



התמודדות עם השלכה של פסולת באופן בלתי חוקי

כתיבה: רינת בניטה | אישור: אורלי אלמגור - לוטן
תאריך: ה' בטבת התשע"ט, 13 בדצמבר 2018

מבט משווה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
4	רקע	1
9	מאפיינים של תחום הטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי	2
9	2.1 היבטים רגולטוריים-כלכליים	
9	2.2 היבטים הקשורים באכיפה	
10	2.3 היבטים מבניים	
11	2.4 היבטים חברתיים-חינוכיים	
11	3. כלים להתמודדות עם הבעיות בטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי	3
14	4. סלובקיה	4
19	5. בריטניה	5

תמצית

- בין אמצעי הטיפול האפשריים בפסולת, הטמנה של פסולת או שרפתה ללא השבת אנרגיה נחשבת לחלופה שאינה מועדפת מבחינה סביבתית; בפרט, האיחוד האירופי עיגן תפיסה זו בדירקטיבת הטיפול בפסולת 2008/98/EC, שבה פורטה הייררכיית הטיפול בפסולת. לפיכך, קבע האיחוד האירופי יעדים להיקפי ההטמנה המותרת במדינות החברות בו. בד בבד, נקבעו הוראות להסדרת אופן פעילותם של אתרי ההטמנה.
- בעקבות הוראות האיחוד, ברוב מדינות האיחוד האירופי יש חקיקה לחיזוק מדיניות המחזור ולמניעת האפשרות שההטמנה תהיה חלופה זולה יותר מאפשרויות הטיפול בפסולת המצויות במעלה ההיררכיה. הכלי העיקרי לתמיכה במדיניות זו הוא **היטל ההטמנה**, וכלי נוסף הוא **איסור הטמנה של פסולת אורגנית או פסולת שאינה מטופלת**.
- מלבד ניסיונות לצמצם את היקף פסולת המוטמנת, כמה מהמדינות מתמודדות עם תופעות של טיפול בלתי חוקי בפסולת, ובפרט – השלכה בלתי חוקית שלה. הפעילות הבלתי-חוקית בתחום הפסולת מתאפשרת בשל קשיים בכמה היבטים:
 - **היבטים רגולטוריים-כלכליים:** בשל היטלים בקשר לפסולת שנקבעו במדינות האיחוד, ובעיקר היטלי הטמנה, וכן רגולציה לעניין מתקני הטיפול בפסולת, עלות הטמנת האשפה בצורה מסודרת ומפוקחת היא גבוהה. בעקבות העלות הגבוהה נוצר תמריץ כלכלי – בפרט בעבור גורמים עבריינים – לפנות לטיפול בפסולת באופן בלתי חוקי, שכן למרות העיצומים הכספיים שמטילים גורמי האכיפה על עבריינים שנתפסו בגין הפרות חוק בתחום הפסולת, הם עדיין נותרים, במקרים רבים, עם רווחים גבוהים.
 - **היבטים הקשורים לאכיפה:** בכמה מדינות נכנסו אל תחום הטיפול בפסולת גורמים של פשיעה מאורגנת. בעקבות אופן הפעולה של גורמים אלו נוצר קושי בטיפול בתופעה בכלים שבהם מתמודדים לרוב עם עבירות סביבתיות; התחום מתאפיין גם בתקציב לא מספיק ובלתי יציב לכוח אדם ולאמצעים, בהיעדר כלי אכיפה מספקים ובריבוי גורמי אכיפה ופיקוח וחוסר תיאום ביניהם.
 - **היבטים מבניים:** דרישות רגולטוריות מקילות לצד ריבוי שחקנים בשוק פותחים פתח לכניסה של גורמים עברייניים אל התחום; אופן הפעילות של אתרי הפסולת ומיקומם מקשים על איתור פעילות שאינה לגיטימית; על אלה יש להוסיף היעדר סנקציות יעילות שבעקבותיהן יישא העבריין בתשלום המלא הכרוך בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי.
 - **היבטים חברתיים-חינוכיים:** המודעות הציבורית להשלכות של הטמנת פסולת לוקה בחסר ויש קושי בשינוי דפוסי התנהגות מושרשים.

- כדי להתמודד עם התופעה, מדינות וערים משתמשות במגוון של כלים. כלים מסוימים נועדו למנוע את התופעה, וכלים אחרים הם אכיפתיים ותגובתיים במהותם, ונועדו לטפל בבעיה לאחר שכבר נוצרה. אומנם הפתרונות הקיימים שונים ממקום למקום ומתאמים למאפיינים של אותם מקומות, אך יש גם פתרונות גנריים יותר, ובהם:
 - **איסוף מהימן של נתונים** על כל תחום הטיפול בפסולת – חוקית ושאינה חוקית. מסד נתונים כזה הוא הבסיס לכל אסטרטגיית פסולת מסודרת והוא חיוני לגיבוש הדרכים היעילות להתמודדות עם התופעה של הטמנת פסולת באופן בלתי חוקי, על כל צדדיה.
 - **טיוב הרגולציה** בתחומים האלה: העלאת הרף הנדרש לקבלת רישיון עסק לפעילות בתחום הפסולת; נקיטת צעדים כלכליים: קביעת קנסות וסנקציות כלכליות חריפות יותר, לרבות הטלת האחריות לניקוי השטח על בעלי החזקה בקרקע והטלת היטלי הטמנה גם על אתרים הפועלים באופן בלתי חוקי. מטרת צעדים אלו היא להפחית את התמריץ הכלכלי בהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי.
 - **טיוב של האכיפה:** הקמת בתי משפט עם התמחות באכיפה פלילית של דינים סביבתיים; תגבור כוח האדם בתחום אכיפת דיני הטיפול בפסולת; מיצוי כלי האכיפה, ובפרט ענישה מחמירה יותר מצד גורמי האכיפה ובתי המשפט; טיוב התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמי הפיקוח לגורמי האכיפה ויצירת מנגנון לשיתוף מידע וידע.
 - הקמה של **מנגנוני דיווח מסודרים של הציבור** על מפגעים בתחומי השלכת פסולת בלתי חוקית והבערתה.
 - **שימוש בכלי מעקב טכנולוגיים** לצורך טיוב הניטור והאכיפה של הפעילות בתחום הפסולת ולזיהוי חריגות מפעילות חוקית.
 - **פיתוח חלופות מספקות** המצויות במעלה מדרג הטיפול בפסולת, בד בבד עם היצע גדול יותר של אתרי הטמנה מוסדרים.
- מלבד הצגת הכלים הכלליים, במסמך נסקרת בפירוט רב ההתמודדות עם הנושא של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בשתי מדינות: סלובקיה ובריטניה.
 - שיעור ההטמנה של פסולת **בסלובקיה** גבוה לעומת מדינות אחרות החברות באיחוד, ודומה לשיעור ההטמנה בישראל. כמו כן, יש בה מספר גדול של אתרי פסולת לא חוקיים. אחת הסיבות לריבוי אתרי הפסולת הלא-חוקיים בסלובקיה היא היעדר מעקב מספק אחר **פשיעה סביבתית**, והמקום השולי שהמערכת הפלילית מקצה לטיפול בפשיעה כזו, בד בבד עם טיפול לא מספק של המדינה באתרי הטמנה לא חוקיים שהתגלו. בשנת 2016 נכנס לתוקף חוק פסולת חדש, ובו סעיף ייעודי **לעניין האחריות להשלכה (placement) בלתי חוקית של פסולת וההתמודדות איתה**. בסעיף זה מוסדרת חלוקת הסמכות והאחריות בין הגורמים

הרלוונטיים לטיפול בנושא. בחוק זה גם הוחמרו הקנסות על השלכה בלתי חוקית של פסולת. עם זאת, נראה כי יש קשיים ביישום החוק, והתופעה של אתרי פסולת לא חוקיים עודנה שכיחה במדינה.

- **בבריטניה** החלו בשנים האחרונות לעסוק בנושא פסולת בלתי חוקית גם בהקשר של ביטחון פנים (בד בבד עם העיסוק הסביבתי), בשל ההבנה כי העיסוק בפסולת בלתי חוקית הפך להיות מוקד פעילות גם של **גורמים עברייניים הקשורים לפשיעה מאורגנת**. בנובמבר 2018 פורסם דוח בנושא התמודדות עם פשיעת פסולת, שנכתב בעבור משרד הפנים הבריטי (המשרד הממשלתי המופקד על המשטרה). בהמלצות הדוח הוצע שיתקיים שיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה למשרד הפנים. לפיכך, גם אם האחריות לטיפול בנושא תמשיך להיות של המשרד להגנת הסביבה, כדי להתמודד עם האתגרים שמציבה הפשיעה בתחום הפסולת יהיה עליו לאמץ את דרכי הפעולה של גורמי אכיפת החוק במדינה.

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת יעל גרמן, יו"ר ועדת המשנה לטיפול בזיהום אוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים, והוא עוסק בהתמודדות עם הטמנת פסולת באופן בלתי חוקי, בפרט במדינות אירופה. בפתח המסמך תוצג המדיניות הכללית של האיחוד האירופי לטיפול בפסולת, המעוגנת בדירקטיבות של האיחוד, שאליה מחייבות המדינות האירופיות החברות באיחוד. בהמשך הדברים תוצג סקירה של הבעיות הכרוכות בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי שעמן מתמודדים הגורמים, וימופו האמצעים שבהם שאפשר לנקוט כדי להתמודד עם הבעיה. לבסוף יוצגו, ביתר הרחבה, דרכי ההתמודדות של שתי מדינות אירופיות – סלובקיה ובריטניה. סלובקיה נבחרה היות שיש לה מאפיינים דומים לישראל בכל הקשור לניהול פסולת, וכן בשל הכמות הרבה של הפסולת הבלתי-חוקית שיש בה. בריטניה נבחרה מכיוון שהחלה בתקופה האחרונה לבחון את הנושא של השלכה בלתי חוקית של פסולת מנקודת מבט של ביטחון פנים, ולא רק מנקודת מבט סביבתית.

ככלל, המסמך אינו עוסק בהוראות הטמנת הפסולת או בניסיונות לצמצם את היקפי ההטמנה אלא מתמקד בהתמודדות עם השלכה והטמנה של פסולת בדרכים לא חוקיות.

אף שפסולת מוצקה היא כ-10% מכלל הפסולת המיוצרת, הטיפול בה צורך יותר משליש מהמשאבים הכלכליים הציבוריים המושקעים בצמצום ממדי הזיהום ומניעתו

1. רקע

כל רשות מוניציפלית מספקת לתושביה שירותי טיפול בפסולת. בעוד רמת השירות, דרכי הטיפול והעלויות של הטיפול בכל רשות ובכל מדינה שונות זו מזו במידה ניכרת, עצם הטיפול בפסולת המוצקה הוא שירות חשוב של הרשויות המקומיות, ומשמש, במידה רבה, תנאי מקדים לכל שאר הפעילות המוניציפלית. על כן, לשירות זה מוקצה נתח נכבד מתקציב הרשות, בעיקר במדינות המתפתחות.¹ אף שפסולת מוצקה היא כ-10% מכלל הפסולת המיוצרת, הטיפול בה צורך יותר משליש מהמשאבים הכלכליים הציבוריים המושקעים בצמצום ממדי הזיהום ומניעתו.²

¹ Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, [What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management](#), The World Bank, Urban development and local government unit, March 2012.

