

א. שם החוק המוצע

חוק שמירת הניקיון (תיקון מס') (פינוי פסולת בניין), התשע"ז-2017

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

השלכת פסולת בניין ברשות הרבים היא בעיה רחבת היקף, המהווה את אחד המפגעים הבולטים ביותר להם חשוף הציבור הרחב. ערוצי נחלים וצידי דרכים בכל רחבי הארץ, מלאים בערמות של פסולת בניין שפוננו שלא כחוק על-ידי קבלנים ומובילים שונים. מדי שנה נוצרת בישראל כ-3.6 מיליון טון פסולת בניין. פסולת זו הנה תוצר לוואי של בנייה חדשה והריסת מבנים, שיפוצים של נכסים והקמת תשתיות לאומיות ומוניציפאליות. לפי האומדנים הקיימים בידי המשרד להגנת הסביבה, כ-0.9 מיליון טון פסולת בניין, המהווים כרבע מסך פסולת הבניין השנתית המיוצרת כיום, מושלכים בשטחים הפתוחים, בשדות ובצדי דרכים ויוצרת מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות זיהום מי תהום, הרס השטחים הפתוחים, הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, ופגיעה בערך הקרקע.

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

משאבים רבים מושקעים על-ידי המשרד להגנת הסביבה (להלן – המשרד) וגורמי פיקוח נוספים בניסיון לאתר, לתפוס ולמנוע השלכת פסולת בניין במקומות שאינם מיועדים לכך. יחד עם זאת, לאור המגבלות של אמצעי האכיפה והתרחבות התופעה, מוצע להרחיב את התייחסות החקיקה לנושא, כך שיינתנו כלים להתמודד ולמנוע את הבעיה כבר במקור. זאת, באמצעות קביעת חובה על הרשויות המקומיות בחוק להציב כלי אצירה לפינוי פסולת בניין ולפנותם לאתר מוסדר, בסמוך לאחר קבלת הודעה על הצורך בהצבה או בפינוי של כלי כאמור, מאדם המבצע עבודות בנייה אשר במהלכן נוצרת פסולת בניין (להלן – יצרן פסולת בניין).

מטרת החוק המוצע היא למנוע, או לכל הפחות לצמצם, את השלכתה של פסולת בניין ברשות הרבים בצורה בלתי חוקית ותוך פגיעה בסביבה. זאת באמצעות הטלת חובה על רשות מקומית לפנות את כל פסולת הבניין שנאצרה בכלי אצירה ייעודי בתחומה, בדומה לאיסוף ופינוי של הפסולת המעורבת, הנעשית ישירות על ידה או באמצעות קבלני ביצוע. יחד עם זאת, ולצד הטלת החובה על הרשות המקומית, מוצע לחייבה לגבות תשלום עבור שירותי פינוי הפסולת מיצרן פסולת בניין, וזאת בכדי לאפשר לה לממן את העלויות הכרוכות בהסדרת נושא זה ולהבטיח בכך את היתכנותו של המנגנון הכלכלי לפינוי הפסולת.

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

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 – פיצול פרק ג' לחוק ותיקון סעיף 7

מוצע לפצל את פרק ג' בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – החוק) לשלושה סימנים: סימן א' יעסוק באתרים לסילוק פסולת, ויכלול את סעיף 7 לחוק, אשר מוצע לתקנו. סימן ב' יעסוק בפינוי פסולת בניין, ויכלול את

סעיפים 7א עד 7יב המוצעים, וסימן ג' יעסוק בסילוק גרוטות רכב, ויכלול את סעיפים 8 עד 8ד לחוק כנוסחם כיום.

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

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

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

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

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

להגדרה "אתר מוסדר" – מוצע לקבוע כי בהגדרת אתר מוסדר יכללו אתר לסילוק פסולת בניין, מפעל מיחזור, תחנת מעבר או מפעל השבה, ובלבד שהם מתאימים לקליטת פסולת בניין ומוסדרים על פי דין.

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

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

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

להגדרה "תחנת מעבר" – מוצע להגדיר תחנת מעבר, באופן דומה להגדרה הקיימת בתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998 כמיתקן נייח וקבוע שבו נעשית העברה של פסולת בניין, במהלך פינויה וסילוקה, כלי קיבול אחד, ובכלל זה מרכב להובלת פסולת בניין, לכלי קיבול אחר, או שנעשה בו מיון של פסולת בניין לרכיביה, לצורכי מיחזור או שימוש חוזר.

