



הכנסת

**הטיפול המערכתי בשרפת פסולת
עירונית ובהטמנת פסולת באופן
בלתי חוקי בישראל**

**דין וחשבון מסכם של ועדת המשנה לטיפול
בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת
בשטחים פתוחים
בראשות חה"כ יעל גרמן**

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>הקדמה מאת יושבת-ראש ועדת המשנה</u>
<u>3</u>	<u>מבוא</u>
<u>4</u>	<u>1. רקע</u>
4	1.1. הטמנת פסולת
5	1.2. שרפת פסולת – השלכות סביבתיות ובריאותיות
6	1.3. רקע – הטיפול בפסולת בישראל
7	1.4. שרפות פסולת בישראל – תיאור התופעה
<u>11</u>	<u>2. המדיניות בנושא הטיפול בפסולת, שרפת פסולת והסדרתה</u>
11	2.1. הסדרה בחקיקה
13	2.2. תיקוני חקיקה אפשריים – היבטים משפטיים בעבודת ועדת המשנה
13	קביעת עבירה בגין הובלת פסולת לשם הבערתה
14	הוספת חזקת אחריות על בעל מקרקעין שהובערה בהם פסולת בניגוד לחוק
15	הוספת כלים מתחום המשפט האזרחי
16	2.3. החלטות ממשלה
17	2.4. תוכניות עבודה
<u>19</u>	<u>3. מיפוי הגופים העוסקים בטיפול ובאכיפה בסוגיית השלכת פסולת בלתי חוקית והבערתה</u>
19	3.1. המשרד להגנת הסביבה
21	3.2. משטרת ישראל
23	3.3. הרשות הארצית לכבאות והצלה (כב"ה)
25	3.4. משרד הפנים והרשויות המקומיות
<u>27</u>	<u>4. השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושרפת פסולת בישראל: חסמים מרכזיים במניעה, טיפול ואכיפה</u>
27	4.1. חסמים הקשורים במניעה
32	4.2. חסמים הקשורים באכיפה ובטיפול
32	4.2.1. היעדר סנקציות אפקטיביות

33 מחסור בתקציב, כוח אדם וכלי אכיפה 4.2.2

37 ריבוי גורמי אכיפה והיעדר תיאום ביניהם 4.2.3

38 ריכוז המלצות ומסקנות 5.

42 נושאים לדיון עתידי 6.

נספח 1: רשימת דיוני ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משרפת פסולת בשטחים

43 פתוחים

נספח 2: רשימת ההתייחסויות של גופים ממשלתיים, ציבוריים וארגוני המגזר השלישי לדוח

44

הקדמה מאת יושבת-ראש ועדת המשנה

"אתם אומרים שאתם אוהבים את הילדים שלכם יותר מהכול, ועדיין אתם גוזלים מהם את עתידם"; "העיניים של כל הדורות הבאים נשואות אליכם"; "אם תבחרו לאכזב אותנו, אני אומרת שלעולם לא נסלח לכם", קראה גרטה טונברג למנהיגי העולם.

טונברג בת ה-16 מודאגת מההתחממות הגלובלית ומתוצאותיה הרוות האסון, ומבקשת מאיתנו, מקבלי ההחלטות, לנער את עצמנו ולעשות את מה שצריך כדי להפחית את פליטת גזי החממה ולמנוע את האפקט ההרסני שלהם.

גם בדוח שינויי האקלים של האו"ם שפורסם לאחרונה הודגש שממשלות ברחבי העולם מוכרחות להתעשת ולנקוט צעדים חסרי תקדים כדי למנוע מאסון שעלול להתחולל בשל ההתחממות הגלובלית. אחת המסקנות בדוח הייתה שהעולם מוכרח להעביר כ-80% מייצור החשמל לייצור באמצעות אנרגיות מתחדשות עד שנת 2050, לעומת 25% מן הייצור כיום. במילים אחרות, אין לנו הרבה זמן להציל את כדור הארץ לפני שנחזה בתופעות הרסניות כמו שקיעתן של ערי חוף, סופות מסוכנות, גלי חום קטלניים, התמעטות שטח המחיה והיכחדות של סוגי בעלי חיים.

החוקרים הזהירו שככל ששיעור פליטת גזי החממה ימשיך לעלות, יעלו מחירי המזון. עוד ציינו החוקרים כי התופעה תשפיע על אנשים ברחבי העולם ותביא אותנו לנקודת שבר עם האדמה עצמה ועם היכולת שלה להצמיח מזון ולקיים אותנו.

לפני כ-210 שנים פרסם הדמוגרף והכלכלן האנגלי תומאס מלתוס (1766–1834) את מאמרו המפורסם והפסימי "על עקרון האוכלוסייה". בתיאוריה שפיתח טען מלתוס כי האוכלוסייה גדלה בקצב גדול בהרבה מקצב הגידול של כמות התוצרת החקלאית, ולכן אוכלוסיית העולם צפויה לקטסטרופות, לרעב, ולצמצום האוכלוסייה בשל הירידה בכמות המזון לאדם. עברו מעל 200 שנה, ותחזיותיו המאיימות של מלתוס חוזרות אלינו.

ובכל זאת, 200 שנה אחרי נבואת מלתוס, אנחנו עדיין כאן, בעיקר הודות להתקדמות הטכנולוגית בייצור המזון, ולצמצום הילודה. התיאוריה המלתוסיאנית הביאה לשינויים רבים, שבעקבותיהם הקטסטרופה לא התרחשה. אולם גם כיום, הסכנות המוזכרות בדוחות של האו"ם, והחששות שהביעה גרטה טונברג וצעירים אחרים ברחבי העולם, ניתנים עדיין למניעה. אפשר למנוע את האסונות אם רק נבין שההשקעה במניעת זיהום האוויר נמוכה בהרבה מעלות הטיפול בתוצאות הזיהום.

אני מאמינה שבדוח זה אנחנו תורמים את תרומתנו הצנועה להעלאת המודעות לבעיית זיהום האוויר הנגרם משרפות פירטיות של פסולת ומגיעים למסקנות למניעתו. יישומן של המסקנות ישפר את איכות חייהם של מאות אלפי תושבים הסובלים תדיר מהשרפות, ואף יפחית את הנזק האדיר הנגרם מפליטות גזי החממה.

בדוח מתואר המצב, ככל שהיו בפנינו נתונים, ומורם בו תמרור אזהרה בוחק מול הממשלה, כדי לסמן לה שהיא מוכרחה להשקיע בפתרונות ארוכי טווח כדוגמת מתקני שרפה מבוקרת של פסולת, ופתרונות קצרי טווח כגון הרחבת הפיקוח הקיים, חקיקה שתאפשר אכיפה יעילה יותר, שינוי תנאי מכרזים, ועוד.

על המדינה להשקיע את הנחוץ כדי למנוע את תופעת השרפות וכדי לחסוך את ההוצאה האדירה הנגרמת מהשרפות ומתופעות הלוואי שלהן, ובהן ירידה באיכות החיים של התושבים הסובלים מהן בסביבה הקרובה, עלייה בתחלואת התושבים הנחשפים לשרפות, והשפעה על ההתחממות הגלובלית ונזקיה.

אנו מבקשים מהממשלה להקים צוות בין-משרדי בהשתפות המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון הפנים משרד הבריאות ומשרד האוצר, כדי לבחון מחדש הנחות יסוד אחדות:



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

1. **מדיניות הטמנת הפסולת.** מדיוני הוועדה, עולה כי עלויות ההטמנה הן תמריץ שלילי להטמנה ותמריץ חיובי להשלכת הפסולת באתרים פירטיים במקום הטמנתה, דיווחי שווא בנושא וכל המשתמע מכך. יש לבחון מחדש את ההנחה כי העלויות הגבוהות יביאו למחזור ולהקטנת כמות הפסולת המוטמנת.

2. **מדיניות האכיפה בתחום הטמנת הפסולת.** בגלל מעורבות של גורמים גם מעולם הפשע וכן עקב היעדר סמכויות ברורות של גורמי האכיפה (רט"ג) בנושא, יש לבחון שיתוף פעולה בין המשרד להגנה"ס ומשרד הבט"פ, וגם אם האחריות לטיפול בנושא תשאר בידי המשרד להגנה"ס יש לשקול העברת סמכויות האכיפה לידי המשטרה, או לחילופין להאציל סמכויות המשטרה לפקחי המשרד להגנה"ס.

יתר על כן, יש לקדם את פתרונות הקצה הנשענים על שרפת הפסולת ולקדם הפקת אנרגיה מתחדשת ממנה. למעשה, קידום שרפה מבוקרת ומפוקחת של פסולת ימנע את המצב המתואר בדוח, ויפתור את ההשלכות המזיקות של שרפת פסולת פירטית.

עד שהמדיניות תשתנה ויקומו מרכזי שרפה מבוקרת של פסולת ויצירת אנרגיה מתחדשת ממנה, בדוח המצורף ניתנים פתרונות למצב השורר כיום, שהוא בלתי נסבל.

לדאבוני, עקב הנסיבות הפוליטיות שלא איפשרו את כינוס ועדות הכנסת וועדת המשנה (פיזור הכנסת ה-20, הבחירות, פיזור הכנסת ה-21 בתוך חודש וקיומן של בחירות נוספות, הקמת הכנסת ה-22 במצב של ממשלת מעבר) לא התאפשר לנו להגיש את הדוח עד עתה.

לסיום, אני מבקשת להודות לכל מי שסייע לוועדה בעבודתה והשתתף בכתיבת הדוח החשוב הזה:

יושב-ראש הוועדה יואב קיש;

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה לשעבר ישראל דנציגר;

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה היום גיא סמט;

סמנכ"ל בכיר המשרד להגנת הסביבה אלון זס"ק;

מנהלת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לאה קריכלי

רכזת תחום פרלמנטרי בכירה בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, שוש אזולאי

ראשי הארגונים הסביבתיים שהעלו את הנושא וליוו את הוועדה לאורך כל הדרך:

עו"ד ג'מילה הרדל ואכים (אזרחים למען הסביבה) ויניב בלייכר (אזרחים למען אוויר נקי)

וכן,

אייל דביר, ממ"ד רמ"ד הגנת הסביבה במשטרת ישראל

עובד מנשה, נציג כב"ה

נציגי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ובמיוחד לרינת בניטה ושירי ספקטור בן ארי

ואחרונים חביבים, היועצים שלי ובראשם, עו"ד אור מגל, אביבה קוגוס, רוס גולן ורות מרגולין.



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

ב-16 ביולי 2018 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 23), התשע"ח-2018. בתיקון נוסף לחוק שמירת הניקיון סעיף שלפיו אסורה הבערת פסולת באש פתוחה ובאופן לא מבוקר. תיקון חוק שמירת הניקיון ובו האיסור המפורש על הבערת פסולת כשלעצמה, בלי הצורך בהוכחת זיהום אוויר הנגרם מהבערת פסולת, היה מהלך חקיקתי שנועד לתת כלים חוקיים שיאפשרו לסייע במניעת תופעת הבערת פסולת בצורה יעילה יותר.

לאחר הוספת התיקון הוקמה ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים במסגרת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, וחברת הכנסת יעל גרמן מונתה לעמוד בראשה. בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2018 קיימה הוועדה חמש ישיבות בנושא, לצד פגישות שהתקיימו עם עובדים בדרגים מקצועיים של משרדי ממשלה שונים ופגישות ייעודיות בנושאים המשפטיים. הוועדה ערכה סיורים בשטח, אספה נתונים על תופעת השלכת פסולת באופן בלתי חוקי, הטמנתה באתרים פירטיים והבערתה בשטחים פתוחים, ושמעה עדויות רבות – של מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, של נציגי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, של נציגי ארגונים העוסקים בתחום, של תושבים, של נציגי מרכז השלטון המקומי על זרועותיו, של מומחים מהאקדמיה ושל גורמים נוספים.

בדין וחשבון זה מובאים בתמצית הנושאים העיקריים שנדונו בישיבות הוועדה וסוגיות נוספות שחברי הוועדה מצאו שיש בהן חשיבות לטיפול בתופעה ומיגורה. עוד נכללות בדוח המלצות בדבר פעולות שיש לנקוט בתחום החקיקה, הרגולציה, האכיפה והמודעות הציבורית לנושא כדי למנוע הישנות של שרפות פסולת באופן פיראטי.

המסקנות וההמלצות של הוועדה המובאות בדוח מבוססות על המלצות בכתב שמסרו חברי הוועדה וחברי כנסת נוספים שאינם חברים בה, וכן על דברים שנמסרו בישיבות ועל חומרים שהגישו לוועדה גורמים בממשלה וגורמים במגזר השלישי.

יודגש כי למרות חשיבות הנושא, ובשל **הפיזור המוקדם** של הכנסת ה-20, הוועדה לא עסקה בכלל הסוגיות הרלוונטיות לזיהום האוויר הנגרם משרפת פסולת בשטחים פתוחים. בין היתר, **לא נדון הטיפול בשרפות המתרחשות באזורי יהודה ושומרון וספציפית ביישובים הפלסטיניים שבהם**. כמו כן, **לא נדונו סוגיית שרפת פסולת חקלאית בכלל וגזם בפרט והטיפול של יחידת פיצו"ח של משרד החקלאות בנושא זה**. בשל כך, הוועדה **סבורה כי על ועדת הפנים והגנת הסביבה להמשיך בדיונים ובפעילות פיקוח ומעקב בנושא שרפת הפסולת על היבטיו השונים, כפי שמפורט בפרק 6 של דוח זה**.

הוועדה מבקשת להודות לגורמי השטח ולפעילים הסביבתיים והחברתיים, ובפרט לעמותת **אזרחים למען הסביבה** ועמותת **אזרחים למען אוויר נקי** על ש"הציפו" את הבעיה של שרפות בשטחים פתוחים ותרמו לשיח המשמעותי שנוצר בין גורמי המניעה, הטיפול והאכיפה לשם התמודדות עם הסוגיה. בפעילות כזאת יש כדי להעיד על החשיבות של ארגוני החברה האזרחית בהנעת תהליכים שמטרתם שיפור איכות חייהם של כלל אזרחי המדינה.

הוועדה מבקשת להודות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, אשר ליווה את הוועדה וסייע לאורך כל הדרך במחקר, מידע ועריכת הדוח הסופי. בנוסף לעריכת דוח מסכם זה, הגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לוועדה שני דוחות משלימים (התמודדות עם השלכת פסולת – מבט משווה למדינות בעולם ואומדן העלות הכלכלית בגין שריפת פסולת)¹ אשר תרמו רבות לחברי הוועדה בגיבוש תמונת המצב על התופעה.

¹ רינת בניטה, התמודדות עם השלכת פסולת באופן בלתי חוקי – מבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2018; מאיר אזנקוט, אומדן העלות הכלכלית בגין שריפת פסולת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2019.



1. רקע

1.1. הטמנת פסולת

לפסולת העירונית המיוצרת במשקי הבית יש השפעות סביבתיות, חברתיות וכלכליות רבות, והן מציבות אתגרים רבים בכל מדינות העולם. הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם כמות פסולת הולכת וגדלה בעקבות העלייה ברמת החיים ומגידול האוכלוסייה. נוסף על כך, הרשויות המקומיות נדרשות לשפר את מערכי האיסוף, את הטיפול בפסולת בתחומן ואת סילוקה. ככלל, הרשות המוניציפלית היא המספקת לתושביה שירותי טיפול בפסולת, במישרין או באמצעות התקשרות עם חברות קבלניות. בעוד שאופן הטיפול, רמת השירות ועלויות הטיפול שונים מאוד מרשות לרשות וממדינה למדינה, **עצם הטיפול בפסולת העירונית הוא שירות מרכזי של הרשויות המקומיות, ומשמש במידה רבה בסיס לתחומי עשייה נוספים של הרשות המוניציפלית.**²

אפשר לטפל בפסולת בכמה דרכים: החל בצמצום כמויות הפסולת, דרך פעולות לשימוש חוזר, מחזור והשבת אנרגיה וכלה בהטמנה. **מקובל לראות בהטמנת פסולת את השיטה הפשוטה, הנחותה ובעלת ההשלכות הסביבתיות השליליות הרבות ביותר בין השיטות החוקיות הקיימות כיום לטיפול בפסולת עירונית.**

ההשלכות הסביבתיות של ההטמנה הן פליטת גזי חממה וזיהום אוויר; תפיסת שטחי קרקע שהם משאב במחסור בשל צורך מתמיד בשטחי הטמנה נוספים והרחבת אתרים קיימים; חשש לזיהום קרקע ומי תהום; פגיעה נופית; מטרדי ריח; מוקדים למשיכת מזיקים והפצת מחלות; פגיעה במגוון הביולוגי ודלדול משאבים ועוד. נוסף על זיהום האוויר ופליטת גזי חממה בשל **תהליכים טבעיים של פירוק והתכלות הפסולת**, במטמנות רבות מתרחשות שרפות ספונטניות, הנוצרות בין השאר מהתנאים הפיזיים במטמנה, וגם שרפות מכוונות. לשרפות במטמנות יש פוטנציאל רב לפגיעה באיכות החיים ובבריאות הציבור עקב פליטות מזהמים רבים. מפגעים סביבתיים אלה עלולים להתרחש במשך כל שנות פעילות המטמנה וגם שנים רבות לאחר סגירת האתר ושיקומו.

הנטל הסביבתי הנובע מהטמנת הפסולת מושפע מאוד מאופן תפעול אתר ההטמנה וממאפייני הפסולת המוטמנת. **בחלק גדול מהמקרים ההטמנה היא באתרים מוסדרים העומדים בסטנדרטים סביבתיים ותפעוליים שונים, אולם בחלק מהמקרים הפסולת מוטמנת באתרים לא-מוסדרים ולעיתים אף מושלכת בשטחים הפתוחים ללא כל טיפול.**

להטמנה ולהשלכה של פסולת בשטחים פתוחים באופן לא-מוסדר יש פוטנציאל רב יותר לגרום לזיהום סביבתי ונזקים בריאותיים לעומת הטמנה מוסדרת, בין היתר משום שמדובר בפסולת שהושלכה באופן פירטי ועל כן לא עברה תהליך של מיון או הפרדה כפי שמקובל על פי רוב במסגרת הטיפול בפסולת המוסדרת. אפשר אפוא להסיק שערימת פסולת במטמנה לא-מוסדרת או בשטחים פתוחים עלולה, בסבירות גבוהה יותר, להכיל מרכיבים שונים של פסולת (פסולת אורגנית, פלסטיק, פסולת אלקטרונית ועוד), אשר שרפתם תביא לפליטת גזים רעילים ולזיהום אוויר רב. נוסף על כך, מטבע הדברים, באתרים הלא-מוסדרים לא מתבצעות פעולות של איטום קרקע, חציצה או מיגון, אין טיפול בתשטיפים ובניקוז למניעת זיהום הקרקע וחלחול המזהמים אל מי תהום,³ ולא מיושמות

² Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, [What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management](#), The World Bank, Urban development and local government unit, March 2012.

³ המשרד להגנת הסביבה, [אתרי סילוק פסולת \(מטמנות\) - שלבים בהגשת תוכניות](#), עדכון: 9 ביולי 2007.



ההוראות בתחום בטיחות האש⁴ הנדרשות ממטמנות מוסדרות. מעבר לכך, בהטמנה לא-מוסדרת יש פגיעה בשטחים הפתוחים שבהם מושלכת או נשרפת הפסולת.

