

27 אוקטובר 2024

הערות לטיטוטת התכנית הכלכלית - שינויים מבניים לשנת 2025

מוגש על ידי עמותת אזרחים למען הסביבה ופורום מנהלי סביבה ברשויות הערביות

הערות לפרק:

אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום קידום תשתיות לאומיות

סעיף 1 – חקיקה חוק משק הפסולת

ההצעה לגיבוש הצחת חוק משק הפסולת היא מבורכת ונדרשת. להלן מספר הערות והצעות.

סעיף 1 (ב) - נושאים שבהם הצוות יגבש המלצות:

בנוסף לנושאים שהועלו בהצעה מוצע להוסיף את הנושאים הבאים:

א. אסדרת שוק פינוי והובלה של פסולת

כיום, כל גורם יכול להתקשר עם רשות מקומית לצורך אספקת שירותי פינוי והובלת פסולת. לאור העובדה שאין בקרה ואכיפה על שוק הפסולת, כל גורם עושה כרצונו, לא מתבצע מעקב אחר מסלול הפסולת, ובהרבה מקרים היא מושלכת בשטחים הפתוחים ולעיתים אף נשרפת, תופעה אשר גורמת לזיהום סביבתי חמור, לסיכון בריאותי ולמטרדים רבים. השלכת הפסולת בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים מגיעה היום להיקפים עצומים.

כדי הגביר את הפיקוח על הענף, הזה וכדי למזער את ההשפעה של גורמי פשע מומלץ לגבש פתרון משולב שיכלול: הקמת מאגר קבלני פסולת מורשים, פסילת רישיון בגין עבירות פסולת, אסדרת אופן התשלום לקבלנים ושימוש בטכנולוגיה לצורך ניטור פעילותם ובאמצעות כך גם ייעול של האכיפה.

בשנים האחרונות גיבשנו הצעות חקיקה בהתאם לעקרונות הנ"ל והן הועברו גם למשרד להגנת הסביבה.

מצורף בלינק [מסמך טיטוטת ההצעה לאסדרת שוק פינוי והובלת פסולת](#).

ב. נדרשת התייחסות מיוחדת ומותאמת לבעיות הפסולת בישובים הערביים

נושא הפסולת נותר אחד האתגרים המרכזיים שהרשויות הערביות לא מצליחות להתמודד איתו והתוצאה היא שרוב אתרי הפסולת הפיראטיים ושריפות הפסולת נמצאים בתחומי שיפוט הרשויות הערביות. אחוז הפינוי הטיפול הפסולת ברשויות הערביות נמוך יחסית לרשויות יהודיות ובכלל, וכמעט אין תשתיות להפרדת פסולת ברוב הישובים הערביים. רוב הבעיות בישובים הערביים נובעות ו/או קשורות למספר גורמים מרכזיים לכן, בעינינו, הטיפול בבעיות צריך להתחיל בשינוי יסודי של גורמים אלה:

ב1. חיזוק מערך ניהול הסביבה ברשויות המקומיות

- ההון האנושי הוא בסיס הכרחי לכל תחום פעילות ברשות המקומית. ברשויות הערביות יש מחסור חמור במיוחד בכוח אדם בתחום הסביבה, ובחלקן אף אין בכלל. לפעול מול משרד הפנים לחיזוק המינהל הסביבתי ע"י הקמת אגף ייעודי בכל רשות והכשרת כוח אדם מקצועי בתחום הסביבה וזאת בהתחשב בהבדלים בין הרשויות השונות ממספר היבטים: גודל, מצב כלכלי, מצבת כוח האדם ברשות, חברות באיגוד ערים/אשכול/יחידה סביבתית ועוד, ולבנות 2-3 מסלולים אשר יכללו פתרונות שונים.
- תחילה נדרש מהלך של הגדרה של מערך ארגוני בסיסי אשר חייב להיות קיים בכל רשות, ובהתאם, בניית תכנית למינורי אחראים על תחום הסביבה ברשויות שאין בהם עובדים כאלה או קיים בהם רק תברואן וכיוב' ו/או הוספת אנשי מקצוע במחלקות קיימות, בהתאם לדרישות של המערך וכפי שיוגדרו.
- הקצאת תקציב קבוע לחמש שנים להקמת מחלקות סביבה כנ"ל.
- הקמת מנגנון פעולה אשר יספק פתרון חלופי זמני לפינוי פסולת ביתית במקרים בהם יש הפסקת איסוף פסולת בישוב מסוים מעבר לתקופה שתיקבע, ובהתאם למבחנים וקריטריונים שייקבעו.

