

# עיריית מודיעין-מכבים-רעות

## טיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר

### תקציר

בדצמבר 1993 הונחה אבן הפינה ליישוב מודיעין, וביוני 1996 החל אכלוסו. שטח השיפוט של העיר מודיעין-מכבים-רעות (להלן - מודיעין) משתרע על פני כ-56,000 דונם. מיום היווסדה גדלים אוכלוסיית העיר והיקף הבנייה בה במהירות.

נוכח הבנייה והקמת התשתיות המואצת, בדק משרד מבקר המדינה בין נובמבר 2004 למרס 2005 את הליכי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר בעיר מאז הקמתה. התברר כי מ-1995 עד 2003 הסתיימה בנייתם של כ-1,480,000 מ"ר בעיר מודיעין; בתקופה זו נוצרו בה כ-300,000 טון פסולת בניין, ורוב רובה נותר בתחומי העיר. בשטח השיפוט של מודיעין איתרה העירייה לפחות 16 אתרים פירטיים, אשר בהם הושלכה פסולת בניין. פסולת בניין שהופקרה בתחומי העיר מודיעין גורמת מפגעים סביבתיים, בריאותיים וכלכליים כגון סיכון מי התהום ופגיעה בנוף ובערכי טבע.

אין בידי עיריית מודיעין פתרון הולם לבעיית סילוק פסולת הבניין ועודפי העפר. הסדרת הטיפול בפסולת בניין לקויה כבר זמן רב; עיריית מודיעין אינה מקיימת פעולות פיקוח ואכיפה יעילות בנושא.

למרות איתור מקומות לעודפי עפר עוד בשנת 1998, מוסדות התכנון במודיעין לא פעלו לאישור אתרים מוסדרים לעודפי עפר בתחומי העיר.

"החברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ" (להלן - החברה הכלכלית) היא חברה עירונית, בשליטה מלאה של העירייה. החברה הכלכלית טיפלה, בין היתר, בנושא סילוק עודפי עפר ופסולת בניין בתחומי העיר מודיעין, ואף התקשרה עם חברה א' בנוגע להפעלת אתר לגריסת עודפי העפר של העיר. התנהלות החברה הכלכלית והמועצה המקומית ובהמשך עיריית מודיעין בנוגע להסדרת פינוי עודפי העפר ופסולת הבניין ממרחבי העיר לאתר הגריסה לקתה בחסר. כתוצאה מכך, בין היתר, נמשכת הטמנת פסולת הבניין ועודפי העפר בשטח השיפוט של הרשות המקומית ולא באתר מוסדר, כמתחייב. עד שנת 2004 החברה הכלכלית והעירייה לא פעלו להשגת האישורים וההיתרים הנדרשים על פי דין להפעלת אתר לטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר.

למרות החלטת המועצה המקומית מודיעין להקים תחנת מעבר לפסולת יבשה, התחנה לא הוקמה, ולכן ההתחייבות הכספית של המשרד לאיכות הסביבה בעניין זה בוטלה; במועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמה בעיר תחנת מעבר לפסולת יבשה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מודיעין אינה מפקחת על פינוי עודפי העפר לאתרים המורשים ואינה אוכפת זאת. העדר פיקוח ואכיפה מאפשר היווצרותם של אתרים פירטיים של עודפי עפר במודיעין. לוועדה המקומית אין מידע על כמויות עודפי העפר הצפויות בעבודות הטעונות היתר בנייה. העדר מידע פוגם ביכולת הפיקוח והאכיפה של העירייה וגורם לאובדן השליטה על הנעשה בתחום הטיפול בעודפי עפר.

לרשות עיריית מודיעין עומדים דברי חקיקה שונים אשר באמצעותם היא יכולה להתמודד עם מפרי החוק המזהמים את העיר בפסולת בניין ובעודפי עפר. למרות היתרונות הגלומים בניהול הליכים על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נמנעה העירייה מלפעול מכוחו בשטח שיפוטה ולא הוציאה צווי ניקוי. גם המשרד לאיכות הסביבה לא הוציא צווי ניקוי בשטח השיפוט של עיריית מודיעין. נוכח כמויות פסולת הבניין ועודפי העפר הגדולות הפזורות בשטח השיפוט של מודיעין נעשה שימוש מוגבל יחסית גם בחוקי העזר העירוניים הרלוונטיים.

