



ועדה לענייני ביקורת

כ"ט בחשוון תשפ"ו
20 בנובמבר 2025
סימוכין: 2025-103-966

דו"ח משיבה מס' 30 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום חמישי, י"א באלול תשפ"ה (4.9.2025)

השתתפו:

מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו:

גב' עופרה ברכה, מבקרת העירייה
עו"ד חיים נרגסי, משנה ליועמ"ש וראש התביעה העירונית
עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
גב' ענבר וייס, סגנית מהנדס העיר לתכנון מוניציפלי
מר ינון נוימן, מנהל אגף לביקורת ובקרת יועצים
מר אבירם כנפו, סגן מנהל אגף וממונה על מערך תפעול ולוגיסטיקה
מר נמרוד לוי, מנהל מחלקה בכיר להנדסת סביבה
מר יורי גילפנבאום, מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי
מר עליאן מורד, מנהל תחום בכיר לפיקוח ובקרת עסקים
גב' מורן רביבו, ראש צוות בכיר תביעה מרחבי וקהילתי - תביעה עירונית
מר יוסי רחמן, ממונה על תקציבי בינוי ופיתוח
מר יורם מועלם, מנהל מרחב אכיפה בכיר
גב' תמר שמעון, ממונה על פיתוח מערכות מידע
גב' מיכל תורג'מן, עוזרת מקצועית למבקרת העירייה
מר אהרון כהן, כלכלן תקציבים בכיר
מר יונן יאס, עוזר ראשי ליועמ"ש
גב' שרי בנימין, מבקרת פנימית
מר עידו הרשקוביץ, מנכ"ל חברת עדן
מר שמואל מהלה, יועץ חיצוני לחברת עדן
מר ישראל בלנקו, מזכיר הוועדה

על סדר היום:

דוח מבקרת העירייה בנושא: טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: כחברי מועצה אנחנו מקבלים תלונות רבות על פסולת בניין ועל שיטות הטיפול בה. מי שמסתובב בשטחים הפתוחים בתוך ירושלים ובסביבתה, רואה כמויות מעציבות של פסולת בניין. כמובן, המצב גרוע בהרבה במזרח העיר שם קיים מצב משברי של ממש. נושא נוסף וחשוב שמעסיק לא מעט את חברי המועצה בשנים האחרונות זה מגרסות האבן. אנו מקבלים תלונות רבות על בעיות של לכלוך, רעשים בלתי נסבלים ואפילו מצוקה נשימתית שנגרמה מחלקיקי האבן שממלאים את האוויר. אך יש גם צד שני לדבר, שהשינוע של החומר החוצה הוא מורכב, מזהם, מרעיש ומעמיס על הכבישים. הדוח עוסק בין היתר במורכבות הזו.

שמחתי לראות שהביקורת נכנסה לעובי הקורה ולא רק שסייעה סייעה ברמה האישית למצוקות שהזכרתי, גם הוציאה על זה דוח מסודר. אני מניח שבעקבות הדוח כבר השתפר המצב, מניח שדברים עוד ישתפרו בהמשך.



ועדה לענייני ביקורת

גב' עופרה ברכה, מבקרת העירייה: לצערי כפי שרואים מהדוח הנושא לא מטופל בצורה מיטבית בלשון המעטה. מה גם שאנחנו נמצאים בעיר שהיא בפתוח, וכמויות הפסולת ועודפי העפר רק גדלים וגדלים, ונכון למועד הביקורת, לא היה איזשהו אתר עירוני מוסדר שאליו הושלכה הפסולת. ממידע מאוחר אני מבינה שנחנך אתר למיחזור פסולת בניין ועודפי עפר בעטרות באוגוסט האחרון, אשמח לשמוע.

דיון הוועדה:

פרק 1:

המלצת המבקרת:

- על הוועדה העירונית לאיכות הסביבה, מועצת העירייה והנהלת העירייה לקבוע מדיניות ותוכנית אב אסטרטגית לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ופיקוח עליו, ולוודא את יישומה באופן שוטף באמצעות דיונים, קבלת דיווחים שוטפים וקביעת נהלים והנחיות.
- לקבוע נוהלי עבודה והנחיות עבודה לוועדה המקומית ולרשות הרישוי בכל הנוגע לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ולפיקוח עליו, ולהקפיד על יישומם.
- לעדכן את נוהלי העבודה והנחיות העבודה ליחידות המקצועיות, בהתאם לחוק, לתקינה ולמצב בפועל, ולוודא כי הם מיושמים בפועל.
- למנות גורם עירוני שירכז ויתכלל את כלל הטיפול בנושא פסולת הבניין ועודפי העפר, לרבות בנושא פסולת בניין הנגרמת משיפוצים, ויוודא כי המלצות הביקורת והרגולטורים (כגון, המשרד להגנת הסביבה) ייושמו.
- להקים מערכת עירונית אחודה המרכזת ומתכללת את כלל הנתונים, המידע והתפעול בנושא פסולת בניין ועודפי עפר, כדוגמת "רמדור", לרבות מידע בנושא פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפרויקטים הנדסיים עירוניים ושל התאגידים העירוניים.
- לוודא כי לכל יחידה עירונית הרלוונטית לנושא הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר והפיקוח עליו יש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית לנושא, ולוודא את יישומן ממקורות עירוניים וחוץ-עירוניים.

תגובת המבוקר:

בהתאם לחוק, העירייה חייבת לטפל רק בפסולת מעורבת. הטיפול בעודפי עפר ופסולת בניין מצוי בידי הקבלנים. מסכימים שצריכה להיות מדיניות עירונית ותמריצים לטיפול נכון בפסולת בניין ברחבי העיר. קיים רעיון למעקב אחר הקבלן המפנה ונשכר יועץ לבדיקת היישום. הנחיות העבודה מעוגנות בחוק, והקבלן צריך להציג מה הוא עשה עם הפסולת על מנת לקבל תעודת גמר. אפשר להיעזר במנהל פרויקט לניהול מערך פסולת בניין כגורם מתכלל.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת. בנוסף, בין אם זו חובה חוקית שלנו ובין אם לאו, זה ודאי האינטרס שלנו למנוע את המפגעים הסביבתיים של פסולת הבניין ועודפי העפר ולנקות את העיר. יש לייצר תוכנית אב לניקיון, שתכלול סקר מקיף על המצב הקיים ותציע פתרונות אפשריים שיובאו בפני המנכ"ל. יינתן דגש מיוחד על המצב במזרח העיר.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 2:

המלצת המבקר:

- לקבוע תוכנית הכשרה והדרכה בנושא רישוי עסקים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר, שבה ישתתפו כלל הגורמים העירוניים המקצועיים הרלוונטיים כמו: האגף לקידום עסקים, אגף אכיפה ושיטור עירוני וכן גורמים חיצוניים כמו: בעלי אתרים לפינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר והמובילים לאתרים הללו.
- לפעול בכל האמצעים החוקיים ולוודא כי פסולת בניין לא תופנה לאתר שאין לו רישיון עסק ולא תאושר, ובמיוחד לא להפנות פסולת בניין מכלל הפרויקטים העירוניים לאתר כזה עד שישדיר את רישיונו לשביעות רצון המשרד להגנת הסביבה והעירייה ובהתאם לקבוע בחוק.
- לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לעובדה שהעירייה מפנה ומאשרת אתרים ברשות הפלסטינית, ולפעול על פיה. אם חוות הדעת תאשר זאת, יש להכין תוכנית כדי לעבות את מערך הפיקוח והאכיפה באתרים אלה באמצעות שיתוף פעולה בין העירייה, צה"ל, המינהל האזרחי והמשרד להגנת הסביבה.
- לדון ולשקול מחדש עם התאגיד העירוני "עדן" את ההחלטה שאתר "דנו" ישמש כאתר לגזם ולא כאתר לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.
- לפעול עם כלל הגורמים הרלוונטיים, הן העירוניים והן החוץ-עירוניים לרבות חברת "עדן", כדי לקדם באופן מיידי את הקמת אתר ההטמנה "נחל אוג" או אתרים נוספים לטיפול ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר ברחבי העיר.
- לייעל את הפיקוח, הבקרה והאכיפה העירוניים באתרים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר ובכלל זה:
 - לעבות את הפיקוח העירוני באתרים שבתחום העיר ומחוצה לה.
 - לשתף פעולה עם רשויות אחרות בנוגע לאתרים הנמצאים בתחומן.
 - לדרוש תיעוד בכל הנוגע לרישוי האתרים הנמצאים מחוץ לתחומי העיר.
 - לדרוש הגשת הסכם התקשרות עם אתרים מורשים לעירייה טרם אישור בקשת היתר הבנייה וטרם התחלת העבודות.
 - לוודא כי הוגשו כלל האסמכתאות, לרבות תעודות ואישורי שקילה של פסולת הבניין ועודפי העפר, שבהן מולאו כלל הפרטים המחויבים.
 - לבדוק ולוודא שהכמויות המדווחות תואמות לכמויות המוערכות בהתאם לקבוע בהנחיות המשרד להגנת הסביבה.
 - להצליב מידע עם האתרים המאושרים טרם מתן טופס אכלוס וגמר פרויקט.
 - היה ויימצאו פערים מהותיים יש לעכב את אישורי האכלוס, לזמן לשימוע, להפעיל קנסות וסנקציות, לרבות צווי ניקיון במרחב הציבורי.

תגובת המבוקר:

ההמלצות מקובלות.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקר.

בנוסף להקפדה שלא לשלוח פסולת לאתרים ביו"ש ללא אישור אתר ברור ותקף בישראל בהתאם לחוות הדעת המשפטית הנדרשת, יש ליצור מנגנון פיקוח ובקרה שהפסולת לא נשפכה בדרך.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 3:

המלצת המבקר:

- לשקול מעבר לשיטת רישוי כך שרישיונות העסק מסוג "מוביל פסולת בניין ועודפי עפר" יינתנו לבית העסק עצמו, וברישיון העסק יצוינו בנספח כל כלי הרכב המובילים, בהתאם להחלטת הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים מאוגוסט 2020. לוודא כי הנתונים במערכת רישוי עסקים "רמה" מסונכרנים ומותאמים לשון החוק.
- לוודא כי אישור פרויקטים והיתרי בנייה יינתנו רק לאחר שיוצגו לעירייה הסכמי התקשרות עם מובילי פסולת בניין ועודפי עפר מורשים בלבד, במיוחד לפרויקטים העירוניים.
- לוודא עמידת העירייה בזמני אמנת השירות לנושא פסולת בניין ועודפי עפר. בהתאם לכך מומלץ כי בוועדה לאיכות הסביבה העירונית ידווח אחת לרבעון על העמידה בזמני אמנת השירות בנושא.
- לוודא כי כלל המובילים יפקידו ערבות לעירייה בגובה 20,000 ש"ח ולחלטה במידת הצורך.
- לוודא שבטרם תחול תקופת ההתיישנות תתבצע גבייה מכלל המובילים שהציבו מכולות פסולת בנייה בחנייה מוסדרת בכחול-לבן.
- לוודא גם באמצעות ביצוע הצלבות כי המובילים מגישים תעודות ואישורי שקילה נאותים ואך ורק מאתרים מאושרים, ולתעדם במערכות העירוניות.
- לוודא כי האכיפה בגין השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי תהיה אפקטיבית יותר ותכלול: זימון לשימועים, הטלת קנסות מוגדלים, הגשת תביעות לבית משפט, עיכוב אישורי אכלוס וגמר עבודות והוצאת צווי ניקיון.
- לוודא כי אתרי אחסון פסולת הבניין העירוניים יעמדו בתנאים הקבועים בחוק, לרבות בנושא מערכות כיבוי אש, תאורה, שילוט וניקיון.
- לקבל חוות דעת משפטית ולפעול על פיה בנוגע לחשש לניגוד העניינים של קבלן גריטת מכולות פסולת הבניין המוחרמות, ולשקול יציאה למכרז חדש.
- לקדם במהירות האפשרית ולחייב את כלל מובילי פסולת הבניין ועודפי העפר להתקין מערכת שבבים (צייפים) במכולות, שיהיו מקושרים למערכת שליטה עירונית, כדי לנטר את שינוע פסולת הבניין ועודפי העפר אך ורק לאתרים מורשים ומסודרים.

תגובת המבוקר:

ישנם תיקי שפיכת פסולת בבתי המשפט ויש תובע ייעודי לכך. קשה מאד לטפל משפטית במשאיות ששופכות פסולת אם הן לא נתפסו תוך כדי עבירה, תפיסה תוך כדי קשה ונדירה. ברשיונות חדשים התנאים כבר מופיעים וכעת נבחנת היעילות של התנאים. נעשית בחינה משפטית בנוגע להכנסת התנאים לרשיונות עסק ישנים. בעניין הפקדת ערבות תיערך בדיקה משפטית. בהתאם להנחיה של כיבוי אש בוצע ניסיון לטפל בעבירה של אתרי פסולת על ידי כיסוי בפסולת עפר, לא ברור שהתועלת עלתה על הנזק.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקר. בנוסף, יש לבצע סקר של הפרות קרקע ולהציע מתווים לטיפול בהפרות. יש לקיים ישיבה בראשות המנכ"ל על מנת לבחון ולהחליט מי הגורם האחראי לפינוי פסולת בנייה ועודפי עפר שנשפכו שלא כדין במרחב ירושלים ולא ניתן לאתר בהם עבריו. יש לערוך דיון מקצועי בנושא כיסוי בעירה על ידי פסולת עפר עם כל הגורמים המקצועיים ועם כיבוי האש.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 4:

המלצת המבקרת:

- לעדכן את "חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008" או לחוקק חוק עזר חדש, ובהתאם לכך לקבוע נוהל עירוני כך שנושא מיחזור פסולת בניין ועודפי עפר ייכלל בתוכם על פי החלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2003, ובחזור מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".
- על העירייה לחייב כבר בעת הגשת בקשה להיתר בנייה, ולקבוע זאת כאחד מתנאי ההיתר, כי יש להשתמש בחומרים ממחוזרים לבנייה בהיקף של עד 50%, ובפרויקטים ציבוריים ובמיוחד בפרויקטים העירוניים ושל התאגידים העירוניים לחייב שימוש בחומרים ממחוזרים בהיקף של 20% לכל הפחות, כנדרש, ולוודא יישום תנאי זה טרם מתן אישור לטופס 4.
- לוודא כי כלל ההצבה ופעילות מגרסות ניידות ברחבי העיר יהיו רק לאחר הליך של שיתוף הציבור ולאחר הוצאת רישיון/היתר זמני בתוקף. לגבש נוהל מסודר שלפיו רישיון מגרסה יותנה בהצבת מצלמה באתר המקושרת לאגף האכיפה כדי לוודא כי מתקיימים הליך תקין והפעלה תקינה של המגרסה, ולבצע פעולות אכיפה אפקטיביות - מעבר להגשת דוחות וקנסות, עד כדי עצירת העבודות באתר בפועל.

תגובת המבוקר:

הצבת מגרסות מסייעת מאוד לקבלן ולסביבה וגם מקצרת משמעותית את משך העבודה. מצד שני היא מייצרת מורכבויות לתושבים בסמוך. נערכה ישיבה אצל ראש העירייה בנושא ויש כמה כיווני התקדמות. מערך האכיפה העירוני מטפל בנושא ואוכף את הפעלת המגרסות לפי התקן, כולל הרטבה מספיקה. לפי חוות דעת משפטית שהתקבלה צריך לבקש אישור מהמינהלים הקהילתיים על מנת לעשות שיתוף ציבור.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת

בנוסף, לבחון הכנסת תקן חדש למגרסות בעיר, שיצמצם את הנזקים הסביבתיים שלהם.

פרק 5:

המלצת המבקרת:

- לפעול לקבל וליישם את כלל ההקצאות הממשלתיות, לרבות מענקי קרן הניקיון הממשלתית לנושא ההתמודדות עם פסולת בניין ועודפי עפר.
- להקים מוקדם ככל האפשר את הקרן העירונית לשמירת הניקיון שאליה יועברו כספי הקנסות, תשלומי אגרות החנייה בגין הצבת מכולות פסולת בניין במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן), וחילוט הערבויות במטרה להביא להפחתה רבה ככל האפשר של פסולת הבניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי.
- לוודא כי כלל התקציבים העירוניים המיועדים לנושא ההתמודדות עם פסולת הבניין ועודפי העפר מנוצלים באופן מלא.
- לוודא כי בהתקשרויות עירוניות יאושרו לביצוע רק העבודות שפורטו במכרזים ולא מעבר להן, ורק עם גורמים שזכו במכרז נשוא העבודה, ורק לאחר קבלת כלל האישורים מהגורמים העירוניים הרלוונטיים.



ועדה לענייני ביקורת

תגובת המבוקר:

לא ידוע על תקציב שלא מומש לצמצום פערים בפסולת במזרח העיר. הנושא ייבדק.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת.

בנוסף, עד לסוף השנה הקלנדרית יישלח עדכון למבקרת וליו"ר ועדת הביקורת בנוגע לתקציב לצמצום פערים במזרח העיר.

סיכום:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: ראינו שקיימות נקודות לא פתורות בנושא של פסולת בנייה, חלק מהן ניתן להגדיר כבעיה ברורה שדורשת פתרון וחלק מהן מצריכות חשיבה מעמיקה יותר, כמו המגרסות.

מבקש לשים שוב זרקור על המצב בחצר האחורית של ירושלים, מזרח ירושלים. ב"ה המצב מאוד השתפר בשנים האחרונות, אבל עדיין היכולת שלנו לפקח שם נמוכה מאשר במערב העיר והפער גדול מאוד. הצוותים מתקשים להיכנס ובפועל נכנסים פחות. לכן אבקש שכל תוכניות העבודה וכל הפרוגרמות ייקחו בחשבון את האתגר המיוחד של מזרח העיר. גם בהיבטים של קושי עם האוכלוסייה, גם פתרונות לנוכחות פחותה של גורמי אכיפה וגם בהיקף העצום של התופעה.

לבסוף אודה שוב למבקרת ולכל הנוכחים הנכבדים על דוח הביקורת ועל המאמצים לתקן ולשפר.

אני מקבל את המלצות הדוח בהתאם למפורט לעיל, ממליץ למועצה לאמץ את מסקנות הוועדה. טבלת הממצאים וההמלצות המצורפת, מהווה חלק בלתי נפרד מפרוטוקול הדיון.

הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רבינוביץ

חבר מועצת העיר ירושלים
יו"ר ועדת ביקורת

פרק שמיני

טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר

תוכן העניינים

תקציר // 295

מבוא // 302

פירוט הממצאים

פרק ראשון:

ניהול ותכלול הטיפול העירוני בפסולת בניין ועודפי עפר // 309

פרק שני:

קביעת אתרים לפינוי פסולת בניין, ופיקוח עירוני עליהם // 320

פרק שלישי:

הפיקוח העירוני על הובלת פסולת בניין ועודפי העפר // 339

פרק רביעי:

הפיקוח העירוני על מיחזור פסולת בניין ועודפי עפר // 367

פרק חמישי:

הקצאות תקציביות לטיפול העירוני בפסולת בניין // 375

סיכום // 384

תקציר

רקע

העירייה מקדמת ברחבי העיר עשייה ענפה ומבורכת של בנייה למגורים ומבנים ציבוריים, של התחדשות עירונית, ושל הקמה ושדרוג תשתיות ופתרונות תחבורתיים.

כתוצאה מכך נוצרות בעיר כמויות גדולות של פסולת בניין ועודפי עפר, המוגדרים על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, כ"פסולת הנוצרת בפעילות בנייה והריסה: חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבנייה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערמות אדמה וחלקי הריסות של מבנים".

העירייה מעריכה כי כמות פסולת הבניין ועודפי העפר השנתית המיוצרת בעיר מסתכמת בכ-720,000 טון.

המשרד להגנת הסביבה והעירייה מעריכים ששיעור פסולת הבניין ועודפי העפר **המושלכים במרחב הציבורי בעיר בניגוד לקבוע בחוק** הוא כ-35% מסך פסולת הבניין ועודפי העפר, קרי כ-252,000 טון בשנה.

תמונה 1: השלכה בניגוד לחוק של פסולת בניין ועודפי עפר במרחב הציבורי



צולם על ידי נציג הביקורת ב-6.9.2023 (צמיגי חלבי - תחנת דור אלון, קדמה, פסגת זאב מזרח, סמוך לכביש ירושלים-מעלה אדומים).

העירייה, מתוקף חובתה וסמכותה, אחראית לפקח ולוודא שנושא פסולת הבנייה ועודפי העפר מתנהל בעיר באופן שאינו מהווה מפגע לאדם, לחי ולסביבה.

לנושא טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר אחראים כמה גורמים עירוניים ואף גורמים חוץ-עירוניים כמו תאגידים עירוניים.

הגורמים העיקריים הם:

אגף רישוי בנייה ואגף פיקוח על הבנייה במינהל תכנון ותשתיות – מטפלים במתן המלצות לוועדת התכנון והבנייה המקומית ולרשות הרישוי לאשר היתרי בנייה ואישור גמר בנייה ואכלוס (טופס 4) תוך וידוא עמידה בתקינה.

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי ברשות לאיכות הסביבה וקיימות – מרכז את כלל המידע בנושא פסולת מוצקה, וכפועל יוצא מרכז את כלל תעודות ההובלה, השקילה והמיחזור של פסולת בניין ועודפי עפר ומתן אישורים בהתאם. כמו כן, מנהל את הקשר לנושא עם גורמים חיצוניים כמו: המשרד להגנת הסביבה, קמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי.

אגף לקידום עסקים במינהל אסטרטגיה וחדשנות – מטפלים במתן רישיונות עסק לאתרי הטיפול והפינוי, למובילים, ולמגרסות של פסולת בניין ועודפי עפר.

אגף אכיפה ושיטור עירוני במינהל תפעול – עוסק באכיפה בנושא פסולת בניין ועודפי עפר במרחב הציבורי.

חברת מוריה – החברה לפיתוח ירושלים בע"מ (להלן: מוריה) – תאגיד עירוני – משמשת כזרוע הביצוע המרכזית של עיריית ירושלים ומשרד התחבורה. מנהלת ומבצעת פרויקטים של פיתוח ותשתיות מרכזיים של העיר ירושלים. נכון לינואר 2024 החברה מובילה 261 פרויקטים פעילים באמצעות ארבע חטיבות: רכבות, תשתיות, מבנים ואורבנית. למוריה יש הסכם התקשרות עם חברת בקרה חיצונית "ג' " המפקחת על איכות הסביבה, לרבות נושא פינוי וטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים בכמויות גדולות בפרויקטים של הרק"ל (רכבת קלה) שמנהלת מוריה.

הביקורת הנוכחית מתמקדת בעיקר בפסולת בניין ועודפי עפר בכמויות גדולות - החל משלב היווצרותם בפרויקטים המתבצעים בעיר ומחוצה לה, עבור דרך הובלתם, וכלה באתרים לפינוי ולטיפול בהם (לרבות מיחזורם) המוסדרים ומאושרים כחוק.

עיקרי הממצאים

1. היקף חריג של 252,000 טון של פסולת בניין ועודפי עפר המושלכים במרחב הציבורי בעיר ובקרבתה בכל שנה, המתגבר משנה לשנה.
2. עד ספטמבר 2023 פעלה העירייה על פי נוהל ישן ולא מעודכן, משנת 2002, של המשרד להגנת הסביבה אף על פי שהוא עודכן כבר בשנת 2016. כך לדוגמה, על פי מפתח משנת 2002 חל חיוב בפינוי 10 טונות פסולת בניין ל-100 מ"ר של בנייה למגורים, ואילו בשנת 2016 המפתח שונה ל-20 טונות פסולת בניין ל-100 מ"ר של בנייה למגורים, קרי פי שניים מהמפתח הישן. ציון כי השינוי בפועל אצל קבלני הבנייה טרם יושם במלואו, דבר הגורר תמריץ שלילי להפניית רק מחצית מהכמות הנדרשת לאתרים מאושרים.
3. היעדר מדיניות עירונית ותוכנית אב אסטרטגית, היעדר נהלים והנחיות לוועדה המקומית ולרשות הרישוי, נהלים ישנים ולא רלוונטיים ליחידות המקצועיות והיעדר תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות לנושא.
4. היעדר גורם מרכזי ומערכת עירונית אחודה המתכללים את הנושא.

5. היעדר אתר עירוני לטיפול ולפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בגבולות העיר, היעדר מטמנות עפר בגבולות העיר, בזבז ואיבוד משאבים עירוניים וחוף-עירוניים (כמו: הקצאות "מקור הניקיון" הממשלתי) בשל אי הקמת אתר עירוני (כמו: תחנת מעבר "דנו" ואתר ה"אוג"). היעדר פיקוח עירוני מספק באתרים שהעירייה מפנה אליהם, הסתמכות והפניה אל אתרים לא מורשים ואתרים הנמצאים ברשות הפלסטינית, ואילו שינוע לאתרים מורשים מרוחקים המייקר את עלויות ההובלה. כל אלה יוצרים תמריץ שלילי הגורם להשלכת פסולת הבניין ועודפי העפר במרחב הציבורי בניגוד לחוק.
6. חריגה נרחבת מזמני אמנת השירות העירונית - באמנת השירות העירונית הקצו שעה עד שבעה ימים לטיפול בתלונות ופניות בנושא פסולת בניין ועודפי עפר. בבדיקה עלה כי לגבי 131 פניות/תלונות מתוך 176 פניות/תלונות בנושא הייתה חריגה מזמן הטיפול המחייב, נכון לתקופה שבין 1.1.2022 ועד 13.11.2023.
7. תהליכי הבקרה והפיקוח על המובילים לוקים בחסר, לרבות: רישיון העסק ניתן לכל כלי רכב המוביל פסולת בניין ועודפי עפר בנפרד, בעוד שעל פי החלטת הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים מאוגוסט 2020, הרישיון צריך להינתן לבית העסק עצמו. ל-104 בתי עסק (כלי רכב) לא צוין תאריך ניפוק הרישיון, ובהתאם לא צוין תאריך פקיעתו. בשל העובדה שרשות הרישוי העירונית מנפיקה רישיונות לפי מספרי כלי רכב ולא לפי מפעילים נמצאו מפעילים שברשומות רישוי העסק שבבעלותם יש כלי רכב שלהם רישיון עסק בתוקף וכלי רכב אחרים ללא רישיון עסק תקף. ניתנו היתרי בנייה ואכלוס מבלי שהעירייה דרשה ומבלי שהוצגו הסכמי התקשרויות עם מובילי פסולת בניין ועודפי עפר מוסדרים ומאושרים.
8. בניגוד לקבוע בתקנה 58 בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, ובנוהל עירוני 05.04.01 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה", כמעט והופסקה לחלוטין גביית ערבויות מקבלני הובלת פסולת הבניין ועודפי עפר בגובה 20,000 ש"ח בגין הבטחת תקינות התשתיות שעליו תונח המכולה ובגין הפקרת הפסולת במקומות לא מוסדרים.
9. אי גבייה של לפחות 1.1 מיליון ש"ח בשנת 2023 בשל הצבת מכולות בחניית כחול-לבן.
10. היעדר תיעוד נאות של כלל התעודות והמסמכים לנושא, כמו: תעודות משלוח, תעודות הובלה, תעודות שקילה, רישיונות עסק והובלה ועוד.
11. למרות מאמצי האכיפה המרובים, האכיפה עדיין לא יעילה ולא מרתיעה מספיק.
12. אי עמידת העירייה בתנאים הקבועים בחוק בנוגע לאחסנת פסולת בניין.
13. ניגוד עניינים לכאורה של קבלן גריטת מכולות פסולת הבניין המוחרמות על ידי העירייה – קבלן הגריטה, הוא ומשפחתו, הם גם קבלני הובלות פסולת בניין ועודפי עפר שעברו עבירות מרובות בתחום.
14. אי חקיקת חוק עזר וקביעת נוהל עירוני למיחזור פסולת בניין ועודפי עפר בניגוד לקבוע בהחלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין" משנת 2003, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2010.
15. אי חיוב עירוני של קבלני הבנייה לגרוס ולמחזר פסולת בניין ועודפי עפר בשיעורים של עד 50% בפרויקטים גדולים של בנייה או הריסה בהיקף של 50,000 מ"ר לפחות או של 100 יחידות דיור

או יותר, ובפרויקטים עירוניים וציבוריים אי חיובם בשימוש בחומרים ממוחזרים בשיעור של 20% לפחות מחומרי הבנייה.

16. שימוש נרחב במגרסות ניידות ללא רישיון/ היתר זמני הגורר גם אי ביצוע הליך של שיתוף הציבור, בניגוד להנחיית המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית.

17. יישום חלקי של החלטות ממשלה והפסד הקצאות ממשלתיות לנושא אי ניצול תקציבים באופן מלא בגין פינוי פסולת בניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי.

18. אי הקמת הקרן העירונית לשמירת ניקיון – שאליה אמורים להעביר את כספי הקנסות, תשלומי אגרות החנייה בגין הצבת מכולות פסולת בניין במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן), וחילוט הערבויות במטרה להביא להפחתה רבה ככל האפשר של פסולת הבניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי.

19. העברת תשלומים עבור פינוי פסולת בניין ועודפי עפר לקבלנים שעבודות אלו לא היו חלק מהמכרז שזכו בו.

המלצות מרכזיות

1. לפעול באופן מיידי על פי מפתח הכמויות המפורט בנוהל המעודכן של המשרד להגנת הסביבה משנת 2016, ולוודא את יישומו בפועל.

2. על הוועדה העירונית לאיכות הסביבה, מועצת העירייה והנהלת העירייה לקבוע מדיניות ותוכנית אב אסטרטגית לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ופיקוח עליו, ולוודא את יישומה באופן שוטף באמצעות דיונים, קבלת דיווחים שוטפים וקביעת נהלים והנחיות עבודה מעודכנים הרלוונטיים לתקופה הנוכחית.

3. מינוי גורם עירוני אשר ירכז את הטיפול בנושא פסולת הבניין ועודפי העפר, ובכלל זה יישום המלצות הביקורת והנחיות הרגולטורים, כמו המשרד להגנת הסביבה.

4. להקים מערכת עירונית אחודה המרכזת ומתכללת את כלל הנתונים, המידע והתפעול לנושא פסולת בניין ועודפי עפר. דוגמה למערכת כזו היא מערכת "רמדור", המשמשת את "מוריה" לריכוז כלל המידע, לרבות מידע בנושא פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפרויקטים הנדסיים עירוניים ושל התאגידים העירוניים.

5. לפעול ביתר שאת להקמת אתרים ומטמנות עירוניים לטיפול ולפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בגבולות העיר ובקרבתה, לרבות באתר נחל "אוג". לשקול מחדש לבטל את ההחלטה שלפיה אתר "דנו" ישמש לטיפול בגזם במקום שישמש כתחנת מעבר עירונית לפסולת בניין ועודפי עפר. לוודא כי פסולת הבניין ועודפי העפר ישונעו אך ורק לאתרים מאושרים ומפוקחים על ידי מדינת ישראל והגופים המאושרים על ידה, לרבות העירייה, באמצעות דרישה להצגת הסכמי התקשרות חתומים טרם אישור בקשת הבנייה. לטייב את הפיקוח והאכיפה העירוניים באתרים שהעירייה מפנה אליהם, ובכלל זה הפעלת סנקציות כדוגמת קנסות, עיכוב אישור אכלוס/ גמר פרויקטים והוצאת צווי ניקיון. כמו כן, כדי לדרבן פינוי לאתרים מוסדרים ומאושרים המרוחקים

- מהעיר, מומלץ לשקול מתן תמיכות כספיות עירוניות (כגון: מענקים, הנחות באגרות, מסלולי אישור מזורזים), עד שיוקמו אתרים מוסדרים ומאושרים ברחבי העיר.
6. לוודא עמידת העירייה בזמני אמנת השירות בנוגע לטיפול במפגעי פסולת בניין ועודפי עפר. בהתאם לכך מומלץ כי בוועדה לאיכות הסביבה העירונית ידווח אחת לרבעון על העמידה בזמני אמנת השירות בנושא.
7. לעבות ולטייב את הבקרה והפיקוח על מובילי פסולת הבניין ועודפי העפר, באמצעות חיוב והכנסה לשימוש של מערכת ניטור המכולות המשונעות. כמו כן יש לשקול עמידה בהנחיית הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים מאוגוסט 2020 שלפיה רישיון העסק יינתן לעסק עצמו ולא לכל כלי רכב מתוך צי הרכב של העסק. בהתאם לכך - כדי לחזק את ההרתעה, הליכי הרישוי והליכי האכיפה העירוניים יינקטו כנגד העסק עצמו שאחד מכלי הרכב השייך לו ביצע עבירות ולא אך ורק כנגד כלי רכב אחד. לוודא כי לכל עסק יירשם במערכת "רמה" מועד הנפקת הרישיון ומועד פקיעת הרישיון עד 15 שנים לכל המאוחר. לדרוש הסכמי התקשרות והצגתם עם מובילים מוסדרים ומאושרים טרם מתן אישורי היתרי הבנייה.
8. לוודא כי כלל המובילים יפקידו ערבות לעירייה בגובה 20,000 ש"ח ולחלטה במידת הצורך אם המוביל יפגע בתשתיות העירוניות או יבצע עבירות בתחום.
9. לפעול ביתר שאת, בטרם תחול תקופת ההתיישנות, לגבייה של כלל אגרות החנייה שטרם שולמו בגין הצבת מכולות פסולת בנייה ועודפי עפר במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן).
10. לוודא כי מתבצע תיעוד נאות של כלל האסמכתאות, כמו: תעודות משלוח, תעודות הובלה, תעודות שקילה, רישיונות עסק והובלה ועוד.
11. לוודא כי האכיפה בגין השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי תהיה הרבה יותר אפקטיבית ותכלול: זימון לשימועים, הטלת קנסות מוגדלים, הגשת תביעות לבית משפט, עיכוב אישורי אכלוס וגמר עבודות והוצאת צווי ניקיון.
12. על העירייה לעמוד בכללים ובתנאים המפורטים בתקינה בנוגע לאתרי אחסון פסולת בניין ועודפי עפר שברשותה (אתר אגף אכיפה ושיטור עירוני, אתר שפ"ע).
13. לקבל חוות דעת משפטית במטרה למנוע את ניגוד העניינים לכאורה של קבלן גריטת המכולות המוחרמות, ולפעול על פיה.
14. לעדכן את "חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008", או לחוקק חוק עזר חדש, ובהתאם לכך לקבוע נוהל עירוני כך שנושא מיחזור פסולת בניין ועודפי עפר ייכלל בתוכם על פי החלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2003, ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".
15. בפרויקטים גדולים של בנייה או הריסה בהיקף של 50,000 מ"ר לפחות או של 100 יחידות דיור או יותר יש **לגרוס ולמחזר** פסולת בניין ועודפי עפר - על העירייה לחייב כבר בעת הגשת בקשה להיתר בנייה, ולקבוע זאת כאחד מתנאי ההיתר, כי יש להשתמש בחומרים ממוחזרים לבנייה בהיקף של עד 50%, ובפרויקטים ציבוריים ובמיוחד בפרויקטים העירוניים ושל התאגידים העירוניים לחייב שימוש בחומרים ממוחזרים בהיקף של 20% לכל הפחות, כקבוע בהחלטת

הממשלה, בחזר מנכ"ל משרד הפנים, ובהוראות החשכ"ל, ולוודא יישום תנאי זה טרם מתן אישור אכלוס.

16. לוודא כי כלל ההצבה ופעילות מגרסות ניידות ברחבי העיר יהיו רק לאחר הליך של שיתוף הציבור ולאחר הוצאת רישיון או היתר זמני בתוקף. לשקול את המלצת אגף אכיפה ושיטור עירוני לגבש נוהל מסודר שלפיו רישיון מגרסה יותנה בהצבת מצלמה באתר המקושרת לאגף האכיפה כדי לוודא כי מתקיימים הליך תקין והפעלה תקינה של המגרסה, ולבצע פעולות אכיפה אפקטיביות - מעבר להגשת דוחות וקנסות, עד כדי עצירת העבודות באתר בפועל.

17. לפעול לקבל וליישם את כלל ההקצאות הממשלתיות, לרבות מענקי קרן הניקיון הממשלתית, ולוודא ניצול מרבי של כל התקציבים לנושא ההתמודדות עם פסולת בניין ועודפי עפר.

18. להקים מוקדם ככל האפשר את הקרן העירונית לשמירת הניקיון, שאליה יועברו כספי הקנסות, תשלומי אגרות החנייה בגין הצבת מכולות פסולת בניין במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן), וחילוט הערביות, וזאת במטרה הביא להפחתה רבה ככל האפשר של פסולת הבניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי.

19. לוודא כי בהתקשרויות עירוניות יאושרו לביצוע רק העבודות שפורטו במכרזים ולא מעבר להן, ורק עם גורמים שזכו במכרז נשוא העבודה, ורק לאחר קבלת כלל האישורים מהגורמים העירוניים הרלוונטיים.

תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים שעלו ולא את כל ההמלצות והפרטים המופיעים בגוף הדוח. לקבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

תגובת המבוקרים

תגובת המבוקרים משולבת בגוף הדוח במקומות המתאימים.

סיכום

השלכת פסולת בניין ברשות הרבים היא בעיה רחבת היקף ואחד המפגעים הבולטים ביותר שאליהם חשוף הציבור הרחב. ערימות של פסולת בניין שהושלכו שלא כחוק יוצרות מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות זיהום מי תהום, הרס השטחים הפתוחים ופגיעה בערך הקרקע.

מדי שנה נוצרות כמויות אדירות של פסולת בניין, פסולת שהיא תוצר לוואי של בנייה חדשה, הריסת מבנים, שיפוצים של נכסים והקמת תשתיות (לאומיות ומוניציפאליות).

תהליך האיסוף והפינוי של פסולת הבניין והטיפול בה הוא מורכב וכולל משתתפים רבים, בהם התושבים, קבלני בנייה ושיפוצים, משנעי פסולת בניין, בעלי מפעלי מיחזור או אתרי סילוק פסולת בניין וכמובן העירייה, שעליה מוטלת חובה על פי החוק לוודא כי כל הפעולות המבוצעות בשטח נעשות בהתאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיים, ובכלל זה חובתה לטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוטה. הטיפול בפסולת בניין צריך לבוא לידי ביטוי בכל שלבי התכנון והבנייה, משמע, החל

משלב ההכנה של תוכנית בניין עיר, דרך אישור היתר בנייה או הריסה וכלה בשלב מתן טופס אכלוס.

במצב הנוכחי, רכיבים רבים ממערך זה אינם מוסדרים באופן מלא, והמעקב והבקרה על אופן הטיפול בפסולת הבניין לוקים בחסר.

עיריית ירושלים משקיעה תשומות רחבות היקף כגון: תקציבים, כוח אדם במחלקת איכות הסביבה, וצוות ייעודי באגף אכיפה ושיטור עירוני, כדי לפקח ולוודא שנושא פסולת הבניין ועודפי העפר מתנהל ומטופל כך שלא יהווה מפגע לאדם, לחי ולסביבה. אולם כאמור מאמצים אלו אינם מספקים.

הביקורת מציינת כי ביישום המלצותיה, לרבות: קביעת מדיניות עירונית ותוכנית אב אסטרטגית מאושרות להתמודדות עם פסולת הבניין ועודפי עפר בעיר, עדכון נהלים לנושא, מינוי גורם עירוני והקמת מערכת עירונית אחודה המרכזים ומתכללים את הנושא, ביצוע פעולות אכיפה אפקטיביות ומשמעותיות יותר - עד כדי עצירת עבודות בנייה, חיוב בשימוש במערכת ניטור על הובלת פסולת הבניין ועודפי עפר אך ורק לאתרים מאושרים ומוסדרים, כל אלה יסייעו לעירייה ולתושבי העיר להתמודד טוב יותר עם הסיכונים והנזק הסביבתי שיוצרים פסולת הבניין ועודפי העפר בעיר ובסביבתה.

מבוא

פסולת בניין, על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, מוגדרת כ"פסולת הנוצרת בפעילות בנייה והריסה: חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבנייה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערמות אדמה וחלקי הריסות של מבנים". פסולת בניין כוללת תוצרי הריסות וחומרי בנייה מגוונים: בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית, לוחות בידוד, שברי שיש, לוחות גבס, עץ מעובד, מתכות, פלדה, פלסטיק, גומי, עודפי עפר (כ-44% מהרכב פסולת הבניין) ועוד. חומרים אלה הם ברובם אינרטיים (חומרים שאינם מגיבים לתהליכים כימיים), אך בחלקם מסוכנים, רעילים או דליקים ועלולים להיות מקור זיהום של הקרקע ושל מקורות המים.

מנתונים שהוצגו במסמך "מערך איסוף ופינוי פסולת בניין בירושלים – אפיון ותוכנית עסקית" שנערך על ידי חברת "א"י" עבור העירייה והתאגיד העירוני "עדן", ממרץ 2023, כמות פסולת הבניין ועודפי העפר השנתית המיוצרת בירושלים היא כ-720,000 טון, בחלוקה הזאת:

- בנייה חדשה – 300,000 טון בשנה.
- עבודות שיפוצים – 320,000 טון בשנה.
- הריסת מבנים – 40,000 טון בשנה.
- עבודות תשתית – 60,000 טון בשנה.

המשרד להגנת הסביבה והעירייה מעריכים ששיעור פסולת הבניין ועודפי העפר שמקורם בירושלים והמושלכים במרחב הציבורי עומד על כ-35% מסך פסולת הבניין ועודפי העפר, קרי כ-252,000 טון בשנה.

על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, חל איסור גורף להשליך פסולת בניין ברבים, אלא אך ורק באתרים שעל הרשויות המקומיות ליעד לכך, המאושרים על ידי המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות.

נזקים העלולים להיגרם בשל השלכה בלתי חוקית של פסולת בניין:

- פגיעה חזותית ותפקודית בערכי טבע ונוף – מצבורי פסולת בניין המושלכים בשטחים הפתוחים כגון: ואדיות, ליד נחלים ומעיינות גורמים לפגיעה אסתטית בנוף ובטבע, ומונעים נגישות של מקורות המזון לבעלי חיים, כגון: צמחים, פירות, וייצור פחמן דו-חמצני בשל הפגיעה בצמחייה.
- זיהום קרקע ומי תהום בחומרים רעילים המתפרקים מפסולת הבניין ומחלחלים לקרקע ולמי התהום.
- זיהום מקורות מים עיליים – נחלים ומעיינות – בחומרים רעילים ומזיקים המתערבבים עם מי הנחלים ומי המעיינות.
- מוקדי משיכה והתרבות למזיקים כגון: מקקים, נמלים, שפני סלע.
- פריצת שריפות, זיהום אוויר ומטרדי ריח, כתוצאה מהחומרים והנוזלים הנמצאים בפסולת הבניין.