² OECD (2015), [Environment at a Glance 2015: OECD Indicators](#), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235199-en>. retrieved: November 26th, 2018.

על פי מחקר של הבנק העולמי, בשנת 2012 כמות הפסולת המוצקה מהערים הייתה כ-1.3 מיליארד טונות; כפול מכמותה עשר שנים קודם לכן. על פי הצפוי, כמות זו תהיה כ-2.2 מיליארד טונות בשנת 2025. לפיכך, צפוי שעלויות הטיפול בפסולת, שהיו בשנת 2012 כ-205.4 מיליארד דולר, יאמירו ויגיעו לכדי 375.5 מיליארד דולר בשנת 2025. לניהול לקוי של הטיפול בפסולת יש השלכות נרחבות הן על הבריאות, הן על הסביבה והן על הכלכלה.³

באיחוד האירופי, זה יותר מעשור הטמנה של פסולת או שריפתה ללא השבת אנרגיה היא החלופה הפחות-מועדפת מבין אמצעי הטיפול האפשריים בפסולת. מכלל שיטות הטיפול בפסולת עירונית הקיימות היום, בשיטת הטמנת הפסולת ההשפעות הסביבתיות השליליות הן הרבות ביותר.⁴ על כן, האיחוד האירופי מגביל את שיעורי ההטמנה, ובד בבד מסדיר את האופן שבו היא צריכה להיעשות, באמצעות עיגון הייררכיית הטיפול בפסולת והגבלת ההטמנה בדירקטיבות ייעודיות. אלו מוצגות להלן.

בנובמבר 2008 פרסם האיחוד האירופי את **דירקטיבת Waste Framework, 2008/98/EC**, **Directive**, שהיא חקיקת מסגרת בדבר ניהול של פסולת וטיפול בה במדינות האיחוד. בחקיקה זו, המחליפה חקיקות אירופיות קודמות, נקבעו אמצעים להגנת הסביבה ולשמירה על בריאות הציבור מההשלכות השליליות הטמונות בפסולת מסוכנת.⁵ בדירקטיבה זו גם עוגנה הייררכיית הטיפול בפסולת, כמפורט באיור 1 שלהלן. אחרי האיור מובא הסבר קצר על כל אחת משיטות הטיפול המוזכרות להלן.

מכלל שיטות הטיפול בפסולת עירונית הקיימות היום, בשיטת הטמנת הפסולת ההשפעות הסביבתיות השליליות הן הרבות ביותר

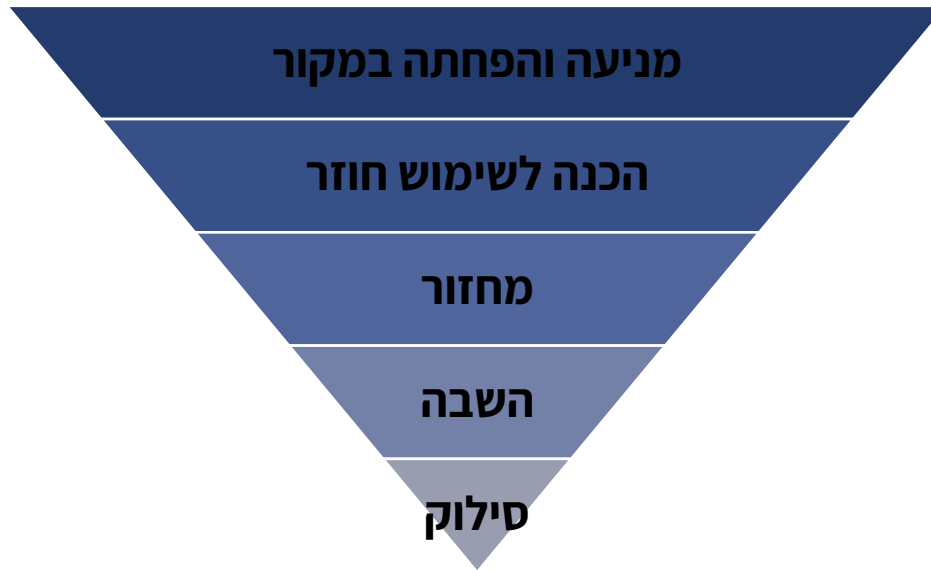
באיחוד האירופי, זה יותר מעשור הטמנה של פסולת או שריפתה ללא השבת אנרגיה היא החלופה הפחות-מועדפת מבין אמצעי הטיפול האפשריים בפסולת

³ Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, [What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management](#), The World Bank, Urban development and local government unit, March 2012.

⁴ המשרד להגנת הסביבה, האגף לטיפול בפסולת, [מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל Waste to Energy](#), ינואר 2018.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>, retrieved: October 29th, 2018.

איור 1: הייררכיית הטיפול בפסולת על פי דירקטיבת 2008/98/EC⁶



א. מניעה והפחתה במקור (prevention) – מניעת היווצרות פסולת, בין השאר באמצעות הפחתת השימוש בחומרים מזיקים בתהליכי הייצור ושיפור תהליכי הייצור;

ב. הכנה לשימוש חוזר (preparing for re-use) – נקיטת פעולות המאפשרות השבה לתהליך הייצור;

ג. מחזור (recycling) – העברת פסולת לטיפול שמטרתו הפקת חומר גלם, והשבה לתעשייה;

ד. השבה (recovery) – שרפה של הפסולת באמצעות טיפול תרמי מבוקר, תוך הפקת אנרגיה;

ה. סילוק (disposal) – כלל הפעולות שמטרתן סילוק בטיחותי, לרבות באמצעות שרפה או הטמנה, עיקור, נטרול, הפחתת רעילות, צמצום כמויות וטיפולים אחרים.⁷

נוסף על כך, בדירקטיבה מוצבים יעדים כמותיים להפחתת הפסולת ולהגדלת שיעורי המחזור. בד בבד, מועצת האיחוד האירופי אימצה, במסגרת תוכניות לקידום **כלכלה מעגלית**, יעדים בתחום ניהול הפסולת לקראת 2030, ובהם: מחזור של 65% מהפסולת המוניציפלית והגבלת היקף ההטמנה של פסולת, כך שהוא לא יעלה על 10% מכלל הפסולת המוניציפלית.⁸

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>, retrieved: October 29th, 2018.

⁷ המשרד להגנת הסביבה, האגף לטיפול בפסולת, [מסמך מדיניות לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל Waste to Energy](#), ינואר 2018, עמ' 9-10. וכן מאגר החקיקה של האיחוד האירופי, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>, כניסה: 29 באוקטובר 2018. להרחבה ראו גם:

European Commission, [Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste](#), chapter 1.4: Definitions of waste prevention and of waste-management options, June 2012, pp. 28-35.

⁸ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm, retrieved: October 29th, 2018.

מועצת האיחוד האירופי אימצה יעדים בתחום ניהול הפסולת לקראת 2030, ובהם: מחזור של 65% מהפסולת המוניציפלית והגבלת היקף ההטמנה של פסולת, כך שהוא לא יעלה על 10% מכלל הפסולת המוניציפלית.

כעשור קודם לכן, בשנת 1999, נכנסה לתוקף **דירקטיבת ההטמנה Landfill of Waste**, 99/31/EC, שמטרתה **למנוע או להפחית ככל האפשר את ההשפעות השליליות החיצוניות של הטמנת פסולת באמצעות הפרדת פסולת, טיפול בפסולת ועידוד מחזור**. בדירקטיבה גם נקבעו יעדים כמותיים לצמצום כמות הפסולת האורגנית והפסולת הניתנת לפירוק שיהיה אפשר להפנות אל המטמנות ואת התנאים לקבלת רישיון להפעלת אתרי הטמנה.⁹ במאי 2018 תוקנה הדירקטיבה ועודכנו היעדים הכמותיים המותרים להטמנה כך שהם מחמירים יותר לעומת הדירקטיבה משנת 1999 ונמצאים בהלימה עם תוכניות הכלכלה המעגלית. בדירקטיבה החדשה, (EU) 2018/850, גם נאסרה הטמנת פסולת אורגנית או פסולת הניתנת לפירוק. מדינות האיחוד מחויבות להטמנת הדירקטיבה בחקיקה עד לראשית יולי 2020.¹⁰ נציין בהקשר זה כי כבר כעת בכמה ממדינות האיחוד האירופי שיעורי ההטמנה עומדים על אחוזים בודדים ובכמה מהן אף חל איסור גורף או חלקי על הטמנה.¹¹

כאמור, בדירקטיבת הטיפול בפסולת מוצבת אפשרות ההטמנה בתחתית הסולם, ובדירקטיבת ההטמנה מוסדרים סוגי הפסולת שאפשר להטמין ונקבעו יעדי ההטמנה שמטרתם לצמצם את שיעורי הפסולת המוטמנת ולהגביר את השימוש בחלופות סביבתיות יותר. בשל כך, ברוב מדינות האיחוד האירופי קיימת חקיקה לחיזוק מדיניות המחזור ולמניעת האפשרות שההטמנה תהיה חלופה זולה יותר מאפשרויות הטיפול בפסולת המצויות במעלה ההיררכיה. הכלי העיקרי לתמיכה במדיניות זו הוא **היטל ההטמנה**, וכלי נוסף הוא **איסור הטמנה של פסולת אורגנית או פסולת שאינה מטופלת**, כפי שהוזכר לעיל.

המדינות החברות באיחוד היו אמורות לאמץ את הכללים שנקבעו בדירקטיבות בחקיקה המדינתית שלהן. בפועל, נראה שיש הבדלים בין המדינות החברות באיחוד לעניין אופן עיגון הוראות אלו בחקיקה המדינתית ואופן היישום שלהן; להבדלים אלו כמה סיבות, ובהן מידת ההשקעה במדיניות סביבתית וגישות היסטוריות לטיפול בפסולת.¹² אומנם, ככלל, אפשר לראות

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031>

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0100.01.ENG

¹¹ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111059/jrc111059_bemp_waste_2018_final_04_2.pdf

¹² European Commission, Best Environmental Management Practice for the Waste Management Sector, May 2018, in:

ברוב מדינות האיחוד האירופי קיימת חקיקה לחיזוק מדיניות המחזור ולמניעת האפשרות שההטמנה תהיה חלופה זולה יותר מאפשרויות הטיפול בפסולת המצויות במעלה ההיררכיה.

הכלי העיקרי לתמיכה במדיניות זו הוא היטל ההטמנה, וכלי נוסף הוא איסור הטמנה של פסולת אורגנית או פסולת שאינה מטופלת.