בפברואר 2003 קבעה הממשלה, בין היתר, כי שישה משרדים, ובהם משרד הבינוי והשיכון, יקצו בשנת 2003 שלושה מיליון ש"ח כל אחד למשרד לאיכות הסביבה לשם ניקוי השטחים המזהמים בפסולת בניין ברחבי ישראל. המשרד לאיכות הסביבה יעבד חלק מתקציב זה לניקוי העיר מודיעין. במועד סיום הביקורת טרם הקצה משרד הבינוי והשיכון את הסכום למשרד לאיכות הסביבה, ועד מועד סיום הביקורת טרם החל ניקוי השטחים המזהמים.

ניתן לנצל את עודפי העפר לשימושים שונים כמו למשל גריסה ומכירה של החומר הגרוס לשימוש בתעשיית הבנייה. למרות ניסיונותיה לא השכילה עיריית מודיעין לנצל את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בעודפי העפר.



בתכנון העיר מודיעין<sup>1</sup> החל בסוף שנות השמונים משרד הבינוי והשיכון שהיה גם האחראי להקמתה ולפיתוחה. בדצמבר 1993 הונחה אבן הפינה ליישוב, וביוני 1996 החל אכלוסו. בנובמבר 2001 הוכרזה מודיעין עיר. במסגרת הוראות חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, החל הליך איחוד עיריית מודיעין עם המועצה המקומית מכבים-רעות. באוקטובר ובנובמבר 2003 התקיימו בחירות לראשות העיר המאוחדת ולמליאת המועצה, ובהן נבחרו ראש העירייה, מר משה ספקטור, וחמישה עשר חברים.

שטח השיפוט של מודיעין משתרע על פני כ-56,000 דונם. מיום היווסדה גדלים אוכלוסיית העיר והיקף הבנייה בה במהירות. מספר תושבי מודיעין בשנת 1996 היה 1,430, ובדצמבר 2004 מנתה אוכלוסיית העיר כ-54,000 תושבים<sup>2</sup>. על פי נתונים של עיריית מודיעין, עד חודש פברואר 2005

1 בדצמבר 1985 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1196 לאשר הקמת יישוב עירוני באזור מודיעין.  
2 מתוכם כ-10,700 תושבים במכבים-רעות.

ניתנו אישורי אכלוס ל-13,070 יחידות דיור. ממסמכי העירייה עולה, כי עם השלמת בניית העיר מודיעין היא תהיה לאחת הערים הגדולות במדינה ויגורו בה כ-250,000 תושבים.

בגלל הפעילות המואצת של בנייה למגורים והקמת תשתיות נוצרו בעיר כמויות גדולות של פסולת בניין ועודפי עפר. פסולת בניין נוצרת משאריות של חומרים המשמשים בבנייה, בשיפוץ, בפיתוח תשתיות או כתוצאה מהריסת מבנים ותשתיות. פסולת בניין מכילה חומרים שונים ובכלל זה אגרגטים מינרליים (חול, אבנים, חצץ וכו'), קירות בטון ואבן, בלוקים, מרצפות, מוטות ברזל, עץ, יריעות פלסטיק, אלומיניום, קרטון, חומרי איטום, חומרי צבע וכו'. פסולת הבניין מורכבת מחומרים בעלי פוטנציאל לגרימת מפגעים סביבתיים, ולכן פסולת בניין שלא טופלה כראוי עלולה לגרום לזיהום קרקעות ומי תהום, לזיהום אויר במקרה של שפופות, לפגיעה כלכלית עקב הורדת ערך הקרקע המזוהמת ולעלויות טיפול ושיקום גבוהות כשמתממשות תכניות בנייה על קרקע זו. כמו כן, בניית תשתיות ומבנים על שטחים שבהם הושלכה פסולת בניין, עלולה לגרום לשקיעתם בשל אי-יציבות הקרקע.

