

א. שם החוק המוצע

חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' _) (פינוי פסולת בניין), התשע"ח-2018

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

השלכת פסולת בניין ברשות הרבים היא בעיה רחבת היקף, המהווה את אחד המפגעים הבולטים ביותר להם חשוף הציבור הרחב. ערוצי נחלים וצידי דרכים בכל רחבי הארץ, מלאים בערמות של פסולת בניין שפוננו שלא כחוק על-ידי קבלנים ומובילים שונים.

מדי שנה נוצרים בישראל כ- 3.6 עד 6.2 מיליון טון פסולת בניין. פסולת זו הנה תוצר לוואי של בנייה חדשה והריסת מבנים, שיפוצים של נכסים והקמת תשתיות לאומיות ומוניציפאליות. בעוד שחוק שמירת הניקיון אוסר על יצרן פסולת בניין להשליכה ברשות הרבים, רק 2.7 מיליון טון פסולת בנייה מגיעה למתקני טיפול וסילוק מוסדרים, כך שלמעשה בין 1 עד 3.5 מיליון טון פסולת בנייה מושלכים כל שנה לשטחים הפתוחים באופן לא מוסדר. בכך דומה ישראל למדינות עולם שלישי בהן, פסולת לא רק שאינה ממוחזרת, אלא מושלכת בשטחים הפתוחים בשדות ובצדי דרכים ויוצרת מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות זיהום מי תהום, הרס השטחים הפתוחים, הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, ופגיעה בערך הקרקע.

תהליך האיסוף והפינוי של פסולת הבניין והטיפול בה הוא תהליך מורכב, והוא כולל משתתפים רבים, ביניהם התושבים, קבלני בנייה וקבלני שיפוצים, משנעי פסולת בניין, בעלי מפעלי מיחזור או אתרי סילוק פסולת בניין, והרשויות המקומיות. במצב הנוכחי, חלקים רבים ממערך זה אינם מוסדרים באופן מלא, והמעקב והבקרה על אופן הטיפול בפסולת הבניין, לוקים בחסר.

משאבים רבים מושקעים על-ידי המשרד להגנת הסביבה (להלן – המשרד) וגורמי פיקוח נוספים בניסיון לאתר, לתפוס ולמנוע השלכת פסולת בניין במקומות שאינם מיועדים לכך. יחד עם זאת, לאור המגבלות של אמצעי האכיפה והתרחבות התופעה, מוצע להרחיב את התייחסות החקיקה לנושא, כך שיינתנו כלים להתמודד ולמנוע את הבעיה כבר במקור. זאת, באמצעות קביעת חובה על יצרני הפסולת להתקשר עם מתקן מורשה אליו תפונה פסולת הבנייה המיוצרת על ידיהם. אצירת פסולת הבניין תבוצע אך ורק באמצעות כלי אצירה רשומים שהוצבו על ידי מתקנים מורשים, אשר יפנו על ידי מובילים מטעם המתקנים המורשים.

מטרת החוק המוצע היא למנוע, או לכל הפחות לצמצם, את השלכתה של פסולת בניין ברשות הרבים בצורה בלתי חוקית ותוך פגיעה בסביבה. זאת באמצעות הטלת חובה על יצרן פסולת הבניין לפנות את כל פסולת הבניין שהוא מחזיק בה, באמצעות כלי אצירה רשומים שיוצבו על ידי בעל מתקן מורשה לטיפול או לסילוק פסולת בניין, ובהתאם להתקשרות ביניהם.

החוק המוצע מהווה נדבך נוסף במדיניות המשרד לטיפול בפסולת מוצקה ובפסולת הבניין בפרט. התועלות למשק מהצעת החוק ברורות וחד משמעיות, ובאות לידי ביטוי, בין היתר, בהפחתת הפגיעה בשטחים הפתוחים, בחסכון בעלויות של ניקוי שטחים פתוחים מזוהמים, ובהגנה על איכותם של מי התהום.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 – פיצול פרק ג' לחוק ותיקון סעיף 7

מוצע לפצל את פרק ג' בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – החוק) לשלושה סימנים: סימן א' יעסוק באתרים לסילוק פסולת, ויכלול את סעיף 7 לחוק, אשר מוצע לתקנו. סימן ב' יעסוק בפינוי פסולת בניין, ויכלול את סעיפים 7א עד 7זיב המוצעים, וסימן ג' יעסוק בסילוק גרוטות רכב, ויכלול את סעיפים 8 עד 8ד לחוק כנוסחם כיום.

סעיף 1 נוכח פיצול פרק ג' לחוק, מוצע להוסיף כותרת לסימן א' שבו.

סעיף 2 סעיף 7(ד) לחוק בנוסחו כיום קובע כי "לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן 7(א), אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מיחזור או למישרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר". מוצע לתקן את הסעיף באופן המבהיר כי לעניין יצרן פסולת בניין, יחולו הוראות סימן ב' לגבי פינוי פסולת בניין ולא ההוראה האמורה הקבועה בסעיף 7(ד).

עיקר 2 – הוספת סימן ב' בפרק ג' – פינוי פסולת בניין

סעיף 3 מוצע להוסיף לפרק ג' לחוק, את סימן ב' שעניינו פינוי פסולת בניין, ואשר יכלול את סעיפים 7א עד 7זיב, כדלהלן:

סעיף 7א מוצע להגדיר מונחים שונים שבהם נעשה שימוש בסימן ב', ובהם המונחים המוסברים להלן:

להגדרה "אתר מורשה" – מוצע להגדיר כמפעל, אתר או מתקן, המחזיק ברשיון מפעיל, שניתן לפי הוראות החוק המוצע.