ב2. חלוקת תחומי האחריות

- עיגון חלוקה ברורה ובכתב של תחומי האחריות בין הגופים הסביבתיים המקומיים, האזוריים והארציים בכל תחום ותחום תוך התאמת תחומי האחריות ליכולת בפועל של הגוף עליו מוטלת האחריות, והתאמה בין התפקידים שמוטלים על כל גוף לבין הסמכויות שלו ובין התקציבים שעומדים לרשותו ליישום האחריות והסמכויות + תיקון חוק איגודי ערים בהתאם לרבות סעיפים 17ד1, 17ד2 לעניין אשכולות.
- פירוק יחידות סביבתיות אזוריות שלא מתפקדות, ולחלופין הגדרה מחדש של מבנה העבודה שלהן והטלת תחומי אחריות ברורים ומעוגנים.
- הסדרת נושא ההתקשרויות בין הרשויות ובין תאגדי המחזור (בקבוקי משקה, אריזות, פסולת בניין, פסולת אלקטרונית).
- הגדרת איש קשר / רכזי שלטון מקומי במחוזות של המשרד להגנת הסביבה ו/או רשות הפסולת שתוקם, ועדכון נוהל השתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה בישיבות הוועדות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות (תיקון סעיף 149 לפקודת העיריות).
- הקמת פורום משותף בין המשרד להג"ס, רשות הפסולת שתוקם, וועד ראשי הרשויות וארגוני הסביבה.

ב3. שיטת התקצוב

- במקום להקצות תקציבים לפרוייקטים ותכניות זמניות, יש להקצות תקציב קבוע לטיפול בפסולת לרשויות המקומיות שנמצאות בדירוג סוציו אקונומי נמוך.
- מימון תכנית רב שנתית לביצוע תהליך הדרגתי של הפרדת פסולת בישובים הערביים, שיכלול תשתיות, כוח אדם, תהליכים קהילתיים ועוד.
- גיבוש מדיניות חדשה וברורה בנושא תחנות מעבר/אתרי איסוף לא מוסדרים ולפעול מיד לסגירת של כל אתר כזה שהוקם/פועל ללא הסדרה וללא רישיון, תוך תמיכה ברשות לאימוץ פתרונות אחרים.
- הקצאת תקציב לניקוי אתרי פסולת גדולים ובעייתיים, תוך אימוץ מנגנון שיחייב את הרשות להימנע מהשלכה חוזרת של פסולת באתרים הנ"ל או מניעת אחרים.

ב4. חוסר בקרה ופיקוח ומעורבות ארגוני פשע

ראו סעיף אסדרת שוק פינוי והובלת הפסולת לעיל, ומסמך טיטוט ההצעה לאסדרת שוק פינוי והובלת פסולת.

סעיף 1(ג)- הקמת צוות לגיבוש המלצות

על פי ההצעה יוקם "צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים, ובהשתתפות נציגי אגף החשב הכללי, הממונה על התחרות, משרד רה"מ, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – כלכלי, הפרקליטות ומשרד הפנים"

מוצע להוסיף לצוות נציג השלטון המקומי, נציג מטעם הרשויות המקומיות הערביות, נציג ארגוני הסביבה, ונציג מהאקדמיה.

הערות לתתי הפרקים:

תכנון משק הפסולת בטווח הבינוני; הבטחת משאבים לטווח הבינוני; טיפול בבעיות במשק הפסולת בטווח קצר

התיקונים המוצעים שמים דגש בעיקר על קידום הטיפול בפסולת באמצעות מתקני שריפת פסולת (מתקני השבה). נדרש שהמדיניות תהייה מבוססת נתונים וניתוח כלכלי-סביבתי-טכנולוגי.

