

**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 שפזרו 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 שינתנו 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 ואיזורים, 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 ניח 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 7ג

**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 שיסופק 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 כ'אבן שאין לה הופכין'.

## סעיף 7ד 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 בתשלומים); 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 7ה

**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 7ז 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 7ג(א) המוצע.

**סעיף 17** מוצע לקבוע כי על אף הוראות סעיף 7ב 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 לפיו פינוי 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 לפנותן, 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 ופינוי 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 שפוננו מתחומה כאמור בסעיף 7ג(ג), יעדי הפינוי והכמויות שפוננו לכל יעד. בנוסף, מוצע לקבוע כי רשות מקומית תדווח מדי שנה על המקרים בהם התירה או הורתה ליצרני פסולת בניין לבצע באופן אחר את הפינוי, לרבות כמות הפסולת שפונתה בכל אחד מהמקרים, יעד הפינוי, 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 ופינוי 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 פינוי 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 7ה(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 7ז(ג) או 7ח. 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 7ה(א); יצרן פסולת בניין שהשליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ה(ג), או השליך פסולת אחרת לכלי אצירה לפסולת בניין או הזיז כלי אצירה בניגוד להוראות סעיף 7ו; מבצע עבודה טעונה היתר המפנה ערימות אדמה בניגוד להוראות סעיף 7ח.

**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 7יא(א); ורשות מקומית שלא ניהלה רישום בניגוד להוראות סעיף 7יא(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 7ה(א), השליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ו; לא דיווח לרשות המקומית בהתאם להוראות סעיף 7ז(ג) ולא שמר על מסמכים כאמור בסעיף 7ז(ג) או 7ח(3); פינוי ערימות אדמה בניגוד להוראות סעיף 7ח.

לעניין העיצום בשל השלכת פסולת הבניין בניגוד להוראות סעיף 7ו 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 7ה(א), לא יוטל עליו עיצום כספי, אלא לאחר שסיפקה לו הרשות המקומית כלי אצירה בהתאם להוראות סעיף 7ג(א) או (ד), לפי העניין.

כמו כן, מוצע להגדיר לעניין סעיף קטן (ב), "אדם" כמי שעיסוקו בביצוע עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, או פינוי 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 המחדל המהווים את ההפרה, את סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלום, את זכותו של המפר לטעון את טענותיו בפני המנהל, וכן את שיעור התוספת על העיצום הכספי אם תימשך ההפרה או תחזור על עצמה.

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

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

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

**סעיף 15ח** מוצע לקבוע כי במקרה שבו מתבצעת הפרה נמשכת ייוסף 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, ייוסף על סכום העיצום הכספי הקצוב שהיה ניתן להטילו בשלה אילו בוצעה לראשונה, סכום נוסף בשיעור העיצום הכספי האמור.

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

## **סעיף 15י**

**לסעיף קטן (א)** מוצע לקבוע כי במקרה שבו בחר המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל ונמסרה לו דרישת תשלום לפי סעיף 15ז המוצע, יהיה סכום העיצום הכספי לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום. במקרה שבו בחר המפר שלא לטעון טענותיו בפני המנהל, יראו לפי הוראות סעיף 15ז המוצע את ההודעה על כוונת החיוב כדרישת התשלום והעיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת ההודעה כאמור. כמו כן, במקרים

שבהם הוגשה עתירה לבית משפט השלום כאמור בסעיף 15טו המוצע, ובית המשפט הורה על עיכוב תשלומי של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום החלטה 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 החלטה 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 החלטה 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 תשלומי 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 ייווספו 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.

### **ז. להלן נוסח החוק המוצע:**

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

1. הוספת כותרת סימן א' בפרק ג'  
בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984<sup>1</sup> (בחוק זה - החוק העיקרי), לפני סעיף 7 יבוא:

**"סימן א': אתרים לסילוק פסולת"**

2. תיקון סעיף 7  
בסעיף 7 לחוק העיקרי, במקום סעיף קטן (ד), יבוא "לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן (א), אלא לאתר מוסדר, ואולם לא תפונה פסולת בניין, כהגדרתה בסימן ב', אלא לפי הוראות הסימן האמור."  
3. הוספת סימן ב' וכותרת סימן ג' בפרק ג'  
אחרי סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא:

**"סימן ב': פינוי פסולת בניין**

הגדרות 7א. בסימן זה -

"אתר מוסדר" - אתר לסילוק פסולת בניין, מפעל מיחזור או תחנת מעבר המתאימים לקליטת פסולת בניין והמוסדרים על פי דין;  
"חוק למניעת מפגעי אסבסט" - חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011<sup>2</sup>;  
"הממונה" - עובד המשרד שהשר הסמיכו לעניין סימן זה;

"יצרן פסולת בניין" - אדם המבצע, בעצמו או באמצעות אחר, עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, ובכלל זה עבודה שאינה טעונה היתר עבודת אסבסט, ואשר מבצע העבודה רשאי לבצעה אף שאינו קבלן אסבסט בעל רישיון לפי החוק למניעת מפגעי אסבסט;

<sup>1</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 142.  
<sup>2</sup> ס"ח התשע"א, עמ' 694.

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

”רשות מקומית” - עירייה או מועצה מקומית, או איגוד ערים שבין תפקידיו איסוף ופינוי של פסולת בניין לפי הוראות סימן זה;

”תחנת מעבר” - מיתקן נייד וקבוע שבו נעשה אחד מאלה:

(1) העברה של פסולת בניין, במהלך פינויה וסילוקה, מכלי קיבול אחד, ובכלל זה מרכב להובלת פסולת בניין, לכלי קיבול אחר;

(2) מיון של פסולת בניין לרכיביה, לצורכי שימוש חוזר או מיחזור;

חובת רשות מקומית לפנות פסולת בניין

7.ב. רשות מקומית תפנה את כל פסולת הבניין שנאצרה בכלי אצירה בתחומה כאמור בסעיף 7(א), בהתאם להוראות סימן זה.

אספקת כלי אצירה

7.ג. (א) הודיע יצרן פסולת בניין לרשות מקומית על כוונתו לבצע עבודה כאמור בסעיף 7(1), תספק לו הרשות המקומית כלי לאצירת פסולת הבניין (להלן – כלי אצירה); כלי האצירה יתאים לכמות הצפויה של פסולת הבניין ולסוג הפסולת, כפי שהודיע עליהם יצרן פסולת הבניין, וישא סימן זיהוי של הרשות המקומית ושל ייעוד כלי האצירה.

(ב) רשות מקומית רשאית להורות ליצרן פסולת בניין על האמצעים שעליו לנקוט לגבי אצירה של פסולת בניין, ועל תנאים, חובות והגבלות שיחולו עליו לעניין זה.

(ג) רשות מקומית תפנה את פסולת הבניין שנאצרה בכלי אצירה שסיפקה, לאתר מוסדר; בבחירת יעד הפינוי תיתן רשות מקומית עדיפות, במידת האפשר, ובהתחשב בעלותם היחסית של יעדי הפינוי, לשימוש חוזר ולמיחזור של פסולת הבניין, על פני סילוקה להטמנה.

(ד) רשות מקומית תפנה את פסולת הבניין בסמוך לאחר קבלת הודעתו של יצרן פסולת הבניין על כך שכלי האצירה עומד להתמלא או על סיום העבודה, כאמור בסעיף 7ה(א)(2) או (3), או אם נוכח גורם מוסמך מטעמה כי העבודה הסתיימה, והוא מסר הודעה על כך ליצרן פסולת הבניין לפחות 24 שעות לפני פינוי כלי האצירה.

(ה) רשות מקומית רשאית לפנות את פסולת הבניין לפי סימן זה, בעצמה או באמצעות אחר המורשה לפנות פסולת על פי דין.

(א) לצורך מילוי חובותיה לפי סימן זה, תגבה רשות מקומית תשלום עבור שירותי פינוי פסולת בניין מיצרן פסולת בניין; תשלום כאמור יכול שיכלול את מרכיבי העלות הקבועים בתוספת השניה, כולם או חלקם.

תשלום עבור שירותי פינוי פסולת בניין

ד7.

(ב) השר רשאי, בצו, בהסכמת שר הפנים, לשנות את התוספת השניה.

(א) יצרן פסולת בניין יודיע לרשות מקומית על חובות יצרן פסולת בניין כל אחד מאלה:

ה7.

(1) כוונתו לבצע עבודה בתחומה, שבמהלכה צפויה להיווצר פסולת בניין, וזאת חודש ימים לפחות לפני המועד המתוכנן לתחילת העבודה האמורה; בהודעה כאמור יפרט יצרן פסולת בניין את סוג פסולת הבניין, כמותה ונפחה המשוערים;

(2) כי כלי האצירה שהציבה עומד להתמלא;

(3) סיום העבודה כאמור בפסקה (1).

(ב) טרם תחילת ביצוע העבודה, יתאם יצרן פסולת בניין עם הרשות המקומית את מועד ההצבה של כלי אצירה ומיקומו, ולא יתחיל בביצוע העבודה כל עוד לא סיפקה לו הרשות המקומית את כלי האצירה.

(ג) לא ישליך יצרן פסולת בניין את פסולת הבניין שברשותו, אלא לכלי אצירה שהעמידה לרשותו הרשות המקומית כאמור בסעיף 7ג(א), ואולם, אם ניתנו לו היתר או הוראה לפי סעיף 7 - יפעל בהתאם להוראות ולתנאים שבהיתר או בהוראה.

(ד) יצרן פסולת בניין ינקוט אמצעים למניעת פיזור פסולת הבניין מכלי האצירה ולמניעת מפגעים ממנו.

(א) לא ישליך אדם פסולת שאינה פסולת בניין לכלי אצירה שסיפקה רשות מקומית לפי הוראות סעיף 7ג.

17. איסור השלכת פסולת אחרת לכלי אצירה ואיסור הזזת כלי אצירה

(ב) לא יזיז אדם כלי אצירה ממיקומו, ללא אישור הרשות המקומית.

(א) על אף הוראות סעיפים 7ב עד 7ה, רשאי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, להתיר או להורות, בכתב, ליצרן פסולת בניין, לפנות פסולת בניין באופן אחר מן האמור באותם סעיפים, וזאת בהתאם להוראות ולתנאים שעליהם יורה, אם מצא כי התקיים אחד או יותר מאלה:

17. היתר והוראה לפינוי פסולת בניין

(1) יצרן פסולת הבניין התחייב להעביר או למכור את פסולת הבניין למיחזור או לשימוש חוזר, והציג לו מסמכים התומכים בכך;

(2) על יצרן פסולת הבניין חלה חובה לפנות את הפסולת באופן אחר, לפי הוראות דין אחר;

(3) בשל כמותה, מיקומה או טיבה של פסולת הבניין, נדרשים אמצעים מיוחדים לצורך פינויה, שאינם מצויים בידי הרשות המקומית;

(4) יצרן פסולת הבניין הציג טעם מיוחד שיש בו כדי לשכנע כי יש לאפשר לו לבצע את הפינוי באופן אחר, ובלבד שהפינוי האמור אינו עלול לגרום למפגע.

(ב) לא יינתנו היתר או הוראה לפנות פסולת בניין באופן אחר מטעמים המנויים בפסקאות (1), (3) ו-(4), אלא בתנאי שהפינוי יתבצע לאתר מוסדר, ולעניין היתר – גם לאחר שיצרן פסולת הבניין הציג הסכם התקשרות עם מפעיל אתר מוסדר אליו הוא עתיד לפנות את פסולת הבניין, וכן הסכם התקשרות עם מוביל המורשה להוביל פסולת בניין לפי כל דין.

(ג) יצרן פסולת בניין שקיבל היתר או הוראה לפנות פסולת בניין בהתאם להוראות סעיף קטן (א), ידווח לרשות המקומית על כמות הפסולת שפינה, על מועד הפינוי ועל יעד הפינוי, בתוך 30 ימים מפינויה, יצרף להודעה מסמכים המעידים על כך, וישמור את המסמכים האמורים בפסקה (2) לתקופה של 3 שנים לפחות.

מי שמבצע עבודה הטעונה היתר, כהגדרתו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965<sup>3</sup> שבמהלכה נוצרות ערימות אדמה שאינן מעורבות בפסולת בניין -

הוראות לעניין פסולת שהיא ערימות אדמה

(1) יפנה את ערימות האדמה לאתר מוסדר או לשימוש חוזר בכפוף להוראות לפי כל דין;

<sup>3</sup> ס"ח תשכ"ה, עמ' 307.

(2) ידווח לרשות המקומית על כמות ערימות האדמה שפינה, על מועד הפינוי ועל יעד הפינוי, סמוך לאחר פינויה, בצירוף המסמכים שברשותו המעידים על כך;

(3) ישמור את המסמכים האמורים בפסקה (2) לתקופה של 3 שנים לפחות.

קניין רשות  
מקומית בפסולת  
בניין שנאצרה

7.ט. (א) פסולת בניין שנאצרה בכלי אצירה שסיפקה רשות מקומית לפי סעיף 7(א), תהיה לקניינה של הרשות המקומית מעת שנאצרה; אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לגרוע מאחריותו של אדם לפנות פסולת לפי הוראות כל דין.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), נמצא בכלי אצירה חפץ אשר בנסיבות העניין סביר להניח שהגיע לשם עקב טעות, יחולו לגביו הוראות חוק השבת אבידה, התשל"ג-1973.<sup>4</sup>

סייג לגבי מערכת  
הביטחון

7.י. על אף האמור בסימן זה, השר הממונה כהגדרתו בחוק סמכויות פיקוח ואכיפה רשאי להורות, בצו, כי הוראות סימן זה לא יחולו לגבי פסולת בניין שיש לפנותה מגוף המנוי בהגדרת "מערכת הביטחון" באותו חוק, וזאת מטעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה; הודעה על מתן הוראה כאמור, תימסר למנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה או לעובד המשרד הכפוף לו במישרין, ובלבד שהוא בעל התאמה ביטחונית מתאימה; לעניין סעיף זה -

"התאמה ביטחונית מתאימה" – התאמה ביטחונית כמשמעותה בסעיף 15 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.<sup>5</sup>

רישום ודיווח על  
פסולת בניין

7.יא. (א) רשות מקומית תגיש לממונה, בתום כל שנה ולא יאוחר מה-1 באפריל, דיווח שנתי על הנושאים הבאים, במתכונת שיוור עליה הממונה:

<sup>4</sup> ס"ח התשל"ג, עמ' 172.  
<sup>5</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 179.



(1) כמויות פסולת הבניין שנאצרו בתחומה, כמויות פסולת הבניין שפונו מתחומה כאמור בסעיף 7ג(ג), יעדי הפינוי והכמויות שפונו לכל יעד;

(2) היתרים או הוראות שניתנו לפינוי פסולת בניין באופן אחר, בהתאם לסעיף 7ז(א), לרבות העילות למתן כל היתר או הוראה, כמות הפסולת שפונתה לפי כל היתר או הוראה, והיעד של כל פינוי כאמור.

(ב) רשות מקומית תנהל רישום מלא ומפורט של העניינים הכלולים בחובת הדיווח לפי סעיף קטן (א), והממונה יהיה רשאי לעיין ברישומים האמורים בכל עת, ולקבל העתק נכון מהם.

(ג) הממונה יפרסם באתר האינטרנט של המשרד את הדיווחים שהגישה לו רשות מקומית לפי סעיף קטן (א).

7יב. (א) רשות מקומית רשאית לקבוע בחוק עזר -  
פסולת בניין חוקי עזר לעניין

(1) הוראות לעניין ביצוע ההסדרים שבסימן זה, ובכלל זה הוראות בדבר אופן ומועד ההתקשרות עימה, אופן העמסת פסולת הבניין, הפרדת פסולת הבניין ודרכי התשלום;

(2) שיעורי תשלום עבור אצירה ופינוי של פסולת בניין, בהתאם לקבוע בסעיף 7ד(א).

