שעליהן לקיים על פינוי פסולת זו.

קיום פיקוח יעיל ואחיד על ידי הוועדות המקומיות מחייב אותן לקבוע נהלים מפורטים אשר יבחיירו כיצד לקיים פיקוח זה. נוהל מפורט יגדיר בין היתר, כיצד על הוועדה המקומית לפעול כאשר יצרן פסולת בניין מביא לצורך קבלת טופס 4 אסמכתאות שאין בהן כדי להוכיח במידה מספקת כי פינה את הפסולת כדין.

נמצא כי לוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין, רכס הכרמל ורחובות יש רשימות וטפסים שונים, אולם אין נהלים מפורטים בנוגע לפיקוח שעליהן

33 על פי סעיף 16.02 לתקנות התכנון והבנייה, לא יוחל בבנייה אלא לאחר שנתמנה אחראי לביקורת הביצוע. אחראים לביקורת הביצוע יכולים להיות עורך הבקשה או עורכי הבקשה, לפי העניין, ומיניום ייעשה בדרך המתוארת בטופס 1 לתוספת הראשונה.

לקיים בהתאם לתקנות. כמו כן, למעט הוועדה המקומית נתניה³⁴, אין לוועדות אלה הנחיות ברורות הקובעות כיצד עליהן לפעול בהיעדר אסמכתאות מספקות לפינוי פסולת הבניין.

משרד מבקר המדינה סבור כי כדי לפקח באופן מיטבי אחר הטיפול בפסולת בניין על הוועדות המקומיות טיבה, נהרייה, נתניה, מזרח השרון, קריית אתא, ראש העין, רכס הכרמל ורחובות לקבוע נהלים מפורטים לפיקוח על פינוי פסולת בניין בהתאם לתקנות.

מתשובותיהן של עיריית נהרייה והוועדה המקומית מזרח השרון למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 עולה כי הן יפעלו לקביעת נהלים בנושא.

היעדר בקרה של הוועדות המקומיות על פינוי פסולת בניין כדין

עוד בדוח בנושא השרפה בכרמל³⁵ העיר משרד מבקר המדינה למועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא על שאינן אוכפות את הוראות הדין שנועדו למנוע השלכת פסולת בתחום שיפוטן. נמצא כי הוועדה המקומית רכס הכרמל, שבה חברות המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא, מסתפקת בהתחייבות מיצרן הפסולת כי יפנה את הפסולת כנדרש ואינה דורשת כל אסמכתאות המעידות על פינויה של פסולת הבניין בפועל לאתר טיפול בפסולת לצורך מתן טופס 4.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית רכס הכרמל על כי אינה מפקחת כלל על פינוי פסולת בניין, אף שהדבר נדרש בתקנות התכנון והבנייה ומתחייב נוכח שרפות הפסולת הרבות במקומות פתוחים.

הוועדה המקומית רכס הכרמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי היא ועדה חדשה, וכי רק בשנה האחרונה אויש תפקיד מהנדס הוועדה. הוועדה המקומית הוסיפה כי מאז אויש תפקיד זה נעשית עבודה נמרצת להכנת תיק נהלים ולהסדרת תהליך הרישוי על פי החוק והתקנות. לדברי הוועדה, עד השלמת הנהלים היא ממשיכה לפעול על פי הנוהל שהיה נהוג, הכולל הגשת התחייבות לפינוי הפסולת.

אי-דרישת ערבות להבטחת פינוי של פסולת בניין כדין

כאמור, על פי סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה, הוועדה המקומית נדרשת ליטול ממבקש היתר לביצוע שינוי במבנה קיים ערבות בנקאית אשר תבטיח את קיום תנאי ההיתר, ובכלל זה פינויה של פסולת הבניין כדין.

נמצא כי הוועדות המקומיות טיבה, מזרח השרון ורכס הכרמל אינן דורשות ממבקשי היתרים כאלה את הערבות הבנקאית האמורה.

34 הוועדה המקומית נתניה מתנה מתן טופס 4 ליצרן פסולת בניין אשר לא הביא אסמכתאות שהניחו את דעתה כי פסולת הבניין פונתה כדין, בפינוי פסולת בניין משטחים ציבוריים בתחום השיפוט של עיריית נתניה, שלא נטען לגבייה כי הוא אחראי להיווצרותה.

35 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל, דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות (2012).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון ורכס הכרמל על שאינן מקיימות את חובתן לדרוש ערכות בנקאית ממבקשי היתרים, בין היתר כדי להבטיח את פינויה של פסולת הבניין כדין.

עיריית טייבה והוועדה המקומית רכס הכרמל מסרו בתשובתן כי ידרשו הפקדת ערכות בנקאית להבטחת פינוי הפסולת.

נמצא כי הוועדות המקומיות נהרייה ורחובות אמנם דורשות ממבקש היתר ערכות בנקאית לקיום תנאי ההיתר, אולם הן אינן בודקות במסגרת הליך שחרור הערכות כי פסולת הבניין אכן פונתה כדין.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות נהרייה ורחובות על שאינן מפקחות באמצעות הערכות כי פסולת הבניין פונתה כדין.

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי "במסגרת ניסוח וחידוש ההנחיות בנושא יוקפד כי הערכות הנמסרת לוועדה והשבתה ליום יכללו את בחינת פינוי פסולת הבניין כדין".

בקה שאינה מספקת על פינוי פסולת בניין כדין

בקה על פינוי כל פסולת הבניין

בחזור מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי על הרשויות המקומיות לפעול ל"יישום חובת כימות הפסולת שתיווצר בבנייה, לעת מתן היתרי בנייה בוועדות התכנון והבנייה".

בשנת 2002 הפיץ מרכז השלטון המקומי לרשויות המקומיות "נוהל מוצע לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין באמצעות חוק התכנון והבנייה". בנוהל נקבע מפתח לאומדן כמות פסולת הבניין המזערית הנוצרת, המאפשר לאמוד את כמות פסולת הבניין הצפויה ממימוש של היתר מסוים. לפי המפתח, מכל בנייה של 100 מ"ר למגורים נוצרים לפחות 10 טונות של פסולת בניין. המפתח התקבל בהסכמה על ידי המשרד להגנת הסביבה, איגוד מהנדסי הערים בישראל והתאחדות הקבלנים והבונים בישראל. מאוחר יותר אימץ המשרד להגנת הסביבה מפתח שקבע המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון³⁶, אשר לפיו מכל 100 מ"ר של בנייה למגורים נוצרים לפחות 20 טון של פסולת בניין.

נמצא כי הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה וראש העין מסתמכות על הערכת מהנדס מטעם היום ואינן מכמתות בעצמן את פסולת הבנייה הצפויה. למשל, הוועדה המקומית מזרח השרון נתנה היתר לבניית מבנה ששטחו כ-535 מ"ר בהסתמך על הצהרת מהנדס מטעם היום, ולפיה נפח פסולת הבניין הצפויה להיווצר הוא 15 טון. הנפח לפי אומדן זה הוא כ-30% מהנפח הצפוי להיווצר על פי המפתח הנכלל בנוהל שהפיץ מרכז השלטון המקומי, וכ-15% מהנפח הצפוי להיווצר על פי המפתח של המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה וראש העין כי עליהן לפקח על הערכת המהנדס מטעם היום בדבר כמותה של פסולת הבניין הצפויה ולוודא כי היא תואמת את כמות הפסולת המחושבת לפי המפתח שברשותן.