- ירידת ערך נדל"ני – פגיעה בערך הקרקע ובערך הבתים כתוצאה מפגיעה בנוף, מזיהומים, מריבוי טפילים ומזיקים.
 - סיכונים בריאותיים – בשל פגיעה וזיהום באיכות המים והקרקע, ריבוי מזיקים העלולים לגרום למחלות, פגיעה במערכת הנשימה.
 - אובדן הכנסה מהיטל הטמנה וממיסים.
- בהתאם לתקינה בתחום, מחובתה של העירייה, כמו כל רשות מקומית אחרת, לפקח ולוודא שנושא פסולת הבניין ועודפי העפר מתנהל ומטופל כך שלא יהווה מפגע לאדם, לחי ולסביבה.

תרשים 1: ארבע השיטות העיקריות לטיפול בפסולת בניין

הטמנה	שימוש חוזר	מיחזור	הפחתה במקור
 פינוי מוסדר של הפסולת למטמנות ייעודיות מסודרות, עם תשתיות איטום קרקע ומערכות לאיסוף תשטיפים ולטיפול בהם.	 שימוש חוזר בקרקע חפורה, משטחי עץ, תבניות בנייה, ברזל ועוד.	 - גריסת פסולת בניין וניפוי עודפי עפר כדי להשתמש בפסולת המנופה למצעים, לחומרי מילוי, לחומר כיסוי למטמנות וכדומה. - ערבוב פסולת בניין גרוסה המכילה אחוזי קרקע גבוהים עם קומפוסט ליצירת קרקע גננית.	 - יישום טכנולוגיות מתקדמות המפחיתות פסולת (בנייה טרומית ומתועשת, שימוש בחומרים מתכלים). - יצירת משק סגור של חפירה ומילוי באתרי בנייה ופרויקטים של פיתוח.

תשטיפים – נוזלים שהיו במגע עם פסולת, או נבעו מפסולת.

תרשים 2: תהליך פינוי פסולת בניין ברשויות המקומיות



מתוך מסמך: "פסולת בניין בשטחים פתוחים", החברה להגנת הטבע, 2014, בעיבוד הביקורת.

מטרת הבדיקה

לבחון את נאותות תהליכי הניהול, הרישוי, הפיקוח והאכיפה העירוניים בנוגע לפסולת הבניין ועודפי העפר.

להגביר את המודעות למניעת מפגעים בנושא פסולת בניין, להצביע על ליקויים אם קיימים, ולהמליץ על דרכים לפתרון מתוך כוונה לשפר את המצב הקיים ולמנוע השפעה שלילית על איכות הסביבה ומראה פני העיר.

היקף הבדיקה

הביקורת הנוכחית מתמקדת בעיקר בפסולת בניין ועודפי עפר בכמויות משמעותיות - החל משלב היווצרותם בפרויקטים למיניהם בעיר ומחוצה לה, דרך הובלתם לאתרים לפינוי, וכלה בטיפול בהם. הביקורת לא תתמקד בטיפול בפסולת בנייה בכמויות קטנות, עד חמישה קוב, הנוצרת כתוצאה משיפוצים קטנים.

דוחות קודמים בנושא

דוח מבקר המדינה

- דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2013, "טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין".
- דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2016, "עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים".
- דוח ביקורת שנתי 71 ג 2021, "המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין".
- דוח ביקורת שנתי 2022, "הקרן לשמירת הניקיון – היבטים כספיים".

דוחות מבקרת העירייה

- דוח שנתי 2010, "מיחזור פסולת".
- דוח שנתי 2018, "מפגעים סביבתיים: מניעה, טיפול ואכיפה".

תקופת הביקורת

מאי 2023 עד ינואר 2024 לסירוגין.

פירוט הממצאים

פרק ראשון

ניהול ותכלול הטיפול העירוני בפסולת בניין ועודפי עפר

מדיניות עירונית בנושא הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר, כוללת בתוכה את החזון, ההחלטות והפעולות הננקטות. בהתאם לכך נקבעים נהלים, אסטרטגיה ותוכניות עבודה בנושא. בקביעת מדיניות, על העירייה לבחון באופן תדיר אם מטרותיה בטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר הושגו, ולעדכן במידת הצורך.

בסעיף ד' בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2010, נקבע "קידום תוכניות האב לטיפול בפסולת בניין ברשויות המקומיות".

לפי סעיף 149 י(א) לפקודת העיריות, חלה חובה על מועצת העירייה להקים ועדה "לאיכות הסביבה, שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה".

היעדר מדיניות ותוכנית אב מגובשת ומאושרת

במהלך ארבע השנים האחרונות נדון נושא "פסולת בניין ועודפי עפר" פעם אחת בלבד בוועדה לאיכות הסביבה, ב-18.11.2021.

עוד נמצא כי רק בשנת 2023, 13 שנים לאחר הנחיית מנכ"ל משרד הפנים להסדרת הטיפול בפסולת בניין וקידום תוכנית אב ברשויות המקומיות, החלו בעירייה בגיבוש מדיניות מסודרת ובהכנת תוכנית אב לנושא, וזאת בהתאם למסמך שנערך על ידי חברת "איי" עבור התאגיד העירוני "עדן" במרץ 2023, בעלות של 82,789 ש"ח (כולל מע"מ), וכן בהתאם למסמך "תוכנית מערך טיפול בפסולת בניין בירושלים – פנייה לקרן לשמירת הניקיון", מהרשות לאיכות הסביבה וקיימות, משנת 2023.

יצוין כי נכון למועד הביקורת תוכנית האב עדיין בגדר טיוטה ראשונית שטרם נדונה וטרם אושרה בהנהלת העירייה ובמועצת העירייה.

סמנכ"לית כספים ב"עדן" מסרה כי המסמך גובש עם אנשי המחלקה לאיכות הסביבה, ונערכו כמה פגישות וסיורים משותפים בנושא. התקבלה המלצה להגיש את המסמך לאגף תברואה. אגף זה למד את המסקנות וחלקן אכן מיושם.

היעדר נהלים לוועדה המקומית בנושא פסולת הבניין ועודפי העפר

ועדת התכנון והבנייה המקומית, מתוקף תפקידה, מחויבת לפקח על תקינות תהליכי הבנייה ברחבי העיר, לרבות אישורי בקשות, היתרי הבנייה ותעודות גמר הבנייה.

בתקנות 55(א) ו-56(א) (2) בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, נקבע כי "שולמו החיובים או ניתנו הערבויות להבטחת התשלומים כאמור בסעיף 145(ד)(1) לחוק, תיתן רשות הרישוי את ההיתר בתוך 5 ימים ובלבד שהבקשה להיתר עומדת בתנאים האמורים בתקנות אלה. פסולת הבניין תפונה אל אתר מורשה על פי כל דין לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה או מיד לאחר השלמתה."

על פי תקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981, נקבע כי אישור חיבור חשמל ומים לצורך תחילת עבודת בנייה או סיום עבודת בנייה (תעודת גמר) יינתנו אך ורק באישור הוועדה המקומית בהתאם לקבוע בטופס 2 "תקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981" או בטופס 4 "אישור להספקת חשמל/מים/טלפון לפי תקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981."

בתקנה 16.02 (יא) בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נקבע כי "האחראי לביקורת ימסור למהנדס בגמר הבנייה אסמכתה בכתב המוכיחה לדעת המהנדס שהטיפול בפסולת הבניין הוסדר בהתאם לתנאי ההיתר".

בבדיקה נמצא כי לוועדה המקומית ולרשות הרישוי לא הוגדרו כל נהלים והנחיות לנושא הפיקוח על פינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.

להלן דוגמאות הממחישות את הצורך בהגדרת נוהל מסודר בנושא לוועדה המקומית ולרשות הרישוי:

- על פי מסמך "תוכנית מערך טיפול בפסולת בניין בירושלים – פנייה לקרן לשמירת הניקיון" מאת הרשות לאיכות הסביבה וקיימות 2023, כמות פסולת הבניין ועודפי העפר המוערכת בעיר היא כ-720 אלף טון בשנה (מתוכם כ-400 אלף טון מבנייה חדשה, הריסה ותשתיות המחויבים בבקשת היתר בנייה, ו-320 אלף טון משיפוצים). לעומת זאת על פי מסמך "נתוני פס"ב (פסולת בניין) טופס 4" מאת הרשות לאיכות הסביבה וקיימות, כמות פסולת הבניין ועודפי העפר בשנת 2022 המדווחת בטופסי 4 הייתה 217 אלף טון בלבד, פער המסתכם בלפחות 183 אלף טון, שאינם מדווחים בטופסי 4 – גמר בנייה (שיעור של כ-84% מכמות הפסולת המדווחת).

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי מסר לביקורת הסבר לפערים:

- הערכת חסר של הכמויות המוצהרות במסגרת היתר בנייה. עד לאחרונה השתמשו בטבלת חישוב פסולת גנרית מיושנת (כ-10 טון/100 מ"ר בנייה חדשה, 50 טון/100 מ"ר הריסה) לעומת מספרים מעודכנים שיש כיום בנוהל של המשרד להגנת הסביבה ומינהל התכנון (כ-20 טון/100 מ"ר בנייה חדשה ו-150 טון/100 מ"ר הריסה).

- רוב הפסולת המדווחת (כ-85%) תואמת להצהרה הגנרית, דבר המעיד על הנפקת תעודות שלא בהתאם לכמויות בפועל.

הביקורת מציינת כי דוגמה לכך ניתן לראות אף במכרז פומבי עירוני מספר 132.2023 "בניית מועדון נוער מעלה הזיתים" – בסעיף 5א בנספח ז' "כתב התחייבות והוראות פינוי פסולת בפריקטים לבנייה, שיפוץ ופיתוח" צוין כי "בתום ביצוע העבודה ו/או השירותים... הקבלן מתחייב להציג בפני המנהל תעודה מאת אתר הפינוי המעידה על סך הכול כמות הפסולת שפירק באתר הפינוי בקשר עם ההסכם עם העירייה. התעודה תשקף את כמות הפסולת שנקובה באומדן, בקירוב, בכפוף לאישור המנהל כאמור להלן".

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי הוסיף עוד כי חלק מהפערים נובעים גם בשל:

- מקרים רבים, בעיקר בעבר, שאינם מגיעים כלל לטופס 4 לסגור את ההיתר, ואין מעקב - בבנייה עד סדר גודל מסוים.
- מקרים רבים של החבאת הפסולת או של גריסה לא מאושרת באתרי העבודה במטרה לחסוך בעלויות ההובלה.
- שפיכת פסולת לא חוקית.

סגן מהנדס העיר וסגן ראש מינהל תכנון לביצוע רישוי ופיקוח, מנהל האגף לפיקוח על הבנייה, מנהל מחלקה בכיר להנדסת סביבה ומנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי, מסרו לביקורת כי **לועדה המקומית ולרשות הרישוי לא הוגדרו כל נהלים והנחיות בנושא.**

נהלים ישנים, לא רלוונטיים ולא נאותים

בפורטל העירוני וכן בדף הנהלים של הרשות העירונית לאיכות הסביבה וקיימות, נכון ל-13.11.2023 מופיעים הנהלים האלה:

- נוהל 04.05.11 "תביעה משפטית על השלכת פסולת בניין על פי חוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984".
- נוהל 05.04.01 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה".
- נוהל 04.05.28 "פינוי פסולת בנייה משיפוצים".

יער כי היחידות העירוניות הרלוונטיות לנושא, כמו: אגף אכיפה ושיטור עירוני ואגף שפ"ע, אינן משתמשות ואינן פועלות על פי הנהלים לעיל, מבלי שהגורמים המוסמכים אישרו לבטל או שלא לפעול על פיהם.

מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי "לא ידוע לנו על נהלים כאלה".

במקום הנהלים לעיל, אגף אכיפה ושיטור עירוני פעל עד 8.11.2023 על פי "תמצית נוהל הצבת המכולות המתוקן". ב-9.11.2023 הוצגו לביקורת מסמכים מעודכנים "נוהל הצבת מכולות" ו"נוהל עבודה אגף אכיפה ושיטור – אגף לקידום עסקים – תביעה עירונית", החתומים על ידי ראש צוות בכיר – תביעה, מרחבי וקהילתי.

יצוין כי כל המסמכים לעיל אינם מופיעים בפורטל העירוני, ואינם מאושרים כנהלים עירוניים באופן סופי.

יצוין עוד כי נוהל "רישוי זמני של מגרסות באתרי בנייה" שהביקורת קיבלה מהרשות לאיכות הסביבה וקיימות, לא מופיע גם הוא בפורטל.

מעיון בהנחיה 420.600 "ניהול עודפי חפירה ופסולת בניין" של חברת מוריה עולה כי היא אינה תואמת את לשון החוק והנחיות המשרד להגנת הסביבה. כך לדוגמה, כדי לקבל אישור התחלת עבודה, ההנחיה מאפשרת לקבלנים להגיש עם תחילת העבודות ולא לפני תחילתן את הצהרת הנפח התיאורטי של פסולת הבניין לפי אומדן המתכנן, חוזי התקשרות עם אתרים ייעודיים לקליטת

עודפי חפירה, פסולת בניין וחומרי מילוי (סעיף 6.1.9). כמו כן אין בהנחיה כל חיוב אלא רק אזכור של "נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה באמצעות חוק התכנון והבנייה", 2016, של המשרד להגנת הסביבה.

לדוגמה, בפרויקט 1061 מקטע 10, רומרין רק"ל קו כחול – החלו בעבודות בטרם בוצעה התקשרות עם אתר מוסדר לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר.

מחברת מוריה נמסר לביקורת כי בנוגע להנחיה 420.600 "ניהול עודפי חפירה ופסולת בניין" של חברת מוריה, יובהר כי האמור בה לא עומד בסתירה להוראות חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, שהרי בהתאם להוראת סעיף 6.1.8 להנחיה, כתנאי לתחילת ביצוע העבודות נדרש הקבלן להגיש למחלקה לאיכות הסביבה בעירייה מסמך החתום על ידי מפעיל אתר לפסולת בניין המציג הסכם בדבר קליטת פסולת הבניין ועודפי העפר.

יודגש, כי סעיף 6.1.9 להנחיה הוא סעיף משלים לסעיף 6.1.8, אשר אין באמור בו כדי לגרוע מן החובה המוטלת על הקבלן להציג הסכם התקשרות חתום כתנאי לתחילת ביצוע, ואף מוסיף דרישה להתחייבות נוספת מצד הקבלן, להכין תוכנית ניהול עודפי עפר כחלק מתוכנית הניהול הסביבתית של הפרויקט.

בנוגע להתחלת העבודות בפרויקט 1061 מקטע 10, רומרין רק"ל קו כחול טרם התקשרות עם אתר מוסדר לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר, יובהר ויודגש כי הנושא טופל מיידית, והקבלן המבצע את העבודות הציג הסכם התקשרות חתום עם מטמנה מאושרת מייד עם תחילת הביצוע, כפי שמופיע באופן מסודר במערכת ה"רמדור". כמו כן, בהמשך לאמור הועברה וחודדה ההנחיה שלפיה טרם תחילת עבודות בפועל בשטח נדרש הקבלן המבצע להציג הסכמי פינוי פסולת ועודפי עפר עם מטמנות מאושרות, כתנאי לתחילת ביצוע העבודות כאמור.

הביקורת מעירה כי חלה חובה להציג את ההתקשרויות עם אתרים ומובילים מוסדרים כתנאי לקבלת היתר בנייה ולא כתנאי להתחלת עבודות, וכפועל יוצא לא לאחר תחילת העבודות.

תחשיב בחסר של אומדן פסולת הבניין ועודפי העפר

הביקורת מעירה כי עד ספטמבר 2023, העירייה הסתמכה על נוהל ישן ולא מעודכן משנת 2002 של המשרד להגנת הסביבה, "נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין באמצעות חוק התכנון והבנייה", אף על פי שבשנת 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה נוהל מעודכן "פינוי מוסדר של פסולת בניין בהתאם לתקנה 56(א) (2) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016", ולמרות העובדה שכבר בדצמבר 2020 הודיעה העירייה למבקר המדינה כי "תקבל ותפעל בהתאם לכל הנחיה בעניין המפתח, כפי שיוזר המשרד להגנת הסביבה".

כך לדוגמה: העירייה וחברת מוריה, נכון למועד הביקורת, פועלות על פי המפתח משנת 2002, דהיינו חיוב בפינוי 10 טונות פסולת בניין ל-100 מ"ר של בנייה למגורים, אף על פי שכבר בשנת 2016 המפתח שונה ל-20 טונות פסולת בניין ל-100 מ"ר של בנייה למגורים, קרי המשרד להגנת הסביבה מחייב כמות פינוי וטיפול בפסולת בניין פי שניים מהכמות שהעירייה המשיכה לחייב.

בסיוור הביקורת ב-22.1.2024 בפרויקט "חניון בייט" וב"מקטע 61 כחול" המנוהלים על ידי חברת מוריה, נמצא כי משתמשים במפתח הישן משנת 2002 לגבי הערכה בחסר של פסולת הבניין ועודפי העפר, ולא במפתח משנת 2016.

כך לדוגמה, בטופס "הצהרה וחישוב כמות פסולת בניין" של חניון בייט העריכו כי כמות פסולת הבניין שיש לפנות בגין:

- סעיף "הריסה" – 2,162 טון על פי מפתח של 50 טון לכל מ"ר, בעוד שהמדד הנכון משנת 2016 הוא פי שלושה, 150 טון לכל מ"ר, קרי 6,486 טון.
- סעיף "בנייה מסחר ותעשייה" – 349 טון (6 טון לכל מ"ר) בעוד שעל פי המפתח משנת 2016 היו צריכים לפנות 582 טון (10 טון לכל מ"ר).

יצוין כי במהלך בדיקת הביקורת החלה העירייה לבחון שימוש במפתח החדש משנת 2016 אך מבלי לחייב עבודה על פיו באופן גורף.

בפגישת הביקורת עם מוריה ב-25.1.2024 הנחה סמנכ"ל רכבות את (PMO Project Management Officer) חטיבת רכבות ואיכות הסביבה, להוציא מכתב רשמי בדבר שימוש במפתח המעודכן משנת 2016.

מחברת מוריה נמסר לביקורת כי במסגרת היתרי הבנייה שניתנים לחברה מטעם העירייה מצוינת כמות הפסולת הצפויה ועודפי העפר בכל פרויקט, בהיותה הגורם המאסדר והמורשה בנושא זה, מבלי שניתן לחברת מוריה שיקול דעת בנושא. למותר לציין כי חברת מוריה תפעל על פי כל מפתח שתקבע העירייה ויצוין בהיתרי הבנייה שיונפקו מטעמה.

הביקורת מעירה כי על פי סעיף 2.1.3 בנוהל המשרד להגנת הסביבה, "לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה, בהתאם להנחיות תקנה 56 (א)(2) לתקנות התכנון והבנייה" חויב כי "על מבקש ההיתר להעביר את אישור ההתקשרות שלו עם אתר הטיפול המוסדר ועם מוביל מורשה לרשות הרישוי המקומית, כשהוא מלא וחתום ומצורף אליו טופס **הצהרה** על כמות פסולת הבניין הצפויה להיווצר במסגרת עבודות הבנייה נשוא ההיתר" (ההדגשה במקור). עוד מצוין כי גם בהנחיה המקצועית של חברת מוריה "ניהול עודפי חפירה ופסולת בניין" צוין בסעיף 6.1.9 כי יש להגיש "הצהרת נפח תיאורטי לפי אומדן המתכנן". בסעיף 10 צוין כי "מסמכים קשורים ונלווים על פי נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה באמצעות חוק התכנון והבנייה, המשרד להגנת הסביבה – אפריל 2016", כך שעל חברת מוריה היה לוודא כי כמויות פסולת הבניין המתוכננות להיווצר תואמות לכמויות על פי מפתח המשרד להגנת הסביבה, וזאת טרם הגשת הבקשה להיתר בנייה ואישורה על ידי רשות הרישוי העירונית.

היעדר גורם עירוני מתכלל

בבדיקה עלה כי טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר מבוצע בין כמה יחידות וגורמים מבלי שהיה גורם עירוני אחד שירכז ויתכלל את הנושא ומבלי שתהיה מערכת מחשוב, תפעול ומידע עירונית אחודה המסנכרנת את כלל הפעילות העירונית בנושא, ומציגה ומדווחת את הנתונים והמידע באופן אחוד ומרוכז לכל הגורמים העירוניים הרלוונטיים.

דוגמאות ליחידות עירוניות ולמערכות עירוניות המשתתפות בתהליך:

אגף רישוי בנייה ואגף פיקוח על הבנייה – אחראים למתן היתרי הבנייה וההריסה ואישור גמר בנייה ואכלוס (טופס 4), תוך וידוא עמידה בתקינה בנוגע לפסולת בניין ועודפי עפר. לרוב, ניהול הנושא נעשה במערכת העירונית "ייעודי קרקע".

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי ברשות לאיכות הסביבה וקיימות – אחראי לריכוז כלל המידע בנושא פסולת מוצקה, וכפועל יוצא ריכוז כלל תעודות ההובלה, השקילה והמיחזור של פסולת בניין ועודפי עפר ומתן אישורים בהתאם. מנהל גם את הקשר לנושא עם גורמים חיצוניים כמו: המשרד להגנת הסביבה, קמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי. ניהול הנושא מתבצע לרוב באמצעות הדוא"ל.

אגף לקידום עסקים – אחראי בין היתר גם למתן רישיון עסק למובילים, לאתרי הטיפול והפינוי ולמגרסות של פסולת בניין ועודפי עפר. ניהול הנושא מבוצע באמצעות המערכת העירונית "רמה".

אגף אכיפה ושיטור עירוני – אחראי לאכיפה גם בנושא פסולת בניין ועודפי עפר, הצבת מכולות במרחב הציבורי ושפיכה באתרים לא מאושרים ומובילים לא חוקיים. ניהול הנושא מבוצע לרוב במערכת העירונית "אכיפה ושיטור".

אגף שפ"ע – פינוי פסולת בניין שאגף האכיפה והשיטור העירוני אינו מאתר את בעליו, או פסולת בניין מעבודות של האגף.

אגף תברואה – אחראי לניקיון המרחב הציבורי, ובין היתר למבצעים מיוחדים לניקיון המרחב מפסולת בניין ועודפי עפר, בדגש על אזור מזרח העיר, באמצעות התקשרות במיקור חוץ.

אגף לשירותי חנייה – אחראי לניהול החנייה בעיר, בין היתר מרכז את נושא הגבייה והתשלום להצבת מכולות פסולת בניין ועפר בחנייה מוסדרת (כחול-לבן). ניהול תשלומי אגרות החנייה מבוצע במערכת העירונית "חיובית".

חברת "מוריה – החברה לפיתוח ירושלים בע"מ" – מופקדת על ניהול וביצוע פרויקטים של בנייה, פיתוח ותשתיות מרכזיים בעיר, באמצעות מיקור חוץ. חברת "ג' " מנהלת ומפקחת על נושא איכות הסביבה בחטיבת רכבות ותשתיות בלבד (ולא ביתר החטיבות במוריה: פיתוח אורבני ומבנים), לרבות נושא פסולת בניין ועודפי עפר באמצעות מערכת "רמדור" – מערכת לניהול פרויקטים ומסמכים הנדסיים. חברת מוריה מסרה לביקורת שבחטיבת רכבות יש רפרנט ייעודי לנושא איכות הסביבה, המתכלל את הנושא גם ברמת החברה בסיוע של חברות מקצועיות חיצוניות.

לוח 1: פרויקטים פעילים במוריה – ינואר 2024

חטיבה/אזור	פרויקטים פעילים
אורבנית	150
רכבות	41
מבנים	29
תשתיות	27
מזרח ירושלים	14
סה"כ	261

הערה: על פי פירוט פרויקטים שהועבר לביקורת מחברת מוריה.

יצוין כי חברת "מוריה" בפרויקטים שהיא מנהלת כגון: "חניון בייט" ו"מקטע 61", קטע 36.2 צומת בר אילן, נת"צ בגין – סיפקה לביקורת תיעודים המרוכזים במערכת "רמדור". עם זאת, תיעודים כגון: תעודות משלוח ושקילה של עודפי עפר, אישורי הרשות העירונית לאיכות הסביבה לגבי בדיקת כמויות פסולת בניין ועודפי עפר בסיום הפרויקטים כדי להנפיק אישורי טופס 4 – לא נמצאים במערכת ולא נמצא תיעוד מודפס לכך, וזאת לעומת אישורים שכן מתועדים מיחידות אחרות עירוניות כגון: אגף תוש"ה, מחלקת מאור.

מחטיבת רכבות ואיכות הסביבה נמסר לביקורת כי טופסי 4 מתועדים במערכת והם ניתנים לאחר אישור הרשות לאיכות הסביבה. לגבי תעודות בנוגע לעודפי עפר מסר כי יש בידי מוריה אך ורק תצהירים מהאתר הקולט לגבי כלל הכמות שמתעתדת להיקלט בו.

מנהל אגף מחשוב ומערכות מידע מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו אין מערכת המתכללת נושא זה, למעט מערכת הפיקוח העירוני העונה בעיקר על נושא הדוחות, ומערכת המוקד העירוני שמקבלת תלונות בנושא.

תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית

תוכניות עבודה שנתית ורב-שנתית הן הביטוי בפועל לפעולות שהעירייה נוקטת כדי לבצע את ייעודה, חובותיה וסמכויותיה בנוגע לטיפול העירוני בפסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרים, המובלים והמטופלים בגבולות העיר ומחוצה לה.

בסעיף 2א' בהחלטת ממשלה 2927, משנת 2003 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין" נקבע כי "משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה ינחו את הרשויות המקומיות, ובכלל זה עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, להכין תוכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת הבניין הנוצרת או המצויה בשטח".

נמצא כי אין תוכניות שנתית ורב-שנתית לנושא פסולת הבניין ועודפי העפר ברחבי העיר, ביחידות העירוניות האלה: אגף שפ"ע, אגף אכיפה ושיטור עירוני, אגף תברואה, אגף רישוי בנייה, אגף פיקוח על הבנייה.

מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי התוכנית נקבעת על פי קריאות מוקד והטיפול המיידי הנדרש, וכמו כן מופנות בקשות מאגף אכיפה. לא יכולה להיות תוכנית עבודה מסודרת לנושא, שכן הפעולות נעשות בתגובה לפניות ולא על פי תוכנית מוגדרת מראש.

עוד יצוין כי רק בשנת 2023, עשרים שנה לאחר החלטת הממשלה 2927, "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", גובשה בעירייה תוכנית שנתית ורב-שנתית, החל משנת 2024 ועד שנת 2032 "תוכנית מערך טיפול בפסולת בניין בירושלים – פנייה לקרן לשמירת הניקיון". מהרשות לאיכות הסביבה וקיימות נמסר כי התוכנית גובשה בהתאם להחלטת ממשלה 1516 מ-29.5.2022 בנושא "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר" ולהחלטת הקרן לשמירת הניקיון מ-7.9.2022 לגבי תמיכה במערך עירוני לטיפול בפסולת, בסכום של עד 10 מיליון ש"ח, כדלקמן:

לוח 2: משימות ופירוט עלויות, תוכנית מערך טיפול בפסולת בניין בירושלים – פנייה לקרן לשמירת הניקיון

היחידה	פירוט משימה	משך המשימה (חודשים)	עלות כוללת (ש"ח כולל מע"מ)
הרשות לאיכות הסביבה וקיימות	ניהול הפרויקט	48	588,000
	יועצי כלכלה מעגלית ופיילוט		300,000
	מנהלי מערכת ניהול פסולת ברישוי הבנייה	48	1,140,000
	מערכת המידע של מערך ניהול הפסולת והרישוי	48	96,000
	4 מצלמות LPR (זיהוי לוחית רישוי רכב)		270,000
	הליך שיתוף הציבור		238,510
	הכשרה והטמעה בקרב קבלני איגוד ועירייה - 8 קורסים		160,000
	5 מצלמות שטח		25,000
אגף אכיפה ושיטור עירוני	רכש 2 רחפנים + רישיונות + הכשרה		160,000
	רכש תוכנה וייעוץ – תשתית ציפים (שבבים) במשל"ט (מרכז שליטה)	48	298,000
	כוח אדם במשל"ט – 2 עובדים	50	1,187,500
	סבסוד ציפים (שבבים) עבור מובילי פסולת		350,000
	רכש תוכנה ו-600 שעות ייעוץ מערך שקילה + רישוי בנייה		180,000
	אכיפת שטח - 2 כלי רכב	56	1,218,000
	6 פקחי שטח	56	3,990,000
	בצ"מ (בלתי צפוי מראש)		1,010,101
סה"כ			11,111,111

הערה: הנתונים לקוחים מהרשות העירונית לאיכות הסביבה וקיימות – עיבוד הנתונים על ידי הביקורת.

אי תיקון ליקויים מדוחות ביקורת קודמים

נציין כי בבדיקה זו עלו ליקויים הזהים לאלה שעלו בדוחות ביקורת קודמים בנושא וטרם תוקנו.

להלן ההמלצות שניתנו בדוחות הקודמים לנושא:

"מיחזור פסולת", דוח שנתי 2010/11

- באתר העירוני קיימות רשימות לא מעודכנות של אתרי פינוי פסולת הבניין, של מובילי פסולת הבניין ושל תוקפם של רישיונות העסק.
- נוהל עירוני 55.3016-1 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה", אינו מעודכן, תופעת השלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים לרבות בפרויקטים עירוניים.
- שיעור הפסולת שפונתה למיחזור עומד על 7% בלבד בעוד שעל פי תקנות "איסוף פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור)", התשנ"ח-1998, חלה חובה כי יפנו למיחזור כ-25%.
- דוחות האתר העירוני "דנו" לפינוי פסולת בניין, אינם מלאים ואינם מתועדים במלואם בעירייה, כמות פסולת הבניין הנכנסת לתחנת המעבר העירונית "דנו" קטנה מזו שהוערכה בחוזה. לא פורט לא בשילוט התחנה ולא באתר העירוני כי כל דורש יכול לקבל את פסולת הבניין הגרוסה והממוחזרת ללא תשלום.

"מפגעים סביבתיים: מניעה, טיפול ואכיפה", דוח שנתי 2018

- ליקויים בהתוויית המדיניות ובתכלול הטיפול במפגעי איכות סביבה.
- מימוש חלקי של מיזמים למניעת שפיכת פסולת בניין.
- קיימים עשרות אתרים בקרבת שכונות מגורים לאורך קו התפר שנפגעו עקב שפיכת פסולת בניין.
- טרם נמצא אתר משותף לעיריות ירושלים ומעלה אדומים להטמנת עודפי עפר.
- המחלקה לאיכות הסביבה אינה מקבלת דוח כניסות פסולת בניין למטמנת הפסולת או לתחנות המעבר, וממילא גם אינה מבצעת בדיקות כלשהן בנושא זה.

יצוין כי בבדיקה הנוכחית עלה כי התיעוד המתקבל ונבדק על ידי כלל הגורמים העירוניים הרלוונטיים, כמו: הרשות לאיכות הסביבה, אגף אכיפה ושיטור עירוני, מינהל תכנון ותשתיות, חברת מוריה (באמצעות חברת ג') הוא חלקי.

- לא נערך פילוח של היקף הפניות היוזמות של גורמי האכיפה בגין מפגעי איכות סביבה. כך למשל, מקורן של רובן המכריע של התלונות המנותבות למחלקה לאיכות הסביבה הוא הציבור, בעוד שכ-90% מסך כל הפניות בנושא שפיכת פסולת בנייה דווחו על ידי פקחי האגף לאכיפה ושיטור עירוני במהלך פעילות יזומה שערכו לאיתור מפגעי סביבה.
- קושי בעמידה ביעדי הזמן שהוגדרו לטיפול בתלונות.

מסקנות

הטיפול והפיקוח העירוני בנושא פסולת בניין ועודפי העפר שמקורם מתוך העיר או המובלים אליה מבחוץ, נפגעים באופן מהותי. הדבר מתבטא בהיעדר מדיניות עירונית ותוכנית-אב אסטרטגית, היעדר נהלים והנחיות לוועדה המקומית ולרשות הרישוי, נהלים ישנים ולא רלוונטיים ליחידות המקצועיות, אי קיום הנחיות ונוהלי המשרד להגנת הסביבה באופן מלא, היעדר גורם מרכזי ומערכת עירונית אחודה המתכללים את הנושא והיעדר תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות לנושא. כל אלה מביאים לביצוע עבירות בתחום.

המלצות

1. על הוועדה העירונית לאיכות הסביבה, מועצת העירייה והנהלת העירייה לקבוע מדיניות ותוכנית-אב אסטרטגית לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ופיקוח עליו, ולוודא את יישומה באופן שוטף באמצעות דיונים, קבלת דיווחים שוטפים וקביעת נהלים והנחיות.
2. לקבוע נוהלי עבודה והנחיות עבודה לוועדה המקומית ולרשות הרישוי בכל הנוגע לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ולפיקוח עליו, ולהקפיד על יישומם.
3. לעדכן את נוהלי העבודה והנחיות העבודה ליחידות המקצועיות, בהתאם לחוק, לתקינה ולמצב בפועל, ולוודא כי הם מיושמים בפועל.
4. למנות גורם עירוני שירכז ויתכלל את כלל הטיפול בנושא פסולת הבניין ועודפי העפר, לרבות בנושא פסולת בניין הנגרמת משיפוצים, ויוודא כי המלצות הביקורת והרגולטורים (כגון, המשרד להגנת הסביבה) ייושמו.
5. להקים מערכת עירונית אחודה המרכזת ומתכללת את כלל הנתונים, המידע והתפעול בנושא פסולת בניין ועודפי עפר, כדוגמת "רמדור", לרבות מידע בנושא פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפרויקטים הנדסיים עירוניים ושל התאגידים העירוניים.
6. לוודא כי לכל יחידה עירונית הרלוונטית לנושא הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר והפיקוח עליו יש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית לנושא, ולוודא את יישומן ממקורות עירוניים וחץ-עירוניים.

תגובת המבוקרים

הרשות לאיכות הסביבה וקיימות

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי הוא הגורם המרכזי והמתכלל. יתרה מזאת, יש חוסר כוח אדם ברור לנושא. קיימת מדיניות עירונית, ותוכנית אב בפיתוח. הסטטוס כעת הוא 4.3.2024. ממתנים לתקציב ייעודי לטובת התחלת יישום תוכנית האב. חלק מהתוכנית כבר בפיתוח, למשל אגרה ייעודית, כלכלה מעגלית, תכנון מתקן פסולת בניין ועוד. בהמשך לתוכנית אב יופעל פרויקטור להקמת מערכת אחודה המרכזת ומתכללת את כלל הנתונים והמידע. יש הנחיות ברורות לאורך

תהליך היתר הבנייה, לרבות תחילת עבודות (טופס 2) וסיום עבודות (טופס 4). הרשות בשיפור מתמיד של הנהלים בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה ומהנדס העיר.

מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני

ממצגת תוכנית עבודה רב-שנתית אשר הוגשה למשרד להגנת הסביבה, ניתן להתרשם מרקע כללי על יחידות מחלקת שפיכת פסולת, דוגמאות לעשייה, נהלים, נתונים ועוד. יש לציין שאנו עובדים על פי תוכנית עבודה זו ובאופן יזום.

התייחסות הביקורת

אגף אכיפה ושיטור עירוני לא הציג בפני הביקורת תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית מסודרת ומאושרת על ידי הנהלת העירייה. כאמור מדובר במצגת ולא בתוכנית עבודה מסודרת, שכן אין בה פירוט תקציבים ומרכיבים נוספים האמורים להיכלל בתוכנית עבודה.

משנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית

נוהלי העבודה והנחיות העבודה ליחידות המקצועיות מתעדכנות באופן שוטף מעת לעת ומועברות באמצעות קורסים והדרכות שוטפות ליחידות המקצועיות השונות. יצוין כי בנושא אכיפת הפסולת ישנו ליווי צמוד על ידי רפרנט ייעודי בדרגת ראש צוות באגף התביעה העירונית, אשר מעביר - נוסף על ההדרכות השוטפות - גם ליווי משפטי צמוד על בסיס יומיומי לצוותי אכיפת הפסולת.

מנהל אגף מחשוב ומערכות מידע

ככל שימונה גורם שיתכלל את נושא פסולת בניין ועודפי עפר בעירייה, אנו נפעל מולו להתאמת מערכת מתאימה.

חברת מוריה

בעניין תעודות משלוח ושקילה של עודפי עפר במערכת ה"רמדור", יובהר כי מדובר בכמות רבה ביותר של מסמכים ותעודות שונות אשר תיעודם במערכת יצריך הקצאה בלתי סבירה של משאבים, כאשר מסמכים אלו מהווים תנאי הכרחי לקבלת טופס 4, ומשכך עוברים בחינה על ידי הגורמים המוסמכים והמורשים מטעם העירייה.

בנוסף, חברת מוריה מנהלת בימים אלו פיילוט במסגרת הקו הכחול, שבו כתנאי לתשלום חלקי בגין פינוי עפר ופסולת, יידרש הקבלן המבצע להמציא בטופס ייעודי את ריכוז הפינויים של החודש העוקב. בכך, הדבר יבטיח מעקב ובקרה צמודים ושוטפים בזמן אמת על פינוי עודפי עפר, בנוסף לבקרה בסוף הפרויקט כתנאי לקבלת טופס 4.

פרק שני

קביעת אתרים לפינוי פסולת בניין, ופיקוח עירוני עליהם

החקיקה מחייבת את העירייה, מתוקף תפקידה, אחריותה וסמכותה, לפקח ולהסדיר כי פסולת הבניין ועודפי העפר יפונו ויטופלו אך ורק באתרים ייעודיים המאושרים לכך.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, מסמך את הרשויות המקומיות לאכוף מכלול של חוקים הנמנים בתוספת לחוק, ובהם חוקים העוסקים בפינוי מפגעים ובאיסור השלכת פסולת, ומסמך את ראשיהן למנות מפקחים מבין עובדי הרשות המקומית שתפקידם לפקח על האכיפה.

הצעת חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 24) (טיפול בפסולת בניין), התשע"ט-2018 (אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ב-12.11.2018), והצעת חוק (פרטית) שמירת הניקיון (תיקון – טיפול בפסולת בניין), התשפ"ג-2023 (בהכנה לקריאה הראשונה בוועדה) נכון ל-22.5.2023, ובפרק ו' (פסולת בניין) מתוך הצעת חוק (ממשלתית) התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 [פוצלה לפי סעיף 84(ב) לתקנון], (בהכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית בוועדת הפנים והגנת הסביבה, נכון ל-22.5.2023). מטרתם של תיקוני החקיקה הללו היא למנוע, או לכל הפחות לצמצם, את השלכתה של פסולת בניין ברשות הרבים בצורה בלתי חוקית ותוך פגיעה בסביבה. זאת באמצעות הטלת חובה על יצרן פסולת הבניין לפנות את כל הפסולת שהוא מחזיק בה באמצעות כלי אצירה רשומים שיוצבו על ידי בעל מתקן מורשה לטיפול או לסילוק פסולת בניין ובהתאם להתקשרות ביניהם.

בגבולות העיר יש שני אתרים בלבד לטיפול בפסולת בניין, הממוקמים באזור תעשייה עטרות: "מנ"מ", "מ"ז"י".

בתקנות 55(א) ו-56(א)(2) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, נקבע כי "פסולת הבנייה תפונה אל אתר מורשה על פי כל דין לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה או מיד לאחר השלמתה".

בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע כי חלה חובה לפנות ולטפל בפסולת בניין אך ורק באתרים ייעודיים לכך, שלהם רישיון עסק בתוקף ועד לתקופה של 15 שנים על פי קבוצה 5 "מים ופסולת" בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.

בסעיף 7 לחוק שמירת הניקיון, נקבע כי "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר... הרשות המקומית תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור".

בסעיף 2.1 בנוהל המשרד להגנת הסביבה ל"אכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין באמצעות חוק התכנון והבנייה", 2016, נקבע כי "חובה על כל מבקש היתר בנייה להתקשר עם אתר מוסדר לטיפול בפסולת בניין, לפי רשימת האתרים המאושרים על ידי המשרד להגנת הסביבה. בחירת האתר המוסדר תתבצע על ידי מבקש ההיתר. חובה זו מהווה חלק בלתי נפרד מתנאי ההיתר".

בישראל קיימים ארבעה סוגי אתרים לפסולת בניין ועודפי עפר:

- **תחנת מעבר** (תחנה זמנית) – מתקן נייח וקבוע לצורך העברה של פסולת בניין מכלי קיבול אחד לכלי קיבול שני, לרוב ממכולות המובילות פסולת בניין למכל גדול יותר לצורך טיפול בה או סילוקה לאתרים מרוחקים וגדולים יותר, או לצורך מיון למרכיביה כדי למחזרה או לשימוש חוזר, בין היתר באמצעות מגרסות (לרוב יימצאו בתוך גבולות העיר).
- **מטמנה** – אתר שבו מטמינים (קוברים) את פסולת הבניין. "הטמנת פסולת בקרקע היא שיטת הטיפול בפסולת בעלת ההשלכות הסביבתיות השליליות ביותר מבין השיטות הקיימות" (על פי דוח מבקר המדינה "הקרבן לשמירת הניקיון – היבטים כספיים", 2022).
- מטמנות לעודפי עפר בלבד**, לדוגמה: אדמה ורכיבי אדמה בלבד המוצאים בפרויקטים לבנייה.
- מטמנות לפסולת בניין** – שנוסף על אדמה ורכיביה יש בה גם פסולת בניין כגון: ברזלים, פלסטיק, בלוקים, גומי וכו'.
- **אתר מיחזור** – אתר שבו ממחזרים את מרכיבי פסולת הבניין.
- **אתר מעורב** – אתר המאפשר גם הטמנת פסולת בניין וגם מיחזור.

תרשים 3: האחריות העירונית לנושא הטיפול בפסולת בניין



רישוי עסק

על פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, חלה חובה כי אתר הטמנה, מיון וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר יהיה בעל רישיון עסק בהתאם לקבוצת רישוי 5.1 "אשפה ופסולת, למעט פסולת חומרים מסוכנים" ופריט 6.1 "אחסנה – מקום המיועד לאחסנה, שאינו טעון רישוי לפי פרט אחר בתוספת זו, ששטחו 50 מ"ר ומעלה, בין מקורה ובין שאינו מקורה".

היעדר הכשרה והדרכה בנושא רישוי עסקים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר

נמצא כי בשלוש השנים האחרונות לא בוצעה כל הדרכה והכשרה, לרבות על אודות ממשקי העבודה בין הגורמים העירוניים והחוץ-עירוניים הרלוונטיים לנושא, לא באגף לקידום עסקים ולא ביחידות אחרות בעירייה.

הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי "בשלוש השנים האחרונות לא בוצעה כל הדרכה או הכשרה בנושא, למעט ההדרכה שהתקיימה בחודש ספטמבר 2023 עם המשרד להגנת הסביבה, וזאת לאור הירתמותנו לסייע להם בביקורים בעסקים (מפעלי בטון בעטרות) לשם תיעוד עבור המשרד".