(ב) הסמכויות הנתונות לשר הפנים לגבי חוקי עזר לפי סעיף 258 לפקודת העיריות<sup>6</sup> ולפי סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות<sup>7</sup>, יהיו נתונות גם לשר לעניין התקנת חוק עזר לפי סימן זה."

**סימן ג': סילוק גרוטות רכב"**

תיקון סעיף 11א 4. בסעיף 11א(א) לחוק העיקרי-

<sup>6</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.  
<sup>7</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

- (1) בהגדרה "אתר לסילוק פסולת", במקום "בתוספת" יבוא "בתוספת הראשונה";
- (2) בהגדרה "היטל הטמנה", בכל מקום, במקום "לתוספת" יבוא "לתוספת הראשונה".
5. תיקון סעיף 11ה בסעיף 11ה(ב) לחוק העיקרי, במקום "התוספת" יבוא "התוספת הראשונה".
6. תיקון סעיף 11י בסעיף 11יא(א) לחוק העיקרי במקום "לתוספת" יבוא "לתוספת הראשונה".
7. תיקון סעיף 11יב לחוק העיקרי, בכל מקום, במקום "התוספת" יבוא "התוספת הראשונה".
8. תיקון סעיף 13 בסעיף 13 לחוק העיקרי -
- (1) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (9) יבוא :
- "(10) מבצע עבודה מבלי שקיים חובותיו לפי סעיף 7ה(ב);
- (11) אינו מדווח לרשות המקומית לפי הוראות סעיף 7ז(ג) או 7ח;
- (12) אינו שומר מסמכים בניגוד להוראות סעיף 7ז(ג) או 7ח(3)."
- (2) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (5) יבוא :
- "(6) לא מסר הודעה לרשות המקומית, בניגוד להוראות סעיף 7ה(א);
- (7) השליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 7ה(ג);
- (8) השליך פסולת אחרת לכלי אצירה לפסולת בניין או הזיז כלי אצירה בניגוד להוראות סעיף 7ו;
- (9) אינו מפנה ערימות אדמה או מפנה אותן בניגוד להוראות סעיף 7ח."
9. הוספת פרק ז'1 אחרי סעיף 15א לחוק העיקרי יבוא :

### "פרק ז'1: עיצומים כספיים

- הגדרות 15ב. בפרק זה, "המנהל" - עובד המשרד הכפוף במישרין למנהל הכללי של המשרד, שהשר הסמיכו לעניין פרק זה.
- עיצום כספי 15ג. (א) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 100,000 שקלים חדשים :

(1) לא פינה פסולת בניין, בניגוד להוראות סעיף 7ב;

(2) לא הגיש לממונה דיווח שנתי בהתאם להוראות סעיף 7יא(א);

(3) לא ניהל רישום בהתאם להוראות סעיף 7יא(ב).

(ב) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 50,000 שקלים חדשים:

(1) לא הודיע על סיום עבודה, כאמור בסעיף 7ה(א), בניגוד להוראות סעיף 7ה(א)(3);

(2) השליך פסולת בניין בניגוד להוראות סעיף 17, ואולם אם הודיע לרשות על כוונתו לבצע עבודה שבמהלכה צפויה להיווצר פסולת בניין, בהתאם להוראות 7ה(א), לא יוטל עיצום כספי אלא אם סיפקה הרשות המקומית כלי אצירה בהתאם להוראות סעיף 7ג(א);

(3) לא דיווח לרשות המקומית בהתאם להוראות סעיף 7ז(ג);

(4) לא שמר על מסמכים בהתאם להוראות סעיף 7ז(ג) או 7ח(3);

(5) לא מפנה ערימות אדמה בניגוד להוראות סעיף 7ח.

לעניין סעיף קטן זה, "אדם" – כל אחד מאלה:

(1) מי שמבצע עבור אחר עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין, או מפנה פסולת בניין עבור אחר;

(2) תאגיד או עסק שעיקר עיסוקו הוא ביצוע עבודות שבמהלכן נוצרת פסולת בניין או תחזוקה או ניהול של נכסי מקרקעין.

הפרה בנסיבות מחמירות 15.ד. 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.

הודעה על כוונת חיוב 15.ה. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 15ג (בפרק זה - המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור למפר הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה - הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין המנהל, בין השאר, את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בפרק זה - המעשה) המהווה את ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

(3) זכותו של המפר לטעון טענותיו בפני המנהל לפי הוראות סעיף 15ו;

(4) הסמכות להוסיף על סכום העיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת, לפי הוראות סעיף 15ח, והמועד שממנו יראו הפרה כהפרה נמשכת לעניין הסעיף האמור.

זכות טיעון 15.ו. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 15ה רשאי לטעון טענותיו, בכתב, בפני המנהל, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה.

החלטת המנהל  
ודרישת תשלום

15.ז. (א) המנהל יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי הוראות סעיף 15, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 15ט.

(ב) החליט המנהל לפי הוראות סעיף קטן (א) -

(1) להטיל על המפר עיצום כספי - ימסור לו דרישה בכתב לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום), שבה יציין, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלומו;

(2) שלא להטיל על המפר עיצום כספי - ימסור לו הודעה על כך, בכתב.

(ג) בדרישת התשלום או בהודעה לפי סעיף קטן (ב), יפרט המנהל את נימוקי החלטתו.

(ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 15, בתוך התקופה האמורה באותו סעיף, יראו את ההודעה על כוונת חיוב, בתום אותה תקופה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.

הפרה נמשכת  
והפרה חוזרת

15.ח. (א) בהפרה נמשכת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה.

(ב) בהפרה חוזרת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה כאמור בסעיף 15ג, בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שבשלה הורשע.

סכומים מופחתים

15.ט. (א) המנהל אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בפרק זה, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע מקרים, נסיבות ושיקולים שבשלהם יהיה ניתן להטיל עיצום הכספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בסעיף 15ג ובשיעורים שיקבע.

15. סכום מעודכן של העיצום הכספי (א) העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען טענותיו בפני המנהל, כאמור בסעיף 15ו – ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב; הוגש ערעור על דרישת התשלום לפי סעיף 15טו ועוכב תשלומו של העיצום הכספי בידי המנהל או בית המשפט, יהיה העיצום הכספי לפי הסכום המעודכן ביום ההחלטה בערעור.

(ב) סכומי העיצום הכספי הקבועים בסעיף 15ג יתעדכנו ב-1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור עליית המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד שהיה ידוע ב-1 בינואר של השנה הקודמת; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של עשרה שקלים חדשים; לעניין זה, "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ג) המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה יפרסם ברשומות הודעה על סכומי העיצום הכספי המעודכנים לפי סעיף קטן (ב).

15.א. המפר ישלם את העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום המועד לתשלום העיצום הכספי מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 15ז.

15.ב. (א) המנהל רשאי, על פי בקשתו של המפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, ובלבד שמספר התשלומים לא יעלה על עשרה תשלומים חודשיים.

(ב) לא שילם המפר תשלום חודשי במועדו, יראו את החלטת המנהל על פריסת התשלום כאמור בסעיף קטן (א) כבטלה, ועל יתרת התשלום של העיצום הכספי יחולו הוראות סעיף 15ג.

הפרשי הצמדה 15יג. לא שילם המפר עיצום כספי במועד, ייוספו על וריבית העיצום הכספי, לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961<sup>8</sup> (בפרק זה – הפרשי הצמדה וריבית), עד לתשלומו.

גבייה וייעוד כספי 15יד. (א) עיצום כספי ייגבה לקרן לשמירת הניקיון, ועל גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות עיצום והוצאות, התשנ"ה-1995<sup>9</sup>.

(ב) 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.

עתירה 15טו. (א) על החלטת המנהל לפי פרק זה ניתן לעתור לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום; עתירה כאמור תוגש בתוך 30 ימים מיום שנמסרה למפר החלטת המנהל.

(ב) אין בהגשת עתירה לפי סעיף קטן (א) כדי לעכב את תשלום העיצום הכספי, אלא אם כן הסכים לכך המנהל או שבית המשפט הורה על כך.

(ג) החליט בית המשפט לקבל עתירה שהוגשה לפי סעיף קטן (א), לאחר ששולם העיצום הכספי לפי הוראות פרק זה, והורה על החזרת סכום העיצום הכספי ששולם או על הפחתת העיצום הכספי, יוחזר הסכום ששולם או כל חלק ממנו אשר הופחת, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.

<sup>8</sup> ס"ח התשכ"א, עמ' 192.  
<sup>9</sup> ס"ח תשנ"ח, עמ' 170.

15טז (א) הטיל המנהל עיצום כספי לפי פרק זה, יפרסם המנהל באתר האינטרנט של המשרד, את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי:

- (1) דבר הטלת העיצום הכספי;
  - (2) מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי ונסיבות ההפרה;
  - (3) אם הופחת העיצום הכספי - הנסיבות שבשלהן הופחת סכום העיצום ושיעור ההפחתה;
  - (4) פרטים אודות המפר, הנוגעים לעניין;
  - (5) שמו של המפר – אם הוא תאגיד.
- (ב) הוגש עתירה לפי סעיף 15טו, יפרסם המנהל את דבר הגשת העתירה ואת תוצאותיה.
- (ג) על אף הוראות סעיף קטן (א)5, רשאי המנהל לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד, אם סבר שהדבר נחוץ לצורך אזהרת הציבור.
- (ד) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם המנהל פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998<sup>10</sup>, וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.
- (ה) פרסום כאמור בסעיף קטן (א) בעניין עיצום כספי שהוטל על תאגיד יהיה לתקופה של ארבע שנים, ובעניין עיצום כספי שהוטל על יחיד - לתקופה של שנתיים.
- (ו) השר רשאי לקבוע דרכים נוספות לפרסום הפרטים האמורים בסעיף קטן (א).

<sup>10</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.



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

שמירת אחריות 15יח. (א) תשלום עיצום כספי לפי פרק זה לא יגרע  
פלילית מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה  
מההוראות לפי חוק זה, המנויות בסעיף 15ג,  
המהווה עבירה.

(ב) שלח המנהל למפר הודעה על כוונת חיוב,  
בשל הפרה המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א),  
לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא  
אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות זאת.

(ג) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל הפרה  
המהווה עבירה כאמור בסעיף קטן (א), לא ינקוט  
נגדו המנהל הליכים לפי פרק זה בשל אותה הפרה,  
ואם הוגש כתב האישום בנסיבות האמורות בסעיף  
קטן (ב) לאחר שהמפר שילם עיצום כספי, יוחזר לו  
הסכום ששולם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית  
מיום תשלום הסכום עד יום החזרתו."

- תיקון כותרת 10. לפני סעיף 15ב, בכותרת, במקום "ז'1" יבוא "ז'2".
- תיקון כותרת התוספת 11. בתוספת לחוק העיקרי, בכותרת, במקום "תוספת" יבוא "תוספת ראשונה".
- הוספת תוספת שניה 12. אחרי התוספת לחוק העיקרי, יבוא:

### "תוספת שניה

#### (סעיף 7ד)

#### מרכיבי עלות לקביעת תשלום

- (1) עלות רכישה, תחזוקה, אחסנה והצבה של כלי אצירה;
- (2) עלות ההובלה של פסולת בניין לאתר מוסדר;
- (3) דמי כניסה לאתר מוסדר, ובכלל זה היטל הטמנה;

(4) מס ערך מוסף, כמשמעותו בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975<sup>11</sup>, ככל שהרשות המקומית חייבת בתשלום, לגבי המרכיבים המנויים בפרטים (1) עד (3);

(5) הוצאות מימון לפריסת תשלומים;

(6) הוצאות ניהול ופיקוח, לרבות הוצאות לצורך פעולות הסברה והעלאת מודעות בדבר פינוי הפסולת בידי הרשות והוצאות בלתי צפויות אחרות, שלא יעלו על 20 אחוזים משיעור הסכום אותו היא גובה עבור שאר המרכיבים."

13. תיקון חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 2008<sup>12</sup>, בתוספת, במקום פרט 8 יבוא:

תיקון חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים)

"8. עבירות לפי סעיף 13(א)(1) עד (3), (5) ו-(10)-(12), (ב)(1), (6)-(9), ו-(ג), וסעיף 15 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984."

14. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000<sup>13</sup>, בתוספת הראשונה, בפרט 23, אחרי פסקה (8) יבוא:

תיקון חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים

"(9) החלטה של רשות לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984."

15. בפקודת המכרות<sup>14</sup>, חלק י"ד שכותרתו "מיחזור פסולת בניין" – יימחק.

תיקון פקודת המכרות

16. תחילתו של חוק זה שמונה עשר חודשים מיום פרסומו.

תחילה

<sup>11</sup> ס"ח תשל"ו, עמ' 52.

<sup>12</sup> ס"ח התשס"ח, עמ' 534.

<sup>13</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 1739.

<sup>14</sup> חוקי אי"י, כרך ב', עמ' (ע) 910, (א) 938.



# דוח הערכת השפעות הרגולציה-

## RIA

### הסדרת הטיפול בפסולת בניין

עורכי הדוח:

אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת בניין.

דניאלה זגמן, ראש תחום פרויקטים, אשכול שלטון מקומי.

יעוץ:

אוהד קרני, מנהל תחום מדיניות רגולטורית, אגף מדיניות סביבתית.

גורם ממונה מאשר:

גיא סמט, סמנכ"ל שלטון מקומי.

אב תשע"ז

יולי 2017

## תקציר מנהלים

דוח זה מעריך את ההשפעות של רגולציה מוצעת ( RIA ) שעניינה מיגור ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת בניין.

בכל 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. בעוד שחוק שמירת הניקיון אוסר על יצרן פסולת בניין להשליכה ברשות הרבים, 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 באופן בלתי חוקי. בכך דומה ישראל למדינות עולם שלישי בהן, פסולת לא רק שאינה ממוחזרת, אלא מושלכת בשטחים הפתוחים.

המצב הנוכחי, בו פינוי פסולת הבניין אל אתרים מוסדרים מתבצע במסגרת השוק החופשי, מתאפיין בכשל שוק, היות והוא משמר ומאפשר תדירות גבוהה של אי ציות לחוק. אי לכך, קיים צורך בהתערבות רגולטורית המצדיקה בחינה של החלופות הבאות:

1. **חלופה ראשונה: חלופת האפס- המצב הנוכחי**
- 1.1 **חלופה ראשונה מורחבת: מצב סטטוטורי קיים + הגברת משאבי האכיפה**
2. **חלופה שניה: העברת אחריות לטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות**
3. **חלופה שלישית: אחריות יצרן ויבואן מורחבת**

מניתוח החלופות השונות עולה כי החלופה השנייה, שעניינה העברת האחריות לטיפול בפסולת הבניין לרשויות 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 **תפיסה במקור של פסולת הבניין כבר באתר בו היא נוצרת**. לחלופה זו שני יתרונות מרכזיים נוספים: מניעת סבסוד צולב בין לקוחות גדולים וקטנים והסדרת התחרות.