יש לציין כי במשך שנים רבות שימשו אתרי הטמנה לא-מוסדרים אמצעי נפוץ בכל העולם לסילוק פסולת עירונית. בעשורים האחרונים פועלות מדינות ורשויות מקומיות לצמצם את ההטמנה הבלתי-מוסדרת בראש ובראשונה, ואף לצמצם את ההטמנה המוסדרת, באמצעות פתרונות שיש להם ערך סביבתי גבוה יותר.⁵

אופן פינוי הפסולת והטיפול בה מושפעים ממדיניות הטיפול בפסולת, מאמצעי האסדרה, מתשתיות איסוף הפסולת, מיון הפסולת והטיפול בה ועוד. במקומות שבהם רמת השירותים נמוכה, רמת האכיפה נמוכה והרגולציה אינה דורשת פתרונות סביבתיים מתקדמים, סביר יותר שתהיה הטמנה של הפסולת ולא יינקטו שיטות טיפול מתקדמות יותר. במקומות אלה אף תתרחש לעיתים השלכה בלתי חוקית ובלתי מוסדרת של פסולת בשטחים פתוחים, הגורמת למפגעים תברואתיים ואף למפגעים נופיים. יתר על כן, **פעמים רבות סופה של הפסולת המושלכת בשטחים הפתוחים להישרף באופן בלתי מבוקר ובלתי חוקי.** לבקשת הוועדה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת הגיש מסמך משווה אודות התמודדות עם השלכה של פסולת ושרפתה באופן בלתי חוקי. במסמך נסקרת בפירוט רב ההתמודדות עם הנושא של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בשתי מדינות החברות באיחוד האירופי: סלובקיה ובריטניה. נמצא כי שיעור ההטמנה של פסולת בסלובקיה גבוה לעומת מדינות אחרות החברות באיחוד האירופי, ודומה לשיעור ההטמנה בישראל. כמו כן, יש בה מספר גדול של אתרי פסולת לא חוקיים. אחת הסיבות לריבוי אתרי הפסולת הלא-חוקיים בסלובקיה היא היעדר מעקב מספק אחר פשיעה סביבתית, והמקום השולי שהמערכת הפלילית מקצה לטיפול בפשיעה כזו, בד בבד עם טיפול לא מספק של המדינה באתרי הטמנה לא חוקיים שהתגלו. בשנת 2016 נכנס לתוקף חוק פסולת חדש, ובו סעיף ייעודי לעניין האחריות להשלכה (placement) בלתי חוקית של פסולת והתמודדות איתה. בסעיף זה מוסדרת חלוקת הסמכות והאחריות בין הגורמים הרלוונטיים לטיפול בנושא. בחוק זה גם הוחמרו הקנסות על השלכה בלתי חוקית של פסולת. עם זאת, נראה כי יש קשיים ביישום החוק, והתופעה של אתרי פסולת לא חוקיים עודנה שכיחה במדינה. בבריטניה החלו בשנים האחרונות לעסוק בנושא פסולת בלתי חוקית גם בהקשר של ביטחון פנים (בד בבד עם העיסוק הסביבתי), בשל ההבנה כי העיסוק בפסולת בלתי חוקית הפך להיות מוקד פעילות גם של גורמים עברייניים הקשורים לפשיעה מאורגנת. בנובמבר 2018 פורסם דוח בנושא התמודדות עם פשיעת פסולת, שנכתב בעבור משרד הפנים הבריטי (המשרד הממשלתי המופקד על המשטרה). בהמלצות הדוח הוצע שיתקיים שיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה למשרד הפנים. לפיכך, גם אם האחריות לטיפול בנושא תמשיך להיות של המשרד להגנת הסביבה, כדי להתמודד עם האתגרים שמציבה הפשיעה בתחום הפסולת יהיה עליו לאמץ את דרכי הפעולה של גורמי אכיפת החוק במדינה.⁶

1.2. שרפת פסולת – השלכות סביבתיות ובריאותיות

⁴ הרשות הארצית לכבאות והצלה, [דרישות בטיחות אש, פריט 5.1 ג – אשפה ופסולת למעט פסולת חומרים מסוכנים: טיפול בפסולת](#). כניסה: 5 במרץ 2019.

⁵ האגף לטיפול בפסולת, [אשכול שלטון מקומי, חינוך וקהילה, המשרד להגנת הסביבה, מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל](#), 2 בינואר 2018.

⁶ רינת בניטה, [התמודדות עם השלכה של פסולת באופן בלתי חוקי – מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2018.



שרפת פסולת בשטחים פתוחים היא מקור לזיהום סביבתי של האוויר, הקרקע, מי התהום והנחלים. שרפת הפסולת הבלתי-מבוקרת הן בשטחים פתוחים והן באתרי הטמנה מביאה לפליטת מזהמים רבים, ובהם גזי חממה, חלקיקים (PM) ותרבות רעילות.⁷ היחשפות לשרפה ולתוצריה עלולה לגרום נזקים בריאותיים, בפרט בקרב מי שנחשים לחלקיקים הנשימים הנפלטים לאוויר. ההיחשפות לריכוזים גבוהים של מזהמי אוויר הנפלטים לאוויר משרפות פסולת עלולה לגרום, בטווח הקצר, צריבה בעיניים, באף ובגרון, קשיי נשימה, כאבי ראש והקאות. בטווח הארוך היא עלולה להיות מלווה בסימפטומים של תחלואה במערכת הנשימה כגון התקפי אסטמה וברונכיטיס חריפה וכתונית. נוסף על כך, העשן נושא חומרים מסרטנים, חומרים הפוגעים במערכת החיסון ובמערכת ההורמונים וחומר חלקיקי הפוגע במערכת הלב. יש לציין כי הרכב הפסולת הנשרפת והיקפה משפיעים במידה רבה על סוג המזהמים הנפלטים ועל ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות של התהליך.⁸

כאמור, שרפת פסולת יכולה להתרחש הן במטמנות מוסדרות והן במטמנות לא-מוסדרות שבהן מושלכת פסולת בשטחים פתוחים. במטמנות מוסדרות, ניהול נכון של המטמנה יכול לצמצם את היקף שרפת הפסולת, בין השאר באמצעות הגדלת שיעור הפסולת הממוינת והמופרדת המועברת למטמנה. בהקשר זה יש לציין שלפי נתוני המשרד להגנת הסביבה משנת 2018, כ-30% מהפסולת בישראל מועברת ישירות להטמנה ללא מיון, בעיקר פסולת מהרשויות מהמקומיות בדרום הארץ, הקרובות פיזית לאתרי ההטמנה.⁹

לתפיסת הוועדה, צמצום הטמנת הפסולת לטובת פתרונות קצה סביבתיים יותר, לרבות מיחזור, שריפה במיתקנים להשבת אנרגיה (במיקום נגיש), חיזוק רשויות המתקשות בפינוי פסולת ומניעת השלכת פסולת בשטחים פתוחים, הם הכלים המרכזיים שיש בהם כדי להקטין את כמות הפסולת הנשרפת באופן בלתי חוקי, תוך צמצום הצורך בשימוש בכלי רגולציה ואכיפה למיגור התופעה.

ממסמך שהגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לוועדה נאמדת העלות החיצונית המרבית של שרפות הפסולת בכ-58 מיליוני ש"ח. בנוסף, אובדן הכנסה מהיטל הטמנה בגין השלכת פסולת הינו כ-30.6 מיליוני ש"ח, וכמו כן קיים אובדן נוסף בהיקף של כמה מיליוני ש"ח בגין הפסד הכנסות ממע"מ. יש לסייג אומדן זה שכן מדובר בהנחות רבות על היקף השלכת הפסולת ושרפתה, וכן לגבי תמהיל הפסולת העירונית. במחקר של המשרד להגנת הסביבה משנת 2019 נאמדת כמות שריפת הפסולת בכ-250 אלף טון בשנה. לפי אומדן מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בהתבסס על כמות זו, העלות החיצונית הינה כ-572 מיליון ש"ח.¹⁰

1.3. רקע – הטיפול בפסולת בישראל

בשנת 2017 לבדה יוצרה בישראל פסולת עירונית ומסחרית בהיקף של 5.4 מיליון טון – כ-1.7 ק"ג של פסולת לאדם ביום בממוצע – לעומת כ-4.1 מיליון טון בשנת 2005. נתון זה משקף עלייה מצטברת של 31.4% בהיקף הפסולת

⁷ [תזכיר חוק שמירת הניקיון \(תיקון מס' 22\), התשע"ב-2012.](#)

⁸ המשרד להגנת הסביבה, [הפחתת זיהום אוויר משריפת פסולת](#), כניסה: 17 בפברואר 2019.

⁹ האגף לטיפול בפסולת, אשכול שלטון מקומי, חינוך וקהילה, המשרד להגנת הסביבה, [מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל](#), 2 בינואר 2018.

¹⁰ מאיר אזנקוט, [אומדן העלות הכלכלית בגין שריפת פסולת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2019.



במשך התקופה (שיעור גידול גבוה במעט משיעור גידול האוכלוסייה באותן השנים – 26%). יש להדגיש כי נתונים אלו מייצגים את הפסולת המדווחת בלבד, כלומר הפסולת הנאספת ומטופלת ולא הפסולת המושלכת בשטחים פתוחים. כ-80% מכלל הפסולת העירונית בישראל מוטמנת (שיעור הטמנה גבוה בהשוואה למדינות אירופה ומדינות ה-OECD) ויתר הפסולת (כ-20%) מועברת בעיקר למתקני מחזור.¹¹ בתחילת שנת 2019 היו בישראל 14 אתרי הטמנת פסולת ו-28 אתרי מחזור מורשים.¹²

במהלך השנים ננקטו צעדים להפחתת השימוש בהטמנה ולהתמודדות עם ההשלכות שלה באמצעים רגולטוריים ובאמצעות תמריצים, שמטרתם לעודד התנהגות מסוימת ולהעדיפה על אחרת. לדוגמה, בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבעה בשנת 2007 החלת היטל כספי על הפסולת המוטמנת (היטל הטמנה). מטרת ההיטל היא לשקף את המחיר האמיתי של ההטמנה, כדי לעודד הפחתה של כמות הפסולת המיוצרת והעדפה של חלופות סביבתיות יותר לטיפול בפסולת, כגון מחזור והשבה. לעומת זאת, הגדלת העלות הכלכלית של הטיפול המוסדר בפסולת, בין השאר באמצעות היטל הטמנה, הגבירה גם את התמריץ הכלכלי מצד גורמים עברייניים לאמץ פתרונות לא חוקיים ולא-מוסדרים, כולל השלכת פסולת במטמנות לא-מוסדרות ובשטחים פתוחים ואף שרפתה.¹³ עובדה זו גם מביאה להתפתחותה של פשיעה כלכלית. בפועל, יש גורמים עברייניים (ובהם ארגוני פשיעה) הפועלים בתחום הטיפול באשפה תוך התחמקות מתשלום היטלי הטמנה ומעלויות נוספות, באמצעות השלכתה – ובחלק מהמקרים גם שרפתה – באופן בלתי חוקי באתרים לא-מוסדרים.

הצורך בהפחתת שיעור הטמנת הפסולת בישראל הוא עיקרון בסיסי בעבודות שונות שפרסמו המשרד להגנת הסביבה וגופים אחרים, ובהן התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת עירונית בישראל לשנת 2030, מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל ותחזית קיימות לישראל 2030. על פי מחברי תחזית הקיימות, בישראל יש פוטנציאל גבוה להפחתת היקף הפסולת המיוצרת ולצמצום השפעתה הסביבתית, הן באמצעות צמצום במקור של כמות הפסולת לנפש, הן באמצעות הגדלת שיעור המחזור, הגדלת שיעור ההשבה (שרפת פסולת מבוקרת תוך הפקת אנרגיה בתהליך), וצמצום היקפי ההטמנה.¹⁴ במסגרת האסטרטגיה החדשה לטיפול בפסולת, שפורסמה במאי 2018, קבע המשרד להגנת הסביבה יעדים עדכניים לשנת 2030 לעניין צמצום את ההטמנה ועידוד המחזור וההשבה, ובהם הפחתת שיעור ההטמנה ל-26%, הגדלת שיעור המחזור ל-51% והשבת אנרגיה בשיעור של 23% מסך הפסולת. על פי דוח של המשרד משנת 2019, לצמצום ההטמנה תהיה השפעה משמעותית על פרמטרים סביבתיים רבים וגם על איכות האוויר, ומניעת אירועים של בעירת מטמנות.¹⁵

1.4. שרפות פסולת בישראל – תיאור התופעה

בדיוני ועדת המשנה התברר כי חסרים נתונים ואין מידע בדבר היקף שרפות הפסולת בישראל ובדבר כמות הפסולת העירונית המוטמנת באופן לא-מוסדר. לדוגמה, לפי הודעת המשרד להגנת הסביבה, כיום יש ברחבי הארץ כ-300

¹¹ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר – המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'), פברואר 2018.

¹² המשרד להגנת הסביבה, [רשימת אתרי הטמנה, תחנות מעבר ומפעלי מחזור לסילוק פסולת בנייה ולטיפול בה](#), עודכן: 1 בינואר 2019. כניסה: 29 בינואר 2019.

¹³ יש לציין כי גם טרם החלת היטל הטמנה הייתה פעילות עבריינית בתחום הטיפול בפסולת.

¹⁴ המשרד להגנת הסביבה, מכון ירושלים לחקר ישראל, תחזית קיימות לישראל 2030, 2012.

¹⁵ המשרד להגנת הסביבה, [מרשם פליטות לסביבה- דוח שנתי 2018](#), ספטמבר 2019.



מוקדים גיאוגרפיים בלתי חוקיים של שרפת פסולת.¹⁶ על פי ראש אגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, היקפן של השרפות של פסולת עירונית בישראל נמוך יחסית וקיים בעיקר ביישובי החברה הערבית.¹⁷ ממכתב של השר להגנת הסביבה לשר לביטחון הפנים מ-12 בנובמבר 2018 אפשר ללמוד כי בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר שרפות הפסולת, והתופעה הוגדרה על ידו, ועל ידי מנכ"ל המשרד דאז, כ"מכת מדינה".¹⁸

בספטמבר 2019 הגיש המשרד להגנת הסביבה את דוח מפל"ס¹⁹ לשנת 2018 לוועדת הפנים והגנת הסביבה לפי סעיף 13 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012. מן הדוח עולה כי בשנת 2018 התרחשו שלושה אירועי שריפות משמעותיים במטמנות אפעה, דודאים (בני שמעון) וירוחם. כמות הפסולת שנשרפה באירועים אלו מוערכת ב-33,000 טון. זאת, בנוסף לבעירות קטנות יותר במטמנת ד.נ.א שרותי אקולוגיה בדימונה, מטמנת אביבית בחדרה ומטמנת אשלים במועצה אזורית רמת נגבה. פליטות לאוויר משריפות אלו גרמו לעלייה משמעותית בפליטות חומרים חשודים או מוכרים כמסרטנים בבני אדם. **כלל שריפות הפסולת המדווחות בדוח מפל"ס (פסולת עירונית מעורבת, חקלאית צמחית, ובמטמנות) תרמו בשנת 2018 לבדה 60% מפליטת חומרים חשודים או מוכרים כמסרטנים לאוויר, 11% מפליטת תרכובות אורגניות נדיפות (NMVOC)²⁰ ו-20% מפליטת חלקיקים נשימים מסוג PM10.**²¹

על פי נתונים שנמסרו מן הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: כב"ה), המפורטים בטבלה 1 להלן, בשנת 2018 לבדה היו 6,166 אירועי שרפת פסולת. חשוב להדגיש כי אירועים אלה כוללים שרפות במזבלות, שרפות פסולת עירונית מעורבת בשטחים פתוחים ושרפות גזם. עוד נמסר כי הטיפול באירועי שרפת פסולת במשך השנים 2014–2018 הוא בטווח של 5.4%–5.9% מכלל הפעילות המבצעית של כב"ה.

¹⁶ המשרד להגנת הסביבה, עמוד פייסבוק, כ-300 מוקדי שרפת פסולת בלתי חוקיים פועלים בישראל, 7 בנובמבר 2018.

¹⁷ עודד נצר, רכז פסולת מוצקה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל ושיחת טלפון, 15 באוקטובר 2018.

¹⁸ מכתב של השר להגנת הסביבה לשר לביטחון פנים, 12 בנובמבר 2018; ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-20, פרוטוקול 1 מיישיבת ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים, סיור ודיון בצור יגאל-כוכב יאיר בנושא: זיהום אוויר הנגרם משריפת פסולת בשטחים פתוחים, 16 בספטמבר 2018.

¹⁹ מפל"ס- מרשם פליטות לסביבה. הדוח כולל מידע על אודות פליטות מזהמים לאוויר, לים, לקרקע ולמקורות מים בישראל.

²⁰ להרחבה על אודות פליטות מסוג NMVOC ראו: המשרד להגנת הסביבה, הסבר על חומרים מזהמים במפל"ס-NMVOC. כניסה: 23 באוקטובר 2019.

²¹ המשרד להגנת הסביבה, מרשם פליטות לסביבה- דוח שנתי 2018, ספטמבר 2019.



טבלה 1: אירועי שרפה של מזבלה, פסולת או גזם שטופלו על ידי הרשות הארצית לכבאות והצלה, 2014–2018²²

מחוז/ שנה	2014	2015	2016	2017	2018	סך הכול
צפון	524	886	1086	1235	1433	5164
חוף	1176	880	699	697	743	4195
מרכז	1112	1041	1142	1061	1107	5463
דרום	901	771	714	700	612	3698
ירושלים	471	344	377	452	511	2155
יהודה ושומרון	67	72	74	145	168	526
דרום	1101	1064	1377	1506	1592	6640
סך הכול	5352	5058	5469	5796	6166	

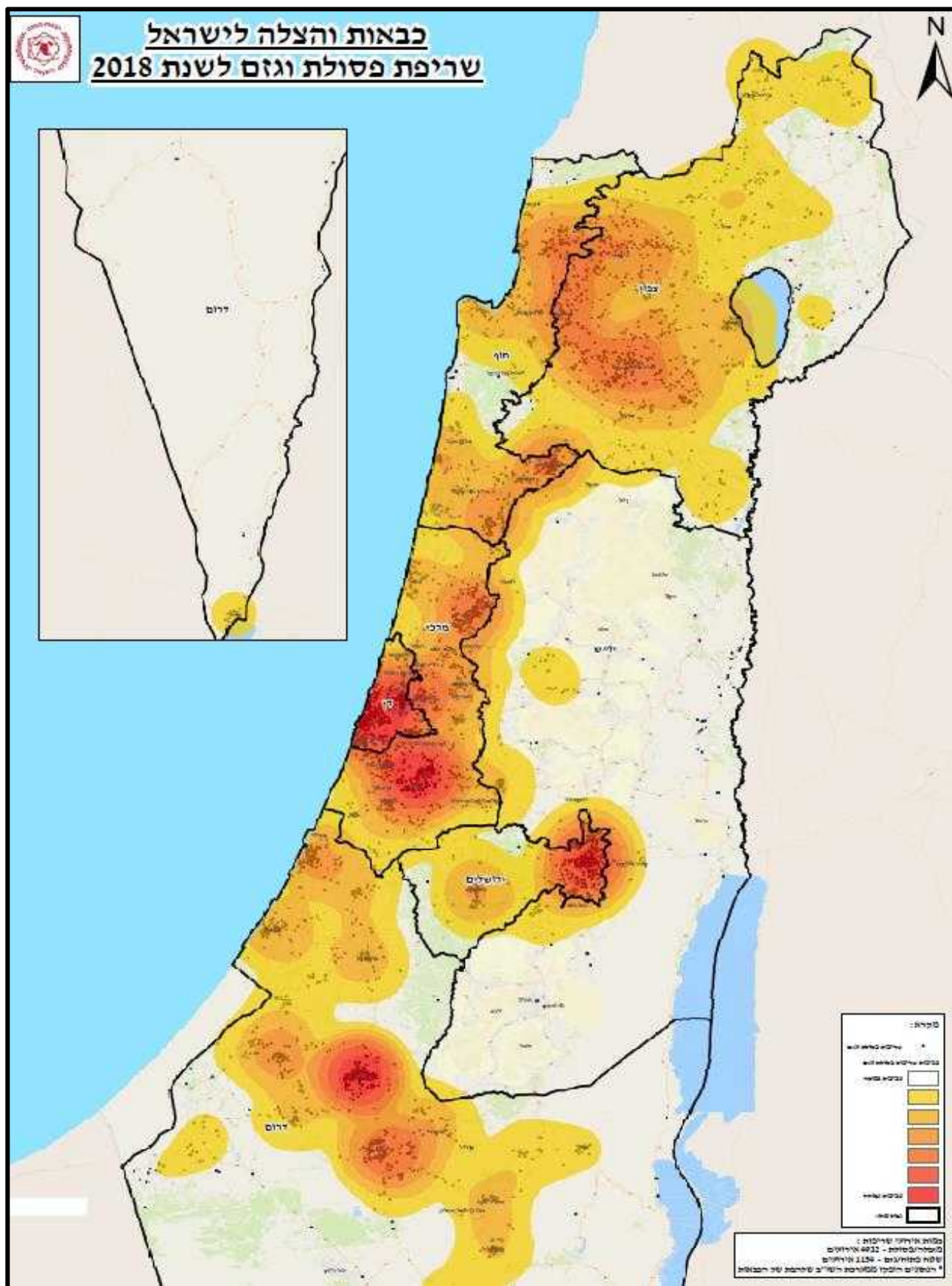
מן הטבלה אפשר ללמוד כי בשנים 2014–2018 חלה עלייה של 15% במספר אירועי השרפה של מזבלה, פסולת או גזם. נציין כי בשל אופן סיווג האירועים הללו על ידי כב"ה, אי-אפשר לדעת כמה מהם היו אירועי שרפת גזם, שבהם, כאמור לעיל, לא עוסק דוח זה. עוד אפשר לראות כי עיקר העלייה במספר שרפות הפסולת היא במחוזות דרום וצפון. בשנים 2014–2018 גדל מספר אירועי שרפות הפסולת במחוז צפון פי שלושה לערך, ומספר אירועי שרפות הפסולת במחוז דרום גדל פי אחד וחצי. לעומת זאת, במחוזות חוף ודרום חלה ירידה במספר אירועי שרפות הפסולת שטופלו על ידי כב"ה ובמחוזות ירושלים ומרכז לא חל שינוי משמעותי במספר האירועים בשנים 2014–2018.