מערכת רישוי עסקים "רמה"

תהליך רישוי עסק מתחיל בפתיחת הבקשה במערכת ה"רמה" העירונית. בעת פתיחת הבקשה נשלחות הפניות לנותני האישור כמו: כיבוי אש, משטרה, הנדסה, על פי הפריט בצו רישוי עסקים. יוער כי למערכת "רמה" אין ממשק עם מערכות עירוניות אחרות כמו מערכת הפיקוח ומערכת ייעודי הקרקע, העשויות להתריע על הפרה או אי עמידה בתנאי הרישיון ולחייב נקיטת פעולות בהתאם. הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת: "אנו לא מכירים מערכת אחרת, אנו עובדים עם מערכת תפעולית בשם 'רמה' והתייחסות הגורמים מוזנת במערכת זו".

אתר מנ"מ

אתר מנ"מ, הוא תחנת מעבר ומיון ותחנת טיפול בפסולת בניין ועודפי עפר הממוקם באזור התעשייה עטרות.

בבדיקה נמצא כי לאתר זה יש רישיון עסק מהעירייה עד 31.12.2028.

בסיום הביקורת שנערך ב-22.1.2024 בפרויקט "חניון בייט", המנוהל על ידי חברת מוריה, נמצא כי במערכת "רמדור" יש הסכם התקשרות עם האתר.

יצוין כי:

- הסכם ההתקשרות אינו נושא תאריכים לא לגבי תקופת ההתקשרות ולא של יום עריכת המסמך.
- לא דורשים ולא בודקים תיעוד של רישיון העסק של האתר, ובחברת מוריה מסתפקים בבדיקת רישום האתר בטבלת המשרד להגנת הסביבה ועיריית ירושלים.
- בחברת מוריה לא מתבצעת כל הצלבת נתונים עם אתר הקליטה, ומסתפקים אך ורק בקבלת התיעוד מהמובילים.

חברת מוריה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי החוסרים הושלמו. עוד ציינה החברה כי היא אינה נדרשת לקיים בדיקה עצמאית בנוגע לרישיון העסק של אותם אתרים המופיעים ברשימת האתרים מאת המשרד להגנת הסביבה והעירייה וכי ביצוע הצלבה של כלל הנתונים יצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, על כן מבוצעת בדיקה מדגמית על ידי חברה חיצונית.

הביקורת מעירה כי בסעיף 6.1.5 בהנחיה מקצועית של חברת מוריה "ניהול עודפי חפירה ופסולת בניין" נקבע כי "כל העבודות הנוגעות לפסולת הבניין ועודפי העפר לרבות הובלתם, מחזורם והטמנתם יבוצעו על ידי עסקים בעלי רישיון עסק מתאים על פי סעיף 5.1 ב' בצו רישוי עסקים – 1996, **עבודתם תותר רק לאחר הצגת רישיון עסק כדיון**". קרי חלה עליהם חובה שלא להסתפק ברשימה בלבד אלא לבדוק טרם ההתקשרות שרישיון העסק בתוקף.

עוד יוער כי בבדיקה עלה שלא מתבצעת כל הצלבת מידע עם האתרים, לא באופן שוטף ולא בעקבות הבדיקה המדגמית של החברה החיצונית.

אתר מ"ז

אתר מ"ז מטפל בפסולת בניין ועודפי עפר ואינו מטמנה; הוא ממוקם באזור התעשייה עטרות.

לאחר היה רישיון עסק בין התאריכים 29.6.2017 עד 31.12.2022.

בשל ליקויים סביבתיים ובשל התראות לקראת צו סגירה שניתנו מהמשרד להגנת הסביבה ניתנו לאתר שני היתרים זמניים: מ-4.3.2021 ועד 4.6.2021, ומ-15.7.2021 ועד 5.8.2021, כפוף לתשובת המשרד להגנת הסביבה.

נמצא כי לאתר זה אין רישיון עסק בתוקף מאת העירייה החל מ-6.8.2021, ואף על פי כן הוא מצוין באתר העירוני ברשימת אתרי הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר המאושרים על ידי העירייה.

יצוין כי אתר זה וכן כל האתרים הנמצאים ברשימה באתר העירוני אינם מופיעים במערכת ה-GIS העירונית - לא בזאת הפתוחה לכול באינטרנט ולא בזאת הפנימית הפתוחה לעובדים בלבד.

צו סגירה לאתר מ"ז מאת המשרד להגנת הסביבה

ב-14.8.2022 הוציא המשרד להגנת הסביבה צו סגירה למפעל מ"ז באזור התעשייה עטרות בירושלים בגין גרימת זיהום אוויר חמור, סיכון לבריאות הציבור ואי עמידה בתנאים הסביבתיים ברישיון העסק. זאת לאחר שגם בשנת 2020 הוצא לאתר צו סגירה על ידי המשרד בשל אי עמידה בתנאי רישיון העסק.

מבדיקת הביקורת עלה כי למרות צו הסגירה, גם העירייה וגם המשרד להגנת הסביבה ציינו את האתר ברשימה כאתר מאושר ומפוקח לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.

יתר על כן, נמצא כי העירייה המשיכה להפנות ולקבל חשבוניות ודוחות שקילה מהאתר, ובהתאם לכך לאשר בקשות היתרי בנייה וטופסי גמר בנייה ואישורי אכלוס (טופס 4), זאת למרות סגירת האתר בצו, ובניגוד לקבוע בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, בתקנות 55(א) ו-56(א) (2) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016.

לדוגמה:

- נמצאה תעודת שקילה ממ"ז מ-7.12.2021 בגין פסולת בניין ממכולה שיועדה לגריטה עקב החרמתה על ידי אגף אכיפה ושיטור עירוני. קרי העירייה הפנתה פסולת בניין השייך לה למ"ז אף על פי שהאגף לקידום עסקים שלל מהאתר את רישיון העסק כבר ב-6.8.2021.
- בדוח ביקורת פנימי של חברת מוריה בנושא "איכות הסביבה" בנוגע ל"מקטע 36, פרויקט 989 – נמצא הסכם עם מ"ז מ-29.06.2022. בהסכם לא מצוין משך תקופת ההתקשרות".
- נמצא כי הפרויקטים: כביש 437, טבעת עיסאווייה, מקטע 61 כחול, כביש 60 צפון, שז"ר של "מוריה", מפנים את פסולת הבניין למ"ז בשנת 2023, וזאת אף על פי שהן העירייה והן המשרד להגנת הסביבה שללו את רישיון העסק מהאתר כאמור כבר באוגוסט 2021.
- בסיוור הביקורת ב-22.1.2024 בפרויקט "מקטע 61 כחול", המנוהל על ידי "מוריה", נמצא במערכת "רמדור" כי יש הסכם התקשרות עם האתר.

יצוין כי:

- במוריה לא דורשים ולא בודקים תיעוד לגבי רישיון העסק של האתר ומסתפקים בבדיקת רישום האתר בטבלת המשרד להגנת הסביבה ועיריית ירושלים.
- במוריה לא מתבצעת כל הצלבת נתונים עם אתר הקליטה ומסתפקים אך ורק בקבלת התיעוד מהמובילים.

מחברת מוריה נמסר כי דבר מתן צו הסגירה לאתר לא הובא לידיעת החברה, וכפי שמצוין בדוח הביקורת, המשרד להגנת הסביבה והעירייה המשיכו לכלול אותו ברשימות האתרים המאושרים והמפוקחים אף לאחר מועד מתן צו הסגירה. עם היוודע הדבר לחברת מוריה נעשו בדיקות מול העירייה ובמהלכן נמסר למוריה כי אתר המטמנות האמור פעיל ומורשה, וכי הוא הוחזר לרשימות האתרים המורשים של המשרד להגנת הסביבה והעירייה.

הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי:

תהליך הרישוי והשתלשלות תיק הרישוי של מ"ז ממועד חידוש הרישיון – תיק רישוי שמספרו 8041501 פריטים 5.1א' – ג' הוא כדלקמן:

- העסק נכנס לתהליך חידוש רישיון בסוף שנת 2022, ונשלחו הפניות חדשות לכל גורמי האישור הרלוונטיים לפי החוק.
- לאחר אישורי הגורמים התבצעה ביקורת על ידי מתאם פעולות הבנייה באגף, בהתאם נדחתה על ידו הבקשה לחידוש עקב עבירות בנייה וקירוי ללא היתר בהיקף 6,400 מ"ר.
- לבקשת בעל העסק שהנושא ייבחן בוועדת חריגים, עלה הנושא לדיון בוועדת חריגים מספר 7.23 (ב-26.7.2023). החלטת הוועדה הייתה כי על העסק לפעול לקבלת היתר בנייה לכל המבנים והקירוי. נוסף על כך הוחלט לזמן את בעל העסק לפגישה עם נציגי הגנת הסביבה והיועץ המשפטי לצורך הסכמה על מתווה ואבני דרך והנפקת היתר, כפוף לחתימה על התחייבות.
- לאחר אישור כל גורמי הרישיון וחתימה על התחייבות ועמידה במתווה תנפיק רשות הרישוי היתר זמני, שיבוטל אם העסק יפר את תנאי הרישיון או לא יתקדם עם היתר הבנייה.
- ב-18.9.2023 הוציא המשרד להגנת הסביבה לעסק צו סגירה מינהלי שתוקפו ל-30 ימים.
- לאור האמור בסעיף ג' נקט האגף משנה זהירות והוציא הפניה חדשה למשרד להגנת הסביבה בבקשה למתן אישורו בהתניית תנאים חדשים (למרות העובדה שהמשרד לא דרש זאת גם אחרי שהוציא את צו הסגירה המינהלי).
- ב-28.11.2023 התקבל אישור מטעם המשרד להגנת הסביבה לשלושה חודשים.
- בשבוע הקרוב תתקיים ישיבת התייעצות עם התביעה העירונית, איכות הסביבה ונציג תכנון ובנייה בנוגע להנפקת הרישיון ובחינה של עמידה בתנאים למיניהם.

הממונה צירפה רישיון עסק בתוקף מ-29.6.2021 עד 31.12.2022 ושני היתרים זמניים בתקופת רישיון זה. יובהר כי עקב הוצאת צו הסגירה המינהלי על ידי המשרד להגנת הסביבה, נערך שימוע שבו הוחלט במשותף על ידי היועצים המשפטיים של המשרד להגנת הסביבה והעירייה כי הרישיון

יותלה במקביל לצו הסגירה, וזאת לצורך מעקב, פיקוח ובקרה שנדרשו על ידי המשרד להגנת הסביבה. כמו כן הוחלט כי אם האתר יעמוד בתנאים כפי שייקבע על ידי המשרד להגנת הסביבה ולאור הרישיון הקודם שהותלה, אזי יינתנו היתרים זמניים לתקופה מוסכמת עם המשרד להגנת הסביבה.

בשיחת טלפון ב-23.1.2024 עם הבעלים של האתר נמסר לביקורת כי אין בידיו רישיון בתוקף. עם זאת הוא ציין כי ניתן אישור בכתב להמשיך ולפעול מאת המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית, והפנה את הביקורת לקבלת האישור והסבר ליועמ"ש של העירייה.

המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית מסר לביקורת כי "תתקיים ישיבה בראשות סמנכ"ל וראש מינהל תפעול יחד עם מ"ז ורישוי עסקים. יתר השאלות לגבי רישיונות זמניים הם בסמכות רישוי עסקים. למיטב ידיעתי כרגע יש אישור של המשרד להגנת הסביבה למ"ז".

הפניה לאתרים לא מאושרים לפינוי וטיפול בעודפי עפר ברשות הפלסטינית

ברשימת האתרים העירונית לפינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר, מופיעים גם אתרים הנמצאים ברשות הפלסטינית באזור א-רם: "מחצבת מ"ט", "מחצבת א"ש".

יצוין כי אתרים אלה אינם מופיעים באתר המשרד להגנת הסביבה.

מסמך ביטול אישור קמ"ט (קצין מטה) איכות הסביבה במינהל האזרחי מ-24.1.2022

בהתאם לצו 1252 "העברת טובין (יהודה ושומרון)", התשמ"ח-1988, המינהל האזרחי והקמ"ט אישרו הכנסת עודפי עפר בלבד למחצבות לעיל (ר/111 ו-ר/113), לצורך מילוי ושיקום המחצבות.

בשל תפיסה במעברים של פסולת בניין המוסלקת מתחת לעפר, החליט קמ"ט איכות הסביבה לבטל את כל אישורי כניסת עודפי העפר לתחומי יהודה ושומרון דרך מעבר קלנדיה, החל מ-1.1.2022.

ב-30.12.2021 – בשל פניית גורמים מעיריית ירושלים, הוחלט לדחות את ההחלטה עד ל-15.1.2022 כדי לאפשר קיום דיון רחב בהשתתפות כלל הנוגעים בדבר.

ב-6.1.2022 – התקיים הדיון, שבו סוכם כי עד 6.2.2022 יציג אגף אכיפה ושיטור עירוני תוכנית פעולה אופרטיבית לחיזוק האכיפה במעברים ובאתרים, שיתוף פעולה עם יחידת דוד (יחידת המעברים) והגדרת נוהל נאמן ביטחון. בהתאם לכך נדחתה ההחלטה עד ל-6.2.2022.

ב-6.2.2022 – החליט הקמ"ט להפעיל את ההחלטה ולאסור מעבר, וזאת בשל העובדה שאגף אכיפה ושיטור עירוני לא הציג כל תוכנית פעולה אופרטיבית.

ב-27.2.2022 – הממונה העירונית על איכות הסביבה העבירה לקמ"ט איכות הסביבה מסמך "הסדרה פס"ב לידיעת קמ"ט סביבה 27.2" במסמך פורטה "תוכנית כוללת להסדרת פסולת הבניין בירושלים".

ב-5.11.2023 רכז בקמ"ט סביבה במינהל האזרחי מסר לביקורת בשיחת טלפון כי ניתנה הארכה להעברת עודפי עפר דרך מעבר קלנדיה למחצבת א"ש ומחצבת מ"ט (ר/111 ר/113) לאחר ה-6.2.2022, זאת מאחר שהממונה על איכות הסביבה בעירייה העבירה לקמ"ט סביבה תוכנית אב בנושא, וכן בוצעו פעולות עיבוי אכיפה במעברים באמצעות הוספת מצלמות, בדיקה קפדנית יותר ופיקוח באתרים. עוד הוסיף כי הבעיה המרכזית בירושלים היא שאין אתר לטיפול ולהטמנת פסולת בניין ועודפי עפר.

עם זאת הביקורת מציינת כי טרם התקבלו מהרשות העירונית לאיכות הסביבה ומקמ"ט הסביבה במינהל האזרחי האסמכתאות האלה:

- אישורי הארכה להעברת עודפי עפר לאתרים החל מ-6.2.2022.
- נוהל נאמן ביטחון.
- רישיונות העסק של שני האתרים.
- סיכומי בדיקות שבוצעו באתרים במהלך השנה האחרונה כדי לוודא שהם עומדים בכל הכללים על פי פרמטרים של מדינת ישראל וכן על פי כללי איכות הסביבה בנוגע לזיהום אוויר, זיהום קרקע, סידורי ביטחון וכו'.
- סיכומי בדיקות שבוצעו באתרים במהלך השנה האחרונה כדי לוודא שלא מוכנסת אליהם פסולת בניין.
- סיכומי בדיקות ודוחות, ככל שישנם, על תפיסת מובילים שניסו להעביר פסולת בניין לאתרים, או שפכו פסולת בניין ועודפי עפר בשטחי הרשות הפלסטינית בנצלם את אישורי המעבר שניתנו להם בגין האתרים לעיל.

הביקורת מציינת כי על פי אתר האינטרנט "הפורום לישראל ירוקה" מחצבות ק' נמצאות בדרום בנימין, בשטח שבין היישובים כוכב יעקב ותל ציון לבין הכפר א-רם וקלנדיה. באשכול זה פועלות כמה מחצבות כגון "מחצבות מ"ט", "א"ש", "ב" ועוד. מחשיפת ה"פורום לישראל ירוקה" נמצא כי המחצבות פועלות באופן פיראטי ללא עמידה בחוקי התכנון והבנייה הישראליים, ללא תשלום תמלוגים ובעיקר ללא שום פיקוח על נוהלי איכות הסביבה המחייבים בתוך תחומי המחצבה.

יוער כי אף שאין כל אישור בכתב – לא מטעם המשרד להגנת הסביבה, לא מטעם המינהל האזרחי ולא מטעם עיריית ירושלים – העירייה המשיכה להפנות מובילים לפינוי עודפי עפר לאתרים אלו הנמצאים ברשות הפלסטינית ולאשר בקשות והיתרי בנייה וטופסי גמר בנייה ואכלוס (טופס 4).

יצוין כי במהלך הביקורת, העירייה הוסיפה ברשימת האתרים המאושרים המופיעה באתר הבית העירוני, הערה בנוגע לאתרים הנמצאים ברשות הפלסטינית כי "בהתאם לחוק חל איסור הוצאת פסולת בניין לשטחי איו"ש (מותר להעביר עודפי עפר בלבד בכפוף לאישור מעבר). בהתאם לאישורי המעבר – ניתן להוביל דרך מחסום קלנדיה בלבד, אי עמידה בתנאי זה תגרור אכיפה".

מנהל תחום פסולת מוצקה מסר לביקורת כי מדובר באישור של המינהל האזרחי, קמ"ט סביבה, "הסכמה ארוכת שנים ואיני מכיר את האישור המקורי, אך צירפתי מכתב שבכוונתו לבטל את היתרי המעבר, מאז לא מומש האיום".

ב-31.10.2023 מנהל אגף שיטור ואכיפה מסר לביקורת כי לא הוגשה על ידי אגף אכיפה ושיטור עירוני לקמ"ט איכות הסביבה כל תוכנית פעולה להגברת האכיפה ולא נוהל עירוני בנושא, וכי כל העת קמ"ט איכות הסביבה מאיים לסגור את המעברים בפני מובילים שמגיעים מירושלים.

היעדר פיקוח עירוני מספק באתרים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר שהעירייה מפנה אליהם

ראש העירייה והמשרד להגנת הסביבה הנחו את העירייה לתעדף את הפיקוח והאכיפה באזור התעשייה עטרות, בשל בעיית זיהום האוויר החמורה הנגרמת מבתי העסק, לרבות מהאתרים לטיפול ופינוי פסולת בניין ומפעלי הבטון הממוקמים באזור.

הביקורת מציינת כי החל מספטמבר 2023 אגף לקידום עסקים מקצה לטובת הנושא מפקח רישוי עסקים המוסמך להיכנס לבתי עסק, המבצע ביקורת בשטח במפעלי הבטון באמצעות רשימת בדיקות ייעודית שנבנתה לטובת העניין.

נמצא כי בין 14.9.2023 ובין 20.11.2023 בוצעו 84 ביקורות ב-7 מפעלי הבטון שבעטרות. עם זאת לא בוצעו שום בדיקה וביקורת באתרים לפינוי וטיפול בפסולת בניין הממוקמים בעטרות.

עוד נמצא כי אין פיקוח עירוני באתרים שבתחום העיר ומחוצה לה, אין שיתוף פעולה עם רשויות אחרות בנוגע לאתרים הנמצאים בתחומן, וכן אין תיעוד בנוגע לרישוי האתרים הנמצאים מחוץ לתחומי העיר.

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי ברשות העירונית לאיכות הסביבה, מסר לביקורת כי "אנו לא מבצעים ביקורות על ניהול העסק מכיוון שהמשרד להגנת הסביבה מרבה לעשות זאת ובעל סמכות לאכיפה על גבי רישיון בניגוד לרשות לאיכות הסביבה".

בהתאם לכך בדקה הביקורת מדגם של תשעה פרויקטים שהסתיימו, וביקשה מהרשות לאיכות הסביבה העירונית וממינהל תכנון ותשתיות את תיעוד כל האסמכתאות הנמצאות ברשותם בנושא, החל מבקשת היתר בנייה וכלה בטופס 4 – אכלוס.

נמצא כי הפיקוח, הבקרה ותיעוד האסמכתאות לוקים בחסר, לרבות: ניתנו היתרי בנייה ואכלוס מבלי שהעירייה דרשה זאת, או שהוגשו הסכמי התקשרויות עם אתרי טיפול ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר מוסדרים ומאושרים, וזאת בניגוד לקבוע בסעיף 2.1 בנוהל המשרד להגנת הסביבה "אכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה באמצעות חוק התכנון והבנייה" 2016; אתרים המצוינים בטופסי הבקשה אינם תואמים לאתרים שמהם הוצגו אישורי השקילה; ניתנו אישורים לטופס 4 מבלי שכל האסמכתאות ותעודות השקילה יוגשו ויתועדו בעירייה; נמצאו אישורי שקילה התואמים במלואם להערכות הכמויות טרם תחילת הבנייה, מנגד נמצאו אישורי שקילה בפערים מהותיים ובלתי מוסברים ואף בכמויות קטנות בהרבה מההערכה שנעשתה טרם הבנייה. כמו כן, באחד המקרים עלה חשד על ידי הרשות לאיכות הסביבה כי תעודות השקילה מזויפות, ואף נמצאו פרויקטים שמידע על אודותיהם לא אותר ולא נמצא ביחידות.

מהרשות לאיכות הסביבה נמסר לביקורת כי לא מתקיימים פיקוח ובקרה באתרים עצמם וכי הם מסתמכים אך ורק על נתוני הכמויות המתקבלים מהאתרים עצמם בלי שמתבצעת כל הצלבה עם מידע אמין נוסף.

מנהל תחום פסולת מוצקה מסר לביקורת כי המשרד מבסס את אישוריו על סמך רישיונות עסק שהוציאו הרשויות. רישיונות אלו מבוססים על תנאים שהמשרד מגדיר, כך שהם בתהליך מההתחלה.

סגן מנהל אזור רב-תכליתי באגף אכיפה ושיטור עירוני מסר לביקורת כי אין פעילות יזומה כנגד אתרי פינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר המוסדרים הנמצאים ברשימה העירונית, ולגבי האתרים הנמצאים מחוץ לגבולות העיר וברשות הפלסטינית אין לאגף כל סמכות בנושא.

הממונה על רישוי עסקים באגף לקידום עסקים מסרה לביקורת כי "לאור העובדה שאכיפת פסולת עפר והובלתה מתבצעת על ידי הפיקוח העירוני ויש להם מפגש תכוף ויומיומי עם נושא זה, אנו נעזרים בהם כעניינים שלנו בשטח בהליך הנפקת הרישיון. לפני הנפקת רישיון יש אחריות לרשות המנפיקה את הרישיון לבדוק עמידה בדרישות הרישיון. לרוב הדבר מתבטא בחוות דעת של גורמי רישוי אך כאן יש מקום גם לאחריות שלנו כרשות רישוי, ועל כן מפקחים עירוניים בוחנים עמידה בדרישות בשטח. לטובת עבודה תקינה ושוטפת נפתחה הרשאה במערכת ה'רמה' לעדכון התייחסותם של המפקחים העירוניים".

היעדר אתר עירוני לטיפול ולפינוי פסולת בניין ועודפי עפר

נכון למועד הביקורת אין אתר עירוני בגבולות העיר או סמוך לה לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר ולפינויים.

אתר "דנו"

אתר ה"דנו", הוא בבעלות עירונית וממוקם בשדרות משה דיין בירושלים (בצומת "קוקה-קולה"). האתר הופעל בין השנים 2006 ו-2017 כתחנת לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר, אולם בשל אכיפה לא מספקת, דרישות מחמירות שהגיעו מהמשרד להגנת הסביבה ותחרות עסקית ממתקן פרטי נוסף שלא התחשב בסביבה, נוצרה חוסר כדאיות כלכלית עבור שלושת המפעלים/הזכיינים ואלו נטשו את המתקן.

כיום משמש אתר "דנו" כשטח לאחסון גזם של אגף שפ"ע.

אי קיום הנחיית ראש העירייה והפסד תקציבים ותמיכות במטרה להפעיל מחדש את אתר "דנו"

במסגרת קול קורא מספר 13399 "לתמיכה בהקמה או שדרוג מתקנים לטיפול בפסולת בניין לשנת 2021" שפרסם המשרד להגנת הסביבה ב-9.5.2021 תינתן תמיכה של עד כ-4.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), למתקן ועד 5.6 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) למתקן הכולל גם מערך שטיפה. מועד ההגשה נקבע ל-31.10.2021.

תוכנית עסקית לתפעול אתר דנו

חברת מוריה התקשרה עם חברת "ש"כ" כדי שזו תייעץ ותכין תוכנית עסקית לתפעול "דנו" במטרה לבדוק את ההיתכנות בהקמת התחנה.

לוח 3: תוכנית עסקית לתפעול אתר דנו

כמות/עלות/רווח	הפרמטר
148,000 טון	כמות קליטה מרבית של פסולת בניין
18,000,000 ש"ח	השקעה
5,600,000 ש"ח (למתקן הכולל מערך שטיפה)	מענק תמיכה מרבי - הקרן לניקיון-המשרד להגנת הסביבה
1,152,000 ש"ח בשנה	עלות כוח אדם - 12 עובדים
2,241,000 ש"ח בשנה	עלות תפעול בתפוקה מרבית
1,170,000 ש"ח בשנה (עשוי להשתפר בפתיחת אתר נחל אוג, מיחזור עודפי עפר והטמנה)	רווח שנתי צפוי לאחר ניכוי מס

בתוכנית העסקית צוין כי "חשוב להפעיל את הדנו במקביל להפעלת אתר עודפי העפר בנחל אוג הואיל והם פרויקטים משלימים".

בהתאם לכך גיבש מנהל תחום פסולת מוצקה מסמך ב-11.8.2021 שכותרתו "הפעלה עירונית של מתקן 'דנו' כתחנת טיפול בפסולת בניין, בהנחיית ראש העירייה".

במסמך צוין כדלקמן:

- בבחינה כלכלית של חברת מוריה להפעלת המתקן, נמצא כי הקמה של מתקן כזה תעלה סדר גודל של כ-18 מיליון ש"ח. תפעולו צפוי להחזיר את ההשקעה וכדאי כלכלית. מתקן דומה שהקימה עיריית ראשון לציון מכניס לעירייה כ-6 מיליון ש"ח בשנה והוביל לחיסכון של עוד 7 מיליון ש"ח שנתי בעלויות ניקיון ואכיפה בעיר. הבחינה הכלכלית שהזמינה חברת מוריה בוצעה על ידי יועץ כלכלי המתמחה בתחום חומרי גלם לבנייה.

- קיימים כמה אופנים להפעלת המתקן:

1. הקמה ותפעול ישיר של העירייה בשיטת – BOT (Build-Operate-Transfer - בנה-הפעל-העבר), יש כמה חברות פרטיות בארץ אשר להן הידע המקצועי והניסיון לבנות ולהפעיל בצורה מיטבית.

2. הקמה ותפעול בשיטת – PPP (Public Private Partnership – שותפות ציבורית-פרטית), בדומה לעיריית ראשון לציון, אשר הקימה את המתקן ובחרה במכרז מפעיל למתקן והוא משלם לעירייה: ארנונה, דמי שכירות וכן נתח מההכנסות בקליטת הפסולת למתקן.

- הפעלה בשיתוף חברת עדן:

- ההסכם בין העירייה לעדן ייחתם ל-24 שנה ו-11 חודשים.

- עדן תקבל את שטח ה"דנו" (כ-5 דונם) + שטח נוסף (20 דונם) בנחל אוג.
- העירייה תאפשר הערת אזהרה על השטח לטובת עדן.
- ניהול המתקן ישולב עם תוכנית עתידית להפעלת אתר להטמנת עודפי עפר בנחל אוג ויתוכנן בהתאם.

בהתאם לכך, ב-14.10.2021 פנה ראש העירייה לאגף פסולת קרן הניקיון במשרד להגנת הסביבה, במסמך שכותרתו "קול קורא 13399 להקמת מתקן למיון ולטיפול בפסולת בניין – הדנו", שבו הוא מציין כי הנחה את החברה העירונית "עדן" בשיתוף המחלקה לאיכות הסביבה לנהל את הפרויקט עד לסיומו, ובהתאם מבקש את תמיכתם בהקמת המתקן.

למרות הנחייתו של ראש העירייה ולמרות הקצאת התקציבים העירוניים לנושא, הוחלט בסיכומו של דבר כי אתר "דנו" לא יופעל מחדש כמתקן לטיפול בפסולת בניין אלא ימשיך לפעול כמתקן לאחסון גזם.

מנהל תחום פסולת מוצקה מסר לביקורת כי "העירייה איננה שותפה בהקמת מתקן, נכון להיום. בשנת 2021 היה ניסיון להקים תחנה ב"דנו" שלא צלח בגלל צרכים של אתר הטמנה "נחל אוג". התשלום לחברת "ש"כ" נעשה כחלק מבדיקת היתכנות של חברת מוריה, עם זאת ראש העירייה בדיון החליט שהנושא יעבור לחברת עדן. בשל עיכובים וצורך במענה לוועדה המחוזית בעניין 'נחל אוג' אשר עובר בשטח, ובשל חוסר ביטחון תכנוני/עסקי בעקבות התוכנית לא יכולנו להתקדם. בעניין החלטות אחרות לרבות העברת מתקן לגזם בוצע ברמת מינהל תפעול ללא התייחסותנו".

הביקורת מציינת כי אין בתוכנית העסקית ולא במסמך שגיבש מנהל תחום פסולת מוצקה כל התניה לכך שפתיחת והפעלת אתר "דנו" כרוכה אך ורק בפתיחת והפעלת אתר "נחל אוג".

הביקורת מציינת כי אין כל תיעוד לקיום דיון ולגיבוש ההחלטה ולנימוקיה לא להפעיל את מתקן דנו כמתקן לטיפול בפסולת בניין, ובהתאם לכך לוותר על התמיכה התקציבית בגובה של עד 5.6 מיליון ש"ח, מקרן הניקיון.

מחברת מוריה נמסר לביקורת כי לחברה אין כל מעורבות באתרים אלה שכן הטיפול בנושא הועבר במלואו על ידי העירייה לחברת עדן.

מחברת עדן נמסר לביקורת כי בשלב זה שולמו כ-296,000 ש"ח בגין ייעוץ משפטי ובדיקות היתכנות. המקור התקציבי הוא החלטת ממשלה 1516 שהתקבלה במאי 2022, שהיא בסך של 1.5 מיליון ש"ח כולל מע"מ. כדי שלא לעכב את הפרויקט, חברת עדן בתיאום עם העירייה מימנה את העלויות עד להגעת התקציב. מתקן הדנו לא קודם בשל קידום תב"ע "נחל אוג", הכוללת זכות דרך באופן שאינו מאפשר את הקמת המתקן.

אי הקמת אתר הטמנה "נחל אוג"

בשנת 2011 הגישה העירייה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים, את תוכנית המתאר המקומית – 13900, "אתר להטמנת פסולת אינרטיית וטיפול בפסולת יבשה וביצוע שיקום נופי ופארק מעליו".

מיקום התוכנית: צפונית לכביש 1 ולשכונת עיסאווייה ודרומית לחומת עוטף ירושלים (גושים: 30545, 30571).

מטרת התוכנית: הקמת אתר לטיפול ולהטמנה של עודפי עפר וביצוע שיקום נופי ופארק מעליו, והקמת אתר לטיפול בפסולת בניין בנחל אוג והקמת אתר לטיפול בפסולת יבשה.

התוכנית המקורית בשטח כולל של כ-516 דונם נועדה לספק פתרונות לקליטת עודפי עפר ולטיפול בפסולת בניין שמקורם בירושלים. התוכנית מחולקת לשלושה תאי שטח:

- כ-405 דונם מיועדים להטמנת עפר במשך 20 שנים בהיקף של כ-5 עד 8 מיליון מ"ק (מטר מעוקב).
- תא שטח המיועד לטיפול בפסולת יבשה.
- תא שטח המיועד לטיפול בפסולת בניין.

ב-27.12.2012 – עמותת "במקום" הגישה התנגדויות לתוכנית, בעיקר בשל הפקעת שטחים ופגיעה באיכות הסביבה.

ב-17.3.2021 – ועדת המשנה המקומית לתב"ע אישרה את התוכנית במלואה חרף ההתנגדויות והעררים שהוגשו בנושא.

ב-19.4.2021 – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה צמצמה את אישור הוועדה המקומית, וקבעה כי:

1. התוכנית תכלול את תא שטח 1 בלבד ותציע פעילות של הטמנת עודפי עפר אינרטי בלבד, והפעולות הנלוות לכך.
2. בהתייחס לפעילות הגריסה, הוועדה קובעת כי ייקבע ששימוש במגרסה יתבצע במסגרת תא שטח מספר 1 וייאסר במרחק הקטן מ-100 מ' משימושים רגישים.
3. התוכנית תכלול הוספת והפעלת תותחי ערפל שיכסו את כל השטח במטרה להפחית פליטות, וכתנאי לקבלת היתר בנייה ולרישיון, בתיאום עם מחלקת איכות הסביבה בעיריית ירושלים.
4. הכנת תוכנית ניטור אוויר אשר תכלול מנגנון הדממה להפסקת פעילות מלאה בשל חריגה מערכי היעד, כמו כן תכלול ניטור וידוא המאפשר מעקב רציף על פעילות האתר, ואישורה על ידי מחלקת איכות הסביבה בעירייה, כתנאי לקבלת היתר בנייה.
5. בהוראות התוכנית ייקבע כי הדרכים הראשיות בתחום התוכנית ירובדו באספלט וינוקו מאבק בתדירות יומית, וכי תדירות ההרטבה של דרכי העפר, ערמות העפר ומשטחי העבודה תיקבע ברישיון העסק תוך קביעת אפשרות להגברת התדירות בהתאם לממצאים.
6. בהוראות התוכנית ייקבע כי תנאי למתן היתר בנייה יהיה ביצוע המלצות דוח איכות אוויר משלים ובו תפורטנה הפעולות הנדרשות לשם אי חריגה מערכי היעד ובפיקוח המחלקה לאיכות הסביבה בעירייה.
7. שיקום השטח ושמירה על מופע נחל אוג.

ביוני 2021 פרסמה העירייה קול קורא "בעניין אתרים פוטנציאליים להקמת תחנות מעבר לטיפול בפסולת בניין בירושלים", במטרה לקבל מידע על שטחים בעיר מבעלי קרקעות אשר יהיו מעוניינים

בהקמת מתקן כזה. התבצעו מספר סיורים במקומות שהוצעו, אך כל האתרים האלה לא התאימו לתנאי הסף.

ב-3.7.2023 – הוועדה המחוזית קבעה כדלקמן:

תוכנית 101-1003532 – אתר הטמנת עודפי עפר, שיקום נופי סביבתי

"הוועדה קובעת כי מסמכי התוכנית יתוקנו בהתאם להחלטה זו בהנחיית לשכת התכנון, תוך צמצום הקו הכחול של התוכנית כך שיכלול את תא הטמנה 5 (ללא תוואי נחל אוג) והדרך המובילה אליו, בהתאם לסימון העירוני שסומן בתשריט התוכנית במסגרת הדיון, ותוך התאמת מסמכי התוכנית לצמצום זה, לרבות עדכון תוכנית השיקום, ותוכניות הניקוז ולרבות בחינת המשמעות של הפעלת מגרסה בתא שטח זה. הוועדה תציין כי השינויים הנשקלים עניינם צמצום משמעותי של שטח אתר ההטמנה ביחס לתוכנית המופקדת, אשר אף היא הייתה מצומצמת יותר מהתוכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. ככל שתוגשנה טענות במסגרת ההליך לפי סעיף 106 (ב) לחוק, הוועדה תשוב ותדון בתוכנית בדיון פומבי. ככל שלא תתקבלנה טענות נוספות, הוועדה תקיים דיון פנימי בעניינה של התוכנית".

ב-25.12.2023 וב-28.12.2023 – החליטו בוועדת הכספים ובמועצת העירייה לאשר תקב"ר על סך 250,000 ש"ח לקדם תב"ע באמצעות החברה העירונית "עדן" בשלושה שלבים למתחם נחל אוג: בדיקת היתכנות, קידום תב"ע לצורך מילוי עפר, קביעת פרוגרמה וקידום תב"ע עתידית לתוספת שימושים מעל המילוי.

מחברת עדן נמסר כי מדובר בתקצוב ראשוני בלבד אשר נועד להשלים בדחיפות את אישור התוכנית להטמנת עפר במתכונות שעליה החליטה הוועדה המחוזית. המשך הטיפול והתקצוב בנושא ייקבעו בהתאם להחלטה. הוועדה המחוזית בפועל ובהתאם למתווה שייקבע על ידי ראש העירייה ומהנדס העיר, בשיתוף עם תוכנית אב המקדמת חניון אוטובוסים במקום, וחברת מוריה המבצעת את מנהרות הגבעה הצרפתית הסמוכות ואגפי העירייה הרלוונטיים.

יצוין כי נכון למועד הביקורת, טרם הוקם והופעל האתר "אוג", ומאז הפקדת התוכנית משנת 2011 ועד למועד סיום הביקורת הצטמצם השטח המאושר על ידי הוועדה המחוזית לאתר באופן ניכר. לא זו אף זו, אי הקמתו גרמה לאי הקמת אתר "דנו" המתואר לעיל. הקמתו נמנעה למרות קביעתה של ועדת משנה מקומית לתב"ע מ-17.3.2021 כי **"יש צורך אקוטי בהקמת אתר מוסדר וחוקי להטמנת עודפי עפר"** (ההדגשה אינה במקור), למרות העובדה שחלף זמן רב מאז הגשת התוכנית על ידי העירייה - בשנת 2011, למרות אישורי הוועדה המחוזית מ-19.4.2021 ומ-3.7.2023. ולמרות השקעת משאבים, תקציבים ותשומות עירוניות לנושא. כך לדוגמה ההתקשרות עם חברת גיא-פרוספקט בע"מ:

ב-27.12.2017 – אישרה מועצת העירייה תקב"ר (תקציב בלתי רגיל) בסך 110,000 ש"ח, עבור "עדכון למסמך סביבתי לנחל אוג".

ב-15.11.2018 – הוועדה למסירת עבודות אישרה את ההתקשרות עם חברת גיא-פרוספקט בע"מ.

ב-1.1.2019 – נחתם הסכם ההתקשרות עם חברת גיא-פרוספקט בע"מ, בהיקף של 105,300 ש"ח.

ב-8.7.2021 – הוועדה למסירת עבודות אישרה הגדלת היקפו המקורי של החוזה בסך של 115,000 ש"ח נוספים עבור "מתכנן ויועץ סביבתי להשלמות לתוכנית 13900 – אתר הטמנה בנחל אוג".

ב-14.11.2021 – נחתמה הארכה והגדלת ההסכם עם החברה.

בסך הכול שולמו 212,940 ש"ח לחברה זו מתקציב העירייה בשנים 2019 עד 2023, שעליהם יש להוסיף תקציבים נוספים ששולמו לחברה ממשרד השיכון בגין הכנת מסמך "בחינת אתרים פוטנציאליים להטמנת עודפי עפר באזור ירושלים - דוח מסכם", מאי 2019.

יצוין כי בתאריכים 25.12.2023 ו-28.12.2023 – החליטו בוועדת הכספים ובמועצת העירייה (בהתאמה) לאשר תקב"ר על סך 250,000 ש"ח לקדם תב"ע באמצעות החברה העירונית "עדן" בשלושה שלבים למתחם נחל אוג: בדיקת היתכנות, קידום תב"ע לצורך מילוי עפר, קביעת פרוגרמה וקידום תב"ע עתידית לתוספת שימושים מעל המילוי.

מחברת עדן נמסר כי החברה השתתפה בדיון אצל ראש העירייה ב-7.9.2023 בנושא יצירת דרך גישה זמנית מאתר הדנו לתא הטמנה מס' 5, אשר תהיה בשימוש עד למילוי תא ההטמנה. במסגרת הדיון סוכם כי החברה תהיה אחראית להשלמת ההליכים הסטטוטוריים לאישור התוכנית ולהעסקת היועצים המתאימים. לצורך כך, סוכם כי עדן תעביר למהנדס העיר ולמנכ"ל העירייה את אומדן העלויות לצורך זה.

תקציב של 250,000 ש"ח שאושר בוועדת הכספים ובמועצת העירייה התקבל בעדן.

בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית פורסמה לפי סעיף 106 ב' תוכנית מצומצמת להקמת אתר הטמנת עודפי עפר בנחל אוג בתא הטמנה מס' 5, המרוחק יחסית מהכניסה באתר דנו, ובהנחיית מהנדס העיר הכינה חברת עדן תכנון דרך זמנית (ברמת תכנון סופי לפני תכנון מפורט) אל אתר ההטמנה.

נוסף על כך, חברת עדן הגישה למהנדס העיר אומדן כמויות ושווי למילוי עודפי עפר בדרך זמנית לתא מס' 5 נחל אוג, אשר מבוססת על מילוי עודפי עפר ומובילה דרך בסיס הנחל אל אתר ההטמנה.

אי הקמת אתרים נוספים לטיפול ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר ברחבי העיר

מעיון במסמך החלטות מ-19.4.2021 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים עולה כי בשל החלטת ועדת המשנה לעררים הוצגו 23 חלופות בעיר ובמחוז ירושלים, מתוכן אותרו שלושה אתרים בעלי היתכנות גבוהה: אתר בית מאיר, אתר נחל אוג, אתר מחצבת הקסטל, וכן אותרו ארבעה אתרים בעלי היתכנות בינונית: אתר בורות אבשלום, אתר הר חומה, אתר שמשון 3, אתר גילה, העשויים להיות מתאימים לכך שיוקמו בתחומם אתרי הטמנה וטיפול בעודפי עפר ופסולת בניין.

נוסף על כך, מעיון בפרוטוקול הדיון בוועדה לאיכות הסביבה העירונית מ-18.11.2021 עולה כי הייתה כוונה לתכנן ולהקים מתקן גם בדרום העיר.

יצוין כי אף שיש ברחבי העיר ובקרבתה לפחות תשעה אתרים (כמצוין לעיל), העשויים להיות מתאימים כאתרי טיפול והטמנה בעודפי עפר ופסולת בניין, בפועל, נכון למועד סיום הביקורת,

העירייה לא הקימה או שיתפה פעולה עם כל גורם חיצוני להקמת אתר עירוני או אתר שייתן מענה לנושא.

בהתאם לכך, מובילי פסולת הבניין ועודפי העפר בעיר נאלצים לנסוע לאתרים מרוחקים מהעיר ומאזור ירושלים ובכך עלות השינוע מתייקרת באופן ניכר, דבר העלול ליצור תמריץ שלילי לשפכת פסולת הבניין ועודפי העפר באתרים לא מוסדרים ואף במרחב הציבורי בתוך העיר או בקרבתה.

מסקנות

אי הקמת אתרים ברחבי העיר לפינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר, היעדר הכשרה והדרכה בנושא רישוי עסקים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר, והיעדר פיקוח ובקרה עירוניים מספקים ונאותים באתרים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר שהעירייה מפנה אליהם, יוצרים תמריץ שלילי להשלכת פסולת בניין במרחב הציבורי בעיר או בקרבתה.