## תוכן

30	..... חלק א - הגדרת התכלית והצורך בהתערבות
30	..... רקע
30	..... אפיון והרכב הפסולת
30	..... מקורות הייצור של פסולת בניין בישראל
31	..... התפתחות מדיניות הטיפול בפסולת בניין
31	..... זיהוי הבעיה וסיבותיה
32	..... מהות הפגיעה של ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין
32	..... פגיעה ישירה :
33	..... פגיעה עקיפה :
33	..... סקירה בינלאומית
34	..... תכליות ויעדים
34	..... הגדרת תכלית הרגולציה
34	..... יעד הרגולציה
34	..... יעדים נוספים בהסדרת הטיפול בפסולת בניין
34	..... הגדרת הצורך בהתערבות
35	..... חלק ב' - ניסוח החלופות
35	..... חלופה ראשונה : חלופת האפס- המצב הנוכחי
35	..... חלופה ראשונה מורחבת : מצב סטטוטורי קיים+ הגברת משאבי האכיפה
36	..... חלופה שניה : העברת אחריות הטיפול בפסולת בניין לרשויות המקומיות
36	..... חלופה שלישית : אחריות יצרן מורחבת
37	..... חלק ג' - ניתוח והשוואת החלופות ובחירה
37	..... חלופה ראשונה : חלופת האפס- המצב הנוכחי
40	..... חלופה ראשונה מורחבת : מצב סטטוטורי קיים+ הגברת משאבי האכיפה
41	..... חלופה שניה- העברת אחריות הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות :
43	..... חלופה שלישית- אחריות יצרן ויבואן מורחבת
45	..... חלק ד' - השוואה בין חלופות
48	..... חלק ה' - שיח עם בעלי עניין :
50	..... חלק ו' - מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח
50	..... מתודולוגיה :
50	..... רשימת מקורות :
52	..... נספחים :

## חלק א - הגדרת התכלית והצורך בהתערבות

דוח זה נערך נוכח יוזמה של המשרד להגנת הסביבה להסדיר את מנגנון פינוי פסולת הבניין והנחת תשתית מספקת לטיפול בפסולת בניין מתוקף החוק לשמירת הניקיון-1984. המנגנון המוצע מטיל על הרשות המקומית את האחריות לטיפול בפסולת הבניין הנוצרת בתחומה, וקובע כי על הרשות המקומית תוטל החובה לאצור, לפנות, לפקח ולדווח על הטיפול בפסולת הבניין.

### רקע

בכל שנה נוצרים בישראל 3.6 מיליון טון פסולת בניין<sup>15</sup>. פסולת זו הנה תוצר לוואי של בנייה חדשה והריסת מבנים, שיפוצים של נכסים והקמת תשתיות לאומיות ומוניציפאליות. פסולת בניין הוכרזה על ידי האיחוד האירופי כזרם פסולת מועדף, כיוון שזוהתה כבעלת פוטנציאל גבוה לשימוש חוזר ולמחזור כחומר גלם. על פי נתוני האיחוד האירופי, פסולת בניין מהווה את אחד מזרמי הפסולת הכבדים והמשמעותיים ביותר. האיסור על השלכת פסולת בניין, מקורו בחוק לשמירת הניקיון התשמ"ד-1984, ולפיו אסורה השלכה של פסולת וואו "פסולת בניין" ב"רשות הרבים"<sup>16</sup>. "רשות הרבים" מוגדרת בחוק כ"כל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או לעבור בו או שהציבור משתמש בו עובר בו למעשה".

### אפיון והרכב הפסולת

לפי הגדרתה בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 פסולת בניין היא "חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבניה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בניה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים". פסולת בניין מכילה בין היתר חומרים כגון: בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס זכוכית, לוחות בידוד, שברי שיש, עץ מעובד, מתכות, פלדה, עודפי עפר, חומרי איטום וצבעים. חומרים אלו הם ברובם אינרטיים<sup>17</sup>, אך בחלקם חומרים דליקים וואו מסוכנים. זאת ועוד, נטען כי בשנים האחרונות נעשה שימוש מוגבר בתוספים כימיים שונים בחומרי בנייה רבים, ביניהם בטון וטיח, אשר מגבירים את פוטנציאל הנזק הסביבתי של פסולת זו (באום וכץ, 2004). רשימת החומרים המסוכנים כוללת דבקים, אסבסט, מעכבי בעירה, תוספים לבטון ולבלוקים, חומרי איטום, צבעים, מדללים, חומרי אטימה ואריזות.

### מקורות הייצור של פסולת בניין בישראל

את מקורות הייצור העיקריים של פסולת הבניין (לא כולל עודפי חציבה וכרייה) ניתן לחלק לשני סקטורים: (1) סקטור יצרני הפסולת הקטנים, המורכב בעיקרו ממשקי בית ומקבלני שיפוצים; על פי נתוני פנקס הקבלנים המנוהל על ידי רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, נכון לשנת 2017 פועלים בישראל 1767 קבלני שיפוצים. (2) סקטור הפרויקטים המחייבים היתרי בניה, הכוללים גם עבודות בניה והריסה פרטיות וגם את חברות וקבלני עבודות התשתית (כבישים, ביוב, מים, חשמל ותקשורת). על פי נתוני פנקס הקבלנים, נכון לשנת 2017 פועלים 8721 קבלנים בתחום הבנייה.

<sup>15</sup> ההערכה מבוססת על מקורות פסולת הבניין המפורטים להלן: פסולת בניין מבנייה חדשה: לפי הנוסחה המקובלת- 100 מ"ר בנייה חדשה מייצרים 20 טון בממוצע של פסולת בניין. ההערכה לעיל מבוססת על נתוני התחלות הבנייה של הלמ"ס (באום וכץ, 2004). פסולת בניין משיפוצים: מקובל להתבסס על ההנחה לפיה אדם מייצר 106 ק"ג פסולת בניין שמקורה בשיפוצים, בממוצע מדי שנה (ולטוין, 1997). פסולת בניין שמקורה בתשתיות: מקור פסולת זה מוערך מידי שנה על ידי המשרד להגנת הסביבה, בכ- 300,000 טון.

<sup>16</sup> סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון.

<sup>17</sup> "פסולת מוצקה שאינה עוברת תהליכי פירוק או שחרור חומרים, כגון עודפי עפר ואבן, ואינה מכילה חומר מסוכן" מתוך מילון המונחים באתר המשרד להגנת הסביבה.

## התפתחות מדיניות הטיפול בפסולת בניין

הטיפול בפסולת בניין עלה על סדר היום הציבורי בשנת 2003 בעקבות החלטת ממשלה מספר 2927. הממשלה הטילה על המשרד להגנת הסביבה את האחריות להסדרת הטיפול בפסולת בניין. כתוצאה מכך, הוטל על השלטון המקומי להכין תכנית מקצועית בנושא, להכריז על אתר מוכר אליו תפונה פסולת הבניין מתחום הרשות וכן להקים אתרי מעבר מקומיים שבתחומם יתאפשרו מחזור וגריסה של הפסולת (בשיעור של 50%). זאת ועוד, החל משנת 1998, תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, מחייבות את וועדת התכנון המקומית להתנות את מתן היתר הבנייה בכך שמולאו תנאים ביחס לפינוי פסולת בניין העתידה להיווצר במסגרת הפרויקט, וכן להתנות את קבלת תעודת אכלוס (טופס 4) בקיום התחייבויות אלו דה-פקטו. בפועל, תקנות אלה לא מיושמות במלואן; דוח מבקר המדינה משנת 2007 מצא אי ציות של ההסדר האמור מצד הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. בהמשך, בדיקה שערך המשרד להגנת הסביבה בשנת 2010, בחנה את יישום התקנות בקרב וועדות מקומיות לתכנון ובניה, והעלתה כי רק ב-52% מתוך 254 הוועדות המקומיות שנבדקו, מתן היתר הבנייה הותנה בהגשת אסמכתא כלשהי המעידה על התקשרותו של מבקש ההיתר עם אתר לקליטת פסולת הבניין הצפויה להיווצר. עוד נמצא כי רק כ-41% מבין הוועדות שנבדקו התנו את מתן טופס האכלוס בהצגת אסמכתא כלשהי מצד מבקש ההיתר, כי פסולת הבניין הגיעה לאתר לקליטת פסולת. דו"ח מבקר המדינה משנת 2013 בחן 8 וועדות מקומיות וחיזק את המסקנה כי מנגנון זה מיושם באופן חסר וחלקי. על כשל מערכתי זה, אחראי גם הרגולטור-מנהל התכנון, שלא הנחה את הוועדות המקומיות באופן מספק, והן שלא השתמשו בסמכויות האכיפה הקנויות לו מכוח חוק התכנון והבניה.

במצב הקיים, יצרני פסולת הבניין, בין שהם תושבים המשפצים את נכסם או קבלנים, מתקשרים באופן חופשי עם קבלני פינוי פסולת, ואלה מפנים עבורם את פסולת הבניין לאתרים מוסדרים להטמנה או מחזור (להלן: "אתרי קצה"). עלות טיפול והובלה של פסולת הבניין למתקני הקצה כוללת מספר רכיבים: עלות כלי האצירה הממוקמים באתר הבנייה ותחזוקתם; עלות פינוי הפסולת מאתר הבנייה לאתר קצה ועלות הכניסה למתקני הקצה (gate fee). הסכום הכולל של כל הרכיבים הללו משולם לקבלני פינוי הפסולת מראש, ומתוכו קבלני הפינוי משלמים את עלות הכניסה למתקני הקצה.

## זיהוי הבעיה וסיבותיה

לפי האומדנים הקיימים בידי המשרד להגנת הסביבה, כ-0.9 מיליון טון פסולת בניין<sup>18</sup>, המהווים כרבע מסך פסולת הבניין השנתית המיוצרת כיום, אינם מגיעים לאתרי קצה מוסדרים אלא מושלכים בשטחים הפתוחים. השלכה בלתי מוסדרת של פסולת בניין הינה אלטרנטיבה בלתי חוקית להטמנה ולמחזור הפסולת ועלויותיה הישירות נמוכות יחסית. מניעה של השלכה בלתי חוקית נובעים ממספר גורמים, ובבסיסם תפיסתו של המשליך את תוחלת העלות<sup>19</sup> הכרוכה בהשלכה, כנמוכה מהחיסכון הנובע ממנה בפועל. זאת ועוד, קבלני הובלת פסולת רגישים מאוד לשינויים בעלויות הכרוכות בהובלתה (סולר, מחיר הכניסה לאתר, עליה בהיטל ההטמנה וכו'), ביחס לתועלות הנובעות מהובלתה לאתר מוסדר (Czarnomski et al., 2006). ניתן לסווג את המשליכים לסוגים הבאים: השלכה מאורגנת, שמטרתה השאת רווחים, השלכה מסחרית, שמטרתה הפחתת עלויות והשלכה ספוראדית-

<sup>18</sup> הערכה זו מבוססת על דיווח שנתי שמתקבל במשרד להגנת הסביבה ממתקני הקצה לטיפול בפסולת בניין, לכך הם מחויבים על פי תנאי רישיון העסק של המתקן (סעיף 13.5 לתנאים לרישיון העסק שהונפקו על ידי המשרד להגנת הסביבה). מידי שנה ניתן לסכום את כמויות פסולת הבניין שמגיעים לפתרונות הקצה המאושרים, ולהחסיר סכום זה מסכום פסולת הבניין הנוצרת מידי שנה (ר' הי"ש 1).  
<sup>19</sup> תוחלת העלות היא מכפלת העונש הצפוי בהסתברות להיתפס כפי שהם נתפסים על-ידי מבצע העבירה.

מקומית שנובעת בעיקר בשל אי-נוחות, כגון אי זמינות מידית של אתר קצה חוקי (Marshall and Webb, 2004). מאמצי האכיפה הארציים של המשטרה הירוקה, פקחי רשות הטבע והגנים, הסיירת הירוקה, פקחי הרשויות המקומיות וגורמי אכיפה נוספים לא מצליחים כשלעצמם להוות גורם מכריע במיגור תופעת ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין.

## מהות הפגיעה של ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין

### פגיעה ישירה:

1. פגיעה בשטחים פתוחים ובערכי טבע ונוף - פגיעה חזותית ותפקודית.
2. עלויות טיפול וניקוי פסולת בניין מהשטחים הפתוחים - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים משקיעים כספים רבים בטיפול בפסולת הבניין לצורך ניקוי השטחים הפתוחים בהם היא מושלכת. זאת, לצורך שיווק השטחים או הכנתם לפעולות בניין או לשם פינוי המפגע. כך למשל, בין השנים 2010-2015, במסגרת פרויקט 'סביבה שווה', פרסם המשרד להגנת הסביבה חמישה קולות קוראים בסכום כולל של 90 מיליון ₪. בתמיכות זכו רשויות מקומיות המדורגות 1-4 בדירוג למ"ס, עבור ניקוי מפגעי פסולת בניין. בנוסף, במסגרת פרויקט 'קו התפר' שנערך בירושלים בין השנים 2010-2016, העביר המשרד כ-5 מיליון ₪ לתקציבים לעיריית ירושלים, לטובת ניקוי מפגעי פסולת בניין בעיר. בנוסף, במסגרת החלטת הממשלה מס' 3202(י/4) "תכנית לטיפול בפסולת בניין בירושלים - קו התפר ואגן העיר העתיקה" העביר המשרד סך של 16 מיליון ₪ לטובת ניקוי מפגעי פסולת בניין בעיר והגברת האכיפה. הטיפול בפסולת בניין מתייחס לפעולות איסוף הפסולת, מיונה באתר, מחזור באתר והובלת החומר הגרוס שאינו ניתן למחזור לאתר הטמנה. מחיר הטיפול בטון פסולת בניין נע בין 52 ₪ ל-72 ₪ לטון<sup>20</sup> או 70 ₪ לטון<sup>21</sup> על פי מחירון חברת נתיבי תחבורה לישראל. בכפוף לעלות הטיפול בטון פסולת ותחת ההנחה שבכל שנה מושלכים בשטחים פתוחים כ-900,000 טון פסולת בניין בממוצע, בכל שנה נצבר נזק העומד על 63 מיליון ₪ כתוצאה מאי כיבוד החוק. מעבר לנזק הממוצע המתווסף בכל שנה, קיים נזק מצטבר הקשה יותר לאומדן: בשנת 2010, מחוזות המשרד להגנת הסביבה העריכו את מפגעי פסולת הבניין המצטברים הבולטים ביותר הקיימים בתחומם בסדר גודל של 3,906,000 טון, אשר עלות הטיפול בהם עומדת על 273,420,000 ₪. יש לציין כי זו הערכה חלקית בלבד, מדובר במפגעים הבולטים ביותר. לצדם פזורים מפגעי פסולת רבים נוספים, בהיקפים משתנים, שקיים קושי למפותם.
3. אובדן הכנסות מהיטל הטמנה - חישוב אובדן ההכנסות מתבסס על כך שבכל שנה כ-900,000 טון של פסולת בניין אינם מגיעים לאתרי הקצה בשל השלכתם הפיראטית. מאז יולי 2007, מושת היטל הטמנה על פסולת בניין. פסולת מושלכת, מהווה חלופה בלתי מוסדרת לאתר לסילוק פסולת. על פי הנחה זו, אובדן היטל ההטמנה מחושב על כל הפסולת המושלכת. בהתאם, אובדן ההיטל מ-2007 ועד 2017 עומד על 34,689,000 ₪, וכ-4 מיליון ₪ נוספים בכל שנה עתידית. דרך נוספת לחישוב אובדן ההכנסות מהיטל הטמנה לוקחת בחשבון כי במצב הקיים, מתוך פסולת הבניין הנקלטת באתרים מוסדרים (כ-2.7 מיליון טון) 22% עוברים להטמנה (0.6 מיליון טון), והשאר (2.1 מיליון טון) למחזור<sup>22</sup>. על פי הנחה זו, אובדן היטל ההטמנה מחושב

<sup>20</sup> הערכה זו מבוססת על ידע שצבר אגף פסולת של המשרד להגנת הסביבה, על סמך מכרזים שהגישו רשויות מקומיות במסגרת קולות קוראים לשיקום מפגעי פסולת הבניין.

<sup>21</sup> ר' [מחירון חברת נתיבי תחבורה לישראל](#) לעבודות סלילה וגיבור סעיף 51.01.1052.

<sup>22</sup> הערכה זו מבוססת על דיווח שנתי שמתקבל במשרד להגנת הסביבה ממתקני הקצה לטיפול בפסולת בניין, בהתאם לתנאים שניתנו למתקני הקצה במסגרת רישיון העסק (סעיף 13.5 לתנאים לרישיון העסק שהונפקו על ידי המשרד להגנת הסביבה).