כי שיעורי ההטמנה במדינות האיחוד האירופי נמוכים לעומת שיעורי ההטמנה במדינות ה-OECD האחרות (לפי נתוני שנת 2013, במחצית מכלל מדינות ה-OECD, ובהן ישראל, הטמנה היא השיטה המרכזית לסילוק אשפה) אולם עדיין יש הבדלים ניכרים בין מדינות באיחוד האירופי.¹³ מוסדות האיחוד האירופי עורכים בקרה אחר האופן שבו המדינות החברות מטמיעות את הדירקטיבות הללו בחקיקה המדינתית שלהן ומיישמות בפועל את ההוראות כדי לעמוד ביעדי האיחוד. אם המדינות החברות אינן עושות את הנדרש, האיחוד נוקט נגדן צעדים, לרבות פנייה לבית הדין האירופי לצדק.¹⁴

בד בבד עם הניסיונות לצמצם את היקף הפסולת המוטמנת, כמה מהמדינות מתמודדות עם תופעות של טיפול בלתי חוקי בפסולת, ובפרט השלכה בלתי חוקית שלה או שינוע פסולת למדינות אחרות. במסמך זה התמקדנו בהשלכה בלתי חוקית של פסולת. **יש כמה סוגים של השלכה כזאת:** השלכת פסולת על ידי פרטים או משקי בית (למשל, כדי לחמוק מהיטלי פסולת המוטלים בכמה מהמדינות על משקי הבית עצמם), השלכה על ידי גורמים בשרשרת הטיפול בפסולת והשלכה על ידי גורמים מאורגנים. בחלק הבא נסקור בהרחבה מאפיינים של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בכמה ממדינות האיחוד האירופי (וגם בישראל). לאחר סקירת המאפיינים, והאתגרים שהם מציבים בפני הרשויות, נסקור שורת כלים והמלצות להתמודדות עם התופעה. אומנם כמה מהכלים הללו מותאמים למדינות מסוימות, אך נראה כי אפשר ליישם רבים מהם בהתמודדות עם התופעה והטיפול בה גם במדינות אחרות.

לאחר הצגת הכלים הללו יוצגו בפירוט רב דרכי ההתמודדות עם הנושא בשתי מדינות: סלובקיה ובריטניה. סלובקיה, שבה שיעורי ההטמנה גבוהים לעומת מדינות אחרות החברות באיחוד, מתמודדת עם הנושא בעיקר באמצעות רגולציה סביבתית. לעומתה, בבריטניה זיהו כי העיסוק בפסולת בלתי חוקית הפך למוקד פעילות גם של גורמים עברייניים הקשורים לפשיעה מאורגנת, ועל כן ההתמודדות עם הסוגיה נעשית (גם) בזירת ביטחון הפנים, ולא רק בזירה הסביבתית.

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111059/jrc111059_bemp_waste_2018_final_04_2.pdf, retrieved: December 12th, 2018.

¹³שם.

¹⁴ ראו למשל הפנייה של האיחוד האירופי את סלובניה לבית הדין האירופי לצדק, בגין אי-סגירה של 28 אתרי הטמנה לא-חוקיים שפעלו במדינה, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1048_en.htm, כניסה: 11 בדצמבר 2018.

2. מאפיינים של תחום הטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי

כאמור, השלכה בלתי חוקית של פסולת אינה תופעה ייחודית לישראל. אומנם בכל מדינה יש לתופעה ביטויים אחרים (במידה מסוימת בשל ההבדלים ברגולציה ביניהן), אולם נראה כי יש גם מאפיינים המשותפים למדינות.

אפשר לחלק את מאפייני התופעה לכמה היבטים, אשר יוצגו להלן:

2.1 היבטים רגולטוריים-כלכליים

1. כאמור, אחת הדרכים להפחתת השימוש בהטמנה ולהתמודדות עם השלכות

שלה היא רגולציה. הרגולציה ניכרת באיסורים הקשורים להשלכה ולהטמנה של פסולת, ובהיטלים שונים, בפרט היטלי הטמנה. על אלו נוספת רגולציה של מתקני הטיפול בפסולת, שנועדה להבטיח שמתקנים אלו לא יגרמו לזיהום סביבתי, לנזקים בריאותיים ולפגיעה באיכות החיים באזור. משום כך, עלות הטמנת האשפה בצורה מסודרת ומפוקחת היא גבוהה. העלות הגבוהה יוצרת תמריץ כלכלי – בפרט בעבור גורמים עברייניים – לפנות לטיפול בפסולת באופן בלתי חוקי, נוסף על התמריץ הכלכלי של התחמקות מתשלום מיסים כלליים, כגון מע"מ, הקיים בפשיעה כלכלית בכל תחום. בפועל, ההשלכות הן שיש גורמים עבריינים (כולל ארגוני פשיעה מאורגנת) הפועלים בתחום הטיפול באשפה תוך התחמקות מתשלום היטלי הטמנה ומעלויות נוספות באמצעות השלכתה אל אתרים לא מוסדרים באופן בלתי חוקי. על כן, העלאת סכומי היטלי הטמנה טומנת בחובה גם הגדלה של הרווח הפוטנציאלי של מי שעוסק בפעילות העבריינית בתחום.

2. אם עבריון שהשליך פסולת באופן בלתי חוקי נתפס על ידי גורמי האכיפה, על פי רוב הוא נותר עם רווחים גבוהים גם לאחר העיצומים הכספיים שגורמי האכיפה מטילים עליו.

2.2 היבטים הקשורים באכיפה

1. בכמה מדינות התחילו לפעול בתחום הטיפול בפסולת גורמים של פשיעה מאורגנת. אופן הפעולה של פשיעה מאורגנת שונה מפעילות בלתי חוקית של יחידים, ומקשה על הטיפול בתופעה בכלים שבהם מתמודדים לרוב עם עבירות סביבתיות.

2. היעדר תקציב מספק (לכוח אדם ולאמצעים): בכמה מהמדינות התקציב לטיפול בתופעה אינו קבוע אלא תלוי בקבלת מענקים, ועל כן קשה לבסס בהן את מדיניות

אחת הדרכים להפחתת השימוש בהטמנה ולהתמודדות עם ההשלכות שלה היא רגולציה, ובפרט היטלי הטמנה, ורגולציה של מתקני הטיפול בפסולת. אלו מעלים את עלות ההטמנה של פסולת בצורה מסודרת ומפוקחת, ויוצרים תמריץ כלכלי – בפרט בעבור גורמים עברייניים – לפנות לטיפול בפסולת באופן בלתי חוקי.

הטיפול לאורך זמן; נוסף על כך יש בתחום מיעוט תקנים לגורמי האכיפה והיעדר ידע מספק על שיטות חקירה בתחום.

3. **היעדר כלי אכיפה מספקים**, וכן העובדה שבכמה מהמדינות (כמו בישראל) פעילות

האכיפה הפיזית של גורמי האכיפה מתקיימת, על פי רוב, רק בשעות העבודה המקובלות: פעילות בלתי חוקית בתחום של הטמנת פסולת באתרים בלתי חוקיים ושריפתה, המתקיימת לאחר שעות אלו, לא נאכפת.

4. **ריבוי גורמי אכיפה ופיקוח**: כמה מגורמים אלו הם באחריות הרשות המקומית, כמה

משטרתיים ואחרים סביבתיים, **ואין תיאום ביניהם**.

2.3 היבטים מבניים

5. עם הפחתת שיעורי ההטמנה של פסולת מוניציפלית ומעבר אל שיטות טיפול אחרות,

נוצר פיצול בתחום של תחום הטיפול בפסולת. ריבוי זרמים של פסולת, המטופלת בכמה אמצעים ועוברת בין תחנות בשרשרת הטיפול, הפרטת התחום וכן כניסה של גורמים מתווכים (דילרים וברוקרים) יצרו קושי ניכר במעקב – הן של יצרני האשפה והן של גורמי הפיקוח, הבקרה והאכיפה – אחר האופן שבו מטופלת האשפה ופתחו פתח לכניסה של גורמים עברייניים אל התחום.

6. בעקבות הנורמות המקובלות בתחום, בכמה מהמדינות והערים התשלום בעבור

הטיפול באשפה מבוצע מראש, ובמקרים מסוימים הוא גם מחושב על בסיס של שיטת חישוב פאושלית (מחיר קבוע מראש, המחושב על פי אומדנים) או שיטה הדומה לה, ולא על בסיס של שקילה בפועל ועל פי קבלות על תשלומי דמי ההטמנה והיטלי ההטמנה. בשיטה כזו, לאחר קבלת התשלום בעבור פינוי הפסולת המוניציפלית, יש לגורמים עברייניים מוטיבציה כספית גבוהה לשלוח חלק ממנה אל מטמנות בלתי חוקיות.

7. **בשל הקלות שבה אפשר לקבל אישור הפעלה למתקני טיפול בפסולת** מתאפשר

לגורמים עברייניים להיכנס אל התחום. זאת ועוד, בכמה מהמדינות חלק מאתרי הטיפול בפסולת מקבלים פטור או החרגה בתהליך הרישוי, לפי תנאים מסוימים, כך שפעילות בלתי חוקית בתחום הטמנת האשפה בהם, אם יש בהם פעילות כזאת, כלל אינה מנוטרת.

8. **בעקבות אופן הפעילות של אתרי הטמנת הפסולת**, הריחוק הפיזי שלהם ממרכזי

הערים, והעובדה שפעילותם נסתרת מן העין, קשה לציבור להבחין בין פעילות לגיטימית

לעיתים התשלום בעבור הטיפול באשפה נעשה מראש, על בסיס אומדנים של כמות הפסולת ולא על בסיס הכמות שטופלה בפועל; בשיטה כזו, לאחר קבלת התשלום בעבור פינוי הפסולת המוניציפלית, יש לגורמים עברייניים מוטיבציה כספית גבוהה לשלוח חלק ממנה אל מטמנות בלתי חוקיות.

בתחום ובין פעילות שאינה כזאת, ולזהות אתרי הטמנה הפועלים שלא ברישיון או אתרים המקיימים פעילות בלתי חוקית באתרי הטמנה מוסדרים.

9. **היעדר מידע מהימן על היקף הפעילות הבלתי-חוקית בתחום השלכת הפסולת:**

מאחר שהפעילות היא בלתי חוקית ולפיכך אינה מדווחת, יש קושי בקבלת מידע על היקף התופעה, ויש קושי לאמוד את היקפה, ואת הנזקים הנגרמים בגינה, בצורה מהימנה.

10. **בשל היעדר סנקציות יעילות** שבעקבותיהן יישאו העבריינים בעלות ההתמודדות עם

השלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה (כפי שאמור להתקיים על פי העיקרון של "המזהם משלם"), פעמים רבות המדינה נאלצת לשאת בתשלום על ניקוי השטח. בעקבות החלת עלות זו על המדינה הרשויות נמנעות מניקיון השטח האמור, ורק בשטחים מעטים שבהם הושלכה פסולת באופן בלתי חוקי אכן יש עבודת ניקוי כזאת. לאתרים כאלה שלא פונו יש סיכוי רב יותר לחזור לפעילות בלתי חוקית.

