



ביקורת בנושא : **אכיפת פינוי מוסדר של** **פסולת בניין**

1. כללי

בפברואר 2003, התקבלה החלטת ממשלה מס' 2927 לטיפול בפסולת בניין, וזאת בעקבות מפגעים סביבתיים חמורים, שנגרמו כתוצאה מטיפול לקוי בפסולת זו.

פסולת בניין נוצרת בפעילות בנייה והריסה ומכילה תוצרי הריסות וחומרי בנייה שונים – מרצפות, בלוקים, שברי שיש, לוחות גבס, עץ מעובד וכן שאריות דבקים, צבע, ממיסים, מדללים, חומרי אטימה ועוד.

1.1 כמויות פסולת

במדינת ישראל, מיוצרים קרוב ל-7 מיליון טון פסולת יבשה בשנה, מתוכם 4 מיליון טון פסולת בנייה והשאר עודפי עפר.

כמות פסולת הבנייה תלויה בהתפתחות הבנייה, בגודל וסוג היישובים, ברמת החיים של האוכלוסייה ובמבנה הטופוגרפי של האזורים.

עפ"י המשרד להגנת הסביבה, 2.5 מיליון טון מפסולת הבנייה מסולק באופן מבוקר ומסודר, בעוד 1.5 מיליון טון, מסולקים מדי שנה באופן לא מוסדר תוך פגיעה סביבתית קשה, כמו זיהום מי תהום, זיהום אוויר, התרבות מזיקים ואובדן שטחי קרקע ושטחים פתוחים. חלק מהפסולת מכיל לעתים מרכיבים רעילים לסביבה, ולכן, היא חייבת להגיע למתקני טיפול מוסדרים.

א. סקטור פרטי וקבלני שיפוצים

מורכב ממשקי בית ובעלי מקצוע, המבצעים עבודות שיפוץ ובנייה בהיקפים קטנים, כמו שיפוץ דירות מגורים ועסקים, עבודות שלא כרוכות בהיתר בנייה. היקף כמות הפסולת מעבודות אלו הוא מצומצם, אולם בו טמון הקושי העיקרי לפיקוח.

ב. קבלני בנייה תשתיות

קבלנים הבונים או הורסים מבנים בהיקפים גדולים וקבלני עבודות עפר כבישים, ביוב, מים, חשמל ותקשורת, המחויבים בהיתר בנייה מהרשויות המוסמכות.

כחלק מהמאמץ לצמצום המפגעים הנוצרים על-ידי השלכה בלתי חוקית של פסולת בניין בשטחים פתוחים לצידי דרכים ובשטחים עירוניים, גיבשו משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, המרכז לשלטון המקומי ואיגוד המהנדסים, נוהל לטיפול בפסולת בניין.

בהתאם לנוהל, נדרש כל מבקש היתר (פרטי, עסקי או ציבורי), להציג חוזי התקשרות עם אתר מורשה לטיפול בפסולת הבניין, כתנאי לקבלת היתר הבנייה.

בחוזה ההתקשרות נדרש מבקש ההיתר להוכיח, כי רכש זכות להטמין את הפסולת שתיווצר מתהליך הבנייה על פי כמות פסולת צפויה עליה הצהיר מהנדס או אדריכל רשום.

בסוף תהליך הבנייה ועל מנת לוודא שהפסולת אכן טופלה באתר מורשה נדרש הפונה להציג אישורי כמות הפסולת שנקלטה באתר טיפול מורשה וזאת כחלק מתנאי הסף לזכאות לטופס 4.

עפ"י בדיקות שערך המשרד להגנת הסביבה בפרויקטים פרטיים ואף בפרויקטים עירוניים/ציבוריים המוגשים להיתר בנייה, **אכיפת הנוהל אינה מתבצעת באופן מלא וחלק מן הוועדות אינן מקפידות על יישום הוראות החוק וחוזר מנכ"ל משרד הפנים הקובעים כי בעת בניית מבנה על הוועדה המקומית לפקח, כי פסולת הבניין פונתה כדין. כמו כן, נמצא כי חלק מן הוועדות הסתפקו באישורים שלא היה בהן להוכיח כי הפסולת פונתה לאתר מורשה.**

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת :

- א. להגביר את התודעה למניעת מפגעים בנושא פסולת בניין.
- ב. לבדוק ולבחון את אופן הטיפול והפעילות של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה – קריות ושל הרשויות בנושא פסולת בניין.
- ג. להצביע על ליקויים במידה וקיימים.
- ד. להמליץ על דרכים לפתרון מתוך כוונה לשפר את המצב הקיים ולמנוע הישנותם של מקרים דומים.