להגדרה "יצרן פסולת בניין" – מוצע להגדיר יצרן פסולת בניין כאדם המבצע, בעצמו או באמצעות אחר, עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, למעט עבודה החייבת בהיתר עבודת אסבסט לפי החוק למניעת מפגעי אסבסט, התשע"א-2011 (להלן – חוק האסבסט). על יצרן פסולת הבניין מוטלות חובות כלפי הרשות המקומית, שנועדו להשלים ולאפשר לרשות לקיים חובותיה לפי הסימן המוצע. לעניין פסולת אסבסט מוצע הסייג, מאחר שחוק האסבסט קובע הסדרים מיוחדים לעניין פינוי פסולת אסבסט. לפיכך, מוצע לקבוע כי אדם המבצע עבודת אסבסט לפי החוק האמור, לא ייחשב כיצרן פסולת בניין לעניין סימן ב' המוצע. דהיינו, חובת פינוי פסולת האסבסט לא תחול על הרשות המקומית אלא על מבצע העבודה לפי החוק האמור. עם זאת, ישנן עבודות אסבסט מצומצמות, אשר אינן מבוצעות על ידי קבלן אסבסט אלא על ידי אדם בנכס שלו, ואינן טעונות היתר עבודת אסבסט לפי תקנות למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (פטור מרישיון ומהיתר לעבודת אסבסט ומניעת ניגוד עניינים), התשע"א-2011. בעבודות אלה נוצרת פסולת בניין המכילה אסבסט, ולגביהן תחול החובה לפנות את הפסולת על הרשות המקומית. זאת, כמובן, על

פי ההנחיות המקצועיות לפינוי פסולת אסבסט, כשהיא עטופה באריזה אטומה ייעודית ובנפרד מפסולת אחרת. לא תחול חובה על הרשות המקומית לגבי עבודות המבוצעות על ידי קבלני אסבסט.

להגדרה "כלי אצירה רשום" – מוצע להגדיר ככלי לאצירת פסולת בניין, שאושר על ידי רשות מקומית והוא נושא אמצעים בהתאם להוראות סעיף 7ג;

להגדרה "מוביל מורשה" – מוצע להגדיר כמורשה על פי דין להוביל פסולת בניין; יובהר כי, בין היתר, מדובר ברשיון לפי חוק שירותי הובלה וכן לרשיון עסק להובלת פסולת.

להגדרה "מפעיל" – מוצע להגדיר ככל אחד מאלה:

(1) מי שמפעיל אתר מורשה, מחזיק בו או מי שבידו השליטה באתר מורשה כאמור, בין בעצמו ובין באמצעות אחר מטעמו; לעניין זה, "שליטה" – היכולת לקבוע, בין מכוח זכות חוקית ובין בשל מצב הדברים בפועל, את שיטת ואופן ההפעלה של האתר המורשה;

(2) מי שהוא בעל רישיון או היתר הדרושים לפי כל דין להפעלתו של אתר מורשה או לשימוש בו או מי שמוטלת עליו חובה לקבל רישיון או היתר כאמור;

להגדרה "הממונה" – מוצע להגדיר את הממונה כעובד המשרד שהשר הסמיכו לעניין סימן זה.

להגדרה "פסולת בניין" – מוצע להגדיר כפסולת בניין, למעט ערימות אדמה שאינן מעורבות בפסולת אחרת ולמעט פסולת בניין שקיימת חובה לפנותה באופן אחר לפי כל דין, ובכלל זה עבודות החייבות בהיתר עבודת אסבסט או מבוצעות על-ידי קבלן אסבסט לפי חוק למניעת מפגעי אסבסט;

להגדרה "רשות מקומית" – מוצע כי הגדרה זו תכלול עיריות, מועצות מקומיות ואזוריות, וכן איגודי ערים שבין תפקידיהם איסוף ופינוי של פסולת בניין. הגדרה זו יכולה לכלול גם אשכול רשויות מקומיות לפי פרק א'1 לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955.

סעיף 7ב

מוצע לקבוע כי יצרן פסולת בניין לא ישליך פסולת בניין שברשותו אלא לכלי אצירה רשום, ינקוט באמצעים למניעת פיזור פסולת הבניין וכן יתקשר עם מפעיל לשם פינוי פסולת שברשותו לאתר מורשה ולטיפול או לסילוק פסולת הבניין באתר המורשה.

סעיף 7ג

מוצע לקבוע כי אדם לא יציב כלי לאצירת פסולת בניין אלא אם הוא מפעיל או מי מטעמו, וכלי האצירה הוא כלי אצירה רשום לאחר קבלת אישור מהרשות המקומית שהוא מוצב בתחומה. הרשות המקומית, באישור הבקשה להצבת כלי אצירה, תכלול תנאים להוראות לעניין סימון כלי האצירה, אמצעי מעקב ובקרה שיותקנו בכלי האצירה, אופן הצבת כלי האצירה ופינוי כלי האצירה בתום השימוש, וכן תנאים נוספים הנדרשים להבטחת פינויה הסדיר של פסולת הבניין, ופיקוח עליה;

השר להגנת הסביבה יהיה רשאי לקבוע בתקנות הוראות לעניין אמצעי זיהוי, סימון, מעקב ובקרה שיותקנו בכלי אצירה רשום.

סעיף 7ד

מוצע לקבוע איסור על אדם להשליך פסולת שאינה פסולת בניין לכלי אצירה רשום.