2.4 היבטים חברתיים-חינוכיים

11. ייתכן כי הפעילות הבלתי-חוקית בתחומי הפסולת בכמה מהמדינות קשורה גם **לחוסר**

מודעות ציבורית להשלכות של הטמנת פסולת ולהיותה החלופה הפחות-רצויה,

לעומת החלופות האחרות לטיפול בפסולת. יש מדינות או אזורים שבהם יש דפוסי התנהגות מושרשים של השלכת פסולת בצורה לא מוסדרת, ושינוי דפוסיים כאלו במקומות הללו הוא תהליך ממושך.

3. **כלים להתמודדות עם הבעיות בטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי**

בפרק זה יסקרו כלים והמלצות להתמודדות עם המאפיינים שהוזכרו לעיל בתחום הטיפול בהשלכת פסולת באופן בלתי חוקי ועם הקשיים שהם מציבים. נציין שבכמה מהכלים משתמשות מדינות, ובכמה משתמשות הרשויות המקומיות, האמונות כאמור על נושא הסדרת הטיפול בפסולת העירונית שבשטחי השיפוט שלהן. כמה מהכלים שיפורטו להלן מיועדים למנוע את התופעה ואחרים הם אכיפתיים ותגובתיים במהותם, ונועדו לטפל בבעיה לאחר שכבר נוצרה.

להלן פירוט הכלים:

1. **איסוף מהימן של נתונים** על כל תחום הטיפול בפסולת, חוקית ושאינה חוקית. בנתונים

אלו יש לכלול, בין השאר, מידע על אודות היקף הפסולת המוניציפלית והרכבה, היקפי ההטמנה, סוגי הפסולת המוטמנת, דרכי טיפול אחרות בפסולת – לרבות השבת אנרגיה והפחתה במקור – וכן מספר אתרי ההטמנה, החוקיים והבלתי-חוקיים. מסד נתונים כזה

מאחר שהפעילות בתחום השלכת הפסולת היא בלתי חוקית ולפיכך אינה מדווחת, יש קושי בקבלת מידע על היקף התופעה, ויש קושי לאמוד את היקפה, ואת הנזקים הנגרמים בגינה, בצורה מהימנה.

הוא הבסיס לכל אסטרטגיה מסודרת לטיפול בפסולת והוא חיוני לגיבוש הדרכים היעילות להתמודדות עם התופעה של הטמנת פסולת באופן בלתי חוקי, על כל צדדיה.

2. **טיוב הרגולציה** בתחומים האלה:

- **רישוי עסקים:** העלאת הרף הנדרש לקבלת רישיון עסק לפעילות בתחום הפסולת, לרבות קיום של מבחני ידע והיכרות עם החקיקה. בתוך כך, במקומות שבהם יש מערכת של פטורים מרישיון כאמור, הומלץ לבחון את ביטולה.
- **צעדים כלכליים:**

- **קביעת קנסות וסנקציות כלכליות חריפות יותר**, לרבות הטלת האחריות לניקוי השטח על בעלי החזקה בקרקע.

- **הטלת היטלי הטמנה גם על אתרים הפועלים באופן בלתי חוקי.** נוסף על הקטנת התמריץ הכלכלי לפעילות בלתי חוקית בתחום, ההכנסות מהיטלי ההטמנה שיוטלו כאמור ישמשו לטיפול בהשלכות של הפשיעה הסביבתית – לדוגמה, ניקיון של אזורים שבהם הופעלו בעבר מטמנות באופן בלתי חוקי. ההכנסות מהיטלים אלו הן גם מקור הכנסה יציב למימון הפעילות האכיפתית בתחום, שכאמור בכמה מהמדינות אינה מבוססת על תקציב מסודר אלא על מענקים שניתנים מעת לעת.

מטרת צעדים אלו היא להפחית את התמריץ הכלכלי שבהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי.

3. **טיוב של האכיפה:**

- הקמת **בתי משפט עם התמחות באכיפה פלילית של דינים סביבתיים.**
- **תגבור כוח האדם** שתפקידו אכיפת דיני הטיפול בפסולת ופעילות אכיפה הנעשית "מסביב לשעון".
- **מיצוי כלי האכיפה, ובפרט ענישה מחמירה יותר (קרי, הטלת קנסות גבוהים יותר) על ידי גורמי האכיפה ובתי המשפט.**
- **טיוב התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמי הפיקוח והאכיפה** ויצירת מנגנון לשיתוף מידע וידע.

4. הקמה של **מנגנוני דיווח מסודרים של הציבור** על מפגעים בתחומי השלכת פסולת בלתי חוקית והבערתה, למשל מוקדים טלפוניים, אפשרות לדיווח באפליקציה ופנייה באמצעות טופס אלקטרוני או באמצעות משלוח דואר. למנגנוני הדיווח יש חשיבות הן

הטלת היטל הטמנה גם על אתרים הפועלים באופן חוקי יכולה להקטין את התמריץ הכלכלי לפשיעה בתחום זה, וכן ליצור מקור הכנסה למימון פעילות האכיפה בתחום.

טיוב האכיפה בתחום יכול להתבצע באמצעות הקמת בתי-משפט עם התמחות בנושא, תגבור כוח האדם הרלבנטי וטיוב התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמי הפיקוח והאכיפה.

לאיסוף המידע על פעילות בלתי חוקית בזמן אמת והן בנקיטת פעילויות ממוקדות של אכיפה, מניעה ואיתור של "נקודות חמות" המועדות לפעילות עבריינית בתחום.

כלי מעקב טכנולוגיים מסייעים לטיוב הניטור והאכיפה בתחום הפסולת. מומלץ להגביר את השימוש בכלים טכנולוגיים, בין אם במקביל לכלים המסורתיים ובין אם במקומם.

5. **שימוש בכלי מעקב טכנולוגיים** לשם טיוב הניטור והאכיפה של הפעילות בתחום הפסולת. נדגיש כי הכוונה היא לטייב את שרשרת הטיפול בפסולת מוניציפלית כולה, לרבות את תהליכי הטיפול בפסולת באופן חוקי. מומלץ להגביר את השימוש בכלים טכנולוגיים, בין במקביל לכלים המסורתיים ובין במקומם, המבוססים על שקילת משאיות פיננסי הפסולת עם יציאתן משטח הרשות המוניציפלית או בעת כניסתן אל אתרי הטמנת הפסולת ותחנות המעבר. בין הכלים הנדרשים:

- שימוש בטכנולוגיה הדומה לזו המשמשת ביישום מודל **pay as you throw (PAYT)**.¹⁵ לפי המודל, התשלום בעבור פסולת ביתית שאינה בת מחזור משולם בנפרד בעבור כל משק בית, על פי משקלו: הפסולת הביתית נשקלת באמצעות ציפים הממוקמים על גבי פחי האשפה, **והמידע מועבר באמצעות ציוד טכנולוגי המבוסס על מיקום (GPS)**, המצוי במשאיות איסוף האשפה.
- **מעבר לאמצעים אלקטרוניים לשם מעקב אחר תהליך העברת הפסולת.** באמצעים אלו יוכלו גורמי האכיפה לנטר את הפעילות, במקום המצב הקיים כיום בכמה מהמדינות (ובהן ישראל), שבו תהליך הטיפול בפסולת (לרבות מסמכים כגון תעודות המשלוח, אישורי ההטמנה, אישורי הכניסה לאתרי טיפול בפסולת ועוד) מתועד על גבי נייר ואי-אפשר לעקוב אחר התיעוד באופן אוטומטי ובצורה סדורה אלא רק באמצעות פעילויות בקרה יזומות. בעקבות המעבר לאמצעים טכנולוגיים תתאפשר גם שקיפות בנתונים, וכך תגבר האחראיות של הרשויות המקומיות בדבר טיב הטיפול בפסולת שיוצרה על ידה.
- שימוש של רשויות מקומיות **במצלמות טלוויזיה במעגל סגור (CCTV)** ב"נקודות חמות" שבהן פוטנציאל השלכת הפסולת באופן בלתי חוקי הוא גבוה; שימוש **בטכנולוגיה של תצלומי אוויר, ובצילומי לוויין.**¹⁶

¹⁵ להרחבה על אודות המודל ומתודולוגיית היישום של PAYT ראו: Elia, V., Gnoni, M. G., & Tornese, F. Designing Pay-As-You-Throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach, *Waste management*, 44, 2015, pp. 188-195.

¹⁶ Aidan McDermott, Alvaro Palomo, John Dooley and Ronan Farrell, Investigation of novel technologies and new procedure for environmental enforcement, Environmental Protection Agency, *EPA Research Programme 2014-2020*, December 2015.

פיתוח חלופות מספקות המצויות במעלה ההיררכיה של דירקטיבת הטיפול בפסולת טרם ההטמנה והיצע מספק של אתרי הטמנה מוסדרים, עשויים לפתור חלק מהמקרים שבהם השלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה מתבצעת בשל אי סדירות באיסוף הפסולת והעלות הגבוהה של פינוי מוסדר.

6. שתיים מהסיבות להשלכת פסולת באופן בלתי חוקי הן אי-סדירות באיסוף הפסולת (בעיקר באזורים כפריים המרוחקים ממרכזי הערים) והעלות הגבוהה של פינוי מוסדר, שכמה מהרשויות אינן מסוגלות לשאת בה. **פיתוח חלופות מספקות** המצויות במעלה ההיררכיה שמגדירה דירקטיבת הטיפול בפסולת גם טרם הטמנה (כלומר הפרדה במקור, מחזור, שימוש חוזר, הפניה של הפסולת אל מתקני שרפה להשבת אנרגיה), וכן היצע מספק של אתרי הטמנה מוסדרים, עשויים לפתור לפחות כמה מהמקרים שבהם השלכת פסולת באופן בלתי חוקי והבערתה נעשית מסיבות אלו.

7. **קמפיינים להעלאת המודעות לנזקים של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי**, לרבות הסברה וחינוך לטיפול נכון בפסולת ביתית – הן כאלו המיועדים לתושבים והן לרשויות המקומיות.

בחלק הבא של המסמך תיסקר ההתמודדות עם הנושא של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בשתי מדינות: סלובקיה ובריטניה. כאמור, שיעורי ההטמנה של פסולת **בסלובקיה** גבוהים לעומת מדינות אחרות החברות באיחוד, והיא מתמודדת עם הנושא של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי בעיקר באמצעות רגולציה ואכיפה סביבתית. לעומת זאת, **בבריטניה** זיהו כי בשנים האחרונות העיסוק בפסולת בלתי חוקית הפך להיות מוקד פעילות גם של גורמים עברייניים הקשורים לפשיעה מאורגנת, ועל כן ההתמודדות עם הסוגיה, לרבות כלי האכיפה שבהם משתמשים, נעשית (גם) באמצעים המשמשים את זירת ביטחון הפנים, ולא רק בכלים של הזירה הסביבתית.