36 הדסה באום ואמנון כץ, אפיון כמויות ומרכיבי פסולת באתרי בנייה (2004).

מתשובותיהן של הוועדה המקומית מזרח השרון ושל עיריות נהרייה וראש העין למשרד מבקר המדינה עולה כי בכונתן לקיים בקרה כי פונתה כמות פסולת בניין התואמת להיקף הבנייה שבגינה נוצרה.

מתן תעודות גמר וטופסי 4 בהסתמך על אסמכתאות שניתנו לפני תחילת הבנייה

על פי סעיף 16.02(יא) לתקנות התכנון והבנייה, בחינת האסמכתאות בדבר פינוי פסולת בניין תיעשה בגמר הבנייה.

נמצא כי הוועדות המקומיות טייבה ומזרח השרון נוהגות לבחון אסמכתאות בדבר פינוי פסולת לפני תחילת הבנייה, בניגוד לאמור בתקנות התכנון והבנייה. הוועדות מסתפקות לצורך מתן טופס 4 באישור התקשרות עם אתר לטיפול בפסולת בניין, שהוא בגדר הצהרה בלבד על הכוונה לפנות את הפסולת לאתרו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות טייבה ומזרח השרון על כך שלצורך מתן טופס 4 הן הסתפקו באסמכתאות שניתנו להן לפני תחילת הבנייה, ושאינן בהן כדי להוכיח כי פסולת הבניין פונתה כדין.

הוועדות המקומיות טייבה ומזרח השרון מסרו בתשובותיהן כי ידרשו אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת הבניין בפועל.

נמצא כי הוועדות המקומיות קריית אתא ורחובות נוהגות לבדוק אסמכתאות בדבר פינוי פסולת הבניין בגמר הבנייה, אולם אסמכתאות אלו הוצאו לפני פינוי הפסולת בפועל, ולפיכך אין בהן כדי להבטיח באופן מלא כי פסולת הבניין אכן פונתה.

אסמכתאות אלו כוללות אישור התקשרות עם אתר לפינוי פסולת ושוברים מעידים על תשלום מראש שהתבצע בעת כריתת הסכם ההתקשרות תמורת פינוי הפסולת לאתר זה. מסמכים אלה, אף שהם מעידים על תשלום מראש בעבור הטיפול בפסולת הבניין, אינם מעידים על שינוע הפסולת בפועל לאתר שעמו נחתם ההסכם. שינוע הפסולת כרוך בעלויות נוספות ליצרן הפסולת, ולכן עשוי להיות לו תמריץ להשלכת הפסולת באתר שאינו מוסדר, אף על פי שכבר שילם בעבור הטיפול בה. מנתונים של "אתר מטמנת טורעאן - קליטה ומיחזור פסולת מוצקה" מינואר 2013 עולה חשש כי חלק מהיזמים פינו את פסולת הבניין, שעל פינויה שילמו מראש, לאתרים שאינם מוסדרים או לשטחים פתוחים³⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדות המקומיות קריית אתא ורחובות לדרוש אסמכתאות המוכיחות כי פסולת הבניין פונתה כדין הלכה למעשה, ולא להסתפק באסמכתאות המעידות על תשלום מראש בעבור הטיפול בה.

37 מהנתונים עולה כי נוצלו רק 70% מהסכמי ההתקשרות שנחתמו עם אתר מטמנת טורעאן בשנת 2010, 56% מההסכמים שנחתמו עם האתר בשנת 2011, ו-24% מההסכמים שנחתמו עם האתר בשנת 2012.

בקרה על האסמכתאות בדבר פינוי פסולת הבניין

בקרה של הוועדות המקומיות על האסמכתאות שהוגשו להן תוכל להבטיח את מהימנותן ולמנוע שימוש חוזר בהן לגבי פרויקטים נוספים.

נמצא כי הוועדות המקומיות לא נקטו אמצעי בקרה כדי להבטיח את מהימנות האסמכתאות. למשל, הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה, קריית אתא וראש העין לא דרשו כי האסמכתאות שיוגשו להן יהיו מקוריות; הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון ונהרייה לא דרשו כי יפורטו באסמכתה שמו של מקבל ההיתר, מספר ההיתר ומקום הנכס שבגינו נוצרה פסולת הבניין; הוועדה המקומית קריית אתא לא דרשה כי יפורטו באסמכתה מספר ההיתר ומקום הנכס שבגינו נוצרה הפסולת; והוועדות המקומיות רחובות ונתניה לא דרשו כי יפורט באסמכתה מספר ההיתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדות המקומיות טייבה, מזרח השרון, נהרייה, נתניה, קריית אתא, ראש העין ורחובות להפעיל אמצעי בקרה על האסמכתאות המוגשות להן ולדרוש כי אלה יהיו מקוריות ויכללו פרטים שיבטיחו את מהימנותן, זאת כדי למנוע את האפשרות שיעשה שימוש חוזר באסמכתאות ולמנוע חשש לקיומו של פגם במהימנותן.

עיריות טייבה ונהרייה והוועדה המקומית מזרח השרון מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי ידרשו אסמכתאות מקוריות ומפורטות של אתר הפסולת.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תדרוש מסמכים בעותקי מקור בלבד.

פיקוח באמצעות מערכת מידע ממוחשבת

שימוש אתרי הטיפול בפסולת בניין במערכת מידע ממוחשבת והפקת נתונים לוועדות המקומיות עשויים להיות אמצעי יעיל בידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לפיקוח על תהליך שינועה של פסולת הבניין. פיקוח כאמור יסייע בבחינת מהימנות האסמכתאות המוגשות לוועדות המקומיות ובמעקב אחר הטיפול בפסולת הבניין. הועלה כי יש רשויות מקומיות ואתרים לטיפול בפסולת בניין אשר יש להם תשתית מחשבונית³⁸ המאפשרת לוועדות המקומיות לפקח על מקורות הפסולת ועל אופן הטיפול בה ולאמת את האסמכתאות המוגשות להן.

רישום פרטים על ידי מפעיל אתר לסילוק פסולת נדרש כבר היום: סעיף 11 לחוק שמירת הניקיון קובע כי על מפעיל אתר לסילוק פסולת לנהל רישום לגבי כל כלי רכב המוביל פסולת. ברישום יש לכלול את מספר הרישוי של כלי הרכב; שם הנהג; מועד כניסת כלי הרכב לאתר; סוג הפסולת המובלת בו; כמות הפסולת; ומקור הפסולת על פי הרישום בתעודת המשלוח.

נמצא כי אף על פי שהשר להגנת הסביבה מוסמך לקבוע תנאים ברישיון העסק של אתרים לטיפול בפסולת בניין³⁹, ואף על פי שמפעילי האתרים מחויבים ברישום פרטים בנוגע ליצרני הפסולת, לא חייב אותם המשרד להגנת הסביבה להשתמש במערכת מידע ממוחשבת.