1. יש להצמד לפירמידת הטיפול בפסולת: צמצום פסולת, הפרדת פסולת במקור, הקמת תשתיות איסוף, טיפול ומחזור בזרמי פסולות. שרפה והטמנה הם פתרונות נחותים ויש לשלבם כמוצא אחרון ולא כברירת מחדל.

2. בישראל יש עלייה מתמדת בכמויות הפסולת המיוצרות. זאת לא גזירת גורל, וחייבים ליישם מהלכים מנהליים וכלכליים שהוכחו כיעילים בהפחתת הפסולת המיוצרת כמו הפרדת פסולת במקור, במיוחד של הפסולת האורגנית. בשונה ממדינות אחרות, הפסולת האורגנית מהווה את המרכיב המרכזי בפסולת בישראל (כ- 44% מכלל נפח האשפה המוניציפאלית בעוד שהמוצע במדינות מערביות אחרות נע סביב ה- 20%). לכן יש לטפל בפסולת האורגנית העירונית בראש ובראשונה ולהפרידה במקור. כצעד ראשון בדרך לטיפול הולם בפסולת זו, מוצע לקדם מהלך של הפרדת הפסולת האורגנית המסחרית (המהווה כ- 20% מכלל הפסולת האורגנית המוניציפאלית). יתרונה של הפסולת המסחרית האורגנית בכך שהיא מרוכזת במספר מצומצם של אתרים ולכן קל יחסית לטפל בה.

3. הנושא לא יכול להשאר נתון לשיקול הדעת של הרשות המקומית ולתקצוב חד פעמי באמצעות קולות קוראים ע"י המשרד. כדי שההפרדה תצליח צריך להקצות לכך תקציב קבוע (לא קולות קוראים) שיכלול נוסחה שתקבע את אחוז ההשתתפות של הרשות המקומית/אשכול הרשויות באופן דפרנציאלי ובהתאם לתקציב הרשות.

לעניין מתקני השבה/שריפת פסולת:

4. שריפת פסולת אינה פתרון, מטרה או מדיניות אלא תוצאה של מודל אופטימיזציה שיצביע על נחיצותה, אם בכלל, ואם כן הוא זה שיצביע על גודלה ומיקומה. לפיכך מומלץ ללמוד מהניסיון האירופי ולתת עדיפות להגדלת היקף חילוץ חומרי גלם למחזור מהפסולת, באמצעות תשתיות ורגולציה מקלה להפרדה במקור, ומתקני קצה למחזור, תקצוב הסברה וחינוך להפרדה במקור, והתניה של קידום מתקני שריפת פסולת בקצב ההקמה של מפעלי מחזור פסולת.

5. כבר בשנת 2017 האיחוד האירופי פרסם מסמך העוסק בקשר שבין מתקני השבת אנרגיה וכלכלה מעגלית בו הוא קורא למדינות החברות לשמר את עקרונות הפחתת ומניעת ייצור הפסולות וכן את עקרונות מחזור הפסולת. בנוסף, האיחוד קרא שלא להכיר יותר במתקני השבת אנרגיה לצורך מתן סובסידיות של אנרגיות מתחדשות.

6. יש להציג לציבור מסמך מבוסס שבוחן את התמהיל האופטימלי של פתרונות הטיפול בפסולת בזמן ובמרחב. לציבור יוצגו הנתונים ותוצאות המודל ולא רק מסקנותיו. על פי הכרתנו עם הרכב הפסולת בישראל ופוטנציאל המחזור, יש לתכנן שמשקל שארית הפסולת להשבת אנרגיה לא יעלה על 25% מסך הפסולת המיוצרות בשנה בישראל.

7. במידה ויימצא שיש צורך בשריפת פסולת, המתקן והפעלתו תלווה במחקר שנוגע לכל הנחות היסוד שהובילו להקמתו – כמות הפסולת והרכבה, עלויות שינוע, הפקת אנרגיה מול השקעת אנרגיה, מודלים כלכליים בנוגע להקמה ותפעול, והשפעות על הסביבה והבריאות.

8. **שיתוף ציבור ושקיפות** - תוכניות שעשויות להיות להן השפעה על האזרחים ובריאותם, מחייבות שקיפות ושיתוף הציבור והרשויות המקומיות, מראשית שלב התכנון ולכלול את כל השיקולים, ההיבטים והדרישות. רק בדרך זו אפשר יהיה להפיג את החששות והמתח, ולצמצם התנגדויות בשלב מאוחר יותר.

9. **תסקיר השפעה על הסביבה** למתקן השריפה צריך להיות חלק מהתוכנית לפני בחירת היזם. זאת כדי שהתנאים והדרישות המופיעים בתסקיר יהיו מחייבים וברורים כבר בשלב המכרז, על מנת לסנן מראש חברות ויזמים שלא יכולים להוכיח עמידה בתנאים אלה. ביצוע התסקיר לאחר בחירת היזם עלולה לגרום לעריכת תסקיר לא מיטבי או לכשל ביישום הוראות/המלצות התסקיר. הנחיות להכנת תסקיר השפעה לסביבה צריכות להתפרסם ולכלול חלופות לשריפה ובחינה השוואתית מעמיקה של ההשפעה על בריאות הציבור עבור כל אחת מהחלופות.

10. **מכרז להקמה ותפעול של מתקני טיפול ושריפת פסולת** צריך להתפרסם להערות הרשויות המקומיות הסמוכות ולציבור בשלב מוקדם ככל האפשר. התושבים בישובים הסמוכים חוששים מזיהום האוויר, ממפגעי ריח וכשלי בטיחות ומפגיעה בבריאותם.

- יש חובה לפרט במכרז עצמו את התנאים והדרישות ממתקן המיון כולל הדרישות הסביבתיות. איכות מתקן המיון והפעלתו התקינה הכרחיים למען צמצום זיהום האוויר מתהליך השריפה ולשם הגדלת אחוזי המחזור. במכרז יפורסמו גם מה הסנקציות שיוטלו על המקיים ועל מפעילי מתקני המיון והמשרפה במידה ולא יעמדו ביעדי המכרז גם מבחינת עמידה ביעדי הפליטות ומניעת מפגעי סביבה ובטיחות (רעש, ריח, טיפול בתשטיפים) וגם בבחינת ניצול חומרי גלם לפני שריפה (*סנקציות כלכליות בחוזה, מעבר לעיצומים הקבועים הגנת הסביבה).

- במכרז חייבים להופיע תנאי סף למפעיל המשרפה. כפי שצינו ישראל נמצאת בראשית הדרך בנושא השבת אנרגיה/משרפות ואין לה כל ניסיון בהפעלה של מתקנים אלו. יש לדאוג שהמפעיל יהיה חברה בינ"ל בעלת ניסיון מוכח ורב שנים בהקמה ובהפעלה של המתקן. מפעיל לא מנוסה מגדיל באופן ניכר את הסיכון והחששות למפגעי זיהום אוויר, קרקע ומים.

- אסור שמשקל הדרישות לסטנדרטים הסביבתיים במכרז יהיו משניים להצעת התמחור או למשקל הדרישות ביחס לאיתנות ויכולות פיננסיות. החשש הוא, שאם חברה המקפידה על סטנדרטים סביבתיים מחמירים תיגש למכרז, היא לא תעבור לשלבים מתקדמים שלו בגין הצעת מחיר גבוהה יותר שתואמת לרמת ציות סביבתי גבוהה. חשוב שהדרישות הסביבתיות והבריאותיות יופיעו במכרז לפני בחירת המועמדים.

- יש לוודא את הרכב וכמות הפסולת במכרז ובפיקוח על המפעיל-על מנת להבטיח מראש מיקס אופטימלי, יש לבצע סקר הרכב פסולת מקומי ולאמוד את רמת היעילות הצפויה של המתקנים ואת הצפי לגבי פליטת המזהמים. בנוסף, יש לוודא, באמצעים רגולטיביים, שלמתקן השריפה תוכנס רק פסולת שיורית (כזו שאין לה פתרון אחר) וכזו שמתאימה לשריפה במתקן ואינה יוצרת מפגעי זיהום אוויר (לאחר טיפול בפליטות) ושואפת לאפס פליטות גזי חממה.