במהלך החודשים יולי-ספטמבר 2013, נבדק נושא אכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין, בוועדה המקומית לתכנון ובנייה – (בשטחי הרשויות קריית ביאליק וקריית מוצקין), בנושאים כדלקמן:

- א. מערך התניות בטיפול והסדרה של פסולת בנייה.
- ב. פעולות אכיפה של הוועדה המקומית.
- ג. אכיפת הנוהל וההנחיות האמורים למנוע פגיעה סביבתית חמורה.

הבדיקה נעשתה באמצעות מבקרי הרשויות קריית ביאליק וקריית מוצקין.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה וההיענות מצד מהנדס הוועדה המקומית מר משה יבין.

להלן ממצאי הבדיקה:

3. הבסיס החוקי

- 3.1 חוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984 (להלן חוק שמירת הניקיון), החוק מחייב, בין השאר, את הרשויות המקומיות לקבוע אתרים לסילוק פסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב.
- 3.2 חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנושא הסדרת הטיפול בפסולת בניין.
- 3.3 תקנות התכנון והבניה בקשה להיתר תנאיו ואגרות סעיף 16ג' וסעיף 21א'.
- 3.4 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין – המשרד להגנת הסביבה.
- 3.5 חוק עזר לקריית מוצקין (פינוי אשפה, פסולת וזבל) התשמ"ט-1980.
- 3.6 חוק עזר לקרית ביאליק (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון), התשמ"ט – 1989.

4. מערך התניות בטיפול והסדרה של פסולת בנייה

להלן מערך ההתניות (המבוסס על חוק שמירת הניקיון ועל תקנות חוק התכנון והבנייה) המאפשר לרשות המקומית לנתב בצורה יעילה את כל הפסולת הנוצרת כתוצאה מבנייה חדשה בתחום הרשות.
במערך 3 שלבים, כמפורט להלן:

4.1 התניה מס' 1 - הכרזה על פתרון לפסולת בניין

בחוק שמירת הניקיון נקבע, כי הרשות המקומית תכריז על אתר מאושר ומסודר לסילוק פסולת, כמפורט להלן:

- א. רשות מקומית תקבע בכפוף לכל דין אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לה בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. הדבר יכול שייעשה במשותף בידי מספר רשויות מקומיות ויכול שייעשה עפ"י הוראת השר לאיכות הסביבה.
- ב. הרשות המקומית תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו, כאמור.
- ג. לא ייפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים, אלא לאתר שנקבע לכך: למפעל טיפול באשפה, למפעל מחזור או למשרפה או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית.

דרכים לביצוע

1. פרסום על לוחות מודעות.
2. מכתב לתושבים ולקבלנים.
3. פרסום בעיתונות המקומית.
4. הכנסת סעיף בתנאים להיתר בנייה.

נמצא כי:

1. הרשויות המקומיות ביאליק ומוצקין והוועדה המקומית קריות, אינן מפרסמות ברבים הודעה על אתרים שנקבעו, כאמור בחוק.
2. בתגובתה להערה נמסר ע"י הוועדה המקומית קריות, כי די בפרסומי המשרד להגנת הסביבה המפרט ברשימותיו אתרים המורשים להנפיק אישורי התקשרות בפסולת בנייה וכי פרסום אתרי הפסולת האחרים חל על הרשויות המקומיות.
3. לדעת הביקורת חובת הפרסום על ריכוז וטיפול בפסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב חלה על הוועדה המקומית והרשויות וזאת מכח חוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984 המחייב רשויות מקומיות לקבוע אתרים לסילוק פסולת ולפרסמם.

4.2 התניה מס' 2 - תנאי למתן היתר בנייה

תקנות חוק התכנון והבנייה (מתן היתר ותנאיו) סעיף 2 (ג) קובע:

"בהיתר הבנייה, ייקבעו תנאים בדבר פינוייה המתוכנן של פסולת הבניין אל אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, במהלך העבודה ומייד לאחר השלמתה זולת אם הכמות של פסולת הבניין מזערית להערכת מהנדס או שקיימות לדעת הוועדה המקומית נסיבות מיוחדות המצדיקות פטור מחובת פינוי, כאמור."

הדרישה בסעיף זה היא לתוכנית הכוללת גם את כמות הפסולת האמורה להיווצר במהלך הבנייה וגם את יעדי סילוק הפסולת.