עודפי עפר נוצרים בתהליך של חפירה וקרייה ומכילים עפר, אבנים וסלעים בהתאם לסוג הקרקע שנחפרה והרכבה. עודפי העפר מורכבים מחומרים מינרליים ונחשבים כפסולת אינרטי (בלתי-פעילה) אשר אינה מזהמת. השלכת עודפי עפר באופן בלתי מוסדר על פני השטח עלולה לגרום מפגע חזותי; השלכתם בגאיות יכולה לפגוע במערכות הניקוז הטבעיות והמלאכותיות ולפגום ביציבות מבנים ותשתיות. נוסף על כך, ערמות עפר פזורות "מושכות" אליהן משליכי פסולת נוספים.

הטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר מוסדר במספר חוקים ותקנות: פקודת העיריות (נוסח חדש), הקובעת את חובות העירייה בעניין ניקיון, תברואה ובריאות הציבור, לרבות האחריות לטיפול בפסולת המושלכת בשטחי הרשות המקומית ורישוי הובלתה; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), העוסק, בין היתר, באתרים לסילוק פסולת בניין ובאיסור השלכת פסולת בניין ברשות הרבים; תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, המתנות מתן היתר בנייה ומתן תעודת גמר בנייה בפניו פסולת בניין; חוק העזר למודיעין (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק העזר למודיעין), המחייב את בעל הנכס, המחזיק, האחראי לביצוע עבודות הבנייה או ההריסה, כולם ביחד או כל אחד לחוד, לפנות פסולת בניין.

באפריל 1999 קבעה המועצה המקומית מודיעין (היישוב מודיעין טרם הכרזתו עיר), בהתאם להוראות חוק שמירת הניקיון, את אתר "ברקת" כאתר מאושר לסילוק פסולת בניין ולטיפול בה. האתר נמצא במרחק של כ-10 ק"מ מהעיר מודיעין.

בתקופה נובמבר 2004-מרס 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר מאז הקמת העיר מודיעין. הבדיקה נעשתה בעיריית מודיעין וב"חברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ", השלמות נעשו במשרדים המחוזיים של משרד הפנים, במשרד לאיכות הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון, ברכבת ישראל ובמינהל מקרקעי ישראל.