סעיף 7ב מוצע לקבוע חובה על רשות מקומית לפנות את כל פסולת הבניין שנאצרה בכלי אצירה בתחום שיפוטה כאמור בסעיף 7ג(א), בהתאם להוראות סימן זה.

סעיף 17

לסעיף קטן (א) מוצע לקבוע חובה על הרשות המקומית לספק ליצרן פסולת בניין כלי אצירה לאיסוף פסולת בניין, לאחר שהודיע לה על כוונתו לבצע עבודה במהלכה צפויה להיווצר פסולת בניין. עוד מוצע לקבוע כי כלי האצירה יתאים לכמות הצפויה של פסולת הבניין ולסוג הפסולת, כפי שהודיע עליהם יצרן פסולת הבניין, זאת כדי לוודא כי כלי האצירה שיוספק יתאים לצרכיו של יצרן פסולת הבניין לעניין פינוי הפסולת. כמו כן, מוצע לקבוע כי כלי האצירה יישא סימן זיהוי של הרשות המקומית ושל ייעוד הכלי, זאת בכדי להבטיח כי ניתן יהיה לזהות בנקל את כלי האצירה המסופק על-ידי הרשות, אשר רק אליו מתיר החוק לפנות את פסולת הבניין, ובאופן זה להקל על האכיפה והפיקוח על ההסדר המוצע.

לסעיף קטן (ב) מוצע לאפשר לרשות מקומית להורות ליצרן פסולת בניין על האמצעים שעליו לנקוט לגבי אצירה של פסולת בניין, ועל תנאים, חובות והגבלות שיחולו עליו לעניין זה. ההוראות האמורות יכולות להתייחס, לדוגמה, לאופן העמסת פסולת הבניין, להפרדת פסולת הבניין לסוגיה וכן להיבטים נוספים הנוגעים בדבר.

לסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע חובה על רשות מקומית לפנות את פסולת הבניין לאתר מוסדר בלבד. עוד מוצע לקבוע כי בבחירת יעד הפינוי, רשות מקומית תיתן עדיפות, במידת האפשר, ובהתחשב בעלותם היחסית של יעדי הפינוי, לשימוש חוזר ולמיחזור פסולת בניין על פני סילוקה להטמנה.

לסעיפים קטנים (ד) ו-(ה) מוצע לקבוע כי רשות מקומית תפנה את כלי האצירה בסמוך לאחר קבלת הודעתו של יצרן פסולת הבניין על כך שכלי האצירה עומד להתמלא או על סיום העבודה, או אם נוכח גורם מוסמך מטעמה כי העבודה הסתיימה ונמסרה הודעה על כך ליצרן הפסולת. הוראות אלו נועדו לוודא כי כלי האצירה לא יהווה מפגע סביבתי ויפונה עם מילוי או עם סיום העבודה. כמו כן, מוצע לאפשר לרשות מקומית לפנות את פסולת הבניין שנאצרה בכלי האצירה, בעצמה, או באמצעות אחר המורשה לפנות פסולת על פי דין, וזאת על-מנת לתת מענה למצב שבו יצרן פסולת הבניין לא נותן הודעה על סיום העבודה, ומכלי האצירה עומדים כיאבן שאין לה הופכין.

סעיף 17 והתוספת השנייה

לסעיף קטן (א) על-מנת לוודא כי לרשות המקומית יהיה מקור תקציבי לקיום חובותיה לפי החוק המוצע, מוצע לחייב את הרשות לגבות תשלום עבור שירותי פינוי פסולת הבניין מיצרן פסולת בניין. מאחר שקיימת שונות גדולה בעלות פינוי פסולת הבניין בין רשויות מקומיות, בהתאם למיקומן, גודלן, סוגן ועוד, נמצא כי אין לקבוע סכום אחיד עבור פינוי פסולת לכל הרשויות, וכי ההסדר הנכון הוא שכל רשות תקבע את סכום המדויק אותו היא גובה, אשר יכול שיכלול את מרכיבי העלות הקבועים בתוספת, כולם או חלקם: עלות רכישה, תחזוקה, אחזקה והצבה של כלי אצירה; עלות ההובלה של פסולת בניין לאתר מוסדר; דמי כניסה לאתר המוסדר, ובכלל זה היטל הטמנה; מס ערך מוסף (ככל שהרשות חייבת בתשלומו); הוצאות מימון לפריסת תשלומים; הוצאות ניהול ופיקוח, לרבות הוצאות הסברה, שלא יעלו על 20 אחוזים משיעור הסכום אותו היא גובה עבור שאר המרכיבים.