38 דוגמה למערכת כאמור אשר הוצגה לעובדי הביקורת היא אתר www.greennet.co.il - אתר המאפשר ליצרן פסולת, לוועדות לתכנון ולבנייה ולאתרים לטיפול בפסולת להפיק דוח ערכני, שבין היתר מפורטים בו תאריכי כניסת הפסולת לאתר הטיפול, מספר הרישוי של המשאית, כמות הפסולת ומקורה. יש לציין כי ייתכן שזו אינה המערכת היחידה הפועלת בשוק, ואיזכורה מהווה דוגמה בלבד.

39 על פי סעיף 5.1 לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, עסקים לטיפול בפסולת טעונים אישור השר להגנת הסביבה. על פי סעיף 8(ו) לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, רישיון עסק יינתן על ידי רשות הרישוי, לפי התנאים שקבע נתן האישור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה לבחון את האפשרות לדרוש מהאתרים לטיפול בפסולת להשתמש במערכת מידע ממוחשבת ולהזין בה נתונים אשר יסייעו לו לעקוב אחר הטיפול בפסולת הבניין ואשר יאפשרו לוועדות המקומיות להבטיח את מהימנות האסמכתאות המוגשות להן.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2012 פנה למשרד הפנים כדי לבחון הקמת מערכת מעקב ובקרה על פסולת בניין, ובכלל זה בקרה על אישורי הטיפול בפסולת הבנייה למול אתרי הקצה וועדות התכנון, וחיבור מערכת המחשוב של ועדות התכנון. המשרד להגנת הסביבה הוסיף כי שר הפנים השיב שבכוונתו לבחון לעומק את הסוגיה, ובימים אלה נקבעה פגישה עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים לקידום נושא זה.

גורמים מורשים להנפיק אסמכתאות בדבר טיפול בפסולת בניין

הועלה כי המשרד להגנת הסביבה מפרסם באתר האינטרנט שלו מסמך שכותרתו "אתרים המורשים להנפיק אישורי התקשרות לטיפול בפסולת בניין לבקשות היתר בנייה (טופס 2) ולתעודות גמר (טופס 4), דצמבר 2012" (להלן - רשימת האתרים המורשים). הרשימה נועדה, בין היתר, להקשות על פעילות אתרים שלא הוסדרו כחוק ולהביא לצמצומה.

מעמדה של רשימת האתרים המורשים

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לא פרסמו הנחיות בכתב הקובעות את חובתן של הוועדות המקומיות לוודא שאסמכתאות המוגשות להן יהיו רק מאתרים הנכללים ברשימת האתרים המורשים, ומנחות אותן כיצד לפעול אם מנפיק האסמכתה אינו מצוין ברשימת האתרים המורשים.

עוד נמצא כי חלק מהוועדות המקומיות בודקות אם מנפיק האסמכתה מצוין ברשימת האתרים המורשים, ואחרות אינן מקיימות בדיקה זו.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מחוזות המשרד פנו לוועדות התכנון וחזרו והציגו בפניהן את רשימת האתרים המאושרים והמסודרים לקליטת פסולת הבניין".

בתשובתו של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נמסר כי הוא "אינו מנחה את הוועדות המקומיות, אשר מהוות מוסד תכנון עצמאי, בעל סמכויות וחובות מכוח הדין... אכן, כפי שמציין משרד מבקר המדינה, ישנם כלים שיכלו לשמש את הוועדות המקומיות בתפקידן, כגון פרסום רשימת אתרי פסולת מורשים... אולם הנחיות בנושאים אלו אינם בגדר מומחיותו ותפקידו של משרד הפנים, ונראה כי מתאים יותר שיעשו בידי המשרד להגנת הסביבה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, הוסמך להתקין תקנות הנוגעות לתנאים לקבלת היתר בנייה ולפינוי פסולת מדרכים ומקרקעות. בהתאם לכך הוא גם קבע בתקנות התכנון והבנייה חובה הנוגעת לפינוי פסולת בניין לאתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה. בתשובתו, משרד הפנים אף מכיר בכך שהסדרת רשימת אתרי פסולת מורשים עשויה לשמש כלי יעיל למילוי תפקידן של הוועדות המקומיות בתחום זה. לנוכח האמור, ראוי כי משרד הפנים יפעל בנושא בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, על מנת שהוועדות המקומיות ישתמשו בסמכויותיהן באופן שיביא לפינוי פסולת בניין רק לאתרים המופיעים ברשימת האתרים המורשים שפרסם המשרד להגנת הסביבה.

היעדר נהלים לקביעה ועדכון של רשימת האתרים המורשים

אי-הכללתו של אתר מורשה לטיפול בפסולת בניין ברשימת האתרים המורשים עשויה להביא לצמצום מספר האתרים הזמינים לציבור ולפגיעה כלכלית באותו אתר.

נמצא כי יש אתרים שבידיהם היתר ורישיון עסק לטיפול בפסולת בניין, אולם הם אינם נכללים ברשימת האתרים המורשים. חלק מהאתרים הם תחנות מעבר, וחלקם משמשים לקליטת פסולת מעורבת⁴⁰, אשר אין מניעה חוקית לקלוט בהם פסולת בניין.

עוד נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא גיבש נהלים הקובעים, בין היתר, אמות מידה להיכללות ברשימת האתרים המורשים ולא קבע כיצד תעודכן הרשימה. נהלים כאלה נדרשים כדי להבטיח יישום מדיניות אחידה וברורה להוספת אתר לרשימת האתרים המורשים וקיום בקרה שוטפת על תוקפם של ההיתרים ורישיונות העסק שבהם מחזיקים האתרים הנכללים ברשימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי עליו לקבוע נהלים בדבר התנאים שעל אתרי טיפול בפסולת בניין למלא כדי להיכלל ברשימת האתרים המורשים ובדבר עדכון הרשימה.

אסמכתאות שמקורן באתרי טיפול הפועלים ללא רישיון עסק

נמצא כי הוועדה המקומית טייבה נתנה במרץ 2012 היתר בנייה על סמך אסמכתה שמקורה בתחנת מעבר שרישיון העסק שלה בוטל בפברואר 2011, לאחר שהתברר שהוצא שלא על פי דין. כן נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, נהגה הוועדה המקומית לקבל אסמכתאות שמקורן בתחנת מעבר אחרת שרישיון העסק שלה פג כבר ביוני 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית טייבה כי קבלת אסמכתאות שמקורן בתחנות מעבר הפועלות ללא רישיון עסק מנוגדת לכללי המינהל התקין.