## מפגעי פסולת בניין ועודפי עפר במודיעין

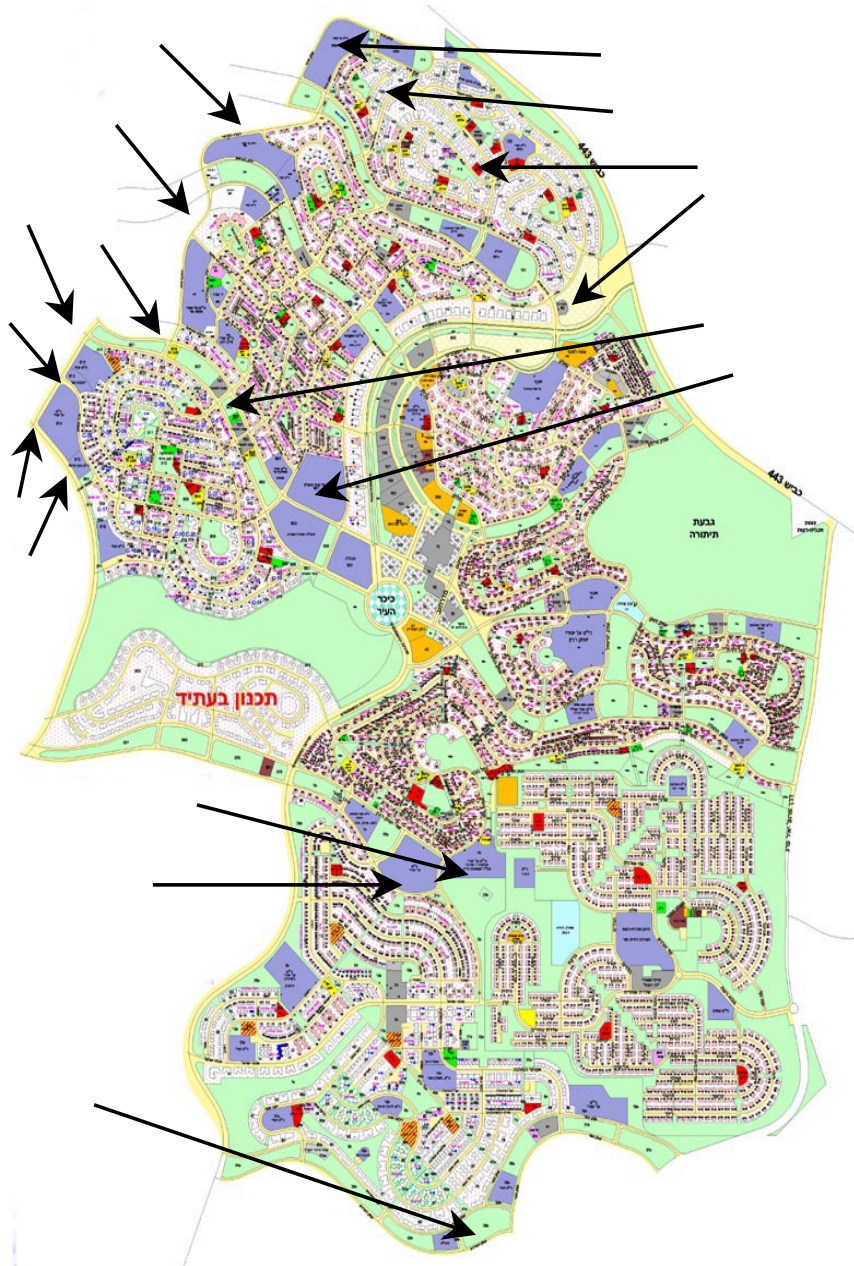
1. מתחשיבי המשרד לאיכות הסביבה מינואר 2005<sup>3</sup> עולה כי בשנים 1995-2003 הסתיימה בנייתם של כ-1,480,000 מ"ר בעיר מודיעין. על פי נתוני המשרד, בתקופה זו נוצרו בה כ-300,000 טונות של פסולת בניין; באתר "ברקת" נקלט רק חלק קטן מאוד מפסולת זו. עוד עולה מתחשיב זה כי בתחומי העיר מודיעין נותרה פסולת בניין במשקל של מאות אלפי טונות, והעלות הצפויה לפינויה הכוללת העמסה, הובלה ותשלום לאתר "ברקת" נאמדת במיליוני ש"ח.

במסמכים של המשרד לאיכות הסביבה, של עיריית מודיעין ושל יחידת הפיקוח על הבנייה של משרד הפנים במחוז מרכז צוין כי כבר משנת 1997 סולקו מאתרי הבנייה בעיר כמויות גדולות של פסולת בניין לשטחים פתוחים ברחבי העיר וסביבותיה ויצרו מפגעים סביבתיים, ויש בה אתרים פירטיים רבים לפסולת בניין.

ממסמך של העירייה מיוני 2004 עולה כי בבדיקה שעשתה אותרו בה כ-16 מוקדים פירטיים שנמצאו מזהמים. במהלך הביקורת נמצאו אתרים פירטיים נוספים של פסולת בניין ושל עודפי עפר בשטח השיפוט של העיר. עיון בצילומים שנעשו בשנת 2003, העלה כי שטחי עמקים אחדים המצויים בין אזורים בנויים בעיר מולאו בפסולת בניין ובעודפי עפר - דבר שעלול לזהם את הקרקע ומי התהום ולפגוע במערכות הניקוז - וכוסו באדמת מילוי. גם נציג משרד הבינוי והשיכון ציין בשיבה שנערכה ביוני 2004 במשרד לאיכות הסביבה כי "רוב העמקים בתחומי העיר ובשוליה משמשים כמצבורי אשפה לפסולת הבניין - הקבלנים שופכים בהם את הפסולת...".

---

3 תחשיב המשרד לאיכות הסביבה התבסס, בין היתר, על ההנחה שאתר "ברקת" הוא האתר המאושר לסילוק פסולת הקרוב ביותר לעיר מודיעין, ולכן לא סביר שפסולת בניין מהעיר מודיעין הגיעה לאתר הטמנה מאושר אחר.