רק על 2322% מתוך 900,000 טון הפסולת המושלכת. בהתאם, אובדן ההיטל מ-2007 ועד 2017 עומד על 7,631,580 ₪, וכ-930,600 ₪ נוספים בכל שנה עתידית<sup>24</sup>.

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

### **פגיעה עקיפה:**

1. **פוטנציאל זיהום קרקע, מים עיליים ומי תהום עקב לחלחול מזהמים** - פסולת בניין עשויה לכלול ריכוז של חומרים מסוכנים העלולים לגרום לזיהום קרקע, לפגוע במי השתייה ואף לחלחל למי התהום עקב היווצרות תשטיפים(שנקר וחרן, 2011).
2. **ירידת ערך נדל"ן** ופגיעה בערכם הכלכלי של השטחים הפתוחים כאתרי נופש ותיירות.
3. **אובדן הכנסה ממיסים** - במצב הקיים, שירותי הפינוי של פסולת בניין מתנהלים כשוק חופשי, המתאפיין בין היתר בתשלום במזומן. כתוצאה מכך, יש דיווח חסר על התקשרויות מסוג זה, ולא בהכרח משולמים מסים בגין העסקאות.
4. **אובדן של משאב חומרי גלם הניתן לשימוש חוזר**- פסולת בניין שפוטנציאלית יכולה לעבור תהליך מחזור בפתרונות הקצה המאושרים, יכולה לשמש כחומר גלם ממוחזר בשוק הבנייה. כתוצאה מההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין, נוצר אובדן של חומרי גלם פוטנציאליים אלה, שמוביל לשימוש מוגבר בחומרים בתוליים ולאייבוד עתודות חציבה שהיו יכולות להיחסך (משרד הפנים, 2012).
5. **מוקדי משיכה והתרבות של מזיקים**- תופעה זו מהווה מפגע תברואתי לאזורי מגורים המצויים סמוך לערימות פסולת הבניין הפיראטיות. בנוסף, ערימות הפסולת משנות את פני הקרקע ולאחר תקופה הופכות להיות בתי גידול מלאכותיים עבור בעלי חיים וצמחים פולשים או מזיקים, דבר שאף עלול להוביל לפגיעה במגוון המינים.

### **סקירה בינלאומית**

מסקירה של ניהול משק פסולת הבניין במדינות אירופאיות שונות, עולה כי אין דוגמא מקבילה למסגרת רגולטורית בה הרשות המקומית אחראית על אספקת שירותי פינוי פסולת הבניין בתחומה. עם זאת, נמצא כי רשויות מקומיות שונות מעורבות בצמתים שונים בשרשרת הטיפול בזרם פסולת הבניין, בדגש על שלב האצירה והפינוי למתקני הקצה; בדנמרק, צו סטטוטורי שקיים במדינה מחייב יזמי בניה במיון של פסולת הבניין באתר הבנייה. במצב בו כמות הפסולת בפרויקט קטנה מטון, או כאשר התנאים הפיזיים למיון באתר הם בלתי אפשריים, הפסולת מועברת לטיפול בתחנת מיון פסולת בניין המאושרת על ידי הרשות המקומית. בנוסף, רשויות מקומיות בדנמרק מעורבות כאשר במבנה המיועד להריסה מצויים חומרים מסוכנים. במצב כזה, על היזם למפות את חלקי המבנה שמכילים חומרים מסוכנים ועל תוצאות המיפוי להיות מועברות לרשויות המקומיות לפחות שבועיים לפני תחילת העבודות (Montecinos & Holda, 2006). בליטא, רשויות מקומיות מחויבות לפקח על תפקודם של מתקני הקצה, בין היתר מתקני קצה לפסולת בניין (Deloitte, 2015), ובהולנד, הרשות המקומית מנפיקה אישורי הריסת מבנים על פי דרישה (Deloitte, 2015). היבט נוסף של הסקירה הבינלאומית התמקד באיתור מדינה בה נעשה שימוש במנגנון אחריות יצרן ויבואן מורחבת ביחס להסדרת זרם פסולת הבניין. לא נמצאה דוגמא כאמור.

<sup>23</sup> אחוז זה משקף את היחס המצוי בין פסולת בניין העוברת למחזור לעומת הטמנה.  
<sup>24</sup> ר' נספח א'.

## תכליות ויעדים

### הגדרת תכלית הרגולציה

הרגולציה הנבחנת נועדה להביא למיגור תופעת השלכת פסולת הבניין הבלתי חוקית. מטרה משנית של הרגולציה היא מניעת ההשלכות הכלכליות, הבריאותיות והסביבתיות הנגרמות באופן ישיר ועקיף מההשלכות הבלתי חוקיות בשטחים הפתוחים, כפי שפורטו לעיל.

### יעד הרגולציה

מיגור תופעת ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת בניין לשטחים הפתוחים.

### יעדים נוספים בהסדרת הטיפול בפסולת בניין

מעבר לחלופות הנבחנות במסגרת דו"ח זה, הממוקדות בהשגת היעד שפורט לעיל, למשרד להגנת הסביבה יעדים נוספים להסדרת הטיפול בפסולת בניין. היעדים שיפורטו להלן, יתוו את המשך תכנית העבודה של המשרד להסדרת טיפול בפסולת בניין, וזאת לאחר שיושג היעד הבסיסי שפורט לעיל, המהווה צעד ראשוני בלעדיו אין בהסדרת התחום.

- עמידה ביעד מחזור - קידום מחזור פסולת בניין ועמידה ביעד מחזור של 80%.
- הגדרת מדיניות בין משרדית ברורה של שליטה במעגל חיי חומרי הגלם הגלומים בפסולת הבניין כמשאב חוזר - מקור זמין, ארוך טווח ובר קיימא לענף הבנייה והסלילה וכתוצאה מכך הקטנת כריית חומרי גלם ופגיעה בטבע ובסביבה.
- הגדלת הביקוש לחומרי בנייה ממוחזרים - הגדלת היקפי השימוש החוזר בפסולת הבניין הממוחזרת, כתחליף לחומרי חציבה ראשוניים, כמשאב כלכלי וכתחליף לחומרי גלם.
- הפנמת עלות ההשפעות החיצוניות בכל גורמי המשק.
- בניית בסיס מידע להיקפי ייצור פסולת בניין.
- חיוב אתרי המיחזור לעמוד בת.ת 30 ובת"י 1886.
- חיוב קבלנים ואחראים על ביצוע פרויקטים של הריסה או בנייה בהיקף גדול, לבצע גריסה ומחזור פסולת הבניין הנוצרת באתר הבנייה עצמו.
- החלת חובת שימוש בחומרים ממוחזרים - הסדרת החובה על הגופים הנשענים על תקציב ציבורי לרבות חברות ממשלתיות, עירוניות והשלטון מקומי.
- קביעת תנאי סף ברורים וחדים במכרזים - דרישה מפורטת לשימוש, בקרה ודיווח לנושא חומרים ממוחזרים.
- מימון מחקרים לפיתוח ולחקר חומרים ממוחזרים ושיתוף פעולה בנושא עם השוק הפרטי.
- מימון ותמיכה במוסדות לקידום הלימוד והמחקר בנושא המחזור של פסולת בניין.

### הגדרת הצורך בהתערבות

הצורך בהתערבות נובע מכך שהמצב הנוכחי מתאפיין בכשל שוק. כשל השוק מתבטא בכך ששירותי פינוי הפסולת הניתנים במסדרת השוק החופשי, משמרים ומאפשרים תדירות גבוהה של אי ציות לחוק.

תהליך האיסוף והפינוי של פסולת הבניין והטיפול בה הוא תהליך מורכב, הכולל משתתפים רבים, ביניהם התושבים, קבלני בנייה וקבלני שיפוצים, מובילי פסולת בניין, ובעלי מפעלי מחזור או אתרי סילוק פסולת בניין. במצב הנוכחי, שחקנים רבים במערך האיסוף, הפינוי והטיפול בפסולת הבניין אינם מוסדרים באופן מלא והמעקב והבקרה על אופן הטיפול בפסולת, לוקים בחסר. המצב הרגולטורי הקיים והשוק הפרטי הפועל בו, לא מצליחים למגר את ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין בשטחים פתוחים. מן האמור עולה, כי יש צורך בהתערבות רגולטורית בכדי לפתור את כשל השוק.

כאמור, הבעיה עמה מבקשת להתמודד הרגולציה המוצעת היא מיגור מקסימאלי של תופעת השלכת פסולת בניין ברשות הרבים. לאור המגבלות של אמצעי האכיפה והיות התופעה כה נפוצה, מוצע ליצור מנגנון לאומי כולל שימנע את השלכת פסולת הבניין הבלתי חוקית, ויחסוך מהמשק ומהציבור את הפגיעה הישירה והעקיפה הקיימת כיום. עוד נדרש כי המנגנון המוצע יחול באופן שווה הן על סקטור יצרני הפסולת הקטנים והן על סקטור הפרויקטים המחייבים היתר בנייה [לעניין זה ר' עמ' 4 'מקורות הייצור של פסולת בניין בישראל'].

לבסוף, הרגולציה הקיימת נועדה להגן על איכות החיים של הציבור ולהגן על הסביבה. מדובר בערכים חברתיים חשובים המצדיקים התערבות.

## **חלק ב' - ניסוח החלופות**

במסגרת הדיון בגיבוש החלופות, נבחן הכלי הרגולטורי, דרישותיו והמנגנון שעליו הוא בנוי. להלן תוצג סקירה של החלופות שעלו במהלך הדיון:

### **חלופה ראשונה: חלופת האפס - המצב הנוכחי**

חלופת המצב הקיים מורכבת משתי הוראות מרכזיות: ראשית, חוק שמירת הניקיון אוסר על יצרן פסולת בניין להשליכה ברשות הרבים<sup>25</sup>. אדם שנתפס משליך פסולת בנייה באופן בלתי חוקי, חשוף לענישה הקבועה בחוק<sup>26</sup>. זו ההוראה הכללית החלה על כל יצרני הפסולת, והיא שמחייבת פינוי של הפסולת למתקני קצה מאושרים. בהתאם לכך, המשרד להגנת הסביבה נוקט במספר אסטרטגיות אכיפה כנגד השלכת פסולת בניין פיראטית, בהן: השתתפות קנסות, פתיחת הליכים משפטיים וחילוט משאיות. שנית, כחלק מהמדיניות הנוכחית, תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) מטילות על הוועדות המקומיות לתכנון ובניה לפקח כי פסולת הבניין המיוצרת בתחומן מפונה לאתרים מוסדרים לטיפול בפסולת בניין. רגולציה זו חלה אך ורק על בנייה חדשה או הריסת מבנים בגינם נדרש היתר בנייה [לעניין זה ר' עמ' 5 'התפתחות מדיניות הטיפול בפסולת בניין'].

### **חלופה ראשונה מורחבת: מצב סטטוטורי קיים + הגברת משאבי האכיפה**

הגברת משאבי האכיפה מהווה כלי משלים להקשר רגולטורי רחב יותר. אי לכך, חלופה זו בנויה על בסיס המצב הסטטוטורי כמות שהוא, כמפורט בחלופה הראשונה לעיל.

ההתמקדות בשלב האכיפה נובעת מהמיקוד של תכלית דו"ח זה - במיגור ההשלכה של פסולת הבניין בשטחים

<sup>25</sup> סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד 1984  
<sup>26</sup> סעיף 13(ג) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד - 1984

הפתוחים. ההשלכה בשטחי הפתוחים היא ביטוי לפעולות עברייניות המבוצעות על ידי מובילי פסולת הבניין. החלופה מתבססת על פרויקט להסדרת הטיפול בפסולת בניין ולמיגור הפסולת המושלכת באופן בלתי חוקי המיושם בעיריית ירושלים<sup>27</sup>. מודל הפרויקט ומאפייני הפעלתו, ישמשו כמקרה בוחן שעל בסיסו נבנתה החלופה המוצעת, כפי שיפורט להלן: 1. הקמה של תת יחידת פיקוח עירוני ייעודית לנושא השלכת הפסולת, לה מוקצים פקחים וכלי רכב לפיקוח וגרירה. 2. הקצאת כוח אדם מהלשכה המשפטית העירונית לטובת מאמצי האכיפה וקיצור זמני התגובה למידע שמועבר מגופי הפיקוח העירוניים<sup>28</sup>. פעולות האכיפה מצריכות חיקוק חוק עזר עירוני שמחייב דיווח לעירייה על הצבת מכולות בעיר וקבלת אישור על כך, החרמה של מכולות שאין להן רישיון עסק, תפיסת משאיות וכלים כבדים בעת השלכת פסולת בלתי חוקית, הגשת כתבי אישום נגד מבצעי העבירה, וכן הגשת כתבי אישום נגד מובילי פסולת בניין בגין הפרות של תנאי רישיון עסק. בנוסף, מבוצעת ביקורת על התנאים בהיתר הבנייה בעת היווצרות הפסולת.

## חלופה שניה: העברת אחריות הטיפול בפסולת בניין לרשויות המקומיות

החלופה מסדירה את מערך הטיפול בפסולת הבניין באמצעות הטלת האחריות לפינוי פסולת על הרשויות המקומיות. במסגרת המנגנון המוצע בחלופה זו, יצרן פסולת בניין יחויב לפנות אל הרשות המקומית כדי לקבל שירותי אצירה, פינוי וטיפול בפסולת הבניין, והוא יחויב בתשלום אגרה עבור שירות זה. הרשות המקומית תמלא את חובתה זו, בין בעצמה ובין באמצעות פרסום מכרזים להעסקת קבלני פינוי פסולת בניין שיעבדו מטעמה. הרשות המקומית תחויב בחובות רישום ודיווח שנתית אל מול המשרד להגנת הסביבה על אודות כמויות פסולת הבניין שנאצרה ופונתה מתחומה, יעדי הפינוי והכמויות שפונות לכל יעד ועוד. דיווח זה יאפשר פיקוח ובקרה על שוק פסולת הבניין המקומי והארצי למטרות אכיפה ולטובת שכלול השוק.

## חלופה שלישית: אחריות יצרן מורחבת<sup>29</sup>

חלופה זו מבקשת להסדיר את הטיפול בפסולת הבניין באמצעות מנגנון אחריות יצרן מורחבת, כנהוג בישראל ביחס לטיפול בפסולת אריזות, אלקטרונית וצמיגים משומשים. על פי החלופה, על יצרני ויבואני חומרי בנייה תוטל אחריות למימון האיסוף והטיפול בפסולת הבניין, זאת, באמצעות תאגיד מחזור שאת פעילותו הם יממנו בהתאם לסוג ומשקל חומרי הבניה שהם מוכרים בישראל. דמי הטיפול שיעביר כל יצרן/ יבואן לגוף המוכר, יקבעו בהתאם לנוסחה המשכללת את אחוז החומרים "הלא מינראליים" שאותו יצרן/ יבואן מכניס למשק מתוך מכירותיו השנתיות, ועלות הטיפול שתקבע לסוג זה של חומרים, יחד עם אחוז החומרים "המינראליים" שאותו יצרן/יבואן מכניס למשק מתוך מכירותיו השנתיות ועלות הטיפול שתקבע להם. את הסכום שמתקבל מכפילים **במקדם**. המקדם הוא מכפלה של סך היקף משקל המכירות של אותו יצרן/יבואן ומנה של היקף פסולת הבניין השנתית במשק מתוך היקף הכרייה והחציבה של חומרים בתוליים בשנה. הרציונל העומד מאחורי המקדם הוא שככל שיגדל היקף מחזור פסולת הבניין, יצומצם היקף הכרייה והחציבה של חומרים בתוליים. בהתאם, המקדם יצטמצם, כך שלמעשה דמי הטיפול של כל יצרן ויבואן תלויים גם בהיקף המחזור ובהיקף כמות הפסולת (אסף דוד, 2017).