פיקוח לקוי על פינוי הפסולת בפרויקטים שיוזמות הרשויות המקומיות

פרויקטים ציבוריים בתחום הבינוי והתשתיות עשויים לגרום להיווצרות פסולת בניין רבה. יש חשיבות ראשונה במעלה לכך שרשות מקומית, האמונה על שמירת הניקיון במרחב הציבורי, תשמש דוגמה לתושביה בעניין זה, ובכלל זה תבטיח ביתר שאת כי פסולת שייצרה לא תושלך בצדי הדרכים ובשטחים פתוחים. כך גם תימנע העדפה, שדעת הציבור אינה סובלת, של קבלן שאינו מפנה פסולת כדין על פני קבלן המפנה פסולת כדין, בשל עלויות ההתקשרות הנמוכות יותר עם

40 פסולת מעורבת היא פסולת מוצקה מכל מקור שהוא. קרוב לוודאי כי קליטת פסולת בניין באתר פסולת מעורבת תהיה יקרה יותר מקליטתה באתר פסולת יבשה, מאחר שהתשלום שבו חב מטמין הפסולת כולל תשלום בעבור ההטמנה וכן היטל הטמנה. סכום היטל ההטמנה כפי שעודכן במכתב ששלח המשרד להגנת הסביבה למפעילי אתרי הטמנה ב-7.1.13 הוא 35.60 ש"ח לטון פסולת יבשה ו-83.07 ש"ח לטון פסולת מעורבת.

הקבלן מפר החוק. למניעת האמור, רשות מקומית יכולה להבטיח כי פסולת בניין תפונה לאתר מאושר באמצעות קביעת התניות חוזיות בהתקשרות עם הקבלן המבצע ופיקוח על יישומן.

נמצא כי עיריית טייבה וקלנסווה והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל אמנם נוהגות לקבוע בחוזים עם קבלנים כי עליהם לפנות את פסולת הבניין כדין, אולם אינן מבצעות בקרה כדי לוודא שהוראה זו מיושמת.

עוד נמצא כי עיריית נהרייה לא פיקחה, בעת בניית בית כנסת וגן ילדים בתחומה, על פינוי פסולת הבניין בפרויקטים אלו באמצעות דרישת אסמכתאות המעידות על פינויה. עיריית קריית אתא לא פיקחה על פינוי פסולת בניין בעת בניית בית ספר, היכל ספורט וגן ילדים בתחומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בקביעה בחוזה כי על הקבלן לפנות את פסולת הבניין כדין. על עיריית טייבה, נהרייה, קלנסווה וקריית אתא ועל המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין בכל הפרויקטים שהן יוזמות.

עיריית טייבה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהנדס העירייה הנחה את המפקחים לדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין.

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי בכל הפרויקטים שיוזמה היא הקפידה - באמצעות הוועדה המקומית - על פינוי הפסולת כדין ופיקחה על כך. העירייה הוסיפה כי ייתכן שבשני הפרויקטים שצוינו לעיל נפלה טעות אנוש בנוגע לדרישת האסמכתאות, וציינה כי תקפיד שהטעות לא תחזור.

אתרים לא חוקיים לטיפול בפסולת בניין

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), שהוצא על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), נקבע כי עם העסקים הטעונים רישוי נמנים גם אתרים לסילוק אשפה ופסולת וכן אתרים לאיסופה, להובלתה, למיונה ולשרפתה. לפי חוק רישוי עסקים, ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך הם המוסמכים לתת רישיון עסק, ואסור לאדם להפעיל עסק טעון רישוי בלא שיש בידו רישיון או היתר זמני לפי החוק. סעיף 5.1 לצו רישוי עסקים קובע כי סעיף 6 לחוק רישוי עסקים, שלפיו המשרד להגנת הסביבה יהיה "נותן אישור" למתן רישיון עסק, יחול על אתרים לטיפול בפסולת. תקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998, קובעות תנאים לפעילותה של תחנת מעבר.

בחוק רישוי עסקים נקבעו גם אמצעים לאכיפת הוראותיו: הוצאת צו הפסקה מינהלי לעיסוק בעסק על ידי ראש הרשות המקומית; הוצאת צו מניעת פעולות וצו הפסקת עיסוק על ידי בית המשפט; והגשת כתב אישום.

נמצא כי בתחום שיפוטן של עיריית טייבה וקלנסווה פעלו תחנות מעבר בלי רישיון עסק, וכי עיריית אלה לא מימשו את הסמכויות שניתנו להן על פי חוק רישוי עסקים להפסיק את פעילותן של התחנות. בהיעדר רישיון העסק, בטיחותם ובריאותם של התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן של שתי העיריות מובטחת במידה פחותה. להלן פירוט הממצאים:

עיריית טייבה: בתחום שיפוטן של עיריית טייבה פועלת תחנת מעבר לגריסה ומיחזור של פסולת בניין. נמצא כי בנובמבר 2011, לאחר שפג תוקף רישיון העסק של תחנת המעבר, נתנה לה העירייה רישיון עסק חדש, וזה היה תקף עד יוני 2012. יצוין כי הרישיון ניתן לתחנה בלי שהעירייה

פנתה למשרד להגנת הסביבה לקבלת אישורו כמתחייב בחוק רישוי עסקים. גם למתקן המגרסה נתנה העירייה ביוני 2011 רישיון עסק, וזה היה תקף עד מאי 2012. נמצא כי המגרסה ותחנת המעבר המשיכו לפעול גם לאחר שפג תוקף רישיון העסק שלהן, במאי וביוני 2012 בהתאמה.

עוד נמצא כי עיריית טייבה לא פיקחה על תחנת המעבר ומתקן המגרסה ולא נקטה פעולות להפסקת פעילותם כנדרש על פי חוק רישוי עסקים. בסיוור שקיימו באוגוסט 2012 נציגי המשרד להגנת הסביבה נמצאו בתחנת המעבר חומר גרוס ופסולת בניין, שעל פי ההערכה שונעו באמצעות מאות משאיות. הנציגים ציינו ברוח שהכינו כי פסולת הבניין ממלאת את כל שטח תחנת המעבר עד כי לא ניתן לראות את תשתיות תחנת המעבר. עוד ציינו הנציגים כי הפסולת, שמשקלה הוערך בכ-5,000 טון, מושלכת ברשות הרבים, על פני שטח של כ-2 דונם, ויוצרת מפגע סביבתי.



תחנת המעבר בטייבה הפועלת ללא רישיון עסק.
תצלום מדצמבר 2012 (המשרד להגנת הסביבה)

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טייבה כי היה עליה לאכוף את דיני רישוי עסקים על תחנת המעבר והמגרסה הפועלות ללא רישיון עסק בתחום שיפוטה. הפעלת תחנת המעבר ללא רישיון עסק ובלי לקיים את תנאיו עלולה לסכן את שלום הציבור, לפגוע בבריאותו ולגרום מטרדים סביבתיים. על העירייה להפעיל את סמכותה כדי להביא לקיום כל תנאי חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שנתנה לתחנת המעבר רישיון עסק בלי שקיבלה את אישור המשרד להגנת הסביבה, כנדרש בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים.

עיריית קלנסווה: בתחום שיפוטה של עיריית קלנסווה, בשטח של כארבעה דונם, פועלת תחנת מעבר וגריסה לפסולת בניין. הועלה כי תוקף רישיון העסק של התחנה פג במרץ 2012. מדוח

שהכינו נציגי המשרד להגנת הסביבה בעקבות סיור שקיימו בתחנה באוגוסט 2012 עלה כי מצויה בה פסולת בניין, וכי היא פועלת בלי שיהיו בה התשתיות הנדרשות. כמו כן, גדר התחנה פרוצה, ומחוץ לתחנה, בסמוך לגדר, קיימות ערמות חשופות של פסולת בניין וחומר גרוס. המשרד להגנת הסביבה שלח באוקטובר 2012 להנהלת העסק התראה על ניהול תחנת מעבר וגריסה ללא רישיון וכן זימון לשימוע.