4. סלובקיה

שיעורי הטמנת פסולת בסלובקיה גבוהים לעומת מדינות מפותחות ודומים לשיעורי ההטמנה בישראל: לפי נתוני ה-OECD לשנת 2013, 71% מהפסולת המטופלת בסלובקיה הוטמנה (לעומת שיעור של 81% בישראל, וממוצע של 44% במדינות ה-OECD).¹⁷ כמו בישראל (ובמדינות אחרות, כאמור), האחריות לשירותי הטיפול בפסולת המוצקה בסלובקיה נתונה לרשויות המקומיות.

¹⁷ OECD, Environment at a Glance, 2015; OECD Indicators. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264235199-en.pdf?expires=1543915317&id=id&accname=ocid71016392&checksum=C1D96C7F4CD2E6010443C398FAFE2197>, retrieved: December 11th, 2018.

שתי בעיות מרכזיות
בתחום הטיפול
בפסולת בסלובקיה
הם השיעורים
הגבוהים של השלכת
פסולת באופן בלתי
חוקי ושריפתה,
והעובדה שהטמנה
היא חלופה זולה יותר
מאשר מחזור.

משנת 2010, כל הרשויות המקומיות בסלובקיה מחויבות לערוך הפרדה במקור של נייר, זכוכית, פלסטיק ומתכת. ואולם, יעילות ההפרדה בין רשויות משתנה דרמטית ומצויה בטווח שבין 10%-70%. נוסף על שיעורי ההטמנה הגבוהים יחסית בסלובקיה, יש במדינה פעילות ענפה של אתרי הטמנת פסולת בלתי חוקיים.

כפי שהוזכר לעיל, לפי מדיניות האיחוד האירופי, הטמנת פסולת היא הדרך הפחות מומלצת לטיפול בפסולת. בעקבות זאת, ובהינתן שיעורי ההטמנה הגבוהים יחסית בסלובקיה, פרסמה בשנת 2012 מועצת האיחוד האירופי דוח ובו "מפת דרכים" לסלובקיה, לשינוי אופן הטיפול שלה בפסולת.¹⁸ שתי בעיות מרכזיות בתחום הטיפול בפסולת בסלובקיה שצוינו בדוח היו השיעורים הגבוהים של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי ושריפתה, והעובדה שהטמנה היא חלופה זולה יותר מאשר מחזור. אומנם בדוח לא ננקב מספרם המדויק של אתרי הפסולת הבלתי-חוקיים שפעלו אז במדינה, אולם צוין כי מספרם גבוה יחסית.

לפי מחברי הדוח, אלו הן הסיבות העיקריות לרווחיותם היחסית של אתרים לא חוקיים אלו במדינה: עלויות גבוהות של טיפול בפסולת עירונית וחוסר נכונות של תושבי המדינה לשאת בעלויות של ניהול תקין של פסולת; חוסר מודעות מספקת של הציבור לנזקים הסביבתיים והבריאותיים של השלכת פסולת באופן בלתי חוקי; הרגל מושרש שלפיו הטמנה היא ברירת המחדל להיפטר מפסולת; היעדר פעולות ממוקדות של הרשויות המקומיות להפסיק השלכה של פסולת באופן בלתי חוקי; היעדר תשתית מספקת לאיסוף פסולת ולטיפול בה.

כאמור, בדוח נכללה "מפת דרכים" לסלובקיה, לפי כמה סוגיות בתחום ניהול הפסולת. כמה מהצעדים שעליהם הומלץ בדוח התמקדו בסוגיות ספציפיות, לרבות ההתמודדות עם השלכה בלתי חוקית של פסולת, ואילו אחרים היו צעדים רוחביים, שקשורים לסוגיית ניהול הפסולת בכללותה – אולם גם בחלקם יש כדי לסייע בהתמודדות עם השלכה הבלתי-חוקית של הפסולת (למשל, על ידי צמצום כמות הפסולת המיוצרת במדינה).

שני צעדים מרכזיים הומלצו בדבר סוגיית ניהול הפסולת בכללותה:

¹⁸ European Commission, Roadmap for Slovakia.

http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/SK_Roadmap_FINAL.pdf, retrieved: December 11th, 2018.

• **הטמעה של מודל pay as you throw (PAYT)**,¹⁹ שנועד להעלות את המוטיבציה של תושבי הרשות המקומית להקטין את כמות הפסולת הביתית. לפי הדוח, כלי זה כבר מופעל בכמה רשויות מקומיות, אולם התשלום המוטל על התושבים בגין הפסולת הביתית הוא נמוך יחסית. מחברי הדוח ממליצים על הרחבה של המודל תוך הגברת התמריצים המוצעים לתושבים להפרדה של פסולת במקור מחד גיסא – ואכיפה מאידך גיסא.

• **העלאת גובה מס ההטמנה**, שהוא נמוך ועל כן לא מהווה תמריץ מספק למעבר מהטמנה של הפסולת המוצקה לשיטות טיפול מתקדמות יותר בהיררכיית הטיפול בפסולת. כספי מס ההטמנה, שעל פי המלצת המחברים יעלו בהדרגה, ישמשו לתמיכה בהפרדת פסולת ולמעבר למנגנוני טיפול אחרים.

מטרת שני צעדים אלו הייתה להביא להפחתת כמות הפסולת המושלכת; עם זאת, וכפי שכבר צוין לעיל, ללא צעדים משלימים בעניין ההתמודדות עם פסולת בלתי חוקית, הם עשויים דווקא ליצור תמריץ לפנות לאפיקים לא חוקיים של השלכת פסולת.

לעניין התמודדות ספציפית עם השלכה בלתי חוקית של פסולת, בדוח מוצעים הצעדים

הללו:

- **סגירת כל אתרי השלכת הפסולת הפועלים שלא כחוק ושיקום האתרים שבהם פעלו;** רק אתרי פסולת העומדים בתקני האיחוד האירופי יורשו לפעול.
- **הגברת האכיפה,** הן באמצעות הקצאת משאבים רבים יותר לפיקוח והן באמצעות קביעת עונשים וקנסות. לדברי המחברים, באמצעות הגברת האכיפה יהיה סיכוי רב יותר להשגת שתי מטרות: הן יישום יעיל יותר של הוראות החוק והן הגדלת ההכנסות (מהקנסות);
- **העלאת המודעות של הציבור להשלכות הבריאותיות והסביבתיות של טיפול לקוי בפסולת ושריפת פסולת.** בד בבד, מוצע לפתוח קו חם לפניות ודיווח של הציבור על השלכה לא חוקית של פסולת.

אחד הצעדים שהומלץ לנקוט בהם על מנת להתמודד עם השלכה בלתי חוקית של פסולת בסלובקיה הוא העלאת המודעות של הציבור להשלכות הבריאותיות והסביבתיות של טיפול לקוי בפסולת ושריפת פסולת

¹⁹ להרחבה על אודות המודל ומתודולוגיית היישום של PAYT ראו: Elia, V., Gnoni, M. G., & Tornese, F., Designing Pay-As-You-Throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach, *Waste management*, 44, 2015, pp. 188-195.

מלבד צעדים אלו, נכללות בדוח המלצות נוספות שמטרתן להגביר את ההפרדה במקור והמחזור וכן להפחית את שיעורי ההטמנה.

בפועל, נראה כי יישום ההמלצות הללו בסלובקיה והשפעתו היו חלקיים בלבד. בדוח שפרסמה נציבות האיחוד האירופי בפברואר 2017 נכתב כי שיעורי ההטמנה של פסולת מוניציפלית בסלובקיה עודם גבוהים, שיעורי המחזור של פסולת זו הם נמוכים, היטל ההטמנה בסלובקיה הוא מהנמוכים במדינות האיחוד האירופי ומספר אתרי הפסולת הלא-חוקיים הוא בעיה של ממש, בעיקר באזור הבירה ברטיסלבה. מחברי דוח זה המליצו להעלות את היטלי ההטמנה במדינה, לשנות את הייררכיית הטיפול בפסולת ולהגביר את הניטור והשקיפות של הרגולציה הסביבתית במדינה. אף שבדוח צוין שאתרי פסולת בלתי חוקית הם עדיין בעיה במדינה, לא פורטו צעדים להתמודדות איתה.²⁰

בינואר 2016 נכנס לתוקף בסלובקיה חוק פסולת חדש.²¹ בעת העבודה על הצעת החוק ערך המשרד להגנת הסביבה בסלובקיה מחקר אמפירי על הסיבות והגורמים להשלכה לא חוקית של פסולת במדינה.²² מטרת המחקר הייתה לספק תשתית ידע והמלצות לשינוי במסגרת הדיונים על חוק הפסולת החדש. בין השאר, עורכי המחקר הצביעו על בעיה באכיפת חוקים סביבתיים במדינה (לרבות חוק הפסולת). לדבריהם, לא די בקביעת סנקציות כדי ליצור הרתעה מפשיעה; כדי שעברייני יהיה מורתע, הוא צריך לדעת שיש לו סיכוי להיתפס. לדברי הכותבים, **אין בסלובקיה מעקב מספק אחר פשיעה סביבתית, והמקום שהמערכת הפלילית מקצה לטיפול בפשיעה כזו הוא שולי**. מכאן שגם אם הקנסות הקבועים על עבירות סביבתיות יועלו, הרי שללא אכיפה מספקת בנושא – לא תהיה לכך השפעה.

מלבד היעדר אכיפה מספקת, החוקרים הצביעו על אוזלת היד של רשויות המדינה בטיפול באתרי הטמנה לא חוקיים שמתגלים בעיקר על בסיס הודעות של הציבור. כמו כן, החוקרים הצביעו על הצורך **בתשתית ידע סביבתי טובה יותר**, כולל על השלכה בלתי חוקית של פסולת.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_sk_en.pdf

²¹ ACT of 17 March 2015 on waste and on amendments to certain acts. https://www.naturpack.sk/downloads/act_no_79_2015_on_waste_od_1_1_2016.pdf, retrieved: December 11th, 2018.

החלק העוסק בחקיקה נכתב בסיוע עו"ד צ'ח בן יהודה, תחום חקיקה ומחקר משפטי בלשכה המשפטית של הכנסת.

²² Sedov' a, Barbora, On the causes of illegal waste dumping in Slovakia, https://www.minzp.sk/files/iep/on-causes-illegal-waste-dumping-slovakia_wp.pdf, retrieved: December 10th, 2018.

נכון לשנת 2017, שיעורי ההטמנה של פסולת מוניציפלית בסלובקיה עודם גבוהים, שיעורי המחזור של פסולת זו הם נמוכים, היטל ההטמנה בסלובקיה הוא מהנמוכים במדינות האיחוד האירופי ומספר אתרי הפסולת הלא-חוקיים הוא בעיה של ממש.