לבקשת ועדת המשנה, נערך מיפוי של נתוני אירועי שרפת הפסולת והגזם שטופלו על ידי כב"ה בשנת 2018, באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות (GIS). מיפוי זה מופיע באיור 1 להלן:

²² כבאות והצלה לישראל, בקשת נתונים על אירועים של הרשות הארצית לכבאות והצלה בעקבות שרפות פסולת, 12 בפברואר 2019, התקבל מלשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 25 בפברואר 2019. יש לציין כי היקף אירועי הפסולת שטופלו על ידי כב"ה במחוז יהודה ושומרון אינו כולל את כל אירועי שרפות הפסולת במחוז זה.



איור 1: מיפוי נתוני אירועי שרפת הפסולת והגזם שטופלו על ידי כב"ה בשנת 2018



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה ערך גם הוא אומדן של היקף שרפות הפסולת הבלתי-חוקית בישראל. האומדן להערכת כמויות הפסולת הנשרפת מדי שנה התבסס על מספר שרפות הפסולת בשטחים פתוחים שבהם טיפלה כב"ה והערכה של כמות החומר הנשרף בשרפה ממוצעת, על בסיס הערכה של עובדי המשרד שהשתתפו במבצע "קשת בענן" שהתקיים בשלהי שנת 2017 ועד סוף הרבעון הראשון של שנת 2018 (הרחבה על אודות המבצע ראו בפרק 4 של דוח זה: פעילות אכיפה מיוחדת של המשרד להגנת הסביבה – מבצע "קשת בענן").

על פי הערכה שמסר כב"ה למשרד להגנת הסביבה, בשנת 2018 היו כ-5,000 שרפות פסולת בשטחים פתוחים בישראל. נתון זה נמוך מהנתון שנמסר לוועדה (6,166 שרפות במהלך 2018), וייתכן שההבדל נובע מהבדלים בהגדרות של אירוע שרפת פסולת. ממידע שהתקבל על סמך מבצע "קשת בענן" ומשיחות עם אנשי מחוז צפון במשרד להגנת הסביבה עלה כי נוסף על השרפות הללו מתרחשות גם שרפות קטנות יותר, שנציגי כב"ה אינם מגיעים אליהן או אינם נקראים לטפל בהן מסיבות שונות: שרפות קטנות יותר, שרפות חזרות ונשנות, שרפות ללא סכנת התלקחות וכיוצא באלו.

בהערכה שמרנית ולצורך חישוב האומדן הונח כי מספר השרפות הקטנות זהה למספר השרפות הגדולות (כלומר: כ-5,000 מקרים בשנה). על פי הערכה זאת, כמות החומר הנשרפת בכל שרפה גדולה יותר שבה מטפלת כב"ה היא כ-40 טונות, ובכל אחת מהשרפות הקטנות יותר, שבהן כאמור אנשי כב"ה אינם מטפלים, נשרפות כמויות המוערכות בעשר טונות. **על פי אומדן זה, כמות הפסולת הנשרפת בישראל מדי שנה היא כ-250,000 טונות, כ-5% מהפסולת העירונית המיוצרת.**²³

הוועדה רואה חשיבות רבה בגיבוש מסד נתונים מהימן ואחיד בנושא כמות הפסולת המיוצרת, המוטמנת והנשרפת בישראל, כדי שאפשר יהיה לאמוד באמצעותו את ההשלכות הכלכליות, הסביבתיות והבריאותיות של תופעת שרפת הפסולת.

2. המדיניות בנושא הטיפול בפסולת, שרפת פסולת והסדרתה

בפרק זה מוצגת התפתחות ההסדרה של איסור השלכת פסולת ברשות הרבים והבערתה, מוצגות החלטות הממשלה בנושא הטיפול בפסולת ברשויות מקומיות בחברה הערבית ותוכניות העבודה של המשרד להגנת הסביבה להתמודדות עם התופעות שבהן עסקה הוועדה. נוסף על כך, בפרק זה מובאים ההיבטים המשפטיים של הסוגיה שנדונו בוועדת המשנה והמלצות הוועדה להסדרה וחקיקה עתידית בנושא שרפות פסולת בישראל.

2.1. הסדרה בחקיקה

במרוצת השנים חוקקו חוקים שונים כדי להסדיר את נושא הטיפול בפסולת, ובכלל זה הקצאת משאבים כספיים לטיפול בפסולת והטלת איסורים על השלכת פסולת והבערתה בשטחים פתוחים. החוקים המרכזיים שבהם, הרלוונטיים לסוגיה שבה עוסק דין וחשבון זה, והתיקונים שחלו בהם עם השנים, מוצגים להלן:

[חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984:](#)

- **חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 הוא החוק המרכזי המסדיר את נושא הטיפול בפסולת בישראל.** במסגרת הטיפול בפסולת הוקמה הקרן לשמירת הניקיון (להלן: "הקרן") והותקנו תקנות שמירת הניקיון

²³ ד"ר אילן לוי, מרכז מודלים לאיכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 6 במאי 2019.



(קֶרֶן לַשְּׁמִירַת הַנִּיקּוּן), הַתִּשְׁמִי"ו-1986.²⁴ הֶקֶרֶן הֻקְמָה כְּדִי לִרְכֹּז אֲמִצְעִים כִּסְפִּיִּים לַשְּׁמִירָה עַל הַסְּבִיבָה : שְׁמִירָה עַל הַנִּיקּוּן, מְנִיעַת הַשְּׁלֶכֶת פְּסוּלָה, טִיפּוֹל בַּפְּסוּלָה, מַחְזוֹר, מְנִיעַת מַפְגְּעִים וְעוֹד. בֵּין הֵיטֵר, הֶקֶרֶן מַעֲנִיקָה מִימּוֹן לַפְּרוֹיֶקְטִים שֶׁקְשׁוּרִים לְצַמְצוֹם הַהִטְמָנָה וְהַגְבֵּרָה הַמַּחְזוֹר, וּבֵהֶם פְּרוֹיֶקְטִים הַמִּיוֹעָדִים לְטִיפּוֹל בַּמַּפְגְּעִי פְּסוּלָה וְהַקְמַת תִּשְׁתִּיּוֹת לְטִיפּוֹל בַּפְּסוּלָה בְּרִשׁוּיּוֹת מִקוֹמִיּוֹת חֲלֻשׁוֹת.²⁵ בִּשְׁנֵים 2007 ו-2017 נַעֲשׂוּ תִּיקוּנִים בַּחוּק, וּבִמְסַגְרָתָם עוֹגְנָה הַשְּׁתֵּת הֵיטֵל הַטְּמָנָה בְּגִין פְּסוּלָה הַמוֹטְמָנֶת בְּאַתֵּר לְסִילּוֹק פְּסוּלָה ; הֻגְדְּרוּ חוֹבוֹת הַדִּיוּחַ שֶׁל מַפְעִילֵי אֶתֶרִי סִילּוֹק פְּסוּלָה ; הֻגְדְּרוּ יַעֲדֵי קֶרֶן הַנִּיקּוּן וְלוֹחַ הַזְּמָנִים לַפְּעִילוֹתָהּ וְנִקְבְּעוּ קְרִיטֵרִיוֹנִים לְשִׁימוֹשׁ בַּכִּסְפִּיהָ.²⁶

- בִּיּוּלִי 2018 תוֹקֵן **חוֹק שְׁמִירַת הַנִּיקּוּן (תִּיקוּן מִס' 23), הַתִּשְׁע"ח-2018**. בְּתִיקוֹן זֶה נִקְבַּע אִיסוּר הַבְּעֵרָה פְּסוּלָה, וְהִיא מוֹתֵרֶת רַק בְּמִקְרִים חֲרִיגִים הַקְּבוּעִים בַּחוּק. עַל מִפְּרֵי הַחוּק אֲפֶשֶׁר לְהִטִּיל קֶנֶס בִּסְכּוֹם שֶׁל עַד 226,000 שְׁקֵלִים חֲדָשִׁים, וְעַל מִפְּרֵי שֶׁהוּא תֹאגִיד יוֹטֵל כֹּפֶל קֶנֶס.²⁷

חוֹק אוֹוִיר נָקִי, הַתִּשְׁס"ח-2008:

- **חוֹק אוֹוִיר נָקִי, הַתִּשְׁס"ח-2008**, חוֹקֵק כְּדִי לְהַבִּיא לְשִׁיפּוֹר אִיכוֹת הָאוֹוִיר וְכֵן לְמִנוּעַ וּלְצַמְצֵם אֶת זִיהוּם הָאוֹוִיר, בֵּין הַשָּׂאֵר בְּאִמְצָעוֹת קְבִיעַת אִיסוּרִים, קְבִיעַת עֲרָכִים מְרַבִּיִּים שֶׁל מִזְהָמִים בְּאוֹוִיר אֲשֶׁר עֲלוּלִים לִגְרוֹם לְסַכָּנָה וּמִתֵּן הִיתָרִים לְמִקְרוֹרוֹת פְּלִיטָה מִזְהָמִים.²⁸
- מִתּוֹקֵף חוֹק אוֹוִיר נָקִי, הַתִּשְׁס"ח-2008, הוֹתֵקְנוּ **תִּקְנוֹת אוֹוִיר נָקִי (עֲרָכִי אִיכוֹת אוֹוִיר) (הוֹרָאָה שְׁעָה)**, **תִּשְׁע"א-2011**, וְנִקְבְּעוּ רִמּוֹת הָעֲרָכִים שֶׁל הַמִּזְהָמִים אֲשֶׁר עֲשׂוּיִים לִגְרוֹם לְנֻזְקִים לְסְבִיבָה. הַתִּקְנוֹת, אֲשֶׁר נִקְבְּעוּ בַּהוֹרָאָה שְׁעָה, בְּתוֹקֵף עַד מֵרֵץ 2021.²⁹

חֻקִּיקָה בְּנוֹשָׂא מַפְגְּעִים סְבִיבִיתִּים:

- **בְּתִקְנוֹת לְמִנִּיעַת מַפְגְּעִים (מְנִיעַת זִיהוּם אוֹוִיר וְרִיחַ בְּלִתִּי סְבִירִים מֵאַתֵּרִים לְסִילּוֹק פְּסוּלָה), תִּשְׁ"ן-1990**, שֶׁהוֹתֵקְנוּ מִכּוּחַ הַחוּק לְמִנִּיעַת מַפְגְּעִים, **תִּשְׁכ"א-1961**, נִאֲסְרָה שְׂרֵפֶת פְּסוּלָה בְּאַתֵּרִי פִּינוּי פְּסוּלָה. נוֹסֵף עַל כֵּךְ, בְּתִקְנוֹת נִקְבַּע כִּי זִיהוּם אוֹוִיר כְּתוּצָאָה מִשְׂרֵפֶת פְּסוּלָה בְּאַתֵּרִי פְּסוּלָה הוּא בְּלִתִּי סְבִיר.³⁰
- **הַחוּק לְמִנִּיעַת מַפְגְּעִים סְבִיבִיתִּים (תְּבִיעוֹת אֲזֵרָחוֹת) (תִּיקוּן מִס' 10), הַתִּשְׁע"ט-2019**,³¹ חוֹקֵק בִּשְׁלַחֵי יָמִיהָ שֶׁל הַכִּנְסֶת ה-20, בִּינוֹאֵר 2019, בְּעֻקְבוֹת פְּעִילוֹתָהּ שֶׁל וְעֵדֶת הַמִּשְׁנָה. הַתִּיקוּן נוֹעַד לְחֻזֵּק אֶת כְּלֵי הָאִכִּיפָה לְהַגִּשֵׁת תְּבִיעָה אֲזֵרָחִית בְּגִין מַפְגַּע סְבִיבִיתִּי לְמִי שֶׁנִּפְגַּע אוֹ עָשׂוּי לְהִפְגַּע מִמֶּנּוּ וּמִרְחִיב, בִּמְסַגְרָת

²⁴ תִּקְנוֹת שְׁמִירַת הַנִּיקּוּן (קֶרֶן לַשְּׁמִירַת הַנִּיקּוּן), תִּשְׁמ"ו-1986.

²⁵ הַמְשָׂרָד לְהַגְנַת הַסְּבִיבָה, קֶרֶן לַשְּׁמִירַת הַנִּיקּוּן, כְּנִיסָה : 29 בִּינוֹאֵר 2019.

²⁶ חוֹק שְׁמִירַת הַנִּיקּוּן (תִּיקוּן מִס' 9), הַתִּשְׁס"ז-2007 ; חוֹק שְׁמִירַת הַנִּיקּוּן (הוֹרָאָה שְׁעָה) (תִּיקוּן), הַתִּשְׁע"ז-2017.

²⁷ מֵאֲגֵר הַחֻקִּיקָה הַלְּאוּמִי, חוֹק שְׁמִירַת הַנִּיקּוּן (תִּיקוּן מִס' 23), הַתִּשְׁע"ח-2018.

²⁸ חוֹק אוֹוִיר נָקִי, הַתִּשְׁס"ח-2008.

²⁹ תִּקְנוֹת אוֹוִיר נָקִי (עֲרָכִי אִיכוֹת אוֹוִיר) (הוֹרָאָה שְׁעָה), תִּשְׁע"א-2011.

³⁰ תִּקְנוֹת לְמִנִּיעַת מַפְגְּעִים (מְנִיעַת זִיהוּם אוֹוִיר וְרִיחַ בְּלִתִּי סְבִירִים מֵאַתֵּרִים לְסִילּוֹק פְּסוּלָה), תִּשְׁ"ן-1990.

³¹ מֵאֲגֵר הַחֻקִּיקָה הַלְּאוּמִי, חוֹק לְמִנִּיעַת מַפְגְּעִים סְבִיבִיתִּים (תְּבִיעוֹת אֲזֵרָחוֹת) (תִּיקוּן מִס' 10), הַתִּשְׁע"ט-2019.



המונח "מפגע סביבתי", את הנסיבות שבהן אפשר להגיש תביעה אזרחית, בין היתר במקרים של פגיעה בסביבה בעקבות השלכת פסולת והבערתה.³²

2.2. תיקוני חקיקה אפשריים – היבטים משפטיים בעבודת ועדת המשנה³³

הוועדה ביקשה לבחון אפשרות לתיקוני חקיקה נוספים שיאפשרו אכיפה יעילה ואפקטיבית בתחום הבערת הפסולת. בדיוני הוועדה ובדיונים פנימיים שנערכו לקראת דיוני הוועדה נבחנו שלושה עניינים עיקריים:

1. הוספת איסור הובלת פסולת לשם הבערתה;
2. הוספת חזקת אחריות של בעל מקרקעין להבערת פסולת המתבצעת בשטחו;
3. הוספת כלים מתחום המשפט האזרחי שיסייעו למניעת תופעת הבערת הפסולת.

קביעת עבירה בגין הובלת פסולת לשם הבערתה

הוועדה ביקשה למצוא דרכים אחדות להסדרת מקטעי הפעולה השונים המתבצעים טרם הבערת הפסולת כדי למנוע מראש את ההבערה, ואף לבחון אפשרות להוספת סעיף בחוק שיאסור הובלת פסולת לשם הבערתה.

בדיוני הוועדה בנושא זה הובהר כי כל עוד מקטע הובלת הפסולת אינו מוסדר מראש כראוי, אין דרך מעשית לאכוף את האיסור המוצע, ועל כן לא תהיה בו תועלת ממשית, מפני שאם הפסולת שהובלה אכן הובעה בסוף, אפשר להאשים את מוביל הפסולת גם בכלים החוקיים הקיימים, באמצעות דיני השותפות לעבירה; לעומת זאת, אם הפסולת לא הובעה אי-אפשר להאשים את המוביל באישום נפרד כפי שהוצע.

עם זאת, נאמר כי יש יתרונות רבים להסדרה מראש של מקטע הובלת הפסולת, משום שבעוד תפיסת הגורמים המבעירים את הפסולת ונקיטת הליכים אכיפתיים נגדם היא צעד שקשה ליישמו, הפיקוח מראש על מוביל פסולת הוא פשוט יותר. נוסף על כך, אכיפה מראש נגד מובילי פסולת שלא כחוק טובה יותר מאכיפה בדיעבד, לאחר שכבר נגרם הנזק עקב הבערת הפסולת.

נוכח זאת נראה כי יש צורך לבחון את הדרכים הנכונות שבאמצעותן אפשר יהיה להסדיר את נושא הובלת הפסולת ולקבוע כללים ותנאים שעל מובילי הפסולת יהיה לעמוד בהם, כך שאפשר יהיה לפקח על פעילותם ולמנוע השלכת פסולת במקומות לא-חוקיים והבערתה לאחר מכן.

בדיוני הוועדה התברר שיש כיום הסדרה חלקית בכל הקשור למובילי הפסולת, באמצעות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. הובלת פסולת היא עיסוק הטעון רישיון עסק לפי צו רישוי עסקים. עם זאת, היות שעסק להובלת פסולת הוא מטבעו עסק נייד, הפועל בכמה רשויות, במצב החוקי הקיים ייתכן שבעל עסק שרישיונו הונפק ברשות מסוימת יפעל באמצעות רישיון זה גם ברשויות מקומיות אחרות. נוכח זאת, הפיקוח על קיום תנאי הרישיון של מובילי הפסולת אינו אחיד בכל הרשויות ועל כן גם אינו מיטבי.

לפיכך הוצע לבחון דרכים אחרות שבהן אפשר יהיה לפקח מראש על מובילי הפסולת, באמצעות דרישת רישוי נפרדת, שאינה חלק מהרישוי המתחייב לפי חוק רישוי עסקים (באמצעות חקיקה ראשית או תקנות), או באמצעות

³² להרחבה על תיקון זה, שהוא תוצר של עבודת ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים, ראו פרק 5.3 בדיון וחשבון זה.