תחנת המעבר בקלנסווה הפועלת ללא רישיון עסק.
תצלום מאוגוסט 2012 (המשרד להגנת הסביבה)

בביקורת נמצא כי עיריית קלנסווה לא נקטה כל פעולה נגד התחנה, אף שזו גרמה מפגעים סביבתיים ומטרדי ריח וזיהום אוויר. במועד סיום הביקורת המשיכה התחנה לפעול ללא רישיון עסק.

עיריית קלנסווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי פנתה בנושא זה למשרד להגנת הסביבה בבקשה שיוציא צו סגירה לתחנה הפירטית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קלנסווה כי חובתה לאכוף את הוראות חוק רישוי עסקים על תחנת המעבר והגריסה שפועלת ללא רישיון עסק, כדי למנוע מפגעי תברואה, מטרדי ריח וזיהום אוויר ולהבטיח את בריאות התושבים. חובה זו אינה מתבטלת גם כאשר יש למשרד להגנת הסביבה סמכות לפעול בנושא זה.

מיחזור פסולת בניין

היעדים שהציבו מדינות אירופה בדבר מיחזור פסולת בניין גבוהים לאין שיעור ביחס ליעדים שקבעה מדינת ישראל. יעדי מיחזור פסולת הבניין בהולנד ובגרמניה, למשל, הם 90% מהפסולת⁴¹, ואילו חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, ותקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), התשנ"ח-1998, קובעים כי על הרשות המקומית לפעול למיחזור 25% מהפסולת המצויה בתחום שיפוטה עד שנת 2008. מנתונים של המשרד להגנת הסביבה משנת 2011 עולה כי בישראל ממוחזרת כמות מזערית מתוך כ-1.5 מיליון טון פסולת בניין ועודפי עפר המגיעים לאתרי הסילוק והמיחזור בשנה, ואשר מהווים כ-20% מכמות פסולת הבניין ועודפי העפר בשנה⁴².

גריסת פסולת בניין

החלטת ממשלה 2927 קבעה כי על הרשויות המקומיות לחייב קבלנים ואחראים לביצוע פרויקטים של גריסה או בנייה בהיקף גדול לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזר את הפסולת, זאת כדי להגיע למיחזור של 50% לפחות מפסולת הבניין בפרויקט. לפי עמדת משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה⁴³, פרויקט בהיקף גדול הוא "תכנית מקומית המאפשרת תוספת שטח המיועד לבנייה, בהיקף של 50,000 מ"ר או יותר למטרות עיקריות, או תוספת של 100 יחידות דיור או יותר, או תכנית המאפשרת בנייה בהיקף קטן יותר, שלנוכח גודלו של היישוב, אופיו או סביבתו סבור מוסד התכנון שהיא תכנית להרחבה ניכרת".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קבע כי על הרשויות המקומיות לחייב, באמצעות חקיקת משנה והתניות בהיתר הבנייה⁴⁴ וכתנאי למתן טופס 4, גריסה של עד 50% מפסולת הבניין באתרי הבנייה.

נמצא כי משרד הפנים לא פרסם הנחיה מפורטת לרשויות המקומיות המבהירה מתי תידרש הרשות המקומית לחייב גריסת פסולת בניין, והמגדירה את סוגי האמצעים אשר ישמשו לגריסתה של הפסולת, בהתחשב במאפייני אתר הבנייה ובקרבתו לריכוזי אוכלוסייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הפנים לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בדבר גריסתה של פסולת בניין באתרי בנייה ומיחזורה.

בתחומי שיפוטן של עיריות נהרייה, קריית אתא ורחובות בוצעו בשנים האחרונות פרויקטים שכללו בניית מאות יחידות דיור. נמצא כי רשויות אלו לא חייבו קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף בנייה גדול לגרוס את פסולת הבניין באתרי הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נהרייה, קריית אתא ורחובות על כי לא חייבו קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף גדול לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה ולמחזרה.

41 המשרד להגנת הסביבה, מיחזור פסולת בניין בישראל (דצמבר 2011).

42 ש.ס.

43 משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה הסכימו כי הגדרת "פרויקטים בהיקף בנייה גדול" לעניין זה תהיה תואמת להגדרת "תכנית להרחבה ניכרת" המוגדרת בתמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור.

44 על פי סעיף 16(ג) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, "בהיתר הבנייה ייקבעו תנאים בדבר פינוי המתוכנן של פסולת הבנין אל אתר לסילוק פסולת בנין או לטיפול בה".

עריית נהרייה מסרה בתשובתה כי הוועדה המקומית תבחן את סמכותה לקבוע בהיתרי הבנייה הרלוונטיים הוראות בדבר גריסת פסולת בניין.

הועלה כי בשנת 2010 יזמו משרד השיכון ועריית ראש העין פרויקט לבניית כ-14,000 יחידות דיור במזרח העיר. נמצא כי במכרזים שפרסם משרד השיכון הוא לא חייב את היוזמים שיוזכו בהם לגרוס את פסולת הבניין שתיווצר.

משרד השיכון טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי אין בסמכותו לדרוש מקבלנים לגרוס פסולת בניין, בלי שהרשות המקומית הסדירה זאת קודם לכן. עם זאת, משרד השיכון ציין: "פסולת בניין צריכה להיות מופנית לחברות המתמחות בהפרדת פסולת בניין ובמיחזור ובידיקה שעומדים בתקינה. בעתיד ולכשיהיו מספר חברות כאמור וכמויות מסחריות נדרוש מקבלנים במכרזים להשתמש בחומרים אלו. אין אנו סומכים על הקבלנים המבצעים פרויקטים קטנים שיכינו לעצמם חומרי גלם בשטח העבודה מפסולת בניין ממוחזרת".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון שכאשר קיימת החלטת ממשלה משנת 2003, שלפיה יש לחייב גורם האחראי לפרויקט בנייה בהיקף גדול בגריסת פסולת בנייה, וכאשר נקבע שתוספת של 100 יחידות דיור תיחשב פרויקט בהיקף גדול, הרי שמשרד ממשלתי שאחראי לפרויקט שבו נבנות 14,000 יחידות דיור חייב להתנהל בהתאם להחלטת הממשלה בנושא ולא להימנע מלבצע בטענה שהרשות המקומית הרלוונטית טרם הסדירה את התחום. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד השיכון לנקוט את הצעדים הנדרשים, לרבות בחינת הנושא עם המשרד להגנת הסביבה במידת הצורך וקביעת תנאים מתאימים במכרזים ובחוזים, על מנת לחייב את הקבלנים בפרויקט שנעשה במזרח ראש העין לגרוס את פסולת הבניין באתרי הבנייה.