רשויות מקומיות יחויבו להקים מערך לאיסוף פסולת בניין **משיפוצים**. לצורך כך הן יתקשרו עם תאגיד מחזור,

<sup>27</sup> ההחלטה על פרויקט 'קו התפר', התקבלה בוועדת השרים לענייני ירושלים משנת 2008

<sup>28</sup> בהקשר זה יש לציין כי אחד המאפיינים שתדמו למאמצי האכיפה בפרויקט קו התפר בעיריית ירושלים הוא קיומו של בית משפט לעניינים מקומיים הממוקם צמוד לעירייה.

<sup>29</sup> חלופה זו מתבססת על הצעת חוק להסדרת הטיפול בפסולת בנייה, 2016, שנוסחה על ידי גורמים בגוף "ארץ קיימת". עצם הצעת החוק והמנגנון הרחב המוצע בה, הפך את אחריות היצרן והיבואן המורחבת לחלופה הראויה לבחינה, למרות שלא קיים מנגנון דומה לכך בעולם בתחום פסולת הבניין [ר' לעיל סקירה בינלאומית]. בנוסף, יש לציין כי המנגנון שבבסיס החלופה מכוון ליעדים רחבים בהרבה בהשוואה לתכלית בה ממקד דו"ח זה ובמובן זה לא מדובר בחלופה טבעית.

אשר יממן את חובתן להקים מערך איסוף פסולת. על קבלני **בניה חדשה** גם כן חלה חובה להתקשר עם תאגיד המחזור. קבלנים אלה יממנו את עלויות האצירה וההובלה של הפסולת עד לאתר המחזור, והתאגיד יממן את מקטע הטיפול בפסולת הבניין באתר המחזור עצמו. זאת, מתוך ההנחה שהותרת המימון, לפחות בחלקו, על הקבלן, תוביל לצמצום כמויות הפסולת שהוא מייצר. על קבלני **הריסה, פיתוח ותשתיות**, חלה חובה להתקשר עם תאגיד המחזור. פסולת בניין ממקור זה תיאסף, תפונה ותטופל באתרי מחזור במימון התאגיד. המשרד להגנת הסביבה יכיר בתאגיד מחזור אחד או יותר אשר יהיה אחראי לביצוע הוראות החוק, להתקשר עם השחקנים השונים ולממן את המנגנון המתואר.

## **חלק ג' - ניתוח והשוואת החלופות ובחירה**

ניתוח החלופות מתמקד בתועלת העיקרית הנובעת מכל אחת מהן ביחס להגדרת הבעיה ותכלית הרגולציה, כפי שהוגדרה לעיל. בנוסף, הניתוח מפרט את הנטל הרגולטורי שמושת על המפוקחים כפועל יוצא מכל אחת מהחלופות ואת המשמעות הכספיות הישירה של נטל זה, וכן את העלויות שיושתו על הרגולטור מעצם יישום כל חלופה.

### **חלופה ראשונה: חלופת האפס - המצב הנוכחי**

#### **תועלת:**

המשך המצב הרגולטורי הקיים ככל הנראה ישמר את המאזן השנתי לפיו כ 3/4 מפסולת הבניין תמשיך להגיע לאתרי טיפול מוסדרים.

#### **עומסים (נטל רגולטורי):**

הנטל הרגולטורי המרכזי מושת על יצרני הפסולת. אלה מהם המשויכים לסקטור המורכב ממשקי בית ומקבלני שיפוצים המבצעים עבודות בניה (שיפוץ) שאינן מחייבות היתר, מחויבים לפנות את פסולת הבניין לאתר מוסדר<sup>30</sup>, ולשאת בתשלומים הנוגעים לכך, כולל היטל הטמנה. לעומתם, יצרני הפסולת המשויכים לסקטור הפרויקטים המחייבים היתרי בניה, נוסף לעומס הנגזר מחובתם הבסיסית לפנות את הפסולת לאתר מוסדר, מושת עליהם נטל בירוקרטי הנגזר מחובתם לעמוד בתנאי בהיתר הבנייה, הנוגע ליעוד פסולת הבניין לאתר קצה מוסדר, וכן בנטל בירוקרטי נוסף במסגרת טופס האכלוס. זאת, אל מול וועדות התכנון והבנייה המקומיות. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי רבות מועדות התכנון והבנייה לא מטילות עומס בירוקרטי זה בפועל [לעניין זה ר' עמוד 5 'התפתחות מדיניות הטיפול בפסולת בניין'].

#### **עלויות כספיות ישירות:**

**העלות המושתתת על יצרני הפסולת כתוצאה מהחובה לאצור ולפנות פסולת בניין** - אצירה פינוי ושינוע של מכולה בגודל 8 מ"ק (8.8 טון), כולל כניסה לאתר קצה לטיפול בפסולת בניין, עולה בין 900 ל-1000 ₪ כולל מע"מ ללקוחות קטנים (107 ₪ לטון בממוצע), ובכ-600 ₪ כולל מע"מ ללקוחות גדולים (68 ₪ לטון בממוצע)<sup>31</sup>, כאשר

<sup>30</sup> ע"פ סעיף 7 ד' לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984  
<sup>31</sup> ר' נספח ב'

ההנחה היא שריבוי הלקוחות הקטנים, הוא שמממן את העלות הזולה יחסית עבור מיעוט של לקוחות גדולים. בהתאם, אומדן העלות המשקית מסתכם בכ- 357,120,000 ₪<sup>32</sup>.

### **עלות יישום הרגולציה על ידי הרגולטור:**

**עלות פעולות אכיפה** - עלות האכיפה של ההשלכה מוטלת על גורמי אכיפה של המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים והרשויות המקומיות. לכל מחוז בין ששת המחוזות של המשרד להגנת הסביבה, בין 6-8 מפקחים מטעם המשטרה הירוקה. כל פקח אחראי על חלק מסוים מהתחום הגיאוגרפי של המחוז. הפקחים מבצעים פעולות אכיפה סביבתיות בכל התחומים הסביבתיים שבאחריות המשרד (ביניהם, חומרים מסוכנים, שפכים, זיהום אוויר, זיהום מים ופסולת). עלות העסקה שנתית של מפקח עולה כ- 220,000 ₪, לכך יש להוסיף עלויות ציוד, רכישת רכב ואחזקתו. יש לציין כי קיים קושי לכמת את העלות הישירה הנוצרת עקב הפעלת אכיפה על עבירות השלכה בלתי חוקית של פסולת בניין, מאחר וזהו תחום אכיפה אחד מבין רבים המצוי באחריות הפקחים.

### **אינטרסים ציבוריים נוספים:**

**השפעה שלילית על תחרות העוסקים החוקיים בפניו פסולת בניין** - בפועל, פועלים בשוק קבלני פינוי פסולת רבים, העולים במספרם על מספר בעלי הרישיון להובלת פסולת<sup>33</sup>. התחרות הגבוהה מובילה ליצירת אינטרס חזק מצד חלק מקבלני פינוי הפסולת להוריד מחירים תוך ויתור על מרכיב תשלום דמי הכניסה לאתרי הקצה. "חיסכון" זה מוביל להתנהלות לא חוקית מצד חלק ממובילי הפסולת, במסגרתה הם משליכים את הפסולת בשטחים פתוחים. מצב זה, בו ההשלכה הבלתי חוקית מורידה את עלויות האצירה וההובלה של הפסולת, מקשה על מובילים הפועלים באופן חוקי, מכיוון שעליהם להתחרות בפעילות הפיראטית שעלויותיה נמוכות.

**השפעה שלילית על עסקים קטנים** - ההשלכה בשטחים פתוחים פוגעת במפעלי המחזור שהוקמו במטרה לטפל בהיקפי הפסולת הקיימים. בפועל, מפעלי המחזור הקיימים אינם מקבלים זרם מספק של פסולת למחזור, הניצולת שלהם נמוכה ויוצרת הפסדים שיכולים להוביל לסגירתם. בנוסף, תחנות המעבר החוקיות לפסולת בניין, מושפעות גם כן מהפעילות העבריינית בתחום שמובילה לירידת מחירים וכתוצאה מערערת את הבסיס הכלכלי שלהן.

**השפעות שליליות על הסביבה** - ראשית, ההשלכה של פסולת בניין יוצרת פגיעה בערכי טבע ונוף, ומייצרת עלויות ישירות כתוצאה מניקוי פסולת זו. שנית, פסולת בניין המצויה בשטחים פתוחים, עשויה להוביל לפריצת שריפות, עקב ריכוז גבוה של חומרים דליקים, וכן מייצרת פוטנציאל זיהום קרקע, מים עיליים ומי תהום עקב חלחול של חומרים מסוכנים לקרקע. שלישית, נוצר אובדן של הפסולת כחומר גלם אשר מוביל לשימוש מוגבר בחומרים בתוליים ולאיבוד עתודות חציבה. רביעית, פסולת בניין המצויה בשטחים פתוחים מהווה מוקד משיכה והתרבות של מזיקים, והדבר עשוי להוביל לפגיעה במגוון הביולוגי [לעניין זה ר' פירוט בעמ' 6 'מהות הפגיעה של

<sup>32</sup> על פי החישוב:  $107 \times 3,600,000 \times 0.8 + 68 \times 3,600,000 \times 0.2$

<sup>33</sup> מדובר בקבלני איסוף והובלת פסולת, בעלי רישיון להפעלת עסק להובלת פסולת. בנוסף, לכל בעל משאית עם רכינה יש פוטנציאל להובלת פסולת.

ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין].

## חלופה ראשונה מורחבת: מצב סטטוטורי קיים + הגברת משאבי האכיפה

### תועלות:

על פי פרויקט קו התפר, המשמש מקרה בוחן להערכת חלופה זו, התועלת העיקרית הנובעת ממודל זה היא עלייה מסוימת בפעילות האכיפה. יש לציין כי קיים קושי ללמוד על הישגי האכיפה של הפרויקט משום שאין נתוני אכיפה מהשנים שקדמו לתחילתו. על פי גורמים במחוז ירושלים של המשרד להגנת הסביבה, טרם תחילת פרויקט קו התפר, עיריית ירושלים לא ביצעה אכיפה ביחס לעבירות שעניינן השלכה של פסולת בניין ברשות הרבים. בנוסף, על פי גורמים במחוז, מאמצי האכיפה כלל לא הובילו למיגור פסולת הבניין המושלכת בשכונות קו התפר.

תועלת משנית הנובעת מחלופה זו, היא שפעולות האכיפה הובילו לכך שיותר פסולת בניין הגיעה לאתרי קצה מוסדרים. הנתונים הקיימים בידי המשרד להגנת הסביבה מעידים על כך שבשנת 2010, השנה הראשונה בה יושם הפרויקט באופן מלא, הגיעו לאתרי הפסולת המוסדרים 76,500 טון, לעומת 60,000 טון בשנת 2009 (השנה בה החל הפרויקט לפעול), ולעומת 26,000 טון בלבד בשנת 2008, שנה שקדמה לתחילת הפרויקט.

### עומסים (נטל רגולטורי):

העומסים הרגולטוריים בחלופה מורחבת זו, זהים לפירוט העומסים בחלופת האפס לעיל. עצם הרחבת האכיפה לא מייצרת עומס משמעותי נוסף על המפוקחים, פרט לעובדה שעל פי מודל פרויקט קו התפר, יוטל על יצרני הפסולת עומס בירוקרטי שייגרם מהחובה להתקשר עם הרשות המקומית לצורך תיאום הצבת המכולה בתחומה המוניציפאלי.

### עלויות כספיות ישירות:

אומדן העלות הכספית הישירה, שנובעת מהוצאות יצרני הפסולת, מתבססת על חלופת האפס כאמור, ומסתכמת בכ- 357,120,000 ₪.

### עלות יישום הרגולציה על ידי הרגולטור:

חלופה זו כרוכה בהקצאת משאבים בלבד, זאת משום שכאמור, המנגנון האכיפתי נשען על המצב הקיים. הרחבת מערך האכיפה מצריך גידול בכוח האדם וכן תשתית לוגיסטית. במקרה הבוחן 'פרויקט קו התפר', הושקעו בממוצע כ-1.6 מיליון ₪ בשנה (שכר פקחים, השכרת רכבים, שירותי גרירה)<sup>34</sup> על אזור גיאוגרפי ספציפי בעיר. שמירה על יחס זה של השקעה כספית לרשות מקומית, ברמה משקית, מובילה למסקנה, כי על הרשויות המקומיות תושת עלות ישירה העומדת על כ- 411 מיליון ₪ לשנה<sup>35</sup>. חישוב זה מהווה אומדן גס בלבד, שאינו לוקח בחשבון שוני בין רשויות מקומיות בגדלים שונים, ואשר אינו לוקח בחשבון את העובדה שההשקעה הבסיסית בפרויקט קו התפר, כיסתה רק חלק קטן מהעיר. בנוסף, אומדן זה אינו משכלל הוצאות משפט שונות שיוטלו על הרשויות המקומיות ומערכת המשפט כתוצאה מניהול האכיפה.

<sup>34</sup> הנתונים מבוססים על דו"ח פנים משרדי- מעקב אחר הוצאות פרויקט קו התפר בין השנים 2008-2012.  
<sup>35</sup> 1,600,000 ₪\*257 (מס' הרשויות המקומיות)=411 מלש"ח.



## חלופה שניה - העברת אחריות הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות:

### תועלות:

המאפיין המרכזי של חלופה זו, הוא יצירה של מנגנון לאומי אשר יטפל באופן שווה הן בפסולת בניין הנוצרת משיפוצים והן בפסולת בניין הנוצרת מבנייה חדשה המצריכה היתר.

התועלת העיקרית הצפויה מיישום חלופה זו היא שהיא תוביל למניעת ההשלכה הפיראטית של פסולת בניין ברשות הרבים. תועלת המוערכת בסך של כ- 63 מיליון ₪ בשנה [לעניין זה, ר' פירוט בעמוד 6]. בנוסף, כיום ישנן רשויות מקומיות שמשקיעות תקציבים באכיפה ופיקוח במטרה להתמודד עם תופעת ההשלכה הפיראטית. חלופה זו, עתידה לספק לרשויות המקומיות מקור תקציבי למימון פעולות פיקוח אלה.

### עומסים (נטל רגולטורי):

החלופה מעמיסה על יצרני הפסולת התקשרות עם הרשות המקומית שבטוחה הם בונים, הורסים או משפצים, וכן מחייבת אותם בתשלום אגרה על השירות המתקבל מהתקשרות זו. לעניין חלופה זו, אין הבדל בין כמות פסולת בניין זעירה למשמעותית. כלומר - כל יצירה של פסולת בניין תצריך התקשרות מול הרשות המקומית, כאשר לרשות המקומית תינתן הסמכות לקבוע מנגנון פינני מיוחד לכמויות פסולת זעירות. בנוסף, לרשות המקומית תיווצר עלות בירוקרטית עקב חובתה להקים מערך לניהול המנגנון וכן כתוצאה מתהליכי הדיווח והרישום אליהם היא תידרש מול המשרד להגנת הסביבה. עומסים הללו נלקחים בחשבון בחלופה ומגולמים באגרה שישלם יצרן הפסולת לרשות המקומית.

### עלויות כספיות ישירות:

**ציבור יצרני הפסולת יישאו בתשלום אגרה** - האגרה אמורה לכסות את הפעולות הבאות: אספקת מכולה, הצבתה ופינויה למתקן קצה, תשלום דמי הכניסה למתקן הקצה וכיסוי הוצאות הניהול והפיקוח של הרשות המקומית.

להלן ההערכה של העלות המשקית הישירה שתיווצר ליצרני הפסולת מתשלום האגרה<sup>36</sup>:

עלות אספקת מכולה בנפח 8 מ"ק (8.8 טון), הצבתה ופינויה למתקן קצה (כולל עלות השינוע ודמי הכניסה למתקן) תחויב במחיר המוערך בכ- 824 ₪, כולל מע"מ, למכולה. בהתאמה, העלות לטון פסולת מוערכת ב- 93.7 ₪<sup>37</sup>. סך העלות המשקית של מרכיב זה עומדת על כ- 337,320,000 ₪.