³³ פרק זה נכתב על ידי עו"ד לירון אדלר, יועצת משפטית, וועדת הפנים והגנת הסביבה.



קביעת אמצעים אחרים, כגון דרישה להתקנת אמצעים לאיתור בכלי רכב המובילים פסולת, או קביעת תנאים נוספים ברישיון העסק והגברת האכיפה.

הוועדה ממליצה לעגן במכרזי פינוי הפסולת אמצעים שיאפשרו פיקוח הדוק על קבלני הפינוי, כפי שיפורט בהמשך.

הוספת חזקת אחריות על בעל מקרקעין שהובערה בהם פסולת בניגוד לחוק

בדיוני הוועדה הועלה קושי באכיפת החוק האוסר הבערת פסולת – הקושי בתפיסת מבעירי הפסולת עצמם. עוד התברר כי פעמים רבות יש הבערת הפסולת באופן חוזר ונשנה באתרים מסוימים. נוכח זאת, הוועדה ביקשה לבחון הוספת חזקה שלפיה אם הובערה פסולת במקרקעין, המחזיק במקרקעין או מי שהמקרקעין נתונים לשליטתו ייחשב כאילו הוא הבעיר את הפסולת, אלא אם כן הוא הוכיח כי עשה כל שביכולתו למניעת הבערת הפסולת בשטחו.

משמעותה של קביעת חזקה בחוק היא העברת נטל ההוכחה: במקום הקביעה הרגילה בחקיקה, שלפיה בבואה להאשים אדם במעשה מוטל על המדינה למצוא את כל ההוכחות הקיימות לאותו מעשה, בקביעת חזקה רואים באדם אשם אלא אם כן סיפק הוכחה כי התנהג כחוק. זהו מצב חוקי חריג, שכן האדם נדרש להתגונן בקרות אירוע מסוים בלי שגורמי האכיפה נדרשים להוכיח כי נהג שלא כחוק.

היות שקביעת חזקה היא קביעה חריגה, נדרשת הצדקה מספקת לקביעתה. על פי רוב, חזקה נקבעת בחוק כאשר יש נתונים עובדתיים מספקים המצביעים על כך שעל פי המצב העובדתי **השכיח** רוב הסיכויים הם שהאדם שבעניינו נקבעה החזקה אכן אשם במעשה **ומיעוט המקרים** הוא שבנסיבות שבהן נקבעה החזקה הוא לא יהיה האשם. כאשר המצב העובדתי אכן כזה, כמה הצדקה לקבוע במסגרת החוק חזקה שתאפשר את העברת נטל ההוכחה לנאשם.

בדיוני הוועדה הציגו נציגות משרד המשפטים עמדה שלפיה בעניין הבערת הפסולת אין נתונים עובדתיים מספקים שיצדיקו את קביעת החזקה כפי שהוצע. יתרה מכך, הובע חשש שיהיו מקרים – שאי-אפשר להעריך את מספרם מראש – שבהם המחזיק במקרקעין שבהם הובערה פסולת אולם על ידי מבעירי הפסולת, העושים שימוש בשטחו על אף התנגדותו לדבר. במצבים כאלה קביעת החזקה בחוק יכולה רק להזיק לאותו אדם, ולא תהיה בה תועלת למניעת הבערת הפסולת.

נוסף על כך, נאמר כי "דרך המלך" לטיפול בבעל מקרקעין המשתף פעולה עם הבערת פסולת בשטחו היא לפעול נגדו באמצעות **דיני השותפות לעבירה**, ולהאשים אותו בסיוע לעבירה או שותפות בביצוע עבירה, ובמקרים המתאימים אף בביצוע העבירה עצמה.

נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי המשטרה שנכחו בדיונים טענו כי באופן שבו טופלו תיקי הבערת הפסולת עד היום קשה לבחון רטרואקטיבית באילו תיקי חקירה וכתבי אישום היו מעורבים בעלים או מחזיקים במקרקעין, ו באילו מהמקרים הואשם גם המחזיק במקרקעין בשותפות לעבירה.

בשל החוסר בנתונים ומאחר שבהיעדרם קביעת חזקה והעברת נטל ההוכחה למחזיק במקרקעין עלולה לגרום לפגיעה שאינה מידתית, בדיוני הוועדה הביעו נציגות משרד המשפטים את התנגדותן לקביעת חזקה.

עם זאת, הוצע לשקול לקבוע בחוק אחריות נפרדת, שתחול על בעל המקרקעין, ולפיה יוטל עליו לפעול למניעת הבערת פסולת בשטחו, היות שהציפייה המובנית מבעל מקרקעין היא להיות מודע ואחראי למתרחש בשטחו, אך מבלי שתיקבע חזקת אשמה על עצם הבערת הפסולת.



הוצע אפוא לבחון גיבוש סעיף בחוק שמירת הניקיון שיחייב מחזיק במקרקעין או מי שהמקרקעין נתונים לשליטתו לנקוט פעולות סבירות למניעת השלכת פסולת בשטחו והבערתה. כל הגורמים האזרחיים תמכו בחקיקה וסברו כי היא הכרחית למניעת התופעה ולהשלמת החוקים הקיימים.

לאור זאת, הוועדה ממליצה על חקיקה שתטיל חובה על בעל מקרקעין או מי שהמקרקעין נתון לשליטתו, לנקוט פעולות סבירות למניעת השלכת פסולת בשטחו והבערתה, במיוחד אם הדבר חוזר על עצמו מספר פעמים. זאת ועוד, הוועדה ממליצה להמשיך ולבחון היתכנות להטלת חזקה או אחריות מוגברת על בעל מקרקעין שהובערה בהם פסולת בניגוד לחוק.

מעבר לכך, בדיוני הוועדה התברר כי אף שהרשויות מודעות לקיומם של אתרים שבהם מושלכת פסולת באופן שאינו מוסדר ואינו חוקי, לא ננקטות כלפיהם פעולות אכיפה מספיקות. מעבר להוראות חוק שמירת הניקיון, בוועדה דובר על האפשרות לפעול נגד הפעלת אתר פסולת גם באמצעות כלי האכיפה הקיימים בחוק, משום שהפעלת אתר פסולת טעונה רישיון עסק ועל כן הפעלת אתר פסולת שאינו חוקי ושאינו רישיון היא עבירה גם לפי חוק רישוי עסקים. צוין כי חוק רישוי עסקים תוקן באופן מקיף בעת האחרונה ונוספו בו אמצעי אכיפה. בין השאר, טויבו ההליכים המאפשרים הוצאת צו הפסקה מינהלי וצו הפסקה שיפוטי לעסק הפועל ללא רישיון, נוספה אפשרות להטלת עיצומים כספיים ועוד.

נושא זה לא מוצה במהלך דיוני הוועדה. ואולם, הוועדה סבורה כי יש בו כדי לסייע בריסון תופעת האתרים הפירטיים. על כן, הוועדה ממליצה לרשויות המקומיות לעשות שימוש בחוק רישוי עסקים, לרבות הוצאת צווי הפסקה מינהליים ושיפוטיים לעסקים להפעלת אתרי פסולת הפועלים ללא רישיון ובניגוד לחוק.

הוספת כלים מתחום המשפט האזרחי

במהלך דיוני הוועדה הוצע לבחון הוספת כלים שאינם פליליים לסיוע בהתמודדות עם תופעת הבערת הפסולת. בעקבות הדיונים בוועדת המשנה ובמסגרת דיונים בהצעת חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) (תיקון מס' 10), התשע"ט–2018 שהוזכר לעיל, הוצע כי הצעת החוק תכלול תיקון שיאפשר להחיל את הוראות החוק גם על מניעת הבערת פסולת.

לפי החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב–1992, מותר ליחידים ולעמותות אזרחיות העוסקות בהגנת הסביבה שאושרו לעניין זה לפי החוק להגיש לבית המשפט תובענה להוצאת צו כלפי מי שגרם או עומד לגרום למפגע סביבתי, שיוורה לו למנוע את המפגע הסביבתי או לתקן את הטעון תיקון ולהשיב את המצב לקדמותו. בדרך זו החוק מאפשר אכיפה אזרחית שבכוחה להשלים ולחזק את פעילות האכיפה הננקטת על ידי המדינה. במסגרת התיקון לחוק נוספה להגדרה "זיהום על ידי פסולת", המופיעה כיום בחוק, גם **הבערת פסולת המתבצעת בניגוד להוראות סעיף 2א לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד–1984**. תוספת זו מאפשרת ליחידים ולארגונים אזרחיים המנויים בתוספת לחוק למניעת מפגעים סביבתיים להגיש לבית המשפט תובענה להוצאת צו מניעה או צו תיקון במקרים שבהם הייתה הבערת פסולת אסורה. החוק אושר בכנסת בקריאה שנייה ושלישית ב"ח בטבת התשע"ט (26 בדצמבר 2018) ונכנס לתוקף ביום פרסומו ברשומות.



הוועדה ממליצה למשרד להגנת הסביבה לפעול לחיזוק גורמים אזרחיים שיפעלו למיגור התופעה, בין היתר באמצעות שימוש בתיקון בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב – 1992.

בנוסף, כחלק מהצורך להוסיף כלים אזרחיים לטיפול בתופעה, הוועדה קוראת למשרד המשפטים ולגורמים הרלוונטים לעניין, לבחון כיצד ניתן להשית את עלויות הכיבוי והפינוי של גורמי האכיפה על מי שפעל לביצוע שריפה של פסולת באופן בלתי חוקי או היה שותף לדבר העבירה.

2.3. החלטות ממשלה

לפי נתונים שהוצגו בדיוני ועדת המשנה, רוב השרפות של פסולת המושלכת באופן בלתי חוקי מתבצעות בשטחי יישובי החברה הערבית או סמוך להם, בין השאר בשל מחסור בתשתיות לפינוי פסולת ולטיפול בה באותם יישובים. במרוצת השנים הכירה ממשלת ישראל בצורך בהקמת תשתיות ובנקיטת מהלכים לתכנון הטיפול בפסולת באותן רשויות כצעדי מנע, לצד סיוע בטיפול במפגעים הקיימים ושיקום של שטחים פתוחים שבהם הושלכה ונשרפה פסולת באופן בלתי חוקי.

להלן מוצגים בפירוט שתי החלטות הממשלה מהשנים 2013 ו-2014 שהובילו להפעלת התוכנית "סביבה שווה" והכלים שמשמשים את המשרד להגנת הסביבה, בשילוב זרועות עם הרשויות המקומיות בחברה הערבית, כדי לקדם את הטיפול בנושא.

החלטות ממשלה בנושא הטיפול בפסולת במגזרי המיעוטים – תוכנית "סביבה שווה"

בהחלטת ממשלה 1496 ממרץ 2014, אשר עסקה בנושא הסדרת פסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, ובהחלטת ממשלה 546 מיולי 2013, אשר עסקה, בין השאר, ביישום התוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים, נקבעו כמה החלטות. להלן עיקריהן:³⁴

- בהחלטת הממשלה 546 הוקצו כ-40 מיליון ש"ח לסיוע ביישום התוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב, שכללה תקצוב פעולות משולבות בתחומי תכנון וניהול משק הפסולת; הקמת תשתיות מחזור אזוריות ומקומיות; שיקום ופינוי מפגעי פסולת קיימים; חינוך והסברה בתחומי הגנת הסביבה וכן אכיפה ופיקוח. התוכנית פעלה בשנים 2013–2017.³⁵
- בהחלטת הממשלה 1496 אושרה תוכנית "סביבה שווה" לשנים 2014–2017 לסיוע ל-30 מיישובי החברה הערבית בשלבי תכנון הטיפול בפסולת, הקמת תשתיות למחזור פסולת, הסרת מפגעים ושיקום שטחים פגועים, הטמעת ערכי קיימות וחשיבות המחזור במוסדות הלימוד ויישום פעולות אכיפה מוגברות לטיפול במפגעי הפסולת באמצעות הקמת איגודי ערים.

³⁴ החלטה 1496 של הממשלה ה-33, [הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית](#), 23 במרץ 2014.

³⁵ החלטה 546 של הממשלה ה-33, [אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעסקת מחנות צה"ל לנגב](#), 14 ביולי 2013.



- יישומה של תוכנית "סביבה שווה" החל רק במהלך שנת 2016. התוכנית תוקצבה בשתי פעימות (במרץ 2016 ובמאי 2016). בשנה זו גם הורחבה התוכנית מעבר לתוכנית המקורית, והיא כוללת כעת 74 רשויות מקומיות ומתוקצבת בסך הכול בכ-300 מיליון שקלים מכספי קרן הניקיון.³⁶ על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בראשית שנת 2019 היה הניצול התקציבי של התוכנית כ-240 מיליון ש"ח מכלל התקציב שאושר במסגרת החלטה 1496.³⁷
- בשל העיכוב בתחילת יישום החלטת הממשלה, הוארכה התוכנית על לסוף שנת 2019, והיה בכוונת המשרד להגנת הסביבה לבקש להאריכה עד לסוף שנת 2021.³⁸ ואולם בשל התפזרות הכנסת ה-21 טרם המועד וכינונה של ממשלת מעבר, נראה כי לא ניתן יהיה לממש את כוונות המשרד בתחום זה באמצעות הארכת הוראת השעה כפי שהיא באה לידי ביטוי בהצעת התקציב ויהיה צורך לממשה באופן אחר.³⁹
- במסגרת החלטת הממשלה 1489 מיוני 2016, שבה אומצה התוכנית הממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016–2020, נקבע, בין היתר, כי המשרד להגנת הסביבה יכין תוכנית לקידום הטיפול בפסולת והמחזור ביישובים הבדואיים. לצורך גיבוש התוכנית ויישומה, הקצה משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה תקציב תוספתי בסך 5 מיליון ש"ח לשנים 2016–2020, והמשרד להגנת הסביבה הקצה מתקציב קרן הניקיון 5 מיליון ש"ח נוספים. בסך הכול התוכנית תוקצבה ב-10 מיליון ש"ח לשנים 2016–2020.⁴⁰

2.4. תוכניות עבודה

המשרד להגנת הסביבה אחראי לעיצוב המדיניות הסביבתית בישראל וליישומה, ובכלל זה תחום הטיפול בפסולת. אחריות המשרד היא לאכוף את החקיקה שעניינה הפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא-מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת. המשרד גם מופקד על הפיקוח על חוקי הגנת הסביבה ברשויות המקומיות ואכיפתם.

בשנת 2018, במסגרת הצעת התקציב לשנת 2019, נמסר כי המשרד פועל לקידום של כמה פרויקטים, ובהם תוכנית לאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משרפת פסולת בשטחים פתוחים כיעד מרכזי בתוכנית העבודה. על פי הצעת התקציב, במסגרת התוכנית המשרד יפעל להתקנת תקנות שקובעות חובת טיפול בפסולת חקלאית ואיסור בחוק לשרפתה.⁴¹ נוסף על כך, המשרד יקדם פיקוח על השלכה והבערה של פסולת בשטחים הפתוחים ואכיפה ייעודית לנושא זה. המשרד אף יעניק תמריצים תקציביים להקמת תשתיות טיפול ארציות ואתרי קצה, ולהבאת הפסולת החקלאית לטיפול במתקנים.⁴²

בהקשר זה, בתוכניות העבודה לשנים 2018 ו-2019 הגדיר המשרד את צמצום זיהום האוויר הנגרם משרפות בשטחים פתוחים כיעד. בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019 נקבעו, בין השאר, יעדים אלה: הפחתה ב-20%

³⁶ מזכירות הממשלה, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – תיקון החלטת ממשלה, 9 בינואר 2019.

³⁷ אורי טל, מרכז פסולת יבשה, האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

³⁸ משרד ראש הממשלה, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית – תיקון החלטת ממשלה, 17 בינואר 2019.

³⁹ לפי התייחסות של עמותת "אזרחים למען הסביבה" לטיטות דוח זה, ביישום התכנית נפלו ליקויים רבים. להרחבה ראו נספח 2 לדוח זה.

⁴⁰ החלטה 1489 של הממשלה ה-34, תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016–2020, 2 ביוני 2016.

⁴¹ נציין כי בהתייחסות משרד החקלאות לטיטות הדוח, הוא מתנגד למהלך. ראו בהרחבה בנספח 2 לדוח זה.

⁴² הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר – המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.



של מספר השרפות בשטחים הפתוחים בהשוואה לשנת 2018; פינוי 100 מפגעי פסולת בשטחים פתוחים ומיפוי של מפגעי פסולת בשטחים פתוחים באמצעות מערכת ממוחשבת.⁴³

מתוכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2019 ומתשובת המשרד על פניית הוועדה אפשר ללמוד כי במהלך שנת 2019 תופעל **יחידת פיקוח משולב למניעת השלכות פסולת בשטחים הפתוחים**. לפי תשובת המשרד, מטרת היחידה היא מניעת זיהום אוויר הנגרם כתוצאה משרפות בשטחים פתוחים באמצעות איתור ערימות פסולת, פיקוח ומניעת השלכה והבערה של פסולת, סיוע בצעדי אכיפה כנגד משליכי פסולת ומבעירי פסולת וסיוע בפינוי פסולת.

מתשובת המשרד ומן הנאמר בדיוני ועדת המשנה אפשר ללמוד כי היחידה תופעל באמצעות רשות הטבע והגנים ויהיו בה מנהל יחידה ו-13 פקחים. גיוס כוח האדם ליחידה החל באחרונה, ועל פי הצפוי היא תופעל ברבעון השני של שנת 2019. **לדברי אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע במשרד להגנת הסביבה, כיום אושרו ליישום במסגרת התוכנית הלאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משרפת פסולת בשטחים פתוחים 50 מיליון שקלים לשנים 2019–2021: כ-25 מיליון שקלים להקמת יחידת הפיקוח והפעלתה, כ-15 מיליון שקלים לפינוי פסולת שהושלכה בשטחים פתוחים וכ-10 מיליון שקלים לניטור ולמעקב שוטף.**⁴⁴

לפי המשרד להגנת הסביבה, נכון ליוני 2019, החלה יחידת הפיקוח לפעול ברוב המחוזות לאחר עריכת קורס הכולל הסמכה ייעודית. ליחידה מונה מנהל האחראי על תכנון ויישום תכנית העבודה על פי צרכי השטח ובתיאום עם המשרד להגנת הסביבה. מטרת עבודתם של פקחי היחידה היא להגדיל את הנוכחות של גורמי האכיפה והפיקוח בשטח, את איתור עברייני הפסולת ולייעל את הליכי האכיפה. בנוסף, צוין כי פקחי היחידה עובדים גם בסופי שבוע ובערבים.⁴⁵

נציין כי יעד מרכזי שהוגדר בהצעת התקציב של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2019 הוא הכנה של **תוכנית לאומית לטיפול במניעת מפגעים ביהודה ושומרון וזיהום חוצה גבולות**. בדומה לדיווחים שנמסרו במהלך דיוני ועדת המשנה, בהצעת התקציב צוין כי בשטחי יהודה ושומרון יש מפגעים סביבתיים רבים ובולטת שם תופעת שרפת פסולת בשטחים פתוחים. המפגעים הסביבתיים בכלל ושרפת פסולת בשטחים פתוחים בפרט עלולים לפגוע בתושבים המתגוררים ביישובים אלו וביישובים סמוכים. לפי הצעת התקציב, התוכנית תפעל לצמצום ולמיגור המפגעים ותתמקד במפגעי ביום ופסולת, בשיפור המצב הסביבתי ובהגברת הפיקוח הסביבתי הכולל.⁴⁶ ובהגברת הפיקוח הסביבתי הכולל.⁴⁷ לפי התייחסות המשרד להגנת הסביבה לדוח זה, שהועברה אל הוועדה ביולי 2019, הצעת המחליטים בנושא זיהום חוצה גבולות מוכנה לדיון בממשלה. עם זאת מאחר וזוהי ממשלת מעבר, לא ניתן להעלותה לממשלה כפי שהיא.⁴⁸

⁴³ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019.