סעיף 7ה

לא יפנה אדם פסולת בניין או כלי אצירה רשום, אלא אם הוא מוביל מורשה, והוא מוביל את פסולת הבניין לאתר מורשה של המפעיל עמו התקשר יצרן פסולת הבניין לפינוי פסולת הבניין שברשותו, ולטיפול בה או לסילוקה, כאמור בסעיף 7ב(ג) המוצע.

סעיף 7ו

מוצע לקבוע כי רשות מקומית תקבע ותיישם נוהל לאישור כלי אצירה לפסולת בניין ותנקוט באמצעים סבירים לשם פיקוח על הצבת כלי אצירה וכלי אצירה רשומים בתחומה, ועל קיום התנאים שהיא קבעה להצבת כלי אצירה מורשים.

סעיף 7ז

מוצע לקבוע כי על מפעיל אתר מורשה להתקשר עם כל יצרן פסולת שיפנה אליו, בתנאים שוויוניים, לשם פינוי פסולת הבניין לאתר מורשה לטיפול או לסילוק פסולת הבניין באותו אתר מורשה;

בדומה לחובות רישום, דיווח ועיון המוטלות על גורמים מפוקחים שונים לפי חוקים סביבתיים אחרים, מוצע לקבוע חובה על מפעיל לנהל רישום מלא ומפורט של כמויות פסולת בניין שנכנסו לאתר המורשה שבבעלותו ופרטים נוספים לגבי אופן הטיפול והסילוק של פסולת הבניין. מפעיל יגיש לממונה דיווח שנתי על פרטים אלה, וישמור רישום ותיעוד לתקופה של שלוש שנים ויאפשר לממונה לעיין ברישום לקבל העתק מרישום זה.

סעיף 7ח

מוצע לקבוע את התשתיות המינימאליות הנדרשות לשם הפעלת אתר מורשה, שמטרתן מניעת מפגעים סביבתיים ובריאותיים, ובכלל זה התקנת משקל לשקילת פסולת, משטחים אטומים ומערכת ניקוז לתשטיפים וגדר. כמו כן מוצע לקבוע כי הטיפול בפסולת הבניין באתר יעשו באופן שימנע מפגעים סביבתיים ובריאותיים וכי יש באתר הציוד המינימאלי המתאים (ובכלל זה נפה ומגרסה) שיאפשרו שימוש חוזר או שימוש נוסף בחומרים שיהיו תוצר של הטיפול בפסולת הבניין. כמו כן מוצע לקבוע כי מפעיל לא יעביר או יפנה פסולת בניין אלא לאתר אחר המורשה לפי כל דין ומתאים לטיפול או לסילוק פסולת בניין.

סעיף 7ט

מוצע לקבוע כי לא יעסוק אדם בהפעלת אתר לטיפול או לסילוק פסולת בניין, אלא אם ניתן לו רשיון מפעיל.

סעיף 7י

מוצע לקבוע בסעיף זה הוראות הנוגעות לאופן מתן רשיון המפעיל, ובכלל זה סמכות הממונה למתן הרשיון; תנאי סף שעל המפעיל והאתר שהוא מפעיל לעמוד בהם, ובכלל זה תנאי לפיו הוא מחזיק בהיתר מתאים לפי חוק התכנון והבנייה, רשיון עסק מתאים לפי חוק רישוי עסקים, שמתקיימים תנאי התשתית האמורים בסעיף 7ח המוצע; הוראות לעניין אופן הגשת הבקשה, אופן אישור הבקשה ומתן הרשיון בתנאים; פרסום רשימת המפעילים המחזיקים ברשיון מפעיל תקף; סמכות השר לקבוע בתקנות הוראות שונות הנוגעות למתן הרשיון, ובכלל זה קביעת אגרה להגשת בקשה לרשיון.

סעיף 7יא

מוצע לקבוע את סמכות הממונה לביטול רשיון מפעיל, לאחר שניתנה למפעיל הזדמנות לטעון טענותיו, בהתקיים התנאים המנויים בסעיף, ובהם אם הרשיון ניתן על יסוד מידע כוזב או מטעה; חדל להתקיים במפעיל אחד מתנאי הסף; המפעיל הפר תנאי מתנאי הרשיון או הוראה מהוראות חוק שמירת הנקיון.

סעיף 4 סעיף 13(ב) קובע עונש מאסר של שנה או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין על העבירות המפורטות בו. מוצע להוסיף עבירות של מי שמשליך פסולת בניין שלא לכלי אצירה רשום בניגוד להוראות סעיף 7ב(א); אינו נוקט אמצעים למניעת פיזור פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ב(ב); אינו מתקשר עם מפעיל אתר מורשה בניגוד להוראות סעיף 7ב(ג); מציב כלי אצירה ללא אישור בניגוד להוראות סעיף 7ג; משליך פסולת שאינה פסולת בניין כלי אצירה לפסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ד; מפנה פסולת בניין או כלי אצירה רשום בניגוד להוראות סעיף 7ה; אינו מתקשר עם יצרן פסולת בניגוד להוראות סעיף 7ז(א); מפעיל אתר לטיפול או לסילוק פסולת בניין בלא תשתיות למניעת מפגעים או מטפל בפסולת בניין באתר בניגוד להוראות סעיפים 7ח(א) ו-7ב(ב); מפנה פסולת בניין שלא לאתר מורשה בניגוד להוראות סעיף 7ח(ג); מפעיל אתר לטיפול או לסילוק פסולת בניין ללא רשיון מפעיל בניגוד להוראות סעיף 7ט.