תמונה מס' 1 - מוקדי השלכת פסולת בניין במודיעין.

נמצא כי כל האתרים שהעירייה תיעדה בשנת 2004 טרם נוקו, פרט לאתר אחד בשכונת "בוכמן". לדוגמה, ברחוב לוי, בואדי שבין מודיעין לרעות, וברחוב סיון נדחפה פסולת בניין לואדי ויושרה, וגם לאורך רחוב יהלום מתנשא "הר" של פסולת בניין.

בסיוור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עם נציגי העירייה במרס 2005 נמצאו גם מוקדים רבים של פסולת בניין משיפוצים בצדי כבישים ובשטחים פתוחים נוספים ברחבי העיר, לדוגמה, ברחוב עמק זבולון וברחוב עמק בית שאן.



תמונה מס' 2 - פסולת בניין משיפוצים בהמשך רחוב עמק בית שאן, לכוון "אזור התעסוקה".

ממצאים אלה מעידים על אוזלת ידה של העירייה בטיפול בפסולת בניין ועודפי עפר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין כי עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, עדיין לא נמצא פתרון הולם לבעיית סילוק פסולת הבניין (כולל פסולת הבניין משיפוצים) ועודפי העפר ולניקוי האתרים הפירטיים.

מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 עולה כי התקיימה פגישת עבודה במרס 2005 בין ראש עיריית מודיעין, מר משה ספקטור, והצוות הניהולי של העירייה ובין מר שלום שמחון, השר לאיכות הסביבה והנהלת משרדו. סיכום הפגישה מלמד כי השר לאיכות הסביבה ביקש ש"סמנכ"ל אכיפה במשרדו יבחן פתיחת חקירה בנושא השלכת פסולת בניין בעיר מודיעין...". סוכם בין עיריית מודיעין למשרד לאיכות הסביבה שמחוז המרכז במשרד יכין בשיתוף עם עיריית

מודיעין תכנית רב-שנתית לפינוי פסולת הבניין על ידי משרד הבינוי והשיכון, ואם לא תבוצע התכנית יפעל המשרד לאיכות הסביבה באמצעי האכיפה העומדים לרשותו.

בירור שערך משרד מבקר המדינה לאחר סיום הביקורת העלה כי עד סוף אוגוסט 2005 לא נפתחה חקירה בנושא השלכת פסולת בניין בעיר מודיעין.

מתשובת המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 עולה כי השר לאיכות הסביבה, מר שלום שמחון, נפגש עם שר הבינוי והשיכון, מר יצחק הרצוג, וסוכם כי משרד השיכון יממן מתקציבו פינוי פסולת בערים אשר בנה - לרבות מודיעין - עוד בשנת 2005.



תמונה מס' 3 - מצבורים של פסולת בניין ועודפי עפר סמוך לרחוב עמק זבולון.

2. להלן פירוט על אופן הטיפול בשתי עִמּוֹת עפר בשטח השיפוט של מודיעין:

(א) על פי תכנית מתאר מקומית מודיעין מס' מד/2020 (להלן - תכנית המתאר המקומית), מתחם "בוכמן דרום" הוא "אזור לתכנון בעתיד", ובהוראות התכנית מצוין כי באזור זה "לא יותר סילוק עודפי עפר...". במסגרת עבודות תשתית שעשה משרד הבינוי והשיכון בשנת 2004 באתר הבנייה, החל קבלן שזכה במכרז של משרד הבינוי והשיכון להערים ערמת עפר באתר. בנובמבר 2004 השתרעה הערמה על כ-6 דונם, וגובהה היה עשרות מטרים.

במאי 2004 מסרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מודיעין (להלן - הוועדה המקומית) לקבלן צו הפסקת עבודה מנהלי בגין סילוק עודפי עפר לאתר ללא היתר. נתברר כי בעקבות הצו פנה

הקבלן למינהל התכנון וההנדסה בעירייה לשם בקשת אישור לאחסון זמני של עודפי העפר באתר זה. ביולי 2004 אישר מהנדס העיר למשרד הבינוי והשיכון להמשיך ולהערים את עודפי העפר באמצעות קבלן, בין היתר בתנאים אלה: התחייבות של משרד הבינוי והשיכון לפנות את המערום<sup>4</sup> עד אוגוסט 2006; השבת פני הקרקע לקדמותם לפי הוראת מהנדס העיר; קבלת אישור מרשות העתיקות ומהקדן הקיימת לישראל שלא נגרם נזק; שיקום אנדרטה שנפגעה במהלך הערמת עודפי העפר וכן "פיצוי" כמו הקמת פינות ישיבה הכוללות שולחנות וספסלים וכו'.