שימוש בפסולת בניין ממוחזרת

איכותם של חומרי הגלם הממוחזרים שווה לאיכותם של חומרי הגלם המופקים ממחצבות, וחלק מהחומרים הממוחזרים אף עולים באיכותם על חומרי מחצבה טבעיים. החומרים הללו עברו תהליך בדיקה ואישור במכון התקנים⁴⁵, הם זולים יותר לצרכן הסופי, והוצאות השינוע שלהם נמוכות יותר מאחר שמרחקי השינוע שלהם קצרים יותר⁴⁶.

הוראת תכ"ם⁴⁷ ממרץ 2010 מחייבת את משרדי הממשלה ויחידות הסמך לכלול בתנאים להשתתפות במכרזי תשתית מסוימים, תנאי המחייב שימוש ב-20% לפחות מחומר המילוי בחומר בנייה ממוחזר, ולכלול במכרזי תשתית מסוימים בעלי היקף נרחב תנאי המחייב שימוש בשיעור רב יותר של חומרי בנייה ממוחזרים מהשיעור האמור.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קבע כי על הרשויות המקומיות לבחון לחייב שימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של 20% לפחות. נוסף על החשיבות של החלטה זו בהיבט של איכות הסביבה, היא יכולה להביא לחיסכון בכספי ציבור, ולפיכך הרשות המקומית, הנדרשת ליעילות ולחיסכון, מחויבת לדון בהשפעותיה.

- 45 במסגרת תקן 1886 מצע לכבישים, רחבות ושדות תעופה; תקן 5281 - תקן לבנייה ירוקה ("בנינים שפגיעתם בסביבה פחותה"); מפרט 51 - מע"צ-מפרט כללי לסלילת מסלולים בשדות תעופה, כבישים ורחבות; ומפרט 55 - מע"צ-מפרט כללי לאספקת חומרים לתשתית ולבנייה.
- 46 המשרד להגנת הסביבה, מיחזור פסולת בניין בישראל (דצמבר 2011).
- 47 הוראה מס' 7.12.8 לתקנות כספים ומשק. תקנות אלו הן קובץ הוראות החשב הכללי במשרד האוצר, הכולל הנחיות מינהליות בכל הנוגע לניהול הכספי של המשק הממשלתי.

נמצא כי עיריות טייבה, נהרייה, נתניה, קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות והמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייה לא דנו בחיוב השימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים בשיעור של לפחות 20%, ולמותר לציין כי לא חייבו שימוש כזה.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי היא עושה, במגבלות תקציבה, ככל האפשר כדי להשתמש בפסולת ממוחזרת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות טייבה, נהרייה, נתניה, קלנסווה, קריית אתא, ראש העין ורחובות ולמועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, דאליית אל-כרמל ועספייה על כי לא דנו בחיוב השימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של לפחות 20%, וממילא לא חייבו שימוש כזה. זאת למרות האמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ולמרות החשיבות שיש להחלטה בעניין זה בהיבטים של איכות הסביבה ושל חיסכון בכספי ציבור.

מתשובותיהן של עיריית נתניה והמועצה המקומית עספייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 עולה כי הן יפעלו ליישום חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא השימוש בחומר ממוחזר.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החלה להשתמש בפרויקטים האחרונים בחומר ממוחזר, וכי תמשיך להקפיד בנושא זה.

נמצא כי מאוגוסט 2010, מועד פרסומו של חוזר מנכ"ל משרד הפנים, לא עקב משרד הפנים אחר יישום החוזר בעניין חיוב השימוש בחומר ממוחזר ברשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מעבר לנושאים שמוטפלים במסגרת תכנון ורישוי... הנושא נמצא באחריות מקצועית של המשרד להגנת הסביבה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, המאסדר של הרשויות המקומיות, על שלא עקב אחר יישומו של חוזר המנכ"ל בעניין חיוב השימוש בחומר ממוחזר ברשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות המיחזור של פסולת הבניין, מן הראוי שמשרד הפנים יפעל, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לעידוד רשויות מקומיות להגדיל את שיעורי המיחזור של פסולת הבניין ולהשתמש בחומרים ממוחזרים. בין היתר באמצעות חיוב הרשויות המקומיות להשתמש בחומר ממוחזר בהיקף מסוים בדומה לחובה המוטלת על משרדי הממשלה, דבר שיביא גם לצמצום תופעות ההשלכה של הפסולת באתרים שאינם מוסדרים.

הקצאת תקציבים לטיפול בפסולת בניין

החל משנת 2005 המשרד להגנת הסביבה נוהג לפרסם קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות לפינוי פסולת בניין ולטיפול בה. הקול הקורא עסק בין היתר במתן סיוע תקציבי לרשויות מקומיות המדורגות ברמה 1-4 בדירוג החברתי-כלכלי⁴⁸ בהקמת תשתיות לטיפול בפסולת בניין ובשיקום השטחים הפגועים, בפעילות חינוך והסברה להגברת המודעות למפגעי אשפה, בהכנת תכניות אב ובהקמת תחנות מעבר לפסולת בניין. הסיוע לרשויות המקומיות הותנה במילוי תנאים מוגדרים.

48 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות ב-10 דרגות, על פי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

בדוח מבקר המדינה 58 צוין כי המשרד להגנת הסביבה ניצל בכל שנה שיעור קטן מהתקציבים שהועמדו לרשותו. כך למשל משנת 2003 עד אוקטובר 2007 ניצל המשרד כ-19.4 מיליון ש"ח (כ-36%) בלבד מ-54 מיליון ש"ח שהועמדו לרשותו.

להלן נתונים בנוגע להקצבות שייעד המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות בשנים 2008 עד 2014 לטיפול בפסולת בניין, והסכומים שהעביר להן בפועל:

בשנים 2008 ו-2009 לא הקצה המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות כספים בהליך מסודר באמצעות קול קורא.

בשנת 2010 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות בשיקום מפגעי פסולת בניין לשנים 2010-2012, והתקציב שהקצה לכך היה כ-10 מיליון ש"ח לכל הרשויות. נוסף על המטרות שתוארו לעיל, נועדה התמיכה לסייע במימון פעולות אכיפה, לרבות רכש ציוד למניעת השלכה בלתי חוקית של פסולת בניין. נמצא כי בפועל העביר המשרד בשנים 2010-2012 ל-12 רשויות מקומיות סכום כולל של כ-3.3 מיליון ש"ח. נוסף על כך התחייב המשרד, על פי החלטת ועדת שרים לענייני ירושלים, להקצות לעיריית ירושלים כ-8.6 מיליון ש"ח לטיפול בפסולת בניין בקו התפר⁴⁹. בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 נמסר כי נחתם חוזה בינה ובין המשרד, וכי משך מימוש התכנית הוארך עד סוף שנת 2014.

נמצא כי באותן שנים התחייב המשרד להגנת הסביבה להקציב כספים ל-15 רשויות מקומיות, בתנאים מוגדרים, לטיפול בפסולת בניין, אולם מאחר שחלק מהרשויות לא מילאו את כל התנאים לא נתן להן המשרד את ההקצבה או העביר להן הקצבה חלקית. כך למשל, המשרד לא נתן לעיריית נצרת 890,000 ש"ח ולעיריית ביתר עלית 150,000 ש"ח כפי שהתחייב⁵⁰. כמו כן התחייב המשרד לתת לעיריית קלנסווה 985,500 ש"ח, אולם בפועל נתן לה 60,000 ש"ח בלבד.