⁴⁴ אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2019.

⁴⁵ התייחסות המשרד להגנת הסביבה לטיטות הדוח, התקבל באמצעות דוא"ל, יולי 2019.

⁴⁶ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר – המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.

⁴⁷ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר – המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.

⁴⁸ התייחסות המשרד להגנת הסביבה לטיטות הדוח, התקבל באמצעות דוא"ל, יולי 2019.



3. מיפוי הגופים העוסקים בטיפול ובאכיפה בסוגיית השלכת פסולת בלתי חוקית והבערתה

בפרקים הבאים של דין וחשבון זה מוצגים הגורמים שיש להם סמכויות בתחומי הטיפול והאכיפה בנושא השלכת פסולת בשטחים פתוחים והבערתה, תחומי אחריותם ופעילותם לקידום הטיפול בתופעה: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, הרשויות המקומיות, הרשות הארצית לכבאות והצלה ומשטרת ישראל. אף שגם יחידת פיצו"ח⁴⁹ של משרד החקלאות וקמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי של אזור יהודה והשומרון הם גופים רלוונטיים לעניין הטיפול בשרפות הפסולת, לא נעסוק בהם בדין וחשבון זה, מכיוון שדיוני הוועדה לא עסקו בהם, ויש מקום לבחון את השתלבותם במערך המניעה, הטיפול והאכיפה בהמשך הדיונים.

3.1. המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה (בפרק זה: המשרד) הוא הגוף הממשלתי אשר מתווה, מעצב ומיישם את המדיניות הסביבתית במכלול התחומים הרלוונטיים, ובהם תחום הטיפול באשפה. **אחריות המשרד היא לאכוף את החקיקה שבה מוסדר תחום הפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא-מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת.** המשרד גם מופקד על פיקוח ועל אכיפה של חוקי הגנת הסביבה ברשויות המקומיות.

יתר על כן, ברמה המקומית המשרד תומך כספית ב-52 יחידות סביבתיות שהוקמו בערים ובאיגודי ערים. יחידות סביבתיות אלה הן למעשה זרוע ביצועית של המשרד בתחומי השלטון המקומי. הן המוציאות לפועל של המדיניות הסביבתית ברמה המוניציפלית והמשמשות גוף מייעץ לשלטון המקומי בנושאים סביבתיים.⁵⁰

המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית של המשרד בתחום האכיפה הפלילית וההרתעה. המשטרה הירוקה דואגת להגנת הסביבה באמצעות פיקוח ובאמצעות אכיפת החוקים והתקנות, עורכת מעת לעת מבצעי אכיפה מיוחדים בנושאים סביבתיים, אוספת ראיות (באמצעות תיעוד, צילום ואיסוף מידע מהשטח) ומלווה את הטיפול בתיקי החקירה ובעברייני הסביבה עד להעמדתם לדין. פעילותה נחלקת לשלוש רמות: ארצית, מחוזית ומקומית.⁵¹

בהקשר לשרפות פסולת, עמדת המשרד היא כי **באחריותו לאכוף את החקיקה הקשורה לטיפול בפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא-מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת. לשיטתו, כיבוי השרפות הוא משימה שבאחריות כוחות הכיבוי וההצלה.** לפי עמדת המשרד שהובאה בפני ועדת המשנה, בתחום השרפות תפקיד המשרד הוא להתערב באירועי חירום שבהם יש זיהום אוויר רב ושמסתבר שיש צורך בנקיטת פעולות בעקבות זאת (למשל הוראות על הסתגרות או פינוי). עוד נמסר כי גורמי המשרד יוצאים לשטח גם בעקבות פניות בנושא שרפות שהטיפול בהן אינו חלק מתפקיד המשרד, כדי לוודא כי אכן נעשות פעולות כיבוי.⁵²

משנת 2017 המשרד מפעיל מוקד חירום הפועל 24 שעות ביממה וזמין לקבלת פניות מהציבור. צוות המוקד מדרג את מידת הדחיפות של הטיפול במפגעים, מעדכן ומפעיל את הגורמים במשרד המטפלים באירועי סביבה ועוקב

⁴⁹ היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות (פיצו"ח – פיקוח על הצומח והחי)

⁵⁰ המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il/AboutOffice/Pages/default.aspx>

⁵¹ המשרד להגנת הסביבה, המשטרה הירוקה, כניסה: 12 בינואר 2018; אורי טל ספירו, **אכיפה סביבתית באמצעות המשטרה הירוקה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2007.

⁵² המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושריפתה, 31 בינואר 2019.



אחר הטיפול במפגעים. המוקד יוצר קשר עם גופי חירום והצלה אחרים.⁵³ מנתונים שמסר המשרד לוועדת המשנה אפשר ללמוד כי כ-1,800 שרפות פסולת דווחו למוקד החירום של המשרד בשנת 2018. **בכלל המקרים הפנייה הועברה במקביל לטיפול רשויות אחרות (הרשות הארצית לכבאות והצלה וקמ"ט איכות הסביבה באיו"ש) לצורך כיבוי השרפה בלבד. רק ב-214 מקרים הגיע כונן סביבה או צוות אחר מטעם המשרד אל השטח.**⁵⁴

הטיפול של המשרד להגנת הסביבה באירועים של שרפות פסולת בשטחים פתוחים לצורכי אכיפה נחלק בין מנהלי המחוזות לבין המשטרה הירוקה, שהיא זרוע אכיפה ארצית ויש לה סמכויות חקירה ואכיפה נרחבות יותר. ככלל, ההחלטה אם בעקבות שרפת פסולת יש להמשיך בפעילות אכיפה (מינהלית או פלילית) נתונה בידי מנהל המחוז. באירועים שבהם הוחלט על נקיטת הליכי אכיפה, מנהל המחוז מקדם את פעילות האכיפה הנדרשת. פניות מהמחוזות מועברות אל המשטרה הירוקה אם מדובר במקרה שאינו מתאים לאכיפה על ידי מנהל המחוז.⁵⁵ הוועדה ביקשה לקבל מידע על מספר הפניות שהועברו לטיפול המשטרה הירוקה אולם מטעם המשרד נמסר כי אין בידו אפשרות להשיב על שאלה זו.

⁵³ המשרד להגנת הסביבה, מוקד הסביבה – מבצעים וחירום, כניסה : 4 במרץ 2019.

⁵⁴ המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת : פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושריפתה, 31 בינואר 2019.

⁵⁵ שם.



פעילות אכיפה מיוחדת של המשרד להגנת הסביבה: מבצע קשת בענן

מדצמבר 2017 ועד מרץ 2018 קיים המשרד להגנת הסביבה במחוזות הצפון והמרכז מבצע אכיפה מיוחד המכונה "קשת בענן". מטרת המבצע הייתה צמצום התופעה של שרפת פסולת במרחבים המוניציפליים ובשטחים הפתוחים באמצעות איתור מוקדי שרפה פעילים במחוז המרכז ובמחוז הצפון, הגברת הנוכחות והנראות של גורמי הפיקוח והאכיפה בשטח ומימוש סמכויות האכיפה של המשרד ושל הגורמים האחרים בתחום (הזנקת כוחות). במסגרת המבצע, צוותי סיור המורכבים ממפקחי המשטרה הירוקה, מפקחי המחוזות, שוטרי המדור להגנת הסביבה והיחידות הסביבתיות ביצעו משימות פיקוח, אכיפה וסילוק מפגעים סביבתיים שמקורם בשרפות בשטחים פתוחים. הצוותים סיירו בשטח הפתוח כדי לאתר מוקדי שרפות פוטנציאליות ושרפות פעילות. כמו כן, הכוחות מיפו מוקדים פעילים לצורך עדכון מפות של מפגעים פוטנציאליים.

אמצעי האכיפה שננקטו: 45 התראות, תשעה צווי ניקוי ושבעה עיצומים כספיים (בהליכים). נוסף על כך, במסגרת המבצע נערכו 12 שימועים ותשעה תיקי אכיפה הועברו לטיפול המשטרה הירוקה.

בהמשך למבצע קשת בענן נעשה גם מבצע משותף של המשטרה הירוקה עם רשות הטבע והגנים, מחוז הצפון ומחוז חיפה של המשרד לאיתור ערימות פסולת ובעירות באזור הקריות. הפעילות נמשכה כשבועיים, ובמהלכה אותרו ודווחו 42 אירועי בעירה באתרים שונים. עניינם של 11 מן האתרים האלה הועבר לטיפול אכיפתי.

בנוסף, בעקבות המבצע עלה כי חלקן של שרפות הפסולת העירונית בכלל שרפות הפסולת גדול במידה ניכרת מההערכה המוקדמת של המשרד בעניין זה, ושיעורן הוא כ-30% מכלל הפסולת הנשרפת.

3.2. משטרת ישראל

מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל הוא יחידה ארצית במימון המשרד להגנת הסביבה הכפופה מבחינה פיקודית לאגף המבצעים של משטרת ישראל, ומבחינה לוגיסטית – למשרד להגנת הסביבה. שוטרי המדור שובצו לאשכול אכיפה במשטרה הירוקה ולפעילות במדור מול מחוזות המשטרה בנושאים משטריים שיש להם זיקה לחוקי הגנת הסביבה, באישור המשרד להגנת הסביבה. על פי נתונים שנמסרו לוועדה, כיום עובדים במדור שישה סיירים, חמישה בוחני רכב (שעוסקים בפעילות שאינה קשורה בפסולת) ושני קצינים בדרגת רפ"ק, ובהם תובעת אחת.

המדור מקיים מבצעים משולבים עם יחידות אחרות של משטרת ישראל ועם גופי האכיפה ומטות המחוזות של המשרד להגנת הסביבה ורשות שמורת הטבע והגנים. הקמת המדור נועדה לשפר את התיאום בין המשרד למשטרה ולאפשר לגורמי האכיפה במשרד להסתמך על סמכויות שיש בידי שוטרי משטרת ישראל ואין בידי אנשי המשטרה הירוקה. המשטרה הירוקה מגדירה למדור יעדים, והוא אמור לבצע פעולות להשגתם בתיאום עמה.

מנציג המדור נמסר כי אף שתופעת ההשלכה והשרפה של פסולת באופן בלתי חוקי בשטחים הפתוחים הלכה והתרחבה עם השנים, תקני כוח האדם במדור לא הלמו את מידת פעילותו ואת היקף המשימות המוטלות עליו



ובהתמודדות עם תיקי תביעה הוא נתון בעומס שהוגדר על ידי נציגי היחידה כבלתי סביר. כמו כן, בשל מיעוט כוח האדם המוגדר בתקני המדור נדרש שיפור באמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותו, לדוגמה מעבר ממתן דוחות באופן ידני לשימוש בדוחות ממוחשבים באמצעות מחשב לוח (טאבלט); רכישת ציוד לרכבי המשטרה לצורך כיבוי של שרפות קטנות יחסית, במקום פנייה אל כב"ה; רכישת מצלמות ניידות לצורך תיעוד של מקרי השלכת פסולת ושרפה שלה במקום שליחת אנשי סיור אל המקום לצורך מארבים.

נוסף על כך, נציג המדור טען לפני הוועדה שיש לאפשר למתנדבי משטרה לפעול בתחום הגנת הסביבה, כשם שמקנים למתנדבים בתחנות המשטרה סמכויות פעולה בתחומים אחרים, לרבות הסמכות להטיל קנסות. לדבריו, הדבר ישפר את יכולות האכיפה של המדור ויאפשר תגובה מהירה יותר בעקבות דיווחים של אזרחים על מוקדים של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה.

עוד עלה כי יש מקום להוסיף למערכת המדידה של משטרת ישראל גם את הטיפול בתחום מטרדי איכות חיים, ובהם השלכת פסולת ומטרדי שרפות לא חוקיות, ובכך להדגיש את חשיבות הטיפול של השוטרים בעבירות אלו. בהקשר זה יש לציין כי בסקר שנערך מטעם המשרד לביטחון הפנים בשנת 2016 ציינו 40% מהמשיבים שהשלכת פסולת נפוצה באזור מגוריהם במידה בינונית ויותר, וכשליש מהמשיבים ענו תשובה דומה בנוגע למטרדי שרפות לא חוקיות.⁵⁶

הוועדה דנה בנושא גורמי האכיפה השונים בתחום מניעת השלכת הפסולת ושריפתה. סביב השולחן נשמעו דעות רבות התומכות בהעברת האכיפה למשטרה הכחולה, בין השאר עקב מעורבותם של גורמים עבריינים בהשלכת הפסולת. כמו כן הועלו תהיות, האם נכון לפצל את הסמכות מהאחריות, ולהעביר את האכיפה לרשות הטבע והגנים, במקום להרחיב ולחזק את גורמי האכיפה הקיימים היום. אחת הדאגות שהובעו בוועדה הייתה, כי לפקחי רט"ג אין סמכויות לעצור עבריינים ואפילו לא לבקשם להזדהות.

אי לכך, הוועדה ממליצה כי יתקיים דיון מיוחד של משרדי הגנה"ס, הפנים, בט"פ והמשטרה, לבחינת כל נושא האכיפה והגורם האחראי לה. בכל מקרה יש לדאוג לכך שלגורם האכיפה יהיו כל הסמכויות המתבקשות לצורך ביצוע תפקידו.

⁵⁶ המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, [הערכות הציבור על מטרדי איכות חיים באזור המגורים 2016](#), עודכן: 5 בנובמבר 2017.



3.3. הרשות הארצית לכבאות והצלה (כב"ה)

הרשות הארצית לכבאות והצלה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, המופקד על כיבוי דליקות ומניעתן, מניעת התפשטותן של דליקות, חילוץ והצלה של לכודים וטיפול באירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים. הרשות הוקמה מתוקף [חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012](#), והיא כפופה למשרד לביטחון הפנים. על פי הנתונים שהוצגו קודם לכן בדיון וחשבון זה, הרשות מטפלת בכל שנה באלפי מקרים של שרפות בשטחים פתוחים הנגרמות מהשלכה והבערה של פסולת או גזם באופן בלתי חוקי. יש לציין כי הטיפול של הרשות באירועים אלו אינו מעוגן בהוראת נציב ואף לא בחקיקה⁵⁷ אלא מבוסס על סיכום בין המשרד להגנת הסביבה לכב"ה.⁵⁸

ניהול כלל הפעילות המבצעית של הרשות הארצית לכבאות והצלה, לרבות אירועי שרפות פסולת, נעשה באמצעות **מערכת טכנולוגית המכונה "שלהבת"**. בין היתר, למערכת יש אפשרות לנהל ולתעד את כל שלבי הטיפול באירועים מבצעיים: מפתיחת אירוע, דרך עדכון שוטף של הפעילות באירוע ועד לסגירתו. המערכת כוללת גם מידע על הקצאת משאבים לאירוע – צוותים וכלי רכב, חישוב מסלולי נסיעה מומלצים על גבי מפה, איכון כבאות ושימוש במפה ממוחשבת (GIS).⁵⁹ בהקשר זה יש לציין כי למוקד החירום של המשרד להגנת הסביבה יש הרשאות צפייה במערכת זו.

⁵⁷ מענה על פנייה ללשכת נציב כבאות והצלה, התקבל באמצעות דוא"ל, 6 במרץ 2019.

⁵⁸ המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושרפתה, 31 בינואר 2019.

⁵⁹ [הרשות הארצית לכבאות והצלה](#)



נתונים על אכיפה

להלן מוצגים נתונים שהתקבלו בתקופת דיוני ועדת המשנה, מגורמי אכיפה שונים – בהיעדר גוף המתכלל את נתוני האכיפה.

ממדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל והמשטרה הירוקה נמסר כי בשנים 2017–2018 התנהלו על ידי שוטרי המדור, שוטרי השיטור העירוני ומפקחי המשטרה הירוקה בסך הכול כ-120 תיקי חקירה ובוצעו תפיסות של כלים שהיו מעורבים בעבירות השלכת פסולת.

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי בשנים 2017–2018 הוגשו 21 כתבי אישום בתחום הפסולת בתהליך של **אכיפה פלילית**. סכום כלל הקנסות על פי גזרי הדין שניתנו בכתבי אישום אלו הוא כ-6 מיליון ש"ח. במשרד מבקשים להדגיש כי תיקי החקירה בעבירות הקשורות בפסולת הפכו מורכבים והם מנוהלים בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל, בין היתר משום שלעיתים עוברי העבירות הם גורמים עברייניים מקרב משפחות פשע ועבריינים רצידיוויסטים (עבריינים חוזרים). כמו כן, במשרד ביקשו לציין כי יש מחסור בעורכי דין, והזמינות המועטה של התובעים מעכבת את קצב הטיפול בתיקים.

נוסף על המישור הפלילי, בשנים אלו ניתנו במסגרת של **אכיפה מנהלית** 44 צווי שמירת הניקיון, מהם 19 (43%) הובילו לסילוק הפסולת על ידי הגורם שאליו הוגש הצו; בתשעה מקרים האכיפה המינהלית נמשכת וב-11 מקרים נוספים יש המשך של אכיפה פלילית. על פי הודעת המשרד, רוב הצווים ניתנו לרשויות מקומיות בגין ערימות פסולת שנמצאו בשטחן.

במענה על פניית הוועדה נמסר מהמשרד כי בשנת 2019 **הגברת הפיקוח והאכיפה של דיני הסביבה** – יעד שהמשרד הגדיר בתוכניות העבודה שלו – תיעשה באמצעות יחידת מניעת השרפות שהמשרד מקים בימים אלו באמצעות רשות הטבע והגנים. יחידה משולבת זו תפעל באמצעות איתור ערימות פסולת, פיקוח למניעת השלכה והבערה של פסולת, סיוע באכיפה כנגד משליכי פסולת ומבעירי פסולת וסיוע בפינוי פסולת. ביחידה יהיו מנהל ו-13 פקחים, והמימון לפעולתה (כ-25 מיליון שקלים) אושר לשנים 2019–2021, ולפי בדיקת הוועדה טרם נקבעו יעדים תוצאתיים לפעולותיה.

לאור מספרן הרב של השריפות הפירטיות, הוועדה מוצאת שמספר תיקי החקירה שנפתחו ומספר צווי פינוי הפסולת שהוצאו, הינו מדאיג, מפתיע ומעורר תהיות.



3.4. משרד הפנים והרשויות המקומיות

השלטון המקומי בישראל פועל באמצעות 257 רשויות מקומיות (75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות). שירותי הרשויות המקומיות לתושבים נחלקים לשניים: שירותים ממלכתיים, שהם באחריותם ובפיקוחם של משרדי הממשלה אך הרשויות המקומיות מספקות אותם, כגון שירותי חינוך ורווחה; ושירותים מוניציפליים, שהרשויות המקומיות מספקות לפי החובות והסמכויות שנקבעו להן בדין, ובהם שירותי ניקיון ופינוי אשפה, על פי הוראות החוק. לרשות המקומית ניתנו סמכויות נרחבות כדי לאפשר לה למלא את תפקידיה. בין היתר ניתנה לרשות המקומית הסמכות להטיל מיסים, לקבוע אגרות והיטלים ולגבות אותם מהתושבים ומבעלי העסקים הפועלים בתחום שיפוטתה. יתר על כן, החוק מעניק לרשויות המקומיות סמכויות לשם ביצוע תפקידן כדי שיוכלו למנוע מפגעים ולסלקם. כך, בסעיף 242 בפקודת העיריות נקבע כי אחד מתפקידי העירייה הוא "למנוע הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור", ⁶⁰ ובסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1951, ואף בסעיף 63(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבע כי המועצה היא המוסמכת למנוע דלקות ולכבותן, לסלק מפגעים, למנוע תקלות ועוד. ⁶¹

משרד הפנים הוא הגורם המאסדר והמפקח בכל הנוגע לאופן ההתנהלות של הרשויות המוניציפליות בישראל, בין היתר באמצעות הפצת חוזרי מנכ"ל המחייבים את הרשות לפעול על פי אמות מידה שהמשרד קובע בתחומים שונים. בחוזר המנכ"ל מספטמבר 2015 אושר לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים במכרז של החברה למשק ולכלכלה (להלן: משכ"ל) לאיסוף ופינוי של אשפה ופסולת מוצקה. מכרז זה, שמתעדכן מדי שנה, כולל התחייבויות של קבלני פינוי האשפה כלפי הרשות ובהן חובת שקילה של המשאיות, התקנה של מערכות ניטור המבוססות על מיקום (GPS) ואמצעים טכנולוגיים נוספים לניהול הפסולת ברשות כגון גלאי נפח.