לכך יש להוסיף את הוצאות הניהול והפיקוח של הרשות המקומית (להלן: "**התקורה**"), הנוצרות כתוצאה מהפעלת המנגנון. התקורה תעמוד על בין 15 ל-20 אחוזים מעלות אספקת המכולה, הצבתה ופינויה, כלומר: בין 124 ₪<sup>38</sup> ל- 165 ₪ למכולה. בהתאם, התקורה של הרשות תתומחר בטווח שבין 14 ₪ ל- 18.7 ₪ לטון.

בהנחה שתקורת הניהול תעמוד על 15% (14 ₪ לטון), העלות המשקית הכוללת תעמוד על 387,720,000 ₪, ובהנחה שתקורת הניהול תעמוד על 20% (18.7 ₪ לטון), העלות המשקית הכוללת תעמוד על 404,640,000 ₪.

יש לציין כי גם כיום, ברמה המשקית, עלויות אלה משולמות ישירות על-ידי ציבור יצרני הפסולת. הציבור

<sup>36</sup> ר' נספח ג' - מרכיבי האגרה אינם מחייבים. מדובר בהערכה בלבד.

<sup>37</sup> 824 ₪ חלקי 8.8 טון במכולה = עלות לטון.

<sup>38</sup> 15% מ- 824 ₪ - 20% מ- 824 ₪

משלם על שירותי אצירה, פינוי ושינוע [לעניין זה ר' עמ' 12 לעיל 'העלות המושתת על יצרני הפסולת כתוצאה מהחובה לאצור ולפנות פסולת בניין']. עם זאת, יש לציין כי קיימת ציפייה שהעלות הנגזרת מאצירה, פינוי ושינוע המכולה תרד, ולכן למעשה העלות הישירה המשמעותית שתושט על יצרני הפסולת, בהשוואה למצב הקיים, תנבע מעלויות התקורה של הרשות המקומית.

### **עלות יישום הרגולציה על ידי הרגולטור:**

לא צפוי שתושט על הרגולטור המרכזי עלות ישירה משמעותית. הציפייה היא כי ייתכן ותידרש תוספת כוח אדם מינימאלית (אדם נוסף אחד) לצורך יצירת הפיקוח הדרוש על הרשויות המקומיות במסגרת ההסדר החדש. לרשויות המקומיות, כרגולטורים מקומיים, לא תתווסף עלות ישירה, מכיוון שרובה המשמעותי של העלות הישירה תכוסה באמצעות האגרה המשולמת על ידי יצרני הפסולת.

### **אינטרסים ציבוריים נוספים:**

**השפעות חיוביות על ערכי נוף וסביבה** - צפוי כי יישום החלופה תוביל לצמצום דרסטי של ההשלכה הפיראטית של פסולת בניין בשטחים הפתוחים. תוצאה שתצמצם משמעותית את המפגע הנופי והסביבתי.

**השפעה חיובית על יוקר המחייה** - מהערכה כלכלית שביצע המשרד להגנת הסביבה עולה כי קיימת ציפייה שאימוץ חלופה זו תביא לירידה במחירי האצירה וההובלה של פסולת הבניין בשיעורים של 15-20% לפחות. זאת, בשל היתרון לגודל הנוצר מכך שהרשות המקומית הופכת לספקית השירותים הללו. הוזלה במחירי מרכיבים אלה, תוזיל גם את מרכיב התקורה המשולם לרשויות.

**השפעה על חופש העיסוק של קבלני הובלת פסולת** - כיום פועלים כ-200 מובילי פסולת בניין מורשים. עם זאת, ישנם מאות נוספים המובילים פסולת ללא רישיון עסק, באופן בלתי חוקי. החלופה משנה את מבנה השוק החופשי בו פועלים מובילי הפסולת כיום. הציפייה היא כי רשויות מקומיות יצאו במכרזים ויתקשרו עם קבלני הובלת פסולת, בדומה לטיפול המוניציפאלי בפסולת הביתית. אין להניח שיישום החלופה יפגע בחופש העיסוק של מובילי הפסולת המורשים, אלא יוכלו להתמודד על מכרזים של רשויות מקומיות.

## חלופה שלישית- אחריות יצרן ויבואן מורחבת

### תועלות:

החלופה מרחיבה את המשאבים הכלכליים שיעמדו לטובת הטיפול בפסולת הבניין באמצעות הטלת תשלום על יצרני ויבואני חומרי הבנייה. החלופה יוצרת מנגנון אשר מנתב את פסולת הבניין לאתרי מחזור מורשים בלבד ואי לכך, יש להניח כי הוא יוביל לעלייה בכמות פסולת הבניין הממוחזרת.

### עומסים (נטל רגולטורי):

הנטל הרגולטורי שמייצרת החלופה, חל על המפוקחים הבאים: יבואנים ויצרנים של חומרי בנייה, רשויות מקומיות ויזמים וקבלנים של בנייה חדשה.

**יבואנים ויצרנים של חומרי בנייה**- יחויבו להתקשר עם גוף היישום המוכר ולממן את פעילותו. לא ברור כיצד יוכל גוף יישום מוכר לאתר וליצור התקשרות עם כל יבואני ויצרני חומרי הבנייה ולכן ייתכן כי רק חלק מהגופים העוסקים ביבוא ובייצור יישאו בנטל הרגולטורי והכספי.

**יזמים וקבלנים של בנייה חדשה**- יחויבו להתקשר עם גוף היישום המוכר ולדווח לו מהו יעד הפיננסי של פסולת הבניין שנוצרת עקב הבנייה. על שחקנים אלה תוטל החובה להעביר, במימון עצמי, את פסולת הבניין לאתרי קצה למחזור (בלבד), בהתאם לחוזה ההתקשרות עם הגוף המוכר.

**הרשות המקומית**- תחויב להקים מערך לאיסוף פסולת הבניין, כאשר תאגיד המחזור יישא בעלויות הישירות של הקמתו.

### עלויות כספיות ישירות:

**עלויות הניהול של הגוף המוכר**- כאמור, יצרני ויבואני פסולת בניין יממנו את פעילות הגוף המוכר, וכן את מרכיבי עלויות הנהלה והעלויות הכלליות הנובעות מפעילות גוף זה. הוראת תכ"מ<sup>39</sup> 6.1.8 קובעת שהשיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות (להלן: "תקורה") נגזרות מסך המחזור. לשם המחשה, היקף הוצאות הנהלה וכלליות של תאגיד תמיר (תאגיד מחזור האריזות) לשנת 2015 עמד על 16.5% מהמחזור; כ- 12.5 מיליון ₪. ניתן לצפות כי לתאגיד מחזור פסולת הבניין תהיה תקורה שנתית שתעמוד על כמה עשרות מיליוני שקלים בשנה.

**עלויות אצירה ושינוע של פסולת בניין הנוצרת עקב בנייה חדשה**- על פי חלופה זו, על יזמים של בנייה חדשה יוטל המימון של איסוף ופינוי פסולת הבניין. הגוף המוכר יממן עבורם רק את עלות הטיפול בפסולת הבניין מרגע הגעתה למתקן הקצה.

### עלות יישום הרגולציה על ידי הרגולטור:

**המשרד להגנת הסביבה**- חלופה זו תטיל עלות גבוהה על המשרד, שכן כרגולטור יצטרך להעמיד את כוח האדם הדרוש לטובת אכיפת החוק מול יצרנים ויבואנים של חומרי בנייה ומול קבלנים ויזמים של בנייה חדשה. בנוסף, החלופה תחייב פיקוח ובקרה על תאגיד המחזור כגוף מוכר. לא זו בלבד, בהנחה ובעתיד יוכרו גופים נוספים

<sup>39</sup> תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל (להלן: "תכ"ס") מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

כתאגידי מחזור, על הרגולטור יהיה לייצר תיאום בין ההתקשרויות של היצרנים והיבואנים עם הגופים המוכרים השונים, כך שייווצר איזון בין המימון הנכנס לגוף על ידי יצרנים ויבואנים, לתמיכות היוצאות. ממצבת כוח האדם של אגף אחריות יצרן מורחבת הקיים במשרד להגנת הסביבה (שעיסוקו דומה לתפקיד הרגולטור כנדרש בחלופה זו), ניתן ללמוד כי עלות תפעול יחידה דומה בגודלה, המורכבת מראש אגף, יועץ משפטי, ארבעה אנשי מקצוע (עלות ממוצעת לעובד כ-300,000 ש"ח בשנה) והעסקה של רואי חשבון חיצוניים, תעמוד על סדר גודל של 2.8 מיליון ש"ח בשנה, לא כולל עלויות הקמת אגף חדש.

### **אינטרסים ציבוריים נוספים:**

**פגיעה בתחרות**- קיומו של תאגיד מחזור אחד ביחס לזרם פסולת הבניין, עשוי להוביל ליצירת ריכוזיות גבוהה, ובכך לפגוע בתחרות ובמחירים הנהוגים בענף.

**השפעות חיוביות על ערכי נוף וסביבה** - צפוי כי יישום החלופה תוביל לצמצום של ההשלכה הפיראטית של פסולת בניין בשטחים הפתוחים, ותוביל לעלייה בחומרי הבנייה הממוחזרים.

## חלק ד' - השוואה בין חלופות

השוואת החלופות להלן בוצעה לאור ארבעה קריטריונים שדורגו במשקלים שונים על פי סדר חשיבותם: אפקטיביות (40%), משאבים והתארגנות (10%), הנטל הרגולטורי על המפוקחים (30%) ועלות יישום הרגולציה (20%). ניתוח החלופות בוצע על בסיס ציונים בסולם שבין 1 (הציון הנמוך ביותר) ל-5 (הגבוה ביותר).

### **קריטריונים להשוואה:**

#### **אפקטיביות:**

קריטריון זה מתייחס למידת צמצום היקף פסולת הבניין המושלכת באופן פיראטי בטווח הקצר. מאחר ומדד תוצאה זה משקף את יעד הרגולציה, בשקלול החלופות יינתן לו המשקל 40%.

**השוואה:** המצב הסטטוטורי הקיים (חלופת האפס) הוא שהוביל להיקף הבלתי מבוטל (כ- 900,000 טון) של פסולת הבניין המושלכת באופן פיראטי מדי שנה, ואי לכך, חלופה המשמרת את המצב הקיים היא הכי פחות אפקטיבית להשגת יעד הרגולציה. חלופה המשמרת את המצב הסטטוטורי הקיים תוך הגברת משאבי האכיפה, ייתכן שתשיג צמצום מסוים של היקף הפסולת המושלכת. בהתאם, פרויקט 'קו התפר' מדגים גידול בכמות הפסולת שמגיעה לאתרי הקצה [ר' עמ' 14 - בפירוט התועלות]. עם זאת, מחקר שנעשה בתחום שפך אור על הקושי להשיג צמצום בהיקף ההשלכה הבלתי חוקית רק באמצעות הגברת הפיקוח, וקבע כי הדבר יצריך גידול תקציבי שאינו מעשי (קרסין, 2009). לעומת זאת, חלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת, צפויה לצמצם את כמות הפסולת המושלכת באופן פיראטי בשטחים הפתוחים. אך אין להתעלם מכך שבמנגנון אחריות יצרן מורחבת, יעדי המחזור, עליהם מבוסס המנגנון הכלכלי, נגזרים מכמות חומרי הבנייה המשווקים. אלה לא בהכרח משקפים את היקף הפסולת, ולכן לא ניתן להניח אפקטיביות מקסימלית בהיבט של צמצום היקפי הפסולת המושלכת<sup>40</sup>. לעומת זאת, החלופה הקוראת להעביר את אחריות הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות, היא האפקטיבית ביותר לצמצום היקפי פסולת הבניין המושלכת באופן בלתי חוקי. ניתן לקבוע זאת, בין היתר, על בסיס הניסיון המצטבר של רשויות מקומיות בטיפול בזרמי הפסולת העירונית, לגביה היקפי הפסולת המושלכת באופן בלתי חוקי שואפים לאפס.

#### **משאבים והתארגנות:**

קריטריון זה מתייחס להיערכות הצפויה מהיישום של כל חלופה, וכן להיתכנות של כל חלופה להביא לתכלית הרצויה בטווח הקצר ביותר. ככל שהמשאבים (בדגש על משאב הזמן) וההתארגנות הכרוכה ביישום גדולה יותר, כך החלופה תקבל ציון נמוך יותר. בשקלול החלופות יינתן לקריטריון זה המשקל 10%.

**השוואה:** הותרת המצב הסטטוטורי הקיים (חלופת האפס) על כנו, אינו מייצר שינוי רגולטורי, ואי לכך אינו כרוך במשאבים או התארגנות. הגברת משאבי האכיפה תהיה כרוכה בשיפור מנגנוני הפיקוח של הרשויות המקומיות. מפרויקט 'קו התפר' ניתן ללמוד כי שלבי ההתארגנות, עד ליישום מלא של האכיפה המתוגברת לקחו

<sup>40</sup> יש לציין כי לחלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת יתרונות נוספים, שהנם מעבר לצמצום היקף ההשלכה הפיראטית של פסולת בניין. עם זאת, תכלית ההתערבות הרגולטורית העומדת בבסיס דו"ח זה ממוקדת בסוגיית ההשלכה. אין לשלול אימוץ חלקים מחלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת בעתיד, לצורך השגת תכליות אחרות בתחום פסולת הבניין [ר' עמ' 7 - בפירוט יעדים נוספים בהסדרת הטיפול בפסולת בניין].

מעל לשנה. הן חלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת והן העברת הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות מצריכות משאבים והתארגנות משמעותיים שכן כרוכות בשינוי הסטטוס קוו. עם זאת, חלופת אחריות היצרן והיבואן כרוכה בתהליך ייחודי של הכרה בתאגיד מחזור ובתוספת משמעותית של כוח אדם לרגולטור המרכזי. תהליכים אלה מצריכים התארגנות משמעותית מאוד, הגם שמדובר בחלופה שאין דוגמה ליישומה בעולם בתחום פסולת הבניין, דבר שוודאי מחייב השקעת משאבים רבים בתקופה המקדימה את היישום.

### **הנטל הרגולטורי על המפוקחים:**

נקודת המוצא הנה שהפעלה של כל כלי רגולטורי משיתה עומס על המפוקחים. מטרת הקריטריון לבחון שהנטל הרגולטורי על המפוקחים, כפי שנגזר מהחלופה הוא בהלימה לתכלית הרגולציה ולמדד האפקטיביות. ככל שהנטל הרגולטורי כבד יותר, כך תקבל החלופה ציון נמוך יותר. מדובר בקריטריון מהותי, ובשקלול החלופות משקלו יעמוד על 30%.

**השוואה:** במסגרת חלופת האפס- הותרת המצב סטטוטורי הקיים- הנטל הרגולטורי על המפוקחים (ציבור יצרני הפסולת), כרוך בהתקשרות עם קבלן הובלת פסולת, ובנשיאה בתשלום על שירות הפינוי של הפסולת. הגברת האכיפה על גבי המצב הקיים, תצריך מהמפוקחים (ציבור יצרני הפסולת), להתקשר עם הרשות המקומית לצורך תיאום הצבת כלי אצירת פסולת בתחום המוניציפאלי. זאת על בסיס הנלמד מפרויקט 'קו התפר'. במסגרת חלופת העברת הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות הנטל הרגולטורי על יצרני הפסולת דומה במידה למצב הקיים, שכן הוא כרוך בהתקשרות של יצרני הפסולת עם הרשות המקומית (להבדיל מעם גורם פרטי) לצורך קבלת שירותי פינוי הפסולת, בכפוף לתשלום אגרה. השינוי המשמעותי כרוך בעובדה שבמסגרת חלופה זו הרשות המקומית הופכת למפוקחת (המיישמת את המדיניות), החייבת בין היתר בחובות רישום ודיווח כלפי הרגולטור המרכזי. חלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת משיתה את הנטל הרגולטורי העמוס ביותר, מאחר והיא כוללת הן הטלת אחריות על הרשויות המקומיות, בדומה לחלופה השנייה, והן מייצרת עומס רגולטורי על מפוקחים נוספים: יצרני ויבואני חומרי בנייה ויזמים וקבלנים של בנייה חדשה, יחויבו, על פי החלופה, להתקשר עם תאגיד המחזור, אלמנט המוסיף נטל רגולטורי משמעותי.