בתשובת עיריית נצרת למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 נמסר כי המשרד להגנת הסביבה אמנם התחייב לתת לה את הסכום האמור, וכי רק במאי שנה זו היא מסרה את העבודה לקבלן שזכה במכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 מסרה עיריית ביתר עלית כי מתן ההקצאה בסך 150,000 ש"ח מותנה בהקצאת מאות אלפי שקלים מטעמה לטיפול בפסולת בניין, וכי כיום היא מצויה בהיערכות לתכנית הבראה, ואין ביכולתה להקצות את החלק הנדרש ממנה.

בשנת 2012 פרסם המשרד להגנת הסביבה שני מסמכי קול קורא לשנים 2012-2014 בתקציב כולל של 9 מיליון ש"ח. מתקציב זה הוקצו כ-3.08 מיליון ש"ח לשיקום מפגעי פסולת בניין לרשויות המקומיות שיעמדו בתנאים מוגדרים.

עיריית קלנסווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי המשרד להגנת הסביבה לא אפשר לה לצאת למכרז לניקיון השטחים שסוכם עליהם. העירייה הוסיפה כי אין לה משאבים כספיים לביצוע הניקיון בשטחים אלה ולתשלום שכרו של העובד שיהיה ממונה על שמירת הניקיון. עוד מסרה העירייה כי ביולי 2013 תתקיים במשרד להגנת הסביבה ישיבה עם נציגיה ועם מנהלי המחוז בעניין סיוע בטיפול בפסולת בניין בתחום שיפוטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות ירושלים, ביתר עלית, נצרת וקלנסווה כי מן הראוי שיפעלו למילוי הדרישות של המשרד להגנת הסביבה, לרבות הקצאת משאבים עצמיים, זאת על מנת שהמשרד ייתן להן את ההקצבות הכספיות שכבר אישר, שיסייעו להן לממש את אחריותן לטיפול בפסולת הבניין שבתחום שיפוטן.

49 הנתונים התקבלו במסגרת ביקורת משלימה במשרד להגנת הסביבה.
50 הנתונים התקבלו במסגרת ביקורת משלימה במשרד להגנת הסביבה.

ניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים

סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון מסמיך את השר להגנת הסביבה להוציא צו ניקוי, בין היתר לרשות מקומית שבתחום שיפוטה הושלכה פסולת או לבעל נכס שבו הושלכה פסולת ברשות הרבים. חוק שמירת הניקיון מקנה סמכות זו גם לראש הרשות המקומית.

החלטת ממשלה 2927 קבעה כי על משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה להנחות את הרשויות המקומיות לטפל בשטחים פתוחים בבעלות פרטית המזהמים בפסולת, באמצעות צווי ניקוי שיוצאו למשליך הפסולת; אם לא יאותר משליך הפסולת, תחויב בכך הרשות המקומית. חלק מהכספים שהוקצו למשרד להגנת הסביבה לביצוע ההחלטה יועדו לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים.

בביקורת נמצא כי כמה רשויות מקומיות לא מילאו את חובתן לניקוי פסולת בניין, כמפורט להלן:

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: בביקורת נמצא כי סמוך למפעל הנמצא בתחום השיפוט של המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה קיים אתר בבעלות רמ"י, שבו מושלכות פסולת בניין המכילה אסבסט, פסולת שיפוצים וכמות גדולה של פסולת גושית. באוקטובר 2010 דיווח מפקח המשטרה הירוקה למועצה המקומית על מפגעי פסולת באזור. בדצמבר 2011 פנה המשרד להגנת הסביבה למועצה המקומית בבקשה לנקות את השטח, והוציא התראות בנושא בינואר ובמרץ 2012. המועצה השיבה במכתב ממרץ 2012 כי יש להעביר את הנושא לטיפול רמ"י. ביולי 2012 שלח המשרד למועצה המקומית צו ניקוי, ולפיו עליה לסלק את הפסולת מהמקומות המנויים בצו, ובכלל זה סביבת המפעל. ביולי 2012 הגישה המועצה לבית המשפט בקשה⁵¹ לעיכוב ביצועו של צו זה או לביטולו, לגבי סביבת המפעל. בדצמבר 2012 הוציאה המועצה לרמ"י צו ניקוי⁵², ולפיו על רמ"י לפנות את הפסולת בסביבת המפעל.

בתשובה שמסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה במאי 2013 נמסר: "בישיבות שקיים רמ"י עם המועצה סוכם כי הצו שהוצא ע"י המועצה בטל וכי פתרון הסרת הפסולת וסילוקה יהא בעת ביצוע עבודות הפיתוח של אזור התעשייה המתוכנן להיבנות במקום זה, בהתאם לתב"ע תקפה". במאי 2013 סיכמו המשרד להגנת הסביבה ורמ"י כי לצורך הפסקת ההשלכה הבלתי חוקית של הפסולת יחסום רמ"י כל אפשרות גישה למקום, וכי המשרד להגנת הסביבה יבצע פעילות מונעת. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה כי בית המשפט עיכב את ביצועו של צו הניקוי שהוטל עליה, וכי בימים אלה הגישה לבית המשפט בקשה לביטול הצו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ולרמ"י על ששיתפו פעולה בניקוי השטח רק לאחר שהוצאו צווי ניקוי בשנת 2012 וסוכם מתווה לניקוי השטח בשנת 2013, אף שכבר בשנת 2010 הודיע המשרד להגנת הסביבה על קיומו של המפגע. היעדר טיפול במצבורי הפסולת והיעדר אכיפה הובילו לכך שהמפגעים התברואתיים והשפעותיהם על בריאות התושבים וסביבתם התעצמו.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: במסגרת החלטת ממשלה מדצמבר 2010⁵³ הקימה המועצה המקומית דאליית אל-כרמל בתחום שיפוטה לאחר השרפה בכרמל תחנת מעבר זמנית. בביקורת נמצא כי המועצה לא הסדירה את הפעלתה של תחנת המעבר ולא השגיחה על הפעילות הנעשית בה. מסוירים שקיים המשרד להגנת הסביבה עלה כי בתחנת המעבר מושלכת

- 51 צ"א (חיפה) 12-07-36227 המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת הסביבה (מחוז חיפה).
- 52 יצוין שלפי סעיף 13ב(א1) (2) לחוק שמירת הניקיון, "ניתן לרשות מקומית [צו ניקוי], אין בהוצאת צו [ניקוי] על ידי הרשות המקומית... באותו ענין, כדי לגרוע מחובתה למלא אחר הוראות הצו שניתן לה".
- 53 החלטה מס' 2534 מ-5.12.10 בנושא "היערכות הממשלה לשיקום פגעי השריפה ביערות הכרמל".