מציאות זו גורמת לבזבז משאבים עירוניים וממשלתיים, היא מנוגדת להנחיית ראש העירייה, מאלצת הפניה לאתרים מרוחקים מהעיר ואף לאתרים ברשות הפלסטינית שאינם מאושרים על ידי המשרד להגנת הסביבה, ומפוקחים באופן חלקי על ידי המינהל האזרחי. מציאות זו, בניגוד לקבוע בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, אף גורמת לפרויקטים פרטיים וציבוריים וגם לפרויקטים עירוניים להפנות את פסולת הבניין לאתר שנשלל ממנו רישיון העסק.

המלצות

1. לקבוע תוכנית הכשרה והדרכה בנושא רישוי עסקים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר, שבה ישתתפו כלל הגורמים העירוניים המקצועיים הרלוונטיים כמו: האגף לקידום עסקים, אגף אכיפה ושיטור עירוני וכן גורמים חיצוניים כמו: בעלי אתרים לפינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר והמובילים לאתרים הללו.
2. לפעול בכל האמצעים החוקיים ולוודא כי פסולת בניין לא תופנה לאתר שאין לו רישיון עסק ולא תאושר, ובמיוחד לא להפנות פסולת בניין מכלל הפרויקטים העירוניים לאתר כזה עד שיסדיר את רישיונו לשביעות רצון המשרד להגנת הסביבה והעירייה ובהתאם לקבוע בחוק.
3. לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לעובדה שהעירייה מפנה ומאשרת אתרים ברשות הפלסטינית, ולפעול על פיה. אם חוות הדעת תאשר זאת, יש להכין תוכנית כדי לעבות את מערך הפיקוח והאכיפה באתרים אלה באמצעות שיתוף פעולה בין העירייה, צה"ל, המינהל האזרחי והמשרד להגנת הסביבה.
4. לדון ולשקול מחדש עם התאגיד העירוני "עדן" את ההחלטה שאתר "דנו" ישמש כאתר לגזם ולא כאתר לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.
5. לפעול עם כלל הגורמים הרלוונטיים, הן העירוניים והן החוץ-עירוניים לרבות חברת "עדן", כדי לקדם באופן מיידי את הקמת אתר ההטמנה "נחל אוג" או אתרים נוספים לטיפול ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר ברחבי העיר.

6. לייעל את הפיקוח, הבקרה והאכיפה העירוניים באתרים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר ובכלל זה:
 - לעבות את הפיקוח העירוני באתרים שבתחום העיר ומחוצה לה.
 - לשתף פעולה עם רשויות אחרות בנוגע לאתרים הנמצאים בתחומן.
 - לדרוש תיעוד בכל הנוגע לרישוי האתרים הנמצאים מחוץ לתחומי העיר.
 - לדרוש הגשת הסכם התקשרות עם אתרים מורשים לעירייה טרם אישור בקשת היתר הבנייה וטרם התחלת העבודות.
 - לוודא כי הוגשו כלל האסמכתאות, לרבות תעודות ואישורי שקילה של פסולת הבניין ועודפי העפר, שבהן מולאו כלל הפרטים המחויבים.
 - לבדוק ולוודא שהכמויות המדווחות תואמות לכמויות המוערכות בהתאם לקבוע בהנחיות המשרד להגנת הסביבה.
 - להצליב מידע עם האתרים המאושרים טרם מתן טופס אכלוס וגמר פרויקט.
 - היה ויימצאו פערים מהותיים יש לעכב את אישורי האכלוס, לזמן לשימוע, להפעיל קנסות וסנקציות, לרבות צווי ניקיון במרחב הציבורי.

תגובת המבוקרים

הרשות לאיכות הסביבה וקיימות

בתוכנית אב – באחריות חב' עדן, קיבלו תקציב ייעודי על סך 1.5 מיליון ש"ח למקטע תכנון בלבד ותקציב פוטנציאלי נוסף להקמה עד 40%. אישור אתרי קליטה וטיפול בפסולת בנייה, הצבת תנאים ופיקוח שוטף לפעולתם באחריות המשרד להגנת הסביבה. הקמת אתר הטמנה התעכבה בוועדה מחוזית מעל 10 שנים. התוכנית אושרה ביולי 2023 בחלקה, כ-80% הפחתה מהצעה מקורית ממספר תאים, לתא מספר 5 בלבד. נבחנת היתכנות להטמנה בתא 5, על ידי חברת עדן. ההתניה קיימת בתוכנית נחל אוג שביקשה לייצר ציר דרך תחנת דנו, התקבלו התנגדויות שהקשו על היתכנות באתר "דנו". לצערנו לא ידענו על הפרט הזה עד לאחר הובלת המהלך להקמת ה"דנו" כאמור.

קמ"ט סביבה, אזור יהודה ושומרון במינהל האזרחי, הוא גורם מקצועי המהווה שלוחה של המשרד להגנת הסביבה, ומאשר הפניית עודפי עפר לאתרים מורשים ברשות הפלסטינית.

בעבר היה תנאי הצגת הסכם ההתקשרות עם אתר מורשה לטיפול בפסולת בניין. לאור ניסיון צבור, הובן שישנה בעיה מהותית, שכן בשלב בקשת היתר בנייה, היזמים טרם התקשרו עם קבלני ביצוע, האחראים על הבנייה בפועל. לכן, שלב הצגת הסכם ההתקשרות עם אתר מורשה לטיפול בפסולת הבניין הועבר לשלב טופס 2 (תחילת עבודות).

התייחסות הביקורת

הביקורת מציינת כי גם על העירייה חלה חובה בחוק לקבוע אתרים לפסולת בניין ועודפי עפר, כקבוע בסעיף 7 לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984, כי "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר... הרשות המקומית תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור". נוסף על כך, על העירייה חלה החובה לוודא כי אתרי פסולת הבניין ועודפי העפר פועלים בהתאם לתנאי רישיון העסק שניתן להם. בנוגע לאתרים ברשות הפלסטינית יצוין כי הם אינם באים במקום אתרים ישראלים והעירייה לא אמורה לסמוך רק עליהם, במיוחד לנוכח היעדר פיקוח עירוני באתרים אלה ובשל פיקוח חלקי בלבד של גורם ישראלי כלשהו. כאמור יש לפעול בהקדם האפשרי להקמת מתקן עירוני, או בשיתוף עם העירייה, לטיפול בפסולת בניין ולהקמת מטמנת עפר בגבולות העיר או סמוך להם.

לגבי התקשרות עם אתרים מוסדרים ועם מובילים מוסדרים חלה חובה על פי תקנה 56(א)(2) לתקנות התכנון והבנייה, להתקשר עם אתר מוסדר ועם מוביל מוסדר **טרם** קבלת היתר הבנייה כדלקמן: "תנאים לקבלת היתר בנייה: כחלק מהתנאים לקבלת היתר בנייה על מבקש ההיתר להתקשר עם אתר מוסדר לטיפול בפסולת בנייה... כמו כן על מבקש ההיתר להתקשר עם מוביל מורשה ומוסדר".

מנהל אגף לקידום עסקים

תיקבע הדרכה בנושא, בתיאום מחלקת איכות הסביבה והמשרד להגנת הסביבה. ב-4.2.2024 התקיימה ישיבה בראשות סמנכ"ל וראש מינהל תפעול עם "מ"ז", יועמ"ש, פיקוח עירוני המשרד להגנת הסביבה ומחלקת איכות הסביבה, לרבות רישוי עסקים, ובהתאם להחלטת הונופק היתר זמני עד ל-29.4.2024.

מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני

אגף האכיפה משתתף בכל תוכנית הכשרה והדרכה בנושא רישוי עסקים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר, וימשיך לעשות כן גם בהמשך. אנו פועלים על פי אישורים אשר ניתנים על ידי איכות הסביבה ואין אנו אחראים על מתן האישורים.

משנה ליועמ"ש לעניינים פליימים וראש התביעה העירונית

מחלקת איכות הסביבה בוחנת במסגרת התנאים להוצאת היתר בנייה, את המיקומים שבהם מבוצעות שפיכות הפסולת לאתרים מכוח היתר הבנייה, ומקבלת קבלות ואסמכתאות על הטמנת פסולת בנייה אך ורק לאתרים מורשים הפועלים עם רישיון עסק. העירייה מבצעת אכיפה כלפי כלל הקבלנים אשר מפרים את חוק שמירת הניקיון, בין אם הם קבלנים פרטיים או קבלנים עירוניים, והאכיפה נעשית באופן שוויוני כלפי כל גורם המפר את חוק שמירת הניקיון. אנו ממליצים לחברות העירוניות להכניס סנקציות כספיות על הפרות חוק במסגרת המכרזים וההתקשרויות שבהם הם שוכרות קבלני משנה לצורך פרויקטים.

חברת עדן

האחריות לקידום ותקצוב פרויקט הקמת אתר ההטמנה "נחל אוג", היא עירונית בראש ובראשונה. חברת עדן תבצע כל משימה שתוטל עליה על ידי העירייה, ותתוקצב בהתאם.

פרק שלישי

הפיקוח העירוני על הובלת פסולת בניין ועודפי העפר

על העירייה, מתוקף סמכותה וחובותיה מוטל לפקח, לוודא ולאכוף כי השינוע של פסולת הבניין ועודפי העפר יהיה בהתאם לקבוע בחוקים ובנהלים.

על פי מערכת "רמה" העירונית לניהול ולפיקוח על רישוי עסקים בעיר, ומערכת אכיפה ושיטור עירוני, רשומים:

- כ-565 בתי עסק להובלה ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר בעלי רישיון עסק בר תוקף, כולל היתר זמני, שלהם רישיון עסק ל-1,137 כלי רכב להובלת פסולת בניין ועודפי עפר.
- כ-52 בתי עסק להובלה ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר ללא רישיון עסק בר תוקף, שלהם אין רישיון עסק ל-66 כלי רכב להובלת פסולת בניין ועודפי עפר.
- 18,265 בקשות להצבת מכולות לפסולת בניין ועודפי עפר במרחב הציבורי בעיר בין התאריכים 1.1.2023 עד 9.11.2023.
- 1,073 בקשות להצבת מכולות לפסולת בניין ועודפי עפר במקום חנייה מוסדר (כחול-לבן) בין התאריכים 1.1.2023 עד 9.11.2023.

בבנייה חדשה – הובלת פסולת הבניין ועודפי העפר מתבצעת לרוב על גבי מכולות גדולות. על העירייה להתנות את היתר הבנייה ואת היתר האכלוס/גמר בנייה (טופס 4) בהתקשרות עם מובילים מורשים אשר מובילים את פסולת הבניין ועודפי העפר לאתרים מורשים, וחלה חובה כי יוצגו אסמכתאות, תעודות ואישורי שקילה שייבדקו בהתאם להערכת הכמויות שהעריך מהנדס מתכנן שלד הבניין טרם התחלת העבודות.

בשיפוץ בניינים קיימים ובתוספות בנייה – הובלת פסולת הבניין ועודפי העפר מתבצעת לרוב על גבי מכולות בעלות נפח קטן יותר ממכולות המשמשות לפרויקטים חדשים אשר מוצבות ברחבי העיר. כדי להבטיח הפניית ההובלה לאתרים מוסדרים, עמידה בחוק ואי גרימת נזק לתשתיות העירוניות, על המובילים להגיש ערבות בסך 20,000 ש"ח בכל שנה, אשר ניתן לחלטה בגין אי עמידה בחוק או בשל פגיעה בתשתיות עירוניות.

תשלום כופר חנייה ישולם בגין הצבת מכולות במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן). חל איסור להציב מכולות במקומות חניית נכים.

חוק התכנון והבנייה מחייב כי פסולת הבניין תהיה משונעת אך ורק לאתרים המורשים ובאמצעות אמצעים ומובילים המאושרים לכך בלבד, שלהם רישיון עסק בתוקף ועד לתקופה של 15 שנים על פי קבוצה 5 "מים ופסולת" פריט 5.1. ב"אשפה ופסולת, למעט פסולת חומרים מסוכנים, איסופה, הובלתה", בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.

במסמך "ניזולטר רישוי עסקים – אוגוסט 2020", משרד הפנים – אגף בכיר רישוי עסקים, צוין כי הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים החליטה כי בקשה לרישיון עסק ביחס לכל פרטי הרישוי הקשורים להובלה, תוגש עם נספח הכולל את רשימת כלי הרכב הנכללים בעסק במועד הבקשה לקבלת רישיון, ואין צורך לבקש רישיון ביחס לכל רכב בנפרד. הרישיון יינתן ביחס לכל כלי הרכב הקיימים בצי של מבקש הרישיון.

בסעיף 2.2 בנוהל המשרד להגנת הסביבה, "פינוי מסודר של פסולת בניין בהתאם לתקנה 56(א) 2 לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה)", התשע"ו-2016. "על בעל האתר להתקשר עם מוביל מורשה ומסודר להובלת פסולת הבניין המחזיק ברישיון עסק כנדרש... רשות הרישוי, טרם מתן אישור תחילת עבודות".

בנוהל עירוני 05.04.01 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה" צוין כי "תנאים על פיהם רשאי בעל מכולה להציב מכולה: רישיון עסק... ערבות בנקאית שנתי, על ידי המוביל, למחלקת אחזקה באגף שפ"ע... ההיתר להצבת המכולה חייב להימצא באתר או בידי המוביל... מילוי אחר תנאים של מחלקת איכות הסביבה".

בנוהל עירוני 04.04.22 "שימוש במקומות חנייה מוסדרים על ידי קבלנים, משפצים גורמי תשתית ומסחר" צוין כי "בנוסף לתשלום (לפי התחשיב [עלות חנייה] לפי סעיף 8 לעיל) על פי הצורך, יפקיד הקבלן בגזברות העירייה **ערבות בנקאית** או ערבות של חברת ביטוח בנוסח שייקבע בגזברות העירייה על סכום שיקבע סגן לפיתוח עסקי (בתיאום עם אגף שפ"ע), **על מנת להבטיח פינוי מקומות החנייה** על ידו בתום התקופה לגביה יקבל היתר והחזרת מצב מקומות החנייה לקדמותו (תיקוני אספלט, אבני שפה, ניקוי, צבע וכו')..." (ההדגשה אינה במקור).

היקף חריג של פסולת בניין ועודפי עפר המושלכים במרחב הציבורי

על פי מסמך "מערך איסוף ופינוי פסולת בניין בירושלים – אפיון ותוכנית עסקית" שנערך על ידי חברת "א"י" עבור חברת "עדן" במרץ 2023, ההערכה היא כי בכל שנה מיוצרים בירושלים כ-720,000 טון פסולת בניין ועודפי עפר – מתוכם 320,000 (44%) משיפוצים. כמות פסולת הבניין ועודפי העפר המושלכת ברשות הרבים בכל שנה מוערכת בכ-35% (252,000 טון).

בדוח מבקר המדינה "טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין", מתוך דוחות הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2013, עלה כי נכון לדצמבר 2012, אזור ירושלים, יהודה ושומרון הוא האזור שבו אומדן הנפח הזמין של אתרי ההטמנה לפסולת יבשה הוא הנמוך ביותר בארץ. הנפח הזמין להטמנת פסולת מוצקה בירושלים הוערך אז בכ-500,000 טון בלבד, בעוד שההערכה לנפח זמין באזור חיפה והצפון עמד על כ-4,750,000 טון. עוד קבע מבקר המדינה בדוח כי **"מחסור באתרים לטיפול בפסולת בניין באזורים מסוימים מחייב את קבלני הבנייה והשיפוצים לשנע את הפסולת למרחקים גדולים וגורם היעדר תחרות בין האתרים וייקור הטיפול בפסולת – ולמעשה יוצר תמריץ שלילי להשלכת פסולת בשטחים פתוחים ובצדי הדרכים"**. (ההדגשה אינה במקור).

הביקורת מוסיפה ומדגישה כי נכון למועד סיום הביקורת אין שום אתר להטמנת פסולת בניין בירושלים, כך שהתמריץ השלילי למובילים להשליך פסולת בניין במרחב הציבורי אף התחזק מאז.

בסיוורים שערכה הביקורת במהלך הבדיקה נמצאו אתרים רבים שבהם מושלכים פסולת בניין ועודפי עפר ברשות הרבים גם מפרויקטים עירוניים, כך שלעיתים נגרמת חסימת

מדרכות ואף נתיבי תחבורה על ידי פסולת בניין, דבר המסכן את המשתמשים בדרכים
(לרבות: ביער ירושלים, בשכונת א-טור במזרח העיר, בשכונת עין כרם, ברחוב הע"ח, בגבעת שאול, ברחוב ירמיהו, ברחוב בר-אילן, בכביש בר-לב, כביש המנהרות ועוד).

תמונה 2: משאית המובילה פסולת בניין באופן המסכן חיים בכביש בגין דרום



צולם על ידי נציג הביקורת ב-30.8.2023 (המכולה מכוסה באופן חלקי, כך שתכולתה עלולה ליפול ממנה תוך כדי נסיעה).

תמונה 3: השלכת פסולת בניין ביער ירושלים



צולם על ידי נציג הביקורת ב-28.6.2023.

תמונה 4: פסולת בניין ועודפי עפר בשכונת אבו תור



צולם על ידי נציג הביקורת ב-24.6.2023.

תמונה 5: פסולת בניין ועודפי עפר באזור כביש המנהרות-חוסאן



צולם על ידי נציג הביקורת ב-30.8.2023 (יצוין כי בינואר 2024 הכמויות אף גדלו).

בפגישה במוריה ב-25.1.2024 מסר לביקורת נציג "ג" כי הפיקוח על איכות הסביבה, לרבות נושא פסולת הבניין ועודפי העפר באתר כביש המנהרות ובקרבתו הוקפא ולא מתקיים שם מזה כמה חודשים מסיבות ביטחוניות (פרויקטים: 742 כביש 60 הכפלת כביש המנהרות – מקטע מערכות, 769 חוסאן אלעזר [מקטע כביש 60]).

חברת מוריה מסרה בתגובתה לטיוטת הדוח כי הפיקוח על פינוי פסולת הבניין ועודפי העפר בפרויקט בכביש 60 דרום יחודש מיד לאחר שיתייצב המצב הביטחוני – בשים לב כי היה פיגוע במעבר הבידוק לפני חודשים אחדים, וכי גם בימים אלו מתבצע מעקב על קבלת אישורי פינויים מהפרויקט.

הביקורת מציינת כי במכתב מאת מנהל הפרויקט בכביש 60 לחברת מוריה מ-29.2.2024 צוין כי בששת החודשים האחרונים לא פונתה פסולת בניין מאתר כביש המנהרות, שלא כמו שנאמר בתגובת מוריה כי "מצ"ב אישור הקבלן המבצע בדבר היעדר הצורך בפינוי פסולת בפרויקט כביש 60".

חריגה נרחבת מזמני אמנת השירות העירונית

באמנת השירות העירונית הקצו שעה עד שבעה ימים לטיפול בתלונות ופניות בנושא פסולת בניין ועודפי עפר.

הביקורת בחנה את קובצי "פניות תפעול בנושא השלכת פסולת בניין ועפר" ו"פניות הציבור בנושא פסדים או פסולת בניין" לתקופה שבין 1.1.2022 ל-13.11.2023 מתוך מערכת ה-CRM העירונית שהתקבלו מהרשות לאיכות השירות.

בבדיקה עלה כי ב-131 פניות או תלונות מתוך 176 פניות או תלונות בנושא חרגו זמני הטיפול מהזמן הקצוב להם.

כן נמצאו תלונות/פניות המוגדרות בסטטוס "סיום טיפול" אף שהן עדיין במצב פעיל.

המשמעות היא שכ-75% מסך הפניות/התלונות בנושא פסולת בניין ועודפי עפר אינן מקבלות טיפול עירוני נאות, וזמן הטיפול בהן חורג מזמן הטיפול העירוני שהוקצה להן.

מקובץ "פניות בנושא השלכת פסולת בניין, חברת מוריה, 2023" שהועבר לביקורת מחברת מוריה, נמצא כי מתוך 53 פניות, זמן הטיפול ב-5 פניות חרג מהזמן הקצוב לו ו-11 פניות בסטטוס אזהרה SLA - Service Level Agreement (הסכם תנאי השירות), יצוין כי בקובץ אין פירוט לגבי תאריך סיום הטיפול ולגבי אופן הטיפול בפניות.

מנהלת הרשות לאיכות השירות ציינה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי יש לבחון עם האגפים המקצועיים - שיטור עירוני, שפ"ע, מוקד 106 הרשות לאיכות השירות - את רשימת הנושאים ומדדי הזמן לכל נושא ונושא בתחום פסולת בניין ועודפי עפר. לאחר טיוב והגדרה מחודשת ומתאימה נוכל לקיים בקרה חודשית ועקבית ולשקף את הנתונים כחלק משגרות ניהול.

חברת מוריה ציינה בתגובתה לטיטת דוח הביקורת כי סגירת הטיפול במערכת ב-5 מתוך 53 פניות התעכבה מאחר שתמונות המאשרות את סגירת הטיפול הועברו באיחור מטעם ניהול הפרויקט, אך הטיפול בפנייה בוצע כנדרש וללא חריגה מזמני הטיפול. בהתייחס ל-11 הפניות שטופלו בסטטוס "אזהרת SLA", יובהר כי הטיפול בפניות אלה נסגר בטווח הזמן התקין על פי מדד הזמן הקבוע בעירייה. סטטוס האזהרה נועד לעורר את תשומת לב הגורם המטפל בפניות, על מנת למנוע חריגה מזמני הטיפול בפניות עתידיות, כאשר חברת מוריה עושה ככל יכולתה להבטיח טיפול בזמן קצר ככל הניתן, לרווחת תושבי העיר.

תמונה 6: באלות (שקים) של פסולת בניין המושלכות בכביש בגין דרום יותר משישה חודשים



צולם על ידי נציג הביקורת ב-13.11.2023 (ב-25.12.2023 נצפה כי הפסולת נאספה).

תהליכי בקרה ופיקוח על המובילים לוקים בחסר

מבדיקת קובץ "מובילי פסולת" שאגף לקידום עסקים העביר לביקורת נמצא כי:

- רישיון העסק ניתן לכל כלי רכב המוביל פסולת בניין ועודפי עפר בנפרד, בעוד שעל פי החלטת הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים מאוגוסט 2020, הרישיון צריך להינתן לבית העסק עצמו, וברישיון העסק יצוינו בנספח כל כלי הרכב המובילים.
- משום שנמצא כי רשות הרישוי מנפיקה רישיונות לפי מספרי כלי רכב ולא לפי מפעילים, נמצאו מפעילים שברשומות רישוי העסק יש ברשותם כלי רכב שלהם רישיון עסק בתוקף, וכלי רכב אחרים ללא רישיון עסק תקף, לדוגמה:
 - בית העסק "א"ש" – ב-5 רכבי הובלה מופיע סטטוס "נדחה" ואילו ב-4 רכבי הובלה אחרים מופיע כי יש רישיון בתוקף.
 - בית העסק "ס"נ" ב-3 רכבי הובלה מופיע סטטוס "נדחה" ואילו ב-4 רכבי הובלה אחרים מופיע כי יש רישיון בתוקף.

בית העסק "א" בשני רכבי הובלה מופיע סטטוס "נדחה" ואילו ב-11 רכבי הובלה אחרים מופיע כי יש רישיון בתוקף.

הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי "התנהלות האגף אינה סותרת את החוק. התייחסות הוועדה הבין-משרדית היא אפשרות נוספת להנפקת רישיון לפריט זה. יובהר כי הנושא נבחן הן מול מנהלת אגף בכיר רישוי עסקים במשרד הפנים והן מול מנהלת ההסמכה של מנהלי רישוי עסקים מטעם משרד הפנים. שתיהן חיזקו את דברינו כי אין מדובר בהתנהלות הסותרת את החוק, אך עם זאת מדובר בהקלה שמסייעת הן למחלקת הרישוי והן לבעלי העסקים. לנוכח התייחסות הביקורת וכן הנתונים שהוצפו על ידי הביקורת, האגף יקיים דיון עם התביעה העירונית ואגף האכיפה ומחלקת איכות הסביבה כדי לקבל את התייחסותם לשינוי המוצע. חשוב לנו לדעת שכלל השותפים העירוניים בהליך הרישוי (תביעה עירונית, אכיפה עירונית, איכות הסביבה) יודעים להתמודד עם שינוי זה, תוך וידוא שאנחנו לא מקלים מצד אחד אך גורמים בטעות לבעיה אחרת שעליה לא חשבנו".

- 99 בתי עסק (כלי רכב) – בעלי רישיון עסק ל"צמיתות" שניתנו אחרי הרפורמה בשנת 2013 המחייבת הגבלת מתן רישיון ל-15 שנים בלבד ולא לצמיתות, מבלי שצוין תאריך פקיעת הרישיון, וזאת בניגוד לקבוע בצו כי הרישיון יינתן לתקופה של 15 שנים שלאחריהן נדרש חידוש הרישיון.

הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי מבדיקה במערכת התפעולית הישנה "ייעודי קרקע" עלה כי בין השנים 2013-2017 לא הותאמה המערכת לרפורמה ועל כן המשיכו בהנפקת רישיונות לצמיתות.

- 104 בתי עסק (כלי רכב) – לא צוין תאריך ניפוק הרישיון ובהתאם לא צוין תאריך פקיעתו. הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי מדובר בתקלה ושגיאות שאירעו במהלך הסבת נתונים מהמערכת התפעולית הישנה לחדשה. כיום תקלה זו טופלה והתאריכים תוקנו בכל התיקים. העובדה שלא צוין מועד הנפקה בחלק מהתיקים בדוח האקסל שיצא אינה אומרת שנתון זה איננו קיים. הנתון קיים בתיק העסק בהעתק הרישיון שבתיק.

הביקורת בחנה גם את הפיקוח והבקרה של העירייה על תהליך הובלת פסולת הבניין ועודפי העפר לאתרים מוסדרים ומורשים. בהתאם לכך הביקורת ביקשה מהרשות לאיכות הסביבה העירונית וממינהל תכנון ותשתיות את תיעוד כל האסמכתאות הנמצאות ברשותם בנושא, החל מבקשת היתר בנייה וכלה בטופס 4 – אכלוס, במדגם של תשעה פרויקטים שהסתיימו.

נמצא כי הפיקוח, הבקרה ותיעוד האסמכתאות לוקה בחסר. כך לדוגמה:

- ניתנו היתרי בנייה ואכלוס מבלי שהעירייה דרשה הסכמי התקשרויות עם מובילי פסולת בניין ועודפי עפר מוסדרים ומאושרים, וזאת בניגוד לקבוע בסעיף 2.1 בנוהל המשרד להגנת הסביבה "לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה באמצעות חוק התכנון והבנייה", 2016. כמו כן לא נמסרו הסכמי התקשרות עם המובילים, שלרובם לא נמצא רישיון עסק בר תוקף מאת העירייה.
- בסיוור הביקורת בפרויקטי הבנייה "חניון בייט" "מקטע 61 כחול" ב-22.1.2024, שאותם מנהלת חברת "מוריה", נמסר לביקורת כי לא בודקים את רישיונות העסק של המובילים.

כך לדוגמה:

- נמצא במערכת "רמדור" הסכם התקשרות עם המוביל "ג"ע" ח.פ. 5147... – ב-11.12.2022. מהצלבת שם בית העסק והח.פ. של העסק עם קובץ מובילים בעלי רישיון עסק שהועברה לביקורת על ידי הממונה על רישוי העסקים, נמצא כי לעסק יש שני רישיונות עסק בלבד (לשתי משאיות) אחד מ-9.2.2023 והשני מ-24.5.2023, ומכאן עולה כי בתאריך ההתקשרות (11.12.2022) לא היה בידי המוביל רישיון עסק בתוקף.
 - במכרז מקוון עירוני "מכרז פומבי מקוון מספר 1.2024 להרחבת מאגר לעבודות שיפוצים, פיתוח ואחזקה שוטפת (בהיקפים גדולים) במוסדות חינוך ברחבי העיר", ובמכרז פומבי מספר 132.2023 "בניית מועדון נוער מעלה הזיתים" – לא נמצא כי הקבלנים חויבו להתקשר עם מוביל פסולת בניין ועודפי עפר מאושר המחזיק ברישיון עסק בתוקף.
 - לא התקבל מאגף שפ"ע כל תיעוד לתהליך הפיקוח והבקרה על פינוי פסולת בניין מסוג אספלט מאת קבלני קרצוף וריבוד הכבישים שהאגף מעסיק.
- מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי בסוף כל יום עובר כלי מכני לניקיון הכביש ושטח העבודה על ידי הקבלן, בפיקוח של מפקח העבודה המועסק על ידי העירייה. הפסולת מקרצוף הכביש נאספת על ידי הקבלן ונשלחת למיחזור במחצבה המספקת אספלט, ואם נותרת פסולת האמורה להגיע לאתר שפיכה מאושר, התעודות מתקבלות בהגשת החשבון למחלקה והן נבדקות על ידי אנשי המחלקה.

תשלום ערבות ואגרות חנייה בגין הצבת מכולות

כאמור העירייה דורשת ערבויות וגובה אגרות חנייה (שעת חנייה 6.9 ש"ח, תעריף יומי עד 19.2 ש"ח), כדי להבטיח שלא ייגרם נזק לתשתיות העירוניות מהצבת מכולות להובלת פסולת בניין ועודפי עפר משיפוצים ברחבי העיר.

בסעיף 13ב (א2) (ב) בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע כי "מי שלא קיים הוראות צו שניתן לפי סעיף זה, **"בוצע הצו על ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך, יהיה התשלום לקופת הרשות המקומית"**; על גבייתן של הוצאות שהוצאו לפי סעיף זה תחול פקודת המיסים (גבייה)". (ההדגשה אינה במקור).

בתקנה 58 בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, נקבע כי "רשות הרישוי תתנה מתן היתר בנייה לתוספת לבניין קיים, שינוי או תיקונו בכך שמבקש ההיתר יפקיד ערבות בנקאית אוטונומית (להלן: הערבות) להבטחת קיום תנאי ההיתר, על ידי מבקש ההיתר; סכום הערבות יהיה צמוד למדד כמשמעו בתקנה 69, ובשיעור האמור בתקנה 70".

בתקנה 101א) נקבע כי "לא השלים בעל ההיתר את הפרטים והתנאים (שאחד מהם הוא פינוי או טיפול מוסדר של פסולת בניין – תקנה 56 א) (2)), כולם או חלקם, במועד הנקוב בתעודת הגמר, תהיה רשות הרישוי רשאית לחלט את הערבות, כולה או חלקה, ולהשתמש בתמורתה לצורך השלמת הפרטים והתנאים כאמור ולכיסוי הוצאותיה בהשלמתם, ובלבד שתיתן לבעל ההיתר הודעה מוקדמת של ארבעה עשר ימים על כוונתה לחלט את הערבות".

בנוהל עירוני 05.04.01 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה" צוין כי "תנאים על פיהם רשאי בעל מכולה להציב מכולה: הסדרה ותשלום בגין הצבת המכולה במקום חנייה מסודר... הערבות השנתית של המוביל בגובה 20,000 ש"ח תשלום לאגף שפ"ע בגין הבטחת תקינות התשתיות שעליהן תונח המכולה ובגין הפקרת הפסולת במקומות לא מוסדרים... חילוט חלק או כל הערבות תהיה בגין פגיעה בתשתית העירונית או למקרה של תפיסת מוביל מורשה המפקיר פסולת באתר שאיננו מוסדר".

דרישת העירייה מהמובילים להפקדת ערבות

מבדיקת דוח הערבויות, החל מ-1.1.2020 ועד ל-26.9.2023, שהתקבל מאחראית הערבויות ותיאום מערך החשבונות, נתקבלו בעירייה חמש ערבויות בלבד לנושא טיפול ופינוי פסולת בניין ועודפי עפר.

בהקשר זה יש לציין כי יש כ-565 עסקים להובלת פסולת בניין ועודפי עפר, המחזיקים ב-1,137 כלי רכב להובלת פסולת בניין ועודפי עפר בעלי רישיון עסק בר תוקף המצוינים במערכת "רמה" העירונית לרישוי עסקים בשנת 2023. כמו כן קיימים כ-50 קבלנים מרכזיים בשנת 2023 להובלת מכולות לפסולת בניין ועודפי עפר משיפוצים, בהתאם לרשימת הקבלנים שהתקבלה ממנהל נפת מכולות באגף אכיפה ושיטור עירוני.

עוד יצוין כי על פי דוח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנים 2020 עד 2022 עיריית ירושלים הנפיקה 122 היתרי בנייה במסגרת תמ"א 38 - חיזוק ועיבוי (קרי הוספה לבניין קיים), המחייבים הפקדת ערבות בגין פינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.

לוח 4: ערבויות בגין פסולת בניין ועודפי עפר שהועברו לעירייה החל משנת 2020 ועד 26.9.2023

מספר ערבות	סכום ערבות (ש"ח)	תחילת ערבות	בתוקף עד	סטטוס
.79200..	35,000	27.6.2021	22.6.2024	פתוח
.79200..	65,000	23.11.2021	30.9.2024	סגור
.79200..	8,500	6.7.2022	1.8.2024	פתוח
.79200..	16,500	6.7.2022	1.8.2024	פתוח
.79200..	16,000	4.9.2023	30.8.2024	פתוח

אחראית ערבויות ותיאום מערך החשבונות מסרה לביקורת כי "מצורף דוח ובו הערבויות שהוגשו אחר 2020. בדקתי ואף אחת מהערבויות לא חולטה".

מנהלת אגף שפ"ע וסגן מנהל אזור רב-תכליתי, אגף אכיפה ושיטור עירוני ציינו כי כיום העירייה לא דורשת ערבויות מהמובילים וזאת בהתאם למסמך "תמצית נוהל הצבת המכולות המתוקן" שעובדים על פיו ובו לא מצוין כי חלה חובה לדרוש ערבות מהמובילים.

מנהלת אגף שפ"ע הוסיפה בנוגע לגביית ערבות מקבלני הובלת פסולת הבניין כי האגף פעל על פי ההנחיות עד להקמת יחידת המכולות באגף האכיפה, שהפיקוח והאחריות עברו אליה.

סגן מנהל אגף וממונה על תפעול ולוגיסטיקה באגף אכיפה ושיטור עירוני מסר לביקורת כי לא הופסקה גביית הערבות ממובילי מכולות שעוברים עבירה. כל מכולה או משאית שנתפסת מתקיים לגביה הליך משפטי של שחרור, לרבות דיונים בבית משפט, ונקבעים תנאים לשחרור, לרבות הפקדת ערבויות בסכומים גבוהים וכן חילוט ערבויות לעבריינים ששבים לבצע עבירות.

יצוין כי לא התקבל מאגף אכיפה ושיטור עירוני כל דוח גבייה בפועל לשנת 2023 בשל קנסות וחילוט ערבויות בגין מכולות פסולת בניין ועודפי עפר משיפוצים.

הביקורת מעירה כי בהחלטה לבטל את חובת הפקדת ערבויות לעירייה מכל מוביל פסולת בניין ועודפי עפר, ולא רק ממובילים שעוברים עבירה - בהתאם לתשובתו של סגן מנהל אכיפה ושיטור עירוני - נלקח מהעירייה כלי אכיפה וגבייה בעל משקל ואפקטיבי שבכוחו לדרבן את המובילים לפעול על פי החוק, ולהימנע מפגיעה בתשתיות העירוניות, מאי תשלום אגרת חנייה, ומביצוע עבירות בתחום, והדבר עומד בניגוד לקבוע בתקנה 58 בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה) ולנוהל העירוני 05.04.01 "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה".

תשלום כופר חנייה בגין הצבת מכולות לפסולת בניין ועודפי עפר במקומות חנייה (כחול-לבן)

הבקשה והתשלום מתבצעים בשתי דרכים:

- במשל"ט (מרכז שליטה) אכיפה מתקבל דיווח מקבלן המכולות המעריך את משך זמן הנחת המכולה במקום. במשל"ט מנפיקים שובר תשלום בהתאם לדיווח הקבלן ושולחים אליו קישור לתשלום. התשלום מתבצע דרך מערכת "חיובית".
- באמצעות שיחה טלפונית למוקד הגבייה ומסירת מספר השובר שהנפיקה מערכת "חיובית" לתשלום החיוב.

הכנסות בגין אגרת תפיסת מקומות חנייה מתוך מערכת "קליק פיננסית"

- 2023 – 562,417 ש"ח.
- 2022 – 300,114 ש"ח.
- 2021 – 317,973 ש"ח.
- 2020 – 625,452 ש"ח.

בקרה לא נאותה

הביקורת ביקשה לקבל את פירוט כל התשלומים בגין הצבת מכולות לפסולת בניין ועודפי עפר שהוצבו במקומות החנייה בכחול-לבן החל מ-1.8.2023 ועד ל-7.11.2023.

נמסרו לביקורת שלושה מקורות מידע:

- קובץ מתוך מערכת "חיובית" – סעיף 44324140 – תפיסת מקומות חנייה.
 - קובץ "הצבת מכולות כחול-לבן" – אגף אכיפה ושיטור עירוני.
 - תיעוד באמצעות הודעות דוא"ל – אגף שירותי חנייה.
- נמצא תיעוד רלוונטי לתשלום בגין שלושה פרויקטים בלבד לבנייה, זאת לעומת כ-300 חיובים רלוונטיים לנושא המופיעים במערכת "חיובית" – רשות החנייה – סעיף 44324140, "תפיסת מקומות חנייה", כדלקמן:
- 6.8.2023 – מקום חנייה אחד למשאית מספר 95-055-37 בתאריכים 6.8.2023 ועד 10.8.2023 ושוב בתאריכים 13.8.2023 ועד 17.8.2023.
 - 27.7.2023 – שני מקומות חנייה עבור גידור ותפיסת שטח כניסה לפרויקט בנייה למשך שנתיים וחצי בתאריכים 27.7.2023 עד 15.1.2026.
 - 27.8.2023 – שישה מקומות חנייה לפרויקט בנייה של שופר-סל.
- הביקורת מציינת כי:
- **אי גבייה** – מבדיקת מערכת "חיובית" נמצא כי החל מ-1.1.2023 ועד 8.11.2023 שולמו כ-498,000 ש"ח בלבד עבור 784 חיובים בלבד, מתוך סך של כ-1,600,000 ש"ח עבור 1,249 חיובים שהיו אמורים להיגבות מקבלנים. מנתונים אלה עולה כי בתקופה זו העירייה לא גבתה מעל 1.1 מיליון ש"ח. יצוין כי מבדיקה במערכת "קליק פיננסית" סך ההכנסות בכל שנת 2023 לסעיף 44324140 "אגרת תפיסת מקומות חנייה" עמד על 562,417 ש"ח בלבד.
 - **שיטת גבייה הפוגעת בהכנסות העירייה** – כאמור, יש אפשרות שמשל"ט אכיפה ינפיק שובר תשלום לקבלן ההובלות, ועל הקבלן מוטל לבצע את התשלום. בהתאם להוצאת השובר, במערכת הפיקוח מצוין המידע על אודות הצבת המכולה בכחול-לבן והפקח בשטח רואה זאת. לפיכך בתקופת ההצבה הפקח אינו מנפיק דוח חנייה - גם אם הקבלן לא שילם בפועל. לעומת זאת, אם רכב או מכולה שלא הועברה בקשה על אודותם לעירייה יחנו בכחול-לבן מבלי שהוסדר התשלום בגינם טרם החנייה בפועל, הדבר יגרור דוח חנייה בגין כל יום שאגרת החנייה לא שולמה, וכן הפעלת סנקציות וכפל קנס בהתאם.
 - **היעדר נתונים מהותיים** – בקובץ מאת האגף לאכיפה ושיטור עירוני ובקובץ ממערכת החיובית פורטו באופן חלקי הנתונים האלה: תאריכי הצבה של המכולות, כתובות מדויקות להצבה, מספר סידורי של המכולה.
 - התהליך להעברת המידע מאגף שירותי חנייה לאגף אכיפה ושיטור עירוני אינו מתבצע באמצעות מערכת ייעודית אלא באמצעות הדוא"ל, וללא נתוני המספרים הסידוריים של המכולות כמתחייב מנוהל עירוני "הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה", וממסמך "תמצית נוהל הצבת המכולות המתוקן", וממסמך "נוהל המכולות", המחייבים "למסור פרטים אודות המספר הסידורי של המכולה".
 - היעדר סנכרון והעברת מידע בין הנתונים שהתקבלו מאגף אכיפה ושיטור עירוני לבין הנתונים ממערכת "חיובית" לבין מערכת "קליק פיננסית" בנוגע להצבת מכולות במקומות חנייה

מוסדרים (כחול-לבן). נמצאו פערים בנתונים ובגבייה בטווח שבין 2,841 ש"ח ל-60,241 ש"ח לתקופה שבין יולי 23 לאוקטובר 2023.

יצוין כי על פי דברי מנהל אגף שומה וגבייה, מערכות המחשוב של האגף אינן מחוברות לשום מערכת מחשוב מהמערכות המזכרות לעיל.

**לוח 5: השוואת נתונים, הצבת מכולות פסולת בניין ועודפי עפר
בחנייה מוסדרת "כחול-לבן", יולי עד אוקטובר 2023**

סה"כ	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	
300	3	75	222	0	חייבים על פי קובץ "הצבת מכולות כחול לבן"
476	6	76	217	177	חייבים על פי קובץ מתוך מערכת "חובית" (תפיסת מקומות חנייה)
266	2	38	122	104	חייבים ששולמו על פי מערכת "חובית"
210	4	38	95	73	חייבים שלא דווח כי שולמו על פי מערכת "חובית"
186	3	1	5	177	פער חייבים בין קובץ אגף אכיפה ושיטור לבין הקובץ ממערכת "חובית"
354,854	1,092	70,336	19,504	263,922	תשלומים על פי מערכת "קליק פיננסית"
352,737	1,072	69,512	17,869	264,284	תשלומים על פי מערכת "חובית"
297,456	1,092	70,336	19,505	206,523	תשלומים על פי קובץ הכנסות אגף החנייה ואגף האכיפה (31.12.2023)
2,841	20	824	1,635	362	פער תשלומים בין הנתונים במערכת "קליק פיננסית" למערכת "חובית"
57,400	0	0	1	57,399	פער תשלומים בין הנתונים במערכת "קליק פיננסית" לקובץ הכנסות אגף החנייה ואגף האכיפה (31.12.2023)
60,241	20	824	1,636	57,761	פער תשלומים בין הנתונים במערכת "חובית" לקובץ הכנסות אגף החנייה ואגף האכיפה (31.12.2023)

דוחות אכיפה

על פי מערכת אכיפה ושיטור, בשנת 2023 ניתנו כ-2,700 דוחות בנושא פסולת בניין בסכום כולל של כ-1.65 מיליון ש"ח, ובכפל קנס 2.51 מיליון ש"ח, מתוכם שולמו 413 דוחות בלבד בסכום כולל של 276,516 ש"ח (קנס מקורי), 416,956 ש"ח (כפל קנס).

מתוכם ניתנו 1,238 דוחות בין התאריכים 1.1.2023 ל-9.11.2023 בחלוקה (על פי קובץ שהועבר מאגף אכיפה ושיטור עירוני) הבאה:

408 – בגין הנחת מכולת פסולת בניין ברחוב.

830 – בגין הנחת מכשול ברחוב.