לסעיף קטן (ב) מוצע כי השר יהיה רשאי לשנות בצו, בהסכמת שר הפנים, את התוספת השנייה לחוק.

סעיף 17

לסעיפים קטנים (א) ו-(ב) מוצע לקבוע כי יצרן פסולת בניין יודיע לרשות המקומית על כוונתו לבצע עבודה בתחומה, שבמהלכה צפויה להיווצר פסולת בניין, חודש ימים לפחות לפני המועד המתוכנן לתחילת העבודה. פרק זמן זה נועד לאפשר לרשות המקומית להיערך למילוי חובתה לפי הסימן המוצע. עוד מוצע לקבוע כי יצרן פסולת הבניין יפרט בהודעתו לרשות המקומית את סוג פסולת הבניין, כמותה ונפחה המשוערים, ויתאם עמה את מועד ההצבה של כלי האצירה ומיקומו, טרם תחילת ביצוע העבודה. הוראות אלה נועדו לוודא כי כלי האצירה יהיה

מתאים לסוג הפסולת הנוצרת ולצרכיו של יצרן פסולת הבניין, וכן כי מועד ההצבה של כלי האצירה ומיקומו יהיו על דעתו של יצרן פסולת הבניין ועל דעתה של הרשות המקומית.

עוד מוצע לקבוע כי יצרן פסולת הבניין יודיע לרשות המקומית כאשר כלי האצירה שהציבה עומד להתמלא, ועל סיום העבודה שבמהלכה נוצרה פסולת בניין.

לסעיפים קטנים (ג) ו-(ד) מוצע לקבוע איסור על יצרן פסולת בניין להשליך פסולת בניין, אלא אם כן ההשלכה היא לכלי אצירה שהעמידה לרשותו הרשות המקומית. מאחר שסעיף 7 מאפשר לרשות המקומית, בנסיבות מוגדרות, לתת היתר או הוראה ליצרן פסולת בניין לפנות את פסולת הבניין באופן אחר, מוצע להבהיר כי אם ניתנו ליצרן פסולת הבניין היתר או הוראה לפי הסעיף האמור, יפעל בהתאם להוראות ולתנאים שבהיתר או בהוראה. כמו כן, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ד) כי יצרן פסולת בניין ינקוט אמצעים למניעת פיזור פסולת הבניין שנאצרה בכלי ולמניעת מפגעים ממנו.

סעיף 17 מוצע לקבוע איסור על אדם להשליך לכלי אצירה לפסולת בניין שהציבה הרשות המקומית פסולת שאינה פסולת בניין, וכן איסור על הזזת כלי האצירה ממקומו, ללא אישור הרשות המקומית. יש להזכיר כי כלי האצירה לפסולת בניין יישא עליו סימון ברור בהתאם להוראות סעיף 7(א) המוצע.

סעיף 17 מוצע לקבוע כי על אף הוראות סעיף 7 עד 7ה, בנסיבות מוגדרות, יוכל ראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, להתיר או להורות, ליצרן פסולת בניין, לפנות את פסולת הבניין באופן אחר מן האמור באותם סעיפים. זאת בהתאם להוראות ולתנאים שעליהם יורה. הנסיבות בהן הדבר יתאפשר נוגעות לארבעה מצבים אפשריים:

- כאשר יצרן פסולת הבניין התחייב להעביר או למכור את פסולת הבניין למיחזור או לשימוש חוזר.
- על יצרן פסולת הבניין חלה חובה לפנות את הפסולת באופן אחר, לפי הוראות דין אחר, כדוגמת מצב בו פסולת הבניין מכילה גם חומר מסוכן, ולכן יש לפנותה בהתאם להסדרים הייחודיים המחייבים בהקשר זה.
- כאשר כמותה, מיקומה או טיבה של פסולת הבניין, מחייבים אמצעים מיוחדים לצורך פינויה, שאינם מצויים בידי הרשות המקומית.
- כאשר יצרן פסולת הבניין הציג טעם מיוחד שיש בו כדי לשכנע כי יש לאפשר לו לבצע את הפינוי באופן אחר.

מתן היתר, למעט במצב השני לעיל, יהיה מותנה בכך שהפינוי יתבצע לאתר מוסדר, ושיצרן הפסולת הציג הסכם התקשרות עם מפעיל אתר מוסדר ועם מוביל המורשה להוביל פסולת בניין לפי כל דין. מתן אפשרות לראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיך לעניין זה, להורות או להתיר בנסיבות האמורות על פינוי של פסולת הבניין באופן אחר, נועדה לאזן בין הצורך ליצור הסדר רוחבי לפינוי הפסולת ייעשה על-ידי הרשויות המקומיות, לבין ההכרה כי ייתכנו נסיבות בהן לא יהיה זה אפשרי, צודק או מידתי לחייב ביצוע הפינוי רק באמצעות הרשות המקומית.

כדי לוודא כי יצרן פסולת הבניין פועל בהתאם להוראה שניתנה לו, או אינו עושה שימוש לרעה בהיתר שניתן לו, מוצע לקבוע כי מי שקיבל הוראה או היתר לבצע את הפינוי באופן אחר, ידווח לרשות המקומית על כמות הפסולת שפינה, מועד הפינוי ויעד הפינוי, יציג לרשות המקומית את כל המסמכים שברשותו המעידים על כך, וישמור את המסמכים האמורים למשך תקופה של 3 שנים לפחות - הכל על-מנת לתת בידי הרשות המקומית כלים לפקח על אופן פינוי הפסולת, בכדי לוודא כי פסולת הבניין אכן הגיעה ליעדה ולא נעשה שימוש לרעה בהיתר או בהוראה שניתנו.

סעיף 7ח לפי החוק הקיים, ערימות אדמה הינן סוג של פסולת בניין. עם זאת, בשל ההבדלים המעשיים בין פסולת בניין "רגילה" לבין ערימות אדמה נקיות, בין היתר בשימושים האפשריים והאתרים אליהם ניתן לפנות, מוצע לקבוע הסדר פינני עצמאי לגבי פסולת שהיא ערימות אדמה, שנוצרות במהלך עבודות טעונות היתר, באופן שמבצע העבודה יפנה את ערימות האדמה לאתר מוסדר או לשימוש חוזר, בכפוף להוראות כל דין, וידווח לרשות המקומית על כמות הפסולת שפינה, על מועד הפינני ועל יעד הפינני.

סעיף 7ט בדומה להסדר הקיים סעיף 6 לחוק איסוף ופינני פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, מוצע לקבוע כי פסולת בניין שנאצרה בכלי אצירה שסיפקה הרשות המקומית, תהיה לקניינה של הרשות המקומית מעת אצירתה. יחד עם זאת, מוצע לקבוע כי אם נמצא בכלי אצירה חפץ שבנסיבות העניין סביר להניח שהגיע לשם בטעות, יחולו לגביו הוראות חוק השבת אבידה.

מאחר שעל סוגי פסולת בניין מסוימים חלים דינים הקובעים חובות שונות, לרבות לעניין אופן הטיפול או החזקה בהם, מוצע לקבוע כי אין בהוראה זו כדי לגרוע מאחריותו של אדם לפנות פסולת בניין לפי הוראות כל דין. הוראה זו נועדה לאפשר לרשות המקומית לדרוש ממי שהשליך פסולת בניין שחלות עליה הוראות דין אחר, כדוגמת פסולת בניין המכילה חומרים מסוכנים, לפנותה בהתאם להוראות הדין החל עליה.

סעיף 7י מוצע לקבוע סייג לגבי מערכת הביטחון, לפיו על אף הקבוע בסימן ב', השר הממונה, כהגדרתו **בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה)**, **התשע"א-2011**, יהיה רשאי להורות, בצו, כי הוראות סימן זה לא יחולו לגבי פסולת בניין שיש לפנותה מגוף המנוי בהגדרה "מערכת הביטחון" באותו החוק, וזאת מטעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

סעיף 7יא לשם פיקוח ובקרה על ההסדר המוצע, מוצע לקבוע כי רשות מקומית תגיש לממונה, בתום כל שנה ולא יאוחר מה-1 באפריל, דיווח שנתי על כמויות פסולת הבניין שנאצרו בתחומה, כמויות פסולת הבניין שפנו מתחומה כאמור בסעיף 7ג(ג), יעדי הפינני והכמויות שפנו לכל יעד. בנוסף, מוצע לקבוע כי רשות מקומית תדווח מדי שנה על המקרים בהם התירה או הורתה ליצרני פסולת בניין לבצע באופן אחר את הפינני, לרבות כמות הפסולת שפונתה בכל אחד מהמקרים, יעד הפינני, והסיבות שבגינן ניתן ההיתר.

עוד מוצע, כי הרשות תנהל רישום מלא ומפורט של העניינים כלולים בחובת הדיווח כמצוין לעיל, וכי הממונה יהיה רשאי לעיין ברישומים אלה ולקבל העתק מהם. על-מנת ליצור שקיפות, מוצע כי המשרד להגנת הסביבה יפרסם באתר האינטרנט של המשרד את הנתונים עליהם דיווחה רשות מקומית.

סעיף 7יב מתוך הבנה כי לרשויות מקומיות שונות מאפיינים וצרכים שונים, מוצע לאפשר לרשות מקומית לקבוע בחוק עזר הוראות לעניין ביצוע ההסדרים שבסימן זה, כדוגמת הוראות בדבר מועד ההתקשרות עימה, אופן העמסת פסולת הבניין, הפרדת פסולת הבניין ודרכי התשלום. עוד מוצע לקבוע כי רשות מקומית יכולה לקבוע בחוקי עזר שיעורי תשלום עבור אצירה ופינני של פסולת בניין, בהתאם להוראות סעיף 7ד(א). מוצע לקבוע כי הסמכויות הנתונות לשר הפנים לגבי חוקי עזר לפי סעיף 258 לפקודת העיריות ולפי סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות, יהיו נתונות גם לשר לעניין התקנת חוק עזר לפי סעיף זה.

סעיפים 4 עד 7 וסעיף 11 מאחר שבמסגרת התיקון המוצע, מוצע להוסיף תוספת לחוק, ובה יקבעו מרכיבי העלות לקביעת תשלום עבור פינני פסולת בידי הרשות, יש לתקן מספר סעיפים בחוק העיקרי וכן את כותרת התוספת לחוק, באופן שיבהיר כי התוספת הקיימת כיום בחוק היא התוספת הראשונה.

סעיף 8 סעיף 13(א) קובע עונש של קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין) על העבירות המפורטות בו. מוצע להוסיף עבירות של יצרן פסולת בניין שמבצע עבודה מבלי שקיים חובותיו שלא להתחיל בביצוע עבודה ללא כלי אצירה, לפי סעיף 7(ה)(ב); יצרן פסולת בניין שקיבל היתר או הוראה לפנות פסולת בניין באופן אחר או פינה פסולת שהיא ערימות אדמה, ושלא דיווח לרשות המקומית על כמות הפסולת שפינה, על מועד הפינוי ועל יעד הפינוי, או לא שמר מסמכים כנדרש, בניגוד להוראות סעיפים 7(ג) או 7(ח).

סעיף 13(ב) קובע עונש מאסר של שנה או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין על העבירות המפורטות בו. מוצע להוסיף עבירות של יצרן פסולת בניין שלא מסר הודעה לרשות המקומית על תחילת עבודה, מילוי כלי אצירה וסיום עבודה, בניגוד להוראות סעיף 7(ה)(א); יצרן פסולת בניין שהשליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7(ג), או השליך פסולת אחרת לכלי אצירה לפסולת בניין או הזיז כלי אצירה בניגוד להוראות סעיף 17; מבצע עבודה טעונה היתר המפנה ערימות אדמה בניגוד להוראות סעיף 7(ח).

סעיף 9 מוצע להוסיף לחוק פרק שעניינו עיצומים כספיים, כמקובל בחוקים סביבתיים רבים בשנים האחרונות. מוצע לתת למנהל סמכות להטיל עיצום כספי על אדם אשר הפר את ההוראות המפורטות בסעיף 15ג המוצע (להלן – המפר). העיצום הכספי הוא אמצעי אכיפה רגולטורי יעיל ומהיר שמטרתו העיקרית היא כפיית קיום ההוראות החוקיות והחזרת המפוקח למשטר ציות. נוכח העובדה שמדובר בהליך מינהלי, המיועד להוות סנקציה קלה יחסית להפעלה על-ידי רשות מנהלית, עשויה יעילותו ומהירותו לשמש גורם מרתיע ולהביא להקטנת השכיחות של הפרת החובות המפורטות בסעיף. הטלת העיצום הכספי נבחנת מהטלת סנקציה פלילית בכך שהיא אינה מלווה בקלון החברתי הכרוך בהרשעה בפלילים, והיא אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי. סמכות המנהל להטיל עיצום כספי תחול במקרה של הפרת אחת מהחובות המנויות בסעיף 15ג המוצע, לפי שני מדרגים של סכומי עיצומים כספיים, כמפורט להלן:

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי הפרת ההוראות המפורטות בסעיף קטן (א) תוביל להטלת עיצום כספי בשיעור של 100,000 שקלים חדשים. ההפרות המוצעות בסעיף קטן (א) הן: רשות מקומית שלא פינתה פסולת בניין שנאצרה, בניגוד להוראות סעיף 7ב המוצע; רשות מקומית שלא הגישה דיווח שנתי, בניגוד להוראות סעיף 7(א)(א); ורשות מקומית שלא ניהלה רישום בניגוד להוראות סעיף 7(א)(ב).

לסעיף קטן (ב)

ברמת חומרה פחותה יותר, מוצע לקבוע כי הפרת ההוראות המפורטות בסעיף קטן (ב) תוביל להטלת עיצום כספי בשיעור של 50,000 שקלים חדשים. ההפרות המוצעות בסעיף קטן (ב) הן: לא הודיע על סיום העבודה במהלכה צפויה להיווצר פסולת בניין, בניגוד להוראות סעיף 7(ה)(א), השליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 17; לא דיווח לרשות המקומית בהתאם להוראות סעיף 7(ג) ולא שמר על מסמכים כאמור בסעיף 7(ג) או 7(ח)(3); פינוי ערימות אדמה בניגוד להוראות סעיף 7(ח).

לעניין העיצום בשל השלכת פסולת הבניין בניגוד להוראות סעיף 17 יצוין כי אם אדם הודיע לרשות המקומית על כוונתו לבצע עבודה, או שהודיע לרשות המקומית על כך שכלי האצירה עומד להתמלא ולא הודיע על סיום העבודה, כאמור בסעיף 7(ה)(א), לא יוטל עליו עיצום כספי, אלא לאחר שסיפקה לו הרשות המקומית כלי אצירה בהתאם להוראות סעיף 7(א) או 7(ד), לפי העניין.

כמו כן, מוצע להגדיר לעניין סעיף קטן (ב), "אדם" כמי שעיסוקו בביצוע עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, או בפינוי פסולת בניין עבור אחר, או תחזוקה או ניהול של נכסי מקרקעין. זאת על-מנת להבהיר כי עיצום כספי

שיכול שיינתן לעניין פרק זה לגורמים שעיסוקם בתחומים הרלוונטיים.

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

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

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

סעיף 15ז מוצע לקבוע כי המנהל, לאחר ששקל את טענותיו של המפר, יחליט אם להטיל על המפר עיצום כספי. כמו כן, רשאי המנהל לשקול אם להפחית את גובה העיצום בהתאם להוראות סעיף 15ט המוצע. אם החליט המנהל להטיל על המפר עיצום כספי ישלח למפר דרישת תשלום לגבי סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלום (להלן - דרישת תשלום). אם החליט המנהל שלא להטיל על המפר עיצום כספי, ימסור המנהל למפר הודעה על כך. בשני המקרים, יפרט המנהל את נימוקי החלטתו.

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

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

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

סעיף 15י

לסעיף קטן (א) מוצע לקבוע כי במקרה שבו בחר המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל ונמסרה לו דרישת תשלום לפי סעיף 15ז המוצע, יהיה סכום העיצום הכספי לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום.

במקרה שבו בחר המפר שלא לטעון טענותיו בפני המנהל, יראו לפי הוראות סעיף 15 המוצע את ההודעה על כוונת החיוב כדרישת התשלום והעיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת ההודעה כאמור. כמו כן, במקרים שבהם הוגשה עתירה לבית משפט השלום כאמור בסעיף 15טו המוצע, ובית המשפט הורה על עיכוב תשלומו של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה.