סעיף 5 מוצע להוסיף לחוק פרק שעניינו עיצומים כספיים, כמקובל בחוקים סביבתיים רבים בשנים האחרונות. מוצע לתת למנהל סמכות להטיל עיצום כספי על אדם אשר הפר את ההוראות המפורטות בסעיף 15 המוצע (להלן - המפר). העיצום הכספי הוא אמצעי אכיפה רגולטורי יעיל ומהיר שמטרתו העיקרית היא כפיית קיום ההוראות החוקיות והחזרת המפוקח למשטר ציות. נוכח העובדה שמדובר בהליך מינהלי, המיועד להוות סנקציה קלה יחסית להפעלה על-ידי רשות מנהלית, עשויה יעילותו ומהירותו לשמש גורם מרתיע ולהביא להקטנת השכיחות של הפרת החובות המפורטות בסעיף. הטלת העיצום הכספי נבחנת מהטלת סנקציה פלילית בכך שהיא אינה מלווה בקלון החברתי הכרוך בהרשעה בפלילים, והיא אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי. סמכות המנהל להטיל עיצום כספי תחול במקרה של הפרת אחת מהחובות המנויות בסעיף 15 המוצע, לפי שני מדרגים של סכומי עיצומים כספיים, כמפורט להלן:

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי הפרת ההוראות המפורטות בסעיף קטן (א) תוביל להטלת עיצום כספי בשיעור של 100,000 שקלים חדשים. ההפרות המוצעות בסעיף קטן (א) הן: מי שמשליך פסולת בניין שלא

לכלי אצירה רשום בניגוד להוראות סעיף 7ב(א); אינו מתקשר עם מפעיל אתר מורשה בניגוד להוראות סעיף 7ב(ג); מציב כלי אצירה ללא אישור בניגוד להוראות סעיף 7ג(א); מפנה פסולת בניין או כלי אצירה רשום בניגוד להוראות סעיף 7ה; לא התקשר עם יצרן פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ו(א); לא התקשר עם יצרן פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ז(א); מפעיל אתר לטיפול או לסילוק פסולת בניין בלא תשתיות למניעת מפגעים או מטפל בפסולת בניגוד להוראות סעיפים 7ח(א) ו-7ב); פינה פסולת בניין מאתר המורשה בניגוד להוראות סעיף 7ח(ג); מפעיל אתר ללא רשיון מפעיל בניגוד להוראות סעיף 7ט.

לסעיף קטן (ב)

ברמת חומרה פחותה יותר, מוצע לקבוע כי הפרת ההוראות המפורטות בסעיף קטן (ב) תוביל להטלת עיצום כספי בשיעור של 50,000 שקלים חדשים. ההפרות המוצעות בסעיף קטן (ב) הן: אינו נוקט אמצעים למניעת פיזור פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ב(ב); משליך פסולת שאינה פסולת בניין כלי אצירה לפסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ד; רשות מקומית שלא יישמה נוהל לאישור מכלי אצירה או לא נקטה באמצעים סבירים לפיקוח על הצבת כלי אצירה בניגוד להוראות סעיף 7ו; לא הגיש לממונה דיווח שנתי בהתאם להוראות סעיף 7ו(ב); לא ניהל רישום או לא שמר תיעוד בהתאם להוראות סעיפים 7ו(א) ו-7ג); הפר תנאי מתנאי רשיון המפעיל שקבע הממונה בהתאם להוראות סעיף 7י(ג).

כמו כן, מוצע להגדיר לעניין סעיפים קטנים (א) ו-7ב), "אדם" כמי שהוא מפעיל, או מי שמבצע עבור אחר עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, או מפנה פסולת בניין עבור אחר, או תאגיד או עסק שעיקר עיסוקו הוא ביצוע עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין או תחזוקה או ניהול של נכסי מקרקעין. זאת על-מנת להבהיר כי עיצום כספי שיכול שיינתן לעניין פרק זה לגורמים שעיסוקם בתחומים הרלוונטיים.

סעיף 15ד מוצע כי היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות המפורטות בסעיף 15ג, בנסיבות מחמירות, רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה בסכום השווה לפי 1.5 מסכום העיצום הכספי שניתן להטיל בשל אותה הפרה לפי סעיף 15ג.

סעיף 15ה על פי המוצע בסעיף זה, בהתקיים התשתית הראייתית המנהלית המעידה על ביצוע הפרה כאמור בסעיף 15ג המוצע, ימסור המנהל למפר הודעה על כוונתו להטיל עיצום כספי (להלן - הודעה על כוונת חיוב), אשר תציין את המעשה או המחדל המהווים את ההפרה, את סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלום, את זכותו של המפר לטעון את טענותיו בפני המנהל, וכן את שיעור התוספת על העיצום הכספי אם תימשך ההפרה או תחזור על עצמה.

סעיף 15ו מוצע לתת למפר שקיבל הודעה על כוונת חיוב כאמור בסעיף 15ד המוצע, זכות לטעון את טענותיו בכתב בפני המנהל לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים מיום מסירת ההודעה, ובכך לממש את זכות השימוע שלו, כמקובל בהליך מינהלי.

סעיף 15ז מוצע לקבוע כי המנהל, לאחר ששקל את טענותיו של המפר, יחליט אם להטיל על המפר עיצום כספי. כמו כן, רשאי המנהל לשקול אם להפחית את גובה העיצום בהתאם להוראות

סעיף 15ט המוצע. אם החליט המנהל להטיל על המפר עיצום כספי ישלח למפר דרישת תשלום לגבי סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלום (להלן - דרישת תשלום). אם החליט המנהל שלא להטיל על המפר עיצום כספי, ימסור המנהל למפר הודעה על כך. בשני המקרים, יפרט המנהל את נימוקי החלטתו.