החרמות

הוחרמו 101 מכולות בין התאריכים 1.1.2023 ל-9.11.2023.

תמונה 7: מכולה שהוצבה על המדרכה



צולם על ידי אגף אכיפה ושיטור עירוני ב-23.1.2023 (מיקום אינו ידוע).

לוח 6: מובילים שקיבלו מעל 10 דוחות לתקופה 1.1.2023 עד 9.11.2023

המוביל	החרמות	דוחות	הליך שימוע
א'	1	60	
ב'	2	38	
ג'	1	20	
ד'	0	16	
ה'	4	37	
ו'	4	27	
ז'	0	29	

המוביל	החרמות	דוחות	הליך שימוע
ח'	1	92	
ט'	1	12	
י'	2	14	
י"א	3	37	כן
י"ב	0	18	
י"ג	9	145	
י"ד	0	27	
ט"ו	3	32	
ט"ז	1	41	
י"ז		42	
י"ח	8	66	
י"ט	5	76	
כ'	3	11	
כ"א	3	17	כן
כ"ב	0	12	
כ"ג	3	31	
כ"ד	1	11	
כ"ה	2	13	
כ"ו	2	19	
כ"ז	14	101	כן
כ"ח	5	28	
כ"ט	4	0	

עיבוד הביקורת מתוך קובץ "דוחות והחרמות" מאת אגף אכיפה ושיטור עירוני.

מהנתונים לעיל עולה כי:

- המובילים העיקריים מבצעים עבירות חוזרות ונשנות בהיקף נרחב ואינם נרתעים מכך.
- לא ננקטים צעדי אכיפה בעלי משקל בהיקף נרחב – מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2023 לא בוצע שום שימוע וכי בשנת 2022 בוצע אך ורק שימוע אחד בנושא, וזאת בהתאם למסמך "פרוטוקול שימוע 9000848" מ-20.11.2022.
- מנהל נפת מכולות מסר לביקורת כי החל מ-1.1.2023, רק שני מובילים נמצאים בהליך שימוע. לעומתו סגן מנהל אזור רב-תכליתי, אגף אכיפה ושיטור עירוני, מסר לביקורת כי "נעשו שלושה

שימועים טרם ביטול רישיון עסק ועצירת דיווחים של מכולות במרחב הציבורי. החומר נמצא באגף לקידום עסקים". סתירה זו יכולה להעיד על היעדר סנכרון וזרימת תקשורת טובה בתוך היחידות עצמן.

- הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי בשנת 2023 לא התקיים כל שימוע. השימוע היחיד שהתבצע לתיק רישוי נשוא מספר 9000848 לפריט רישוי 5.1 ב-20.11.2022. בשימוע הוחלט כי יש להגיש בתוך 30 ימים חוזה שכירות לשטח האחסון. אם לא יוצג החוזה יתבטל הרישיון; כל הפרה תביא לביטול הרישיון ללא הודעה מוקדמת.

נוסף על כך יצוין כי גם אגף שפ"ע אינו מקיים פיקוח ובקרה כלשהם לגבי פגיעה בתשתיות הנגרמות ממכולות פסולת הבניין ועודפי העפר, כעולה מתשובתה של מנהלת אגף שפ"ע לביקורת כדלקמן: "אין פיקוח ובקרה של אגף שפ"ע, הנושא באחריות יחידת המכולות".

עוד יצוין כי חברת מוריה, בכל שנת 2023 הטילה קנס אחד בלבד על קבלן בגין פסולת בניין ועודפי עפר.

- הקנס שהוטל על הקבלן (מס' חוזה 988 - 149/2020) עמד על 20,000 ש"ח בשל "אי מילוי הוראות מפקח לטיפול במפגעי איכות הסביבה" בין התאריכים 15.1.2023 עד 18.1.2023.
 - הביקורת מעירה כי העובדה שהוטל קנס על קבלן אחד בלבד בכל שנת 2023 אינה מתיישבת עם הנתונים המופיעים בקובץ "מעקב פינויים – סטטוס חדש" מאת מוריה. נמצא כי בין החודשים דצמבר 2022 עד אוגוסט 2023, בכלל הפרויקטים הפעילים של מוריה לא נמצאו תיעודים רבים לגבי פינוי פסולת הבניין ועודפי העפר בביקורות שמבצעת חברת "ג' " בפרויקטים השונים, וזאת למרות התראות חוזרות ונשנות מצד החברה. כך לדוגמה, בדוח מ-16.7.2023 מאת חברת "ג' " בנוגע ל"פרויקט 0738 – הפרדה מפלסית, הגבעה הצרפתית" דווח כי נושא פינויים של פסולת הבניין ועודפי העפר אינו תקין; כמו כן נרשמה הערה בצבע אדום "נא להעלות אסמכתאות פינויים מחודש אפריל ואילך".
 - עוד יצוין כי בדוח "סיכום פעילות בתחום איכות הסביבה" לשנת 2022, שערכה חברת "ג' " לתאגיד העירוני "מוריה", נמצא כי תיעוד האסמכתאות בנושא פסולת הבניין ועודפי העפר הוא בשיעור של 50% בלבד. במערכת רמדור נפתחו 181 אי-התאמות (ליקויים) לנושא פסולת הבניין, שהם כ-35% מסך אי-ההתאמות שנפתחו באותה שנה בנושא איכות הסביבה.
- נמסר לביקורת על ידי PMO – חטיבת רכבות ואיכות הסביבה במוריה, כי חברת מוריה אינה מעבירה את דיווחי האכיפה והקנסות בגין פסולת בניין ועודפי עפר לשום גורם.

דוגמאות לאכיפה לא יעילה ולא מספקת המבוצעת בשטח

במהלך סיור בשטח שערך נציג הביקורת ב-4.7.2023 נמצא כי ברחוב סטיונבסקי 1 מונחת מכולה מלאה בפסולת בניין, לא מכוסה וללא סימני זיהוי של קבלן ההובלות. מהצלבת נתונים עם קובץ "הצבת מכולות 23" שהועבר לביקורת מאגף אכיפה ושיטור עירוני נמצא כי המכולה שייכת לקבלן ההובלות ח"כ.

יוער כי לא נמצאו נתונים לגבי הצבת מכולה זו בקובץ "מכולות בכחול-לבן" שהועבר לביקורת מאגף אכיפה ושיטור עירוני.

מהצלבה עם קובץ "חיובית" לא נמצא תיאור או תשלום בגין הצבת מכולה זו.

מהצלבה עם קובץ "דוחות והחרמות" שנמסר לביקורת מאגף אכיפה ושיטור עירוני לא נמצא כי ניתן דוח בגינה או שהמכולה הוחרמה.

תמונה 8: מכולת פסולת בניין ללא סימני זיהוי ברחוב סטיונובסקי 1



צולם על ידי נציג הביקורת ב-4.7.2023.

במהלך סיור בשטח שערך נציג הביקורת ב-1.8.2023 נמצא כי בחניון העירוני "אגרון", מונחת מכולה מלאה בפסולת בניין, לא מכוסה וללא סימני זיהוי של קבלן ההובלות. יצוין כי גם בבדיקה שנערכה ב-22.1.2024 המכולה עדיין נמצאה באותו מקום.

מהצלבת נתונים עם קבצים "הצבת מכולות 23", "מכולות בכחול-לבן", "דוחות והחרמות" שהועברו לביקורת מאגף אכיפה ושיטור עירוני ועם קובץ "חיובית" – לא מופיע רישום כלשהו לגבי מכולה זו.

יצוין כי אגף אכיפה ושיטור עירוני אינו מבצע פיקוח ואכיפה בחניונים העירוניים, זאת על אף הקבוע בסעיף 13 ב"חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960", כי "מפקח רשאי בכל עת להיכנס לכל מקום חנייה מוסדר או מקום חנייה פרטי כדי לברר אם קוימו הוראות חוק עזר זה. לא יפריע אדם למפקח ולא ימנע אותו מלהשתמש בסמכויותיו".

מנהל אגף שיטור ואכיפה מסר לביקורת (בשיחה טלפונית) כי האגף בראשותו אינו אמון על אכיפה בחניונים עירוניים או פרטיים.

המשנה ליועץ המשפטי לעירייה לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית מסר לביקורת כי אגף אכיפה ושיטור מבצע אכיפה בחניונים פרטיים רק לאחר פנייה ובקשה של בעלי החניון, הואיל ומדובר בשטחים פרטיים ואין לעירייה סמכות להיכנס ולבצע במקום אכיפה ללא קבלת בקשה ורשות בעלי החניון הפרטי.

תמונה 9: מכולת פסולת בניין בחניון אגרון ללא סימני זיהוי



צולם על ידי נציג הביקורת ב-1.8.2023.

תמונה 10: רחבת קריית העירייה – מכולת פסולת בניין גדושה מעל 24 שעות, ללא מידע עליה במערכת "אכיפה ושיטור"



צולם על ידי נציג הביקורת ב-30.1.2024.

אחסון פסולת בניין ועודפי עפר

חל איסור לאחסון פסולת בניין ועודפי עפר מבלי שהקרקע מיועדת לכך וללא קבלת רישיון עסק לכך, בהתאם לקבוע בפריט 6.1: "מקום המיועד לאחסנה, שאינו טעון רישוי לפי פרט אחר בתוספת זו, ששטחו 50 מ"ר ומעלה, בין מקורה לבין שאינו מקורה", בצו רישוי עסקים נקבע כי אתר שבו מאוחסנת פסולת בניין ועודפי עפר מחויב ברישיון עסק.

סעיף 203 בחוק התכנון והבנייה, קובע כי חל איסור ל"שימוש במקרקעין הטעון היתר שנעשה בלא היתר, או בניגוד לתנאי היתר או שימוש במקרקעין בניגוד לתוכנית".

על פי פסק דין צ"מ 3727-12-22, מדינת ישראל נ' עוודאללה בבית משפט השלום בירושלים, נפסק כי אחסנת מכולות לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר אסורה ללא קבלת רישיון עסק לכך, והורה על הפסקת השימוש במקרקעין למטרת הפעלת עסק לאחסנת מכולות אשפה לפינוי פסולת בניין של המשיב או מי מטעמו.

בסעיף 2 במסמך "נוהל הצבת מכולות" מאגף אכיפה ושיטור צוין כי "ההצבה של המכולה תהיה לצורך פינוי פסולת בניין ועפר בלבד ולא לצורך אחסון".

אחסנת מכולות פסולת בניין ועודפי עפר בניגוד לקבוע בחוק ובנוהל העירוני

העירייה אינה מחויבת בהוצאת רישיון עסק אך עליה לעמוד בתנאים ובדרישות של גורמי הרישוי לעסק מאותו הסוג.

בהתאם לקבוע בסעיף 36 בחוק רישוי עסקים כדלקמן: "(א) רשות מקומית העוסקת בתחומה בעסק טעון רישוי, רשאי מי שהוסמך לאשר את הוצאת הרישיון לפי סעיף 6 לולא היה העוסק רשות מקומית, לקבוע אותם תנאים לעיסוקה שהיה מוסמך להטילם לפי סעיף 7 לולא היה העיסוק בידי רשות מקומית, והרשות המקומית חייבת לקיים תנאים אלה ואת התקנות שנקבעו לעסק כאמור לפי סעיפים 9 עד 11ב (ב) בלי לגרוע מכל תוצאה שנקבעה בדין אחר לאי-קיום חובה המוטלת על רשות מקומית, דין אי-קיום תקנות או תנאים כאמור על ידי רשות מקומית כדין אי-קיום תקנות או תנאים לרישיון על ידי מי שעוסק בעסק טעון רישוי".

בבדיקה נמצא כי אגף שפ"ע מאחסן מכולות פסולת בניין ועודפי עפר באתר הסמוך למתקן השירות הוותרני ברחוב גבי אשכר (בעבר אחסון באתר "מכון לב" – פונה בשל עבודות בכביש 16 ואף בחלק מהזמן במרכז התחזוקה שבגבעת שאול).

אגף אכיפה ושיטור עירוני מאחסן מכולות פסולת בניין ועודפי עפר אשר מוחרמות מקבלני הובלה שעברו על החוק. מכולות אלה, המלאות בפסולת בניין ועודפי עפר, נגררות לאתר הממוקם במרכז התחזוקה שבגבעת שאול.

יצוין שרק לאחר תקופות ממושכות מכולות אלו המלאות בפסולת בניין ועודפי עפר מובלות לאתרים לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר ופינויים.

מאגף אכיפה ושיטור עירוני נמסר כי לשום מוביל פסולת בניין ועודפי עפר שבית העסק שלו בתחומי העיר אין רישיון אחסנה. אחת הסיבות לכך היא שהם אינם עומדים בתנאים הקבועים בחוק,

ובמסגרת האכיפה כנגדם מוחרמים ציוד ומכולות. עם זאת, מובילים המגיעים מחוץ לעיר או שהם מחזיקים בשטחי אחסון מחוץ לעיר אינם נדרשים להחזיק ברישיון אחסון ולא מתבצעת אכיפה בשל כך.

הביקורת בחנה אם העירייה עומדת בתנאים ובדרישות הקבועים בפריט רישוי 6.1 לאחסנה. נמצא כי האתרים אינם עומדים בתנאים הקבועים בחוק כדלקמן:

- הביקורת ערכה סיור ב-7.12.2023 באתר אחסנת פסולת הבניין של אגף אכיפה ושיטור עירוני במרכז התחזוקה בגבעת שאול. נמצא כי אין כל אמצעי לגילוי וכיבוי אש ועשן, אין שילוט, אין אישורי בדיקה ותקינות המערכות.

תמונה 11: אתר אחסנת פסולת הבניין של אגף אכיפה ושיטור עירוני במרכז התחזוקה



צולם על ידי נציג הביקורת ב-7.12.2023 באתר אחסנת פסולת הבניין של אגף אכיפה ושיטור עירוני.

- הביקורת בחנה את "אישור שטח האגירה" של אגף שפ"ע ברחוב גבי אשכר (סמוך לשירות הוטרירי), שתוקפו מ-1.11.2023 ועד 31.12.2024, מאת מנהל מחלקה בכיר לבקרת פרויקטים אגף שפ"ע. יצוין כי בסעיף 7 באישור הועלתה דרישה כי "באחריות הקבלן לדאוג לכל כללי הבטיחות בשטח". עם זאת לא נמסר פירוט של כללי הבטיחות המחויבים, לרבות התקנת אמצעים לגילוי וכיבוי אש ועשן; אין כל דרישה בנוגע להתקנת מערכות בטיחות במערכות החשמל; אין כל דרישה בנוגע לאופן ולפרמטרים של הכיתוב ותאורת השילוט; אין כל דרישה לביצוע בדיקות ואישורי תקינות המערכות. יודגש כי אישור "שטח האגירה" לאגף שפ"ע ניתן על ידי עובד האגף.

בסיור שערך נציג הביקורת ב-3.1.2024 בשטח האחסנה של אגף שפ"ע נמצא כי:

- מקום האחסון מסוכן בטיחותית. פסולת הבניין ועודפי העפר מושלכים על הקרקע ולא במכולות ייעודיות, וקיימת סכנת היפגעות מנפילת אבנים על השהים במקום.

- סכנת התלקחות – אין אמצעי בטיחות אש.
- נמצאה במקום פסולת שאינה פסולת בניין ועודפי עפר.
- שילוט לא תקני – על השער נמצא שלט בצבע צהוב דהוי ועליו כתוב "עיריית ירושלים, אגף שפ"ע, טל' 6297755" ללא תאורה. על פי פריט רישוי 6.1 חלה חובה כי "הכיתוב על השלטים יהיה בגוון לבן על גבי רקע ירוק; גובה האותיות יהיה 12 סנטימטרים לפחות ועוביים יהיה 12 מילימטרים לפחות; המרווח בין האותיות יהיה לפחות 1 סנטימטר. לשלטים תותקן תאורה מרשת החשמל של הבניין וממקור חשמל עצמאי המבוסס על סוללות נטענות המאפשרות זמן תאורה של 21 דקות; גוף התאורה יתאים לתקן ישראלי ת"י 21, חלק 2.22 מנורות: דרישות מיוחדות מנורות לתאורת חירום, והוא יופעל בעת הפסקת חשמל או נפילה במתח רשת החשמל".
- פסולת בניין מחוץ לאזור המגודר.

תמונה 12: שטח אחסנת פסולת בניין של אגף שפ"ע



צולם על ידי נציג הביקורת ב-3.1.2024.

מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי "התחלנו בתהליך של אישורים, אתר הפסולת במכון לב פונה בשל עבודות של כביש 16".

ניגוד עניינים לכאורה בשל קשרים עסקיים ומשפחתיים של קבלן פינוי גרוטאות וציוד בלאי

העירייה, באמצעות מחלקת הרכש והאספקה, התקשרה עם חברת "אמ"א" ב-14.8.2022 לאחר שהייתה המציעה היחידה זוכתה במכרז פומבי 57.2021 "לפינוי גרוטאות וציוד בלאי". תקופת ההתקשרות מ-14.8.2022 עד 13.8.2023. כמו כן נחתם הסכם להארכת חוזה עד 13.8.2024.

אחד מהשירותים המצוינים בחוזה ההתקשרות ושהקבלן מספק הוא פינוי וגריטה של מכולות פסולת בניין לאחר שהוחרמו על ידי אגף אכיפה ושיטור עירוני והוחלט לגביהם באמצעות הוועמ"ש כי ישלחו לגריטה.

על חוזה ההתקשרות והסכם ההארכה חתומים מנהלי החברה.

הימצאות במצב של ניגוד עניינים לכאורה ואף חשש מהיות נתון בו, אסורים על פי כל דין ואף הודגש בסעיף 15 בחוזה ההתקשרות כדלקמן: "ניגוד עניינים – מבצע השירותים מתחייב כי במסגרת הסכם זה לא יקבל/יבצע כל עבודה שיש בה משום חשש לניגוד עניינים או ניגוד עניינים בעבודתו מול העירייה".

הביקורת ביקשה מאגף אכיפה ושיטור עירוני, ממחלקת רכש ואספקה ומהוועמ"ש את מספרי הזהות של מנהלי החברה החתומים על חוזה ההתקשרות והסכם ההארכה.

מאגף אכיפה ושיטור עירוני נמסר צילום ת.ז. אחד בלבד של מ"ש.

מהצלבה שערכה הביקורת בין הפרטים בחוזה ההתקשרות לבין קובץ "רישוי עסקים – מובילי פסולת בניין", שהועברו מאגף לקידום עסקים, וקובץ "דוחות", קובץ "החרמות" וקובץ "גריטה" בגין מכולות פסולת בניין שהעביר אגף אכיפה ושיטור עירוני נמצא כי:

- מספר ח.פ. של החברה הוא המספר המזהה המופיע בקובץ "רישוי עסקים – מובילי פסולת בניין" על שם ת"ש ולו רישיון עסק לצמיתות, כלומר מנהל חברת "אמ"א" הוא גם מנהל עסק הובלת פסולת בניין.
- בקובץ "החרמות" מופיע כי לת"ש הוחרמו ב-20.6.2023 שלוש מכולות פסולת בניין ועודפי עפר.
- בקובץ "גריטה" נמצא כי ב-7.11.2023 נגרטה מכולה השייכת לחברת "ת"ש".
- בקובץ "דוחות" נמצא כי לת"ש ניתנו 7 דוחות במהלך שנת 2023 בגין "הנחת מכשול ברחוב".
- כמו כן נמצאו בקבצים האמורים מספר מובילי פסולת בניין בעלי שם משפחה זהה שגם להם ניתנו דוחות ואף הוחרמו להם מכולות פסולת בניין.

מהאמור עולה חשש לניגוד עניינים בשל קשרים עסקיים וקשרים משפחתיים של משפחת ש' המובילים והבעלים של מכולות פסולת בניין שהם גם קבלני גריטה והובלה של מכולות פסולת בניין. שכן מצד אחד ת"ש ויתר קבלני מכולות פסולת הבניין ממשפחת ש' יכולים להניח מכולות פסולת בניין ברחבי העיר, לגרום לעירייה להחרים אותן ולשלם למובילי החרמות חברת "ש"ה" שיובילן לשטח האחסנה במרכז התחזוקה, ולאחר כמה חודשים לשלוח אותן לגריטה ולשלם לחברת "אמ"א" (באמצעות "התקזות" של גריטת המכולה כנגד הטמנת הפסולת) כמצוין בטבלה ג' בנספח חוזה התקשרות) של ת"ש עצמו ושל משפחת ש' עצמה בגין הגריטה. מן הצד השני חברת "אמ"א", המספקת לעירייה את תעודות השקילה והגריטה של המכולות, עלולה לכאורה שלא לבצע את הגריטה בפועל, ובמקום זאת להעביר את המכולות לשימוש חוזר להובלת פסולת בניין של המשפחה.

סגן מנהל אגף וממונה על תפעול ולוגיסטיקה באגף אכיפה ושיטור עירוני מסר לביקורת כי "מבדיקה שנערכה עולה כי מנהל החברה החתום בהסכם אינו מוכר כמבצע עבירות סביבתיות. ייתכן ויש לו קשר משפחתי למשפחת ש' המשמשים גם קבלני הובלת פסולת בניין ברחבי העיר אך אין לזה

רלוונטיות לחוזה ההתקשרות עם מ' החתום על ההסכם. לא מצופה כי למ' בעל החברה שאיתה העירייה התקשרה בחוזה תהיה אחריות כלשהי על משפחתו הגרעינית ובוודאי שלא משפחתו המורחבת. למנהל החברה עצמו אין עבירות סביבתיות והדבר נלקח בחשבון בעת ההתקשרות עימו".

מתשובה זו ומבדיקת מסמכי המכרז עולה כי העירייה, מלבד החתמתם של מנהלי החברה על חוזה ההתקשרות ובו הסעיף המחייב לא להימצא במצב של ניגוד עניינים, לא ביצעה כל בדיקה בנוגע לחשש מניגוד עניינים, ולו הפשוטה ביותר, מאחר שנתונים על אודות החברה מצויים בידי העירייה עצמה, ואף ניתנה חוות דעת משפטית לוועדת המכרזים מאת סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה (מכרזים והתקשרויות) ומאת המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית כדלקמן: "לאור העובדה שיש בידנו אך ראשית ראייה לעניין הבעלות, בשלב זה לדעתנו אין מניעה מבחינת דיני התכנון והבנייה ודיני המכרזים להכריז על החברה כזוכה במכרז". יצוין כי אף שבחוות הדעת הוזכר תיק בית המשפט 63445-07-20, נ"ש נגד מ"ש וחברת ת"ש להובלה ולמסחר, המצביע על קשרים עסקיים והתדיינות משפטית בין הזוכה במכרז, חברת "אמ"א", לבין ת"ש מוביל פסולת בניין ועודפי עפר, לא התבצעה כל בדיקה ולא ניתנה כל חוות דעת לנושא החשש לניגוד עניינים, ואף בתמלולי שלושת הדיונים שוועדת המכרזים ערכה בנושא, לא צוין כי החשש מניגוד עניינים כלל נידון.

צווי ניקיון

צו ניקיון הוא צעד אכיפה מינהלי הניתן על ידי גורם מוסמך מקרב עובדי המשרד להגנת הסביבה או מקרב עובדי הרשות המקומית, המורה לעובר עבירה בתחום פסולת הבניין לנקות את השטח מפסולת בניין ועודפי עפר.

בסעיף 13ב (2) בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע כי "צו לשמירת הניקיון יכול שיינתן לכל אחד מאלה, לפי העניין: מי שהשליך את הפסולת, פסולת הבניין או גרוטאות הרכב או מי שלכלך את רשות הרבים, כאמור בפסקה (1)(א), או מי שקיים יסוד סביר להניח כי הוא עומד לבצע פעולה מהפעולות כאמור.

נוכח ראש רשות מקומית או מי שהוא הסמיך לעניין זה, כי מתקיים האמור בסעיף קטן (א)(1)(א) או (א)(1)(ב), בתחום שיפוט הרשות המקומית וטרם הוגש כתב אישום, ולא הופעלה הסמכות כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הוא לצוות כאמור בסעיף קטן (א)(3) על המנויים בסעיף קטן (א)(2), לפי העניין.

מבדיקת הביקורת עלה כי בשלוש השנים האחרונות לא הוצאו צווי ניקיון כלל בנוגע לפסולת בניין ועודפי עפר על ידי הגורמים המוסמכים לכך בעירייה. יתרה מכך, נמצא כי העירייה מממנת מתקציבה מבצעי ניקיון מיוחדים של פסולת בניין ועודפי עפר במרחב הציבורי, ובמיוחד במזרח העיר (יפורט בהמשך הדוח).

סגן מנהל אזור רב-תכליתי, אגף אכיפה ושיטור מסר לביקורת כי "בימים אלו אנו נמצאים בפיילוט של צ'פים (שבבים) המוצמדים למכולות, ובאמצעות הצ'פים ניתן לעקוב על מסלול הנסיעה של המכולה. הדבר בהתאם לנספח לנוהל המכולות ובהמשך ישיר לכוונה לשינוי ברישיון העסק. כמו כן אנו בפיתוח של אפליקציה שבה הדיווח יתבצע בדרך מקוונת, כולל התשלום עבור חנייה בכחול-לבן".

בפגישה בנושא עם סגן מהנדס העיר וסגן ראש מינהל תכנון לביצוע רישוי ופיקוח, מנהל האגף לפיקוח על הבנייה, מנהל מחלקה בכיר להנדסת סביבה, מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי, נמסר לביקורת כי בשלוש השנים האחרונות לא הוצאו צווי ניקיון (האצלה לצווי ניקיון). ההחלטה להוציא צווי ניקיון היא של התובע העירוני.

מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי בבדיקה עם המחוז במשרד להגנת הסביבה, ומנהל המחלקה להנדסת סביבה לא ידוע על צווי ניקיון שניתנו בשנים האחרונות.

מסקנות

בשנים האחרונות נמדד היקף חריג של 252,000 טון פסולת בניין ועודפי עפר המושלכים במרחב הציבורי בכל שנה, שהולך ומתגבר משנה לשנה; קיימת פגיעה בהכנסות העירוניות ופגיעה בתדמית העירונית, בשל: תהליכי בקרה ופיקוח חסרים על המובילים, אי חיוב המובילים להפקיד ערבות לעירייה בגובה 20,000 ש"ח ולחלטה כאשר המובילים אינם פועלים בהתאם לחוק, אי גבייה של לפחות 1.1 מיליון ש"ח בשנת 2023 בשל הצבת מכולות בחניית כחול-לבן, היעדר אכיפה יעילה ומשמעותית על ידי הגורמים העירוניים וגורמים חוץ-עירוניים, לרבות הוצאת צווי ניקיון, אי עמידת העירייה בתנאים הקבועים בחוק בנוגע לאחסנת פסולת בניין, וחשש לניגוד עניינים של קבלן גריטת מכולות הפסולת הבניין המוחרמות על ידי העירייה.

המלצות

1. לשקול מעבר לשיטת רישוי כך שרישיונות העסק מסוג "מוביל פסולת בניין ועודפי עפר" יינתנו לבית העסק עצמו, וברישיון העסק יצינו בנספח כל כלי הרכב המובילים, בהתאם להחלטת הוועדה הבין-משרדית לרישוי עסקים מאוגוסט 2020. לוודא כי הנתונים במערכת רישוי עסקים "רמה" מסונכרנים ומותאמים ללשון החוק.
2. לוודא כי אישור פרויקטים והיתרי בנייה יינתנו רק לאחר שיוצגו לעירייה הסכמי התקשרות עם מובילי פסולת בניין ועודפי עפר מורשים בלבד, במיוחד לפרויקטים העירוניים.
3. לוודא עמידת העירייה בזמני אמנת השירות לנושא פסולת בניין ועודפי עפר. בהתאם לכך מומלץ כי בוועדה לאיכות הסביבה העירונית ידווח אחת לרבעון על העמידה בזמני אמנת השירות בנושא.
4. לוודא כי כלל המובילים יפקידו ערבות לעירייה בגובה 20,000 ש"ח ולחלטה במידת הצורך.
5. לוודא שבטרם תחול תקופת ההתיישנות תתבצע גבייה מכלל המובילים שהציבו מכולות פסולת בנייה בחנייה מוסדרת בכחול-לבן.
6. לוודא גם באמצעות ביצוע הצלבות כי המובילים מגישים תעודות ואישורי שקילה נאותים ואך ורק מאתרים מאושרים, ולתעדם במערכות העירוניות.
7. לוודא כי האכיפה בגין השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי תהיה אפקטיבית יותר ותכלול: זימון לשימועים, הטלת קנסות מוגדלים, הגשת תביעות לבית משפט, עיכוב אישורי אכלוס וגמר עבודות והוצאת צווי ניקיון.

8. לוודא כי אתרי אחסון פסולת הבניין העירוניים יעמדו בתנאים הקבועים בחוק, לרבות בנושא מערכות כיבוי אש, תאורה, שילוט וניקיון.
9. לקבל חוות דעת משפטית ולפעול על פיה בנוגע לחשש לניגוד העניינים של קבלן גריטת מכולות פסולת הבניין המוחרמות, ולשקול יציאה למכרז חדש.
10. לקדם במהירות האפשרית ולחייב את כלל מובילי פסולת הבניין ועודפי העפר להתקין מערכת שבבים (צ'פים) במכולות, שיהיו מקושרים למערכת שליטה עירונית, כדי לנטר את שינוע פסולת הבניין ועודפי העפר אך ורק לאתרים מורשים ומסודרים.

תגובת המבוקרים

סגן מהנדס העיר וסגן ראש מינהל תכנון לביצוע רישוי ופיקוח

המלצה 2: מיושמת ומבוצעת כחלק מאישורי המחלקה לאיכות הסביבה למתן ההיתר.

התייחסות הביקורת

חלה חובה כי ייערכו התקשרויות עם אתרי פינוי וטיפול פסולת בניין ועודפי עפר ועם מובילים מאושרים כתנאי למתן היתר בנייה ולא לאחריו.

הרשות לאיכות הסביבה וקיימות

כחלק מתוכנית האב, יפעל מערך לניטור ופיקוח מובילי פסולת בניין באמצעות חיישנים, באגף לאכיפה ושיטור עירוני. בהתאם יבוצע שינוי תנאים ותיאום עם קידום עסקים בעניין, כולל הכשרה לעוסקים ולקבלנים בתחום הובלת פסולת הבניין והעפר. בנוגע למתן היתרי בנייה ואכלוס מבלי שהוצגו הסכמי התקשרויות עם אתרים ומובילי פסולת בניין ועודפי עפר מוסדרים, ייתכן שקשור למקרים ספורים, לא מוכר. מניסיון הרשות לאיכות הסביבה - רף ההוכחה לחילוט ערבות הוא גבוה ודורש ראיות, קרי שנעשה מזק מספיק לתשתיות. לרוב העמדה משפטית היא שנדרש קיצון לטובת חילוט ערבויות. לדוגמה, בהוכחת פינוי פסולת גם ללא תעודות במקרים מעטים שהוסכם לחלט, בעיקר רק כאשר התקבלה הסכמת נותן הערבות, בגלל עיכוב טופס 4.

התייחסות הביקורת

הביקורת נערכה במדגם פרויקטים אקראיים של בנייה שקיבלו טופס אכלוס (טופס 4) וביקשה אסמכתאות ממינהל תכנון ותשתיות ומהרשות לאיכות הסביבה וקיימות. כאמור, מתוך 9 פרויקטים - ל-6 ול-9 מהם לא הוצגו הסכמי התקשרות עם אתרים מוסדרים ועם מובילים מוסדרים (בהתאמה) טרם מתן היתר הבנייה, כך שלא מדובר במקרים בודדים בלבד. בנוגע לדרישת ערבות - ראשית מדובר בחובה הקבועה בחוק ובנוהלי העירייה. כמו כן דרישה לערבות חזקה עשויה למנוע עבירה על החוק ופגיעה בתשתיות משום הרצון של נותן הערבות שהיא לא תחולט.

גזר העירייה וראש המינהל הכספי

בכל התקשרות עירונית עם ספק, אחריות האגף האמון על ביצוע ההתקשרות לוודא קבלת ערבות ביצוע כתנאי לחתימת חוזה ההתקשרות, וכן ההחלטה אם לחלט ערבות ביצוע נתונה בידי האגף המקצועי המפעיל את הקבלן. היה והתקבלה החלטה כזו על ידי האגף, עליו להגיש את בקשתו ליחידת הערבויות שבאגף החשבות והניהול הפיננסי במינהל הכספי.

אגף לשירותי חנייה

הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר מתבצע באחריות אגף אכיפה ושיטור עירוני. אי לכך הנחיות העבודה בהתאם לחוק ולתקינה ויישומן בפועל מתבצעים על ידי אגף האכיפה ושיטור עירוני. הנוהל הקיים המטפל בנושא הוא נוהל מס' 41.1823 "שימוש במקומות חנייה מוסדרים על ידי קבלנים", השייך לנוהלי ההנדסה ותכנון. מטרת הנוהל היא לאפשר גביית תשלום בגין תפיסת מקומות חנייה מוסדרים, תוך תיאום מירבי עם המחלקה לתיאום עבודות תשתית, מחלקות הרישוי והפיקוח על הבנייה והמחלקה לאכיפת חנייה. כשמחלקת אכיפת החנייה היוותה חלק מרשות החנייה, הטיפול בנושא תפיסת מקומות חנייה מוסדרים על ידי מכולות לפינוי פסולת בניין היה באחריות רשות החנייה. כאשר הוקם אגף האכיפה והשיטור העירוני, ומחלקת האכיפה הפכה לחלק אינטגרלי מהאגף הנ"ל, הטיפול בגביית אגרה על הצבת מכולות של פסולת בניין עבר לאחריות אגף האכיפה. מדובר בסכומי גבייה נמוכים יחסית שהסתכמו לסך של כ-200,000 ש"ח לשנה בשנים 2020-2023. הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר מתבצע באחריות אגף אכיפה ושיטור עירוני, כאשר התשלום מבוצע באמצעות מערכת "החובית" העירונית, המסונכרנת עם מערכת "קליק פיננסית". מערכת אכיפה ושיטור היא מערכת ייעודית הנמצאת רק בידי אגף אכיפה ושיטור עירוני. באופן מסורתי הגבייה נרשמת לסעיף ההכנסות של אגף החנייה 44324140 – אגרת תפיסת מקומות חנייה.

מנהל אגף מחשוב ומערכות מידע

המלצה 1: אגף המחשוב יפעל כדי ללמוד ולהמליץ על אופן העברת הנתונים בין המערכות. ככל שתתקבל המלצתו, והנתונים הנדרשים לשם הסנכרון ביניהן יהיה שלם, אנו נפעל כדי להתאים את המערכות כך שיעבדו בסנכרון מלא.

המלצה 10: ככל שיוחקנו רכיבים אלו במכולות (חיישני מיקום), אנו נפעל כדי להציגם במערכת ה-GIS.

חברת מוריה

בנוגע לבדיקת רישיונות עסק של מובילי פסולת בניין ועודפי עפר, מובהר כי חברת מוריה אינה גורם מאסדר בעניין זה והיא נעדרת סמכויות ואמצעי רישוי, בקרה ואכיפה. מדובר בעשרות מובילים המהווים ספקי משנה לקבלני הביצוע, עם רישיונות עסק שהונפקו להם על ידי הרשות העירונית. מלבד היות מוריה נעדרת סמכות ואמצעי רישוי כאמור, אין בידיה אפשרות מעשית לבצע בקרה שוטפת אודות רישיונות העסק. עם זאת ולאור הערת הביקורת, מוריה, בהתאם ליכולתה, תפעל

לבדיקת רישיונות עסק של מובילי פסולת בניין ועודפי עפר באופן מדגמי בפרויקטים המבוצעים על ידה.

בנוגע להטלת קנסות על קבלנים בגין הפרת התחייבויות הנוגעות לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר, יובהר כי מוריה מטילה קנסות על הקבלנים בעניין אבק, שימור עצים ויתר ההתחייבויות של הקבלנים בנושא השמירה על איכות הסביבה. אחד מיעדיה של חברת מוריה לשנת 2024 הוא הגברת שימוש במנגנון הקנסות הנוגעים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר, שהוטמע בחוזה הקבלנים החדש שלה. במסגרת זו, בכוונת חברת מוריה להגביר את הפיקוח על הקבלנים בכל הנוגע לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר, ולעשות שימוש רב יותר בהטלת קנסות על קבלנים במקרים של הפרות של ההתחייבויות שלהם בנושא זה.

מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני

אגף האכיפה לקח לתשומת ליבו את נושא ההצלבות והבדיקות המעמיקות של מובילים ומודע לכך שעד כה הנושא לא יושם במלואו כנדרש, והחל ליישם את ההמלצה ביתר שאת.

יש לציין שנושא השבבים (ציפים), על כלל היבטיו, הוא רעיון של אגף האכיפה עוד לפני העלאת הנושא על ידי הביקורת. נושא זה הועלה והועבר הלאה דרכנו לאחר ביצוע תחקיר מקדים, הכנת נוהל והליך מסודר אשר טומן בחובו תקציבים משמעותיים, שאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה. התקציב אושר, מחכים שהתקציב יעבור על מנת שנפעל לפרסום מכרז בנושא.

ממונה על רכש ואספקה

בנוגע לחשש לניגוד העניינים של קבלן גריטת מכולות פסולת בניין המוחרמות ולשקול יציאה למכרז חדש, חוות הדעת המשפטית היחידה בנוגע למכרז זה הועברה זה מכבר לביקורת.

התייחסות הביקורת

כאמור, בידי הביקורת נמצאת חוות הדעת המשפטית שגובשה בעת המכרז. לא מצוין בה נושא החשש לניגוד עניינים לא בעת המכרז ולא בעת בדיקת הביקורת עת העלתה את הנושא בטיטת הדוח.

משנה ליועץ המשפטי לעירייה לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית

במסגרת תפיסת כלים שבאמצעותם מבוצעות עבירות על חוק שמירת הניקיון, מבקשת התביעה העירונית ערבויות בגבהים שונים (הערבויות אשר נדרשות הן בסכומים גבוהים שבין 10,000 עד 100,000 ש"ח), בהתחשב בנסיבות העבירה, מבצע העבירה ושווי הכלי, וזאת בהתאם לפסיקת בית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון.

יצוין כי כל הסדר הנעשה עם התביעה העירונית מועבר לאישורו של בית המשפט ומקבל תוקף של החלטה. יודגש כי ככל ומבצע העבירה מפר התחייבותו בתוך שנה מיום ביצוע העבירה, התביעה העירונית פועלת לחילוט הערבות וההפקדה שבוצעה בבית המשפט. **יודגש כי לא ניתן לדרוש התחייבות מכל כלי שטרם ביצע או נתפס מבצע עבירה, וזאת** הואיל ואין לכך שום בסיס חוקי. (ההדגשה במקור).

בנוגע להמלצה כי האכיפה תהיה אפקטיבית יותר, יצוין כי העירייה מזה למעלה מעשור ובייחוד בשנים האחרונות מהווה את חוד החנית לאכיפת פסולת ברחבי הארץ, ובכלל זה היא מהווה מודל אשר רשויות מקומיות באות ללמוד כיצד לבצע אכיפה יעילה, אפקטיבית ולא מתפשרת, וזאת כמפורט להלן:

1. תפיסת מאות כלים בכל שנה ותפיסת אלפי כלים בשנים שעברו.
2. התביעה העירונית מנהלת עשרות רבות של הליכים משפטיים בכלל הערכאות.
3. הגשת כתבי אישום אשר בסיום ההליך הפלילי ובסיום ההליך מוטלים קנסות גבוהים, נשללים רישיונות רכב ואף נרשמות הערות במשרד התחבורה על כלי הרכב.
4. במקרים חריגים, פועלים ומבקשים את חילוט הכלי.
5. יחידת הפסולת באגף האכיפה והשיטור מקבלת תצפיות לתפיסת הכלים במיקומים מורכבים ואף מסוכנים, תוך שימוש באמצעים מיוחדים, כגון: משקפות ואמצעים מיוחדים לצורך זיהוי ותפיסה של כלים שפועלים באזורים אסטרטגיים בקו התפר.
6. באופן תקדימי ובאישור מיוחד של משרד הפנים, אושר לתביעה העירונית להעביר הדרכות במלואן להסמכת פקחים לחוק שמירת הניקיון הארצי בהתאם לחוק סמכויות פקחים, ובמשך שנים רבות אגף התביעה העירונית ואגף האכיפה והשיטור העירוני מקיימים קורס שלם עד להסמכת הפקחים בהתאם להוראות שר הפנים.
- יודגש כי מדובר ברשות היחידה בארץ שקיבלה הסמכה לבצע הסמכות מעין אלו.
7. מנהל אגף אכיפה והשיטור העירוני, יזם את קידום האכיפה החדשני והיצירתי באמצעות צ'יפים, וזאת בנוסף לשלל אמצעים שנעשית בהם אכיפה.
8. בנוסף, הוכן נוהל מכולות מסודר, בשיתוף עם אגף קידום עסקים, כך שכל מכולה שמוצבת בעיר מקבלת היתר, וככל שלא כן – פועלים לאכיפתה בכל האמצעים העומדים לרשותנו.
- לסיכום, אין חולק שהאכיפה של שפיכת פסולת בעיר מורכבת ומאתגרת – מבחינה גיאוגרפית ומבחינת גודלה והיקף שטחי קווי התפר הרבים הכלולים בה כמו ירושלים – היא מורכבת ומאתגרת ומחייבת אכיפה אינטנסיבית, אפקטיבית, יעילה ומתמדת. עם זאת, אין חולק שהעירייה באמצעות אגף האכיפה והשיטור העירוני והתביעה העירונית הם חוד החנית של אכיפה זו במדינת ישראל.
- בנוגע לחשש לניגוד העניינים של קבלן גריטת מכולות פסולת בניין המוחרמות ולשקול יציאה למכרז חדש, ייתכן שנדרשת גם חוות דעת לניגוד עניינים.
- המלצה 1:** יצוין כי גובש נוהל מסודר אשר יחל לפעול השנה בשיתוף אגף קידום עסקים ואגף האכיפה והשיטור העירוני, אשר במסגרתו כלל כלי הרכב השייכים לאותו בעל עסק יצורפו לרישיון העסק.

התייחסות הביקורת

בנוגע לנושא עיבוי האכיפה, יודגש כי למרות מאמצי האכיפה הרבים תופעת השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי מתעצמת. משמעות הדבר היא שצעדי האכיפה הננקטים אינם מרתיעים מספיק ולכן שימוש בערבות וחילוטה במידת הצורך יהיה עוד כלי אכיפה כבד משקל ומרתיע.

פרק רביעי

הפיקוח העירוני על מיחזור פסולת בניין ועודפי עפר

נושא המיחזור בארץ ובעולם הוא בעל חשיבות הולכת וגוברת ועל כן גם עידודו. פסולת הבנייה מאופיינת בכך שניתן למחזר אחוז גבוה ממנה ולהשתמש במגוון מרכיביה לשימוש חוזר. חלק ממרכיבים אלו אף עולים באיכותם על חומרי הגלם ממחצבות משום שעברו כבר תהליך של עיבוד, בדיקה ואישור של מכון התקנים הישראלי. אף עלותם לצרכן נמוכה יותר ומרחק השינוע שלהם קצר יותר – דבר שאף מפחית את זיהום האוויר.