בפגישה שקיימה יושבת-ראש ועדת המשנה עם מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה הוחלט כי תיבדק ההיתכנות של הסדרת הסוגיה באמצעות חוזר מנכ"ל שפרטיו יתואמו בין המשרדים. ⁶²

אכיפה בתחום השלכת פסולת והבערתה על ידי הרשויות המקומיות

בדיוני הוועדה נדונו מגוון כלים שיש לרשויות המקומיות בטיפולן בנושא השלכת הפסולת והבערתה, אם בשלב המניעה ואם בשלב האכיפה:

- **חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008**, מחייב מועצה מקומית או עירייה שבה מתגוררים למעלה מ-20,000 תושבים למנות פקחים כדי לאכוף את חוקי הגנת הסביבה; לרשויות מקומיות שבהן פחות מ-20,000 תושבים החוק מאפשר שיקול דעת אם למנות פקחים לצורך זה.

⁶⁰ פקודת העיריות [נוסח חדש].

⁶¹ צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁶² ורד קונסטנטיני, לשכת מנכ"ל משרד הפנים, שיחת טלפון, 4 בפברואר 2019.



בדיוני הוועדה עלה כי למשרד אין נתונים על מספר הפקחים שהוכשרו על ידי הרשויות המקומיות למטרות אכיפת חוקי הגנת הסביבה, ועל עיסוקם בפועל של פקחים אלה בנושא שרפת פסולת.

- **הטלת חיוב אישי על ראשי רשויות שפועלות בתחום פינוי האשפה ללא מכרז** – חיוב אישי הוא הליך מינהלי שבסופו עשוי מי שנמצא אחראי להוצאה שלא כדין מקופת רשות מקומית להידרש להשיב לקופת הרשות, מכיסו הפרטי, את סכום ההוצאה המנוגדת לדין שלה היה אחראי – כולה או חלקה.⁶³ לדברי היועץ המשפטי של משרד הפנים בדיוני ועדת המשנה, אין בידיו נתונים על השימוש בכלי זה בשנים האחרונות במקרים של הפרת חובות הנוגעות למכרזים לטיפול בפסולת העירונית. אולם מנתוני המשרד נראה שככלל, השימוש בכלי זה הוא מצומצם למדי.

- **פינוי משותף של פסולת במסגרת אשכול רשויות מקומיות/אשכול אזורי.** אשכול רשויות הוא דגם חדש יחסית של איגוד ערים המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו, בהתאם לחוק איגודי ערים, התשט"ו–1955, (פרק א' 1: אשכול רשויות מקומיות). שלא כמו איגוד ערים, האשכול הוא גמיש בתחומי העיסוק שלו ואינו מוגבל לתחום שלשמו הוקם. ככלל, האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות שחברות יחד לשם שיפור איכות החיים של התושבים, מתוך מיצוי ואיגום של משאבים וקידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים. על פי אתר משרד הפנים, לצורך מימוש מטרות אלו, האשכולות פועלים ליעול אספקת שירותים מוניציפליים בין היתר על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל, תכנון וניהול אזורי של תחומים מרחביים וחוצי גבולות מוניציפליים, ופיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

בדיוני ועדת המשנה התייחסו נציגי משרד הפנים לכוחם של האשכולות האזוריים לארגן באופן יעיל יותר מערכים משותפים של פינוי פסולת. המשרד להגנת הסביבה תומך בכל אשכול בסכום של כ-50 מיליון ש"ח לשם קידום נושאים סביבתיים, ובעיקר הטיפול בפסולת.⁶⁴ **לפיכך, ייתכן שאשכול רשויות מקומיות הוא גורם שיש ביכולתו לתכלול את פעולות האכיפה והמניעה בתחום השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בשטחים פתוחים והבערתה, כיוון שלתופעה יש השפעה מעבר לשטח השיפוט של רשות מקומית אחת.** יצוין כי להתאגדות בדרך של אשכולות יש יתרון על יחידות סביבתיות-אזוריות גם בהקשר של אכיפה סביבתית: פקחי האשכול יכולים לבצע אכיפה בכלל הרשויות המאוגדות באשכול, ואילו ביחידות הסביבתיות יש לפקחי רשות מקומית סמכות בתחומי הרשות שהם עובדיה בלבד.⁶⁵

לפי קול קורא שפרסם משרד הפנים במהלך שנת 2017, התקציב שיועד לטובת הקמת אשכולות אזוריים עמד על 29 מיליון ש"ח, מהם 16 מיליון ש"ח המיועדים לאשכולות שיוקמו בצפון הארץ במסגרת החלטת ממשלה מס' 2262 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, ו-13 מיליון ש"ח לשאר הרשויות המקומיות שיתאגדו באשכולות אזוריים, שהמשרד יקצה באופן שנתי.⁶⁶ בראשית שנת 2019, 115

⁶³ אתר משרד הפנים, חיוב אישי. כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.

⁶⁴ אורי טל, מרכז פסולת יבשה, האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

⁶⁵ שם.

⁶⁶ משרד הפנים, קול קורא להקמת אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017. כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.



רשויות מקומיות (45% מכלל הרשויות המקומיות) מאוגדות ב-10 אשכולות אזוריים, מהם חמישה הוקמו במהלך שנת 2018.⁶⁷ מכלל הרשויות המאוגדות באשכולות, כ-40% הן רשויות מהחברה הערבית והיתר-רשויות יהודיות או מעורבות. בתוכנית העבודה של משרד הפנים לשנת 2019 הוגדר יעד של הוספת שני אשכולות אזוריים והעלאת במספר הרשויות המאוגדות באשכולות ל-130, כך שמחצית מכלל הרשויות המקומיות יהיו מאוגדות בצורה זו.⁶⁸

אחת הבעיות שעלתה בדיון בוועדה בנושא האשכולות האזוריים, היא שההתאגדות היא וולונטרית ולכן לא ניתן לחייב אשכול לצרף אליו רשות הזקוקה להתאגדות, אך אינה רצויה על ראשי הרשויות באשכול. כך לדוגמה, הובא לידיעת הוועדה כי המועצה המקומית מאכר ג'דידה, הסובלת קשות מערימות פסולת ושריפות פירטיות, מעוניינת להצטרף לאחד האשכולות הסמוכים לה, אך האשכולות הסמוכים (בית הכרם וגליל מערבי), אינם ששים לכך.

הוועדה ממליצה למשרד הפנים לקדם תמריצים חיוביים ושליילים כדי לאפשר צירוף רשויות חלשות לאשכול הזקוקות למסגרת זו.

הוועדה סבורה כי האשכולות הינו פתרון טוב לאסדרת פינוי הפסולת בצורה מסודרת ולמניעת השלכתה והבערתה בדרכים פירטיות ולכן יש לעודד התארגנות במסגרת אשכולות.

4. השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושרפת פסולת בישראל: חסמים מרכזיים במניעה, טיפול

ואכיפה

השלכת ושרפה של פסולת באופן בלתי חוקי יכולה להיעשות על ידי מגוון גורמים: אנשים פרטיים, גורמים בשרשרת הטיפול בפסולת, גורמים עברייניים מאורגנים ואפילו הרשויות המקומיות עצמן.

בפרקים הקודמים של דין וחשבון זה תוארה בהרחבה התופעה של השלכת פסולת ושרפתה באופן בלתי חוקי, נסקרו הסיבות לתופעה, נדונו הגופים המופקדים על התמודדות עמה והוצגו האמצעים להסדרתה הנהוגים כיום.

השלכת פסולת ושרפתה בשטחים פתוחים באופן בלתי מוסדר היא תופעה רבת שנים וממדיה הלכו וגדלו עם הזמן. הוועדה מצאה שיש כמה סוגי חסמים בהתמודדות עם התופעה ובמיגורה:

1. חסמים הקשורים **במניעה** מלכתחילה של השלכת פסולת או הטמנתה באופן לא-מוסדר.

2. חסמים הקשורים **באכיפה ובטיפול** בתופעה.

4.1 חסמים הקשורים במניעה

⁶⁷ משרד הפנים, [אשכולות אזוריים בישראל](#). כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.

⁶⁸ משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019.



1. **מחסור במידע ונתונים:** בשל כשלים מבניים בשוק פינוי הפסולת והטיפול בפסולת חסר מידע אמין על כמות הפסולת הנאספת ועל אופן סילוקה. פערי המידע מאפשרים במידה רבה השלכת פסולת באופן בלתי מוסדר, ומקשים את פעילות ההסדרה והאכיפה.
2. **ניהול לקוי של מערך הפסולת ברמה המקומית:** על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, התופעה של השלכת פסולת עירונית בשטחים הפתוחים ושרפה שלה נפוצה בעיקר ביישובי החברה הערבית.⁶⁹ ברבים מיישובים אלו ניהול מערך הפסולת היישובי לקוי, והתשתיות של איסוף ופינוי פסולת לקויות אף הן.
3. **מודעות נמוכה להשלכות של שרפת פסולת ולדרכים חלופיות לטיפול בפסולת.**

חסמים אלו והמלצות הוועדה להתמודדות עימם מפורטים להלן.

מחסור במידע ברמת הרשות המקומית

- א. נורמות מקובלות בתחום מביאות לכך שבחלק מן הרשויות המקומיות התשלום עבור הטיפול באשפה ניתן מראש, ובחלק מהמקרים גם על בסיס של **שיטת חישוב פאושלית** (שבה סכום התשלום מחושב ביחס למחיר **שנקבע מראש**, על פי אומדנים של כמות הפסולת הממוצעת המיוצרת ביישוב) או בשיטה דומה לה, **ולא על בסיס שקילה בפועל** ועל סמך קבלות על תשלומי דמי ההטמנה והיטלי הטמנה. בשיטת תשלום זו, הרשות המקומית אינה בהכרח מודדת את כמות הפסולת הנאספת בפועל, ואין ביכולתה לבדוק אם יש פער בין כמות הפסולת הנאספת לכמות הפסולת המועברת לאתרי הטיפול המוסדרים. כך, לאחר קבלת התשלום עבור פינוי הפסולת המוניציפלית, יש לגורמים עברייניים אינטרס להעביר חלק מהפסולת לאתרי הטמנה בלתי חוקיים, להשליכה בשטחים הפתוחים או לשרוף אותה, כדי לחמוק מעלויות שינוע, תשלום היטל הטמנה ותשלומים אחרים לאתרים המוסדרים.
- ב. בשל **היעדר מערכת טכנולוגית ממוחשבת למעקב אחר שרשרת הטיפול בפסולת** הרשויות המקומיות וגורמי אכיפה אינם יכולים לעקוב ביעילות אחר אופן הטיפול בפסולת מרגע איסופה, דרך שינועה ועד להעברתה למתקן קצה. כך נוצר לגורמים עברייניים תמריץ להשליך את הפסולת באופן פירטי בשטחים הפתוחים, בידיעה שהסיכוי להיתפס הוא נמוך בשל היעדר מעקב.

⁶⁹ המשרד להגנת הסביבה, תכנית למניעת שרפות בשטחים פתוחים- מצגת, התקבל על ידי אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע במשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 20 בפברואר 2019.



הוועדה סבורה שעל משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה להקים מסד נתונים מהימן שיכלול את כמות הפסולת הנזרקת וסוגי הפסולת הנזרקים בסך הכל בכל אחד מהיישובים.

לשיטת הוועדה, יש להפסיק עם המכרזים הפאושלים ולהנהיג פינוי פסולת על פי כמויות נשקלות ונרשמות. לפיכך, הוועדה רואה חשיבות בכך שמשרד הפנים- באמצעות הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים- ייתן עדיפות לטיפול בתופעה ולתמוך ביישובים שעל פי הסכמי מכרז פינוי פסולת יצטרכו לשאת בתשלום גבוה יותר בהשוואה לתשלום המשולם כיום עבור שירות זה.

בראית הוועדה, משרד הפנים צריך לעקוב אחרי נתונים של הכשרת פקחים, לדעת מי הרשויות שעושות איסוף עצמי של פסולת, מי אלו שעושות שימוש במכרזי משכ"ל או במכרזים מטעם האשכולות האזוריים, ולקבל מידע עתי באופן רציף על אופן הטיפול בפסולת ברשויות האחרות.



הוועדה רואה בצמצום הטמנת הפסולת ובנקיטת פתרונות סביבתיים יותר, ובמניעת השלכת פסולת בשטחים פתוחים, שני כלים מרכזיים שעשויים להקטין את כמות הפסולת הנשרפת באופן בלתי חוקי ולצמצם את הצורך בשימוש בכלי רגולציה ואכיפה למיגור התופעה. על כן, הוועדה סבורה כי אסדרה של נושא פינוי הפסולת, אם באמצעות חקיקה ראשית, אם באמצעות התקנת תקנות ואם באמצעות חוזר מנכ"ל, עשויה להפחית ולמנוע את השלכת הפסולת במקום שאינו מוסדר ואת הבערתה.

הוועדה סבורה כי ההסדרה צריכה לכלול ארבעה נושאים מרכזיים:

1. ניטור כלי הרכב המובילים את הפסולת (באמצעות רכיבים משיבי מיקום – GPS). הניטור מיועד למעקב אחר מסלול הפסולת כדי לוודא שהמשאית אינה חורגת ממסלולה הידוע. כמו כן, משהתגלה מקרה של הבערת פסולת או מפגע פסולת אחר יהיה אפשר לבחון (באופן רטרואקטיבי) את המעורבות של כלי רכב מסוים בהשלכת הפסולת. מכאן שממילא החובה לניטור כוללת בתוכה גם את החובה לפיקוח. אפשר לפקח אמצעים דיגיטליים ואוטומטיים, שיפחיתו את התלות בגיוס נרחב של כוח אדם לשם כך.
2. קבלני פינוי הפסולת יחויבו לשקול את המשאיות פעמיים: ביציאה מהעיר ובכניסה לאתר המורשה. כך יהיה אפשר להשוות בין כמות הפסולת שהוצאה מהעיר לכמות הפסולת שעליה דווח לאתרים המוסדרים לטיפול בפסולת.
3. תשלום של הרשות לקבלן הפינוי עבור הטמנה ייעשה רק אחרי קבלת אסמכתה מהימנה (רצוי דיגיטלית) מאתר הפינוי. בדרך זו הרשויות ישלמו אך ורק עבור הפסולת שהוטמנה או הועברה לתחנת המעבר. קבלן הפינוי לא יקבל תגמול בגין פסולת שיצאה מהרשות ולא הגיעה ליעדה.
4. יש למנוע מרשות מקומית מלהשתמש בשירותיה של חברה (לרבות בעלי החברה ועובדיה) אשר ידוע כי הייתה מעורבת בהשלכת פסולת באופן לא חוקי או בפעילות פשיעה רלוונטית אחרת. לצורך כך, על המשרד להגנת הסביבה או משרד הפנים להכין רשימה של חברות המתאימות להגדרה הנ"ל, שתהיה פתוחה לעיון הציבור ולשימוש הרשויות המקומיות.



היעדר מידע ממשלתי מהימן על היקף הפעילות הבלתי-חוקית בתחום השלכת הפסולת והבערתה

השלכת פסולת והבערתה הן פעולות בלתי חוקיות ולפיכך אינן מדווחות, ובשל כך קשה להשיג מידע מהימן על היקף התופעה ולאמוד את הנזקים שהיא גורמת. המשרד להגנת הסביבה אינו מבצע רישום של אירועי שרפות הפסולת ואינו עוקב אחר שינויים בהיקף התופעה לאורך זמן. מערך תחנות הניטור של המשרד להגנת הסביבה ממוקד במדידת זיהום אוויר מתחבורה ומתעשייה ואינו מותאם למדידת זיהום אוויר משרפות. יתר על כן, חלק מהמזהמים שנפלטים במהלך שרפת פסולת אינם ניתנים לניטור באמצעים הקיימים בתחנות הניטור. גם פריסת תחנות הניטור אינה מותאמת למוקדים שבהם מתקיימת שרפה של פסולת. משרד הבריאות מצידו אינו אוסף נתונים על תחלואה הנגרמת ממזהמים הנפלטים בעת שרפות פסולת. משרד הפנים אינו אוסף נתונים על מספר הפקחים שהוכשרו לשם פיקוח על אכיפת דיני הגנת הסביבה וחוקי העזר שחוקקו העיריות לצורך תמיכה בתהליכים של פינוי אשפה באופן מוסדר, ולשם פיקוח על הקנסות שנגבו בכל רשות בגין הפרה של דיני הסביבה, ובפרט השלכת פסולת והבערה שלה. למשרד אף אין נתונים על האופן שבו הרשויות המקומיות מטפלות בפסולת שלהן. יצוין, הוועדה ביקשה ממשרד הבריאות נתונים על התחלואה הנגרמת כתוצאה מהשריפות, אך לא קיבלה מענה. בנוסף, הוועדה התכוונה לקיים דיון מיוחד בנושא הניטור, אך לא הספיקה לעשות זאת. היעדר מידע ממשלתי מהימן כפי שתואר לעיל מקשה הן את מניעת הבעיה והן את הטיפול בה.

בנוסף להמלצה כאמור לעיל, ליצירת מסד נתונים אודות כמות הפסולת המטופלת באופן חוקי, הוועדה ממליצה גם שהגופים האמונים על הגנת הסביבה ובריאות הציבור וגורמי האכיפה יעשו איסוף שיטתי של מידע ונתונים בנושא השלכת פסולת ושרפתה. כמו כן, לדעת הוועדה **יש מקום לאומדן עדכני של היקף התופעה ושל עלותה לציבור על כלל השלכותיה – ההשלכות הסביבתיות, הכלכליות, הבריאותיות, החברתיות ועוד.**

הוועדה ממליצה כי על משרד הפנים לאסוף נתונים על חוקי העזר שחוקקו רשויות כדי לתמוך בתהליכים של פינוי אשפה בצורה מוסדרת ועל סנקציות שהוטלו בחוקי העזר של השלכת אשפה והבערתה. בהתאם לכך, המשרד צריך לאסוף, מדי שנה, מהרשויות נתונים על הקנסות בגין הפרות הקשורות להשלכת פסולת והבערה שלה בשטחי הרשויות המקומיות, לרכז אותם ולפרסם לציבור באופן עתי.

הוועדה סבורה כי יש להתאים את מערך תחנות הניטור של המשרד להגנת הסביבה גם לניטור מזהמים הנגרמים כתוצאה משריפת פסולת.

חסמים בתחום הניהול של מערך הפסולת ברמה המקומית

כאמור, היעדר חלופות להטמנה ומחסור באפשרויות של פינוי מוסדר של פסולת מביאים לידי כך שהן רשויות והן תושבים משליכים לעיתים פסולת בשולי הערים, בעיקר ברשויות חלשות שאינן מסוגלות לשאת בעלויות פינוי האשפה באופן מפקח ומסודר. גורמים רבים הציגו לפני הוועדה את הקשר שבין מצב התשתיות ברשויות המקומיות בחברה הערבית לבין השלכה לא חוקית של פסולת והבערתה.