עוד מוצע לקבוע כי במקרה שבו המפר בחר שלא לטעון את טענותיו, תיחשב ההודעה על כוונת חיוב שנשלחה על ידי המנהל כהחלטה סופית שלו וכדרישת תשלום, בתום 30 הימים שבמהלכם היה רשאי המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל, וזאת, כדי למנוע סרבול מיותר הכרוך במסירת הודעה נוספת על ידי המנהל.

סעיף 15ח מוצע לקבוע כי במקרה שבו מתבצעת הפרה נמשכת ייווסף לסכום העיצום הכספי הקבוע לאותה עבירה, סכום יומי נוסף לכל יום שבו נמשך ביצוע ההפרה על ידי המפר. התמדה באי-מילוי החובה שהופרה תגרור הטלת עיצום כספי מוגבר, שהוא פועל יוצא של משך התקופה שבמהלכה בוצעה ההפרה. כמו כן מוצע לקבוע כי במקרה של הפרה חוזרת, שהיא הפרה שבוצעה בתוך שנתיים מביצוע ההפרה הקודמת שבשלה הוטל עיצום כספי או שבשלה הורשע המפר, ייווסף על סכום העיצום הכספי הקצוב שהיה ניתן להטילו בשלה אילו בוצעה לראשונה, סכום נוסף בשיעור העיצום הכספי האמור.

סעיף 15ט מוצע לקבוע כי המנהל אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בפרק זה. מוצע לקבוע כי השר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יהיה רשאי לקבוע סוגי מקרים, נסיבות ושיקולים שבשלהם יהיה רשאי המנהל להטיל עיצום כספי בסכום נמוך מן הקבוע בסעיף 15ג המוצע. דוגמאות אפשריות לכך הן: פעולות שביצע ביוזמתו למניעת הישנות ההפרה או עובדת היותה של ההפרה הפרה ראשונה.

סעיף 15י

לסעיף קטן (א) מוצע לקבוע כי במקרה שבו בחר המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל ונמסרה לו דרישת תשלום לפי סעיף 15ז המוצע, יהיה סכום העיצום הכספי לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום. במקרה שבו בחר המפר שלא לטעון טענותיו בפני המנהל, יראו לפי הוראות סעיף 15ז המוצע את ההודעה על כוונת החיוב כדרישת התשלום והעיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת ההודעה כאמור. כמו כן, במקרים שבהם הוגשה עתירה לבית משפט השלום כאמור בסעיף 15טו המוצע, ובית המשפט הורה על עיכוב תשלום של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה.

לסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע מנגנון אוטומטי לעדכון סכומי העיצום הכספי, ב-1 בינואר בכל שנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

סעיף 15יא מוצע לקבוע כי מפר שהפר הוראה המנויה בסעיף 15ג המוצע, יחויב בתשלום העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 15ז המוצע. ויובהר לעניין זה כי בהתאם להוראות סעיף 15ז המוצע, אם מפר לא טען את טענותיו בתוך 30 ימים לאחר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב, יראו את ההודעה על כוונת חיוב כדרישת תשלום שנמסרה במועד האמור.

סעיף 15יב מוצע לקבוע כי המנהל, לפי בקשת המפר, רשאי להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, עד עשרה תשלומים חודשיים.

סעיף 15יג מוצע לקבוע כי על תקופת פיגור בתשלום העיצום הכספי ייוספו הפרשי הצמדה וריבית כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן – הפרשי הצמדה וריבית).

סעיף 15יד מוצע לקבוע כי על עיצום כספי ייגבה לקרן לשמירת הנקיון, ועל גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. מוצע כי כספי העיצום הכספי שייגבו לקרן לשמירת הנקיון לפי הוראות סעיף זה יתנהלו בחשבון נפרד, וישמשו למניעת השלכת פסולת בניין, מניעה וניקוי של מפגעים הנובעים מפסולת בניין, וכן לפיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת בניין שפגיעתם פחותה מזו של ההטמנה, ועידוד השימוש בהם.

סעיף 15טו

סעיף (א) מוצע לקבוע כי על החלטת המנהל לפי פרק זה ניתן לעתור לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום, שבאזור שיפוטו ניתנה ההחלטה בדבר דרישת התשלום. יצוין כי הוראה זו מהווה חריג לכללי הסמכות הרגילים החלים בבתי משפט השלום, שלפיהם לכלל בתי משפט השלום בכל מחוז קיימת סמכות מקבילה. עתירה כאמור תוגש בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום למפר.

מוצע כי הסמכות המקומית תיקבע בהתאם למקום מושבו של מקבל ההחלטה על הטלת העיצום הכספי, בדומה לסדרי הדין המינהליים, ולא בהתאם למקום מושבו של האדם שעליו מוטל העיצום הכספי, כפי שנהוג בסדרי הדין האזרחיים.

סעיפים (ב) ו-(ג) מוצע לקבוע כי הגשת עתירה כאמור בס"ק (א) המוצע, אינה מהווה עילה לעיכוב תשלום העיצום הכספי, אלא אם כן הסכים לכך המנהל או שבית המשפט הורה על כך. אולם, אם התקבלה העתירה כאמור לאחר ששולם העיצום הכספי, יוחזר העיצום הכספי או כל חלק ממנו, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומם עד יום החזרתו.

סעיף 15טז מוצע לחייב את המנהל לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. פרסום זה הוא כלי שתכליתו היא הבטחת שקיפות ביחס להפעלת שיקול הדעת של המנהל, אשר בידיו מסור כלי רב עוצמה. לפיכך, וכדי להבטיח כי השימוש בכלי של העיצום הכספי ייעשה באופן שוויוני וענייני, מוצע לחייבו לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת העיצומים הכספיים, מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי ונסיבות ההפרה, סכומי העיצום הכספי שהוטל, שיעורי ההפחתה של העיצום הכספי, אם ניתנו והנסיבות שבשלן ניתנו, פרטים אודות המפר ככל שהם נוגעים לעניין ושמם של המפר, אם הוא תאגיד.

פרטי הפרסום יהיו כאלה שיאפשרו לציבור לערוך השוואה ביקורתית בין החלטות המנהל. הפרסום, ככלל, לא יכלול את שמות המפרים, ככל שהם יחידים. פרסום השם עשוי להוות פגיעה באדם לאורך זמן, וככל שניתן להשיג את תכלית השקיפות ללא פרסום השם של אדם פרטי, הרי שאין הצדקה לפגיעה זו. יחד עם זאת, ניתן לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד אם הדבר נחוץ

כדי להזהיר את הציבור מפניו. כן יימנע המנהל מפרסום פרטים שהם בגדר מידע לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ובנוסף הוא רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי.

סעיף 15 יז מוצע כי על מעשה אחד המהווה הפרה של הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 15 ושל הוראה מההוראות לפי חוק אחר, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.

סעיף 15 יח מוצע לקבוע כי תשלום העיצום הכספי לא יגרע מהאחריות הפלילית של אדם בשל ההפרה. עם זאת, שלח המנהל למפר הודעה על כוונת חיוב, בשל הפרה המהווה עבירה, לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות זאת. כמו כן, מפר שהוגש נגדו כתב אישום בשל הפרה המנויה בסעיף 15 המוצע, לא יחויב בשל אותה הפרה בתשלום עיצום כספי, ואם חויב ושילם את העיצום הכספי - יוחזר לו הסכום ששילם בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.

סעיף 6 מוצע לקבוע כי העבירות שנוספו בסעיף 13 לחוק, יתווספו לתוספת בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים), תשס"ח-2008, כדי לאפשר לרשויות המקומיות את מכלול הסמכויות המתאימות לאכיפת ההוראות בסימן ב' המוצע.

סעיף 7 בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, בפרט 23 לתוספת הראשונה, שעניינו איכות הסביבה, מופיעות החלטות מינהליות לפי חקיקה סביבתית שהן נושא לעתירה מינהלית לפני בית משפט לעניינים מינהליים. מוצע כי החלטות הממונה לפי החוק המוצע ייוספו לרשימה זו.

סעיף 8 לאור קביעת ההסדר המוצע שמטרתו הסדרת האצירה והפינוי של פסולת בניין לכלל הרשויות המקומיות, מוצע לבטל הסדר אחר הנוגע לטיפול בפסולת בניין, שנחקק בזמנו כמסגרת פרק שנוסף לפקודת המכרות, אך טרם ייושם עד היום, בין היתר, בשל העדר התקנת תקנות שנדרשו ליישומם בפועל.

סעיף 9 מוצע לקבוע כי תחילתו של חוק זה יהיה 12 חודשים מיום פרסומו, זאת בכדי לאפשר לרשויות המקומיות תקופת התארגנות ליישום חובותיהן לפי ההסדר המוצע.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

1. בחוק הקיים יש איסור על השלכת פסולת, לרבות פסולת בניין (סעיף 2), וכן חובה על רשות מקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין (סעיף 7). תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016 קובעות כי פסולת הבניה תפונה אל אתר מורשה לסילוק פסולת בניין, או לטיפול בה במהלך העבודה או מיד לאחר השלמתה (תקנה 56(א)).

2. מידתיות הפגיעה האפשרית בחופש העיסוק: החוק המוצע קובע תנאים להפעלתו של אתר לטיפול או לסילוק פסולת בניין והסדר רישוי למפעילי האתרים. על יצרני הפסולת לפנות באמצעות מוביל מורשה בלבד, אשר יביא אותה לאתר המורשה בלבד. ההסדר נועד להבטיח את הגעתה של כל פסולת הבניין לאתרים המוסדרים וטיפול ראוי בפסולת זו באתרים. התנאים הנדרשים מן האתרים הם מינימליים, ונראה כי הפגיעה שהם יוצרים היא מידתית. עוד יצוין כי תנאים אלה ודומים להם נקבעים או יכולים להיקבע גם כיום כתנאים נוספים ברשיון העסק של האתר.

יתכן שקיימת פגיעה במובילי הפסולת, בכך שהם יהיו חייבים להתקשר עם האתרים, בהתאם לתנאים שיוכתבו על-ידי האתרים. אין בידי הלשכה המשפטית מידע מספיק - בעיקר בהיבט של ההשפעה הכלכלית של ההסדר המוצע על העוסקים בתחום הפינוי והטיפול בפסולת בניין - לקבוע עמדה סופית לגבי עמידתו של ההסדר המוצע במבחני פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: חופש העיסוק, במיוחד בכל הנוגע להובלתה של פסולת הבניין. ניתוח כלכלי של שוק פסולת הבניין בהיבט ההגבלים העסקיים, יוכל לשפוך אור על מידת הפגיעה הצפויה במובילים.

3. מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, על-מנת לתת בידי הרשות המקומית סמכויות פיקוח ואכיפה בנוגע להסדר המוצע, ולאפשר לקנסות שיוטלו כתוצאה מהפעלת סמכויות על-ידי פקח רשות מקומית, לעבור לקופת הרשות.

4. עוד נכלל בהצעת החוק תיקון עקיף לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, על-מנת להסדיר היבטים פרוצדוראליים בעניין סמכות בתי-המשפט, הנחוצים ליישום החוק.

5. לאור קביעת ההסדר המוצע שמטרתו הסדרת האצירה והפינוי של פסולת בניין לכלל הרשויות המקומיות, מוצע לבטל הסדר אחר הנוגע לטיפול בפסולת בניין, שנחקק בזמנו כמסגרת פרק שנוסף לפקודת המכרות, אך טרם ייושם עד היום בשל העדר התקנת תקנות שנדרשו ליישומם בפועל.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

להצעת החוק אין השפעה על תקציב המדינה, שכן העלויות לטיפול בפסולת הבנייה יוטלו על יצרני הפסולת, שישולמו ישירות למפעילי האתרים המורשים.

ההסדר המוצע צפוי להביא לחסכון בעלויות ישירות ועקיפות שהציבור והמשק נושאים בהם כיום עקב השלכת פסולת הבניין באופן לא מוסדר ובשטחים הפתוחים והפגיעות השונות שהיא יוצרת, ובכלל זה -

פגיעה ישירה:

1. **פגיעה בשטחים פתוחים ובערכי טבע ונוף** - פגיעה חזותית ותפקודית.
2. **עלויות טיפול וניקוי פסולת בניין מהשטחים הפתוחים** - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים משקיעים כספים רבים בטיפול בפסולת הבניין לצורך ניקוי השטחים הפתוחים בהם היא מושלכת. זאת, לצורך שיווק השטחים או הכנתם לפעולות בינוי או לשם פינוי המפגע. כך למשל, בין השנים 2010-2015, במסגרת פרויקט

'סביבה שווה', פרסם המשרד להגנת הסביבה חמישה קולות קוראים בסכום כולל של 90 מיליון ₪. בתמיכות זכו רשויות מקומיות המדורגות 1-4 בדירוג למ"ס, עבור ניקוי מפגעי פסולת בניין. בנוסף, במסגרת פרויקט 'קו התפר' שנערך בירושלים בין השנים 2010-2016, העביר המשרד כ-5 מיליון ₪ לתקציבים לעיריית ירושלים, לטובת ניקוי מפגעי פסולת בניין בעיר. בנוסף, במסגרת החלטת הממשלה מס' 3202(י/4) "תכנית לטיפול בפסולת בניין בירושלים - קו התפר ואגן העיר העתיקה" העביר המשרד סך של 16 מיליון ₪ לטובת ניקוי מפגעי פסולת בניין בעיר והגברת האכיפה.

הטיפול בפסולת בניין מתייחס לפעולות איסוף הפסולת, מיונה באתר, מחזור באתר והובלת החומר הגרוס שאינו ניתן למחזור לאתר הטמנה. מחיר הטיפול בטון פסולת בניין נע בין 52 ₪ ל-72 ₪ לטון או 70 ₪ לטון על פי מחירון חברת נתיבי תחבורה לישראל. בכפוף לעלות הטיפול בטון פסולת ותחת ההנחה שבכל שנה מושלכים בממוצע בשטחים פתוחים כ-2,000,000 טון פסולת בניין בממוצע, בכל שנה נצבר נזק העומד על 140 מיליון ₪ כתוצאה מאי כיבוד החוק. מעבר לנזק הממוצע המתווסף בכל שנה, קיים נזק מצטבר הקשה יותר לאומדן: מפגעי פסולת הבניין שהצטברו במשך 10 השנים האחרונות נאמדים בסדר גודל של כ-20 מיליון טון אשר עלות הטיפול הכוללת בהם עומדת מסתכמת בסך של 1.4 מיליארד ₪ לכל הפחות. יש לציין כי זו הערכה חלקית בלבד, מדובר במפגעים הבולטים ביותר. לצדם פזורים מפגעי פסולת רבים נוספים, בהיקפים משתנים, שקיים קושי למפותם.

3. **אובדן הכנסות מהיטל הטמנה** - חישוב אובדן ההכנסות מתבסס על כך שבכל שנה כ-0.9 מיליון טון של פסולת בניין אינם מגיעים לאתרי הקצה בשל השלכתם הפיראטית (2 מיליון טון בממוצע לשנה). מאז יולי 2007, מושת היטל הטמנה על פסולת בניין. פסולת מושלכת, מהווה חלופה בלתי מוסדרת לאתר לסילוק פסולת. על פי הנחה זו, אובדן היטל ההטמנה מחושב על כל הפסולת המושלכת. בהתאם, אובדן ההיטל מ-2007 ועד 2017 עומד על כ-100 מלש"ח, וכ-10 מלש"ח נוספים בכל שנה עתידית. דרך נוספת לחישוב אובדן ההכנסות מהיטל הטמנה לוקחת בחשבון כי במצב הקיים, מתוך פסולת הבניין הנקלטת באתרים מוסדרים (כ-2.7 מיליון טון) 22% עוברים להטמנה (0.6 מיליון טון), והשאר (2.1 מיליון טון) למחזור. על פי הנחה זו, אובדן היטל ההטמנה מחושב רק על 22% מתוך 2 מיליון טון הפסולת המושלכת. בהתאם, אובדן ההיטל מ-2007 ועד 2017 עומד על 22 מלש"ח, וכ-2.2 מלש"ח נוספים בכל שנה עתידית.

4. **פריצת שריפות** - ריכוז חומרים דליקים בפסולת הבניין (כגון: עץ, גומי, צמיגים) עשויים להוביל לפריצת שריפות בשל השלכת הפסולת בתנאים לא מפקחים או בשל שריפה מכוונת בלתי חוקית (טל-ספירו, 2010). שריפת פסולת זו יוצרת זיהום אוויר ומטרדי עשן וריח, ופולטת לאוויר חומרים רעילים ומסרטנים.

פגיעה עקיפה:

1. **פוטנציאל זיהום קרקע, מים עיליים ומי תהום עקב חלחול מזהמים** - פסולת בניין עשויה לכלול ריכוז של חומרים מסוכנים העלולים לגרום לזיהום קרקע, לפגוע במי השתייה ואף לחלחל למי התהום עקב היווצרות תשטיפים (שנקר וחו, 2011).
2. **ירידת ערך נדל"ן** ופגיעה בערכם הכלכלי של השטחים הפתוחים כאתרי נופש ותיירות.

3. **אובדן הכנסה ממיסים** - במצב הקיים, שירותי הפינוי של פסולת בניין מתנהלים כשוק חופשי, המתאפיין בין היתר בתשלום במזומן. כתוצאה מכך, יש דיווח חסר על התקשרויות מסוג זה, ולא בהכרח משולמים מיסים בגין העסקאות.
4. **אובדן של משאב חומרי גלם הניתן לשימוש חוזר** - פסולת בניין שפוטנציאלית יכולה לעבור תהליך מחזור בפתרונות הקצה המאושרים, יכולה לשמש כחומר גלם ממוחזר בשוק הבנייה. כתוצאה מההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין, נוצר אובדן של חומרי גלם פוטנציאליים אלה, שמוביל לשימוש מוגבר בחומרים בתוליים ולא־יבד עתודות חציבה שהיו יכולות להיחסך (משרד הפנים, 2012).
5. **מוקדי משיכה והתרבות של מזיקים** - תופעה זו מהווה מפגע תברואתי לאזורי מגורים המצויים סמוך לערימות פסולת הבניין הפיראטיות. בנוסף, ערימות הפסולת משנות את פני הקרקע ולאחר תקופה הופכות להיות בתי גידול מלאכותיים עבור בעלי חיים וצמחים פולשים או מזיקים, דבר שאף עלול להוביל לפגיעה במגוון המינים.

מסמך הערכת השפעות רגולציה חדשה [RIA] בנוגע לחוק המוצע, שהוכן על-ידי המשרד להגנת הסביבה (ומצורף בסוף מסמך התזכיר), בחן את החלופות הבאות:

- (1) מצב סטטוטורי קיים עם הגברת משאבי האכיפה;
- (2) קביעת אחריות על הרשויות המקומיות לטיפול בפסולת הבניין;
- (3) הטלת אחריות על יצרנים ויבואנים של חומרי בנייה, לפי מודל של 'אחריות יצרן מורחבת';
- (4) הטלת חובה על יצרני הפסולת להתקשר ישירות עם מפעילי אתרים מורשים לשם ביצוע הפינוי והטיפול או הסילוק בפסולת הבניין.

ניתוח החלופות מעלה כי החלופה הרביעית, שעניינה הטלת החובה על יצרני הפסולת להתקשר עם מפעיל אתר מורשה וקביעת אחריות לפינוי ולטיפול בפסולת הבניין על מפעילי האתרים המורשים היא החלופה המיטבית. אימוצה ישיג את היעד לפיו כל פסולת הבניין הנוצרת בישראל תועבר לטיפול באתרים מוסדרים; אחד האמצעים העיקריים להפחתת השלכת הפסולת בשטחים הפתוחים היא מניעה במקור של מפגעי פסולת הבניין בשלב היווצרות הפסולת, וההסדר צפוי לנטרל כמעט לחלוטין את האינטרס הנוכחי של מובילי הפסולת להשליך את פסולת הבניין בשטחים פתוחים.

לפי מסמך ההערכה, נכון להיום, פועלים בשוק כמה מאות עוסקים (מוערך בכ- 800-1000) המספקים שירותי הובלה של פסולת בניין. ואולם, מאחר והתחום אינו מוסדר כיום, מתוך אותם עוסקים רק לכ- 200 עוסקים יש רישיון עסק.

הדרישה לקבלת רישיון להובלת פסולת והצורך להתקשר עם אתר קצה עלולה לצמצם את מספר העוסקים בענף. מאחר שנכון להיום קיימים כ- 35 אתרי קצה במדינת ישראל, ותחת ההנחה שכל מתקן קצה יפעל לאחר יישום החלופה עם 2-3 חברות גדולות להובלת פסולת בניין, נראה כי צפויה ירידה במספר החברות העוסקות בענף מ- 200 עוסקים ל- 70 עוסקים. יחד עם זאת, מאחר שכמויות הפסולת לא ישתנו ואף יגדלו, נראה כי בטווח הזמן הקצר יתקשרו האתרים המורשים עם מובילים מורשים, ואלו האחרונים, על-מנת לספק את היקפי ההובלה הגדולים לכל אתר

ואתר, יידרשו להתקשר עם עוסקים נוספים כקבלני משנה על-מנת לעמוד בתנאי השירות ובהיקפי הפינוי, כך שהפגיעה בעקבות אימוץ החלופה צפויה להיות נמוכה יחסית, ובסופו של דבר השוק יגיע לאיזון.

לפי מסמך ההערכה, לא אמור לחול שינוי בעלויות האצירה, הפינוי והשינוע של פסולת בניין, בשל השפעות הפוכות של עלייה במחיר עקב דרישות סימון קבלת אישור הצבה לעומת ירידה בעלויות עקב הגידול הצפוי בכמויות פסולת הבניין הצפויות להגיע לאתרים המורשים.

ו. השפעת החוק על התקן ועל ההיבט המנהלי של המשרד

לשם יישומו של החוק נדרשים 5 תקנים למשרד להגנת הסביבה.