בהתאם להחלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין" משנת 2003, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2010, על הרשויות המקומיות להקים תחנות מעבר לפסולת בניין ולבצע בהן מיחזור. בפרויקטים גדולים של בנייה או הריסה בהיקף של 50 אלף מ"ר לפחות או של 100 יחידות דיור או יותר בתחומן, לחייב את הקבלנים, היזמים והאחראים לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזרה לשימוש חוזר, לרבות בתוך הפרויקט עצמו, במגמה להגיע להיקף של 50% לפחות, וכן להפנות פסולת לאחר גריסה לשימוש חוזר. החיוב ייעשה באמצעות חקיקת חוק עזר, בתנאים בהיתר הבנייה וכתנאי למתן טופס 4 (לאכלוס).

כמו כן, בפרויקטים של הרשות המקומית לבנייה או להריסה ציבורית – לבחון חיוב השימוש בחומר ממוחזר, בשיעור של לפחות 20%, דבר התורם הן לאיכות ושימור הסביבה בעיר והן לחיסכון בעלויות הציבוריות.

בהוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל) 7.12.8 ו-7.11.5 "העדפת שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים", בתוקף מ-2.3.2010 ובתוקף מ-13.4.2021, (בהתאמה), נקבע כי "בהתקשרויות לצורך הקמת תשתיות ובנייה יכלול עורך המכרז בתנאים להשתתפות במכרז תנאי המחייב שימוש ב-20% לפחות מחומר המילוי כחומר בנייה ממוחזר".

אי חקיקת חוק עזר ונוהל עירוני

"חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008", אינו מתייחס למיחזור פסולת בניין ועודפי עפר ולא לכמויות המצוינות בהחלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2003, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2010. כמו כן לא נמצא נוהל עירוני ייעודי לנושא.

אי חיוב לגרוס ולמחזר פסולת בניין ועודפי עפר

בהנחיות איכות הסביבה המופיעות בפורטל העירוני צוין כי "עיריית ירושלים מעודדת מיחזור באתרי העבודה ושימוש חוזר בעפר: הפעלת מגרסה ניידת מחייבת ברישיון עסק זמני המאושר על ידי גורמים רלוונטיים ומונפק על ידי אגף לקידום עסקים. יש לבדוק עם האגף לגבי נוהל הגשה. העברת

חומרי מיחזור מאתר עבודה אחד לאחר – יש למלא בקשה להובלת העפר בין אתרים בעיר". (ההדגשה אינה במקור).

בהנחיה מקצועית של "מוריה", מספר הנחיה 420.600 "ניהול עודפי חפירה ופסולת בניין" מ-8.5.2022, צוין כי "היה וקבלן **מעוניין** לפנות עודפי חפירה ליעד חדש... קבלן **המבקש** לגרוס או לנפות את עודפי החפירה...". (ההדגשה אינה במקור).

יוער כי ההנחיה העירונית וההנחיה המקצועית של חברת "מוריה" רק **ממליצות ולא מחייבות** לגרוס ולמחזר, שלא בהתאם לתקינה, המחייבת את הקבלנים היזמים והאחראים כי בפרויקטים גדולים של בנייה או הריסה בהיקף של 50 אלף מ"ר לפחות או של 100 יחידות דיור או יותר בתחומן לעשות זאת, ולא מפורטים בהן היקפי הפרויקטים שיש לחייב בהם גריסה ומיחזור וכן היקף הגריסה והמיחזור של פסולת בניין ועודפי עפר מהפרויקט עצמו עד לשיעור של 50% לפחות, לרבות **החיוב לשימוש** בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של **לפחות 20%** (ההדגשה אינה במקור).

מעיון בדוח סיכום הפעילות בתחום איכות הסביבה לשנת 2022 שהגישה חברת "ג" לחברת "מוריה" עולה כי נושא המיחזור והשימוש בחומרים ממוחזרים בפרויקטים עד לשנת 2022 לא קיבל ביטוי מספק ולא הוצג כתנאי להתקשרות עם הקבלנים, כדלקמן: "לקראת הרבעון האחרון של השנה ניתן לראות ניצנים ראשונים של חוזה הקבלנים המעודכן באתרים. העדכון מתייחס לנושאים הבאים... חומרים ממוחזרים - **התחייבות הקבלן לעשות ככל יכולתו** לעמוד ב-20% חומרי בנייה ממוחזרים מסך החומרים בפרויקט". (ההדגשה אינה במקור).

כך לדוגמה:

- בסעיף 43א "בחוזה קבלן" - במכרז פומבי (מקוון) מס' 105/2023 לביצוע עבודות תשתית, עפר, סלילה, שיקוע, גישור ופיתוח בכביש מס' 60 - מקטע נווה דניאל – צומת השיירות ובמכרז פומבי (מקוון) מס' 65/2023 לביצוע עבודות להקמת מחלף בייט מזרח (המשך כביש 16), ירושלים - צוין כי "מתחייב הקבלן לפעול **ולעשות כמיטב יכולתו** על מנת לעשות שימוש בלפחות 20% חומרים ממוחזרים בפרויקט" (ההדגשה אינה במקור). עוד צוין כי אין אזכור או דרבון לכך שיש לשאוף אף לשימוש של 50% חומרים ממוחזרים בפרויקטים גדולים של בנייה או הריסה בהתאם להחלטת ממשלה 2927.
- בפרויקט מקטע 21 – מוריה ציינו כי כל החומרים נגרסו באתר וניתן לכך אישור מיוחד ולכן במערכת רמדור לא נמצאו תעודות שקילה של פסולת בניין. עם זאת לא נמצא אישור לכך במערכת, מלבד היתר זמני להפעלת מגרסה.
- במכרז עירוני פומבי מקוון מספר 1.2024 להרחבת מאגר לעבודות שיפוצים, פיתוח ותחזוקה שוטפת (בהיקפים גדולים) במוסדות חינוך ברחבי העיר – לא נמצא כי נושא מיחזור ושימוש בחומרים ממוחזרים צוין בו.
- במכרז עירוני פומבי מספר 132.2023 "בניית מועדון נוער מעלה הזיתים" – לא נמצא כי נושא מיחזור ושימוש בחומרים ממוחזרים צוין בו.

לוח 7: כמויות השימוש בחומרים ממוחזרים מפרויקטים
באתרי מוריה לשנת 2022

סוג חומר	כמות (מ"ק/טון)
מצע א'	24,482
מצע ב'	915
מצע ג'	81,016
אספלט	15,624
CLSM	7,200
אגרגט בטון	57,312
אגרגט ניקוז	1,445
שומשום	135
אבני שפה	1,576
אבני רצף	18
סה"כ	189,723

מקור: מתוך מסמך "הצהרת שימוש בחומרים ממוחזרים באתרי מוריה תשתיות ורק"ל לשנת 2022" למשרד התחבורה.

יצוין כי מלבד הצהרה זו לא מתבצע במוריה או בחברת "ג' " כל תחשיב, בדיקה ואימות בנושא המיחזור, אלא אך ורק הסתמכות על תצהיר של מנהלי הפרויקטים. התצהיר הוא לכלל הפרויקטים אך ורק בחטיבת רכבות ובחטיבת הנדסה/תשתיות ולא לכלל החטיבות במוריה, ואינו נמסר באופן פרטני לכל פרויקט/מכרז בנפרד. אופן זה אינו תואם להנחיית חשב משרד התחבורה למוריה מ-8.1.2023 "להעביר לא יאחר מ-31.1.2023 פירוט היקף השימוש בחומרי בנייה ממוחזרים כהגדרתם בהוראת התכ"ם עבור שנת 2022". כאמור, הוראת התכ"ם מחייבת כי בכל מכרז ובכל פרויקט ייעשה שימוש ב-20% חומרים ממוחזרים לפחות.

PMO - חטיבת רכבות ואיכות הסביבה במוריה, מסרה לביקורת כי "אנו פועלים על פי הנחיות התכ"ם ומשרד התחבורה בנוגע לשימוש ב-20% חומר ממוחזר – בסוף כל שנה מדווח למשרד התחבורה כמות השימוש בחומרים ממוחזרים בפרויקטים".

בפגישה במוריה ב-25.1.2024 בנוכחות סמנכ"ל רכבות, PMO – חטיבת רכבות ואיכות הסביבה, ונציג חברת "ג' ", נמסר לביקורת כי נושא המיחזור לא היה בגדר דרישה מצד מוריה עד לשנת 2021. התכנון של הפרויקטים אינם מכוונים מיחזור ומוריה מסתמכת אך ורק על התצהירים לשימוש בחומרים ממוחזרים מאת ניהול הפרויקטים. נושא התצהיר והעמידה בהוראת התכ"ם הוכנסו לרשימת הדרישות ממנהלי הפרויקטים עקב הדרישה של משרד התחבורה. ביתר החטיבות במוריה אין דרישה לנושא זה.

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי מסר לביקורת כי העירייה והגורמים האמונים בנושא מעודדים מיחזור ומגרסות, ואף מסייעים באמצעות זירוז היתרים ברישוי עסקים, אך הדבר לא נבחן

כלל במסגרת היתר הבנייה ואישורי האכלוס. בנוגע לפרויקטים עירוניים אין הנחיה להשתמש בלפחות 20% חומרים ממוחזרים.

שימוש נרחב במגרסות ניידות ללא רישיון

מגרסה ניידת היא מכשיר הגורס את האבנים, המחצבים וחומרים נוספים באתרי הבנייה וההריסה כדי לאפשר שימוש חוזר לצורכי בנייה והקמת תשתיות. פעילות המגרסה מתאפיינת ברעש חזק ויצירת זיהום אוויר בשל אבק רב.

כדי להציב ולתפעל את המגרסה יש צורך ברישיון זמני בתוקף על פי פירוט רישוי 10.2 – אבנים, מחצבים, מינרלים חציבה, כרייה, גריסה (לרבות מגרסה ניידת), עיבוד ושינוע פנימי בגודל עד 500 מ"ר.

על פי מערכת רישוי עסקים "רמה", בין השנים 2021 ו-2023 הונפקו 25 היתרים זמניים למגרסות ניידות.

לעומת זאת, מהצלבת נתונים במערכת אכיפה ושיטור - בין 2021 ל-24.1.2024 ניתנו כ-400 דוחות בשל שימוש במגרסות ניידות ללא רישיון.

נתון זה מראה כי למרות מאמצי האכיפה נעשה שימוש נרחב במגרסות ניידות בפרויקטים של בנייה והריסה ברחבי העיר ללא רישיון וללא אישור.

שיתוף הציבור להצבה והפעלת מגרסות ניידות

בחוות דעת מאת משנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית מ-23.2.2021 ניתנה הנחיה כי מגרסה ניידת תאושר בהתאם לתנאים האלה:

- אישור פרטני בתנאי שהיא לשימוש באחד מאתרי הבנייה בעיר, ובאופן בלעדי אך ורק לאותו אתר ולמשך תקופת הבנייה.
- כפוף לאישור נפת אכיפת פסולת באגף אכיפה ושיטור עירוני.
- הצגת מסמך מהמינהל הקהילתי הרלוונטי על היעדר התנגדות לפעילות.
- כפוף לקיום דרישות המחלקה לאיכות הסביבה.

הממונה על רישוי עסקים מסרה לביקורת כי "בהתאם לחוות דעת משפטית מ-23.2.2021 ולהנחיית מהנדס העיר יש לתאם מול המינהל הקהילתי הצבת המגרסה. במידה שהמינהל הקהילתי מתנגד עקב טעמים של זיהומי רעש/אבק פוטנציאליים ההכרעה עוברת למהנדס העיר (כמי שמחלקת איכות הסביבה תחתיו). חובת רישיון מגרסה היא מיום תפעולה בפועל. הנושא סוכם בדיון בהובלתו של מהנדס העיר ועל בסיסו התנהלו כלל הגורמים העירוניים הנוגעים לנושא. סיכום הדיון לא מצוי אצלנו".

מאגף לקידום עסקים התקבלו מסמכים מהמינהלים הקהילתיים הרלוונטיים על התנגדות או היעדר התנגדות לפעילות בפרויקטים בהובלת מוריה: רק"ל 61, דיפו צפוני מלחה, נת"צ בגין, חניון רוזמרין 1, רק"ל 21.

עם זאת לא התקבלו אסמכתאות בנוגע לכלל המגרסות שקיבלו היתר בשנת 2023.

המשנה ליועמ"ש לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית מסר לביקורת כי, כאמור לעיל, זו אכן חוות דעתו לרישוי עסקים מלפני שלוש שנים, והיא נכתבה לנוכח מספר רב של מקרים שבהם ניתנו אישורים למגרסות בשכונות מבלי שתהיה כלל הידברות או שיתוף הציבור עם השכונה והמינהל הקהילתי.

בפגישה במוריה ב-25.1.2024 בנוכחות סמנכ"ל רכבות, PMO - חטיבת רכבות ואיכות הסביבה, ונציג חברת "ג'", נמסר לביקורת כי יש תהליך של שיתוף הציבור וקבלת הסכמה להפעלת מגרסות.

יצוין כי לא נמצא תיעוד לכך במערכת "רמדור". עם זאת התקבלו סימוכין לכך מאגף קידום עסקים.

מסקנות

זיהום הקרקע, האוויר והסביבה בעיר גדל משום שהשימוש בחומרים ממוחזרים מצומצם. כמו כן נגרמת פגיעה בעקרון שיתוף הציבור בשל שימוש נרחב במגרסות ניידות ללא רישיון/היתר זמני מהעירייה, בכלל אתרי הבנייה בעיר, לרבות בפרויקטים עירוניים, וזאת משום שהעירייה אינה אוכפת את החובה להשתמש בחומרים ממוחזרים בהתאם להחלטת הממשלה 2927 ובהתאם להנחיית מנכ"ל משרד הפנים משנת 2010, והוראות החשב הכללי, המחייבים להשתמש בחומרים ממוחזרים בכלל הפרויקטים של הבנייה בארץ בהיקף של עד 50%, ובפרויקטים ציבוריים ובכללם העירוניים, בהיקף של 20% לפחות.

המלצות

1. לעדכן את "חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008" או לחוקק חוק עזר חדש, ובהתאם לכך לקבוע נוהל עירוני כך שנושא מיחזור פסולת בניין ועודפי עפר ייכלל בתוכם על פי החלטת הממשלה 2927 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", 2003, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין".
2. על העירייה לחייב כבר בעת הגשת בקשה להיתר בנייה, ולקבוע זאת כאחד מתנאי ההיתר, כי יש להשתמש בחומרים ממוחזרים לבנייה בהיקף של עד 50%, ובפרויקטים ציבוריים ובמיוחד בפרויקטים העירוניים ושל התאגידים העירוניים לחייב שימוש בחומרים ממוחזרים בהיקף של 20% לכל הפחות, כנדרש, ולוודא יישום תנאי זה טרם מתן אישור לטופס 4.

3. לוודא כי כלל ההצבה ופעילות מגרסות ניידות ברחבי העיר יהיו רק לאחר הליך של שיתוף הציבור ולאחר הוצאת רישיון/ היתר זמני בתוקף. לגבש נוהל מסודר שלפיו רישיון מגרסה יותנה בהצבת מצלמה באתר המקושרת לאגף האכיפה כדי לוודא כי מתקיימים הליך תקין והפעלה תקינה של המגרסה, ולבצע פעולות אכיפה אפקטיביות – מעבר להגשת דוחות וקנסות, עד כדי עצירת העבודות באתר בפועל.

תגובת המבוקרים

סגן מהנדס העיר וסגן ראש מינהל תכנון לביצוע רישוי ופיקוח

המלצה 2: יישום ההמלצה מותנה בשינוי חקיקה או בקביעת הנחיות במכרזי ביצוע עירוניים על ידי הגורמים הרלוונטיים השונים (מוריה, תושי"ה, שפ"ע, מבני ציבור וכו').

הרשות לאיכות הסביבה וקיימות

עובדים לפי חוק עזר עירוני "שמירת סדר והניקיון", התשל"ח-1978, סעיף 23. פסולת בניין מחייבת פינוי בהתאם לתנאים שראש העירייה יקבע וקביעת אגרה ייעודית. הוראות החלטת ממשלה אינן מחייבות אלא אם מגיעות כהנחיה מקצועית וחוקית של המשרד המנחה, לרוב בקול קורא/ תקציב להטמעה. המשרד להגנת הסביבה הוא הרגולטור הראשי לנושא, המדיניות של המשרד אינה תואמת לסעיף זה בהחלטה הממשלה, כאמור בנוהלי הפינוי שהמשרד הגדיר, לא התייחסו לחובות ויעדים אלו לגריסה ומיחזור. המשרד מקדם מתקני מיחזור אזוריים בעלות של כ-40% למתקן בעל יכולות שלא ניתן לעשות בכל אתר בנייה, והשקיע כבר עשרות מיליונים בתחום בכדי לאפשר יצירת חומר ממוחזר אמין העומד בתקנים המחמירים לבנייה. ההוראה של החשכ"ל מחייבת את הממשלה וחברותיה ולא את השלטון המקומי. עם זאת, נעשית עבודה ברשות לאיכות הסביבה להגדרת צרכים ויעדים עירוניים לרכש "ירוק".

יש קושי מינהלי בקידום רישיונות עסק זמניים למגרסה, מכיוון שגורמי אישור במשרד להגנת הסביבה יוצרים עיכובים במתן אישורים. לא מן הנמנע שיש מקומות ששנויים במחלוקת ודורשים זמן להחלטה. בנוסף, ההחלטה להוסיף את הציבור לתהליך מהווה חסם עיקרי שכן, אין שום אינטרס כמעט לצד הציבור שחווה את המגרסה כמטרד סביבתי לאשר גריסה, מעבר לקשיים של המינהל הקהילתי לתת מענה במהירות. האמור לעיל מדגים את העומס הרגולטורי והעיכובים לתת רישיון מצד אחד, ומצד שני רצון של פרויקטים לגרוס ולמחזר באתר את עודפי העפר שלהם ובכך לחסוך הטמנה ומשאיות וקניית חומר מחצבה בעוד שהעירייה היא גורם מעכב בפרויקטים הפועלים בזמן קצוב ובקצב מהיר ולכן נוטים לפעול ללא רישוי. לסיכום, הרשות לאיכות הסביבה ממליצה לפטור את הצורך בהתייעצות עם הציבור בהליך אישור פעילותן של מגרסות.

התייחסות הביקורת

בשנת 2010 הנחה מנכ"ל משרד הפנים את הרשויות המקומיות באמצעות חוזר מנכ"ל 1/2010 כי "קידום תוכניות האב לטיפול בפסולת בניין ברשויות המקומיות. **התוכנית מתייחסת למיחזור...**

עיקרי התוכנית... **חיוב** ביצוע גריסה באתרי בנייה עד לכדי 50%, וביצועה במסגרת חקיקת משנה, התניות בהיתר הבנייה וכתנאי למתן טופס 4, ובמסגרת תקנות התכנון והבנייה... **בחינת חיוב השימוש** בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של לפחות 20% (ההדגשות במקור). קרי מנכ"ל משרד הפנים מחייב את הרשויות המקומיות לחייב גריסה באתרי הבנייה עד 50% ולשקול חיוב שימוש בלפחות 20% מחומרים ממוחזרים בפרויקטים ציבוריים. בנוסף לכך לפרויקטים עירוניים ששותפים להם משרדי הממשלה/ תקציב ממשלתי חלה חובה לנהוג על פי הנחיית חשכ"ל המחייבת שימוש בלפחות 20% מחומרים ממוחזרים.

לנושא שיתוף הציבור בהצבת והפעלת מגרסות מדובר בהנחיית היועמ"ש העירוני, קרי חלה חובה לבצע זאת. לא זו אף זו, חלה חובה בחוק כי יינתן רישיון/היתר זמני להפעלת מגרסה. כאשר מאשרים אכלוס פרויקט שנעשה בו שימוש במגרסה ללא רישיון/היתר זמני המשמעות היא שנעברת עבירה על החוק.

מנהל אגף אכיפה ושיטור עירוני

הנושא של הצבת מגרסות נמצא באגף לקידום עסקים וברשות לאיכות הסביבה. אגף האכיפה אמון על האכיפה בנושא. יש לציין שבשנה האחרונה הוחרמו שש מגרסות. אנו נמצאים עם יד על הדופק בנושא מפאת חשיבותו. הצעתנו היא לגבש נוהל מסודר לפיו רישיון מגרסה יותנה בהצבת מצלמה באתר שמאפשרת צפייה לאגף האכיפה כדי לוודא הליך תקין והפעלה תקינה של המגרסה.

משנה ליועץ המשפטי לעירייה לעניינים פליליים וראש התביעה העירונית

המלצה 1: ההמלצה מקובלת והנושא יועבר לטיפולו של ראש צוות חקיקה.

חברת מוריה

בנוגע למסמך הצהרת שימוש בחומרים ממוחזרים באתרי מוריה תשתיות ורק"ל לשנת 2022 "למשרד התחבורה", יובהר כי נוסח התצהיר הנדרש על ידי משרד התחבורה מתייחס לשיעור השימוש בחומרים ממוחזרים מכלל הפרויקטים התחבורתיים המבוצעים במהלך כל שנה (ראו לעניין זה נוסח התצהיר במכתב משרד התחבורה מ-8.1.2023). עם זאת, חברת מוריה דואגת לאסוף נתונים מכל פרויקט בנפרד על מנת לחשב את שיעור השימוש השנתי מכלל הפרויקטים. יצוין, כי דרישות התצהיר והעמידה בהוראת התכ"ם רלוונטיות עבור פרויקטים המבוצעים עבור משרד התחבורה בלבד, ואינן נוגעות ישירות לפרויקטים המבוצעים על ידי יתר החטיבות בחברת מוריה.

בהתייחס לתיעוד תהליך שיתוף הציבור להצבה והפעלה של מגרסות ניידות, התיעוד של הישיבות שהתקיימו בעניין הועלה למערכת ה"רמדור".

התייחסות הביקורת

יודגש כי גם על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2010 חלה חובה בפרויקטים עירוניים למחזור פסולת בניין ולהשתמש בחומרים ממוחזרים.

פרק חמישי

הקצאות תקציביות לטיפול העירוני בפסולת בניין

בוועדת איכות הסביבה העירונית מ-18.11.2021 נמסר כי סך העלויות לניקוי ואכיפה במרחב הציבורי בנוגע לפסולת בניין מוערך בכ-40 מיליון ש"ח במצב הקיים, ובכל שנה יש להוסיף עוד 7 מיליון ש"ח. סכום זה אינו כולל עלויות נוספות כגון טיפול במזיקים (כמו, שפני הסלע העלולים להפיץ מחלות), בחומרים מסוכנים, זיהום קרקע ועוד.

הקרן הממשלתית לשמירת הניקיון

הקרן הוקמה מתוקף סעיף 10 בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ונועדה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה.

על פי דוח מבקר המדינה "הקרן לשמירת הניקיון – היבטים כספיים", 2022 – חשבון היטל הטמנה – בחשבון זה מנוהלים תקבולי הקרן מהיטל הטמנה המוטל משנת 2007 על מפעילים של אתרי הטמנת פסולת. נכון לשנת 2020, גובה האגרה עמד על 4.83 ש"ח לטונה פסולת בניין המוטמנת. שיעור ההכנסות לקרן מאגרת הטמנה הוא כ-91.6% ועמד בשנת 2020 על סכום של כ-545 מיליון ש"ח.

עיקר ההוצאות של הקרן הוא תמיכה בפרויקטים של איכות הסביבה ברשויות מקומיות. התמיכה מתבצעת על דרך של פרסום "קולות קוראים" המופנים לכלל הרשויות המקומיות, ועמדה בשנת 2020 על כ-510 מיליון ש"ח.

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, קבע כי כספי היטל ההטמנה שיתקבלו בקרן ישמשו לפיתוח, להקמה ולייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה, ולעידוד השימוש בהם.

בסעיף 3ד בהחלטת ממשלה מספר 2927 מ-9.2.2003 "הסדרת הטיפול בפסולת בניין" נקבע כי "סך של 50 אחוזים מסכומי הקנסות שיוטלו בעקבות פעילות עובדי הרשויות המקומיות באמצעות מתן ברירות משפט לפי חוק שמירת הניקיון אשר ישולם לקרן לשמירת הניקיון, יועבר לרשויות המקומיות. כספים אלה ישמשו את הרשויות לפעולות ניקוי השטחים המזהמים בפסולת".

על פי הדוח הכספי של הקרן לשמירת הניקיון, עד שנת 2022 הוקצו כ-33 מיליון ש"ח לטובת "טיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים".

יישום חלקי של החלטות ממשלה והקצאות ממשלתיות להתמודדות עירונית עם פסולת בניין ועודפי העפר

בהחלטת ממשלה 2684 – "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי" מ-28.5.2017, הוחלט להקצות מתוך סכום כולל של כ-177 מיליון ש"ח, סך של כ-16 מיליון ש"ח בשנים 2017 עד 2021, ומתוכם כ-4.5 מיליון ש"ח בשנת 2017. כל זאת כדי לסייע לעיריית ירושלים בנושאי אכיפה ומניעת השלכת פסולת בניין באופן לא חוקי, וסילוק מפגעי פסולת בניין ושיקום שטחים מופרים.

סך ההוצאות העירוניות בפועל מתקציב זה, תקב"ר – אגף אכיפה ושיטור עירוני סעיף תקציבי – 178150010 "טיפול בפסולת בנייה – מזרח העיר" היה כ-8.45 מיליון ש"ח בלבד, בגין: שכר פקחים, שכירת ורכישת כלי רכב, גרר, אמצעים טכנולוגיים להגברת אכיפה, בין היתר נרכש רחפן שלא נעשה בו שימוש כלל, פינוי אתר פסולת, מכולות פסולת בנייה ושיקום שטחים. בתקופה זו כ-7.55 מיליון ש"ח (כ-47%) מהתקציב לא נוצלו.

בקול קורא 13399, הקרן לשמירת הניקיון משנת 2021 – "לתמיכה בהקמה או בשדרוג מתקנים לטיפול בפסולת בניין לשנת 2021" צוין כי:

"גובה התמיכה שיינתן למבקש שיימצא זכאי לכך יהיה הנמוך מבין סכומי התמיכה האלה:

א. הקמת מתקן מתקדם חדש הכולל מערך שטיפה - סכום תמיכה מקסימלי של עד 5.6 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) או עד 50% מעלות הקמת המתקן - הנמוך מביניהם.

ב. הקמת מתקן מתקדם חדש ללא מערך שטיפה - סכום תמיכה מקסימלי של עד 4.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) או עד 40% מעלות הקמת המתקן - הנמוך מביניהם.

ג. שדרוג מתקן באמצעות הוספת מערכי ותהליכי מיחזור מתקדמים, לרבות הוספת תשתיות למניעת זיהום אויר - סכום תמיכה מקסימלי של עד 5.4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) או עד 40% מעלות שדרוג המתקן - הנמוך מביניהם".

החלטת ממשלה מספר 1516 מ-29.5.2022 – "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר בירושלים": הממשלה אישרה למשרד להגנת הסביבה לפנות לקרן הניקיון כדי שתבחן הקצאה של כ-30 מיליון ש"ח (מתוכם כ-20 מיליון ש"ח קשורים ישירות לטיפול בפסולת בניין), לעיריית ירושלים במסגרת קול קורא 14611/2022 – "להקמת מערכים אזוריים לטיפול בפסולת בניין", כדלקמן:

סכום של עד 1.5 מיליון ש"ח עבור תכנון מתקן אחד בעיר ירושלים לטיפול בפסולת הבניין של העיר, בהתאם לתנאים שתקבע הקרן.

סכום של עד 7.1 מיליון ש"ח ולא יותר מ-50% מעלויות הפרויקט עבור הקמת המתקן בירושלים לטיפול בפסולת הבניין של העיר, בהתאם לתנאים שתקבע הקרן ולעקרונות שנקבעו בקול קורא של קרן הניקיון, מס' 13399, לתמיכה בהקמה או שדרוג מתקנים לטיפול בפסולת בניין לשנת 2021.

הקמת מערך עירוני לטיפול בפסולת בניין – בסכום של עד 10 מיליון ש"ח, ולא יותר מ-90% מעלות הפרויקט עבור הקמת מערך עירוני לטיפול בפסולת הבניין בעיר ירושלים, בהתאם לתנאים שתקבע הקרן ולעקרונות בקול קורא של קרן הניקיון מספר 14611/22 להקמת מערכים אזוריים לטיפול בפסולת בניין.

חינוך סביבתי: משרד האוצר יתקצב סכום של 10 מיליון ש"ח בשנת 2017 – יישום התוכנית הוארך עד לסוף שנת 2024.

יצוין כי הבקשה נדחתה מכיוון שהשטח שהוצע לשימוש, אתר "דנו", יועד לשימוש אחר – לגזם.

סגן מנהל אגף התקציבים וממונה על ההוצאות מסר לביקורת כי "על פי הדוח הכספי של הקרן לשמירת הניקיון נראה כי מדובר בהחלטת הממשלה מס' 2684. במסגרת החלטה זו מ-28.5.2017 הוסכם להקצות לנושא סך של כ-16 מיליון ש"ח בין השנים 2017-2021 עבור אכיפה ומניעת השלכת פסולת בניין באופן לא חוקי וסילוק מפגעי פסולת בניין ושיקום שטחים מופרים.

נוסף לכך העירייה הגישה בקשה לתקציבים במסגרת החלטת הממשלה מס' 1516 ביניהם עבור תכנון והקמת מתקן לטיפול בפסולת בניין המפנה לעקרונות קול קורא מס' 13399/2021. עד כה התקבלה הרשאה בסך של 1.5 מיליון ש"ח עבור תכנון המתקן.

בנוסף העירייה הגישה בקשה לתקציבים במסגרת החלטת ממשלה מס' 1516 ביניהם עבור הקמת מערך עירוני לטיפול בפסולת בניין בעיר (סעיף ג') המפנה לעקרונות קול קורא מס' 14611/2022. בהתייחסותו של מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי מהרשות לאיכות הסביבה העירונית, צוין כי הבקשה נדחתה מכיוון שהשטח שהוצע לשימוש יועד לשימוש אחר. בנוסף הגישה העירייה בקשה לתקציבים במסגרת החלטת ממשלה מס' 1516 עבור קידום אזורים מופחתי זיהום אויר".

מנהל תחום פסולת מוצקה וניטור סביבתי מסר לביקורת כי, "בנוגע לקול קורא 14611/2022 משנת 2022 הוגשה בקשה ונדחתה מכיוון שהשטח שיועד במקור, יועד לשימוש אחר ומכיוון שלא יכולנו לעמוד בתנאי סף של הקול קורא - התאגדות עם רשויות אחרות, המשרד להגנת הסביבה שוכנע להגיש את התמיכה הזאת דרך החלטת ממשלה 1516".

אי הקמת הקרן העירונית לשמירת ניקיון

בסעיף 13ב (2א) (ב) בחוק שמירת הניקיון נקבע כי "מי שלא קיים הוראות צו שניתן לפי סעיף זה, ראשי השר, ראש הרשות המקומית או מי שכל אחד מהם הסמיך לעניין זה, לבצע את הנדרש לפי הצו; בוצע הנדרש כאמור, יהיה מי שנצטווה אך לא מילא אחר הוראות הצו, חייב בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו; בוצע הצו על ידי השר או מי שהוא הסמיך לכך, יהיה התשלום לקרן לשמירת הניקיון; **בוצע הצו על ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך, יהיה התשלום לקופת הרשות המקומית;** על גבייתן של הוצאות שהוצאו לפי סעיף זה תחול פקודת המיסים (גבייה)". (ההדגשה אינה במקור).

בסעיף 8 בנוהל העירוני 04.05.11 "תביעה משפטית על השלכת פסולת בניין על פי חוק שמירת הניקיון", התשמ"ד-1984, צוין כי "כל ההכנסות מגביית קנסות על עבירות של שפיכת פסולת לפי חוק שמירת הניקיון אשר שולמו בבית המשפט לעניינים מקומיים יועברו 'לקרן שמירת ניקיון עירונית' שתנוהל על ידי גזברות העירייה ושתיועד לטיפול בכל נושאי מפגעי פסולת בניין ושפכי עפר".

נמצא כי לא הוקמה קרן עירונית לנושא מפגעי פסולת בניין ושפכי עפר למרות הקבוע בחוק שמירת הניקיון ובנוהל העירוני.

סגן מנהל אגף התקציבים וממונה על ההוצאות מסר לביקורת כי "נוהל קרן ניקיון עירונית לא מוכר לנו ולא קיימת קרן ניקיון עירונית".

אי ניצול תקציבים בגין פינוי פסולת בניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי באגף שפ"ע

מבדיקת נתונים במערכת הכספית העירונית "קליק פיננסית" ומפירוט שהועבר מהמינהל הכספי לביקורת נמצא כי בשנים 2020 עד 2023 העירייה תקצבה בגין פעולות שביצעה בפועל לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי באמצעות מיקור חוץ, סכום כולל של לפחות 3,035,000 ש"ח, ומתוכם נוצלו אך ורק 1,221,431 ש"ח. המשמעות היא שלא נוצלו 1,813,569 ש"ח (60% מהתקציב).

לוח 8: ניצול בחסר של תקציבים המיועדים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר של אגף שפ"ע בשנים 2020 עד 2023 (ש"ח)

שנה	תקציב	ביצוע בפועל	אי ניצול
סעיף 74207608 – טיפול בעודפי עפר			
2020	200,000	200,000	0
2021	165,000	162,618	2,382
2022	200,000	0	200,000
2023	170,000	145,952	24,048
סה"כ	735,000	508,570	226,430
סעיף 174010943 – פינוי פסולת			
2020	500,000	472,929	27,071
2021	0	226,851	-226,851
2022	500,000	0	500,000
2023	500,000	13,081	486,919
סה"כ	1,500,000	712,861	787,139
סעיף 74209552 – טיפול בעודפי עפר			
2020	200,000	0	200,000
2021	200,000	0	200,000
2022	200,000	0	200,000
2023	200,000	0	200,000
סה"כ	800,000	0	800,000
סה"כ כללי	3,035,000	1,221,431	1,813,569

התקציב לשנים 2020-2023 הסתכם ב-3,035,000 ש"ח. הביצוע בפועל הסתכם ב-1,221,431 ש"ח (ניצול תקציב של 40% בלבד).

מנהלת אגף שפ"ע מסרה לביקורת כי "בשנת 2022 התקציב עמד על 250,000 ש"ח, בפועל לא פונתה הפסולת ולא נוצל התקציב. לא התבצע שימוש בקבלנים ובהתאם לכך לא הופקו שוברים עבור הקבלנים: "בו"צ" או "א"ד".

בשנת 2023 עמד התקציב על 250,000 ש"ח ונוצל במלואו (בעיקר לטובת פינוי אזור השטח שנמצא בקרבת השירות הווטרינרי העירוני). נפתחה הזמנה ב-7.9.2023 עבור הקבלן "בו"צ".

בחינת ההתקשרויות העירוניות לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי

על העירייה להתקשר באמצעות חוזים לצורך רכישת טובין, וקבלת שירותים וביצוע עבודות.

בסעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע כי על עירייה חלה חובה לבצע הליך מכריזי פומבי כדלקמן: "לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין, או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

בסעיף 198 בפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע כי "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז כלל".

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעות את האופן שבו צריכים להתנהל מכרזים בעירייה ומהי ההתקשרות הנדרשת.

באמצעות הוועדה העירונית להארכת חוזים, הגדלת היקפם ואישור ספק יחיד, ניתן להגדיל היקף חוזה קיים או לאשר הוספת פריטים ושירותים לחוזה הקיים, כקבוע בתקנה 3, סעיף 7 (ב) בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, שלפיה "העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פריטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת".

בסעיף 12.1 בנוהל העירוני 07.02.13 "הוועדה להארכת ולהגדלת חוזים ולאישור ספק יחיד", עדכון אחרון 2.3.2021, נקבע כי: "החליטה הוועדה להיענות לבקשה, יפנה האגף עם החלטת הוועדה לאגף היועץ המשפטי של העירייה **לצורך עריכת חוזה בהתאם להחלטת הוועדה**". (ההדגשה אינה במקור).

הקבלן "בו"צ"

בין הקבלן "בו"צ" לבין העירייה – אגף שפ"ע, נחתם הסכם ב-1.5.2018 לתקופה מ-1.5.2018 עד 30.4.2019 עם אופציה להארכה לשלוש שנים נוספות, ובסך הכול לארבע שנים, זאת בעקבות זכייתם במכרז פומבי מספר 50.2018 "לביצוע עבודות פינוי פסולת בניין ועפר בקו התפר וברחבי העיר ירושלים", שאליו ניגשו 3 מציעות: "בו"צ", "א"ד", "ת"ש".

ב-16.11.2021 נחתם הסכם התקשרות בין הקבלן "בו"צ" לבין העירייה – אגף אכיפה ושיטור עירוני, לתקופה מ-1.1.2022 ועד 31.12.2022, עם אופציה להארכה לעוד ארבע שנים ובסך הכול לחמש שנים, בעקבות זכייתו במכרז פומבי מספר 83.2021 "פינוי פסולת בניין ועפר בקו התפר וברחבי העיר", שאליו ניגשה המציעה בלבד.

תקופת ההתקשרות הוארכה עד 31.12.2024.

יצוין כי למרות חתימת החוזה החדש בשנת 2022 נמצא במערכת הפיננסית העירונית כי שולמו לקבלן סך של 663 ש"ח בלבד ב-4.8.2022 ומאז לא הועבר לו כל תשלום.

עוד יצוין כי רק ב-7.9.2023 הונפקה הזמנה חדשה לקבלן בסך 160,160 ש"ח בגין "פינוי פסולת בניין".

לוח 9: הוצאות לפינוי פסולת בניין, 2018 עד 2023, של הקבלן בו"צ

שנה	סך ההוצאה השנתית (ש"ח)
2018	2,035,542.00
2019	739,817.00
2020	1,505,198.62
2021	505,573.00
2022	663.00
2023	0
סה"כ	4,786,794

חברת א"ד

החברה זכתה במכרז פומבי מספר 2020.63 "איסוף אשפה וניקיון שכונות העוטף כולל מ.פ. שועפט", היקף ההתקשרות המקורי – 8,216,291 ש"ח.

ב-27.4.2021 "הוועדה להארכת חוזים, הגדלת היקפים ואישור ספק יחיד" אישרה להגדיל את היקף ההתקשרות בסעיפים חריגים בנימוק שבשכונות העוטף קיימת פסולת בניין בכמות גדולה מאוד.

בשנת 2021 עד ינואר 2024 אושרו בוועדה הגדלות סעיפים חריגים בסכום כולל של 1,947,251 ש"ח שהם 23.7% הגדלה מסכום ההתקשרות.

להלן ההגדלות בסעיפים חריגים שאישרה הוועדה:

בוועדה מס' 009/2021 מ-27.4.2024 אושרה הגדלה בסך 455,000 ש"ח (5.54%).

בוועדה מס' 021/2021 מ-11.10.2021 אושרה הגדלה בסך 308,000 ש"ח (3.75%).

בוועדה מס' 018-2022 מ-13.9.2022 אושרה הגדלה בסך 308,000 ש"ח (3.75%).

בוועדה מס' 012-2023 מ-12.7.2023 אושרה הגדלה בסך 132,332 ש"ח (1.61%).

בוועדה מס' 001-2024 מ-4.1.2024 אושרה הגדלה בסך 743,919 ש"ח (9.05%).

במערכת העירונית "קליק פיננסים" נמצאו תשלומים בשנים 2021 עד 2023 בסך כולל של 438,205 ש"ח (כולל מע"מ) מתוך סעיף 71207836 החזקת שכונות מעבר לגדר, שהעירייה שילמה לחברה בגין פינוי פסולת בניין:

חשבונית 1498 מ-31.5.2021 על סך 213,712 ש"ח כולל מע"מ.

חשבונית 0878 מ-31.3.2022 על סך 143,737 ש"ח כולל מע"מ.

שובר 712644 מ-31.7.2023 על סך 80,756 ש"ח כולל מע"מ.

הביקורת העלתה כי:

- מעיון במסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות לא נמצא כי פינוי פסולת בניין היא אחת מהעבודות הנדרשות, לא כעבודה שוטפת ולא כסעיף חריג. כמו כן, אין חוזה חדש עם הקבלן שבו מצוינת התוספת בגין פינוי פסולת בניין או תוספת/נספח בהתקשרות הקיימת המסדיר זאת.
 - לא נמצא רישיון מוביל פסולת בניין לחברת א"ד.
 - בחשבונית מס 01498 מאת א"ד מ-31.5.2021 בסכום של 213,712 ש"ח (כולל מע"מ) לא צורפו פרטי מוביל פסולת הבניין, לרבות רישיון עסק ורישיון מוביל פסולת בניין. נוסף על כך לא צורפה תעודת הובלה מאת המוביל.
 - עוד נמצא כי בחשבונית מס מרכזת מס' 037 מ-30.5.2021 מאת "מ"ז" על סך של 79,576 ש"ח (כולל מע"מ), אין פרטים על אודות המוביל, אין מספר רישוי המשאיות, ולא מצורפות תעודות שקילה.
 - בחשבונית מס 0878 מאת א"ד מ-31.3.2022 על סך 143,737 ש"ח (כולל מע"מ) נמצא כי המוביל הוא "א"ס". עם זאת לא צורף רישיון עסק ורישיון מוביל פסולת בניין. הפסולת הופנתה לאתר מ"ז בחודש מרץ 2022, שכאמור באותה עת לא היה לאתר רישיון עסק בתוקף (ראו הרחבה בפרק שני).
- סגן מנהל אגף התברואה, מסר לביקורת כי "בשל מבצעי ניקיון במזרח ירושלים ששם כמעט ואין אכיפה ונמצאו מוקדים של השלכת פסולת בניין ועודפי עפר ברשות הרבים, ובהוראת ראש העירייה, הוספנו להתקשרות עם א"ד משימות בנוגע לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר והם אוספים ומעבירים זאת למ"ז. האגף אינו אחראי כלל וכלל לנושא פינוי פסולת בניין. כפי שציינתי ביצענו פינוי פסולת בניין באופן נקודתי בלבד כתוצאה מכך שהפסולת הפריעה לפינוי פסולת האשפה ולכן נדרשנו לטפל נקודתית".

מסקנות

העירייה אינה מתמודדת באופן מיטבי עם יעד הפחתת פסולת הבניין ועודפי העפר במרחב הציבורי. הדבר נובע מיישום חלקי של החלטות ממשלה והפסד הקצאות ממשלתיות לנושא, מאי הקמת הקרן העירונית לשמירת ניקיון, מאי ניצול תקציבים באופן מלא בגין פינוי פסולת בניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי, ומהעברת תשלומים עבור פינוי פסולת בניין ועודפי עפר לקבלנים שעבודות אלו לא היו חלק מהמכרז שזכו בו.