להלן טופס הצהרה על כמות פסולת בניין הכוללת טבלה לחישוב כמות הפסולת :

טופס הצהרה על כמות פסולת בניין

פרטי היזם/מגיש הבקשה להיתר :

שם פרטי ושם משפחה	פרטי החברה	כתובת	מס' טלפון	חתימה (לחברה יש לצרף חותמת)

פרטי עורך הבקשה :

פרטי הבקשה להיתר בנייה :

גוש	
חלקה	
מגרש	
מספר בקשה להיתר	
שכונה/מתחם	
רחוב + מספר הבית	
שימוש הקרקע	

כמות הפסולת בניין (לא כולל עפר) :

קבוצת ייחוס	יחידות שטח במ"ר	כמות פסולת בניין בטון
מ"ר בנייה רגילה למגורים		
מ"ר בנייה טרומית למגורים		
מ"ר בנייה ציבורית ומשרדים		
מ"ר מסחר ותעשייה		
מ"ר מרתפים		
מ"ר הריסה		
סה"כ		

אני החתום מטה, בעל רישיון מהנדס/אדריכל מס' _____ מאשר בזאת כי חישוב נפח פסולת הבניין המפורט לעיל, נעשה על-ידי בהתייחס לנוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין באמצעות חוק התכנון והבנייה, סעיף 4.5 ואני מאשר את נכונות החישוב.

שם פרטי ושם משפחה מס' תעודת זהות חתימה וחותמת תאריך

לתשומת ליבך

פסולת הבניין תפונה באחריות בעל היתר הבנייה לאתר פסולת מוסדר ומאושר ע"י המשרד לאיכות הסביבה.
בכל פנייה לאתר, יש לציין את מספר היתר הבנייה. מתן טופס 4 מותנה בהצגת אישור מהאתר על שפיכת הפסולת בהתאם לכמויות המוצהרות בטופס זה.

כמויות משוערות של פסולת בניין הצפויות להיווצר

קבוצת ייחוס	הערכת כמות פסולת המיוצרת ביחידת של 100 מ"ר בנוי
בנייה רגילה למגורים	לפחות 20 טון
בנייה טרומית למגורים	לפחות 6 טון
בנייה ציבורית ומשרדים	לפחות 20 טון
מסחר ותעשייה	לפחות 6 טון
מרתפים	לפחות 3 טון
הריסה	לפחות 50 טון ל-100 מ"ר מבנה הרוס

בדיקה מדגמית של _____ תיקי בנייה מצאה

4.3 התניה מס' 3 - בדיקת מערך ההתניות בטיפול ובהסדרה של פסולת בניין

עפ"י תקנות חוק התכנון והבנייה, תעודת גמר 21(ד) לאחר שבעל ההיתר ידאג להעברת אישור סופי בתום הבנייה בדבר כמויות פסולת הבנייה שפוננו לאתר הפסולת המוסדר ולאחר שלדעת מהנדס הוועדה נעשתה והושלמה העבודה בהתאם לקבלת תנאי ההיתר בדבר פינוי פסולת בנייה, יינתן טופס אכלוס (טופס 4).

בנוסף, קובעות תקנות חוק התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות תיקון מס' 4) התשס"ב - 2002 כי ניתן לגבות ערבות על מנת להבטיח את פינוי הפסולת לאתר מורשה ומוסדר כחלק מהמערך למתן היתר.

הערבות יכולה להיות בשיעור של פי 10 מגובה אגרת בנייה, מינימום 5,000 ₪ ומקסימום 100,000 ₪.

בדיקה מדגמית של 11 תיקי בנייה מעלה את הממצאים, כמפורט בטבלה שלהלן:

מס' סד'	מס' תיק בוועדה	עיר	מספר יח' דיור	חתימה על טופס הצהרה על כמות פסולת בניין בטון	הצהרה על כמות פסולת בהיתר הבנייה בטון	טופס אישור התקשרות לקליטה ולטיפול בפסולת בניין ע"י אתר מורשה	תעודת פינוי פסולת חתומה ע"י או מורשו	טופס ריכוז תעודות לפינוי פסולת לאתר מורשה	כמות פסולת בפועל בטון	הערות
1.	42/2010	מוצקין	34	יש טופס לא חתום ע"י אתר מורשה וללא כמות	330	יש	יש	יש	207.6	בהיתר ניתן 33 יח"ד. לאחר מכן אושרה יחידה נוספת קיים טופס אישור התקשרות לקליטה וטיפול בפסולת בניין אולם אינו חתום ע"י אתר מורשה
2.	41/2010	מוצקין	22	יש	560	אין	יש	אין	538.4	מעיון בתעודות המשלוח/שקילה עולה כי בחלק מהתעודות נרשם הלקוח הינו המוביל וללא שיוך לקבלן המבצע ובעל היתר הבנייה
3.	53/2010	ביאליק	8	יש	אין	אין	אין	אין		
4.	52/2010	מוצקין	22	יש	220	אין	יש	אין	202	נמצא טופס התחייבות של קבלן לאתר פסולת שאינו אתר מורשה מעיון בתעודות המשלוח/שקילה עולה כי בחלק מהתעודות נרשם שם הלקוח הינו המוביל וללא שיוך לקבלן המבצע ובעל היתר הבנייה
5.	3/2011	ביאליק	9	יש טופס לא חתום ע"י אתר מורשה	90	יש	יש	אין	93	האישור ניתן לחברת ההובלה ולא לקבלן (בעל ההיתר).
6.	14/2011	ביאליק	7	יש	100	אין	אין	אין		ניתן אישור של קבלן משנה שיעביר את הפסולת לאתר מורשה.
7.	35/2010	מוצקין	66	אין	אין	אין	יש	אין	1,292	ניתן היתר ללא קבלת התניות בנושא פינוי פסולת הבנייה
8.	54/2010	ביאליק	80	יש	1,220	אין	אין	אין		מפקח הבנייה מסר כי התעודות קיימות, אולם אינו מוצא אותם
9.	19/2011	מוצקין	7	אין	אין	אין	יש	אין	127.7	מעיון בתעודות המשלוח/שקילה עולה כי שם הלקוח הינו המוביל וללא שיוך לקבלן המבצע ובעל היתר הבנייה

מס' סד'	מס' תני בוועדה	עיר	מספר יח' דיור	חתימה על טופס הצהרה על כמות פסולת בניין בטון	הצהרה על כמות פסולת בהיתר הבנייה בטון	טופס אישור התקשרות לקליטה ולטיפול בפסולת בניין ע"י אתר מורשה	תעודות פינוי פסולת חתומות ע"י אתר מורשה	טופס ריכוז תעודות לפינוי פסולת לאתר מורשה	כמות פסולת בפועל בטון	הערות
10.	28/2009	מוצקין	52	אין	אין	אין	אין	אין	אין	לא נמצא אף מסמך להתניית פינוי פסולת לא נמצא מסמך המתעד כמויות פסולות לאתר מורשה נמצא חוזה התקשרות בין היזם ובין קבלן פינוי פסולת ועל בסיס מסמך וזי ניתן ההיתר ואושר טופס 4
11.	87/1987	ביאליק	20	אין	אין	אין	אין	אין	120	טופס 4 ניתן ביום 17.3.13 יש אישור אתר מורשה, אולם האתר מצוי באזור תל-אביב

4.4 פירוט הממצאים המופעים בטבלה הנ"ל:

4.4.1 טופס הצהרה על כמות פסולת בניין

הדרישה כחלק מהתניה זו היא לתוכנית הכוללת גם את כמות הפסולת האמורה להיווצר במהלך הבנייה וגם את יעדי סילוק הפסולת. במקרים המפורטים מטה הקבלנים לא הצהירו על כוונותיהם ויעדיהם ומאידך הוועדה אישרה את מתן ההיתר ללא הצהרת הקבלנים, כמפורט להלן:

א. ב-2 תיקים, לא נמצאה חתימה על טופס הצהרה על כמות פסולת

בניין (תיק מספר 42/2010, תיק מספר 3/2011).

ב. ב-4 תיקים לא נמצא כלל טופס הצהרה על כמות פסולת בניין

(תיק מספר 35/2010, 19/2011, 28/2009, 31/1987).

4.4.2 טופס התקשרות לקליטה ולטיפול בפסולת בניין ע"י אתר מורשה

הדרישה לקיום טופס התקשרות לקליטה ולטיפול בפסולת בניין ע"י אתר מורשה מחייב את הקבלן עוד בשלב מתן ההיתר להתקשר עם אתר מורשה לפינוי פסולת המוכר ע"י המשרד להגנת הסביבה.

נמצא:

ב-9 תיקים לא נמצאו טופסי התקשרות לקליטה ולטיפול

בפסולת בניין ע"י אתרים מורשים (תיקים מספר 41/2010,

53/2010, 52/2010, 14/2011, 35/2010, 54/2010, 19/2011,

28/2009, 37/1987).

4.4.3 תעודות פנוי פסולת חתומות ע"י אתר מורשה

הדרישה לתעודת פינוי פסולת חתומה ע"י אתר מורשה מחייבת את הקבלן בעל היתר הבנייה לפנות את פסולת הבנייה לאתר מוכר ומורשה ע"י המשרד להגנת הסביבה וזאת כתנאי למתן טופס 4.