כאמור, בתחילת שנת 2016 נכנס לתוקף חוק פסולת חדש בסלובקיה. בין השאר, **בחוק החדש נכלל סעיף ייעודי לעניין האחריות להשלכה (placement) בלתי חוקית של פסולת וההתמודדות איתה.** בתוך סעיף זה מוסדרת חלוקת הסמכות והאחריות בין הגורמים הרלוונטיים לטיפול בנושא: הרשות המוסמכת לניהול פסולת, רשויות מקומיות והמשטרה.

לפי חוק הפסולת החדש, ברגע שנודע לרשות המוסמכת לניהול פסולת על השלכה לא חוקית של פסולת, עליה לפתוח בבדיקה של המקרה. הרשות המוסמכת לטיפול בפסולת רשאית לבקש את סיועה של המשטרה במסגרת החקירה.

אם הרשות סבורה כי לא מדובר בעבירה פלילית (וראו להלן) – עליה להתחיל בהליך לקביעת זהות הגורם האחראי. אם נמצא הגורם האחראי להשלכת הפסולת, הוא יישא באחריות לניהול הפסולת וסילוקה מהשטח, ובהוצאות הכרוכות בה.

אם לא נמצא הגורם האחראי, הרשות תבדוק אם הבעלים, המנהל או הדייר בשטח שבו הושלכה פסולת באופן בלתי חוקי נקטו את כל האמצעים הנדרשים לצורך הגנה על השטח, וכן אם הפעולה הניבחה להם רווח. במקרים אלו הם יישאו באחריות לניהול הפסולת ולסילוקה מהשטח ובהוצאות הכרוכות בכך.

אם לא נמצא גורם אחראי להשלכת הפסולת (לפי אחת משתי החלופות שצוינו לעיל) – איסוף או סילוק הפסולת יבוצעו על ידי הרשות המקומית שבשטחה הושלכה הפסולת אם מדובר בפסולת עירונית או בפסולת בניין קלה. כל פסולת אחרת תפונה על ידי הרשות המוסמכת לניהול פסולת. הגורם שהיה אחראי לאיסוף הפסולת יהיה זכאי לפיצוי בגין הוצאות שהוציא מהגורם שאחראי להשלכת הפסולת.

יצוין כי רשויות מקומיות רשאיות לבחור לאסוף או לסלק פסולת (עירונית או פסולת בניין קלה) שהושלכה שלא כחוק בשטחן גם ללא יישום כל תהליכי הבדיקה והחקירה, אלא רק ביידוע של הרשות המוסמכת. נראה כי במקרים אלו לא יקבלו הרשויות כל פיצוי כספי על הפינוי.

חוק הפסולת החדש גם הגדיל במידה ניכרת את הקנסות על השלכה לא חוקית של פסולת. עם זאת, לפי דוח על סלובקיה שפרסם ה-OECD בדצמבר 2017 (כלומר, כשנתיים לאחר כניסת

החוק לתוקפו), לפחות בשנה הראשונה להחלת החוק הקנסות כמעט לא נאכפו.²³ גם בדוח שפרסם האיחוד האירופי במרס 2018 צוינו קשיים ביישום החוק וכי הטמנה בלתי חוקית עודנה רווחת בסלובקיה.²⁴

מלבד חוק הפסולת, **בחוק העונשין** הסלובקי נכלל פרק בנושא עבירות סביבתיות, ובפרט **סעיף שלפיו העיסוק בפסולת באופן בלתי מורשה (unauthorized handling of waste) הוא עבירה פלילית**. לצורך החוק, עיסוק בפסולת מוגדר באופן הזה: איסוף, שינוע, יצוא, יבוא, מחזור, והשלכה והטמנה של פסולת. מידת החומרה של העבירה נקבעת לפי הנזק שנגרם בגינה, בחלוקה לפי ארבע דרגות נזק. העונש בגין עבירה זו עשוי להיות עד שמונה שנות מאסר.²⁵ אין לנו מידע על מידת היישום של אכיפת הוראות אלו, אולם כאמור, מכמה דוחות אפשר ללמוד כי התופעה של השלכה לא חוקית של פסולת עודנה קיימת בסלובקיה וכי האכיפה היא חלקית בלבד.

5. בריטניה

בבריטניה חלו בשנים האחרונות שינויים ניכרים באופן הטיפול בפסולת, ובפרט ירידה בשיעור הפסולת המוטמנת ועלייה בשיעור הפסולת הממוחזרת. הירידה בשיעור ההטמנה של פסולת בבריטניה מיוחסת במידה רבה להחלת היטל הטמנה מ-1996. מאז החלת היטל הטמנה ועד 2017 ירדה כמות הפסולת המוטמנת בשיעור של 73%, וגם שיעורה בכלל הפסולת המטופלת ירד.²⁶ לפי נתוני שנת 2013, 34% מהפסולת המוצקה טופלה באמצעות הטמנה.²⁷

הירידה בשיעור
ההטמנה של פסולת
בבריטניה מיוחסת
במידה רבה להחלת
היטל הטמנה ב-1996.
מאז הוחל ההיטל ועד
2017 ירדה כמות
הפסולת המוטמנת
בשיעור של 73%, וגם
שיעורה בכלל
הפסולת המטופלת
ירד.

²³ Making the Slovak Republic a more resource efficient economy, Country Study, OECD Environment Policy Paper No. 7. https://www.minzp.sk/files/iep/making-slovak-republic-more-resource-efficient-economy_final.pdf, retrieved: December 5th, 2018.

²⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Country Report Slovakia 2018, March 7th, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A52018SC0223#footnote42>, retrieved: December 10th, 2018.

²⁵ <http://www.derechos.org/intlaw/doc/svk1.html>

²⁶ [Independent review into serious and organised crime in the waste sector](#), November 2018.

²⁷ OECD, Environment at a Glance, 2015, OECD Indicators. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264235199-en.pdf?expires=1543915317&id=id&accname=ocid71016392&checksum=C1D96C7F4CD2E6010443C398FAFE2197>, retrieved: December 11th, 2018.

בשנים האחרונים החלה בריטניה לבדוק את נושא ההתמודדות עם פשיעת פסולת גם מנקודת מבט אכיפתית-משטרתית, ולא רק בראייה סביבתית. אחד הדוחות האחרונים בנושא נכתב על-ידי משרד הפנים הבריטי, שהוא המשרד הממשלתי האמון על המשטרה.

היטל ההטמנה, אשר בעקבותיו חלה ירידה בהיקפי ההטמנה, הפך למעשה את הפסולת למשאב.²⁸ עם זאת, בד בבד עם ההשלכה החיובית של היטל ההטמנה, קרי הירידה בשיעור הטמנת הפסולת, להפיכת הפסולת למשאב הייתה גם השלכה שלילית – העלאת האטרקטיביות של העיסוק בנושא בעבור גורמים עבריינים. בשנת 2014 נכתב בעבור הגוף המייצג של תעשיית הפסולת בבריטניה דוח מקיף של חברת הייעוץ Eunomia. בדוח זה צוין היקפה הנרחב של תופעת הפשיעה בתחום הפסולת בבריטניה, אשר הוגדרה בו כבעיה לאומית.²⁹ בהינתן היקף הפעילות העולה של ארגוני הפשיעה בתחום הפסולת בבריטניה, החלה בעת האחרונה גם המדינה לבחון את הנושא ואת אופן ההתמודדות שלה איתו. מעניין לציין כי בחינת הנושא נעשתה לאחרונה גם מתוך נקודת מבט אכיפתית-משטרתית, ולא רק מנקודת מבט סביבתית. אחד הדוחות האחרונים בנושא, שפורסם בנובמבר 2018, ועיסוק נרחב בו יובא בהמשך הפרק, נכתב לבקשת **משרד הפנים הבריטי (האמון על המשטרה הבריטית), ולא בעבור ארגוני סביבה.**

כבר ב-2014 הקצתה ממשלת בריטניה, בהמשך לפניית של גורמים בתעשיית הפסולת, 5 מיליון ליש"ט לסוכנות הסביבה (כספים אלו הוקצו מתוך קרן ההטמנה – Landfill Community Fund). בעקבות הקצאה כספית זו, הוחל בפרויקט התערבות **בפשעים הקשורים לפסולת**,³⁰ שלו שלוש מטרות עיקריות: הפחתת הסיכון הנגרם בשל פעילות אתרי פסולת בלתי חוקיים, הפחתת ייצוא הפסולת באופן בלתי חוקי והפחתת הסיווג השגוי (באופן מכוון) של פסולת. במרס 2015 הקצתה ממשלת בריטניה עוד 4.2 מיליון ליש"ט לסוכנות הסביבה, כ-788 אלף ליש"ט מהם הוקצו לטובת הפרויקט האמור. כלומר, בסך הכול הוקצו לטובת הפרויקט, שנמשך שנתיים, כ-5.8 מיליון ליש"ט. יותר ממחצית מהתקציב הזה הופנה לטובת טיפול באתרי פסולת בלתי חוקיים. מדדי ההתערבות והערכתם בתחום טיפול באתרי פסולת בלתי חוקיים מוצגים להלן:

תשומות:

²⁸ [Independent review into serious and organised crime in the waste sector](#), November 2018.

²⁹ Waste Crime: Tackling Britain's Dirty Secret, 2014, commissioned by the Environmental Services Association and written by Eunomia. [http://www.esauk.org/application/files/4515/3589/6453/ESAET_Waste_Crime_Tackling Britains Dirty Secret LIVE.pdf](http://www.esauk.org/application/files/4515/3589/6453/ESAET_Waste_Crime_Tackling_Britains_Dirty_Secret_LIVE.pdf), retrieved: December 12th, 2018.

³⁰ Simone Aplin & Jamie Warmington, Waste crime interventions and evaluation project, Environment Agency, December 2017.

- השקעה כספית בסך של 3.14 מיליון ליש"ט, 1.6 מיליון ליש"ט מהם בשנה הראשונה ו-1.47 מיליון ליש"ט בשנה השנייה.
- תגבור כוח האדם באנשי שטח, חוקרים, אנליסטים ואנשי מודיעין.
- מידע ומודיעין: רשימת האתרים הבלתי-חוקיים, הכשרות לצוותי האכיפה ותיעוד.

פעולות:

- הרחבת פעולות המעקב והחקירה לצורך איסוף מידע.
- שותפות עם התעשייה בעניין דיווח על פעילויות בלתי חוקיות, משוב על השימוש במודיעין.
- עבודה עם רשויות מקומיות לזיהוי מקורות מידע.
- הרחבת המקרים המופנים לצורך פעילות האכיפה.
- הרחבת המעקב על מקרי זיהום ותלונות שהתקבלו.