פסולת בניין, וכי היא הפכה למקור למפגעים סביבתיים מפסולת שהושלכה סביבה. המשרד להגנת הסביבה הוציא בנוגע לתחנה שני צווי ניקוי - במאי 2010 ובספטמבר 2011, אך המועצה המקומית לא פעלה על פי צוים אלו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית דאליית אל-כרמל בחומרה על כי לא מנעה את השלכת פסולת הבניין ליד תחנת המעבר הזמנית, באמצעות פיקוח נמרץ על התחנה וגידורה. כמו כן, למרות שני צווי הניקוי האמורים לא סגרה המועצה את האתר במשך תקופה ארוכה, לא קיימה בו פיקוח מספק למניעת השלכת פסולת ולא ניקתה אותו. מן הראוי שהמועצה המקומית דאליית אל-כרמל, ששטח שיפוטה סמוך לפארק הכרמל, תפעל במרץ, בסיוע המשרד להגנת הסביבה, בדרכים החוקיות העומדות לרשותה, כדי להגביר את ההרתעה והאכיפה בשטח שיפוטה.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה מיוני 2013 כי אתר הפסולת נסגר, ונעשה בו שיקום כללי. עוד ציינה המועצה כי טרם הוחלט על בניית אתר חלופי.

המועצה המקומית עספייא: באתר פסולת בלתי חוקי הנמצא בשטח שיפוטה של המועצה המקומית עספייא נעשו בעקבות השרפה בכרמל פעולות שיקום, לרבות חפירה, ניקוי והוצאת פסולת מתוך הקרקע. כאמור, בדצמבר 2010 התקבלה החלטת ממשלה בעניין שיקום האזור, לרבות גיבוש תכנית לשיקום נזקי השרפה, שיקום אתר הפסולת הבלתי חוקי והקמת תחנת מעבר לפסולת.

בספטמבר 2011 אישר בית משפט השלום בחיפה הסדר בין המשרד להגנת הסביבה ובין המועצה המקומית עספייא ונתן לו תוקף של החלטה, ולפיה יינתן למועצה צו לסילוק מפגע למניעת הישנות זיהום אוויר, וביצועו יהיה לפי לוח זמנים שקבעו שני הצדדים באוגוסט 2011 ולפי ההסכמות ביניהם. באותו מועד גם סוכם כי תיבנה תחנת מעבר לפסולת.

בביקורת עלה כי בסיוור פיקוח של המשרד להגנת הסביבה שהתקיימו באוקטובר 2012 נמצא כי לאורך כל הדרך המובילה לאתר הפסולת ששוקם הושלכו ערמות של פסולת. המועצה המקומית אמנם הציבה מכולות בכניסה לאתר, אולם לא פינתה אותן והפסולת הצטברה, וכך נוצר אתר פסולת חדש (בכניסה לנחל ח'יק). באוקטובר 2012 שלח המשרד להגנת הסביבה למועצה התראה והזמנה לשימוע.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית עספייא בחומרה כי היה עליה לנקוט צעדים נמרצים למניעת השלכתה של פסולת בניין באתר ולמניעת הצטברותה, וזאת במיוחד נוכח תוצאותיה הקשות של השרפה בכרמל, שפרצה סמוך ליישוב. על המועצה המקומית למלא את חובתה ולדאוג לפינוי מוסדר של הפסולת מהאתר, עד אשר יסתיימו עבודות השיקום בו ומעמדו החוקי יוסדר.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי היא מטפלת בפינוי הפסולת מהאתר, וכי סיימה לשקם אותו ואת כביש הגישה אליו לפני יוני 2013.

פינוי פסולת בניין שנוצרה עקב עבודות שיפוצים

ביצוע שיפוצים פנימיים במבנים קיימים אינו מחייב בדרך כלל קבלת היתר, תשלום ערבות או קבלת טופס 4. הפיקוח על פסולת הנוצרת בשל עבודות אלה נתון לאחריותה של מחלקת הפיקוח המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יפעלו להסדרת סילוקה של פסולת בניין למקומות מוסדרים, ובכלל זה פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים.

נמצא כי שש מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית טייבה, נהרייה, קריית אתא וראש העין והמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא - לא קבעו כללים לפינוי פסולת בניין הנוצרת עקב עבודות שיפוצים לאתרי סילוק. לרשויות אלה אין מערך מוסדר לאיסוף פסולת כזאת, וכן מידע על מבנים שבהם מתבצעות עבודות שיפוצים. הסדרת פינויה של פסולת כזאת ופיקוח בנושא זה עשויים לצמצם את השלכת פסולת הבניין בשטחים פתוחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, ינחו את הרשויות המקומיות להיות ערוכות לאיסוף פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים, על מנת למנוע פגיעה בסביבה ובבריאות התושבים.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה נמסר כי במסגרת התיקון לחוק שמירת הניקיון שהמשרד מקדם, תוטל האחריות לאיסוף פסולת בניין ולהובלתה, לרבות פסולת שיפוצים, על הרשויות המקומיות, "בדגש על פתרון אשר ימחזר את הפסולת".

סיכום

להשלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. ערמות פסולת הבניין המושלכות בשטחים פתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים, והבעיות בעניין זה הולכות ומתעצמות. לפיכך קיימת דחיפות בהסדרת הנושא.

על הרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן כדי להביא לקיום כל הדרישות של חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים בנוגע לאתרים לטיפול בפסולת בניין ללא רישיון עסק הפועלים בתחומן, ולדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין בפרויקטים שהן יוזמות. כמו כן עליהן לחייב קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף גדול לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה ולמחזרה; לפעול לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטן ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים למקומות מוסדרים; ולהכין תכניות אב אשר יעסקו בטיפול בפסולת בניין.

על הוועדות המקומיות לפקח על פינוי פסולת בניין ולקבוע נהלים מפורטים בנושא. כמו כן, עליהן לדרוש ערבות בנקאית ממבקשי היתרים, להסתמך על אסמכתאות נאותות המעידות על פינוי פסולת ולקיים בקרה אחר נכונותן.

על משרד הפנים להנחות בהקדם את הוועדות המקומיות בדבר הפיקוח שעליהן לקיים על פינוי פסולת בניין; הטלת חיוב לגרוס פסולת בניין באתרי בנייה ולמחזרה; ותוך תכנית האב ברשויות המקומיות ותדירות עדכונה. כמו כן, על המשרד לעקוב אחר יישום הנחיותיו בוועדות וברשויות המקומיות.

על משרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לפעול ביתר שאת לתכנון והקמה של אתרי הטמנה ומיחזור לטיפול בפסולת בניין כדי להבטיח פריסה מיטבית של אתרים אלו על פי ראייה אזורית וארצית ומדיניות שלטונית מקיפה; לעודד רשויות מקומיות להגדיל את שיעורי המיחזור של פסולת בניין ולהשתמש בחומרים ממוחזרים; ולהנחות את הרשויות המקומיות להיות ערוכות לאיסוף פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין תביא לצמצום תופעת השלכת הפסולת בשטחים פתוחים, לצמצום כמותה באמצעות מיחזור, ולחיסכון במשאבים באמצעות שימוש בחומר ממוחזר. משכך על משרד הפנים, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות, לנקוט את הצעדים שצוינו לעיל כדי להביא במהרה לשיפור בנושא חשוב זה.