המלצות

1. לפעול לקבל וליישם את כלל ההקצאות הממשלתיות, לרבות מענקי קרן הניקיון הממשלתי לנזק ההתמודדות עם פסולת בניין ועודפי עפר.
2. להקים מוקדם ככל האפשר את הקרן העירונית לשמירת הניקיון, שאליה יועברו כספי הקנסות, תשלומי אגרות החנייה בגין הצבת מכולות פסולת בניין במקומות חנייה מוסדרים (כחול-לבן), וחילוט הערבויות, במטרה להביא להפחתה רבה ככל האפשר של פסולת הבניין ועודפי עפר מהמרחב הציבורי.
3. לוודא כי כלל התקציבים העירוניים המיועדים לנושא ההתמודדות עם פסולת הבניין ועודפי העפר מנוצלים באופן מלא.
4. לוודא כי בהתקשרויות עירוניות יאושרו לביצוע רק העבודות שפורטו במכרזים ולא מעבר להן, ורק עם גורמים שזכו במכרז נשוא העבודה, ורק לאחר קבלת כלל האישורים מהגורמים העירוניים הרלוונטיים.

תגובת המבוקרים

הרשות לאיכות הסביבה וקיימות

תקציב 13399, "להקמת מתקן טיפול בפסולת בניין ב'דנו'", לא נוצל בשל התנגדויות להקמה במקום. מאידך, לאחר מכן, בהחלטת הממשלה 1516 הוקצה תקציב אף גדול יותר, לאותה מטרה עבור מיקום חדש שיוחלט בהמשך. עניין קרן ייעודית – להחלטת אגף התקציבים. הרשות לאיכות הסביבה ממליצה על תקציב ייעודי בסעיף תקציבי מוגדר ולא בהכרח קרן ייעודית.

גזבר העירייה וראש המינהל הכספי

האחריות להגשה לקולות קוראים, החלטות ממשלה וכיוצ"ב היא על אגפי העירייה, כל אחד בתחומו. עם זאת, אגף התקציבים מעסיק עובד ייעודי לתחום הקולות הקוראים, שתפקידו לוודא שכל האגפים מקבלים את כל הקולות הקוראים הרלוונטיים אליהם, מגישים את בקשות ההשתתפות בזמן וכנדרש, וכי הם מעבירים דיווחים בשוטף לאחר הביצוע על מנת לממש את התקציבים הנ"ל באופן מקסימלי.

הערת הביקורת מקובלת. אגף התקציבים יפתח סעיף ייעודי לטובת הכנסות מקנסות שנגבו לאחר תהליך בבית המשפט לעניינים מקומיים בהתאם לנוהל הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים ובנייה. עם זאת המלצה 2 של הביקורת להעברת כספים ממקורות שאינם כתובים בנוהל (אגרות חניה בכחול-לבן וחילוט ערבויות) אינה ברורה מאחר שהנוהל מתייחס להכנסות מבית המשפט לעניינים מקומיים בלבד (ראו סעיף מס' 8 לנוהל מס' 04.05.11 המדבר אך ורק על הכנסות מקנסות).

יצוין כי תקצוב ההוצאות לטובת טיפול בעודפי עפר ופסולת בניין גבוה באופן משמעותי מהכנסות שהתקבלו בשנים האחרונות במסגרת הליכים של בית המשפט לעניינים מקומיים בשנים 2020-2024.

ניצול הסעיפים התקציביים הוא באחריות אגפי העירייה הרלוונטיים לכל סעיף וסעיף, בהתאם לצרכים המקצועיים שהועלו במהלך דיוני התקציב ובמהלך השנה. יצוין כי אגף התקציבים בודק את ניצול התקציב במהלך השנה ובמהלך דיוני התקציב במסגרת תכנון וניהול תקציב העירייה.

אגפי העירייה מונחים לבצע עבודות בהתאם לכתבי הכמויות ומחירוני המכרזים. נוהל מס' 07.02.13 – "הוועדה להארכת והגדלת חוזים ולאישור ספק יחיד" מסמיק את חברי הוועדה לאשר את הגדלת היקף החוזה בסעיפים חריגים בשיעור של עד 25%. סך ההגדלות החריגות בשנים 2021-2022 מסתכמות בשיעור של כ-13%. התשלומים בגין פינוי פסולת הבניין שולמו בהתאם לסעיפים החריגים שאושרו בוועדות הנ"ל.

התייחסות הביקורת

המלצת הביקורת להעברת כספים לקרן העירונית לשמירת הניקיון בגין פסולת בניין ועודפי עפר, ממקורות שונים, נסמכת על מקורות חקיקה שונים כמפורט בדוח.

אגף תברואה

האגף אחראי על טיפול בפסולת אשפה ומיחזור חומרים שונים. עם זאת, האגף מבצע טיפול נקודתי במסגרת מבצעי ניקיון בשכונות העוטף בלבד ששם אין אכיפה כלל. בשכונות העוטף נמצאו מוקדים של השלכת פסולת בניין ועודפי עפר בסמיכות לכלי אצירת אשפת פסולת, הדבר מהווה מטרד תברואי וגורם נזק לרכבי פינוי האשפה בשכונות העוטף. אי טיפול נקודתי כאמור לעיל יפגע אנושות במערך פינוי האשפה ולכן האגף ביצע הגדלת חוזה (הגדלה של סעיפים קיימים וחריגים לביצוע פינוי פסולת בניין והעברתו למטמנה מאושרת) לניקיון שכונות העוטף, הגדלה אשר אושרה במסגרת ועדה להגדלת חוזים מ-27.4.2021 ונתקבלו האישורים מהגורמים העירוניים הרלוונטיים לביצוע עבודה זו. חשוב לציין שלצערנו אנו האגף היחיד בעירייה שפועל בשכונות העוטף.

התייחסות הביקורת

כאמור, מדובר בעבודה שבעבודה יש לעירייה התקשרות שרירה וקיימת עם קבלן אחר, כך שלא היו צריכים להוסיף לקבלן א"ד את העבודות הנ"ל. עוד יצוין כי למרות אישור הוועדה להארכת חוזים, הגדלת היקפם ואישור ספק יחיד, לא נכרת חוזה חדש או תוספת לחוזה הקיים בגין שירותים אלה, בניגוד לקבוע בנוהל העירוני 07.02.13 "הוועדה להארכת ולהגדלת חוזים ולאישור ספק יחיד". כמו כן אתר מ"ז שאליו הופנתה פסולת הבניין היה ללא רישיון עסק תקף החל מ-1.8.2021.

סיכום

השלכת פסולת בניין ברשות הרבים היא בעיה רחבת היקף ואחד המפגעים הבולטים ביותר שאליהם חשוף הציבור הרחב. ערימות של פסולת בניין שהושלכו שלא כחוק יוצרות מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות זיהום מי תהום, הרס השטחים הפתוחים ופגיעה בערך הקרקע.

מדי שנה נוצרות כמויות אדירות של פסולת בניין, פסולת שהיא תוצר לוואי של בנייה חדשה, הריסת מבנים, שיפוצים של נכסים והקמת תשתיות (לאומיות ומוניציפאליות).

תהליך האיסוף והפינוי של פסולת הבניין והטיפול בה הוא מורכב וכולל משתתפים רבים, בהם התושבים, קבלני בנייה ושיפוצים, משנעי פסולת בניין, בעלי מפעלי מיחזור או אתרי סילוק פסולת בניין וכמובן העירייה, שעליה מוטלת חובה על פי החוק לוודא כי כל הפעולות המבוצעות בשטחה נעשות בהתאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיים, ובכלל זה חובתה לטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוטה. הטיפול בפסולת בניין צריך לבוא לידי ביטוי בכל שלבי התכנון והבנייה, משמע, החל משלב ההכנה של תוכנית בניין עיר, דרך אישור היתר בנייה או הריסה וכלה בשלב מתן טופס אכלוס.

במצב הנוכחי, רכיבים רבים ממערך זה אינם מוסדרים באופן מלא, והמעקב והבקרה על אופן הטיפול בפסולת הבניין לוקים בחסר.

עיריית ירושלים משקיעה תשומות רחבות היקף כגון: תקציבים, כוח אדם במחלקת איכות הסביבה, וצוות ייעודי באגף אכיפה ושיטור עירוני, כדי לפקח ולוודא שנושא פסולת הבניין ועודפי העפר מתנהל ומטופל כך שלא יהווה מפגע לאדם, לחי ולסביבה. אולם כאמור מאמצים אלו אינם מספקים.

הביקורת מציינת כי ביישום המלצותיה, לרבות: קביעת מדיניות עירונית ותוכנית אב אסטרטגית מאושרות להתמודדות עם פסולת הבניין ועודפי העפר בעיר, עדכון נהלים לנושא, מינוי גורם עירוני והקמת מערכת עירונית אחודה המרכזים ומתכללים את הנושא, ביצוע פעולות אכיפה אפקטיביות ומשמעותיות יותר עד כדי עצירת עבודות בנייה, חיוב המובילים בשימוש במערכת ניטור על הובלת פסולת הבניין ועודפי העפר אך ורק לאתרים מאושרים ומוסדרים - כל אלה יסייעו לעירייה ולתושבי העיר להתמודד טוב יותר עם הסיכונים והמק הסביבתי שיוצרים פסולת הבניין ועודפי העפר בעיר ובסביבתה.

דוח שנתי 2024

טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר

אני מודה למבקרת העירייה על עריכת דוח ביקורת יסודי ומקיף בעניין חשוב ומהותי שהוא טיפול העירייה בפסולת בניין ועודפי עפר. הדוח מקיף כמעט את כל ההיבטים הנוגעים לעניין ובכלל זה: ניהול ותכלול הטיפול והאכיפה העירונית בנוגע לפסולת בניין ועודפי עפר, הפיקוח העירוני על הובלת ומיחזור פסולת בניין ועודפי עפר, קביעת אתרים לפינוי פסולת בניין, פיקוח עירוני עליהם ועוד.

כפי שצוין בדוח הביקורת, העירייה מקדמת ברחבי העיר עשייה ענפה ומבורכת של בנייה למגורים ומבני ציבור, התחדשות עירונית והקמה ושדרוג תשתיות ופתרונות תחבורתיים לרבות פרויקט הרק"ל שהוא אחד הפרויקטים התשתיתיים הגדולים במדינת ישראל. כתוצאה מכך, נוצרות בעיר כמויות אדירות של פסולת בניין ועודפי עפר. השלכת פסולת בניין ברשות הרבים היא בעיה רחבת היקף ואחד המפגעים הבולטים ביותר שאליהם חשוף הציבור הרחב. מדובר ב-"מכת מדינה" שלצערי לא פסחה גם על העיר ירושלים. ערמות של פסולת בניין שהושלכו שלא כחוק יוצרות מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות זיהום מי תהום, הרס השטחים הפתוחים ופגיעה בערך הקרקע. תהליך האיסוף והפינוי של פסולת הבניין והטיפול בה הוא מורכב וכולל משתתפים רבים, ובהם, העירייה, שעליה מוטלת חובה לוודא כי כל הפעולות המבוצעות בשטחה נעשות בהתאם לחוקים ולתקנות הרלוונטיים ולטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוטה.

ניכר מהדוח שכלל הגורמים המעורבים עושים מלאכתם נאמנה ופועלים נמרצות בכל האמצעים כנגד תופעה מאתגרת זו. על אף האמור, בסופו של יום היקף הפסולת ועודפי העפר המושלכים במרחב הציבורי בעיר ובקרבתה הוא לא מבוטל ומסתכם כאמור במאות אלפי טונות בשנה. מחובתנו כעירייה לוודא כי אנו עושים את מירב המאמצים בכל הכלים המצויים בידינו כדי להיאבק ולנסות לצמצם את התופעה.

מבלי לגרוע מהעבודה המסורה שמבצעת העירייה בעניין, אין להתעלם מכך כי במסגרת הדוח, הביקורת הצביעה על מספר ליקויים בהתנהלות העירייה והגורמים השונים בנושא ובכלל זה: היעדרה של מדיניות עירונית ותוכנית אב אסטרטגית לטיפול בפסולת בניין, היעדר נהלים והנחיות לועדה המקומית ולרשות הרישוי בנושא, היעדר תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות לנושא, היעדר גורם מרכזי ומערכת עירונית המתכללים את הנושא, חריגה נרחבת מזמני אמנת השירות העירונית, תהליכי בקרה ופיקוח על המובילים הלוקים בחסר ועוד.

נוכח האמור, במסגרת הדוח נכללות שורה של המלצות לטיפול בכל העניינים המפורטים בדוח ובכלל זה, קביעת מדיניות ותוכנית אב אסטרטגית לטיפול בפסולת הבניין ועודפי העפר ופיקוח עליו, ומינוי גורם עירוני אשר ירכז את הטיפול בנושא. כמו כן, ממליצה הביקורת לפעול לשיפור עמידת העירייה בזמני אמנת השירות ולוודא כי האכיפה בגין השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי תהיה הרבה יותר נוקשה ואפקטיבית.

מעיון בתגובת המבוקרים הרבים במסגרת דוח זה עולה כי הם התייחסו בכובד ראש לכלל ההמלצות, בחנו אותן לעומק ואף השיבו לביקורת בפירוט והודיעו כי ימשיכו לבחון את המלצות הביקורת ולהטמיען בתוכניות העבודה של האגפים הרלוונטיים לשנים הקרובות. לעניין ההמלצה להקמת אתרים נוספים ברחבי

העיר לפינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר, אני תומך בהמלצה וכפי שמצוין בדוח אף הנחיתי כך בעבר. אלא, שהדבר מחייב התערבות והשתתפות של המדינה, בשל העלויות הגבוהות והמורכבות ולכן, על העירייה להמשיך לפעול מול המשרד להגנת הסביבה לקידום הנושא.

לסיכום, עיריית ירושלים בראשותי, משקיעה ותמשיך להשקיע תשומות רחבות היקף כגון: תקציבים, כוח אדם במחלקת איכות הסביבה, וצוות ייעודי באגף אכיפה ושיטור עירוני, כדי לפקח ולוודא שנושא פסולת הבניין ועודפי העפר מתנהל ומטופל כך שלא יהווה מפגע לאדם, לחי ולסביבה. אני מאמין שטיפול נכון, יעיל ומודרני בנושא לרבות שימוש באמצעים חדשניים ודיגיטליים בעיקר בהיבט האכיפה יביאו לתוצאות משופרות בשנים הקרובות. אני סבור שבכוחה של העיר ירושלים, הגדולה בערי ישראל, לצעוד מספר צעדים קדימה בתחום זה ולהוות דוגמה לערים אחרות ולכן אני מברך על ההמלצות ובראשן ההמלצה להכין תוכנית ארוכת טווח הכוללת יעדים, שיהיו מאתגרים אך גם בני מימוש והכול, מתוך מטרה לשפר באופן מתמיד את איכות השירות הניתן לציבור בתחום זה.

אני מנחה את מנכ"ל העירייה לעקוב אחר יישום המלצות הביקורת על ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר כפי שהודיעו למבקרת במסגרת תגובתם.



וועדת ביקורת – תמליל

מספר הוועדה : 30

מקום ההתכנסות : אולם הנהלה 2

תאריך הוועדה : י"א באלול תשפ"ה (04.09.2025)

מזכירת הוועדה בדיון : יונה רוט

שעת תחילת הוועדה : 17:20

שעות סיום הוועדה : 18:20

התמליל נכתב ע"י חברת גולד וורק בע"מ ולא עבר בדיקה או הגהה ע"י גורם כל שהוא בעיריית ירושלים

עיריית ירושלים וחברת גולד וורק בע"מ עושים כל שביכולתם על מנת לייצר תמליל איכותי ובעל ערך. עם זאת מודגש כי קריאה בתמליל צריכה להיעשות באופן מושכל תוך הבנה שיתכנו טעויות ו/או השמטות מסיבות אובייקטיביות שונות.



גולד וורק תמלול והקלטה

גולד-וורק ת M ג R ים

אלדד רבינוביץ:

אלדד רבינוביץ יושב ראש הוועדה.

יונה רוט:

יונה רוט, מזכירת הוועדה כרגע.

עפרה ברכה:

עפרה ברכה, מבקרת העירייה.

שרי בנימין:

שרי בנימין, מבקרת פנימית.

נועם:

נועם, מנהל הביקורת

דני ליבמן:

דני ליבמן, משנה ליועץ המשפטי.

אורי:

אורי, סגן מנהלת של אגף שפע.

מיכל תורג'מן:

מיכל תורג'מן, מנהל הפיקוח

אהרון כהן:

אהרון כהן, אגף תקציבים.

ענבר וייס:

ענבר וייס, סגנית מהנדסת העיר.

רונו יאס:

רונו יאס מהלשכה המשפטית.

תמר שמעון:

תמר שמעון, אגף תקשוב.

שמואל מהלה:

שמואל מהלה, יועץ לחברת עדן.

עידו הרשקוביץ:

עידו הרשקוביץ, מנכ"ל חברת עדן.

יורי גרפנבאום:

יורי גרפנבאום, איכות הסביבה.

נמרוד לוי:

נמרוד לוי, איכות הסביבה בעירייה.

אליאן מורד:

אליאן מורד, קידום עסקים.

אבירם כנפו:

אבירם כנפו, סגן מנהלת אגף שפע.

מורן רביבו:

אני מורן רביבו, מהתביעה העירונית.

יורם מועלם:

יורם מועלם, אגף אכיפה ושיטור.

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה אני מתכבד לפתוח את הדיון בוועדת הביקורת מספר 30, טיפול... בפסולת בניין ועודפי עפר. בשנים האחרונות אנחנו כחברי מועצה מקבלים הרבה מאוד תלונות על פסולת בניין ועל השיטות של הטיפול בה. מי שמסתובב בשטחים הפתוחים, בתוך ירושלים ומסביבות ירושלים, רואה באמת כמויות מעציבות של פסולת בניין. המצב גרוע בהרבה במזרח העיר. אדם שמסתובב במזרח העיר, שם המצב הוא קטסטרופה, אנחנו אולי ננסה קצת בהמשך לגעת בנקודה הזאת, להבין מה אפשר לעשות עם זה. נושא נוסף חשוב מאוד שנטען כאן בדוח והתעסקנו בו לא מעט זה המגרסות. מקבלים הרבה מאוד תלונות על סוגיות של לכלוך, רעשים בלתי נסבלים וגם קיבלתי פעם תלונות על מצוקה נשימתית מכל האבן הנגרסת. סוגיה מאוד מורכבת. אנחנו גם מבינים שיש צד שני לדבר, שהשינוע של החומר החוצה הוא גם מורכב. זה חלק ממה שמתעסק בו הדוח. עברתי עם המבקרת על הדבר הזה כמה פעמים, שמח לראות שמעבר לזה שנכנסה לעובי הקורה וברמה האישית לטפל

ולעזור במקרים ספציפיים שקיבלנו פניות גם היא הוציאה על זה דוח מסודר. נשמע את הדברים, אני מניח שבעקבות הדוח כבר השתפרו הרבה דברים, אני מניח שדברים עוד ישתפרו בהמשך. רוצה לפתוח?

עפרה ברכה :

אני אומר רק בקצרה מפאת אורך הזמנים, אבל הנושא של פסולת בניין ועודפי עפר, לצערי כפי שרואים מהדוח, הוא לא מטופל בצורה מיטבית בלשון המעטה, מה גם שאנחנו נמצאים בעיר שהיא בפיתוח, וכמויות הפסולת ועודפי העפר רק גדלים וגדלים, ונכון למועד הביקורת, לא היה איזשהו אתר עירוני מוסדר שאליו הושלכה הפסולת. ממידע שלא קשור, גורמי עירייה, אני מבינה שיש איזשהו משהו שנפתח באוגוסט או משהו בדומה לזה, איזשהו אתר למיחזור פסולת בניין ועודפי עפר, אשמח לשמוע, לא יודעת, קראתי שנחנך איזשהו משהו באוגוסט האחרון בעטרות, אז אני מניחה שגורמי המקצוע מכירים, ותמונת המצב לצערי היא לא הכי טובה בלשון המעטה, ונשמח לשמוע מה קרה מאז הביקורת. שרי לא זו שערכה את הביקורת באופן אישי אבל היא כן תציג את הדברים.

אלדד רבינוביץ :

אני רק אגיד, שרי תציג דברים ואני אשמח שזה יתנהל בצורה של דיון. ברגע שהיא תעלה איזשהו עניין, גם איזו תגובה, אי אפשר להגיב על הכל ביחד, זה מאוד מורכב.

דובר :

חברים סליחה אם אפשר לעצור את המצגת שנראה מי מדבר?

עפרה ברכה :

אה הם רואים רק את המצגת?

דובר :

אנחנו רואים רק את המצגת.

עפרה ברכה :

בסדר אנחנו נטפל בזה אבל זה ייקח כמה דקות.

אלדד רבינוביץ :

בסדר תתחילי בינתיים.

שרי בנימין :

אוקיי אז גם התחלנו מאוחר וגם פה יש ריבוי גורמים, אני אציג את עיקרי הממצאים החשובים. כמו שכולם יודעים, לנושא של טיפול ואכיפה ופינוי של פסולת בניין, אחראית העירייה ואחראים כמה וכמה גורמים בעירייה. וכמו שציינה עפרה, הכמויות רק הולכות וגדלות. והביקורת בחנה את בנושא הזה את הנאותות של תהליכי הניהול, הרישוי הפיקוח והאכיפה העירוניים, בנוגע לפסולת הבניין ועודפי עפר, ומטרה נוספת זה באמת להעלות את הנושא הזה על שולחן הדיונים ולהעלות את המודעות לצורך החיוני לטפל באופן נאות בפינוי פסולת בניין, פסולת בניין ועודפי עפר, כך שהמטרדים האלה יצטמצמו ככל הניתן. נתחיל בהצגה של הממצאים, אז הממצא הראשון מתייחס להיעדר מדיניות בתוכנית אב מגובשת ומאושרת בעירייה. אין מדיניות עירונית בתוכנית אב, אין נהלים בהנחיות שניתנו לוועדה המקומית, לרשות הרישוי, ואין תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות שמתייחסות לנושא הזה של הטיפול באכיפה בפינוי הפסולת. המלצת הביקורת היא כמובן לקבוע מדיניות ותוכנית אב אסטרטגית לטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר ולפקח עליהם, פיקוח נאות ויעיל ומועיל. לוודא את היישום שלהם באופן שוטף באמצעות דיונים, לקבל דיווחים שוטפים וכו'. מישו רוצה להתייחס לנושא של המדיניות?

אלדד רבינוביץ:

את רוצה להתייחס? את מהמחלקה לאיכות סביבה נכון? מי מאיכות סביבה?

נמרוד לוי:

שמי נמרוד לוי, מנהל מחלקה להנדסת סביבה. לגבי מדיניות אני רוצה קצת להעמיד דברים על דיוקם אם אפשר. העירייה חייבת לטפל בפסולת מעורבת. פסולת של עודפי עפר, פסולת בניין, אחראי למעשה על מגזר פרטי, לא אומר שלא צריכה להיות מדיניות עירונית, עידוד עירוני בכך שהדברים יטופלו בין תחומי העיר כמו שצריך.

דובר:

פסולת מעורבת אתה מתכוון מעורבת באורגני?

נמרוד לוי:

מעורבת זה מה שבבתים, מפעלי התעשייה, זה אנחנו חייבים לעשות, בשביל זה יש אגף תברואה. פסולת בניין ועודפי עפר, זה לא חובתה על פי חוק של העירייה לפנות. והמגזר הפרטי צריך לעשות את זה ואנחנו צריכים ליצור את התנאים המתאימים למגזר הפרטי כמו שצריך. עכשיו מה נעשה בעניין הזה? במישור של עודפי עפר יש מיזם של פינוי עודפי עפר לנחל אוב. יפרט על זה יותר חברת עדן. תוך כדי טיפול בפסולת בניין, ג'בל מוכבר, יכול להיות שגם לשם אפשר יהיה לפנות עודפי עפר. הנושא של פסולת בניין, בשנה האחרונה נפתח מפעל מיון וטיפול בפסולת בניין באזור התעשייה עטרות, נקרא גרין מיקס. הוא מצטרף לשני מפעלים נוספים למיון וטיפול בפסולת בניין, כך שיש שלושה אתרים לטיפול בפסולת בניין, זו התקדמות. באשר למדיניות כוללת, יש את הנושא של אכיפה נגד עבריינים, ויורם ירחיב מאגף אכיפה ושיטור עירוני. יש את הטיפול בתוך הליך התכנון

והבנייה. מה הכוונה? כאשר יזם מבקש היתר בנייה, הוא נדרש להצהיר על כמויות עודפי העפר ופסולת הבניין שהוא ייצר, נדרש כתנאי להיתר, נדרש להציג מסמך התקשרות עם אותם שלושה מפעלים שהזכרתי, שנמצאים באזור התעשייה עטרות, ובשלב של בקשה לטופס ארבע, הוא חייב להראות תעודות הטמנה לאותם שלושה אתרים. כחלק ממה שאנחנו מתקדמים כרגע, זה כוונה לממשק את שלושת האתרים האלה עם מחשבי המחלקה, במצב של אונליין, שאנחנו נדע מכל אתר מתי מגיע לאותם אתרים בצורה ממוחשבת. זה כרגע בשלב רעיוני, נשכרה יועצת לעניין הזה, מטעמה שלה החליטה שהיא מוותרת וייכנס יועץ אחר, לטובת העניין, אבל זו הכוונה.

עפרה ברכה:

לא הזכרתי את זה קודם אבל בשנת 2023 התחלתם לגבש מדיניות ותוכנית אסטרטגית...הייתה בתקופת הפגישה, במצב של קליטה. ולא התקדמה.

נמרוד לוי:

יורי שהוא מנהל תחום פסולת מוצקה אצלנו, ירחיב.

יורי גרפנבאום:

טוב אז אותה טיוטה, היא גובשה, בעצם זה הוגש למשרד להגנת הסביבה, והפרויקט הזה שנמרוד הזכיר גם מבחינת הממשק של המחשבים, גם אלמנטים של אכיפה, הם מתוקצבים על ידי המשרד להגנת הסביבה בקרוב לתשעה מיליון שקל, ועוד איזה השתתפות שלנו, ככה שהכל יש תוכנית, חלקה באכיפה, חלקה אצלנו, בדיוק לסעיפים האלה כדי להסדיר את הנושא. אותה טיוטה הפכה להחלטת ממשלה שהפכה לתוכנית עבודה, אותה יועצת שנמרוד הזכיר היא למעשה, יהיה לנו מנהל פרויקט שאמור ממש לשבת על הדברים האלה, כדי לסגור את כל הקצוות בכל המערכת העירונית, לא רק באיכות הסביבה ואכיפה, מחשוב, ללכת לכל אחד מהגורמים כדי לחבר כל אחד מהקצוות לאותה תוכנית.

אלדד רבינוביץ:

לא הבנתי התוכנית עבודה בעצם תוקפה? עברה תיקוף או שעדיין לא?

יורי גרפנבאום:

היא ברמה של תוכנית עבודה.

אלדד רבינוביץ:

משתמשים בה כתוכנית עבודה.

נמרוד לוי:

היא הוצגה במשרד והיא הייתה הבסיס לאותה תמיכה כספית של תשעה מיליון שקל, שנתן המשרד לעניין הזה.

אלדד רבינוביץ:

אפשר בבקשה להעביר למבקרת ואליי עותק של הדבר הזה?

נמרוד לוי:

אפשר.

אלדד רבינוביץ:

נאמר שיש בכיוון שלכם, בדוח, אמרתם שיש לכם מצוקת כוח אדם חריפה, שזה מה שגורם לכם לחוסר היכולת לנהל מדיניות. הדבר הזה נפתר בעצם? קלטתם עובד קיבלתם תקן?

נמרוד לוי:

לא.

אלדד רבינוביץ:

אז עדיין אתם נמצאים באותו מצב.

נמרוד לוי:

אותו מצב. יש את יורי שהוא אחראי על פסולת מוצקה, בנוסף על זה הוא אחראי על ניטור סביבתי, של להסתובב באתרים, חצי בן אדם.

אלדד רבינוביץ:

מבחינת השיטור, בעצם לאכיפה...חלק מהפיתוח הכללי.

יורם מועלם:

יש לנו בתוך האגף עצמו, יש לנו יחידה שאמונה אך ורק על טיפול בכל מה שקשור לפסולת בניין. אוקיי? עכשיו כמו שנאמר פה בשנה האחרונה נפתחו שניים או שלושה אתרים שמורשים בעצם לקלוט פסולת ובוא נחלק את התוכנית שלנו באגף לשני דברים בעצם עיקריים. האחד הזה יש לנו מדיניות כתובה, עם נוהל מסודר, לכל מה שקשור להענקת מכולה לפינוי פסולת בניין מהמרחב הציבורי, יש לנו טלפונים ייעודים, קבלן יודע הוא צריך לבוא ולהניח מכולה במרחב הציבורי, הוא יודע לעדכן את המשלט שלי, הוא מקבל אישור מהמשלט שלי. פקח שלי יודע להיות על המכולה הזאת, זה מה שהיה עד עכשיו. אוקיי?

אלדד רבינוביץ:

גם הכנסנו את זה ברישיונות עסק.

יורם מועלם:

בדיוק זה חלק מרישיון עסק. בשנה האחרונה והנה מורן פה כדי לתקן אותי, אנחנו עובדים על פיילוט שעכשיו אנחנו הולכים להטמיע אותו, כחלק מהתנאי להמשך הרישיון עסק, זה התקנת ציפים על כל מכולה ומכולה.

אלדד רבינוביץ:

בוועדת מכרזים.

יורם מועלם:

נכון. הוגשה אתמול שלשום

מורן רביבו:

כן הוצאנו על זה חוות דעת מסודרת, על ציפים, איך באמת אפשר, יש אנשים שכבר קיבלו רישיון עסק, איך באמת אחרי שבן אדם קיבל, לתת לו תנאי נוסף, לאשר. אז עשינו ממש חוות דעת

יורם מועלם:

זה פשוט לפתוח הכל ולהתחיל מאפס בעצם. אתה רוצה את הרישיון עסק שלך כל מה שהיה עד היום בוטל

מורן רביבו:

לא, אז עשינו את זה בהדרגתיות. מי שקיבל כבר רישיון עסק זה חוקית נורא קשה

שרי בנימין:

רישיון עסק למכולות זה זמני? זה לפרק זמן מסוים?

מורן רביבו:

זה לצמיתות, להובלה. ואז באמת צריך להכניס תנאי נוסף. זה קצת יותר קשה משפטית, ילכו לעתירה ואיך אתם פותחים. אז עשינו כמו מדרג כזה, עשינו דווקא את זה, אולי שנה שנתיים האחרונות, שעשינו נוהל מכולות מסודר, ואז בעסק חדש יותר קל

שרי בנימין:

עסק חדש זה חלק מהתנאי

מורן רביבו:

בדיוק ואז עסקים שכבר קיבלו רישיון אז באמת עשינו את זה במדרג מסוים שמי שיש לו עבירות
מזמינים אותו לשימוע, תנאים, מוסיפים את זה במסגרת הזאת.

אלדד רבינוביץ:

ואז בעצם נדע...מאיפה הגיעה כל פסולת

מורן רביבו:

כן יהיה מעקב.

אלדד רבינוביץ:

ואיך נדע שהוא שם מכולות בלי הציפ?

יורם מועלם:

כרגע אנחנו בפיילוט, בוחנים איך זה יעבוד. אנחנו בוחנים איך זה יעבוד, אני מאמין שאם זה יעבוד
כמו שאנחנו מצפים וכמו שאנחנו רוצים, כמובן בתיאום עם...הלשכה המשפטית, רישוי עסקים, זה
יהפוך להיות משהו שהוא בילד אין. זאת אומרת כל מכולה שתונח במרחב הציבורי בירושלים, יהיה
מותקן עליה ציפ

אלדד רבינוביץ:

ויהיה עליה מספר רישוי כזה?

יורם מועלם:

אין מספר רישוי אבל כל מכולה מחויבת להיות ממוספרת. זאת אומרת אתה כדי לקבל רישיון עסק
חייב להניח על המכולה שלך איזשהו שלט שאומר מי בעל העסק, מי המשאית המובילה אותו ומה
מספר המכולה. ואז אנחנו יודעים, התקשר פלוני ביקש להניח מכולה במקום איקס, אני רואה את
זה במחשב, מהרגע שהיא הונחה, עד הרגע שהיא הגיעה לאתר השפיכה, שופכת, יש לי מעקב מלא
עליה. ואז אני יודע בסוף החודש לבוא ולהגיד, בוא אתה, אם כל

שרי בנימין:

התחלתם את זה כבר?

מורן רביבו:

תבניי שאני נתתי חוות דעת לסיפור הזה לדעתי ב2013, עכשיו באר שבע התחילו עם זה, לא? נכון?
ובאר שבע נתנו בערך את אותה חוות דעת, הם גם משהו כזה התחילו.

שרי בנימין:

אז 2013 הייתה חוות דעת והיום אנחנו?

מורן רביבו:

לא, יצאה חוות דעת ראשונית ממש זה היה בחיתולים והוצאנו חוות דעת, עכשיו באמת מתחיל לרוץ.

יורם מועלם:

אנחנו מאמינים שבאמת זה יעבוד כמו שאנחנו מצפים, ואז בעצם אני יודע לקרוא לקבלן לבוא להגיד לו בעוד חודש, תבוא אליי בבקשה עם כל תעודות ההטמנה שלך מלפני חודשיים וחצי או שלושה חודשים, אני יודע לשבת מול המחשב לראות אכן כל תעודה ותעודה שנקלטה והוצאה מאתר מסוים, שאכן הפסולת הגיעה לשם.

מורן רביבו:

ולחשוות לצפי פסולת שלו. אבל גם עכשיו אפשר להגיד שיש אכיפה די מאסיבית, אנחנו אצלנו

יורם מועלם:

נכון שאם מסתובבים בחוץ זה לא נראה ככה.

שרי בנימין:

לא, זה כל כך קל לשפוך וקצת שפכת זיהמת אזור גדול. הנזק הוא גדול

מורן רביבו:

נכון אבל הרבה תיקים אנחנו מנהלים בבתי משפט, יש תובע ייעודי ממש לתיקי פסולת שהולכים לבתי משפט והולכים עם רכבים ותחזירו ולא תחזירו ולמחוזי. אני פעם עוד הגעתי עם תיק כזה לעליון. יש שם פסקי דין מצוינים

אלדד רבינוביץ:

אני ארוחב את הנקודה הזאת בשאלה שכתבתי. איך אנחנו בעצם מטפלים בכל הפסולת השפוכה? הרבה מאוד בירושלים וסביבתה? אם את אומרת, אם יש לך תיק אז את מבקשת במסגרת התיק לעשות שיכון סביבתי

מורן רביבו:

אנחנו דורשים את זה במסגרת החזרת הכלי, אחד התנאים זה תנקה את השטח.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי. ולגבי כל המעורמים הגדולים יש איזושהי תוכנית עבודה לניקוי של הדבר הזה? לא יודע בדיוק מי כאן בשולחן הוא זה שאמור לענות על השאלה אבל זה נראה לי שאלה מהותית.

מורן רביבו:

אני רק יכולה להגיד שיש לנו כלי, יכולים להשתמש בכלי בחוק שמירת הניקיון הארצי, יש לך משהו שנקרא צו ניקיון.

אלדד רבינוביץ:

למחזיק הקרקע

מורן רביבו:

לא, זה למחזיק הקרקע, זה בתנאי שלא הוגש כתב אישום

אלדד רבינוביץ:

כן אבל כשבן אדם עבר ברחוב בג'בל מוכבר או בעין...למטה ועצר שנייה עם הרכב, העמיס אחורה ונסע, אז את לא יכולה לתת לבן אדם שגר במבנה ליד

מורן רביבו:

יש שם תנאים מה לתת על שפיכה נקודתית, או אם יוגש כתב אישום, יש כל מיני סייגים

אלדד רבינוביץ:

אז איך אנחנו בעצם יודעים לפתור היום את הבעיה המאוד מאוד קשה, אני מכיר את נחל קדרון שהוא מזעזע, ויש עוד הרבה מקומות כאלה. איך אנחנו יודעים לפתור את הבעיה הזאת?

יורם מועלם:

אז שוב, כמו שאמרתי בתחילת דבריי, מחלק לשני. אחד זה המכולות, יש לנו. הבעיה היותר גדולה שלנו זה המשאיות. זה הבעיה היותר גדולה שלנו. כי מה שקורה שבאמת אין לנו ממש את היכולת להיות בכל מקום, בכל שנייה, כדי לתפוס אותם על חם. וברגע שאני לא תופס אותם על חם, מאוד קשה לי לשייך. זה קורה בעיקר בלילות, שבתות, חגים, יום כיפור שבא עלינו לטובה בעוד חודש זה היום הלאומי שלהם, הם יכולים לרכז פסולת במשך חודש חודשיים שלושה ואז ביום הזה הם פשוט מעמיסים משאיות על גבי משאיות ונוסעים בכפרים חופשי ושופכים.

אלדד רבינוביץ:

טיפול בניקיון של הדבר הזה?

נמרוד לוי:

שאלת לגבי טיפול בניקיון, אני יכול לתת רק דוגמה אחת שבה אנחנו מעורבים, כי אנחנו לא מסומנים כמי שאחראי, הרשות לאיכות סביבה, כמי שאחראי לפנות איפה שכבר נשפך. בגיבל מוכבר, אני מבין שאתה מכיר את המקום, יש הר של פסולת שהוא לא רק הר של פסולת שעומדת, זה גם החל להישרף. להישרף ולגרום זיהום אוויר. כיבוי אש שניסו לכבות את זה, הרימו ידיים, וביקשו מהעירייה לכסות את זה בעודפי עפר. הליך של שיתוף פעולה עם קבלנים, שהם צריכים לפנות עודפי עפר מאתרי חפירה בירושלים, החל אבל לא הוכיח את עצמו. כרגע אנחנו באמצע תהליך, שבו חלק מהערימה הזאת כוסה

אלדד רבינוביץ:

מפגע כפול ומכופל

נמרוד לוי:

במקום שזה כוסה, הבעירה פסקה, אבל זה לא הוכיח את עצמו מהבחינה הזאת שלא כל האתר טופל. זה סיפור שהוא באמצע תהליך. מעורב בו מנהל תפעול, היועץ המשפטי, הרשות לאיכות הסביבה, ומנסים למצוא פתרון.

יורם מועלם:

אני רוצה רגע להתייחס למה שנמרוד אמר. בעצם אנחנו פותחים פה איזשהו פתח, במקרה כזה אנחנו פותחים פתח. כי אותו נהג שעובד אצל קבלן חפירות בירושלים, בערב הופך להיות פרילנסר. זאת אומרת בבוקר הוא נשלח באישור לשפוך על ידי עיריית ירושלים ועל ידי הקבלן שמעסיק אותו באתר לא מורשה, מה שגורם לו בערב להגיע לשם עם פסולת שלא אמורה להגיע לשם כי הוא יודע שמחר הוא יביא עודפי עפר והוא ישפוך על הפסולת הקיימת שהוא שפך לילה לפני עודפי עפר. יש פה איזשהו באמת, איזשהו קונפליקט לא קטן. אותו דבר היה לנו גם בעיסאווייה לפני שנתיים. עיסאווייה בערה במשך שבוע שלם, ומה שעיריית ירושלים עשתה זה פשוט שלחה את הכלים שלה כדי לכסות את הבעירה.

אלדד רבינוביץ:

זה הפתרון שאתם נתתם כוועדה לאיכות סביבה?

נמרוד לוי:

פתרון של כיסוי פסולת בוערת מעודפי עפר, פתרון של כיבוי אש... כי כיבוי של בעירה כזאת במים, לא מוכיח את עצמו. מכתב

אלדד רבינוביץ:

אני לא איש מקצוע בתחום

נמרוד לוי:

יש לנו מכתב מכיבוי אש מסודר, שמורה לנו לעשות את הפעולה הזאת. זאת אומרת לכבות את הבעירה באותם אתרים, על ידי כיסוייה בעודפי עפר.

אלדד רבינוביץ:

אני ממליץ לעשות איזושהי ישיבה מקצועית, כולל כיבוי אש, כולל גורמים של איכות סביבה, אם צריך להזמין יועצים נוספים, רוצה פתרון מיטבי, לאתגר את הדבר הזה. עוד דבר, אתה הזכרת כאן את אוג ואת גיבל מוכבר, אני מבין שזה אתרים מורשים להטמנת עפר?

נמרוד לוי:

לא. נחל אוג כן, נחל אוג עובר תהליכי

אלדד רבינוביץ:

זה בעצם מה שאמרנו עכשיו

נמרוד לוי:

גיבל מוכבר לא אתר מורשה

אלדד רבינוביץ:

זה הבעירה בעצם

נמרוד לוי:

זה לפתור מיידית לצורך כיבוי השריפה. זה לא אתר מורשה. אוג יורשה, יש פה את עדן שמקדמים את כל הליך הרישוי, והניהול של האתר.

אלדד רבינוביץ:

איפה זה נמצא הליך הרישוי של אוג?

שמואל מהלה:

אנחנו קיבלנו מהעירייה, חברת עדן קיבלה מהעירייה את המנדט לקדם מהנקודה שהתוכנית הזו נעצרה. הוגשה היסטורית תוכנית בכל המרחב של נחל אוג, לעודפי עפר, התוכנית הזו צומצמה כפי שתואר והפכה להיות תוכנית שפחות או יותר יודעת להכניס חמישה אחוז או פחות מזה מבחינת הנפחים המקוריים. ולא זה בלבד, אלא שהתוואי של התוכנית המצומצמת הוא לא תוואי אפשרי. מוקמת שם היום התחנה של, תחנת האוטובוסים, חניון האוטובוסים בכניסה ובעצם אין רצף בתוך התוכנית הסטטוטורית שעדן טיפלה ואישרה, שזה בעצם מה שהיה מקובל בוועדה המחוזית, זה

אושר כבר. אנחנו התבקשו על ידי מהנדס העיר, תוקצבנו זה עתה כדי להניח על השולחן את התוכנית הגדולה. יש לנו מתכננים שאושרו בוועדה בשבוע שעבר ואנחנו נצא לדרך, כי נזכיר שהיה תנאי מקדים להגשת התוכנית, ונשלים בחזרה את ההגשה על כל הדרישות החדשות שישנן.

אלדד רבינוביץ:

יש צפי להגשת תכנון?

שמואל מהלה:

אנחנו בתב"ע סטנדרטית אז אנחנו מדברים על כמה חודשים.

אלדד רבינוביץ:

אשמח אם אפשר לשלוח למבקרת ואליי הודעה שזה באמת אושר ואנחנו נשיג את המעקב על זה. בסדר?

עפרה ברכה:

אז רק כדי להבין מה האתרים היום שמוסדרים לפסולת בניין

נמרוד לוי:

רוב החומר הולך לשטחים. לאתרים שנקראים אבו שושה וטריפי, באזור הר... בתחום העיר יש את נחל אוג שבהסדרה, ויש בורסת עודפי עפר שאנחנו מנהלים. מה הכוונה? אם יש אתרי חפירה שרוצים לפנות בתחום העיר ויש קבלן שאומר אני בתחום תחומי העיר רוצה עודפי עפר, אני צריך את זה, לטרסות, לתשתיות וכו', יומי מנהלת אותה העברה, ואז אותו גורם, רוצה לספר קצת?

עפרה ברכה:

אז רגע שנייה לפני הבורסה. יש את שני האתרים שהזכרת עכשיו ונחל אוג שבדרך

נמרוד לוי:

כן וקצת עבר לגיבל מוכבר, אבל זה לא אתר הטמנה.

עפרה ברכה:

ברור, אז אין כל כך

אלדד רבינוביץ:

לא רציתי לפתוח את זה עכשיו אבל בהמשך יש את הסיפור הזה של העברה ליהודה ושומרון אבל הדבר הזה הוא בעיניי, זאת אומרת אני מבין שאין להם אישורים, זה לא משהו שהוא מורשה.

נמרוד לוי:

ביהודה ושומרון? קצין איכות סביבה ביהודה ושומרון. אבל רק עודפי עפר, לא פסולת בניין.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי.

אליאן מורד:

פסולת בניין זה יש לנו...רשימה של אתרים וזה בעיקר אתרים בירושלים, עד 40 קילומטר מירושלים.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי. היא לא מפנה לאזורים לא מורשים.

אליאן מורד:

לא.

אלדד רבינוביץ:

בסדר. זה כתוב.

שרי בנימין:

לאורך תקופת הבדיקה כן הייתה הפניה לאתרים לא מורשים.

אליאן מורד:

תלוי למה מתייחסים ספציפית.

שרי בנימין:

תקרא את הדוח

אליאן מורד:

לא, אני מכיר אבל לאיזה אתר כתוב שהופניתי שהוא לא רשאי, אני לא ראיתי.

אלדד רבינוביץ:

אז רק אני רוצה כן, אנחנו נתקדם קצת יותר מהר, כן בנקודה הזאת, שאני לא הצלחתי להבין בעצם מי אמור לעשות איזשהו סקר, איזשהי בדיקה לגבי אתרים שהם כבר מלוכלכים, כבר מזוהמים בירושלים, אני כן אשמח, אני אשמח להבין כאן בפורום הזה, מי לדעתכם האדם הזה ואני חושב שצריך לעשות סקר, צריך ללכת לפחות למזרח ירושלים, צריך להסתובב ברחובות ולעשות סימון של

הדבר הזה כי באמת זה קטסטרופה, וגם בפריפריה הקרובה של ירושלים, שזה משהו שהוא זה, לעשות תוכנית עבודה לניקיון והשבת הטבע, השבת האזורים שהם רובם שצ"פים ורובם אזורים פתוחים, להשיב אותם לצורתם ולייעודם. מי בעצם אחראי על הדבר הזה? שיטור עירוני בעצם? זה פינוי של גרוטאות, פינוי של פסולת, פסולת בניין מי אמור לעשות?

יורם מועלם:

פינוי גרוטאות וזה, פסולת... במרחב הציבורי, לא אנחנו הגוף האמון, אין לנו פסולת בניין

אלדד רבינוביץ:

הבנתי אז אני מבקש, אני ממליץ לקיים ישיבה רשות מנכ"ל, לבדוק מי הגורם האחראי

יורם מועלם:

אבל אני כן יכול להגיד

אלדד רבינוביץ:

רגע, לפינוי פסולת במרחב ירושלים, באזורים שכבר הופרו ולא ניתן לאתר בהם נאשם ברור.

יורם מועלם:

אני כן יכול להגיד שיחד עם הלשכה המשפטית... כן מצאנו איזושהי תוכנית קטנה ככה למזער את הנזקים. כשאנחנו תופסים עברייין שופך בלייב, אנחנו משיתים עליו בתור עונש פינוי של חמש שש שמונה... מספיק מתוחכמים כדי שלא ייתפסו. הם נתפסים

מורן רביבו:

לא, נתפסים. אנחנו מנהלים דיונים, קנסות גבוהים.

אלדד רבינוביץ:

בשלב הזה אני ממליץ שייעשה סקר, שייעשה סקר בעצם של הפרות, קרקע ותוכנית, איזושהי תוכנית עבודה, תוכנית אב למיפוי שלהם. טוב אז נתקדם.

שרי בנימין:

אז אנחנו מתקדמים לנושא של היעדר הנחיות מנהלים לעבודת ועדת התכנון והבנייה המקומית, שמתוקף תפקידה היא מחויבת לפקח על תקינות הליכי הבנייה ברחבי העיר, לרבות אישור... אישורי בקשות, היתרי בנייה, תעודות גמר בנייה וחלק מהתנאים שהיא אמורה להציב זה בנושא של פינוי וטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר. ואין, לא... בוועדה הזאת. יש פה נציגה ממנהל תכנון

יורם מועלם:

סגנית המהנדס.

אלדד רבינוביץ:

את מנהלת תכנון נכון?

ענבר וייס:

כן.

אלדד רבינוביץ:

אז נראה לי זה הופנה אלייך.

ענבר וייס:

מה השאלה? אפשר לחזור שוב?

שרי בנימין:

היעדר הנחיות לוועדה המקומית ולרשות רישוי בנושא של פינוי פסולת ועפר. פסולת בניין

ענבר וייס:

פסולת ועודפי עפר ההנחיות לטיפול בהם נקבעו בחקיקה. גם בחוק שמירה על הניקיון, גם בחוק התכנון והבנייה, גם בתקנות רישוי בנייה. יש נהלים ברורים לאגף הפיקוח. להבנתי, תקנו אותי מחלקה משפטית, אין מה להנחות את הוועדה המקומית. מי שאחראי כשאנחנו נותנים היתר בנייה, לפני שאנחנו מפקים היתר בנייה, או כשאגף הפיקוח מפק צו התחלת עבודה, יש תקנות שנקבעו בחוק, מה צריך להמציא יזם וקבלן כדי לקבל את צו תחילת העבודה, וגם בשלב של קבלת תעודת גמר, הוא נדרש להציג אסמכתאות כהשלמה לכל ההליך שהיה בהתחלה. זאת אומרת הוא צריך להציג ממש תוכנית חפירה ועודפי עפר, מילוי ממש מאזן

שרי בנימין:

לפני קבלת ההיתר. קורה בפועל

ענבר וייס:

בוודאי שזה קורה בפועל. אי אפשר, לא ניתן חוקית להוציא צו תחילת עבודה בלי השלמת המסמכים האלה. ככל שיש קבלנים מצוינים בעבודות אחרות, לא בעיריית ירושלים, שמזייפים, שמרמים, שמוציאים כל מיני דברים אחרים, זה אירוע אחר שצריך לטפל בו.

אלדד רבינוביץ:

משמעתי

ענבר וייס:

וזה אירוע אחר. לצורך העניין, אין אפשרות, לא ניתן על פי חוק. זה כמו שאני אפיק היתר בלי שיש לי אישור הג"א או אישור כיבוי. זה ממש לפי החוק ולהבנתי ולדעתי גם בהחלטות הוועדה המקומית כתוב בפרוטוקול תנאי למתן היתר הבנייה, השלמת, נכון?

מורן רביבו:

גם בסיום הם צריכים להציג.

ענבר וייס:

וגם בסיום, גם בתעודה.

מורן רביבו:

גם אצלנו היה

ענבר וייס:

יו"ר הוועדה, אני אתן דוגמה. למשל יזם צריך להציג התקשרות עם אתר הטמנה, הוא צריך, וזה שתי סוגיות שונות. פסולת בנייה ועודפי עפר שתי סוגיות שונות. הוא צריך להציג הערכה משקלית שחתומה על ידי קונסטרוקטור של כמה פסולת בנייה ועודפי עפר, כן, הוא עתיד לתת, לרבות שרטוט שמציג את קו הקרקע הטבעית, והערכה של כמות הטון...חותמים על זה אנשי מקצוע מוסמכים ש...את ההצהרה שלו

דובר:

בלי המסמכים האלה הוא לא יכול

ענבר וייס:

נכון ובשביל לקבל תעודת גמר הוא צריך להמציא קבלות על תשלום לאתר המטמנה שאכן המשאיות שלו זה. אני יודעת שכשמוציאים משאיות ליו"ש, נדרשים גם לתת מספרי לוחית זיהוי של המשאיות ולהוכיח שהן אכן עברו במעברים בין ישראל הגדולה, ישראל הקטנה, ושבאמת ניתנו, שבאמת היו מעברים כאלה. זה לצורך העניין הפרוצדורה החוקית שקבועה בחוק ועיריית ירושלים ועדה מקומית

אלדד רבינוביץ:

וזה בתוך הצ'קליסטים

ענבר וייס:

חד משמעית.

אלדד רבינוביץ :

זה התשובה. מעולה.

מורן רביבו :

רק אני אוסיף שגם בהצבת מכולות, כשאנחנו מפסיקים את הצבת המכולות אז אם הם מציגים לנו קבלות אנחנו באמת...מצאנו מלא כאלה שזייפו לנו קבלות, וכאלה, ו...את ההצבת מכולות, היינו בעתירות על זה. אבל יש על זה מעקב, נכון היה פעם? היה איזה משהו שהציגו לנו, הפסקנו הצבה של מכולה, כי בעצם זה היה את זוכרת אלירן ספרדי נכון? הוא הציג, הראה לנו שהם הציגו שפיכה, וקבלות, ובעצם לא היה דבר כזה. ואז על פי זה הפסקנו להם את הצבת המכולות.

שרי בנימין :

מתי זה היה?

יורם מועלם :

לפני בערך שש שנים שנת 2019, כן הביאו כביכול סוגים של תעודות מאתר ברקת, של...לירושלים ואז אנחנו אמרנו כאילו לא הגיוני, לבן אדם שמוביל פסולת לא שווה לנסוע עד ברקת כדי לשפוך שם. זה לא

אלדד רבינוביץ :

...

יורם מועלם :

ואז אנחנו נסענו, הפקחים שלי בזמנו נסעו אני זוכר לברקת, הוציאו את התעודות שלא היו ומעולם לא הומצאו ואז זה הלך

מורן רביבו :

כי הם באו אלינו בטענה למה אתם לא מאשרים אם הצגנו לכם את הכל. ואז באמת הביאו ממצאים שזה לא נכון.

אלדד רבינוביץ :

נתקדם.

נמרוד לוי :

נתקלנו בתופעה כזאת בטופס ארבע. תלונות של המשטרה, של הקבלות מזויפות, תלונות של המשטרה.

אלדד רבינוביץ:

נתקדם.

שרי בנימין:

אני רוצה להוסיף רק שבדוח מפורטות דוגמאות להיתרי בנייה שניתנו, היתרי בנייה וגם היתרי אכלוס מבלי שהעירייה דרשה הסכמי התקשרות היא מובילה פסולת בניין ועודפי עפר

אלדד רבינוביץ:

ברגע שזה

שרי בנימין:

וגם בנושא של תשתיות שמבצעת חברת מוריה, התנאי להתחלת העבודות הוא הצגת הסכם התקשרות ולא התנאי לקבלת היתר, שהוא קודם

ענבר וייס:

לא, יש קבלת היתר בנייה, ואז יש הליך של צו תחילת עבודה, זה שני הליכים נפרדים ויש היתרי בנייה מסוגים מסוימים שבהם אנחנו לא מבקשים התקשרויות לאור אופי העבודה. לדוגמה אם בן אדם מוסיף חדר על הגג או בן אדם עושה הרחבת בנייה שלא נדרשת חפירה, אנחנו לא דורשים ממנו להציג התקשרות עם מקום שמפנים עודפי עפר מכיוון שהוא, ההיגיון אומר שהוא לא נדרש, הוא לא ייצר עפר... אז אם יש מקרים כאלה תעבירו לנו שגם נעשה

אלדד רבינוביץ:

ברגע שזה נכנס לתהליך עבודה זה כבר במקום טוב.

שרי בנימין:

הלאה. דיברנו קודם על נוהלי העירייה ונמצא שיש נהלים בנושא של תביעה משפטית על השלכת פסולת בניין לפי חוק שמירת הניקיון, יש הצבת מכולות שדיברנו קודם, פינוי פסולת מבנייה ושיפוצים, ואחד הממצאים היה שהיחידות העירוניות כמו אכיפה ושיטור ואגף שפע, לא פועלות לפי הוראות הנהלים הספציפיים האלה שהזכרנו.

יורם מועלם:

קודם כל כמו שאמרת, הצבת מכולות לפינוי פסולת בניין משיפוצים, אני קצת מופתע שזה לא עובד לפי הנהלים כי שוב אנחנו צמודים לאיזה נוהל שנבדק כבר לפני כמה שנים ואין מכולה בירושלים

שמונחת ואין לנו עליה שליטה. זאת אומרת אנחנו לא יודעים שהיא נמצאת. כל מכולה, חשוב להבין שכל מכולה שהפקחים שלנו מסיירים, רואים מכולה, עולים מול המשלט לוודא שהמכולה הזו מדווחת. ברגע שהיא לא מדווחת, פחות מרבע שעה יש לי זכיין שלוקח את המכולה משם, והיא הולכת לאחסנה אצלי. אז

עפרה ברכה:

טוב בגדול אני לא יודעת, גם קוצר הזמן וגם פרטים אבל כל ממצא כזה, מפורט בדוח כולל דוגמאות. בסדר? שרי פה מקריאה ממש את ההיילייטס אבל זה נשמע כאילו אתם מסבירים ובסדר אבל בגדול יש לדוח דוגמאות לכל ממצא כזה. יש פה את העניין השני שהוא גם מהותי

אלדד רבינוביץ:

תוכלי לעבור על הדוח לראות

עפרה ברכה:

זה יפה שאתם מסבירים את התהליכים אבל חלק מההיערכות לדיון כזה זה ללמוד את הדוגמאות

אלדד רבינוביץ:

נציג שאמור להגיע

עפרה ברכה:

בסדר אני רק אומרת גם אילן התקשר להתנצל אבל זה חלק ממה שאנחנו צריכים ומן הסתם יושב ראש מצפה. אבל יש פה את העניין השני של נוהל המשרד להגנת הסביבה שזה

נמרוד לוי:

יכול לקצר, זה מעודכן.

עפרה ברכה:

אוקיי.

אלדד רבינוביץ:

מצוין תודה רבה.

שרי בנימין:

היעדר גורם מתכלל. כמו שאמרנו יש ריבוי של גורמים, כולם רואים כמה...עירוניים ויש גם גורמים חוץ עירוניים, לטיפול בנושא של פסולת בניין ועודפי עפר. והטיפול בנושא הוא מפורז ביניהם, ואין

גורם מתכלל. בנוסף גם אין מערכת מחשוב, תפעול מידע, מערכת אחודה שבעצם מאגמת את הפעילות של כל הגורמים האלה, מציגה, מדווחת את הנתונים וכו' וכו'.

אלדד רבינוביץ:

בתגובה כתבתם שיש גורם מתכלל שזה אתם נכון?

שרי בנימין:

שזה אתם.

נמרוד לוי:

יש גורם מתכלל שאנחנו מנסים להיעזר במנהל פרויקט לניהול מערך פסולת בניין, שנמצא כרגע בהתקשרות חוזית. בעיקרון זה תחת הכובע שלנו, משתדלים.

אלדד רבינוביץ:

אז אני ממליץ ומבקש שאותו גורם מתכלל יתעסק גם במה שדיברנו קודם, על איזושהי תוכנית אב לניקיון. כי היום אנחנו עומדים בסיטואציה שכבר ההפרות הן מאוד מאוד משמעותיות והן צריכות התעסקות עצמאית.

שרי בנימין:

דיברנו על היעדר...

עפרה ברכה:

אתה רוצה לדבר על זה משהו?

אלדד רבינוביץ:

אם אומר שיש להם אישורים אז הבעיה לא כאן, הבעיה במי שנתן את האישורים כי הנזקים ביהודה ושומרון הם מאוד גדולים, ואני חושב שאנחנו לא, מאוד קשה לי עם הרעיון שאנחנו את הזבל שלנו זורקים לשם. זה לא צורה וזה לא דבר נכון

נמרוד לוי:

מדובר בשתי מחצבות נטושות, ומדובר בהפניית עודפי עפר בלבד לאותן מחצבות.

אלדד רבינוביץ:

כשאני קראתי לא הבנתי את זה עד כדי כך, אבל ככה זה נשמע יותר טוב. נתקדם.

שרי בנימין:

אתה מדבר על המחצבות באזור ערד?

אלדד רבינוביץ:

כן

שרי בנימין:

אז זה מפורט, הכל מפורט בדוח. אתרים לפינוי פסולת בניין? על זה את מדברת?

עפרה ברכה:

כן. להרחיב בזה? דיברנו.

שרי בנימין:

גם אני חושבת.

אליאן מורד:

אני אוסיף נקודה שמעבר לשלושת האתרים הפרטיים שיש בעטרות, אנחנו באופן אקטיבי פועלים חברת עדן למצוא עוד אתר עירוני

אלדד רבינוביץ:

קול קורא אני חושב

אליאן מורד:

קול קורא לתושבים, להציע שטח פרטי לטובת, לשיתוף פעולה ציבורי פרטי כדי למצוא שטחים ציבוריים, חסר לנו בירושלים, חשבנו אולי לפעול בצורה של שותפות כזאת, וגם כמובן שאנחנו מחפשים בכל אזור שאפשר לשים עליו, לצערי זה לא כל כך מצליח, לא איתרנו קרקע טובה לזה.

אלדד רבינוביץ:

זה בעצם איזשהו צורך ציבורי שלכאורה לא קיבל מענה בפרוגרמות בצורכי ציבור של ירושלים. ענבל? ענבר? בעצם מה שעולה כאן זה שהפרוגרמות לצורכי ציבור בעצם של ירושלים לא כוללות, לא נותנות מענה לדבר הזה. אולי זה משהו שכן כדאי לעדכן במסגרת הפרוגרמה שאתם עורכים.

ענבר וייס:

אני אגיד שהנושא הזה הוא נושא כאוב ואנחנו בין היתר בגלל זה חברת עדן הופעלה עכשיו לטפל. אנחנו חייבים לאתר או לייצר כמה שיותר מהר את האתר הגדול בנחל אוג. יש לנו כבר היום פניות מקבלנים שאומרים לנו חבריה, מהנדס העיר, אנחנו לא יודעים לאן ניקח את החומר, מתלבטים האם לקחת פרויקט עם חפירה של מגדלים. זאת סוגיה. צריך להגיד שלתת בתוך תחומי העיר, בתוך

תחומי ההתיישבות אתרים כאלה, יש עם זה מורכבות סביבתית. אני לא יכולה יש חלקיקים באוויר, יש נשימתיים, לא יודעת אתם יודעים, כל הדברים האלה זה סוגיות מורכבות. אבל אנחנו פועלים הכי מהר בשביל לקדם את התוכנית הזאת. אין לנו, אני לא רואה עדיין זה אבל אנחנו נשב ונעשה, אני יודעת שמהנדס העיר קבע על זה פגישה ייעודית, לנסות לאתר לפחות באופן זמני אתרים שאפשר יהיה לשפוך להם עודפי עפר, לא פסולת.

אלדד רבינוביץ:

ממליץ שאם תוכלו עוד פעם בסוף ההמלצות שלי אתם תעשו לפי היכולת שלכם, אני ממליץ כן לעשות איזושהי פרוגרמה במנהל תכנון שכוללת את כל הסוגיות האלה של אשפה, עודפי עפר ופסולת בניין. משהו שבסוף צריך ראייה גדולה ויכול להיות שצריך התקשרויות עם רשויות אחרות או עם גורמים שהם בעצם פריפריאליים. בסדר.

נמרוד לוי:

גם עניין המגרסות

אלדד רבינוביץ:

נגיע למגרסות כן.

דובר:

חלק גדול מעודפי עפר

אלדד רבינוביץ:

לא נוותר על זה. כן.

שרי בנימין:

הנושא הבא זה תהליכי בקרה ופיקוח על העובדים, על המובילים. מובילי חנות בניין ועפר, ונמצא שהתהליכים האלה לוקים בחסר, רישיון העסק ניתן לכל כלי

אלדד רבינוביץ:

זה דיברנו. איך עובד הנושא של הרישיון עסק?

שרי בנימין:

כן אמור להינתן לבית העסק שבו יפרטו כלי הרכב שהוא אמור להפעיל, ולהסדיר את הרישוי שלהם. וגם את כל הנושא הזה של התייעוד.

דוברת:

איך זה עובד ברישיון עסק?

שרי בנימין:

על השינוע. הפיקוח על ההובלה

אלדד רבינוביץ:

ההובלה, אוקיי.

שרי בנימין:

אתם נותנים רישיון עסק לכלי רכב שמוביל פסולת בניין ועפר מאזור העבודות לאזור שפיכה. לא חשוב איפה. לאן שאנחנו מובילים

דוברת:

לכל כלי רכב או בכלל באופן כללי לחברה?

דובר:

או לחברה אם יש לה כמה משאיות

שרי בנימין:

לחברה שיש...שמפרט את כלי הרכב?

דובר:

נכון ויש כאלה שאת יודעת באופן פרטי, משאיות פרטיות שלהם שכן מנפיקים להם את הרישיונות האלה על השם של הנהג עצמו, שהוא מציג בפנינו את הרישיון וגם

שרי בנימין:

כי הוא רכב אחד?

דובר:

כן

שרי בנימין:

בסדר אז זה הגיוני אבל ככלל

דוברת:

אמורים לתת לחברה

דובר:

כן נותנים לחברה.

שרי בנימין:

איך אתם עוקבים אחרי, כמה זמן אתם נותנים נגיד כלי רכב בודד את הרישיון

דובר:

יש לנו לחמש שנים ויש לצמיתות שמקבלים

יורם מועלם:

בהתאם למה שכתוב בתנאי הרישיון. בתנאי הרישיון זה חמש...שאלה אם אני אחדד את השאלה

שרי בנימין:

מה שנגזרת של הדבר הזה

יורם מועלם:

איך עוקבים אחרי זה אז אני חושב שהתשובה היא בשתי נגזרות, נגזרת אחת שהתחלנו פיילוט של בעצם לשים ציפים של המכולות, זה אותו דבר. למה משאיות

שרי בנימין:

כי המשאיות זה סיפור אחר.

אלדד רבינוביץ:

זה ייתן פתרון לשני המקרים כרגע. כי יש חוק פסולת בניין שנמצא עכשיו באישורים סופיים, אני לא יודע אם מכירים, לא עבר...שהוא מחייב כל, ברישיון עסק, כל מכולה וכל משאית של פסולת בניין, להיות עם ציפ כזה, שיועד לאיפה הוא נמצא, יודע אם הוא נמצא, הוא יוכל להרים את...שלו. כמו עם פנגו למשל שאתה יכול להפעיל את זה, רק כשזה נמצא. החוק נמצא בשלבים מאוד מאוד מתקדמים, ברגע שהוא יאושר, ניתן פתרון עזר? חוק ארצי שמקדמת השרה להגנת הסביבה. נמצא בשלבים מאוד מאוד מתקדמים, הועבר לפי דעתי ועדה, ועדת כלכלה אם אני לא טועה והוא נמצא בשלבים מתקדמים, וברגע שהוא יאושר הוא ייתן פתרון כי היום הפתרון פתרון של שנות השמונים או שבעים. היום יש כלים טכנולוגיים שיכולים לעקוב אחרי גם המשאיות, גם הרמסות, או כל מקום, לדעת איפה הם נמצאים כי זה מה שחשוב, נכון? לא חשוב אם אנחנו...את החברה, חברה שיש לה עשרים משאיות או בן אדם פרטי. מה שחשוב לנו שנוכל לעקוב אחרי זה ולדעת איפה הוא נמצא. אם נראה שהרים את הרמסה שלו באיזשהו ואדי, אז נדע שהוא שפך שם, היו לנו ראיות אולי...צמתים. אבל יש לזה הרבה זה.

דובר:

אפשר שאלה? יש לנו סמכות לחייב אותם לעבור הדרכה?

אלדד רבינוביץ:

את מי?

דובר:

את הנהגים, את בעלי החברות

שרי בנימין:

לדעתי זה משרד העבודה והרווחה לא? משרד מי אחראי עליהם הקבלנים?

יורם מועלם:

אני יכול להגיד לך שעשינו שניים או שלושה כנסים שלהם, הם באים הם מוכנים לשמוע הם מוכנים להקשיב, זאת אומרת בשיח הנכון אנחנו כן מצליחים להביא אותם וכן מצליחים להעביר להם

אלדד רבינוביץ:

אז אני ממליץ להגביר את הדבר הזה של הדרכה, בסוף כשאתה משחק חתול ועכבר תמיד העכבר יצליח לברוח. כשאתה מנסה לחבר את הבן אדם גם למסר ולהראות לו מול הפרצוף אולי יהיה לך קצת פחות עכברים. בואו נתקדם אנחנו ממש בלחץ זמנים.

שרי בנימין:

בואו. סיפור של ערבויות למובילים.

אלדד רבינוביץ:

זה לא חוקי, לא יכולים לחייב מוביל בערבות של 20 אלף שקל אם הוא לא עשה כלום.

ענבר וייס:

אנחנו כן יכולים לקחת ערבות, אנחנו כן לוקחים ערבויות לפעמים בהליך

יורם מועלם:

בהליכים לא בזה, לא לכל מוביל.

אלדד רבינוביץ:

כל מוביל ששם 20 אלף שקל ישקיע אותם בלי שעבר עבירה

שרי בנימין:

לא לכל אחד, לעסק עצמו. זה לא משהו נדרש:

אלדד רבינוביץ:

בקשה לרישיון עסק, בקשה זה זכות חוקית של בן אדם לבקש את הרישיון עסק וזכות חוקית שלו לקבל את הרישיון עסק אם הוא עומד בתנאים של קבלה מהמדינה, גם לא אנחנו. רישיון עסק רק גורם מתכלל. עומד בתנאים, אין אחד התנאים הפקדת ערבות בנקאית. מה שאנחנו כן עושים כבר הרבה שנים, מורן פה מובילה את זה יחד עם הפיקוח, כל רכב שנתפס פעם ראשונה בניגוד לשאר המדינה, שכמעט לא אוכפים אנחנו מחרימים את הכלי וכתנאי לשחרור אנחנו לוקחים ערבות אפילו יותר גדולה מ-20 30 היום זה שליש משווי הכלי. בטח בפעם השנייה והשלישית, שליש משווי הכלי, התובעים שלי מסתובבים עם מחירון לוי יצחק כמו פעם. באמת בשביל לדעת את זה. אז אנחנו כן לוקחים. במהלך, בתוך התהליך של רישיון העסק לדרוש את זה, זה כמו לדרוש סתם הקבלה יש

שרי בנימין:

אני לא יודעת לא בדקתי את זה אבל לא פתחתי את זה אבל זה רשום רק, יש איזושהי החלטה לבטל את חובת הפקדת הערבות לעירייה מכל מוביל פסולת בנייה ועודפי עפר לא רק המובילים עוברים עבירה בניגוד לקבוע בתקנה 58 בתקנות התכנון והבנייה, זה לא

אלדד רבינוביץ:

אז אני אבדוק את זה.

שרי בנימין:

אז תבדוק את זה. ויש גם נוהל עירוני, יש נוהל עירוני שמדבר על הצבת מכולות זה וזה, כדאי לבדוק את זה.

דובר:

המחלקה המשפטית תיתן

שרי בנימין:

כי בסוף יש איזושהי משמעות לסיפור הזה

אלדד רבינוביץ:

ככל וניתן חוקית לקחת עשרים אלף שקל ערבות בנקאית בוודאי

שרי בנימין:

ברור, לכן אני אומרת שזה נלקח מאיזשהו מקום, זה לא נכתב בחלל ריק

אלדד רבינוביץ:

אני בודק את זה

שרי בנימין:

יש סעיף 58 בחוק התכנון והבנייה ויש גם נוהל עירוני, כדאי לבדוק את שני הדברים האלה. הלאה, אז אני עוברת על ההמלצה הזאת.

דני ליבמן:

אני רוצה להגיד משהו על תקנה 58

שרי בנימין:

זהו אם זה קשור אני לא

דני ליבמן:

יש מצבים, ערבות אפשר לקחת רק כשיש בדין הסמכה לקחת

שרי בנימין:

ברור.

דני ליבמן:

עכשיו הערבות כאן זה לקיום תנאי ההיתר רק בין תוספת לבניין קיים. שאר הדברים, זה התחיל מהיסטוריה שלקחו פעם ערבויות, הגיע לבית משפט עליון ואמר אין לכם סמכות כי זה לא בתקנון. אז משרד הפנים בסוף החליט, הוא יבחין בין שני סוגים, בניין חדש, ה...יהיה טופס ארבע. להבטחת קיום תנאי היתר יהיה טופס ארבע. בבניין קיים אפשר לקחת ערבות בנקאית שבעצם מקסימום זה מאה אלף שקל ומחלקות שלוקחות את זה כאן זה מחלקת שימור, בדרך כלל שימור זה תוספת לבניין קיים ובאמת אגף שפע...בכל מיני מחלקות

אלדד רבינוביץ:

זה פחות רלוונטי אלינו כי אנחנו בעודפי עפר פחות קיים עניין.

דני ליבמן:

אז לא לוקחים.

אלדד רבינוביץ:

טוב תבדוק ותן תשובה. מצוין. נתקדם.

שרי בנימין:

הנושא הבא זה באמת

עפרה ברכה:

דיברנו פה על אכיפה

שרי בנימין:

הצבת מכולות.

שרי בנימין:

על אכיפה על גבייה בחסר

עפרה ברכה:

כאילו כמה באמת ניתנים דוחות

שרי בנימין:

חסר של הצבת מכולות במקומות בעיר.

אלדד רבינוביץ:

ענה לנו שהם מכירים כל מכולה והם בודקים אותה ויש להם משלט

שרי בנימין:

בדוח מפורטים מקומות שלא מופיעים במערכות העירוניות, הם לא מכירים כל מכולה שמוצבת בעיר

עפרה ברכה:

אז תראו אני אגיד רק מילה אחת. קודם כל אמרתי שהדוחות זה נכתב במהלך 2023 עד 24. וזה פה מביא מקרים שאין בהם מספיק אכיפה. אז כמו שאמרתי קודם, כדאי להיכנס לדוח ולראות על איזה מקרה מדובר. לא יודעת אם תהליכי עבודה השתנו, אני לא עשיתי דוח מעקב על הדבר הזה. אבל צריך בסוף לוודא שבאמת יש לנו אכיפה. מה שצריך להחרים מוחרם, מה שצריך דוחות ניתנים, גם במערב העיר וגם במזרח העיר.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי. תתייחס לנקודות האלה ותיתן לנו, תשלח למבקר עם עותק אליי, תוך 30 יום

שרי בנימין :

הדוח מדבר על סכומים ניכרים של מיליון 600 וכו' ולא נגבו

עפרה ברכה :

ב2023 לא היה אפילו שימוע אחד. אז כדאי להתייחס לדברים. הסקירה של יורם יפה אבל בפועל מה שעולה בדוח זה לא בדיוק ככה, לכן אני מציעה לבדוק.

אלדד רבינוביץ :

נעבור רגע למגרסות אולי?

שרי בנימין :

בבקשה.

אלדד רבינוביץ :

זה אולי הנושא שכדאי להתעסק בו, נראה לי זה 19.

שרי בנימין :

טוב מדברים על עמוד 18. לזה אתה מתכוון? איזה היבט אתה רוצה?

אלדד רבינוביץ :

אני רוצה בעיקר בפיקוח על המגרסות.

שרי בנימין :

אז בוא נשמע.

אלדד רבינוביץ :

כן. אז אני רק אתן את ההקדמה שבעצם כבר אמרתי שתושבים התקשרו להתלונן כמה פעמים, דיברתי על זה גם עם חיים בעבר וגם עם עפרה על בעצם הסיפור שכן הרטיבו ולא הרטיבו, היה קושי מאוד גדול. וכל פעם אמרתי להם שנפתר והם שלחו לי סרטונים למחרת בבוקר איך כל הרכב שלהם...ואחד אמר לי שהילדה שלו לא נושמת וכו'. אנחנו שיפרנו את התהליכים, יש משהו שאנחנו עוד יכולים לשפר בזה?

אבירם כנפו :

אנחנו היום היינו בישיבה אצל ראש העיר בנושא. כאילו במסגרת כל אתרי בנייה, זה נושא מורכב. יש בו מתח אמיתי בין הרצון לפתח את העיר, ולשים מגרסות, בסופו של דבר משפרות מאוד את

המהירות של הבנייה וגם מונעות הגעה של מאות משאיות, אם יש עכשיו סתם דוגמה אתר בנייה בקריית יובל, במקום שיגיעו אליו מאות משאיות שייקחו, המגרסה ברגע שהיא גורסת היא מצמצמת באופן משמעותי את כמות המשאיות שצריכות להוציא, ובעצם מקדמת מאוד את הפרויקט

אלדד רבינוביץ:

אפשר להשתמש בזה כשימוש משני ובעצם הוא גם חוסך לו הבאה... גם סביבתית כללי זה נכון.

שרי בנימין:

זה גם מאוד תלוי איפה המגרסה נמצאת, בסביבת מגורים

אלדד רבינוביץ:

בדיוק באתי להגיע לזה. ברגע שזה באזור מגורים, כל הפינוי יוצר קושי

אבירם כנפו:

הבעיה הגדולה שבעבר כשפיתחו את ירושלים פיתחו אותה לשכונות פאתי ירושלים. היום ירושלים מפותחת בתוך עצמה, בסדר? בתים בונים עכשיו סתם דוגמה בקטמון ח' ט', לוקחים פרויקט בונים אבל ליד זה ממשיכים אנשים לגור. אז המגרסה הזאת מבחינת רישיון, בזמנו כתבתי חוות דעת על זה

שרי בנימין:

כשנותנים רישיון לוקחים בין היתר את המיקום של המגרסה ביחס לתושבים, זה חלק משקלול

אבירם כנפו:

אז אני אגיד לכם. אני כתבתי חוות דעת ב21, שאמרתי שתנאי להוציא היתר למגרסה

שרי בנימין:

21.

אבירם כנפו:

כתבתי חוות דעת שהתנאי להביא אישור של מנהלים קהילתיים. עד היום אני חושב ככה. לא כולם חושבים ככה.

שרי בנימין:

גם לא פועלים כך.

אבירם כנפו :

אני יודע לא כולם אני אומר

אלדד רבינוביץ :

שיתוף ציבור זה מחסום שאי אפשר לעבור.

אבירם כנפו :

זה מה שאומרים, יושב ראש הוועדה זה בדיוק מה שאומרים

שרי בנימין :

לא אבל זה תנאי לקבלת ההיתר? לא.

אבירם כנפו :

היום זה כן, אנחנו שולחים להם.

שרי בנימין :

זה ניסיון לשמור על איזונים.

אבירם כנפו :

אם לא לא היו מגרסות בעיר. אז יש פה איזשהו מתח, כנראה צריך למצוא איזשהו איזון ביניים, בתוך זה. הבעיה הגדולה של מגרסות רגע אני אגיד, כשמישהו פותח מסעדה, יש דברים מובנים שצריכים להיבנות בתנאי הרישיון עסק מלפני. צריך לבנות מטבח כזה וכו', מגרסות בסוף זה דבר הכי פשוט בעולם. מגרסה ניידת אתה בא, מותר לך מגרסה, לא צריך היתר בנייה כי היא ניידת רק באיזה מקום, ויש תנאים שבדקים אותם און גוינג, תוך כדי העבודה. ועכשיו מאוד מורכב לבדוק כל היום שמרטיבים, כל היום שזה

ענבר וייס :

ניטור אוויר. כל הדברים האלה זה דברים שיכול יום אחד לבוא פקח, ויבדוק וביום הזה הקבלן יהיה ילד הכי טוב והכי מצטיין והוא ירטיב והוא יראה שהניטור אבק הוא נכון וזה, ולמחרת

אלדד רבינוביץ :

אי אפשר להשית את זה על הקבלן שהוא צריך להגיש כל שבוע דוח של ניטור אוויר, דוח

אבירם כנפו :

אז היום בשיבה במקרה, יש כמה פרמטרים שהשתנו בתקופה האחרונה, גם ראש העיר עוקב ברמה האישית. אחד, הוציאו שבעה צווי הפסקת עבודה, רק בשלושה חודשים האחרונים, באתרים שבהם

פעלו מגרסות שזיהמו. נמרוד היה בשטח והצוות שלו...הפסקת עבודה לפרויקט זה כאילו אין יותר אירוע מזה.

ענבר וייס:

אין יותר עונש מזה.

אבירם כנפו:

אפריקה ישראל אם עוצרים להם את העבודות ברמת שרת, הם מפסידים לא יודע, מלא כסף כל יום. בסדר? זה אחד. אז עשו שבעה כאלה וממה שהבנתי התיישרו. זה אחד. שתיים, אנחנו מכניסים בתוך רישיונות העסק משנים את מה שנקרא מפרט אחיד, ואנחנו...שני תנאים נוספים חדשים. אחד, מצלמות אכיפה על המגרסות, שהמצלמות יחוברו למשלט של אילן, של הפיקוח, ודבר שני מתקן מדידת ניטור אוויר שהוא יהיה מה שנמרוד יגיד בדיוק איזה רציף, לא בדיוק יודע את המונח, אבל איזשהו מתקן ויש כאלה. מי שרוצה מגרסה, אתה רוצה סבבה, מביא מצלמה ומביא את המתקן הזה. לא מביא, לא תקבל רישיון.

דובר:

אפשר להוסיף לכם עוד רעיון? לעשות איזשהו תקן למגרסה, אני מניח שיש מגרסה שעובדת ככה ועובדת אחרת, יותר רועשת, יותר מזהמת, אולי איזשהו כיסויים, לבנות איזשהו תקן שהוא טכני מקצועי למגרסות שאין...זה שמותר להביא

נמרוד לוי:

תקן הוא לרמת האבק והרעש בגבולות...לא יכול לקבוע לו שיעבוד עם יצרן כזה או אחר, הוא ייכנס למכניקה של המגרסה עצמה. המגרסה צריכה להיות מורטבת עם סידור הרטבה לתוך תא הכניסה, מעבר לזה אין מה

דובר:

אני לא מבין אני שואל שאלה בהמשך לוועדה, כי באמת זה אוטו מכונית שהיא עשרים שנה על הכביש כנראה מזהמת יותר ממכונית חדשה. יש דבר כזה מגרסות שהן פחות מזהמות או פחות עושות רעש כי המכונה יותר חדישה?

נמרוד לוי:

אני לא מכיר את זה עד כדי כך לעומק.

אלדד רבינוביץ:

אפשר לבקש לבדוק את זה?

דובר:

כי זה אני מסכים שאנחנו בדברים האלה רוצים להיות הכי מחמירים שיש. אמיתי. כי בהמשך למה שגם המבקרת אמרה, הבנייה היום היא בתוך העיר. זה באמת שונה. כשפעם בנו את הר חומה, אמרו בסדר שיהיה רעש שיהיה אבק עד שיבנו. זה רק הולך וגדל. שבונים בתוך העיר בתוך העיר. אז חייבים בזה

שרי בנימין:

איזה פעילות מתקיימת למגרסות שפועלות ללא רישיון?

דובר:

עשינו הפסקת עבודה ועושים החרמות.

ענבר וייס:

זה שסיפרת עכשיו

דובר:

הפסקת עבודה זה למגרסות לא שפעלו בלי רישיון, הן פעלו ברישיון אבל

שרי בנימין:

זה משהו אחר.

דובר:

מגרסה שפועלת בלי רישיון צריך להחרים אותה, הפועלים החרומו לפני כמה שבועות, לא יודע משהו כזה, החרמו. זה גם אירוע מבחינת העלויות, להחרים מגרסה זה מאות אלפי שקלים אבל שוב, היום אני הופתעתי מההיקף, אני חשבתי שיש יותר אני מודה.

שרי בנימין:

כמה יש לנו מגרסות פועלות בירושלים?

דובר:

15. חשבתי שיותר.

אלדד רבינוביץ:

המלצה לבדוק

דובר:

גם אני ובגלל זה גם אמרתי בדיון שאני חושב שצריך מעקב יותר

שרי בנימין :

מי אחראי לנתון הזה? 15?

דובר :

כן. מבחינה שהגישו בקשה. מי שלא קיבל רישיון

שרי בנימין :

15 שקיבלו

אלדד רבינוביץ :

אני חייב להתקדם, יש עוד נקודה אחת קטנה שרשמתי לי. היה כתוב שתקציב שקיבלנו, תגבר לבדיקה של מזרח העיר בטיפול מזרח העיר לא מומש. בעמוד 21.

שרי בנימין :

נכון.

אלדד רבינוביץ :

קצת זעזע אותי כי באמת המצב...לא לממש תקציב זה היה נשמע לי משונה מאוד. מי יודע לתת על זה איזשהו מענה?

שרי בנימין :

יש החלטת ממשלה. צמצום פערים חברתיים כלכלית...16 מיליון שקלים.

אלדד רבינוביץ :

על מה? לטובת מה?

שרי בנימין :

לצמצם

דובר :

כחלק מתוכנית החומש אני חושב שמזרח ירושלים היה שם צמצום פערים בנושא של פסולת בנייה וזה תקציב שמומש בחלקו רק.

אלדד רבינוביץ :

אני לא יודע אם זה, בדרך כלל אבנר מתעסק.

אהרון כהן:

אצל איזה אגף התקציב יושב? מאיזה, מטעם איזה משרד אם זה תקציב ממשלתי יכול להיות שיש פער בדיווחים, כל מקרה לגופו אבל באופן כללי יש נוהל מסודר להוציא כספים

אלדד רבינוביץ:

תוכל לבדוק את זה ולתת לנו תשובה במייל? בסדר לעפרה ואליי? מצוין תודה רבה. מישהו רוצה לסכם? אנחנו פשוט בלחץ של זמן. אני רק אסכם, אז באמת אני מודה כאן גם למבקר, לכל הנוכחים הנכבדים. יש, אנחנו ראינו שיש מספר נקודות לא פתורות בנושא של פסולת בנייה, חלק מהן ברור שצריכות פתרון, חלק צריכות בירור כי הפתרון הוא לא ברור כמו שדיברנו על המגרסות. כן רוצה לשים שוב זרקור על המצב בחצר האחורית של ירושלים, מזרח ירושלים. לצערי היכולת שלנו שם לפקח היא לא כמו במערב העיר, יש לנו קושי להכניס שם בעצם את הצוותים, הצוותים לפעמים מסתבכים, אני יודע שנכנסים פחות, בקושי מסוים. יש הרבה התקדמות, יכולת התקדמות אבל הפערים הם עצומים, כך שההתקדמות הזאת הם לא, לא מצב של מנוחה שאפשר להפסיק לעבוד בזה. אני כן מבקש שכל תוכניות העבודה וכל הפרוגרמות ייקחו בחשבון את האתגר המיוחד של מזרח העיר. גם בהיבטים של קושי עם האוכלוסייה, גם נוכחות פחותה של גורמי אכיפה, למרות שאמרתי שהיא קיימת אבל היא פחותה וגם בהיקף העצום של התופעה. אני מקבל את המלצות הדוח בכפוף להערות והוספת... ממליץ למועצה לאמץ את מסקנות הוועדה. הישיבה נעולה, תודה רבה לכולם.

שרי בנימין:

תודה רבה לכולם.

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה למי שהיה בזום גם.

דובר:

תודה, שבת שלום.