### **עלות יישום הרגולציה:**

מתוך כלל העלויות על המשק, קריטריון זה מתמקד בעלות הישירה שתיגרם לרגולטור מיישום החלופה. העלות מבוססת על ניתוח החלופות כפי שנעשה לעיל. מדובר על הערכות בלבד, ועל סמך ההערכות ניתן הציון לכל חלופה. ככל שעלות יישום הרגולציה גבוהה יותר, כך תקבל החלופה ציון נמוך יותר. משקל קריטריון זה 20%.

**השוואה:** במצב הקיים, העלויות הישירות לרגולטור נובעות באופן ישיר מההשלכה הבלתי חוקית ומעלויות האכיפה והניקוי של ערימות פסולת הבניין הפיראטיות [ ר' עמ' 5- פירוט 'עלויות טיפול וניקוי פסולת בניין מהשטחים הפתוחים', ועמ' 13- פירוט 'עלות פעולות אכיפה' ]. הגברת האכיפה במצב הסטטוטורי הקיים, משיתה עלות ישירה על הרשויות המקומיות, שנחשבות לרגולטור מקומי. חלופה זו עתידה לחסוך מעט מהעלויות שיגרמו לרגולטור המרכזי מהצורך בניקוי מפגעים. במסגרת חלופת העברת הטיפול בפסולת הבניין לרשויות המקומיות תושט עלות מסוימת ומצומצמת על הרגולטור המרכזי, אשר נגזרת מחובתו לבקר ולפקח על הרשויות המקומיות. עם זאת, אין ציפייה כי הדבר יצריך שינוי משמעותי בכוח האדם. צפוי כי העלות שתושט על הרשויות המקומיות תכוסה על ידי האגרה המשולמת על ידי יצרני הפסולת, ואי לכך, אין ציפייה כי תושט עליהן עלות ישירה. חלופת אחריות יצרן ויבואן מורחבת משיתה עלות ישירה על המשרד להגנת הסביבה. זאת, משום שהפיקוח והבקרה על המנגנון המורכב המוצע יצריכו כוח אדם משמעותי נוסף.

## טבלה מסכמת- השוואת החלופות

החלופה:	מצב קיים	מצב קיים+ הגברת האכיפה	הטלת האחריות על הרשות המקומית	אחריות יצרן ויבואן מורחבת
הקריטריון:				
אפקטיביות (40%)	1	2	5	3
ציון משוקלל	0.4	0.8	2	1.2
משאבים והתארגנות (10%)	5	4	3	2
ציון משוקלל	0.5	0.4	0.3	0.2
הנטל הרגולטורי על המפוקחים (30%)	5	4	3	2
ציון משוקלל	1.5	1.2	0.9	0.6
עלות יישום הרגולציה (20%)	3	2	4	2
ציון משוקלל	0.6	0.4	0.8	0.4
סיכום	3	2.8	4	2.4

## בחירת החלופה הנבחרת

מניתוח החלופות ומשקלול של הקריטריונים כפי שמופיעים בטבלה המסכמת לעיל, עולה כי החלופה הקוראת להטיל את האחריות לפנינו פסולת הבניין על הרשויות המקומיות היא החלופה המיטבית.

השלכה בלתי מוסדרת של פסולת בניין נובעת מכשל שוק ומכשל מדיניות. השלכת פסולת ברשות הרבים אינה מחייבת את המשלך לשאת בעלויות השיקום ואף מביאה לחיסכון בעלויות ההטמנה והשינוע. בכוחו של התיקון המוצע לחוק שמירת הניקיון לטפל בכשל השוק: העסקת קבלני משנה על-ידי הרשות באמצעות מכרז, תקטין את מספר השחקנים הפעילים בענף ותצמצם משמעותית את הפיתוי מצד קבלני פינוי הפסולת הזוכים במכרז לבצע עבירות של השלכת פסולת. בנוסף, הטלת האחריות תגביר את יכולות הפיקוח והשליטה על הפסולת הנאצרת בתחומי הרשויות המוניציפאליות, כאשר המבנה ההיררכי של השלטון המקומי יאפשר פיקוח יעיל יחסית על הנושא.

הטלת האחריות על הרשויות המקומיות, תשווה את הטיפול בזרם פסולת הבניין לזרמי פסולת אחרים הנאצרים בתחום המוניציפאלי, ובמובן זה, הדבר מבטיח צמצום דרסטי של השלכת הפסולת. יישום החלופה יאפשר בניית מסד נתונים משמעותי ומהימן ביחס לכמויות הפסולת הנוצרות מידי שנה, ויעדן, ויאפשר התקדמות משמעותית לעבר השגת יעדים נוספים המצויים בתכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה בתחום הטיפול בפסולת הבניין.

## חלק ה' - שיח עם בעלי עניין:

הניסיון למנוע את ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת בניין הוא ניסיון ארוך שנים. החלופה הנבחרת החל מגלגוליה המוקדמים, נדונה עם בעלי עניין שונים. בשנת 2012 נדונה הצעה לתיקון החוק לשמירת הניקיון בוועדת הפנים והסביבה בכנסת, בדיון שכלל את כל הגורמים הרלוונטיים. יש לציין כי בנוסח הצעת החוק, העומד בבסיס החלופה המוצעת, הוטמעו שינויים רבים, שהם פרי תהליך שיח ודיון שקוים עם בעלי העניין בתחום בשנים האחרונות ובחודשים האחרונים.

בשנים שחלפו מאז 2012 עלו על סדר היום חלופות נוספות לפתרון ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין, ואלה נדונו ונבחנו במסגרת דו"ח זה. תוך כדי עריכת הדו"ח, החל מחדש אפריל 2017, נערכו פגישות וקוימו שיחות עם חלק מבעלי העניין בתחום, להלן יובא סיכום של בעלי העניין השונים ועיקרי השיח שקוים עמם בשנה האחרונה.

### **בעלי העניין העיקריים לסוגיה:**

**משרדי ממשלה** - משרד הפנים, משרד האוצר ובפרט אגף תקציבים וכן משרד המשפטים.

**שלטון מקומי** - נציגים מטעם מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15.

**בעלי עסקים בתחום הטיפול בפסולת בניין** - בין בעלי העסקים ניתן למנות את בני וצביקה, מגרסות יפי נוף, אתר גוש חלב, אתר כארדי, חברת גרין נט, גרין גלובל גרופ ופורום קבלני המחזור.

**ארגונים** - עמותת אדם טבע ודין, ארץ קיימת.

**בעלי עניין בתחום הבנייה** - התאחדות בוני הארץ, התאחדות המובילים, התאחדות קבלני השיפוצים.

### **תוצרי השיח**

#### **שיח עם נציגי פורום ה-15 ומרכז שלטון מקומי**

מאז אפריל 2017, נערך רצף פגישות בין נציגי המשרד לנציגי ארגונים אלה. הפגישות הוקדשו לדיון מהותי על הוראות קונקרטיות של החלופה הנבחרת, המצויות במחלוקת. יש לציין כי באף אחד מהדיונים שנערכו מול גופים אלה לאחרונה, לא הועלתה מצדם בקשה לדון לעומק בחלופה אחרת. נהפוך הוא, לאורך השנים ואף בחודשים האחרונים, נציגי מרכז השלטון המקומי ציינו את החשיבות שבקידום החלופה, נוכח הגדרת פסולת הבניין כ"מכת מדינה".

סוגיות המחלוקת העיקריות הובהרו בתהליך ארוך שנמשך בחודשים האחרונים. אחת מהמחלוקות העיקריות נסובה סביב קריאת החלופה הנבחרת לרשות המקומית **להעדיף מתקן למחזור פסולת בניין** בבחירתה את יעד פינוי הפסולת (על פני סילוק הפסולת להטמנה). כל זאת, במידת האפשר. נציגי השלטון המקומי גורסים כי העדפת המחזור תייקר את פינוי הפסולת, והציעו להתנות את העדיפות למחזור בכפוף לקיומם של תנאים שווים ערך. לאורך הדיונים בנושא, אף הובהר כי המרחק בין מיקום הרשויות המקומיות לאתרי המחזור, אינו מהווה בעיה ביישום הוראה זו; מיפוי שערך אגף פסולת במשרד להגנת הסביבה מעיד על כך שלמעשה מרבית הרשויות המקומיות נמצאות בטווח השירות של 30 ק"מ ממתקן המחזור האזורי<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> נספח ד'.



## שיח עם משרד הפנים

במאי 2016 התקיימה פגישה ברשות סגן היועמ"ש, בהשתתפות נציג מנהל השלטון המקומי ואגף התקצוב במשרד הפנים ונציגי המשרד להגנת הסביבה. לעמדת משרד הפנים החלופה הנבחרת, ובבסיסה התיקון לחוק שמירת הניקיון, הכרחית, ויש לקדמה.

הסוגיה המרכזית המצויה במחלוקת נסובה סביב קביעת **מחיר מינימום** לגובה האגרה. נציגי משרד הפנים מעוניינים להטמיע בנוסח הצעת חוק שמירת הניקיון, מחיר מינימאלי לגובה האגרה. עמדת המשרד להגנת הסביבה הנה שאין להגדיר מחיר מינימום כאמור, משום שהדבר יפגע בהליכי המכרז של הרשות המקומית לבחירת קבלני הובלת פסולת, ואף עשוי ליצור עליית מחירים (בהצעות למכרז) ולהשפיע על יוקר המחיה.

## שיח עם בעלי עסקים בתחום פסולת הבניין

בעלי העסקים מעוניינים מזה שנים בקידום החלופה הנבחרת. זאת, לאור אי היציבות המאפיינת את כמויות פסולת הבניין שמטופלות במתקני הקצה, הפוגעת בהיתכנות הכלכלית להחזקת מתקנים אלה. בנוסף, שחקנים אלה הדגישו את הצורך בהעלאת אחוזי המחזור של פסולת הבניין, ואת הצורך במציאת פתרונות מקצועיים להעלאת השימוש בחומרי בנייה ממוחזרים על מנת למנוע כשל שוק בתחום.

## שיח מרובה שחקנים

ביוני 2016 נערך דיון מרובה משתתפים בראשות עו"ד אלונה שפר (קארו) מטעם ארץ קיימת. בפגישה נכחו נציגי המשרד להגנת הסביבה, נציגים מהאקדמיה, מחברות פרטיות בתחום המשפט וראיית החשבון, נציגי השלטון המקומי, חברות הבנייה, נציג מהמועצה הישראלית לבנייה ירוקה, עמותת אדם טבע ודין ונציג מטעם משרד השיכון והבינוי. בעת הפגישה הובאו לדיון החלופה הקוראת להעביר את האחריות לרשויות מקומיות, וחלופה ברוח אחריות יצרן מורחבת (לא בפורמט שפורט במסגרת חלופה 3 בדו"ח זה). ביחס לחלופה הנבחרת, שעניינה העברה האחריות לרשות המקומית, נטען כי אינה משרתת את משק מחזור פסולת הבניין ואת יעדי המחזור של המשרד. עמדה זו מתקבלת על הדעת בהקשר לדו"ח זה, באשר תכלית ההתערבות הרגולטורית בשלב זה הנה למגר את ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין בשטחים הפתוחים. מרגע שיוסדר כשל שוק זה, אגב בניית מסד נתונים שיאפשר תמונה מספקת על פסולת הבניין, תתאפשר השגה מיטבית של יעדים נוספים בתחום פסולת הבניין.

## חלק ו' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

### מתודולוגיה:

העבודה על דו"ח זה החלה באפריל 2017, כאשר הצורך בהתערבות רגולטורית שתוביל למיגור ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין קדם למועד תחילת העבודה באופן משמעותי. העובדה כי מדובר בבעיה מוכרת וידועה, שנדונה זה מכבר בפורומים שונים לרבות וועדת הפנים והגנת הסביבה, אפשרה לערוך דו"ח זה באופן משמעותי ובזמן קצר יחסית.

תהליך גיבוש החלופות ביקש לקחת בחשבון את החלופות המרכזיות הקיימות כיום בשיח על השלכה בלתי חוקית של פסולת בניין. התהליך נעשה תוך שאיפה להתבסס על הניסיון והידע הקיימים, ותוך למידה מהניסיון שנצבר מהפעלת כלים רגולטוריים להסדרת זרמי פסולת אחרים. כל זאת, תוך ניתוח החלופות בהתאם לתכלית התערבות רגולטורית ממוקדת.

תוך כדי תהליך העבודה על הדו"ח, התבצע שיח עם בעלי עניין שונים בתחום, כפי שצוין בפרק ה' לעיל.

### רשימת מקורות:

#### החלטות ממשלה

החלטת ממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין" (9.2.2003)

החלטת ממשלה 3202(ים/4) "תכנית לטיפול בפסולת בניין בירושלים - קו התפר ואגן העיר העתיקה" (28.2.2008)

#### מחקרים מקצועיים

באום הדסה וכץ אמנון, (2004), **אפיון כמויות ומרכיבי פסולת באתרי בנייה**, המכון הלאומי לחקר הבנייה, הטכניון

קרסין אור, (2009), **יישום אפקטיבי של מדיניות סביבתית**, מכון ירושלים לחקר ישראל.

שנקר ורן, (2011), **תשטיפי פסולת בניין- אפיון ההרכב והאינטראקציות עם המדיום הבלתי רווי**, המחלקה לקרקע ומים, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית

Czarnomski, S., Marshall, B., Tilley, N. and Webb, B. (2006). **Fly-tipping: causes, incentives and solutions**. Jill Dando institute of crime science: London.

Marshall, B and Webb, B. (2004). **A problem-oriented approach to fly-tipping**. Jill Dando institute of crime science: London.

Montecino, W. and Agnieszka, H. (2006). **Construction and Demolition Waste Management in Denmark**.

Deloitte, (2015). **Screening template for Construction and Demolition Waste management in**

## The Netherlands.

Deloitte, (2015). **Construction and Demolition Waste management in Lithuania.**

### דו"חות

מבקר המדינה (2013), **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 58 ב'**, פרק טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין.

מבקר המדינה, (2016), **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, פרויקט הפרדה במקור של פסולת ביתית ברשויות מקומיות.