חסמים בתחום החינוך וההסברה

ייתכן שהפעילות הבלתי-חוקית בתחומי הפסולת בחלק מהערים קשורה גם לחוסר מודעות ציבורית להשלכות הסביבתיות, הבריאותיות והחברתיות של השלכת פסולת בשטחים פתוחים, של הטמנת פסולת ושל שרפתה.

במקומות שבהם נהוגה השלכת פסולת בצורה לא-מוסדרת, יש צורך בתהליך ארוך טווח של חינוך והסברה הן במוסדות החינוך והן למשקי הבית. הוועדה קוראת להנגיש את הקולות הקוראים בתחומי ההסברה והחינוך לטיפול נאות בפסולת שהמשרד להגנת הסביבה מפרסם מעת לעת.

4.2 חסמים הקשורים באכיפה ובטיפול

בדיוני הוועדה עלו כמה חסמים הקשורים בהליכי האכיפה והטיפול בתופעה של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושרפתה. להלן יוצגו החסמים המרכזיים שצינו בדיונים ולאחר מכן יתואר כל אחד מהם.

1. היעדר סנקציות אפקטיביות (המתבטא בין היתר בקנסות נמוכים ובהחלטות בתי המשפט המקשות על חילוט משאיות) ובעיית הכדאיות הכלכלית;
2. מחסור בתקציב, בכוח אדם ובכלי אכיפה מספקים;
3. ריבוי גורמי אכיפה והיעדר תיאום ביניהם;
4. העדר סמכויות מתאימות לפקחים העוסקים באכיפה.

4.2.1 היעדר סנקציות אפקטיביות

א. **היעדר סנקציות אפקטיביות** שיגרמו לעבריין לשאת במלוא העלות של הטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה (כפי שמתחייב מהעיקרון שלפיו "המזהם משלם") גורם לכך שפעמים רבות **המדינה היא שנאלצת לשאת הן בעלויות של כיבוי השרפה והן בעלויות של ניקוי השטח**. על פי מידע שהוצג לוועדה, חלק מהרשויות המקומיות נמנעות מניקוי השטח בתחום שיפוטן (על אחת כמה וכמה אם מדובר בפסולת שמקורה ביישוב אחר) לנוכח תקדימים שבהם המדינה נשאה בעלויות אלו. למעשה, רק במעט מהשטחים שבהם הושלכה פסולת באופן בלתי חוקי אכן מתבצעת עבודת ניקוי כזאת על ידי הרשות המקומית. **לאחרים כאלה שלא פונו יש פוטנציאל גבוה להיעשות מוקד לפשיעה חוזרת של השלכת הפסולת והבערתה.**



ב. למשרד להגנת הסביבה יש קושי, הנובע מסיבות משפטיות, להוציא צו ניקוי לראשי רשויות שבשטחיהן נמצאה פסולת שהושלכה באופן בלתי חוקי. חלק מהרשויות, מצידן, אינן מטפלות במזבלות מאולתרות שבשטחן ואינן פועלות כנגד אתרים פירטיים בשל חולשת המנגנון של השלטון המקומי, ובמקרים מסוימים הרשויות אף משתפות פעולה עם שרפת הפסולת הנוצרת בשטחן, מטעמים כלכליים.

סעיף 13ב לחוק חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: "החוק"), מאפשר לתת צו לשמירת הניקיון המחייב את משליך הפסולת או בעל המקרקעין או מחזיק המקרקעין, ובמקרים מסוימים גם את הרשות עצמה, לנקות פסולת שהושלכה בתחום הרבים או שמהווה מפגע או למנוע ממנו מללכלך או להשליך את הפסולת. הצו עשוי לכלול הוראה להחזיר את המצב לקדמותו במידת האפשר ולפי הצורך. את צו הניקוי יש לבצע בתוך זמן סביר.

בדיוני הוועדה נמצא כי אין קריטריונים אחידים או מדדים בשאלה מהו זמן סביר לביצוע ניקיון בנסיבות כל עניין לאחר הוצאת צו ניקוי מכוח החוק. לנוכח ממצא זה, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה התחייב בוועדה לבחון את הנושא ולהוציא הנחיות שיקצרו ככל האפשר את זמני הטיפול.

על המשרד להגנת הסביבה לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה אילו הנחיות נקבעו בסוגיה זו וכיצד הן מיושמות.

ג. גם אם נתפס עבריון שהשליך פסולת באופן בלתי חוקי, הקנסות או העיצומים הכספיים המוטלים עליו בגין המעשה מצד גורמי האכיפה **מותירים אותו במקרים רבים עם רווחים גבוהים, ולפיכך אינם גורם מרתיע.**

ד. גורמי האכיפה השונים מדווחים על קושי **לחלט משאיות** שמשליכות פסולת באתרים לא-מוסדרים, בעקבות החלטות של בתי המשפט. גם בכך יש תמריץ כלכלי להמשך הפעילות הבלתי-חוקית בתחום.

ה. אל תחום הטיפול בפסולת נכנסו **גורמים של פשיעה מאורגנת**. פעילותם של גורמים אלו שונה מפעילות בלתי חוקית של יחידים, והטיפול בתופעה בכלים שבהם מתמודדים בדרך כלל עם עבירות סביבתיות גורם לקושי באכיפה אפקטיבית.

לצד קריאתה של הוועדה לאמוד את העלויות השונות של תופעת שרפת הפסולת, יש לבחון, כאמור, את האמצעים להשתת עלויות אלה ישירות על מבצעי העבירה.

4.2.2. מחסור בתקציב, כוח אדם וכלי אכיפה

א. **היעדר תקציב מספק לכוח אדם ולאמצעי אכיפה** הוא סיבה מרכזית נוספת לקושי באכיפת החוק בתחום השלכת הפסולת והבערתה. לגוף האכיפה של המשרד להגנת הסביבה, המשטרה הירוקה, מוקצים כיום בסך הכול 58 תקנים אולם אלו אינם תקנים ייעודיים לאכיפה ולפיקוח בנושא שרפת פסולת אלא תקנים כלליים, המכוונים לכל סוגי הזיהומים האפשריים (לרבות זיהום מתחבורה, זיהום חופים, חשיפה לקרינה, מפגעי ריח ועוד). בדיוני ועדת המשנה מסרו גורמים במשרד להגנת הסביבה **הערכה כי יש מחסור של 50**



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

תקנים ייעודיים לאכיפת פעילות בלתי חוקית בתחומי השלכת פסולת בלבד – מניעת השלכה והיווצרות מפגעי פסולת.⁷⁰

- ב. במדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל, העובד בשיתוף פעולה עם המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה, פועלים 13 שוטרים בסך הכול. לדברי נציג המדור בוועדה זוהי תקינה חסרה נוכח המשימות שהמדור מתמודד עימן ונוכח העלייה בהיקף השלכת הפסולת בשטחים פתוחים ושרפתה. עוד עלה בוועדה כי מחסור בכוח אדם בתחום התביעה יוצר "צוואר בקבוק" בפעילות המדור.
- ג. נוסף על הקושי בקבלת תקציבים ותקנים מספקים, עלה הנושא של **היעדר כלי אכיפה מספקים**, לצד העובדה שעל פי רוב גורמי האכיפה נוקטים פעילות אכיפתית פיזית רק בשעות העבודה המקובלות. פעילות בלתי חוקית בתחום של הטמנת פסולת ושרפתה המתקיימת מעבר לשעות אלו – דהיינו בשעות הערב והלילה וכן בסופי השבוע – כלל אינה נאכפת.

הוועדה דנה בנושא גורמי האכיפה השונים בתחום מניעת השלכת הפסולת ושריפתה. סביב השולחן נשמעו דעות רבות התומכות בהעברת האכיפה למשטרה הכחולה, בין השאר עקב מעורבותם של גורמים עבריינים בהשלכת הפסולת, ריכוז יכולות מודיעין והיכולת לעבוד בכל שעות היממה ובימי חג ושבט. כמו כן הועלו תהיות, האם נכון לפצל את הסמכות מהאחריות, ולהעביר את האכיפה לרשות הטבע והגנים, במקום להרחיב ולחזק את גורמי האכיפה הקיימים היום. אחת הדאגות שהובעו בוועדה הייתה, כי לפקחי רשות הטבע והגנים אין סמכויות לעצור עבריינים ואפילו לא לבקשם להזדהות.

⁷⁰ פרוטוקול ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים, [היערכות משרדי הממשלה בטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים](#), 18 בנובמבר 2018.



כמוזכר, על פי הנתונים שהעביר המשרד להגנת הסביבה לוועדת המשנה, רק מעט מהדיווחים למוקד הגנת הסביבה טופלו על ידי עובד המשרד (או מי מטעמו) שיצא לשטח לבדוק את הדיווח למוקד בזמן אמת. הוועדה מצאה כמה סיבות מרכזיות לשיעור התגובה הנמוך של גורמי האכיפה במשרד לקריאות המתקבלות במוקד, ובהן:

- **היעדר כוח אדם מספיק למתן מענה על הצרכים בתוך זמן סביר בכל חלקי הארץ.** יצוין כי על פי דיווחי המשרד להגנת הסביבה לוועדה, בימים אלה המשרד להגנת הסביבה פועל לאיוש התקנים, באמצעות הקמת יחידה ייעודית לנושא שרפות פסולת שתופעל על ידי רשות הטבע והגנים, במימון המשרד.
- **קבלת דיווחים ללא מיקום ברור של המפגע.** בהקשר זה יש לציין כי על פי מידע שנמסר לוועדה, למוקד יש הרשאות צפייה במערכת "שלהבת" של הרשות הארצית לכבאות והצלה, שבה יש מידע על מיקומן של הכבאות ושל לוחמי האש בעת פעילות מבצעית של כיבוי שרפה. כמו כן, מן המשרד נמסר כי בימים אלו הוא מקדם פיילוט לאיתור מקור השרפה על ידי ניתוח מטאורולוגי בזמן אמת.
- **היעדר פעילות בלילות ובסופי שבוע של הגורמים המבצעיים בשטח.** בדיוני הוועדה עלה כי שרפות רבות נעשות בערב ובסוף השבוע, בשעות שבהן אנשי המשטרה הירוקה אינם עובדים. מהדברים שלעיל עולה חשש כבד כי גורמים עברייניים מנצלים את העובדה שגורמי האכיפה של המשטרה הירוקה אינם עובדים באופן רציף בכל ימות השבוע, כנדרש מגורמי אכיפת פשיעה.
- **נוכח מצוקת כוח האדם המבצעי, שעות הפעילות המצומצמות ואופי הקריאות גובש נוהל עבודה אשר משאיר למנהל מחוז ומוקדן את שיקול הדעת אם להזעיק כוח מבצעי למוקד שרפה/מפגע.**

המלצות

- הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לבחון לעומק את תפקודו וייעודו של המוקד ואת המענה המבצעי והאכיפתי שראוי לספק לתושבי מדינת ישראל, בשל פוטנציאל הפגיעה באיכות הסביבה ובריאות התושבים בכל מקרה של שרפת פסולת.
- **בנושא הפיקוח והאכיפה על משרדי הממשלה (הגנת הסביבה, הפנים, ביטחון הפנים והאוצר) הוועדה ממליצה לקיים דיון במסגרתו תישקל העברת מלוא נושא האכיפה הירוקה למשטרת ישראל (לה סמכויות פיקוח, אכיפה וחקירה הנרחבות ביותר). בתוך כך, יש לבחון בשנית את יעילות מימון פקחי רשות הטבע והגנים אל מול מימון והעצמה של המדור להגנת הסביבה במשטרת ישראל. בכל מקרה יש לדאוג לכך שלגורם האכיפה יהיו כל הסמכויות המתבקשות לצורך ביצוע תפקידו.**
- **על המשרד להגנת הסביבה להגיש לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת תוכנית מפורטת להעצמת המוקד ואת מסקנותיו בעניין העצמת יכולות הפיקוח והאכיפה של המשרד באמצעות משטרת ישראל ורשות הטבע והגנים.**
- יש לפעול להגדלת היקף פעילות גורמי האכיפה כך שיפעלו באופן רציף בכל יום, לרבות בשעות הלילה וביום מנוחה שבועי או חג.
- כמו כן, יש לפעול לאיגום משאבי האכיפה ושיפור התקשורת בין גופי האכיפה השונים עד אשר הנושא יטופל באופן מרוכז במשטרה ו/או תחת מטה ניהול מאוחד.



המשך ההמלצות

- על המשרד להגנת הסביבה לפעול לחיזוק גורמים אזרחיים שיפעלו למיגור התופעה, בין היתר באמצעות שימוש בתיקון בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב – 1992 (להלן: "החוק"). החוק מאפשר ליחידים ולעמותות אזרחיות העוסקות בהגנת הסביבה, שאושרו לעניין זה לפי החוק, להגיש לבית המשפט תובענה להוצאת צו כלפי מי שגרם או עומד לגרום למפגע סביבתי.
- בתוך כך, לצורך קידום וייעול האכיפה, על המשרד להגנת הסביבה לבחון הרחבת סמכויות נאמני הניקיון שהוסמכו מכוח סעיף 12 בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד – 1984 גם לאכיפה בגין עבירות השלכת פסולת במקום שאינו מורשה והבערת פסולת.



4.2.3. ריבוי גורמי אכיפה והיעדר תיאום ביניהם

כפי שתואר לעיל, כמה גופים מוסמכים לפעול בנושא שרפות פסולת: הרשויות המקומיות, גורמי ביטחון וביטחון פנים (ובהם המינהל האזרחי ליהודה ושומרון, משטרת ישראל והרשות הארצית לכבאות והצלה) וגורמי אסדרה ואכיפה סביבתית (ובהם המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה, יחידת פיצו"ח של משרד החקלאות). **מדינו הוועדה עלה כי אין גוף אחד שבאחריותו לתכלול את הטיפול בתופעה ולתאם בין הגורמים העוסקים בכך. התוצאה היא היעדר אכיפה אפקטיבית למרות ריבוי גורמי אכיפה.**

הוועדה סבורה כי היעדר התיאום בין כלל הגופים הוא חסם מרכזי בפני היכולת להתמודד ביעילות עם תופעת שרפת הפסולת ולמגרה, **וכי יש לפעול לצורך איגום משאבים ולהבהיר את חלוקת הסמכויות בין הגופים השונים.** עבודת ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים כינסה סביב אותו שולחן את כלל הגורמים הרלוונטיים לתחום האכיפה, הן מן ההיבט המשפטי והן מן ההיבט המבצעי. השיח בין גורמי העבודה השונים, שנוצר בזכות עבודת הוועדה, הוא כלי חשוב לייעול ולשיפור של האכיפה והטיפול במפגעי השרפות בשטחים הפתוחים, אשר לא בהכרח היה קיים לפני כן.

השיתוף במידע והידע ואיגום משאבי הגורמים השונים לצורך מציאת פתרונות לסוגיה הנדונה מוביל לסינרגיה בין כלל מערכי הטיפול, **ומשכך יש לשמר באופן מבני את דיוני "השולחן העגול".**

לאור האמור, הוועדה סבורה כי יש למסד את הטיפול בסוגיה ועל כן הוועדה ממליצה כי **יוקם צוות בין-משרדי שיפעלו בו משרדי הממשלה השונים, בהובלת מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה.** על הצוות להתכנס לכל הפחות אחת לרבעון, עד למיגור מלא של התופעה. בצוות יהיו לכל הפחות נציג מכל אחד מהמשרדים האלה: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, המשרד לביטחון פנים, משרד הביטחון, משרד החקלאות ומשרד הבריאות.

בהמשך לכך, **הוועדה ממליצה כי ועדת הפנים והגנת הסביבה תקבל דיווח עיתי, לכל הפחות פעמיים בשנה, על עבודת הוועדה הבין-משרדית ותקיים דיון פתוח לציבור בעניין זה.** אזרחי ישראל וארגונים שונים מצאו בוועדה אוזן קשבת והיוו גורם מפתח בקידום עניינה של ועדת המשנה. הוועדה רואה בשיתוף הציבור, לבטח בנושא כה מהותי לאיכות חיהם ובריאותם, יעד שיקדם את פתרון הסוגיה.

הפעולות המשפטיות הנדרשות להשלמת הליך האכיפה באופן מלא מבוצעות הן על ידי היחידה הסביבתית במשטרת ישראל והן על ידי המחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה. הוועדה התרשמה כי בגורמי משפט אלה יש חוסר ברור בכוח אדם, והוא אף ילך ויתעצם ככל שתגדל האכיפה בשטח ויגברו פעולות החקירה כנגד מפירי החוק.

לאור האמור, הוועדה ממליצה למשרד להגנת הסביבה ולמשרד האוצר לבחון כיצד אפשר להגדיל את מצבת כוח האדם המשפטי הן במשרד והן במשטרת ישראל. על המשרד להגנת הסביבה לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה, בתוך כשישה חודשים, כיצד בכוונתו להגדיל את מצבת כוח האדם המשפטי הנזכר לצורך ייעול האכיפה.

הוועדה דיווחה כי אין באפשרות המחלקה המשפטית במשרד להגנת הסביבה לבדוק בדיעבד אילו תיקי חקירה וכתבי אישום הם תיקי פסולת שמעורבים בהם בעלי קרקעות. הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לבחון לעומק את סוגיית מעורבותם של בעלי קרקעות ומחזיקי קרקעות ולמצות את איסוף המידע בעניין זה. הוועדה גם קוראת לבחון אם די בכלים המשפטיים העומדים לרשות גורמי האכיפה כנגד בעלי קרקעות להביא להגדלת ההרתעה. בפרט, הוועדה ממליצה על גיבוש חקיקה שתחייב את מחזיק המקרקעין לנקוט פעולות סבירות למניעת השלכת פסולת בשטחו והבערתה.



5. ריכוז המלצות ומסקנות

בפרק זה מרוכזות ההמלצות והמסקנות המשולבות בדוח, ההמלצות והמסקנות שגובשו על ידי הוועדה בעקבות הדוח והמלצות שהתקבלו על ידי הוועדה והועברו אליה על ידי הציבור וארגונים אחדים. כך, פרק זה יהיה כלי עבודה לכל מי שיחפוץ להמשיך לעסוק בנושאים המפורטים בדוח.