מנהלת מחוז מרכז במשרד לאיכות הסביבה פנתה בנובמבר 2004 לראש העירייה, מר ספקטור, וציינה כי "היתר שניתן למשרד השיכון לשפוך פסולת עפר באזור... ניתן בניגוד להוראות תוכנית מאושרת... ללא סמכות... ללא בחינה כוללת וללא שקילת משמעות כסוי אזור רגיש זה על הצומח הטבעי, העתיקות, והשטח הפתוח". כן הוסיפה כי האישור להערים את עודפי העפר מהווה "מפגע חזותי וסביבתי קשה, המזהם את שטחי העיר מודיעין וממשיך את מסורת העבר, שאפשרה השלכה פרועה של פסולת עפר ובניין בשטחים הפתוחים".

מהנדס העיר מסר למנהלת המחוז במשרד לאיכות הסביבה בנובמבר 2004 כי ההחלטה האמורה מיולי 2004 התקבלה לאחר התייעצות עם אנשי שימור ועם סגן ראש העירייה, לאחר שהתברר כי הנזק לצמחייה כבר נגרם ולא ניתן לשקמה, ולכן ניסתה העירייה למזער נזקים ולהזייל עלויות למשרד הבינוי והשיכון.

ביולי 2005 מסר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה כי מדובר במערום עפר זמני שנתקבלו לגביו לבסוף כל האישורים הנדרשים. וכי "אלמלא העומס" על הוועדה המקומית במודיעין "היה האישור מתקבל מהר יותר".

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי והשיכון, כי מן הראוי היה שיתאם מראש את סילוק העפר עם הוועדה המקומית ועם העירייה ולא יקבע עובדות בשטח.**

(ב) תכנית המתאר הארצית 1/א/16/23 אושרה על ידי ממשלת ישראל בהחלטה מספר 1347 מיום 15.1.04 (להלן - תכנית המתאר הארצית). מטרתה, בין היתר, לייעד שטחים לרצועת מסילה בתוואי נתב"ג - ירושלים, לקבוע הוראות להקמת המתקנים הדרושים לפעולת הרכבת וכן לקבוע הוראות מפורטות לביצוע התכנית לרבות הוראות בדבר טיפול נופי, שיקום סביבתי ואמצעים למניעת מפגעים סביבתיים.

בהוראות התכנית נקבע, כי לשם בקרה על התכנון המפורט לביצוע ועל הביצוע בפועל של התכנית יוקם "גוף מאשר", שיורכב מנציגי משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד התחבורה. תפקידו יהיה, בין היתר, לדון בהיבטים הנופיים והסביבתיים של מסמכי התכנון המפורט ולאשר אותם. המסמכים מתייחסים, בין השאר, לטיפול בעודפי העפר. העקרונות שינחו גוף זה הם מזעור מפגעי הנוף והאקולוגיה, שימור קרקע בשטחים פתוחים ועוד.

בהתאם להוראות תכנית המתאר הארצית גיבש ה"גוף המאשר" במרס 2004 נוהלי עבודה שבהם נקבע, בין היתר, כי במסגרת מסמכי התכנון המפורט לביצוע שיוגשו לאישורו תציג הרכבת "אתרים לשפיכת עודפי עפר, כולל כל האישורים הנדרשים לאישור ה"גוף המאשר" או מי מטעמו". כן נקבע כי הרכבת תציג ל"גוף המאשר" נוהלי עבודה מטעמה לקבלנים אשר בהם ייכללו הוראות בדבר סילוק פסולת ושפכים.

4 המונח המשמש במסמכי המשרדים השונים למצבור עפר הוא "מערום".