נמצא:

ב- 5 תיקים לא נמצאו טופסי התקשרות לקליטה ולטיפול בפסולת בניין ע"י אתרים מורשים (תיקים מספר: 53/2010, 14/2011, 54/2010, 28/2009, 37/1987).

4.4.4 טופס ריכוז תעודות לפינוי פסולת לאתר מורשה

כחלק מהתניה לתעודת גמר באישורי הטמנה מאתר מוסדר ועפ"י תקנות התכנון והבנייה תעודת גמר 21 (ד), לאחר שבעל ההיתר ידאג לאישור סופי בתום הבנייה בדבר כמויות פסולת הבנייה שפוונו לאתר פסולת מוסדר ולאחר שלדעת מהנדס הוועדה נעשתה והושלמה העבודה בהתאם להיתר בדבר פסולת הבנייה יינתן טופס האכלוס, טופס 4.

נמצא:

ב- 7 תיקים לא נמצאו טופסי ריכוז תעודות לפינוי פסולת לאתרים מורשים (תיקים מספר: 53/2010, 52/2010, 3/2011, 14/2011, 54/2010, 28/2009, 37/1987).

נמצא:

ב- 4 תיקים לא נמצא כלל רישום על כמות פסולת בניין שפונתה בפועל בגמר הבנייה (תיקים מספר: 53/2010, 14/2011, 54/2010, 28/2009).

נמצא:

- א. ב-2 תיקים נמצא טופס התחייבות של הקבלן המבצע לאתר פינוי פסולת שאינו אתר מורשה (תיקים מספר: 52/2010, 14/2011).
- ב. ב-4 תיקים ניתן אישור לחברת ההובלה ולא לקבלן וללא שיוך לאתר הבנייה (תיקים מספר: 3/2011, 41/2010, 19/2011, 52/2010).
- ג. בתיק מספר 37/1987 ניתן אישור מקבלן פינוי פסולת מורשה ע"י המשרד להגנת הסביבה באזור תל אביב ולא באזורנו.

4.4.6 התאמה בין כמות פסולת מוצהרת לכמות פסולת בפועל

ב-3 מקרים לא הייתה התאמה בין הכמות המוצהרת לבין כמות הפסולת בפועל לאחר סיום הבנייה:

- א. בתיק מספר 42/2010 הוצהר על 330 טון, אולם בפועל לאחר סיום הבנייה נמצאו אישורים רק על 207.6 טון פסולת.
- ב. בתיק מספר 41/2010 הוצהר על 560 טון, אולם בפועל לאחר סיום הבנייה נמצאו אישורים על 538.4 טון פסולת.
- ג. בתיק מספר 52/2010 הוצהר על 220 טון, אולם בפועל לאחר סיום הבנייה נמצאו אישורים על 202 טון פסולת.

5. חישוב כמויות פסולת הבניין עפ"י מ"ר בנייה חדשה

עפ"י הנוהל, שיטת החישוב המקובלת בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה היא ייצור מינימאלי של לפחות 20 טון פסולת בניין לכל 100 מ"ר בנייה חדשה.

נמצא:

שיטת החישוב הנהוגה בוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריות, נעשית עדיין לפי 10 טון ליחידת דיור. על הוועדה לפעול לשינוי שיטת החישוב בהתאם להוראות הנוהל.

6. סיכום

להלן תמצית הערות הביקורת והמלצותיה:

- הוועדה המקומית והרשויות המקומיות אינן פועלות עפ"י חוק שמירת הניקיון בנושא חובת הפרסום לריכוז וטיפול בפסולת בניין.
- הוועדה המקומית אינה מקפידה על מערך ההתניות לסילוק פסולת בניין ומאשרת בחלק מהמקרים היתרי בנייה ללא הצהרת הקבלנים על כוונותיהם ליעדי סילוק הפסולת וללא מסמכי התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת המוכר ע"י המשרד להגנת הסביבה.
- נמצא כי ניתנו תעודת גמר (טופס 4) ללא הצגת המסמכים הנדרשים כחלק מהתניה לתעודת גמר כגון טופס ריכוז תעודות לפינוי פסולת לאתר מורשה, תעודות שקילה, וכן אישורים מקבלני פינוי פסולת מורשים ע"י המשרד להגנת הסביבה.
- נמצא כי שיטת החישוב לייצור מינימאלי של פסולת בניין הנהוגה בוועדה המקומית לתכנון ובניה קריות, אינה תואמת את הוראות נוהל המשרד להגנת הסביבה.