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

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

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

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

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

סעיף 15טו

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

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

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

סעיף 15טז מוצע לחייב את המנהל לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. פרסום זה הוא כלי שתכליתו היא הבטחת שקיפות ביחס להפעלת שיקול הדעת של המנהל, אשר בידי מסור כלי רב עוצמה. לפיכך, וכדי להבטיח כי השימוש בכלי של העיצום הכספי ייעשה באופן שוויוני וענייני, מוצע לחייבו לפרסם את החלטותיו

בדבר הטלת העיצומים הכספיים, מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי ונסיבות ההפרה, סכומי העיצום הכספי שהוטל, שיעורי ההפחתה של העיצום הכספי, אם ניתנו והנסיבות שבשלהן ניתנו, פרטים אודות המפר ככל שהם נוגעים לעניין ושמו של המפר, אם הוא תאגיד.

פרטי הפרסום יהיו כאלה שיאפשרו לציבור לערוך השוואה ביקורתית בין החלטות המנהל. הפרסום, ככלל, לא יכלול את שמות המפרים, ככל שהם יחידים. פרסום השם עשוי להוות פגיעה באדם לאורך זמן, וככל שניתן להשיג את תכלית השקיפות ללא פרסום השם של אדם פרטי, הרי שאין הצדקה לפגיעה זו. יחד עם זאת, ניתן לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד אם הדבר נחוץ כדי להזהיר את הציבור מפניו. כן יימנע המנהל מפרסום פרטים שהם בגדר מידע לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ובנוסף הוא רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי.

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

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

סעיף 10 לאור הוספת פרק העיצומים הכספיים, מוצע לתקן את כותרת הפרק שבא לאחריו.

סעיפים 11 ו-12 מוצע להוסיף לחוק תוספת שניה, ובה ייקבעו מרכיבי העלות לקביעת תשלום עבור שירותי אצירה ופינוי של פסולת בניין בידי הרשות (ר' הסבר לעניין סעיף 7ד המוצע).

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

סעיף 14 בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, בפרט 23 לתוספת הראשונה, שעניינו איכות הסביבה, מופיעות החלטות מינהליות לפי חקיקה סביבתית שהן נושא לעתירה מינהלית לפני בית משפט לעניינים מינהליים. מוצע כי החלטות הממונה לפי החוק המוצע ייוספו לרשימה זו.

סעיף 15 לאור קביעת ההסדר המוצע שמטרתו הסדרת האצירה והפינוי של פסולת בניין לכלל הרשויות המקומיות, מוצע לבטל הסדר אחר הנוגע לטיפול בפסולת בניין, שנחקק בזמנו כמסגרת פרק שנוסף לפקודת המכרות, אך טרם ייושם עד היום, בין היתר, בשל העדר התקנת תקנות שנדרשו ליישום בפועל.

סעיף 16 מוצע לקבוע כי תחילתו של חוק זה יהיה 18 חודשים מיום פרסומו, זאת בכדי לאפשר לרשויות המקומיות תקופת התארגנות ליישום חובותיהן לפי ההסדר המוצע.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

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

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

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

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

להצעת החוק אין השפעה על תקציב המדינה, שכן העלויות שיוטלו על הרשויות המקומיות ליישום ההסדר, ימומנו באמצעות תשלום שייגבה מיצרני פסולת הבניין.

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

- (1) מצב סטטוטורי קיים עם הגברת משאבי האכיפה;
- (2) קביעת אחריות על הרשויות המקומיות לטיפול בפסולת הבניין;
- (3) הטלת אחריות על יצרנים ויבואנים של חומרי בנייה, לפי מודל של 'אחריות יצרן מורחבת'.

ניתוח החלופות מעלה כי החלופה שעניינה קביעת האחריות לטיפול בפסולת הבניין על הרשויות המקומיות היא החלופה המיטבית. אימוצה ישיג את היעד לפיו כל פסולת הבניין הנוצרת בישראל תועבר לטיפול באתרים מוסדרים; אחד האמצעים העיקריים להפחתת השלכת הפסולת בשטחים הפתוחים היא מניעה במקור של מפגעי פסולת הבניין בשלב היווצרות הפסולת. לחלופה זו שני יתרונות מרכזיים נוספים: מניעת סבסוד צולב בין לקוחות גדולים וקטנים והסדרת התחרות.

ו. השפעת החוק על התקן ועל ההיבט המנהלי של המשרד

להצעת החוק אין השפעה על התקן או על ההיבט המנהלי של המשרד להגנת הסביבה.