1. הוועדה סבורה כי יש להעצים משמעותית את מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל בתקני כוח אדם ובאמצעים. על המשרד להגנת הסביבה לבחון שוב את יעילות מימון פקחי רשות הטבע והגנים ופקחי המשטרה הירוקה אל מול מימון והעצמה של המדור להגנת הסביבה במשטרת ישראל, שיש לה סמכויות פיקוח, אכיפה וחקירה הנרחבות ביותר, בדומה למודלים שיש במקומות אחרים בעולם.⁷¹
2. על המשרד להגנת הסביבה להוביל תוכנית לאומית לצמצום הפסולת ולהטמנת הפסולת במדינת ישראל, תוך הצבת יעדים מדידים. כצעדים משלימים, על המשרד להוביל פתרונות מחזור פסולת בישראל, תוך הצבת יעדים כמותיים רב-שנתיים להעלאת שיעור הפסולת הממוחזרת. לתפיסת הוועדה, צמצום הטמנת הפסולת לטובת פתרונות קצה סביבתיים יותר, לרבות מיחזור, שרפה במתקנים להשבת אנרגיה (במיקום נגיש), חיזוק רשויות המתקשות בפינוי פסולת ומניעת השלכת פסולת בשטחים פתוחים, הם הכלים המרכזיים שיש בהם כדי להקטין את כמות הפסולת הנשרפת באופן בלתי חוקי, תוך צמצום הצורך בשימוש בכלי רגולציה ואכיפה למיגור התופעה.
3. על משרדי הממשלה וגופי התכנון לקדם הקמת תשתיות טיפול ארציות ואתרי קצה (ובהם מתקני השבת אנרגיה) כיעד ראשון במעלה מבין הפרויקטים התשתיתיים המקודמים במדינת ישראל.
4. בהמשך למכתבו של השר להגנת הסביבה אל השר לביטחון הפנים מ-12 בנובמבר 2018, הוועדה מעניקה חשיבות רבה לעיגון המענה הניתן על ידי שירותי כבאות והצלה לכל קריאה לכיבוי שרפות פירטיות הנגרמות מפסולת, גם בהיעדר סכנת חיים מיידי. הוועדה קוראת להסדרה חקיקתית בתחום זה.
5. על המשרד להגנת הסביבה והמשרד לביטחון הפנים לבחון הקמת יחידות מתנדבים במסגרת אגף הגנת הסביבה במשטרת ישראל ולדווח על ממצאי בדיקה זו לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.
6. הוועדה סבורה כי היעדר התיאום בין כלל הגופים הוא חסם מרכזי בפני היכולת להתמודד באפקטיביות עם תופעת שרפת הפסולת ולמגרה, וכי יש לפעול לאיגום משאבים ולהבהיר את חלוקת הסמכויות בין הגופים הקשורים לטיפול בנושא זה. השיתוף במידע, הידע ואיגום המשאבים לצורך מציאת פתרונות לסוגיה הנדונה מוביל לסינרגיה בין כלל מערכי הטיפול. נוכח זאת, יש לשמר באופן מבני את השיח סביב "שולחן עגול".
7. נוכח האמור לעיל, הוועדה סבורה כי יש למסד את הטיפול בסוגיה ועל כן המלצתה היא כי יוקם צוות בין-משרדי מקרב כמה ממשרדי הממשלה, אשר יובל על ידי מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. הצוות יתכנס לכל הפחות אחת לרבעון, עד למיגור מלא של התופעה. על הצוות לכלול את כלל הפחות נציג אחד מהמשרדים הללו: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, המשרד לביטחון פנים, משרד הביטחון, משרד החקלאות ומשרד הבריאות.
8. בהמשך לכך, הוועדה ממליצה כי ועדת הפנים והגנת הסביבה תקבל דיווח עיתי, לכל הפחות פעמיים בשנה, על אודות עבודת הוועדה הבין-משרדית ותקיים דיון פתוח לציבור בעניין זה. אזרחי ישראל וארגונים שונים מצאו

⁷¹ לסקירה משווה ראו רינת בניטה, [התמודדות עם השלכת פסולת באופן בלתי חוקי – מבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2018.



בוועדה אוזן קשבת והיו גורם מפתח בקידום עניינה של ועדת המשנה. הוועדה רואה בשיתוף הציבור יעד שיסייע לקדם את פתרון הסוגיה, ובנושא זה מהותי לאיכות חיים והבריאות על אחת כמה וכמה.

9. בראיית הוועדה מוקד המשרד להגנת הסביבה הוא צומת משמעותי בעבור אזרחים לדיווח על שרפות פסולת פירטיות וכן על הימצאות פסולת בשטחים הפתוחים ובאתרים בלתי מוסדרים. על כן, על המשרד לבחון את תפקודו של המוקד מבחינת המענה המבצעי לפניית של אזרחים בנושאים אלו והאכיפה שבעקבותיהן. על המשרד להעביר לידי וועדת הפנים והגנת הסביבה בתוך שישה חודשים את ממצאי הבדיקה ואת המסקנות והשינויים שבכוונתו לבצע לשם קידום הצעדים הנחוצים לצורך מימוש המסקנות.

10. בדיוני הוועדה התברר כי למשרד להגנת הסביבה אין נתונים על מספר הפקחים שהוכשרו על ידי הרשויות המקומיות למטרות אכיפה סביבתית, ובכל הקשור לשאלת עיסוקם בפועל של פקחים אלה בנושא שרפת פסולת. לשיטת הוועדה, הן המשרד להגנת הסביבה והן משרד הפנים מחויבים לאסוף את הנתונים, לעקוב אחריהם, לדווח על אודותיהם ולהביא למיצוי פוטנציאל גורמי האכיפה הסביבתית.

11. הוועדה ממליצה כי המשרד להגנת הסביבה ידווח מדי חצי שנה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, על ההתקדמות בתוכניות אלו: התוכנית הלאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משרפת פסולת בשטחים פתוחים ותוכנית לאומית לטיפול במניעת מפגעים ביהודה ושומרון וזיהום חוצה גבולות. על המשרד לדווח על התקדמות אימוצן של התוכניות בהחלטת ממשלה או במסגרת אחרת, על מקורות למימון וכן על הגדרת יעדים כמותיים ויעדים תוצאתיים המצופים מהתוכניות והאמצעים שנקטו למימושם. כמו כן, על המשרד לדווח לוועדה מדי חצי שנה על אודות אופן יישום תוכנית "סביבה שווה" ועל הניצול התקציבי שלה.

12. הוועדה ממליצה על קבלת דיווח חצי שנתי על התקדמות הקמת יחידת הפיקוח ברשות הטבע והגנים כאמור, על היעדים התוצאתיים של פעולותיה וכיצד הם ממומשים הלכה למעשה.

13. לתפיסת הוועדה יש לדאוג להמשכיות תוכנית "סביבה שווה" עד להשלמתה, תוך חיזוק הגורמים המקצועיים בתוך הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים שבהן היא פועלת. כאמור לעיל, על המשרד להגנת הסביבה לדווח מדי חצי שנה על התקדמות ועל המשך יישום התוכנית, עד להשלמתה.

14. נוכח התוכניות להגדלת פעולות האכיפה למיגור התופעה סבר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה כי מספר תיקי החקירה והפעולות המשפטיות הנדרשות יגדל משמעותית. לפיכך, הוועדה ממליצה למשרד להגנת הסביבה ולמשרד האוצר לבחון כיצד אפשר להגדיל את מצבת כוח האדם המשפטי הן במשרד והן במשטרת ישראל. על המשרד להגנת הסביבה לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה בתוך כשישה חודשים כיצד בכוונתו להגדיל את מצבת כוח האדם המשפטי הנזכר לצורך ייעול האכיפה.

15. על המשרד להגנת הסביבה לפעול לגיבוש מדדים ויעדים לפעולות האכיפה. כך לדוגמה, על המשרד לכמת ולמדוד כמה פניות למוקד שרפות פסולת הועברו לטיפול המשטרה הירוקה, מה מספר התיקים הפליליים שיש בהשוואה לכמות הקריאות לטיפול בשרפות שהתקבלו בשירותי כיבוי והצלה (להלן: כב"ה), בחינת המעורבים בכל פרשה (בעל מקרקעין, נהג, בעל חברה לפינוי פסולת ואחרים), מדדים למידת המעורבות של הרשויות המקומיות במיגור התופעה וכיוצא באלה.

16. הוועדה סבורה כי יש להתאים את מערך תחנות הניטור של המשרד להגנת הסביבה גם לניטור מזהמים הנגרמים משרפת פסולת.

17. לצורך קידום וייעול האכיפה, על המשרד להגנת הסביבה לבחון את הרחבת סמכויות נאמני הניקיון שהוסמכו מכוח סעיף 12 בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 גם לאכיפה בגין עבירות השלכת פסולת במקום שאינו מורשה ובגין הבערת פסולת.

18. נוכח ריבוי המפגעים ורצון החברה האזרחית להשתתף בדיווח על אודות מפגעי פסולת ולהביא לפתרון הבעיה, הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לקדם הליכי שיתוף הציבור בתחום הפסולת, מפגעי הפסולת



והשרפות הפירטיות, ובכלל זה פיתוח אמצעים טכנולוגיים כדוגמת יישומון ייעודי לטלפונים סלולריים להנגשת הדיווחים. לחלופין על המשרד לפעול לאימוץ דיווחים המתקבלים באמצעות יישומונים שפותחו על ידי החברה האזרחית.

19. על משרדי הממשלה (המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות, משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד הבריאות) בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבש מסד נתונים מהימן ואחיד בנושא כמות הפסולת המיוצרת, המוטמנת והנשרפת בישראל, כדי לאמוד את ההשלכות הכלכליות, הסביבתיות והבריאותיות של תופעת שרפת הפסולת. את הנתונים שייאספו לפרסם לציבור במרשתת בקביעות.

20. בראיית הוועדה, משרד הפנים צריך לעקוב אחרי נתוני הכשרת פקחים; לדעת מי הרשויות האוספות פסולת בעצמן; לדעת מי אלו שעושות שימוש במכרזי משכ"ל או במכרזים מטעם האשכולות האזוריים, ולקבל מידע עיתי רציף על אופן הטיפול בפסולת ברשויות האחרות. כמו כן, על המשרד לאסוף נתונים על חוקי העזר שחוקקו רשויות כדי לתמוך בתהליכים של פינוי אשפה בצורה מוסדרת.

21. משרד הפנים צריך לקבל מדי שנה נתונים על הקנסות שהוטלו בגין הפרות הקשורות להשלכת פסולת והבערתה בשטחי הרשויות המקומיות ולהביא לפרסום המידע.

22. הוועדה סבורה שהאשכולות האזוריים הם גורם רלוונטי לאיסוף מידע ונתונים בדבר הפחתת הפסולת המוטמנת והנשרפת בעקבות פעילויות בתחום זה שבוצעו במסגרת האשכול.

23. במקומות שבהם נהוגה השלכת פסולת בצורה לא מוסדרת, יש צורך בפעילויות חינוך והסברה הן במוסדות החינוך והן במשקי הבית, במסגרת תהליך ארוך טווח. הוועדה קוראת להנגיש את הקולות הקוראים שמוציא המשרד להגנת הסביבה מעת לעת בתחומי ההסברה והחינוך לטיפול נאות בפסולת.

24. על המשרד להגנת הסביבה לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה מה הן הפעולות בתחומי ההסברה והחינוך הנערכות על ידו, ומי הרשויות המשתתפים בפעולות אלה.

25. במסגרת דיווחי המשרד להגנת הסביבה לוועדת הפנים והגנת הסביבה על המשרד למסור לוועדה נתונים מתחום המשפט והאכיפה הכוללים את נתוני מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל ויחידת האכיפה החדשה ברשות הטבע והגנים, בהתאם לבקשות של חברי הכנסת ושל יושב-ראש הוועדה כפי שיוגשו מעת לעת.

26. על כב"ה להעביר אחת לשנה לוועדת הפנים והגנת הסביבה מיפוי של נתוני אירועי שרפת הפסולת והגזם שטופלו על ידי כב"ה בשנה החולפת, באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות (GIS). המידע המועבר לוועדה צריך לכלול פירוט מילולי על מרחבי פעילות חוזרים של שרפת פסולת, בחלוקה על פי אזורי הארץ.

27. על רשות הכבאות וההצלה לפעול לכימות עלויות הטיפול בשרפה או באתר פסולת ולדווח על הוצאותיה בנושא זה לוועדת הפנים והגנת הסביבה.

אסדרה ומשפט

28. במהלך דיוני הוועדה נמצא כי אין קריטריונים אחידים ואין מדדים לקביעה מהו זמן סביר לניקיון בנסיבות כל עניין, לאחר הוצאת צו ניקוי מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. נוכח הממצא, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה התחייב בפני הוועדה לבחון את הנושא ולנסח הנחיות שיקצרו ככל האפשר את זמני הטיפול. על המשרד להגנת הסביבה לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה מה הן ההנחיות שהוצאו בסוגיה זו וכיצד הן מיושמות בפועל.

29. הוועדה סבורה כי אסדרה של נושא פינוי הפסולת, באמצעות חקיקה ראשית, התקנת תקנות או באמצעות חוזר מנכ"ל, עשויה להפחית את השלכת והבערת הפסולת במקום שאינו מוסדר ואף למנוע אותן. הוועדה סבורה כי האסדרה צריכה לכלול ארבעה נושאים מרכזיים:



ניטור כלי הרכב המובילים את הפסולת (באמצעות רכיבים משיבי מיקום – GPS); שקילה כפולה של משאיות פינוי הפסולת; תשלום של הרשות לקבלן הפינוי על הטמנה רק כנגד הצגת אסמכתא מאתר הפינוי; איסור על שימוש בשירותי חברה שהורשעה במעורבות בהשלכת פסולת באופן לא חוקי או בפעילות פשיעה רלוונטית אחרת (ובכלל זה בעלי החברה ועובדיה). לצורך כך, על המשרד להגנת הסביבה או משרד הפנים להכין רשימה של חברות הרלוונטיות להגדרה זו, שתהיה זמינה לעיון הציבור ולשימוש הרשויות המקומיות.

30. בהמשך להסדרה בתחום פינוי הפסולת כמפורט לעיל, הוועדה מעניקה חשיבות לכך שמשרד הפנים, באמצעות הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים, ייתן עדיפות לטיפול בתופעה ויתמוך ביישובים שעל פי הסכמי מכרז פינוי פסולת יצטרכו לשאת בתשלום גבוה יותר בהשוואה לתשלום המשולם כיום בעבור שירות זה.

31. הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לבחון לעומק את סוגיית מעורבותם של בעלי קרקעות ומחזיקי קרקעות בעברות תחום הפסולת, ולהביא את המידע בעניין זה לידי מיצוי. הוועדה סבורה כי יש לחוקק חזקת אחריות של בעל מקרקעין להבערת פסולת בשטחו ולכל הפחות להביא ליישום המלצות נציגי משרד המשפטים שלפיהן יש להחיל אחריות על המחזיק במקרקעין שאליה מופנית פסולת ונשרפת באופן לא חוקי.

32. לצד קריאתה של הוועדה לאמוד את העלויות השונות של תופעת שרפת הפסולת, יש לבחון את האמצעים להשתתף עלויות אלה ישירות על מבצעי העברה.

33. בהמשך לאמור בסעיף 32, הוועדה סברה כי יש לבחון הוספת כלים מתחום המשפט האזרחי שיסייעו למניעת תופעת הבערת הפסולת.

34. על המשרד להגנת הסביבה לפעול לחיזוק גורמים אזרחיים שיפעלו למיגור התופעה, בין היתר באמצעות שימוש בתיקון בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב–1992.

35. בתוך כך, לצורך קידום האכיפה וייעולה, על המשרד להגנת הסביבה לבחון הרחבת סמכויות נאמני הניקיון שהוסמכו מכוח סעיף 12 בחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד–1984 גם לאכיפה בגין עבירות השלכת פסולת במקום שאינו מורשה והבערת פסולת.

36. הוועדה סבורה כי יש להעמיק ולבחון איך אפשר להוסיף איסור בחוק על הובלת פסולת לשם הבערתה, ולבחון את האפשרות לאיסור פינוי פסולת או כוונה לריקון משאית פסולת במתחם שאינו מורשה, במסגרת חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד–1984 או בכלי משפטי אחר.

37. על המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לבחון קידום שינוי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח–2008 (להלן: חוק סמכויות פקחים), כך שיחול גם על מועצות אזוריות, ובייחוד על מועצות שאינן שייכות לאשכול אזורי שלפחות אחת ממשימותיו היא מתן מענה לאכיפה סביבתית.

38. יש לפעול לתיקון התוספת בחוק סמכויות פקחים, שבו נמנו העברות שפקח ברשות יוכל לאכוף, והתוספת תכלול גם עבירות לפי סעיפים 13(ב)(א3) ו-13(ב)(א4) בחוק שמירת הניקיון.

39. על המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לבחון את האפשרות לשינוי חוק סמכויות פקחים, כך שיחייב את הרשויות בהסמכת פקחים במספר מינימלי מכוח החוק הני"ל, על פי פרמטרים שייקבעו ובהם גודל היישוב, מספר התושבים, איתנות פיננסית, השתייכות לאשכול אזורי הפועל לאכיפה סביבתית וכיוצא באלה. לחלופין, יש לבחון מתן סמכות לשרים אחדים לחייב רשות מקומית אשר בתחומה יש מפגעים סביבתיים רבים, בהסמכת פקחים במספר מינימלי בשטחה לשם אכיפה סביבתית.

40. על משרד הפנים לבחון הטלת חובת דיווח על רשות מקומית בדבר פעילותה בנושאים הסביבתיים, ובהם העברות הסביבתיות המבוצעות בשטחה, הקנסות שהוטלו ופעולות האכיפה שנעשו על פי החוק.

41. יש לקדם חקיקה ראשית למיסוד הדיווח העיתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה כמפורט בדוח זה.



6. נושאים לדיון עתידי

כמוזכר, הוועדה עצרה את סדרת הדיונים בשל פיזור הכנסת ה-20 טרם המועד, ולא עלה בידה לעסוק בכלל הסוגיות הרלוונטיות לזיהום האוויר הנגרם כתוצאה משרפת פסולת בשטחים פתוחים. לפיכך, הוועדה מוצאת כי יש טעם להמשיך את סדרת הדיונים בנושא בהתמקד בסוגיות האלה:

- שרפות במגזר החקלאי.
- שרפות באזור יהודה ושומרון.
- המשך הטיפול בנושא סמכויות האכיפה וגופי האכיפה, תוך בחינת יעילותם של פקחי המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה לנוכח פעילותה של היחידה הסביבתית במשטרה הכחולה ופקחי רשות הטבע והגנים.
- טכנולוגיות קיימות לטיפול בפסולת ובחינת האפשרויות להטמעתן בישראל.
- מעקב אחר יישום התוכנית "סביבה שווה".
- מעקב אחר יישום התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת עירונית בישראל לשנת 2030 של המשרד להגנת הסביבה.
- מעקב אחר המלצות הוועדה שהובאו בדוח זה.
- מעקב אחר פעולות אכיפה של רשויות המדינה כנגד ראשי רשויות ומפעילי אתרים המשמשים להשלכת פסולת באופן לא חוקי.
- היערכות המחלקה המשפטית במשרד להגנת הסביבה לגידול בפעילות האכיפה לנוכח התכנית הלאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משרפת פסולת בשטחים פתוחים של המשרד להגנת הסביבה.



נספח 1: רשימת דיוני ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משרפת פסולת בשטחים פתוחים

מס'	תאריך	נושא
1	16 בספטמבר 2018	סיור ודיון בצור יגאל-כוכב יאיר בנושא: זיהום אוויר הנגרם משרפת פסולת בשטחים פתוחים.
2	21 באוקטובר 2018	הטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים – דיווחים מהשטח.
3	4 בנובמבר 2018	זיהום אוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים – קידום חוקים והיבטים משפטיים.
4	18 בנובמבר 2018	היערכות משרדי הממשלה בטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים – איגום משאבים של פיקוח ואכיפה.
5	2 בדצמבר 2018	הצגת תוכנית עבודה לפעילות מוקד של המשרד להגנת הסביבה בתיאום עם מוקד "שלהבת" של כיבוי האש.



נספח 2: קישורים להתייחסויות של גופים ממשלתיים, ציבוריים וארגוני המגזר השלישי לדוח המסכם

1	תיקי חקירה בנושאי פסולת שהתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה לשנים 2016-2018
2	סטטוס תקציבי לתכנית "סביבה שווה" נכון לחודש אוגוסט 2018, אשר התקבל מהמשרד להגנת הסביבה
3	נתונים אודות תיקי חקירה בנושאי פסולת לשנים 2016-2018, אשר התקבלו מהמשרד להגנת הסביבה
4	תשובת המשרד להגנת הסביבה לשאלות שהועלו בוועדת המשנה מיום 2/11/2018
5	התייחסות משרד החקלאות
6	התייחסות ד"ר שירה דסקל, יועצת כלכלת פסולת למרכז השלטון המקומי
7	התייחסות ליטל להב, סגנית ראש מועצה אזורית דרום השרון
8	התייחסות יצחק מאיר, מנכ"ל איגוד ערים לאיכות הסביבה שומרון
9	התייחסות עו"ד ג'מילה הרדל ואכים, מנהלת עמותת "אזרחים למען הסביבה"
10	התייחסות יניב בלייכר, יו"ר עמותת "אזרחים למען אוויר נקי"



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה