



הכנסת

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

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

הקדמה מאת יושב-ראש הוועדה



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

הקדמה מאת יושב-ראש ועדת המשנה



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

ב- 16 ביולי 2018 אישרה הכנסת בקריאה השנייה והשלישית את הצעת חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 23), התשע"ח – 2018. בתיקון זה נוסף לחוק שמירת הניקיון סעיף לפיו הבערת פסולת באש פתוחה ובאופן לא מבוקר - אסורה. תיקון חוק שמירת הניקיון והוספת האיסור המפורש על הבערת פסולת כשלעצמה, מבלי שיהיה צורך בהוכחת זיהום אוויר הנגרם מאותה הבערת פסולת, היה מהלך חקיקתי שביקש לתת כלים חוקיים שיאפשרו בצורה יעילה יותר לסייע במניעת תופעת הבערת הפסולת.

לאחר חקיקת תיקון זה, הוקמה במסגרת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים, וחברת הכנסת יעל גרמן מונתה לעמוד בראשה. בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2018 קיימה הוועדה חמש ישיבות בנושא, לצד פגישות שהתקיימו עם דרגים מקצועיים של משרדי ממשלה שונים. הוועדה ערכה סיורים בשטח, אספה נתונים על התופעה של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי, הטמנתה באתרים פיראטיים והבערתה בשטחים פתוחים, ושמעה עדויות רבות – של מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, נציגי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, נציגי ארגונים שעוסקים בתחום, תושבים, נציגי מרכז השלטון המקומי על זרועותיו, מומחים מהאקדמיה וגורמים נוספים.

בדין וחשבון זה מובאים בתמצית הנושאים העיקריים שעלו בישיבות הוועדה וכן נדונות בו סוגיות נוספות שחברי הוועדה מוצאים שיש בהן חשיבות לנושא הטיפול בתופעה ומיגורה. עוד נכללות בדוח המלצות בדבר פעולות שיש לנקוט כדי למנוע הישנות של שריפות פסולת, בתחום החקיקה, הרגולציה, האכיפה והמודעות הציבורית לנושא.

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, ומפאת פיזור הכנסת ה-20 טרם המועד, לא עסקה הוועדה בכלל הסוגיות הרלוונטיות לעניין זיהום האוויר הנגרם כתוצאה משריפת פסולת בשטחים פתוחים. בין היתר, **לא נדונו סוגיות הטיפול בשריפות המתרחשות באזור יהודה ושומרון וספציפית ביישובים הפלסטיניים באזור זה**. כמו כן, **לא נדונה סוגיית שריפת פסולת חקלאית וגזם בפרט, והטיפול של יחידת פיצו"ח של משרד החקלאות בנושא**. בשל כך, **הוועדה סבורה כי בכנסת ה-21 על ועדת הפנים והגנת הסביבה להמשיך בדיונים ובפעילות פיקוח ומעקב אחר נושא שריפת הפסולת על היבטיו השונים, כפי שמפורט בפרק 6 לדוח זה**.

בתוך כך, הוועדה מבקשת להודות לגורמי השטח ולפעילים הסביבתיים והחברתיים, ובפרט לעמותת "אזרחים למען הסביבה" ועמותת "אזרחים למען אוויר נקי", על שהציפו את הבעיה של שריפות בשטחים פתוחים ותרמו לשיח המשמעותי שנוצר בין גורמי המניעה, הטיפול והאכיפה לשם התמודדות עם הסוגיה. פעילות זו-יש בה כדי להעיד על החשיבות של ארגוני החברה האזרחית בהנעת תהליכים שמטרתם שיפור איכות חייהם של כלל אזרחי המדינה.



1.1. הטמנת פסולת

לפסולת העירונית המיוצרת במשקי הבית, יש השפעות סביבתיות, חברתיות וכלכליות רבות, המציבות אתגרים רבים בכל מדינות העולם. הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם כמות פסולת הולכת וגדלה, כתוצאה מהעלייה ברמת החיים ומגידול האוכלוסייה, ולשפר את מערכי האיסוף, הטיפול וסילוק הפסולת בתחומן. ככלל, הרשות המוניציפלית היא זו המספקת לתושביה שירותי טיפול בפסולת, בין אם במישרין או באמצעות התקשרות עם חברות קבלניות. בעוד שאופן הטיפול, רמת השירות, והעלויות של הטיפול שונים באופן ניכר בין רשות לרשות ובין מדינה למדינה, **עצם הטיפול בפסולת העירונית הוא שירות משמעותי של הרשויות המקומיות, המשמש במידה רבה כבסיס לתחומי עשייה נוספים בפעילות המוניציפלית**.¹

ניתן לטפל בפסולת במספר דרכים: החל מצמצום כמויות הפסולת, דרך פעולות לשימוש חוזר, מיחזור והשבת אנרגיה ועד הטמנה. **מקובל לראות בהטמנת פסולת כשיטה הפשוטה, הנחותה ובעלת ההשלכות הסביבתיות השליליות הרבות ביותר מבין השיטות השונות הקיימות כיום לטיפול בפסולת עירונית.**

ההשלכות הסביבתיות של ההטמנה כוללות פליטת גזי חממה וזיהום אוויר; תפיסת שטחי קרקע המהווים משאב במחסור בשל צורך מתמיד בשטחי הטמנה נוספים והרחבת אתרים קיימים; זיהום 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 הנובעים **מתהליכים טבעיים של פירוק והתכלות הפסולת**, במטמנות רבות מתרחשות שריפות ספונטניות, הנוצרות בין השאר מהתנאים הפיזיים במטמנה, או שריפות מכוונות. לשריפות ממטמנות פוטנציאל גבוה לפגיעה באיכות החיים ובריאות הציבור עקב פליטות של מזהמים רבים כתוצאה מתהליך השריפה. מפגעים סביבתיים אלו עלולים להתרחש לאורך כל שנות פעילות המטמנה וגם שנים רבות לאחר סגירת האתר ושיקומו.

הנטל הסביבתי הנובע מהטמנת הפסולת מושפע מאוד מאופן תפעול אתר ההטמנה וכן ממאפייני הפסולת המוטמנת. **בחלק גדול מהמקרים הטמנה מתבצעת באתרים מוסדרים העומדים בסטנדרטים סביבתיים ותפעוליים שונים, ואילו בחלק מהמקרים הפסולת מוטמנת באתרים לא מוסדרים ולעתים אף מושלכת ללא כל טיפול בשטחים הפתוחים.**

להטמנה והשלכה של פסולת בשטחים פתוחים **באופן לא מוסדר** יש פוטנציאל גבוה יותר לזיהום סביבתי ונזקים בריאותיים מאשר במטמנה מוסדרת. זאת, מכמה וטעמים ובהם: מדובר בפסולת שהושלכה באופן פראטי ועל כן לא עברה תהליך של מיון או הפרדה כפי שמקובל לרוב במסגרת הטיפול בפסולת המוסדרת. מכאן, שערימת פסולת במטמנה לא מוסדרת או בשטחים פתוחים עלולה, בסבירות גבוהה יותר, להכיל מרכיבים שונים של פסולת (פסולת אורגנית, פלסטיק, פסולת אלקטרונית ועוד), אשר שריפתם תביא לפליטת גזים רעילים ולזיהום אוויר רב. נוסף על כך, באתרים הלא מוסדרים לא מתבצעות, מטבע הדברים, פעולות של איטום קרקע, חציצה או מיגון, טיפול

¹ 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.

בתשטפים וניקוז המונעים את זיהום הקרקע וחלחול של המזהמים אל מי תהום,² ודרישות בתחום בטיחות האש³ - הנדרשות ממטמנות מוסדרות. כמו כן, בהטמנה לא מוסדרת יש פגיעה בשטחים הפתוחים בהם מושלכת או נשרפת הפסולת.

בהקשר זה יצוין כי במשך שנים רבות, אתרי הטמנה לא מוסדרים היו אמצעי נפוץ בכל העולם לסילוק פסולת עירונית. בעשורים האחרונים פועלות מדינות ורשויות מקומיות על מנת לצמצם בראש ובראשונה את ההטמנה הבלתי מוסדרת, ובמקביל לצמצם גם את ההטמנה המוסדרת לטובת פתרונות בעלי ערך סביבתי גבוה יותר.⁴

אופן פינוי הפסולת והטיפול בה מושפעים ממדיניות הטיפול בפסולת, מאמצעי האסדרה, מתשתיות איסוף הפסולת, מיון הפסולת והטיפול בה, ועוד. במקומות בהם רמת השירותים נמוכה, רמת האכיפה נמוכה והרגולציה אינה דורשת פתרונות סביבתיים מתקדמים, סביר יותר שתתקיים הטמנה של הפסולת במקום שימוש בשיטות טיפול מתקדמות יותר. לעיתים, אף תתרחש במקומות אלו השלכה בלתי חוקית ובלתי מוסדרת של פסולת בשטחים פתוחים, הגורמת הן למפגעים תברואתיים והן למפגעים נופיים. יתר על כן, פעמים רבות הפסולת המושלכת בשטחים הפתוחים - סופה להישרף באופן בלתי מבוקר ובלתי חוקי.

1.2. שריפת פסולת - השלכות סביבתיות ובריאותיות

שריפה של פסולת בשטחים פתוחים היא מקור לזיהום סביבתי של האוויר, הקרקע, מי התהום והנחלים. שריפת הפסולת הבלתי מבוקרת הן בשטחים פתוחים והן באתרי הטמנה מביאה לפליטה של מזהמים רבים, לרבות גזי חממה, חלקיקים (PM) ותרכובות רעילות.⁵ חשיפה לשריפה ותוצריה עלולה להביא לנזקים בריאותיים, בפרט בקרב מי שחשוף לחלקיקים הנשימים הנפלטים לאוויר. החשיפה לריכוזים גבוהים של מזהמי אוויר הנפלטים לאוויר משריפות פסולת עלולה לגרום בטווח הקצר צריבה בעיניים, באף ובגרון, קשיי נשימה, כאבי ראש והקאות, ובטווח הארוך - סימפטומים של תחלואה במערכת הנשימה כגון התקפי אסטמה, וברונכיטיס חריפה וכוונת. בנוסף, העשן נושא גם חומרים מסרטנים וחומרים 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 הנובעות מתהליך השריפה.⁶

כאמור, שריפת פסולת יכולה להתרחש הן במטמנות מוסדרות והן במטמנות לא מוסדרות בהן מושלכת פסולת בשטחים פתוחים. במטמנות מוסדרות, ניהול נכון של המטמנה יכול לצמצם את פוטנציאל שריפת הפסולת, בין השאר - באמצעות הגדלת שיעור הפסולת הממוינת והמופרדת המגיעה למטמנה. בהקשר זה יש לציין כי לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה משנת 2018, כ- 30% מהפסולת בישראל מועברת ישירות להטמנה ללא מיון, בעיקר מהרשויות מהמקומיות בדרום הארץ, הקרובות פיזית לאתרי ההטמנה.⁷

² המשרד להגנת הסביבה, [אתרי סילוק פסולת \(מטמנות\) - שלבים בהגשת תוכנית](#), עדכון: 9 ביולי 2007.

³ הרשות הארצית לכבאות והצלה, [דרישות בטיחות אש, פריט 1.1 - אשפה ופסולת למעט פסולת חומרים מסוכנים: טיפול בפסולת](#). כניסה אחרונה: 5 במרס 2019.

⁴ המשרד להגנת הסביבה, מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל, ינואר 2018.

⁵ [תזכיר חוק שמירת הניקיון \(תיקון מס' 22\), התשע"ב-2012](#).

⁶ המשרד להגנת הסביבה, [הפחתת זיהום אוויר משריפת פסולת](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2019.

⁷ המשרד להגנת הסביבה, מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל, ינואר 2018.



לתפיסת הוועדה, צמצום הטמנת הפסולת לטובת פתרונות סביבתיים יותר ומניעת השלכת פסולת בשטחים פתוחים, הם שני כלים מרכזיים שיש בהם כדי להקטין את כמות הפסולת הנשרפת באופן בלתי חוקי, תוך צמצום הצורך בשימוש בכלי רגולציה ואכיפה למיגור התופעה.

2. שריפת פסולת בישראל

2.1. רקע- הטיפול בפסולת בישראל

בשנת 2017 לבדה יוצרה בישראל פסולת בהיקף של 5.4 מיליון טון של פסולת עירונית ומסחרית, ובממוצע כ-1.7 ק"ג של פסולת לאדם ביום. זאת, לעומת כ-4.1 מיליון טון בשנת 2005. נתון זה משקף עלייה מצטברת של כ-31.4% בהיקף הפסולת לאורך התקופה (שיעור גידול גבוה במעט משיעור גידול האוכלוסיה באותן השנים - 26%). יש להדגיש כי נתונים אלו מתייחסים אל כמות הפסולת המדווחת בלבד, כלומר- כמות הפסולת הנאספת והמטופלת, ולא הפסולת המושלכת בשטחים פתוחים. כ-80% מכלל הפסולת העירונית בישראל מוטמנת (שיעור הטמנה גבוה ביחס למדינות אירופה ומדינות ה-OECD) ויתר הפסולת (כ-20%) מועברת בעיקר למתקני מיחזור.⁸ נכון לתחילת שנת 2019, היו 14 אתרי הטמנת פסולת ו-28 אתרי מיחזור מורשים בישראל.⁹

במהלך השנים נעשו צעדים להפחתת השימוש בהטמנה ולהתמודדות עם ההשלכות שלה באמצעים רגולטוריים ובאמצעות תמריצים, שמטרתם לעודד התנהגות מסוימת על פני אחרת. כך לדוגמא, בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבעה החלתו של היטל כספי על הפסולת המוטמנת ("היטל הטמנה"). מטרתו של ההיטל היא לשקף את המחיר האמיתי של ההטמנה, על מנת לעודד הפחתה בכמות הפסולת המיוצרת, והעדפה של אלטרנטיבות סביבתיות יותר לטיפול בפסולת, כגון מיחזור והשבה. מנגד, הגדלת העלות הכלכלית של אמצעי הטיפול המוסדרים בפסולת, בין השאר באמצעות היטל הטמנה, הגבירה גם את התמריץ הכלכלי מצד גורמים עברייניים לאימוץ פתרונות לא חוקיים ולא מוסדרים, כולל השלכת פסולת במטמנות לא מוסדרות, בשטחים פתוחים ואף שריפתה. אלטרנטיבה זו גם מביאה להתפתחותה של פשיעה כלכלית. בפועל, נוצר מצב שבו יש גורמים עבריינים (כולל ארגוני פשיעה מאורגנת) הנכנסים אל תחום הטיפול באשפה תוך התחמקות מתשלום היטלי ההטמנה ומעלויות נוספות, באמצעות השלכתה אל אתרים לא מוסדרים באופן בלתי חוקי ובחלק מהמקרים, גם שריפה שלה.

הצורך בהפחתת שיעור הטמנת הפסולת בישראל מצוי בבסיס עבודות שונות שפרסמו המשרד להגנת הסביבה וגופים אחרים, ובהן התכנית 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 פוטנציאל גבוה להפחתה של היקף הפסולת המיוצרת ולצמצום השפעתה הסביבתית, הן על-ידי צמצום במקור של כמות הפסולת לנפש, והן באמצעות הגדלת שיעור המיחזור, הגדלת שיעור ההשבה (שריפת פסולת מבוקרת תוך הפקת אנרגיה בתהליך), וצמצום היקפי ההטמנה.¹⁰ במסגרת האסטרטגיה החדשה לטיפול בפסולת, שפורסמה במאי 2018, קבע המשרד להגנת הסביבה יעדים עדכניים לשנת 2030, במטרה לצמצם את ההטמנה

⁸ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר- המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.

⁹ המשרד להגנת הסביבה, רשימת אתרי הטמנה, תחנות מעבר ומפעלי מחזור לסילוק פסולת בנייה ולטיפול בה, תאריך עדכון: 1 בינואר 2019. כניסה אחרונה: 29 בינואר 2019.

¹⁰ המשרד להגנת הסביבה, מכון ירושלים לחקר ישראל, תחזית קיימות לישראל 2030, 2012.



ולעודד את המיחזור וההשבה, וביניהם: הפחתת שיעור ההטמנה ל-26%, הגדלת שיעור המיחזור ל-51% והשבת אנרגיה בשיעור של 23% מסך הפסולת.

2.2. שריפות פסולת בישראל- תיאור התופעה

מדיוני ועדת המשנה עלה כי יש חוסר בהירות וחוסר אחידות בנתוני הגופים השונים בדבר כמות שריפות הפסולת בישראל ובדבר כמות הפסולת העירונית המוטמנת באופן לא מוסדר. כך לדוגמא, לפי הודעת המשרד להגנת הסביבה, קיימים היום כ-300 מוקדים גאוגרפיים של שריפת פסולת באופן בלתי חוקי ברחבי הארץ.¹¹ על פי ראש אגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, היקף השריפות של פסולת עירונית בישראל הוא נמוך יחסית וקיים בעיקר ביישובי החברה הערבית.¹² עם זאת, ממכתב של השר להגנת הסביבה לשר לביטחון הפנים מיום 12 בנובמבר 2018, עולה כי בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בכמות שריפות הפסולת, והיא הוגדרה על ידו, והן על ידי מי ששימש כמנכ"ל המשרד להגנת הסביבה עד לאחרונה, כ"מכת מדינה".¹³

על פי נתונים שנמסרו מן הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: כב"ה), ואשר מופיעים בטבלה 1 להלן, בשנת 2018 לבדה היו 6,166 אירועי שריפת פסולת. חשוב להדגיש כי אירועים אלה כוללים שריפות במזבלות, שריפות פסולת עירונית מעורבת בשטחים פתוחים ושריפות גזם. כמו כן נמסר, כי הטיפול באירועי שריפת פסולת לאורך השנים 2018-2014 הוא בטווח שבין 5.4%-5.9% מכלל הפעילות המבצעית של כב"ה.

טבלה 1: אירועי שריפה של מזבלה/פסולת/גזם שטופלו על ידי הרשות הארצית לכבאות והצלה, 2014-2018¹⁴

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
דן	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	

¹¹ המשרד להגנת הסביבה, עמוד פייסבוק, [כ-300 מוקדי שריפת פסולת בלתי חוקיים פועלים בישראל](#), 8 בנובמבר 2018.

¹² עודד נצר, רכז פסולת מוצקה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל ושיחת טלפון, 15 באוקטובר 2018.

¹³ מכתב של השר להגנת הסביבה לשר לביטחון פנים, 12 בנובמבר 2018 וכן- הכנסת ה-20, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 1 מיישיבת ועדת משנה 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.

¹⁴ כבאות והצלה לישראל, בקשת נתונים על אירועים של הרשות הארצית לכבאות והצלה בעקבות שריפות פסולת, 12 בפברואר 2019. התקבל מאת לשכת השר לביטחון הפנים, באמצעות דוא"ל, 25 בפברואר 2019. יש לציין כי כמות אירועי הפסולת שטופלו על ידי כב"ה במחוז יהודה ושומרון לא כולל את כל אירועי שריפות הפסולת במחוז זה.



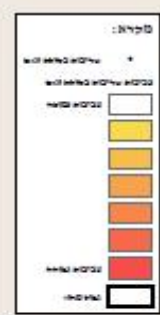
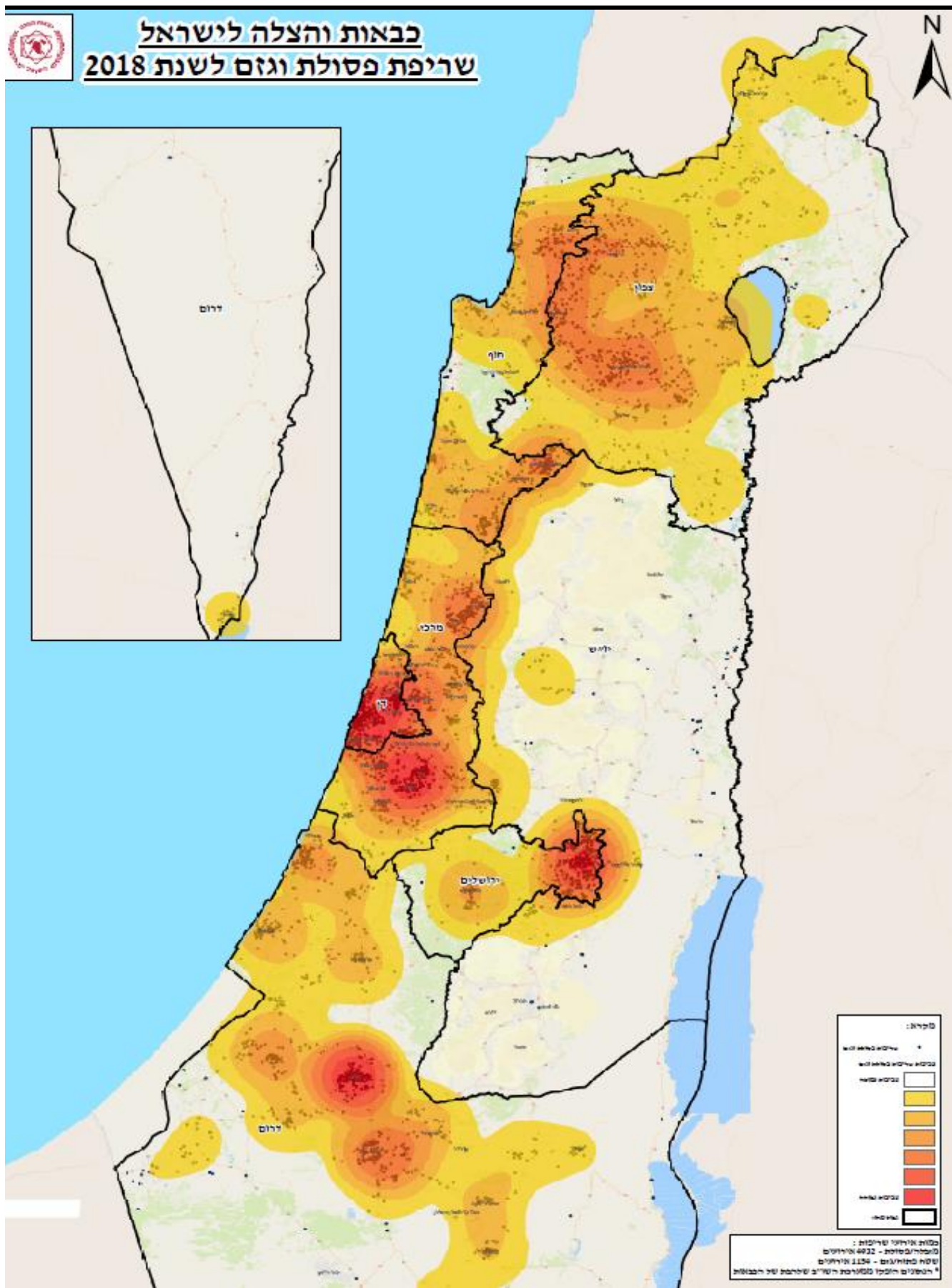
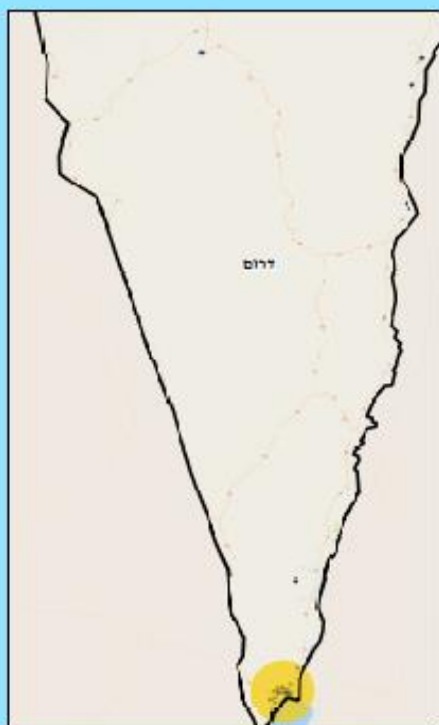
מן הטבלה עולה כי בין שנת 2014 לשנת 2018 חלה עלייה של 15% במספר אירועי השריפה של מזבלה/פסולת/גזם. נציין כי בשל אופן הסיווג של כב"ה את האירועים הללו, לא ניתן לדעת כמה מבין אלו הם אירועים של שריפת גזם, שבהם כאמור לא עוסק דוח זה. עוד ניתן לראות כי **עיקר העלייה במספר אירועי שריפות הפסולת היא במחוזות דרום וצפון**. כך, בין השנים 2014 ו-2018 במחוז צפון מספר אירועי שריפות הפסולת עלה פי שלושה לערך, ומספר אירועי שריפות הפסולת במחוז דרום עלה פי אחד וחצי. לעומת זאת, **במחוזות חוף ודן חלה ירידה במספר אירועי שריפות הפסולת** שטופלו על ידי כב"ה ובמחוזות ירושלים ומרכז לא חל שינוי משמעותי במספר האירועים בין השנים 2014 ו-2018.

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





כבאות והצלה לישראל שריפת פסולת וגזם לשנת 2018



מסמך ארצי: 4922
מסמך משרד: 1134
מסמך מנהל: 1134
מסמך מנהל: 1134



הכנסת

ועדת הפנים והגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה ערך גם הוא אומדן לכמות שריפות הפסולת באופן בלתי חוקי בישראל. האומדן להערכת כמויות הפסולת הנשרפת מדי שנה התבסס על מספר שריפות הפסולת בשטחים פתוחים בהם טיפלה כב"ה והערכה לגבי כמות החומר הנשרף בשריפה ממוצעת, על בסיס הערכה של עובדי המשרד שהשתתפו במבצע "קשת בענן" שהתקיים בשלהי שנת 2017 ועד סוף הרבעון הראשון של שנת 2018 (להרחבה על אודות המבצע ראו מסגרת 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 שריפות פסולת בשטחים פתוחים בישראל. נתון זה נמוך מהנתון שנמסר לוועדה (6166 שריפות במהלך 2018), ויתכן שהפער נובע מהבדלים בהגדרות של אירוע שריפת פסולת. ממידע שהתקבל על סמך מבצע "קשת בענן" ומשיחות עם אנשי מחוז צפון במשרד להגנת הסביבה עלה כי בנוסף לשריפות הללו, מתרחשות גם שריפות קטנות יותר בהן נציגי כב"ה אינם מגיעים או שאינם נקראים לטפל בהן מסיבות שונות. בין הסיבות ניתן למנות את הבאות: שריפות קטנות יותר, שריפות חזרות ונשנות, שריפות ללא סכנת התלקחות, וכיוצא באלו.

בהערכה שמרנית ולצורך חישוב האומדן הונח כי מספר השריפות הקטנות זהה למספר השריפות הגדולות (כלומר: כ-5,000 מקרים בשנה). על פי ההערכה, כמות החומר הנשרפת בכל שריפה מהגדולות יותר בהן מטפלת כב"ה היא כ-40 טונות, ובשריפות הקטנות יותר אליהן לא מגיעה כב"ה כאמור, נשרפות כמויות המוערכות בכ-10 טונות. על פי אומדן זה, סך הכול כמות הפסולת הנשרפת בישראל מדי שנה היא כ-250,000 טונות, כ-5% מהפסולת העירונית המיוצרת.¹⁵

הוועדה רואה חשיבות רבה בגיבוש מסד נתונים מהימן ואחיד בנושא כמות הפסולת המיוצרת, המוטמנת והנשרפת בישראל, וזאת על מנת לאמוד את ההשלכות הכלכליות, הסביבתיות והבריאותיות של תופעת שריפת הפסולת.

3. מדיניות בנושא הטיפול בפסולת, שריפת פסולת והסדרתה

בפרק זה תוצג התפתחות ההסדרה של האיסור על השלכת פסולת ברשות הרבים והבערתה, יוצגו החלטות ממשלה בנושא הטיפול בפסולת ברשויות מקומיות בחברה הערבית ויוצגו תוכניות העבודה של המשרד להגנת הסביבה להתמודדות עם התופעות שבהן עסקה הוועדה. כמו כן, יובאו בפרק זה ההיבטים המשפטיים שעלו במהלך עבודת ועדת המשנה, ויכללו את המלצות הוועדה להסדרה וחקיקה עתידית בנושא שריפות פסולת בישראל.

3.1 הסדרה בחקיקה

במרוצת השנים, חוקקו חוקים שונים על מנת להסדיר את נושא הטיפול בפסולת, לרבות הקצאת משאבים כספיים לטיפול בפסולת והטלת איסורים על השלכת פסולת והבערתה בשטחים פתוחים. 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) וכן הותקנו תקנות שמירת הניקיון

¹⁵ ד"ר אילן לוי, מרכז מודלים לאיכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה, דו"ר אלקטרוני, 6 במאי 2019.



(קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986.¹⁶ הקרן הוקמה כדי לרכז אמצעים כספיים לשמירה על הסביבה, ובכלל זה שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת, טיפול בפסולת, מחזור, מניעת מפגעים ועוד. בין היתר, הקרן מעניקה מימון לפרויקטים שקשורים לצמצום ההטמנה והגברת המחזור, ובהם גם לפרויקטים המיועדים לטיפול במפגעי פסולת והקמת תשתיות לטיפול בפסולת ברשויות מקומיות חלשות.¹⁷ בשנים 2007 ו-2017 נערכו תיקונים לחוק, ובמסגרתם עוגנה השתתף "היטל הטמנה" בגין פסולת המוטמנת באתר לסילוק פסולת; הוגדרו חובות הדיווח של מפעילי אתרי סילוק פסולת; הוגדרו יעדי קרן הניקיון ולוח הזמנים לפעילותה; ונקבעו קריטריונים לשימוש בכספי קרן הניקיון.¹⁸

- באחרונה, ביולי 2018 תוקן **חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 23), התשע"ח-2018**. תיקון זה קובע **איסור על הבערת פסולת**, למעט במקרים חריגים הקבועים בחוק. מפר החוק עשוי להיות חשוף לקנס של עד 226,000 שקלים חדשים, ולכפל קנס במקרה שהמפר הוא תאגיד.¹⁹

חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008:

- **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008** חוקק במטרה להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר בין השאר על ידי קביעת איסורים, קביעת ערכים מרביים של מזהמים באוויר אשר עלולים לגרום לסכנה ומתן היתרים למקורות פליטת מזהמים.²⁰
- מתוקף חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 הותקנו **תקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), תשע"א-2011**, ונקבעו רמות הערכים של המזהמים אשר עשויים לגרום לנזקים לסביבה. התקנות, אשר נקבעו בהוראת שעה, מצויות בתוקף עד לחודש מרס 2021.²¹

חקיקה בנושא מפגעים סביבתיים:

- **תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), תש"ן-1990**, שהותקנו מכוח החוק למניעת מפגעים, **תשכ"א-1961** אוסרות על שריפת פסולת באתרי פינוי פסולת. כמו כן, התקנות קובעות כי זיהום אוויר כתוצאה משריפת פסולת הוא בלתי סביר.²²
- **החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) (תיקון מס' 10), התשע"ט-2019**²³ חוקק בשלהי ימיה של הכנסת ה-20, במהלך חודש ינואר 2019. התיקון נועד לחזק את כלי האכיפה להגשת תביעה

¹⁶ תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), תשמ"ו-1986.

¹⁷ המשרד להגנת הסביבה, **קרן לשמירת הניקיון**. כניסה אחרונה: 29 בינואר 2019.

¹⁸ **חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 9), התשס"ז-2007**, 11 בנובמבר 2018; מאגר החקיקה הלאומי, **חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ז-2017**.

¹⁹ מאגר החקיקה הלאומי, **חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 23), התשע"ח-2018**.

²⁰ **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008**, כניסה: 11 נובמבר 2018.

²¹ **תקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), תשע"א-2011**, כניסה אחרונה: 11 נובמבר 2018.

²² **תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), תש"ן-1990**, כניסה: 11 נובמבר 2018.

²³ מאגר החקיקה הלאומי, **חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) (תיקון מס' 10), התשע"ט-2019**.



אזרחית בגין מפגע סביבתי למי שנפגע או עשוי להיפגע ממנו ומרחיב את המונח "מפגע סביבתי" בגינו ניתן להגיש תביעה אזרחית בין היתר גם במקרים של פגיעה בסביבה כתוצאה מהשלכה והבערה של פסולת.²⁴

3.2. תיקוני חקיקה אפשריים- היבטים משפטיים בעבודת ועדת המשנה²⁵

הוועדה ביקשה לבחון אפשרות לתיקוני חקיקה נוספים שיאפשרו אכיפה יעילה ואפקטיבית של תופעת הבערת הפסולת. בדיוני הוועדה, ובדיונים פנימיים שנערכו לקראת דיוני הוועדה נבחנו 3 עניינים עיקריים:

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

קביעת עבירה בגין הובלת פסולת לשם הבערתה

הוועדה ביקשה למצוא דרכים שונות להסדרת מקטעי הפעולה השונים המתבצעים טרם הבערת הפסולת וזאת על מנת למנוע מראש את הבערה. במסגרת זאת, ביקשה הוועדה לבחון אפשרות להוספת סעיף בחוק שיאסור על הובלת הפסולת לשם הבערתה.

בדיונים בנושא זה בוועדה הובהר, כי כל עוד מקטע הובלת הפסולת אינו מוסדר מראש כראוי, לא תהיה דרך מעשית לאכוף את האיסור המוצע, ועל כן לא תהיה בו תועלת ממשית. זאת מפני שכל שהפסולת שהובלה אכן הועברה לבסוף, ניתן גם בכלים החוקיים הקיימים להאשים את מוביל הפסולת - באמצעות דיני השותפות לעבירה. ואולם, ככל שהפסולת לא הועברה לא ניתן יהיה להאשים את המוביל באישום נפרד כפי שהוצע.

יחד עם זאת נאמר, כי ישנם יתרונות רבים להסדרה מראש של מקטע הובלת הפסולת. זאת משום שבעוד שתפיסת הגורמים המבעירים את הפסולת ונקיטת הליכים אכיפתיים נגדם היא קשה ליישום, ביצוע פיקוח מראש על מוביל פסולת הוא פשוט יותר. מה גם שאכיפה המתבצעת מראש נגד מובילי פסולת שלא כחוק, היא טובה יותר מאכיפה המתבצעת בדיעבד, לאחר שכבר נגרם הנזק עקב הבערת הפסולת.

לשם כך עלה כי קיים צורך לבחון את הדרכים הנכונות שבאמצעותן ניתן יהיה להסדיר ולקבוע כללים ותנאים שעל מובילי הפסולת יהיה לעמוד בהם, כך שניתן יהיה לפקח על פעילותם ולמנוע מצבים של השלכת פסולת במקומות לא חוקיים והבערתה לאחר מכן.

בדיוני הוועדה עלה כי קיימת כיום הסדרה חלקית לגבי מובילי הפסולת באמצעות [חוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968](#). הובלת פסולת היא עיסוק הטעון רישיון עסק לפי [צו רישוי עסקים](#). יחד עם זאת, היות שעסק להובלת פסולת הוא מטבעו עסק נייד הפועל בכמה רשויות, במצב החוקי הקיים יש באפשרותו להוציא רישיון עסק ברשות אחת ולפעול באמצעות רישיון זה גם ברשויות מקומיות אחרות. לאור זאת, הפיקוח על קיום תנאי הרישיון של מובילי הפסולת אינו אחיד בכל הרשויות ועל כן גם אינו מיטבי.

²⁴ להרחבה על תיקון זה, שהוא תוצר של עבודת ועדת המשנה לטיפול בזיהום אויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים, ראו פרק 5.3 בדיון וחשבון זה.

²⁵ פרק זה נכתב על ידי עו"ד לירון אדלר, יועצת משפטית, וועדת הפנים והגנת הסביבה.



לפיכך הוצע לבחון דרכים שבהן ניתן יהיה לפקח מראש על מובילי הפסולת, אם באמצעות דרישת רישוי נפרדת מהרישוי הקיים לפי חוק רישוי עסקים (באמצעות חקיקה ראשית או תקנות), ואם באמצעות קביעת אמצעים אחרים – כגון דרישה להתקנת אמצעים לאיתור ברכבים המובילים פסולת, או קביעת תנאים נוספים ברישיון העסק והגברת האכיפה לגביהם.

בחינה זו לא מוצתה במהלך עבודתה של הוועדה, והוועדה ממליצה על המשך המעקב בסוגיות אלו בהמשך.

הוספת חזקת אחריות על בעל מקרקעין שהובערה בהם פסולת בניגוד לחוק

במהלך דיוני הוועדה עלה כי קושי מרכזי באכיפת החוק האוסר על הבערת פסולת הוא הקושי הקיים בתפיסת מבעירי הפסולת עצמם. יחד עם זאת עלה, כי פעמים רבות הבערת הפסולת מתבצעת באופן חוזר ונשנה באתרים מסוימים.

לאור זאת, ביקשה הוועדה לבחון הוספת חזקה לפיה אם הובערה פסולת במקרקעין יראו את המחזיק במקרקעין או את מי שהמקרקעין נתונים לשליטתו כאילו הוא הבעיר את הפסולת, אלא אם כן הוא הוכיח כי עשה כל שניתן למניעת הבערת הפסולת בשטחו.

משמעותה של קביעת חזקה בחוק היא העברת נטל ההוכחה – במקום הקביעה הרגילה בחקיקה לפיה על המדינה, בבואה להאשים אדם במעשה, למצוא את כל ההוכחות הקיימות לאותו מעשה, עם קביעת חזקה, רואים באדם אשם, אלא אם כן סיפק הוא את ההוכחה כי התנהג כחוק. זהו מצב חוקי חריג, שבו אדם נדרש להתגונן בקרות אירוע מסוים, מבלי שיהיה על גורמי האכיפה להוכיח כי נהג שלא כחוק.

היות שקביעת חזקה היא קביעה חריגה כאמור, נדרשת הצדקה מספקת לקביעתה. על פי רוב, נקבעת חזקה בחוק, כאשר קיימים נתונים עובדתיים מספקים המצביעים על כך שהמצב העובדתי **השכיח** הוא כזה שמרבית הסיכויים הם שהאדם שלגביו נקבעה החזקה אכן אשם במעשה, **ומיעוט המקרים** הוא שבנסיבות שלגביהן נקבעה החזקה הוא לא יהיה האשם. כאשר המצב העובדתי אכן כזה, קמה הצדקה לקבוע חזקה בחוק שתאפשר את העברת נטל ההוכחה לנאשם, כאמור.

בדיוני הוועדה הציגו נציגות משרד המשפטים את העמדה לפיה בעניין הבערת הפסולת, לא קיימים נתונים עובדתיים מספקים שיצדיקו את קביעת החזקה כפי שהוצע. יתרה מכך, עלה החשש שקיימים מקרים, שלא ניתן להעריך את מספרם, בהם המחזיק במקרקעין שבהם מובערת פסולת, מאוים על ידי מבעירי הפסולת, העושים שימוש בשטחו על אף התנגדותו לדבר. ככל שקיימים מצבים כאלה, קביעת החזקה בחוק יכולה רק להזיק לאותו אדם, ולא תהיה בה תועלת במניעת הבערת הפסולת.

בנוסף, נאמר כי דרך המלך לטיפול בבעל מקרקעין המשתף פעולה עם הבערת פסולת המתבצעת בשטחו, היא לפעול נגדו באמצעות **דיני השותפות לעבירה** – ולהאשים אותו בסיוע או שותפות לביצוע העבירה ואף, במקרים המתאימים, בביצוע העבירה עצמה.

נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי המשטרה שנכחו בדיונים טענו כי באופן בו טופלו עד היום תיקי הבערת הפסולת קשה לבחון באופן רטרואקטיבי אילו תיקי חקירה וכתבי אישום הם תיקים שבהם מעורבים בעלים או מחזיקים במקרקעין, וקשה לבחון באילו מהמקרים הואשם גם המחזיק במקרקעין בשותפות לעבירה.



בשל החוסר בנתונים כאמור, ובשל העובדה שבהיעדר נתונים כאמור קביעת חזקה והעברת נטל ההוכחה למחזיק במקרקעין עלולה לגרום לפגיעה שאינה מידתית, הביעו נציגות משרד המשפטים בדיונים את התנגדותן לקביעת החזקה.

יחד עם זאת, הוצע לשקול לקבוע בחוק אחריות נפרדת שתחול לגבי בעל המקרקעין, ולפיה יוטל עליו לפעול למניעת הבערת פסולת בשטחו. היות שהציפייה המובנת מבעל מקרקעין היא להיות מודע ואחראי למתרחש בשטחו, עלה כי ככל שאחריות כאמור תיקבע בחוק, מבלי שתיקבע לגביה חזקת אשמה בהבערת הפסולת עצמה, ייתכן שיהיה מקום לקביעתה.

באופן ראשוני הוצע לבחון גיבוש סעיף בחוק שמירת הניקיון שיחייב מחזיק במקרקעין או מי שהמקרקעין נתונים לשליטתו בנקיטת פעולות סבירות למניעת השלכת פסולת בשטחו והבערתה. הנושא נבחן באופן ראשוני בלבד טרם התפזרותה של הכנסת – לא התקבלו עמדות כל גורמי הממשלה הרלוונטיים לעניין, וכן לא נבחן אופן ניסוח החובה האמורה והסנקציה שתיקבע לצידה.

לאור כל זאת, הוועדה מציעה להמשיך ולבחון עניין זה.

מעבר לכך – במהלך דיוני הוועדה עלה כי אף שהרשויות מודעות לקיומם של אתרים שבהם מושלכת פסולת באופן שאינו מוסדר ואינו חוקי, לא ננקטות מספיק פעולות אכיפה כנגד אותם אתרים. מעבר להוראות חוק שמירת הניקיון, הוזכר בוועדה כי הפעלת אתר פסולת טעונה רישיון עסק ועל כן הפעלת אתר פסולת שאינו חוקי ושאינו לו רישיון היא עבירה גם לפי חוק רישוי עסקים וניתן לפעול נגדה גם באמצעות כלי האכיפה המצויים בו. צויין כי חוק רישוי עסקים תוקן באופן מקיף בעת האחרונה ונוספו בו אמצעי אכיפה. כך, טוביו ההליכים המאפשרים הוצאת צו הפסקה מינהלי וצו הפסקה שיפוטי לעסק הפועל ללא רישיון, נוספה אפשרות להטלת עיצומים כספיים ועוד.

נושא זה לא בורר לעומק במהלך דיוני הוועדה אולם הוועדה סבורה כי יש להמשיך לבחון המשך פעולה גם בכיוון זה.

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 לעניין מניעת הבערת פסולת.

החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב – 1992, 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, שיוורה לו למנוע את המפגע הסביבתי או לתקן את הטעון תיקון ולהשיב את המצב לקדמותו. בדרך זו מבקש החוק לאפשר אכיפה אזרחית שתוכל 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 2 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 בהם התבצעה הבערת פסולת אסורה. החוק אושר בכנסת בקריאה השנייה והשלישית ביום י"ח בטבת התשע"ט (26 בדצמבר 2018) ונכנס לתוקף ביום פרסומו ברשומות.



לפי נתונים שהוצגו במהלך דיוני ועדת המשנה מרבית השריפות של פסולת המושלכת באופן בלתי חוקי מתבצעות בשטחי יישובי החברה הערבית או בסמוך אליהם, בין השאר בשל מחסור בתשתיות פינוי פסולת וטיפול בה ביישובים אלה. במרוצת השנים, הכירה ממשלת ישראל בצורך בהקמת תשתיות ובביצוע מהלכים לתכנון הטיפול בפסולת ברשויות אלו כצעדי מנע. זאת, לצד סיוע בטיפול במפגעים הקיימים ושיקום של שטחים פתוחים שבהם הושלכה ונשרפה פסולת באופן בלתי חוקי. להלן יוצגו בפירוט שתי החלטות הממשלה מהשנים 2013 ו-2014 שהובילו להפעלה של תוכנית "סביבה שווה" ויפורטו הכלים שבהם עושה שימוש המשרד להגנת הסביבה בשילוב זרועות עם הרשויות המקומיות של החברה הערבית, על מנת לקדם את הטיפול בנושא.

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

בהחלטת ממשלה מספר 1496 ממרס 2014, אשר עסקה בנושא הסדרת פסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, ובהחלטת ממשלה מספר 546 מ-14 ביולי 2013, אשר עסקה, בין השאר, ביישום של תוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים, נקבעו מספר החלטות שעיקריהן הן:²⁶

- במסגרת החלטת הממשלה מספר 546 מיולי 2013, הוקצו כ-40 מיליון ש"ח עבור סיוע ביישום של תוכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת ביישובי הבדואים בנגב. התוכנית כללה תקצוב של 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 בין השנים 2013-2017.²⁷
- בהחלטת ממשלה מספר 1496 ממרס 2014 אושרה תוכנית "סביבה שווה" לשנים 2014-2017 לסיוע ל-30 מבין יישובי החברה הערבית בשלבי תכנון הטיפול בפסולת, הקמת תשתיות למחזור פסולת, הסרת מפגעים ושיקום שטחים הנפגעים, הטמעת ערכי קיימות וחשיבות המחזור במוסדות הלימוד ויישום פעולות אכיפה מוגברות לטיפול במפגעי הפסולת, על-ידי הקמת איגודי ערים.
- יישומה של תוכנית "סביבה שווה" החל בפועל רק במהלך שנת 2016. התוכנית תוקצבה בשתי פעימות (במרס 2016 ובמאי 2016). בשנה זו גם הורחבה התוכנית ביחס לתוכנית המקורית, והיא כוללת כעת 74 רשויות מקומיות ומתוקצבת בסך הכול בכ-300 מיליון שקלים מכספי קרן הניקיון.²⁸ על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה הניצול התקציבי של התוכנית, נכון לראשית שנת 2019, הוא כ-240 מיליון ש"ח מכלל התקציב שאושר במסגרת החלטה 1496.²⁹
- בשל העיכוב בתחילת יישום החלטת הממשלה, הוארכה התוכנית על לסוף שנת 2019, ויש בכוונת המשרד להגנת הסביבה לבקש להאריכה עד לסוף שנת 2021.³⁰

²⁶ החלטת ממשלה מספר 1496, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, 23 במרץ 2014.

²⁷ החלטת ממשלה מספר 546, אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב, 14 ביולי 2013.

²⁸ מזכירות הממשלה, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית - תיקון החלטת ממשלה, 9 בינואר 2019.

²⁹ אורי טל, מרכז פסולת יבשה, האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

³⁰ משרד ראש הממשלה, הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית - תיקון החלטת ממשלה, 17 בינואר 2019.



- במסגרת החלטת הממשלה מספר 1489 מיוני 2016 שעניינה אימוץ התכנית הממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020, נקבע, בין היתר, כי המשרד להגנת הסביבה יכין תכנית לקידום הטיפול בפסולת והמיחזור ביישובים הבדואיים. לצורך גיבוש ויישום התכנית, 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, ובסך הכול תוקצבה התוכנית ב-10 מיליון ש"ח לכל התקופה.³¹

3.4. תוכניות עבודה

המשרד להגנת הסביבה אמון על עיצוב ויישום המדיניות הסביבתית בישראל, ובכללה תחום הטיפול בפסולת. אחריות המשרד היא לאכוף את חקיקת הפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת. המשרד אמון גם על פיקוח ועל אכיפה של חוקי הגנת הסביבה ברשויות המקומיות.

במהלך שנת 2018, במסגרת הצעת התקציב לשנת 2019, עלה כי המשרד פועל לקידום של כמה פרויקטים ובהם תוכנית לאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משריפת פסולת בשטחים פתוחים כיעד מרכזי בתוכנית העבודה. על פי הצעת התקציב, במסגרת התוכנית המשרד יפעל:

לתיקון תקנות שקובעות חובת טיפול בפסולת חקלאית ואיסור בחוק לשריפתה; לפיקוח ואכיפה ייעודית לאירועים של השלכה והבערה של פסולת בשטחים הפתוחים; ולמתן תמריצים תקציביים להקמת תשתיות טיפול ארציות ואתרי קצה, ולהבאת הפסולת החקלאית לטיפול במתקנים.³²

בהקשר זה, בתכניות העבודה לשנים 2018 ו-2019 הגדיר המשרד כיעד את צמצום זיהום האוויר הנגרם משריפות בשטחים פתוחים. בין השאר, בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019 נקבע יעדים בדבר: הפחתה של 20% במספר אירועי שריפות בשטחים הפתוחים בהשוואה לשנת 2018; פינוי של 100 מפגעי פסולת בשטחים פתוחים ומיפוי של מפגעי פסולת בשטחים פתוחים באמצעות מערכת ממוחשבת.³³

מתכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2019 ומתשובת המשרד לפניית הוועדה עולה כי במהלך שנת 2019 תופעל יחידת פיקוח משולב למניעת השלכות פסולת בשטחים הפתוחים. מטרת היחידה, לפי תשובת המשרד, היא מניעת זיהום אוויר הנגרם כתוצאה משריפות בשטחים פתוחים. זאת, באמצעות איתור ערימות פסולת, ביצוע פיקוח למניעת השלכה והבערה של פסולת, סיוע האכיפה כנגד משליכי ומבעירי פסולת וסיוע בפינוי פסולת. מתשובת המשרד, וכפי שעלה בדיוני ועדת המשנה, היחידה תופעל באמצעות רשות הטבע והגנים ותכלול מנהל יחידה ו-13 פקחים. גיוס כוח האדם החל באחרונה, והצפי להפעלתה הוא במהלך הרבעון השני של שנת 2019. לדברי אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע במשרד להגנת הסביבה, נכון להיום אושרו ליישום התוכנית הלאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משריפת פסולת בשטחים פתוחים 50 מיליון שקלים לשנים 2019-2021. מתוכם: כ-25 מיליון שקלים להקמתה והפעלתה של יחידת הפיקוח; כ-15 מיליון שקלים עבור פינוי פסולת שהושלכה בשטחים פתוחים, וכ-10 מיליון שקלים עבור ניטור ומעקב שוטף.³⁴

³¹ החלטת ממשלה מספר 1489, תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016 – 2020, 2 ביוני 2016.

³² הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר- המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.

³³ משרד ראש הממשלה, ספר תוכניות העבודה לשנת 2019, פברואר 2019.

³⁴ אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2019.



בנוסף, המשרד הגדיר כיעד מרכזי בהצעת התקציב לשנת 2019 הכנה של **תוכנית לאומית לטיפול במניעת מפגעים ביהודה ושומרון וזיהום חוצה גבולות**. בקו אחד עם דיווחים שנמסרו במהלך דיוני ועדת המשנה, צוין בהצעת התקציב כי בשטחי יהודה ושומרון קיימים מפגעים סביבתיים רבים- ובהם בולטת התופעה של שריפת פסולת בשטחים פתוחים- אשר עלולים לפגוע בתושבים המתגוררים בישובים אלו ובישובים סמוכים. התוכנית, כך לפי הצעת התקציב, תפעל לצמצם ולמגר את המפגעים ותתמקד במפגעי ביוב ופסולת, בשיפור המצב הסביבתי ובהגברת הפיקוח הסביבתי הכולל.³⁵

הוועדה ממליצה כי המשרד להגנת הסביבה ידווח מדי חצי שנה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, על ההתקדמות בשתי התוכניות הללו, לרבות מועד הגשתן, אימוצן בהחלטת ממשלה או במסגרת אחרת, מקורות למימון שלהן וכן הגדרת יעדים כמותיים/יעדים תוצאתיים מצופים של התוכניות והאמצעים שנקטו למימושם.

כמו כן, הוועדה ממליצה על קבלת דיווח חצי שנתי על התקדמות הקמת יחידת הפיקוח כאמור, על היעדים התוצאתיים של פעולותיה וכיצד הם באים לידי מימוש הלכה למעשה.

³⁵ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר- המשרד להגנת הסביבה (חוברת ט'). פברואר 2018.



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

בפרקים הבאים של דין וחשבון זה יוצגו הגורמים השונים שלהם נגיעה וסמכויות בתחומי הטיפול והאכיפה של נושא השלכת פסולת בשטחים פתוחים והבערתה, ויובאו תחומי אחריותם ופעילותם לטובת הטיפול בתופעה: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, הרשויות המקומיות, הרשות הארצית לכבאות והצלה ומשטרת ישראל. כמוזכר, על אף שגם יחידת פיצו"ח³⁶ של משרד החקלאות וקמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי של אזור יהודה ושומרון הם גופים רלוונטיים לעניין הטיפול בשריפות הפסולת, הם לא יובאו במסגרת דין וחשבון זה כיוון שדיוני הוועדה לא עסקו בהם, ויש מקום לבחון את השתלבותם במערך המניעה, הטיפול והאכיפה במסגרת סדרת דיוני המשך.

4.1. 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 המסדירה את תחום הפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת.** המשרד אמון גם על פיקוח ועל אכיפה של חוקי הגנת הסביבה ברשויות המקומיות. כמו 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 והן המוציאות לפועל של המדיניות הסביבתית ברמה המוניציפלית ומהוות גוף מייצע לשלטון המקומי בנושאים סביבתיים.³⁷

המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית של המשרד בתחום האכיפה הפלילית וההרתעה. המשטרה הירוקה דואגת להגנת הסביבה על-ידי פיקוח ועל-ידי 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.³⁸

בהקשר לשריפות פסולת, עמדת המשרד היא כי **באחריותו לאכוף את חקיקת הפסולת, למנוע שפיכת פסולת במקומות לא מוסדרים ולמנוע מפגעי פסולת, ואילו כיבוי השריפות הוא משימה שבאחריות כוחות הכיבוי וההצלה.** לפי עמדת המשרד שהובאה בפני וועדת המשנה, במקרים של שריפות, תפקיד המשרד הוא להתערב באירועי חירום שבהם יש זיהום אוויר רב וייתכן שיש צורך בנקיטת פעולות הקשורות לכך. בין פעולות אלו נמנות הוראות על הסתגרות או פינוי. עוד נמסר כי גורמי המשרד יוצאים לשטח בעקבות פניות בנושא השריפות גם כשאין זה תפקיד המשרד, וזאת על מנת לוודא כי אכן נעשות פעולות כיבוי.³⁹

³⁶ היחידה המרכזית לאכיפה ולחקירות (פיצו"ח-פיקוח על הצומח והחי)

³⁷ המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il/AboutOffice/Pages/default.aspx>

³⁸ המשרד להגנת הסביבה, המשטרה הירוקה, כניסה: 12 בינואר 2018; אורי טל ספירו, **אכיפה סביבתית באמצעות המשטרה הירוקה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2007.

³⁹ המשרד להגנת הסביבה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושריפתה, 31 בינואר 2019.



החל משנת 2017 מפעיל המשרד 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 אחר הטיפול במפגעים. המוקד גם עומד בקשר עם גופי חירום והצלה אחרים.⁴⁰ מנתונים שמסר המשרד לוועדת המשנה עולה כי כ-1,800 שריפות פסולת דווחו למוקד החירום של המשרד בשנת 2018. **בכלל המקרים, הפנייה הועברה במקביל לטיפול רשויות אחרות (הרשות הארצית לכבאות והצלה וקמ"ט איכות הסביבה באי"ש) לצורך כיבוי השריפה בלבד. רק ב-214 מקרים (כ-9%) הגיע כונן סביבה או צוות אחר מטעם המשרד אל השטח.**⁴¹

הטיפול של המשרד להגנת הסביבה באירועים של שריפות פסולת בשטחים פתוחים לצורכי אכיפה נחלק בין מנהלי המחוזות לבין המשטרה הירוקה שהיא כאמור זרוע אכיפה ארצית, בעלת סמכויות חקירה ואכיפה נרחבות יותר. ככלל, ההחלטה האם בעקבות מקרה של שריפת פסולת יש להמשיך בפעילות אכיפה (מנהלית או פלילית) נתונה בידי מנהל המחוז. באירועים שבהם הוחלט על נקיטת הליכי אכיפה- מנהל המחוז יבצע את פעילות האכיפה הנדרשת. העברת פניות מהמחוזות אל המשטרה הירוקה נעשית במצבים שבהם מדובר במקרה שאינו מתאים לאכיפה על ידי מנהל המחוז.⁴² הוועדה ביקשה לקבל מידע באשר למספר הפניות שהועברו לטיפול המשטרה הירוקה, אולם מטעם המשרד נמסר כי אין לו אפשרות לספק מענה לשאלה זו.

⁴⁰ המשרד להגנת הסביבה, [מוקד הסביבה - מבצעים וחירום](#), כניסה אחרונה: 4 במרס, 2019.

⁴¹ המשרד להגנת הסביבה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושריפתה, 31 בינואר 2019.

⁴² שם.



פעילות אכיפה מיוחדת של המשרד להגנת הסביבה - מבצע קשת בענן

החל מדצמבר 2017 ועד חודש מרס 2018 קיים המשרד להגנת הסביבה במחוזות הצפון והמרכז מבצע אכיפה מיוחדת המכונה "קשת בענן". מטרת המבצע הייתה צמצום תופעת שריפות הפסולת במרחבים המוניציפליים ובשטחים הפתוחים באמצעות איתור מוקדים פעילים במחוזות המרכז והצפון, הגברת הנוכחות והנראות של גורמי הפיקוח והאכיפה בשטח ומימוש סמכויות אכיפה הן של המשרד והן של 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 בשריפות בשטחים פתוחים. הצוותים ביצעו סיורים בשטח הפתוח על מנת לאתר מוקדי שריפות פוטנציאליות ושריפות פעילות. בנוסף, הכוחות מיפו מוקדים פעילים לצורך עדכון מפות של מפגעים פוטנציאליים.

אמצעי האכיפה כללו מתן 45 התראות, 9 צווי ניקוי ו-7 עיצומים כספיים (בהליכים). בנוסף, 12 שימועים נערכו במסגרת המבצע, ו-9 תיקי אכיפה הועברו לטיפול המשטרה הירוקה.

בהמשך לפעילות של מבצע קשת בענן, נערך גם מבצע משותף של המשטרה הירוקה עם רשות הטבע והגנים ומחוזות צפון וחיה של המשרד, לאיתור ערימות פסולת ובעירות באזור הקריות. במהלך הפעילות שנמשכה כשבועיים, אותרו ודווחו 42 אירועי בעירה באתרים שונים. מהם, 11 אתרים הועברו לטיפול אכיפתי.

בנוסף, בעקבות המבצע עלה כי היקף שריפות הפסולת העירונית הנשרפת מכלל שריפות הפסולת גדול באופן משמעותי בהשוואה להערכה המוקדמת של המשרד, ושיעורה הוא כ-30% מכלל הפסולת הנשרפת.

4.2. משרד הפנים והרשויות המקומיות

השלטון המקומי בישראל פועל באמצעות 257 רשויות מקומיות (75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 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, בהתאם להוראות החוק. לרשות המקומית ניתנו סמכויות נרחבות על מנת לאפשר לה למלא את תפקידיה. בין היתר, ניתנה לרשות המקומית הסמכות להטיל מיסים, לקבוע אגרות והיטלים ולגבות אותם מהתושבים ומבעלי העסקים הפועלים בתחום שטח שיפוטה. יתר על כן, החוק מעניק לרשויות המקומיות סמכויות לשם ביצוע תפקידן על מנת למנוע מפגעים ולסלקם. כך, סעיף 242 בפקודת העיריות מגדיר כי תפקיד העירייה הוא בין היתר "למנוע הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור"⁴³, וסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1951, כמו גם סעיף 63(8) לצו המועצות

⁴³ [פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#).



המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובעים כי המועצה היא המוסמכת בין היתר למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות.⁴⁴

משרד הפנים הוא הגורם המאסדר ומפקח על אופן הניהול של הרשויות המוניציפליות בישראל, בין היתר באמצעות הפצת חוזרי מנכ"ל המחייבים את הרשות לפעול על פי אמות מידה שקובע המשרד בתחומים שונים. בחוזר המנכ"ל מספטמבר 2015 אושר לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים במכרז של החברה למשק ולכלכלה (להלן: משכ"ל) לאיסוף ופינוי 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 מבוססות מיקום (GPS) ואמצעים טכנולוגיים נוספים לניהול הפסולת ברשות כגון גלאי נפח.

בפגישה שקיימה יו"ר ועדת המשנה עם מנכ"ל משרד הפנים והגנת הסביבה הוחלט כי תיבדק היתכנות להסדרת הסוגיה באמצעות חוזר מנכ"ל שפרטיו יתואמו בין המשרדים.⁴⁵

אכיפה בתחום השלכת פסולת והבערתה במסגרת הרשויות המקומיות

במהלך דיוני הוועדה נדונו כלים שונים המצויים בידי הרשויות המקומיות על מנת לטפל 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 אלף תושבים למנות פקחים כדי לאכוף את חוקי הגנת הסביבה, ולרשויות מקומיות שבהן פחות מ-20 אלף תושבים- מאפשר שיקול דעת האם למנות פקחים לצורך זה. **בדיוני הוועדה עלה כי למשרד אין נתונים באשר למספר הפקחים שהוכשרו על ידי הרשויות המקומיות למטרות אכיפה סביבתית, ובאשר לשאלת עיסוקם בפועל של פקחים אלה בנושא שריפת פסולת.**
- **הטלת חיוב אישי על ראשי רשויות שפועלות בתחום פינוי האשפה ללא מכרז.** חיוב אישי הינו הליך מנהלי, בסופו יכול מי שנמצא אחראי להוצאה שלא כדין מקופת רשות מקומית להידרש להשיב לקופת הרשות, מכיסו הפרטי, את סכום ההוצאה המנוגדת לדין לה היה אחראי- כולה או חלקה.⁴⁶ לדברי היועץ המשפטי של משרד הפנים בדיוני ועדת המשנה, אין בידיו נתונים על השימוש בכלי זה במהלך השנים האחרונות במקרים של הפרות חובות הנוגעות למכרזי טיפול בפסולת העירונית. אולם מנתוני המשרד נראה שככלל, השימוש בכלי זה הוא מצומצם למדי.
- **אשכול רשויות מקומיות/אשכול אזורי.** 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). בניגוד לאיגוד ערים, האשכול הוא גמיש בתחומי העיסוק שלו ואינו מוגבל לתחום שלשמו הוקם. ככלל, האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות שחברות יחד במטרה להביא להעלאת איכות החיים לתושב, תוך מיצוי ואיגום משאבים וקידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים. על פי אתר משרד הפנים, לצורך מימוש מטרות אלו, האשכולות

⁴⁴ [צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\), התשי"ח-1958.](#)

⁴⁵ ורד קונסטנטיני, לשכת מנכ"ל משרד הפנים, שיחת טלפון, 4 בפברואר 2019.

⁴⁶ אתר משרד הפנים, [חיוב אישי](#). כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.



פועלים לייעול אספקת שירותים מוניציפליים בין היתר על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל; תכנון וניהול אזורי של תחומים מרחביים וחוצי גבולות מוניציפליים; פיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

בדיוני ועדת המשנה התייחס משרד הפנים לכוחם של האשכולות האזוריים לארגון באופן יעיל יותר מערכי אספקה משותפת של פינוי פסולת. המשרד להגנת הסביבה תומך בכל אשכול בהיקף של כ-50 מיליון ש"ח לטובת קידום נושאים סביבתיים, ובעיקר לסוגיית הטיפול בפסולת.⁴⁷ לפיכך, **ייתכן שאשכול רשויות מקומיות הוא גורם שיש ביכולתו לתכלל את פעולות האכיפה והמניעה של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בשטחים פתוחים והבערתה כיוון שלתופעה יש השפעה מעבר לשטח השיפוט של רשות מקומית אחת.** יצוין, כי לצורת ההתאגדות של אשכולות יש גם יתרון בהקשר של אכיפה סביבתית על פני יחידות סביבתיות-אזוריות: פקחי האשכול יכולים לבצע אכיפה לכלל הרשויות המאוגדות באשכול, ואילו ביחידות הסביבתיות פקחי רשות מקומיות הם בעלי סמכות בתחומי אותה הרשות בלבד.⁴⁸

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.⁴⁹ כיום, בראשית שנת 2019, 115 רשויות מקומיות (45% מכלל הרשויות המקומיות) מאוגדות ב-10 אשכולות אזוריים, מהם חמישה הוקמו במהלך שנת 2018.⁵⁰ 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 ועלייה במספר הרשויות המאוגדות באשכולות ל-130 רשויות, כך שמחצית מכלל הרשויות המקומיות יהיו מאוגדות בצורה זו.⁵¹

⁴⁷ אורי טל, מרכז פסולת יבשה, האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

⁴⁸ אורי טל, מרכז פסולת יבשה, האגף לטיפול בפסולת במשרד להגנת הסביבה, פגישה, 19 בפברואר 2019.

⁴⁹ משרד הפנים, קול קורא להקמת אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017. כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.

⁵⁰ משרד הפנים, אשכולות אזוריים בישראל. כניסה אחרונה: 22 בינואר 2019.

⁵¹ משרד ראש הממשלה, ספר תוכניות העבודה לשנת 2019, פברואר 2019.



טיפול בפסולת וטיפול בהשלכת פסולת פיראטית באמצעות אשכולות אזוריים - המקרה של אשכול בית הכרם

אשכול בית הכרם הוא איגוד ערים בו חברות 7 רשויות מקומיות ממרכז הגליל: עיריית כרמיאל, מועצה אזורית משגב, והמועצות המקומיות בענה, מגיד אל כרום, דיר אלאסד, נחף וראמה.

רשויות האשכול שמו לעצמן כמטרה לטפל בנושא הפסולת, הפינוי השוטף והטיפול בה. האשכול גייס תקציבים לניקיון ושיקום של אתרים בהם היו מצבורי פסולת שהיוו כר נוח לפעילות עבור עברייני פסולת נוספים. לצד זה, האשכול קידם תכנית אב אזורית לטיפול וייעול מערך הפסולת. לאחר מכן פורסם מכרז אזורי לפינוי שוטף של פסולת ביתית וגושית ברשויות האשכול על פי אמות מידה שהציבו סף גבוה יותר מאלה שהיו נהוגים קודם ברשויות מן החברה הערבית. כתוצאה ממכרז זה, ההוצאה על פינוי הפסולת ברשויות עלתה.

בתוך כך, תדירות הפינוי והדרישה לטיפול באתרים מוסדרים לפסולת הביאו להצעות מחיר גבוהות יותר מצד הקבלנים לעומת השיטה הפאושלית שהייתה נהוגה קודם לכן (שיטה שבה התשלום מתבצע על פי מחיר קבוע מראש, בהתאם לאומדנים בדבר כמות הפסולת המיוצרת בממוצע ביישוב). **הדבר מרמז על כך שטרם הקמת האשכול, לפחות חלק מן הפסולת שפונתה על ידי הרשויות המקומיות להטמנה, לא טופלה על פי דין.** כיום האשכול מפנה פסולת ב-6 מתוך 7 הרשויות שלו עם קבלן אחד והאשכול מפעיל פיקוח במשרה מלאה על טיב ואיכות הפינוי.

לצד כל אלה, האשכול מסייע לרשויות בניקיון מצבורי פסולת בשטחים הפתוחים משלב גיוס התקציבים ועד לביצוע בפועל (פרסום מכרזי ביצוע, פיקוח על הביצוע ועוד).

בימים אלה מסתיימים 5 פרויקטים סביבתיים באשכול שמטרתם שיקום האתרים הפגועים ומניעת השלכה חוזרת של פסולת, בתמיכת המשרד להגנת הסביבה. בין היתר, שוקם פארק המחצבה בנחף, נסלל שביל נאתור והוקמו שבילי אופניים בחלקו הדרומי של מגיד אלכרום. כמו כן, לפני כשנתיים הסתיימו פרויקט ניקיון גדול לפינוי אתר "הקניון הנעלם" מפסולת וכיום תכנון להקמת שבילי הנגשה מסביב לקניון.

האשכול מנהל פורום אכיפה סביבתית ששותפים לו כלל גורמי האכיפה הפועלים באזור וחברים סביב שולחן עגול לקידום פעולות אכיפה כנגד עברייני פסולת. בפורום זה חברים משטרת ישראל, המשטרה הירוקה, הסיירת הירוקה, רמ"י, מפקחי המשרד להגנת הסביבה, מפקחים מקומיים ונציגים מהרשויות המקומיות. מטרת פורום זה היא למגר את תופעת השלכת הפסולת בתוך שטחי רשויות האשכול, שעל פי רוב מקורה בישובים שמחוץ לאשכול, ובהם הטיפול בפסולת אינו מיטבי.

לפי הנהלת אשכול בית הכרם, האתגר הגדול בהפעלת פעילות זו נעוץ בכך שהיא מבוססת על רצון טוב של המפקחים עצמם ואינה מוגדרת בתכנית העבודה שלהם. על כן, פעילותם נקטעת פעמים רבות בשל אילוצי מערכת שונים. לדבריהם, תיעוד גבוה של הפעילות בפורום האכיפה הסביבתית בתוך תוכניות העבודה של הגופים השונים שהוזכרו לעיל- יש בו כדי לייעל את האכיפה ואת תוצאותיה.



4.3. משטרת ישראל

מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל ממומן על ידי המשרד להגנת הסביבה וכפוף פיקודית לאגף המבצעים של משטרת ישראל ולוגיסטית למשרד להגנת הסביבה. שוטרי המדור שובצו לאשכול אכיפה במשטרה הירוקה ולפעילות ביחידה מול מחוזות המשטרה בנושאים משטרתיים שיש להם זיקה לחוקי הגנת הסביבה ובאישור המשרד להגנת הסביבה. על פי נתונים שנמסרו לוועדה, כיום עובדים במדור, שהוא כאמור יחידה ארצית, 6 סיירים, 5 בוחני רכב (שעוסקים בפעילות שאינה קשורה בפסולת) ו-2 קצינים בדרגת רפ"ק, מהם תובעת אחת.

המדור פועל כיחידה ארצית ומקיים מבצעים משולבים עם יחידות אחרות של משטרת ישראל ועם גופי האכיפה והמחוזות של המשרד להגנת הסביבה ורשות שמורת הטבע והגנים. הקמת המדור נועדה לשפר את התיאום בין המשרד והמשטרה ולאפשר לגורמי האכיפה במשרד להסתמך על סמכויות שיש בידי שוטרי משטרת ישראל ואין בידי אנשי המשטרה הירוקה. המשטרה הירוקה היא זו המגדירה למדור יעדים, והוא אמור לבצעם בתיאום עמה.

מנציג המדור נמסר כי על אף שהתופעה של השלכה ושריפת פסולת באופן בלתי חוקי בשטחים הפתוחים הלכה והתרחבה עם השנים, תקני המדור לא עלו בהלימה עם סך המשימות והפעילויות המוטלות עליה והיא מצויה בעומס שהוגדר על ידו כבלתי סביר, בהתמודדות עם תיקי תביעה. כמו כן, בשל מיעוט התקנים במדור, הוא נדרש לשיפור באמצעים הטכנולוגיים עומדים לרשותו, ובהם: מעבר ממתן דוחות באופן ידני אל שימוש בדוחות ממוחשבים באמצעות טאבלטים; רכישת ציוד המאפשר לרכב המשטרה כיבוי של שריפה בסדרי גודל קטנים, במקום פנייה אל כב"ה, רכישת מצלמות ניידות המאפשרות תיעוד של מקרי השלכת פסולת ושריפה שלה, במקום שליחת אנשי סיור אל המקום לצורך מארבים ועוד.

נוסף על כך, נציג המדור טען בפני הוועדה שיש לאפשר למתנדבי משטרה לפעול בתחום הגנת הסביבה, בדומה לסמכויות המוקנות למתנדבים בתחנות המשטרה בתחומים אחרים, וזאת לרבות הסמכות למתן קנסות. לדבריו, הדבר היה משפר את יכולות האכיפה של המדור ומאפשר תגובה מהירה יותר לדיווחים 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 בסל של מטרדי איכות חיים, ובהם השלכת פסולת ומטרדי שריפות לא חוקיות, ובכך להדגיש את חשיבות הטיפול של השוטרים בעבירות אלו. בהקשר זה יש לציין כי מסקר שנערך מטעם המשרד לביטחון הפנים בשנת 2016 עולה כי 40% מהמשיבים ציינו שהשלכת פסולת היא נפוצה באזור מגוריהם במידה בינונית ולמעלה מכך, וכשליש מהמשיבים ענו באופן דומה בנוגע למטרדי שריפות לא חוקיות.⁵²

4.4. הרשות הארצית לכבאות והצלה (כב"ה)

הרשות הארצית לכבאות והצלה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, המופקד על כיבוי ומניעת דליקות והתפשטותן, חילוץ והצלת לכודים וטיפול באירועים של חומרים מסוכנים. הרשות הוקמה מתוקף [חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012](#), והיא כפופה אל המשרד לביטחון הפנים. על פי הנתונים שהוצגו קודם לכן בדין וחשבון זה, הרשות מטפלת בכל שנה באלפי מקרים של שריפות בשטחים פתוחים הנגרמות כתוצאה

⁵² המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, [הערכות הציבור על מטרדי איכות חיים באזור המגורים 2016](#), תאריך עדכון: 5 בנובמבר 2017.



מהשלכה והבערה של פסולת או גזם באופן בלתי חוקי. יש לציין, כי הטיפול של הרשות באירועים אלו אינו מעוגן בהוראת נציב ואף לא בחקיקה, אלא מבוסס על סיכום בין המשרד להגנת הסביבה וכב"ה.⁵³

ניהול כלל הפעילות המבצעית של הרשות הארצית לכבאות והצלה, לרבות אירועי שריפות פסולת, מתקיים באמצעות מערכת טכנולוגית המכונה "שלהבת". בין היתר, למערכת יש אפשרות לנהל ולתעד את כל שלבי הטיפול של אירועים מבצעיים: החל מפתיחת אירוע, 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 כבאיות ושימוש במפה ממוחשבת (GIS).⁵⁴ בהקשר זה יש לציין כי למוקד החירום של המשרד להגנת הסביבה יש הרשאות צפייה למערכת זו.

נתונים על אכיפה

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

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

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי במהלך השנים 2017-2018 הוגשו 21 כתבי אישום בתחום הפסולת בתהליך של אכיפה פלילית. סכום הקנסות שנגזר לתשלום על פי גזרי הדין הללו הוא כ-6 מיליון ש"ח. במשרד מבקשים להדגיש כי תיקי החקירה בעבירות הקשורות בפסולת הפכו מורכבים ומנוהלים במשותף עם משטרת ישראל- בין היתר בשל העובדה שהעבירות מבוצעות לעיתים על ידי גורמים עבריינים מקרב משפחות פשע ועל ידי עבריינים רצידיביסטיים (עבריינים חוזרים). כמו כן, במשרד ביקשו לציין כי מספר עורכי הדין מצוי בחסר, והזמינות הנמוכה של התובעים מעכבת את קצב הטיפול בתיקים.

נוסף על המישור הפלילי, במהלך השנים הללו ניתנו במסגרת של אכיפה מנהלית: 44 צווי שמירת הניקיון, מהם 19 (43%) הובילו לסילוק הפסולת על ידי הגורם לו הוגש הצו; ב-9 מקרים נמשכת האכיפה המנהלית וב-11 מקרים נוספים יש המשך של אכיפה פלילית. על פי הודעת המשרד, מרבית הצווים ניתנו לרשויות מקומיות בגין ערימות פסולת המצויות בשטחן.

מהמשרד נמסר, במענה לפניית הוועדה, כי בשנת 2019 היעד של הגברת הפיקוח והאכיפה של דיני הסביבה, שאותו הגדיר המשרד בתוכניות העבודה שלו, יתבצע באמצעות יחידת מניעת השריפות המוקמת בימים אלו על ידי המשרד באמצעות רשות הטבע והגנים. יחידה משולבת זו תפעל באמצעות איתור ערימות פסולת, ביצוע פיקוח למניעת השלכה והבערה של פסולת, סיוע באכיפה כנגד משליכי ומבעירי פסולת וסיוע בפינוי פסולת. המימון לפעולת היחידה (כ-25 מיליון שקלים)- שעתידה לכלול מנהל יחידה ו-13 פקחים- אושר לשנים 2019-2021, ולפי בדיקת הוועדה, טרם נקבעו יעדים תוצאתיים לפעולותיה.

⁵³ המשרד להגנת הסביבה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: פעילות המשרד להגנת הסביבה כנגד השלכת פסולת ושריפתה, 31 בינואר 2019.

⁵⁴ [הרשות הארצית לכבאות והצלה](#)



5. השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושריפת פסולת בישראל- חסמים מרכזיים במניעה, טיפול ואכיפה

השלכה ושריפה של פסולת באופן בלתי חוקי יכולה להיעשות ברמות שונות: השלכת פסולת ושריפתה על-ידי פרטים, על-ידי גורמים בשרשרת הטיפול בפסולת, על-ידי גורמים עבריינים מאורגנים שונים ואפילו על ידי הרשויות המקומיות עצמן.

בפרקים הקודמים של דין וחשבון זה תוארה בהרחבה התופעה של השלכת פסולת ושריפה שלה באופן בלתי חוקי, נסקרו הסיבות לתופעה, נדונו הגופים האמונים על התמודדות עמה, והוצגו האמצעים להסדרתה נכון להיום.

תופעת השלכת פסולת ושריפה שלה בשטחים הפתוחים באופן בלתי מוסדר, היא רבת שנים וממדיה הלכו וגדלו עם הזמן. הוועדה זיהתה מספר קבוצות חסמים בהתמודדות עם התופעה ובמיגורה:

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

2. חסמים הקשורים באכיפה ובטיפול בתופעה.

5.1 חסמים הקשורים במניעה

1. **מחסור במידע ונתונים:** כשלים מבניים בשוק פינוי הפסולת והטיפול בפסולת מובילים למחסור במידע אמין בנוגע לכמות הפסולת הנאספת ובנוגע לאופן סילוקה. פערי המידע מאפשרים במידה רבה השלכת פסולת באופן בלתי מוסדר, ומקשים על פעילות ההסדרה והאכיפה.

2. **ניהול לקוי של מערך הפסולת ברמה המקומית:** על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, התופעה של השלכת פסולת בשטחים הפתוחים ושריפה שלה נפוצה בעיקר ביישובים מן החברה הערבית.⁵⁵ חלק ניכר מיישובים אלו מאופיינים, הן בניהול לקוי של מערך הפסולת היישובי והן בתשתיות לקויות של איסוף ופינוי פסולת.

3. **מודעות נמוכה להשלכות שריפת פסולת ולאלטרנטיבות הטיפול בפסולת.**

חסמים אלו, והמלצות הוועדה להתמודדות עמם, מפורטים להלן:

מחסור במידע ברמת הרשות המקומית

א. נורמות מקובלות בתחום מביאות לכך שבחלק מן הרשויות המקומיות התשלום עבור הטיפול באשפה מתבצע מראש, ובחלק מהמקרים גם על בסיס של **שיטת חישוב פאושליט** (שבה התשלום מתבצע על פי מחיר **קבוע מראש**, בהתאם לאומדנים בדבר כמות הפסולת המיוצרת בממוצע ביישוב) או כזו הדומה לה, **ולא על בסיס של שקילה בפועל** ובהתאם לקבלות על תשלומי דמי ההטמנה והיטלי הטמנה. בשיטת תשלום זו, הרשות המקומית אינה מודדת בהכרח את ייצור הפסולת הנאספת בפועל, ואין ביכולתה לבחון האם קיים פער בין כמות הפסולת הנאספת לכמות הפסולת המועברת בפועל לאתרי הטיפול המוסדרים. כך, לאחר קבלת התשלום עבור פינוי הפסולת המוניציפלית, יש לגורמים עבריינים מוטיבציה כספית גבוהה להעביר חלק מהפסולת לאתרי הטמנה

⁵⁵ המשרד להגנת הסביבה, תכנית למניעת שריפות בשטחים פתוחים- מצגת, התקבל על ידי אלון זס"ק, סמנכ"ל בכיר משאבי טבע במשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 20 בפברואר 2019.



בלתי חוקיים, להשליכה בשטחים הפתוחים או לשרפה, וזאת על מנת לחמוק מתשלום היטל הטמנה ותשלומים אחרים לאתרים המוסדרים.

ב. **היעדרה של מערכת טכנולוגית ממוחשבת למעקב אחר שרשרת הטיפול בפסולת** מהווה חסם בפני הרשויות המקומיות וגורמי אכיפה לעקוב אחר אופן הטיפול בפסולת מרגע איסופה, דרך שינועה ועד להעברתה למתקן קצה. בכך, נוצר לגורמים עברייניים תמריץ להשליך את הפסולת באופן פיראטי בשטחים הפתוחים, בידיעה שהסיכוי להיתפס הוא נמוך בשל היעדר מעקב.

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

הועדה 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 על מנת לוודא כי המשאית לא חורגת ממסלולה הידוע. כמו כן, בהינתן הבערת פסולת או מפגע פסולת ניתן יהיה לבחון (באופן רטרואקטיבי) את מידת המעורבות של כלי הרכב בהשלכת הפסולת. מכאן שממילא החובה לניטור כוללת בתוכה גם את החובה לפיקוח. הפיקוח יכול שיתבצע באמצעים דיגיטליים ואוטומטיים, אמצעים שיפחיתו את התלות בגיוס כוח אדם משמעותי לטובת עניין זה.
2. קבלני פינוי הפסולת יחויבו לשקול את המשאיות פעמיים: ביציאה מהעיר ובכניסה לאתר המורשה. כך ניתן יהיה להשוות בין כמות הפסולת שיוצאת מהעיר לפסולת המדווחת לאתרים המוסדרים לטיפול בפסולת.
3. תשלום של הרשות לקבלן הפינוי עבור הטמנה ייעשה רק אחרי קבלת אסמכתא מהימנה (רצוי דיגיטלית) מאתר הפינוי. בדרך זו הרשויות ישלמו אך ורק עבור הפסולת שהוטמנה/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 ו/או בפעילות פשיעה רלוונטית אחרת. לצורך כך, על המשרד להגנת הסביבה או משרד הפנים לגבש רשימה של חברות הרלוונטיות להגדרה הנ"ל, שתהיה פתוחה לעיון הציבור ולשימוש הרשויות המקומיות.

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

בשל היותה בלתי חוקית ולפיכך לא מדווחת, יש קושי בקבלת מידע באשר להיקף התופעה, ויש קושי לאמוד אותה, ואת הנזקים להם היא גורמת, בצורה מהימנה. המשרד להגנת הסביבה אינו מבצע רישום של אירועי שריפות הפסולת ואינו עוקב אחר היקף התופעה לאורך זמן. מערך תחנות הניטור של המשרד להגנת הסביבה ממוקד במדידת זיהום אוויר מתחבורה ומתעשייה ואינו מותאם למדידת זיהום אוויר משריפות. יתר על כן, חלק מהמזהמים שנפלטים במהלך שריפת פסולת אינם ניתנים לניטור באמצעים הקיימים בתחנות הניטור. גם פריסת



תחנות הניטור אינה מותאמת למוקדים שבהם מתקיימת שריפה של פסולת. משרד הבריאות מצידו אינו אוסף נתונים על תחלואה הנגרמת ממוזהמים הנפלטים בעת שריפות פסולת. משרד הפנים אינו אוסף נתונים על מספר הפקחים שהוכשרו לצורך פיקוח על דיני הגנת הסביבה, על חוקי העזר שחוקקו העיריות לצורך תמיכה בתהליכים של פינוי אשפה באופן מוסדר או על הקנסות שנגבו בכל רשות בגין הפרה של דיני הסביבה, ובפרט השלכת פסולת והבערה שלה. למשרד אף אין נתונים באשר לאופן שבו הרשויות המקומיות מטפלות בפסולת שלהן. היעדר מידע ממשלתי מהימן כפי שתואר לעיל מקשה הן על מניעת הבעיה והן על טיפול בה.

הוועדה ממליצה על איסוף שיטתי של מידע ונתונים בנושא השלכת פסולת ושריפתה מצד הגופים האמונים על הגנת הסביבה ובריאות הציבור. כמו כן, הוועדה סבורה כי יש מקום לעריכת אומדן עדכני על היקף התופעה ועלותה לציבור על כלל השלכות שהיא יוצרת - סביבתיות, כלכליות, בריאותיות, חברתיות ועוד.

הוועדה רואה חשיבות בכך שמשרד הפנים - באמצעות הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים - ייתן עדיפות לטיפול בתופעה ולתמוך בישובים שעל פי הסכמי מכרז פינוי פסולת יצטרכו לשאת בתשלום גבוה יותר בהשוואה לתשלום המשולם כיום עבור שירות זה.

בראיית 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. כמו כן, על המשרד לאסוף נתונים על חוקי העזר שחוקקו רשויות כדי לתמוך בתהליכים של פינוי אשפה בצורה מוסדרת ועל סנקציות שהוטלו בחוקי העזר של השלכת אשפה והבערתה. המשרד צריך לקבל מדי שנה נתונים על הקנסות בגין הפרות הקשורות להשלכת פסולת והבערה שלה בשטחי הרשויות המקומיות.

כמו כן, הוועדה מוצאת שהאשכולות האזוריים הם הגורם הרלוונטי לאיסוף מידע ונתונים בדבר הפחתת הפסולת המוטמנת והנשרפת כתוצאה מפעילויות שבוצעו במסגרת האשכול ובתמיכת המשרד להגנת הסביבה ו/או משרד הפנים.

חסמים בתחום הניהול של מערך הפסולת ברמה המקומית

כאמור, היעדר חלופות להטמנה ומחסור באפשרויות לפינוי מוסדר של פסולת גורמים לעיתים לרשויות ולתושבים להשליך פסולת בשולי הערים, בעיקר ברשויות חלשות שאינן מסוגלות לשאת בעלויות פינוי האשפה באופן מפקח ומסודר. גורמים רבים הציגו בפני הוועדה את הקשר שבין מצב התשתיות ברשויות המקומיות מן החברה הערבית לבין השלכה לא חוקית של פסולת והבערתה.

תוכנית "סביבה שווה" שהוזכרה לעיל היא אחד הכלים שבהם נעשה שימוש על מנת לצמצם את התופעה של השלכת פסולת בשולי הערים, באמצעות מתן פתרונות קצה לתושבים ולרשויות המקומיות בחברה הערבית ובמימון של המשרד להגנת הסביבה. לתפיסת הוועדה, יש לדאוג להמשכיות התוכנית עד להשלמתה תוך חיזוק הגורמים המקצועיים בתוך הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים שבהן היא פועלת. על המשרד להגנת הסביבה לדווח מדי חצי שנה על התקדמות והמשך היישום של התוכנית, עד להשלמתה.



חסמים בתחום החינוך וההסברה

ייתכן, כי הפעילות הבלתי חוקית בתחומי הפסולת בחלק מהערים קשורה גם לחוסר מודעות ציבורית להשלכות הסביבתיות, הבריאותיות והחברתיות של השלכת פסולת ברבים, של הטמנה ושל שריפת פסולת.

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

5.2. חסמים הקשורים באכיפה ובטיפול

בדיוני הוועדה עלו כמה חסמים הקשורים בהליכי האכיפה ובטיפול בתופעה של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושריפתה. להלן יוצגו המרכזיים שבהם ולאחר מכן יובא פירוט לגבי כל אחד מן החסמים.

1. היעדר סנקציות אפקטיביות (המתבטא בין היתר בקנסות נמוכים ובהחלטות בתי המשפט המקשות על חילוט משאיות) וסוגיית הכדאיות הכלכלית;
2. מחסור בתקציב וכוח אדם ובכלי אכיפה מספקים;
3. ריבוי גורמי אכיפה והיעדר תיאום ביניהם;

5.2.1. היעדר סנקציות אפקטיביות

א. **היעדר סנקציות אפקטיביות** שיגרמו לעברייני לשאת בתשלום המלא הכרוך בהתמודדות עם השלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה (כפי שאמור להתקיים על-פי העיקרון של "המזהם משלם"), גורם לכך שפעמים רבות המדינה היא זאת שנאלצת לשאת בתשלום הן בגין כיבוי השריפה והן בגין ניקוי השטח. על פי מידע שהוצג לוועדה, חלק מהרשויות המקומיות נמנעות מלבצע פעולות לניקוי השטח בתחום שיפוטן (על אחת כמה וכמה אם מדובר בפסולת שמקורה ביישוב אחר), וזאת בשל תקדימים שונים בהם המדינה היא זו שנשאה בעלות לכך. למעשה, רק במיעוט מכלל השטחים שבהם הושלכה פסולת באופן בלתי חוקי אכן מתבצעת עבודת ניקוי כזאת על ידי הרשות המקומית. **אתרים כאלו שלא פונו, הם בעלי פוטנציאל גבוה להפוך מוקד לפשיעה חוזרת בתחום 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, מצדן, אינן מטפלות במזבלות מאולתרות שבשטחן ואינן פועלות כנגד אתרים פיראטיים בשל חולשת המנגנון של השלטון המקומי, ובמקרים מסוימים הרשויות אף משתפות פעולה עם שריפת הפסולת הנוצרת בשטחן, מטעמים כלכליים.



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

במהלך דיוני הוועדה נמצא כי אין קריטריונים אחידים או מדדים מהו זמן סביר לביצוע ניקיון בנסיבות כל עניין, לאחר הוצאת צו ניקוי מכוח החוק. לאור הממצא, 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 מהן ההנחיות שהוצאו בסוגיה זו וכיצד הן מיושמות בפועל.

- ג. גם במצב שבו נתפס עבריון שביצע מעשה של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי, הקנסות או העיצומים הכספיים המוטלים עליו בגין המעשה מצד גורמי האכיפה עדיין **מותירים אותו במקרים רבים עם רווחים גבוהים, ולפיכך אינם מהווים גורם מרתיע.**
- ד. גורמי האכיפה השונים מדווחים על קושי **לבצע חילוט של משאיות** שמשליכות פסולת באתרים לא מוסדרים, בעקבות החלטות של בתי המשפט. הדבר מהווה גם כן תמריץ כלכלי להמשך הפעילות הבלתי חוקית בתחום.
- ה. אל תחום הטיפול בפסולת נכנסו **גורמים של פשיעה מאורגנת**. אופן הפעולה של פשיעה מאורגנת שונה מפעילות בלתי חוקית של יחידים, ומקשה על הטיפול בתופעה בכלים בהם מתמודדים לרוב עם עבירות סביבתיות.

לצד קריאתה של הוועדה לאמוד את העלויות השונות של תופעת שריפת הפסולת, יש לבחון את האמצעים להשתת עלויות אלה באופן ישיר על מבצעי העבירה.

5.2.2. מחסור בתקציב, כוח אדם וכלי אכיפה

- א. **היעדר תקציב מספק לכוח אדם ולאמצעי אכיפה** הוא סיבה מרכזית נוספת לקושי באכיפת החוק באשר להשלכת פסולת והבערתה. לגוף האכיפה של המשרד להגנת הסביבה, "המשטרה הירוקה" מוקצים נכון להיום בסך הכול 58 תקנים. תקנים אלה הם לא ייעודיים לטובת אכיפה ופיקוח בנושא שריפת פסולת, אלא הם כלליים ומכוונים לכל סוגי הזיהומים האפשריים (לרבות זיהום מתחבורה, זיהום חופים, חשיפה לקרינה, מפגעי ריח ועוד). בדיוני ועדת המשנה נמסר על ידי גורמים במשרד להגנת הסביבה כי **להערכתם**



יש מחסור של 50 תקנים ייעודיים לאכיפת פעילות בלתי חוקית בתחומי השלכת פסולת- מניעת השלכה והיווצרות מפגעי פסולת בלבד.⁵⁶

ב. מדור הגנת הסביבה במשטרת ישראל, העובד בשיתוף פעולה עם המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה, כולל 13 שוטרים בסך הכול. לדברי נציג המדור בפני הוועדה, המדור מצוי בתקינה חסרה אל מול המשימות עמן הוא מתמודד ונוכח העלייה בכמות אירועי השלכת פסולת בשטחים פתוחים ושריפה שלה. עוד עלה בפני הוועדה כי מחסור בכוח אדם בתחום התביעה יוצר "צוואר בקבוק" בפעילות המדור.

ג. נוסף על קושי בקבלת תקציבים ותקנים מספקים, עלה הנושא של **היעדר כלי אכיפה מספקים**, לצד העובדה שהפעילות האכיפתית הפיזית על ידי גורמי האכיפה מתקיימת על פי רוב רק בשעות העבודה המקובלות. כך, פעילות בלתי חוקית בתחום של הטמנת פסולת ושריפתה המתקיימת מעבר לשעות אלו-דהיינו בשעות הערב והלילה וכן בסופי השבוע- כלל לא נאכפת.

⁵⁶ פרוטוקול ועדת המשנה לטיפול בזיהום אויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים, [היערכות משרדי הממשלה בטיפול בזיהום האוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים](#), 18 בנובמבר 2018.



כמוזכר, על פי הנתונים שהעביר המשרד להגנת הסביבה לוועדת המשנה, אחוזים בודדים בלבד מהדיווחים (כ-9%) שבוצעו למוקד הגנת הסביבה טופלו על ידי עובד המשרד (או מי מטעמו) שיצא לשטח לבדוק את הדיווח למוקד בזמן אמת.

הוועדה מצאה כי קיימות מספר סיבות מרכזיות לשיעור התגובה הנמוך של גורמי האכיפה במשרד לקריאות המתקבלות במוקד, ובהן:

- **היעדר כוח אדם מספק הנותן מענה בתוך זמן סביר בכל חלקי הארץ.** יצוין כי על פי דיווחי המשרד להגנת הסביבה לוועדה, בימים אלה מבצע המשרד להגנת הסביבה פעולות לאיוש התקנים, באמצעות הקמת יחידה ייעודית לנושא שריפות פסולת, שתופעל על ידי רשות הטבע והגנים ובמימון המשרד.
- **קבלת דיווחים ללא מיקום מספק של המפגע.** יש לציין בהקשר זה כי על פי מידע שנמסר לוועדה, המוקד מקבל הרשאות צפייה במערכת "שלהבת" של הרשות הארצית לכבאות והצלה שבה יש מידע על מיקומן של הכבאיות ושל לוחמי האש בעת פעילות מבצעית של כיבוי שריפה. כמו כן, מן המשרד נמסר כי בימים אלו הוא מקדם פיילוט לאיתור מקור השריפה על ידי ניתוח מטאורולוגי בזמן אמת.
- **היעדר פעילות בלילות ובסופי שבוע של הגורמים המבצעיים בשטח.** מדיוני הוועדה עלה כי שריפות רבות מתבצעות בשעות הערב ובסוף השבוע, בהן אנשי המשטרה הירוקה אינם עובדים. מהדברים שלעיל עולה חשש כבד כי גורמים עבריינים מנצלים את העובדה כי גורמי 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 האם להזעיק כוח מבצעי למוקד שריפה / מפגע.**

המלצות

- הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לבחון לעומק את תפקודו וייעודו של המוקד והמענה המבצעי / אכיפתי שראוי לספק לתושבי מדינת ישראל, בשל פוטנציאל הפגיעה באיכות הסביבה ובריאות התושבים בכל מקרה של שריפת פסולת.
- על המשרד להגנת הסביבה לבחון בשנית את יעילות מימון פקח הרשות אל מול מימון והעצמה של המדור להגנת הסביבה במשטרת ישראל, לה סמכויות פיקוח, אכיפה וחקירה הנרחבות ביותר.
- **על המשרד להגנת הסביבה להגיש לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת תכנית מפורטת אודות העצמת המוקד, ומסקנותיו בעניין העצמת יכולות הפיקוח והאכיפה של המשרד באמצעות משטרת ישראל ורשות הטבע והגנים.**



5.2.3. ריבוי גורמי אכיפה והיעדר תיאום ביניהם

כפי שתואר לעיל, הסמכות לפעול בנושא שריפות פסולת מצויה בידם של כמה גופים: 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). **מדיוני הוועדה עלה כי אין גוף אחד שבאחריותו לתכלל ולתאם בין הגורמים השונים את הטיפול בתופעה. כך, נוצר מצב של היעדר אכיפה אפקטיבית למרות ריבוי גורמי אכיפה.**

הוועדה סבורה כי היעדר התיאום בין כלל הגופים הוא חסם מרכזי בפני היכולת להתמודד מול תופעת שריפת הפסולת באופן אפקטיבי ולמגרה, וכי יש לפעול לצורך איגום משאבים ולהבהיר את חלוקת הסמכויות בין הגופים השונים. עבודת ועדת המשנה לטיפול בזיהום אויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים כינסה סביב אותו שולחן את כלל הגורמים הרלוונטיים לתחום האכיפה, הן מן ההיבט המשפטי והן מן ההיבט המבצעי. עבודת הוועדה יצרה שיח בין גורמי העבודה השונים, שהוא חשוב לייעול ושיפור האכיפה והטיפול במפגע השריפות בשטחים הפתוחים, ושלא בהכרח היה קיים לפני עבודת הוועדה.

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

לאור האמור, הוועדה סבורה כי יש למסד באופן מוסדר את הטיפול בסוגיה ועל כן ממליצה כי יוקם צוות בין-משרדי מקרב משרדי הממשלה השונים, אשר יובל על ידי מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. על הצוות להתכנס לכל הפחות אחת לרבעון, עד למיגור מלא של התופעה. על הצוות לכלול את כל הפחות נציג מכל אחד מהמשרדים הבאים: 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, אודות 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 חייהם ובריאותם, כיעד שיקדם את פתרון הסוגיה.

הפעולות המשפטיות, הנדרשות לצורך השלמת הליך האכיפה באופן מלא מבוצעות הן על ידי היחידה הסביבתית במשטרת ישראל והן על ידי המחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה. הוועדה התרשמה כי גורמי משפט אלה מתנהלים בחסר כוח אדם משמעותי, אשר ילך ויתעצם ככל שתגדל האכיפה בשטח ויגברו פעולות החקירה כנגד מפרי החוק.

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

הוועדה דווחה כי אין באפשרות המחלקה המשפטית במשרד להגנת הסביבה לבדוק באופן רטרואקטיבי אילו תיקי חקירה וכתבי אישום הם תיקי פסולת בהם מעורבים בעלי קרקעות. הוועדה סבורה כי על המשרד להגנת הסביבה לבחון לעומק את סוגיית מעורבותם של בעלי ומחזיקי קרקעות ולהביא לידי מיצוי המידע בעניין זה. בתוך כך, הוועדה קוראת לבחון האם הכלים המשפטיים העומדים לרשות גורמי האכיפה כנגד בעלי קרקעות מספקים לצורך הגדלת ההרתעה. בפרט, הוועדה ממליצה על גיבוש חקיקה שתחייב את מחזיק המקרקעין בנקיטת פעולות סבירות למניעת השלכת פסולת בשטחו והבערתה.



6. נושאים לדיון עתידי

כמוזכר, הוועדה עצרה את סדרת הדיונים בשל פיזור הכנסת ה-20 טרם המועד, ולא עלה בידה לעסוק בכלל הסוגיות הרלוונטיות לעניין זיהום האוויר הנגרם כתוצאה משריפת פסולת בשטחים פתוחים. לפיכך, הוועדה מוצאת כי יש טעם להמשיך את סדרת הדיונים בנושא תוך התמקדות בסוגיות הבאות:

- שריפות במגזר החקלאי.
- שריפות באזור יהודה ושומרון.
- המשך הטיפול בנושא סמכויות האכיפה וגופי האכיפה תוך בחינת יעילותם של פקחי המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה אל מול פעילותה של היחידה הסביבתית במשטרה הכחולה ופקחי רשות הטבע והגנים.
- היכרות עם טכנולוגיות קיימות לטיפול בפסולת ובחינת האפשרויות להטמעתן בישראל.
- מעקב אחר יישום תכנית "סביבה שווה".
- מעקב אחר יישום התכנית האסטרטגית לטיפול בפוסלת עירונית בישראל לשנת 2030 של המשרד להגנת הסביבה.
- מעקב אחר המלצות הוועדה כפי 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 לאור התכנית הלאומית לטיפול במניעת זיהום אוויר משריפת פסולת בשטחים פתוחים של המשרד להגנת הסביבה.



לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משריפת פסולת בשטחים פתוחים

מס'	תאריך	נושא
1	16 בספטמבר 2018	סיור ודיון בצור יגאל-כוכב יאיר בנושא: זיהום אוויר הנגרם משריפת פסולת בשטחים פתוחים.
2	21 באוקטובר 2018	הטיפול בזיהום האוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים - דיווחים מהשטח.
3	4 בנובמבר 2018	זיהום אוויר הנגרם משריפות פסולת בשטחים פתוחים - קידום חוקים והיבטים משפטיים.
4	18 בנובמבר 2018	היערכות משרדי הממשלה בטיפול בזיהום האוויר הנגרם משריפות 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.