זמין בקישור: [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_554/08a04796-1b27-43d7-ba1d-d891ddf71c97/108-project.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_554/08a04796-1b27-43d7-ba1d-d891ddf71c97/108-project.pdf)

טל-ספירו אורי, (2010), **שריפת פסולת**, מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל. זמין בקישור <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02708.pdf>

משרד הפנים, (2012), **תמ"א 13 ב'**: **תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה למשק הבנייה והסלילה**, מנהל התכנון

---

**נספח א- חישוב אובדן היטל הטמנה הנגרם מההשלכה הבלתי חוקית של פסולת הבניין:**

	טון פסולת בניין מושלכת כל שנה	היטל הטמנה (ש"ח לטון)	שנה
			900,000
מצב 1: פסולת המושלכת באתר סילוק פיראטי, שקולה לפסולת מוטמנת	מצב 2: רק 22% מהפסולת המושלכת עוברת להטמנה		
66,000	300,000	0.8	2007
316,800	1,440,000	1.6	2008
475,200	2,160,000	2.4	2009
633,600	2,880,000	3.2	2010
792,000	3,600,000	4	2011
926,640	4,212,000	4.68	2012
792,000	3,600,000	4	2013
958,320	4,356,000	4.84	2014
792,000	3,600,000	4	2015
948,420	4,311,000	4.79	2016
930,600	4,230,000	4.7	2017
7,631,580	34,689,000		סך הכל

**נספח ב- העלות המושתת על יצרני הפסולת כתוצאה מהחובה לאצור ולפנות פסולת בניין (מצב קיים)<sup>42</sup>:**

נכון להיום, כאשר האחריות לפינוי הפסולת מוטלת על הציבור ועל יצרני הפסולת האחרים (כגון: חברות בניה, קבלנים וכיו"ב) העלות לפינוי מכולה 8 מ"ק מסתכמת בכ- 800 ₪ למכולה ללא מע"מ (כ- 950 ₪ כולל מע"מ) ללקוחות קטנים (כגון: קבלני שיפוצים, תמ"א 38 וכיו"ב), ובכ- 600 ₪ למכולה כולל מע"מ ללקוחות גדולים (כגון: קבלנים המבצעים פרויקטים גדולים המייצרים כמויות פסולת גדולות ונמשכים תקופה ארוכה).

המחיר מתייחס להשכרת המכולה ל- 3 ימי עבודה הובלה ופינוי מוסדר של הפסולת למתקן קצה<sup>43</sup>.

חשוב להדגיש בנקודה זו, כי בשוק ניתן למצוא שירות הצבת ופינוי פסולת בניין ללקוחות פרטיים גם במחיר של 500 ₪ למכולה, אולם, במחירים כאלה לא ברור לאן מושלכת הפסולת.

**נספח ג- חישוב מרכיבי וגובה האגרה שתושט על יצרני פסולת הבניין (חלופה שניה)<sup>44</sup>:**

האגרה אמורה לכסות את הפעולות הבאות:

<sup>42</sup> הערכה כלכלית של ליאור שמואלי, אקו פיננס, 2017.

<sup>43</sup> ראה לענין זה מחירון לדוגמא באתר: <http://www.businesscity.co.il/price-list/price-list-construction-waste-disposal/>

<sup>44</sup> הערכה כלכלית של ליאור שמואלי, אקו פיננס, 2017.

- א. עלויות בדבר הצבת כלי אצירה, פינוי הפסולת והובלה למתקן קצה ;
- ב. תשלום דמי הכניסה למתקן הקצה ;
- ג. תקורה בגין הוצאות ניהול ופיקוח של הרשות המקומית.

נחשב את כל אחד מהרכיבים הנ"ל :

**א. הצבת כלי אצירה, פינוי פסולת והובלה למתקן קצה**

התחשיב מתבסס על ההנחות הבאות :

- פסולת בניין נוצרת במהלך שבועיים ודורשת ארבעה פינויים של 8 מ"ק פסולת בכל פעם, סה"כ 32 מ"ק בשבועיים ;
- הובלה או פינוי הם תמיד לשני הכיוונים (אל האתר וממנו) ;

**טבלה 1 - עלות פינוי והובלה ללא דמי כניסה למתקן קצה (32 מ"ק שנוצרים בשבועיים, לפי 4 פינויים)**

שם הסעיף	עלות ₪ לשבועיים	שם למ"ק*	הסברים	שם לטון*
עלות כלי אצירה	82.2	5.1	החזר הון לפי 9,000 ₪ למכולה של 8 מ"ק, 6% ריבית, 5 שנים, שימוש במחצית הזמן **	4.6
עלות תחזוקה כלי אצירה	8.2	0.5	10% מעלות ההון לפי אומדן	0.45
עלות פינוי הפסולת מתקן קצה***	1,200	37.5	לפי 4 משאיות רמ-סע של 8 מ"ק בעלות של 300 ₪ להובלה	34.1
<b>סה"כ עלות פינוי והובלה למתקן קצה</b>		<b>43.1</b>		<b>39.1</b>

\* יחסי המרה : לפי השמאי הממשלתי, קווים מנחים לעריכת שומה למטמנת אשפה, 2009, עמ' 4, הערת שוליים 18 : בפסולת יבשה ומעורבת לאחר דחיסה בד"כ יחס של 1.1 טון למ"ק ;

\*\* הקבלנים אינם עוברים מפרויקט לפרויקט באופן רציף ולכן יש אבטלה מובנית בתחום.

\*\*\* עלות לפינוי לעד 30 ק"מ ;

יש להדגיש שכל המחירים המפורטים בטבלה 1 לעיל הינם מחירי שוק, לא מפוקחים ומתארים מצב קיים. יש הטוענים שמחירים אלו מוטים כלפי מטה בגלל התחרות עם גורמים שפועלים באופן לא חוקי בשוק.

**ב. תשלום דמי הכניסה למתקן הקצה**

דמי הכניסה למתקני הקצה השונים (הטמנה/מחזור) שונים מאתר לאתר ונעים ממחיר של כ- 35 ₪ למ"ק פסולת ל- 60 ₪ למ"ק פסולת.

לאור האמור לעיל, נראה שדמי הכניסה המייצגים עומדים על גובה של עלות של 50 למ"ק.

יחד עם זאת, בעקבות ההסדרה המשולבת של התחום, הכוללת בין היתר הטלת האחריות על הרשות המקומית, וכן הגדלת הפיקוח וחויב גופים במשק לשימוש בפסולת הממוחזרת, צפוי שניצולת ההון של מתקני הקצה תעלה וכמויות המוכירה של החומר הממוחזר יעלו ולכן צפויה ירידה של דמי הכניסה המייצגים ל- 40 ₪ למ"ק.

לאור האמור לעיל, לצורך החישוב נלקח בחשבון דמי כניסה בסך 45 ₪ למ"ק או 40.9 ₪ לכל טון (לפי יחס המרה 1.1 טון ל- 1 מ"ק).

**ג. תקורה בגין הוצאות ניהול ופיקוח של הרשות המקומית**

ההסדרה של התחום על ידי הרשויות דורשת מספר פעולות :

- יציאה למכרזים לרכישת מכולות אצירה, קבלני פינוי ומתקני קצה ;
- גביית כספים מציבור יצרני הפסולת ;
- תשלום לקבלני הפינוי ומתקני הקצה ;
- פיקוח ובקרה על אופן הפינוי .

על מנת לכסות הוצאות אלה, תהיה זכאית הרשות המקומית לקבל תקורה בגין מתן השירותים. לפי הצעת החוק גובה התקורה המגיעה לרשות המקומית בגין הטיפול בפסולת בניין צפוי לעמוד בין 15% ל- 20%.

ההוצאות שבגינן יש לקחת בחשבון את התקורה הן: עלויות הצבת מכולה, פינוי הפסולת והובלה למתקן קצה (43.1 ש"ח למ"ק/39.1 ש"ח לטון, ללא מע"מ), וכן תשלום דמי הכניסה למתקן הקצה (45 ש"ח למ"ק/40.9 ש"ח לטון), ובסך הכול 88.1 ש"ח מ"ק/80 ש"ח לטון, ללא מע"מ).

מכאן שגובה התקורה הצפויה כולל מע"מ הינו:

- לפי 15% תקורה - 15.5 ש"ח למ"ק / 14.1 ש"ח לטון, כולל מע"מ
- לפי 20% תקורה - 20.6 ש"ח למ"ק / 18.7 ש"ח לטון, כולל מע"מ

**סיכום - חישוב גובה אגרת הצבת מכולה צפויה**

כפי שהוצג לעיל, האגרה אמורה לכלול שלושה מרכיבים:

- א. הצבת מכולה, פינוי הפסולת והובלה למתקן קצה;
- ב. תשלום דמי הכניסה למתקן הקצה;
- ג. תקורה בגין הוצאות ניהול ופיקוח של הרשות המקומית.

סיכום עלויות אלה מעלה, כי במידה והתקורה שתוכר לרשויות המקומיות תעמוד על 15% גובה האגרה צפוי לעמוד על סך של 101.3 ש"ח למ"ק פסולת (92.1 ש"ח לטון), ואילו במידה והתקורה שתוכר לרשויות המקומיות תעמוד על 20% גובה האגרה צפוי לעמוד על סך של 105.7 ש"ח למ"ק פסולת (96.1 ש"ח לטון), כמפורט בטבלה 2 ו-3 להלן:

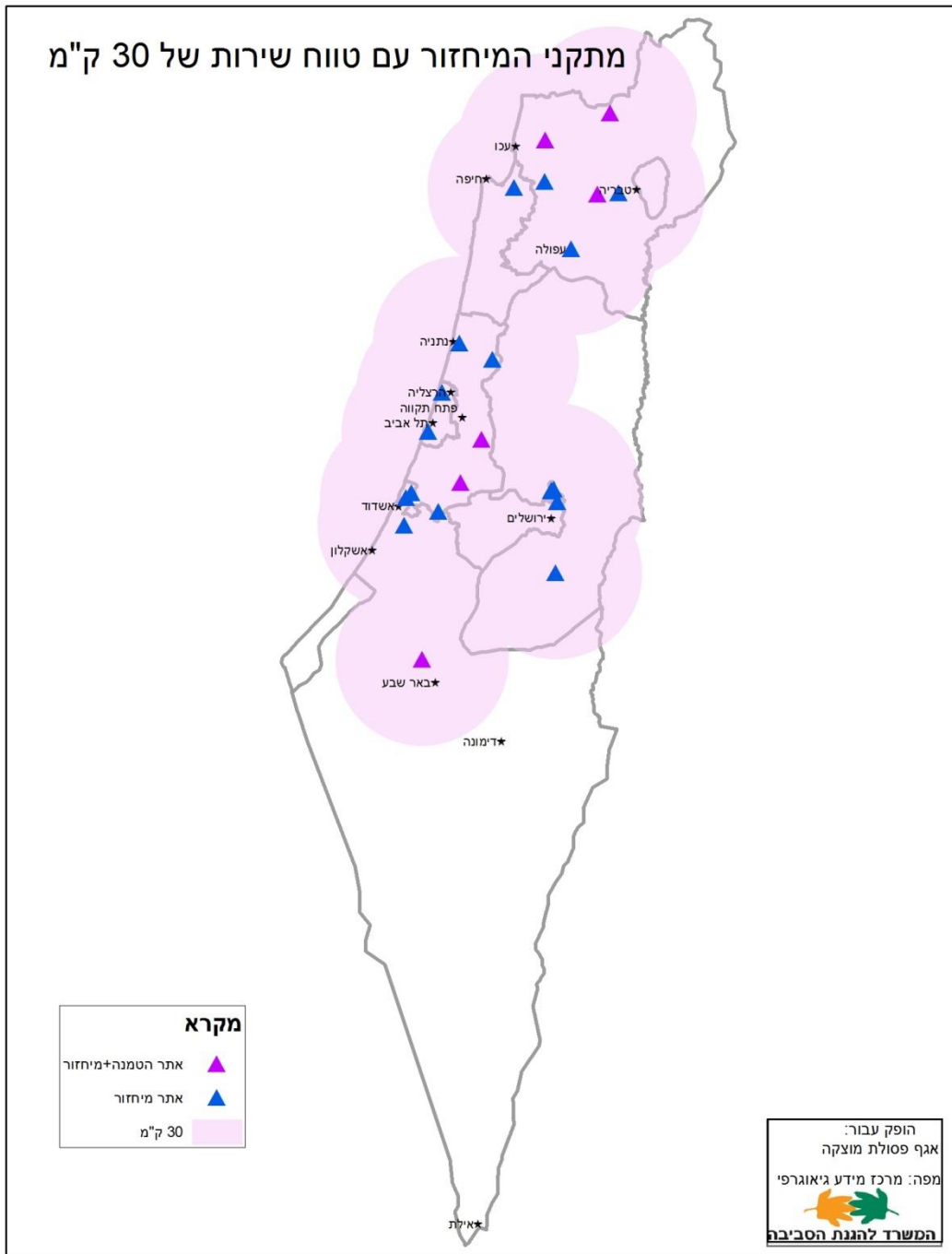
**טבלה 2 – אגרה צפויה לפי מ"ק, לאחר הסדרה (לא כולל היטל הטמנה)**

עלות למ"ק ק	עלות למ"מ	עלות למ"ק	עלות למכולה של 8 מ"ק כולל מע"מ	תיאור
43.1	50.4	403	פינוי והובלה	
45	52.6	421	עלות טיפול במתקן קצה	
13.2	15.5	124	תקורה של 15% בגין עלות טיפול של הרשות	
17.6	20.6	165	תקורה של 20% בגין עלות טיפול של הרשות	
101.3	118.5	948	סך עלות ללא היטל הטמנה (לפי 15% תקורה)	
105.7	123.7	990	סך עלות ללא היטל הטמנה (לפי 20% תקורה)	

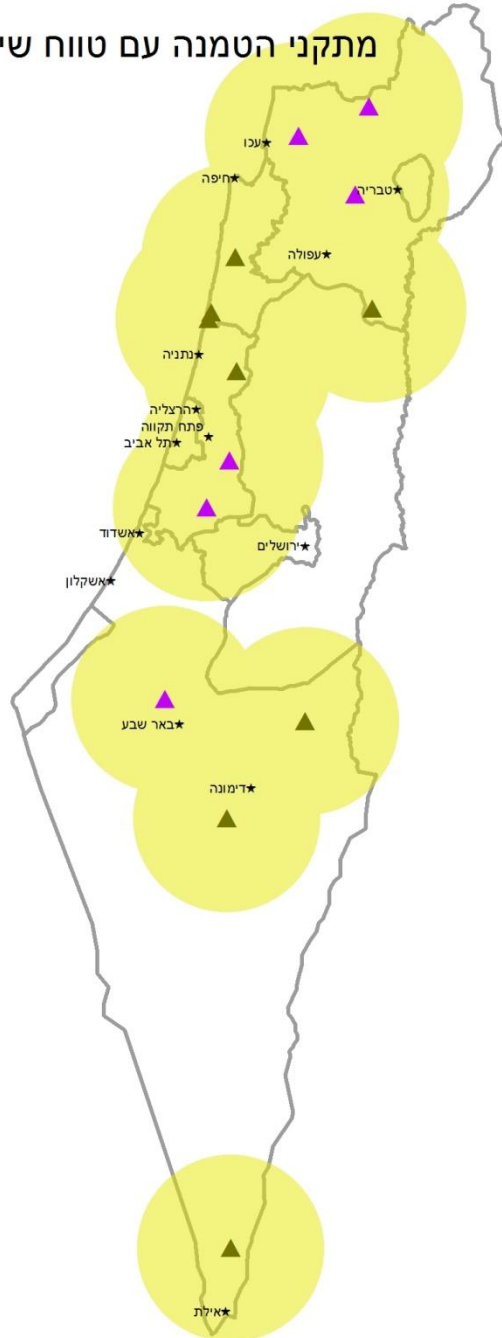
**טבלה 3 – אגרה צפויה לפי טון, לאחר הסדרה (לא כולל היטל הטמנה)**

עלות לטון	עלות לטון	עלות לטון	תיאור
39.2	45.8	פינוי והובלה	
40.9	47.9	עלות טיפול במתקן קצה	
12.0	14.1	תקורה של 15% בגין עלות טיפול של הרשות	
16.0	18.7	תקורה של 20% בגין עלות טיפול של הרשות	
92.1	107.8	סך עלות ללא היטל הטמנה (לפי 15% תקורה)	
96.1	112.4	סך עלות ללא היטל הטמנה (לפי 20% תקורה)	

נספח ד' - מתקני קצה מוסדרים ורדיוס שירות 30 ק"מ



# מתקני הטמנה עם טווח שירות של 30 ק"מ



**מקרא**

אתר הטמנה	▲
אתר הטמנה+מיחזור	▲
30 ק"מ	■

הופק ע"י:  
 אגף פסולת מוצקה  
 מפה: מרכז מידע גיאוגרפי  
**המשרד להגנת הסביבה**