תוצאות רצויות:

- עלייה בכמות ובאיכות תיקי העדויות שנאספו, ועדכון במערכת מרכזית.
- תגבור פעולות האכיפה ושיעור הצלחה גבוה יותר בסגירת אתרי פסולת בלתי חוקיים, כך/כדי שיותר תיקים יוגשו לבית המשפט; יותר קנסות יוטלו וכן יותר סנקציות אזרחיות ואזהרות טרם קבלת עונש.
- דיוק גבוה יותר של תהליך התיעוד כולו.
- בתחום הכלכלי, בטיפול באתרי פסולת בלתי חוקיים בלבד נאמד הרווח הצפוי מן הפעילויות בטווח של 10.5 ל-12 מיליון ליש"ט.

תוצאות (מצופות) בטווח הזמן הקצר:

- הפחתה של 3% מדי רבעון בפעילות הבלתי-חוקית המוגדרת כבעלת סיכון גבוה; עלייה של 5% בטיפול באתרי פסולת בלתי חוקיים; קיצור משך הזמן הנדרש לסגירה של אתרים בלתי חוקיים, כך שכמחציתם ייסגרו בתום 90 יום; תוספת של 40,000 טונות של אשפה מדי שנה שמנותבת אל אתרי טיפול חוקיים; טיוב הנתונים של סוכנות הסביבה.

תוצאות (מצופות) בטווח הזמן הארוך:

- הפחתה בכמות של אתרי הפסולת הבלתי-חוקיים, ובהם אתרים המוגדרים כבעלי סיכון גבוה; הפחתה בשיעור העבריינים החוזרים; גידול בשיעור האתרים הפועלים על פי תנאי הרישיון שלהם; הפחתה במספר התלונות על מקרי הזיהום שנגרמו בשל פעילות אתרים

בלתי חוקיים; שיפור היכולות של המערכת בהתמודדות עם פעילות בלתי חוקית בתחום אתרי הפסולת.³¹

בשנים 2011–2017
סוכנות הסביבה
הבריטית הפסיקה את
הפעילות של יותר מ-
1,800 אתרים בלתי
חוקיים;
במוצע, בשנים אלו
נסגרו מדי שנה 800
אתרים בלתי חוקיים;
למרות זאת, לא חלה
ירידה במספרם של
האתרים הבלתי-
חוקיים הפעילים
בארבע השנים
האחרונות.

בפועל, נראה כי בעיית אתרי הפסולת הבלתי-חוקיים בבריטניה לא נפתרה: בשנים 2011–2017 סוכנות הסביבה הבריטית הפסיקה את הפעילות של יותר מ-1,800 אתרים בלתי חוקיים שבהם הייתה הפעילות עם הסיכון הגבוה ביותר. במוצע, בשנים אלו, נסגרו מדי שנה 800 אתרים בלתי חוקיים כמחציתם בתוך 90 יום מרגע שאותרו, ולמרות זאת, לא חלה ירידה במספרם של **האתרים הבלתי-חוקיים הפעילים בארבע השנים האחרונות**. עוד נמצא כי **מכלל האתרים שפעילותם הופסקה, רק 10% אכן נסגרו וצייתו לחוק. על כן, חרף ההשקעה הרבה, המאמצים הנוכחיים לא הצליחו לפתור את הבעיה בתחום אתרי הפסולת הפועלים באופן בלתי חוקי, ולפחות בכמה מהממדים לא חל שיפור לעומת התקופה שלפני הפעלת התוכנית**.³²

בדצמבר 2017 פורסם מחקר רחב היקף בנושא **פשיעה בתחום הפסולת באנגליה**, שנכתב על ידי חברת Eunomia³³ בעבור תעשיית הפסולת במדינה. מחברי הדוח ניתחו בצורה מקיפה את מאפייני שוק הפסולת באנגליה ואת התנאים שמאפשרים את הפעילות של גורמים עבריינים אל התחום. בדוח דווח באופן ברור על כניסה בולטת של ארגוני פשיעה לזירה זו.

מחברי הדוח סיווגו שישה סוגים של עבירות בתחום הפסולת. אלו מוצגים להלן: אתרי פסולת בלתי חוקיים; שרפה בלתי חוקית של פסולת; השלכת פסולת; הונאה וסיווג מוטעה; הפרות ניכרות של תנאי רישיון; ייצוא בלתי חוקי של פסולת. לפי אומדן שערכו החוקרים הם העריכו כי **ההשלכות הכלכליות של פשיעה בתחום הפסולת באנגליה (כל הסוגים שצוינו לעיל) בשנת 2015 הן כ-604 מיליון ליש"ט, לכל הפחות**. ההשפעה הכלכלית הרבה ביותר (כ-200 מיליון ליש"ט) נבעה מהשלכת פסולת, ואילו לפעילות של אתרי פסולת לא-חוקיים הייתה השפעה שהוערכה בכ-100 מיליון ליש"ט.

על פי מחברי הדוח, **כדי שפשע יתרחש, צריכים להתקיים שני תנאים: תגמול והזדמנות**. התגמול לפשעי הפסולת בבריטניה קשור, כאמור, להיטל ההטמנה, ולהזדמנויות הכלכליות שהוא מזמן לארגוני הפשיעה.

³¹שם.

³² [Independent review into serious and organised crime in the waste sector](#), November 2018.

³³ Rethinking Waste Crime, 2017, Commissioned by the Environmental Services Association and written by Eunomia, https://www.ciwm-journal.co.uk/downloads/Rethinking_Waste_Crime.pdf, retrieved: October 29th 2018.

ניתוח ההזדמנויות הוא מורכב יותר, ומצריך בחינה של האופן שבו שוק הפסולת בבריטניה פועל. מבחינה כזו עלו כמה סיבות אפשרויות לשגשוג פשעי הפסולת בבריטניה ככלל ובאנגליה בפרט:

כמה סיבות אפשרויות לשגשוג פשעי הפסולת בבריטניה ככלל ובאנגליה בפרט הן אלו: הפרגמנטציה של שוק הטיפול בפסולת, שיטת התשלום מראש, מיקומם הפיזי של אתרי הפסולת והיעדר מימון מספק לאכיפת הרגולציה הקיימת.

- המוקד העיקרי של הרגולציה בתחום הפסולת הוא באתרי הפסולת, בעוד בפועל, כאמור, שוק הפסולת הוא מבוזר יחסית, ויש בו לא מעט שחקנים, אשר אינם נתונים לאותה מידה של רגולציה (למשל, מובילים וכן גורמים מתווכים כמו ברוקרים ודילרים);
- היעדר אכיפה מספקת של הרגולציה הקיימת;
- מבחינת העברות הכספיים בתחום הטיפול בפסולת, התשלום של יצרני הפסולת לספקי השירות בתחום משולם מראש בעבור כלל העלויות של הטיפול בפסולת, ובכך נוצרת **הזדמנות** לפעילות בלתי חוקית. היות שספק השירות כבר קיבל תשלום, יש לו האפשרות להשתמט מקיום כלל החובות שלו לביצוע השירות, מבלי שתתלווה לכך פגיעה כספית.
- בעקבות המאפיינים של אתרי הפסולת, קשה לאתר פעילות בלתי חוקית המתקיימת בהם, ובפרט בשל העובדה שהם ממוקמים באזורים מרוחקים, שלציבור אין אפשרות לראותם וכן העובדה שיש קושי להבחין בין אתרים הפועלים בצורה חוקית לאתרים שאינם חוקיים.
- בד בבד עם הירידה בשימוש בהטמנה, תעשיית הטיפול בפסולת גם עברה תהליך של פרגמנטציה, כאשר שחקנים רבים נכנסו לשוק, שאין בו חסמי כניסה משמעותיים; מצד אחד, תהליך זה יצר תחרותיות בשוק, ופעל לטובת יצרני הפסולת; מצד אחר, בתוך כך תהליך זה גם שחק את שולי הרווח של המפעילים והעלה את הסיכון לפעילות בלתי חוקית בתחום, בשל הקושי לעקוב אחר ההעברות הכספיות הנעשות בו.
- היעדר מימון מספק לרגולציה הנדרשת בתחום, בשל מקורות מימון המבוססים על מענקים.

על בסיס הניתוח שערכו החוקרים ושהוצג לעיל, גובשו 14 המלצות לצורך הטיפול בפשיעה בתחום הפסולת. אלו חולקו לארבע תמות מרכזיות:

1. מודרניזציה של המשטר הרגולטורי;
2. שיפור מאמצי האכיפה;
3. פיתוח של מקורות מימון יציבים לצורך אכיפה;
4. שיפור שיתוף הפעולה והתיאום בין גורמי האכיפה והעלאת המודעות.

להלן יוצגו בקצרה עיקרי ההמלצות, בחלוקה לפי התמות שזוהו על ידי החוקרים:

1- מודרניזציה של המשטר הרגולטורי

על פי המחקר, הרגולציה הקיימת לוקה בחסר, ובפרט – אינה מביאה בחשבון את כלל השחקנים הפועלים כיום בשוק הפסולת. לפיכך, החוקרים ממליצים על השינויים שלהלן:

נדרשת רפורמה מקיפה בתהליך הרישוי של כלל המפעילים וספקי השירות באמצעות העלאת הסטנדרטים הנדרשים לקבלת אישורים, בד בבד עם שיפור האכיפה כנגד פעילות בלתי חוקית.

- **רפורמה מקיפה בתהליך הרישוי של כלל המפעילים וספקי השירות** באמצעות העלאת הסטנדרטים הנדרשים לקבלת אישורים, בד בבד עם שיפור האכיפה כנגד פעילות בלתי חוקית. בין השאר, מומלץ לחייב עריכת בדיקות מקצועיות והיכרות עם החקיקה הקיימת בתחום הפסולת. כמו כן, מומלץ להעלות את אגרת הרישוי לצורך העיסוק בתחום. החוקרים סבורים כי שינויים אלו יעלו את דרישות הסף לכניסה לתחום ויחסמו גורמים בלתי מקצועיים מפני עבודה במגזר זה, ובכך יבטיחו שירות מקצועי יותר. בשל כך, ירד גם מספר ספקי השירות, בעקבות הוצאת הספקים המפירים את הוראות החוק מהתחום.

- **חיוב בשימוש באמצעי מעקב אלקטרוניים לצורך מעקב אחר תהליך העברת הפסולת (Electronic Waste Transfer Notes).** בבריטניה חלה על יצרני הפסולת חובה לתעד את תהליך העברת הפסולת באמצעות טופס מובנה. לפי הדוח, יש יותר מ-23 מיליון טופסי נייר ובהם תיעוד של תהליכי העברת הפסולת וכן מידע על זהות בעלי הפסולת, כמויות, מקור ויעד. לטענת החוקרים, השימוש בטופס נייר הוא מיושן ומאפשר לספקי השירות לקיים פעילות בלתי חוקית בלי שזו תהיה מנוטרת ובלי שתיאסף במרוכז. לפיכך הם ממליצים להעביר את המידע בצורה אלקטרונית, בזמן אמת, כך שיהיה נגיש לגורמי הפיקוח, וכן לציבור. זאת ועוד, באמצעות איסוף מידע כזה תתאפשר בניית בסיס נתונים מהימן שממנו יהיה אפשר לגזור החלטות מדיניות בתחום ניהול הפסולת.

- **רפורמה במתן פטורים בתחום הפסולת.** בבריטניה, אתרים שבהם מטופלת כמות קטנה של פסולת, או שמתקיימות בהם פעילויות בסיכון נמוך, פטורים מתהליך של קבלת רישוי מהסוכנות להגנת הסביבה. לפי מחברי הדוח, יש ניצול לרעה של השימוש בפטור, והם מציעים לצמצם את מתן הפטורים הן בכמויות הפסולת המנוהלות תחת פטור והן בעניין משך התקופות שבהן ניתן הפטור.

2- שיפור מאמצי האכיפה

- **איתור כשלים בחובת הטיפול של יצרני הפסולת:** כשלים אלו מתבטאים בין השאר בהתקשרות עם ספקים לא מורשים, תשלום במזומן בעבור שירותי פינוי האשפה, העברת פסולת לא מתאימה לספקי השירות ועוד. לפי הדוח, האחריות לאכיפה מסוג זה צריכה לחול על הרשויות המקומיות, תוך קבלת מימון בעבור הוספת הפעילות לאחריותן.
- **איתור כשלים בחובת הטיפול מצד ספקי השירות:** כפי שהוזכר בהמלצה בדבר המעבר לשימוש באמצעי מעקב אלקטרוניים, המצב בבריטניה כיום הוא כזה שיש קושי לעקוב אחר הפעילות של ספקי השירות בתחום הפסולת, ויש מקום לשפר את האכיפה בתחום הזה.
- **יצירת הרתעה באמצעות הטלת איסורים על עבריינים חוזרים.** למשל, המחברים ממליצים לאסור חזרה של עבריינים מורשעים בתחום הפסולת לעבודה בסקטור הזה. הם מציעים לאמץ את "שיטת הניקוד" המקובלת בתחום של הנהיגה, כך שמעל מספר מסוים של נקודות יישלל רישיון העיסוק לתקופה מסוימת.
- **האצת לוחות הזמנים של תהליכי האכיפה.**
- **הגברת המודעות להשלכות הכלכליות של עבריינות בתחום הפסולת מצד הרגולטור:** לפי מחברי הדוח, אין הפנמה מספקת של גורמי הפיקוח על המשמעויות הכלכליות הנלוות לפשיעה בתחום הפסולת. הבנת המשמעויות הכלכליות במלואן תסייע להפנמת החשיבות של האכיפה המוגברת בתחום זה.

3- פיתוח של מקורות מימון יציבים לצורך אכיפה

על פי המחברים, כדי שאכיפה תהיה יעילה, עליה להיות אינטנסיבית, ולצידה – ענישה מספקת, שתעזור להתגבר על התמריץ הכלכלי שטמון בביצוע העבירה. שתי אלו – הן אכיפה אינטנסיבית והן ענישה – נדרשות כדי לייצר הרתעה מספקת. לפי החוקרים, האכיפה עצמה עשויה להיות כדאית גם מבחינה כלכלית הן בעבור המדינה והן בעבור הסקטור הפרטי בתחום הפסולת. לפיכך, החוקרים מדגישים את החשיבות של מקורות מימון יציבים לאורך זמן שיאפשרו ביסוס של נורמות חברתיות של ציות לחוק בתחום זה. בהקשר זה, הם מציעים לנקוט את הצעדים הללו:

כדי לייצר הרתעה מספקת נדרשות אכיפה אינטנסיבית וענישה; האכיפה עצמה עשויה להיות כדאית גם מבחינה כלכלית, הן בעבור המדינה והן בעבור הסקטור הפרטי בתחום הפסולת.

- **הטלת מס הטמנה גם על אתרי הטמנה בלתי חוקיים.** באמצעות כלי זה, חלק ניכר מהתמריץ הכלכלי להטמנת פסולת באופן בלתי חוקי מתבטל, תוך יישום של עיקרון "המזהם משלם".
- **הקצאה של חלק ממס הטמנה בעבור פעילות אכיפה של פשיעה בתחום הפסולת.**

4- שיפור שיתוף הפעולה והתיאום בין גורמי הפיקוח והעלאת המודעות

בדוח מצוין שמעורבות הרשויות המקומיות קריטית במניעה של תופעות הקשורות לפשיעה בתחום הפסולת. לפיכך, בהקשר של שיתוף הפעולה בין הרשויות, מומלץ לנקוט את הצעדים האלה:

- **הגברת הגמישות של גורמי הפיקוח, כדי לאפשר הקצאת משאבים** אל המקומות שבהם הם הנדרשים ביותר; בד בבד עם הגברת התיאום בין גופי הפיקוח והסדרה שלו.
- **מימון קמפיינים להגברת המודעות בקרב יצרני הפסולת,** תוך מעקב אחר השגת היעדים של קמפיינים מסוג זה.
- **הטלת חובה על הרשויות המקומיות לספק מידע בדבר אפשרויות לפינוי פסולת בניין באופן חוקי** ליצרני פסולת מסוג זה; כדי למנוע מפסולת בניין להיות מנותבת אל זרם הפסולת המוניציפלית.

- **הטלת חובה על הרשויות המקומיות לספק דוחות על יעדי הקצה של הפסולת.** בדוח מצוין כי לפי סוכנות הסביבה, לעיתים הפסולת של הרשויות המקומיות נשלחות אל אתרים שמתפקדים בצורה לקויה. לדידם, מכיוון שהרשויות המקומיות מחויבות כלפי הציבור, עליהן להיות מחויבות לפרסם לאן הפסולת שלהן נשלחת, ולפרסם נתונים על אודות האתרים שאליהם נשלחת הפסולת המוניציפלית של שטחי השיפוט שלהן. כמו כן, המחברים ממליצים על כך שאחת לשנה תחויב כל רשות מקומית לבצע הערכה כדי לוודא שספקי השירות והאתרים שאליהם נשלחת פסולת לא מפרים את תנאי הרישוי שלהם, וכן לפרסם את הפרות, אם תהיינה כאלה.

כפי שהוזכר לעיל, בנובמבר 2018 פורסם דוח בנושא התמודדות עם פשיעת פסולת, שנכתב בעבור משרד הפנים הבריטי. דוח זה התבסס במידה רבה על התובנות שעלו במחקר של Eunomia משנת 2017, ובו נכללו, בין השאר, המלצות כנגד הפשיעה המאורגנת בתחום. אלו מוצגות בקצרה להלן:

מעורבות הרשויות המקומיות קריטית במניעה של תופעות הקשורות לפשיעה בתחום הפסולת. על כן, נדרשת בין היתר הגברת הגמישות של גורמי הפיקוח, כדי לאפשר הקצאת משאבים אל המקומות שבהם הם הנדרשים ביותר.

- **להקים יחידה משותפת לטיפול בפשיעה בתחום הפסולת**, בתוך הסוכנות להגנת הסביבה, שבה יהיו גורמי שיטור ואכיפה והיא תפעל על פי אסטרטגיית משרד הפנים למלחמה בפשיעה המאורגנת. כמו כן, יחידה כזו תהיה אחראית לאיסוף המודיעין והמידע בפשיעה בתחום הפסולת ולניתוחם.
- **לחזק את הקשרים בין גורמי הטיפול בפשיעה המאורגנת ברמה המקומית ובין הסוכנות להגנת הסביבה**, כך שטיפול בפשיעה המאורגנת בתחום הפסולת תהפוך להיות משימה מתועדפת על ידי גורמי האכיפה המקומיים.
- **לחזק את יכולות האכיפה של הסוכנות להגנת הסביבה בפשיעה מאורגנת בתחום הפסולת**. בדוח מצוינות חולשות מובנות באכיפה הסביבתית כלפי תופעות של פשיעה מאורגנת, בשל העובדה שהאחרונות מתאפיינות בעבירות הקשורות להונאה.
- **לערוך שינויי חקיקה שיאפשרו לכוחות האכיפה הסביבתיים להשתמש בכלים מקובלים בהתמודדות עם פשיעה מאורגנת**, לרבות עריכת חיפוש במשרדים והחרמת ציוד לצורך חקירה, וכן בכלים פליליים נוספים.
- **לאפשר גישה מלאה של סוכנות הגנת הסביבה אל בסיסי הנתונים הרלוונטיים של המשטרה**.³⁴

מכאן נראה כי בהמלצות הדוח מדברות על שילוב ידיים בין המשרד להגנת הסביבה לבין משרד הפנים. בתוך כך, גם אם האחריות לטיפול בנושא תמשיך להיות של המשרד להגנת הסביבה, כדי להתמודד עם האתגרים שמציבה הפשיעה בתחום הפסולת יהיה עליו לאמץ דרכי פעולה וכלים שבהם משתמשים גורמי אכיפת החוק במדינה.

היות שהדוח פורסם רק בנובמבר 2018, עוד מוקדם לבחון אם המלצותיו אומצו וכיצד הן ייושמו. בהקשר זה יצוין כי טרם פרסום הדוח – במרס 2018, תוקנו בבריטניה חוק הסביבה, 1995, וחוק הגנת הסביבה, 1990, ונוספה בהם הערה לעניין טיפול באתרי פסולת בלתי חוקיים. על פי תיקונים אלו, גורמי האכיפה יוכלו למנוע או להגביל כניסה פיזית לאתרי פסולת בלתי חוקיים, וכן לאבטח את המתחם כדי למנוע גישה אליו. כמו כן, הוענקה לגורמי האכיפה סמכות שלפיה יוכלו לדרוש מבעלי הקרקע לנקוט פעולות מסוימות בקרקע בעניין פסולת הנמצאת בה או מוטמנת

³⁴ [Independent review into serious and organised crime in the waste sector](#), November 2018.

הומלץ להקים יחידה משותפת לטיפול בפשיעה בתחום הפסולת, שבה יהיו גורמי שיטור ואכיפה והיא תפעל על פי אסטרטגיית משרד הפנים הבריטי למלחמה בפשיעה המאורגנת.

בה באופן בלתי חוקי. לפי התיקון, סמכות זו תחול גם על אתרי הטמנה של פסולת שייתכן שבמקור פעלו באופן חוקי, או שהפסולת הוטמנה בהם באופן חוקי, אך עם הזמן השתנו הנסיבות והם הפכו לאתרי הטמנה בלתי חוקיים. נציין כי שילוב הסמכויות מעניק לרשויות האכיפה גם כלים להתמודד עם אתרי הטמנת פסולת שננטשו.³⁵

³⁵ <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/369/contents/made> לסקירת RIA ראו:
<http://www.assembly.wales/laid%20documents/sub-ld11388-em/sub-ld11388-em-e.pdf>
בכתיבת החלק העוסק בחקיקה סייע עו"ד צח בן יהודה, תחום חקיקה ומחקר משפטי בלשכה המשפטית של הכנסת.