התברר כי הרכבת לא הגישה את מסמכי התכנון המפורט הכוללים יעדים לסילוק עודפי עפר לאישור ה"גוף המאשר", בניגוד לנדרש בנוהלי העבודה.

באוגוסט 2004 גילו מפקחי הקרן הקיימת לישראל ואחרים מערום עפר אדיר ממדים באזור שעלבים המכיל אלפי טונות של עודפי עפר. המצבור נערם כתוצאה מהכנת תוואי הרכבת למודיעין. בתכניות המתאר הרלוונטיות נועד המקום לשמש שטח פתוח וטבעי; בתכנית מתאר ארצית ליער וייעור (תמ"א 22) משנת 1995 מוגדר חלק משטח זה כיער טבעי לשימור, ובתכנית המתאר המקומית מצוין ששטח זה ישומר במתכונתו הטבעית.

המשרד לאיכות הסביבה פנה בתחילת ספטמבר 2004 לוועדה המקומית מודיעין, שבמרחב שיפוטה נערם העפר, בדרישה לפנות אותו ולשקם את השטח ואף התנגד להכשרתו כאתר זמני או קבוע. במהלך אותו חודש פנתה גם היחידה לפיקוח על הבנייה במחוז המרכז שבמשרד הפנים לעיריית מודיעין כדי לנקוט פעולות להפסקת סילוק עודפי העפר למקום, אך פניותיה לא נענו. יו"ר ה"גוף המאשר" והחברה להגנת הטבע פנו מספר פעמים לממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, לראש עיריית מודיעין ולממונה על הפיקוח על הבנייה במחוז המרכז שבמשרד הפנים בדרישה להוציא צו הפסקת עבודות ולהורות על פינוי עודפי העפר. באוקטובר 2004 הוצא צו הפסקת עבודה מנהלי על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לקבלנים שעבדו באתר. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, טרם פונו כל עודפי העפר בשעלבים.

מתשובת רכבת ישראל מיוני 2005 למשרד מבקר המדינה עולה כי "הושלם פינוי מערום העפר בשעלבים בתיאום מלא ורצוף עם הצוות המאשר" ומתבצעות עבודות השיקום של השטח.

מתשובת המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 עולה כי "עבודות השיקום הסתיימו בצורה שאינה משביעת רצון. פני השטח נשארו גבוהים - העפר לא פונה עד התשתית הטבעית - וכוסו באדמה גננית ... לא בוצע שיקום נופי שהולם את אופי הסביבה".

על רכבת ישראל לדאוג לביצוע עבודות שיקום בהתאם להנחיות המשרד לאיכות הסביבה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהגורמים האחראים לעניין יסדירו בהקדם, בייחוד נוכח המשך עבודות הרכבת בתוואי נתב"ג - ירושלים ובשל הנזק שנגרם לאזור, את סוגיית סילוק עודפי העפר לאתרים מורשים.

## האתר ליד כביש 443

במהלך שנות ה-90 החליט משרד הבינוי והשיכון שהיה אחראי לתכנון, להקמה ולפיתוח של העיר מודיעין למצוא פתרון לקליטת עודפי העפר שייווצרו כתוצאה מהקמת העיר. המשרד איתר עמק הנמצא בסמוך לכביש 443, בשטח שעל פי תכנית המתאר המקומית מוגדר יער. הקבלנים שעבדו בהקמת העיר מודיעין ובפיתוחה החלו למלא את האתר הזה בעודפי עפר ופסולת בניין (להלן - אתר 443).

נמצא כי עוד בשנת 1997 פנה המשרד לאיכות הסביבה למנהל האגף לאיכות הסביבה במועצה המקומית מודיעין וציין כי אתר זה אינו חוקי ואינו פועל לפי הנחיות המשרד לאיכות הסביבה.

ביוני 1997 הורה ראש ענף פסולת מוצקה במשרד לאיכות הסביבה למועצה המקומית מודיעין לסגור את אתר 443 לא יאוחזר מה-1.8.97 ולשקמו על פי ייעוד הקרקע במקום. הוא ביקש מהמועצה המקומית מודיעין להעביר למנהלת המחוז במשרד לאיכות הסביבה בתוך 14 יום מסמך המפרט את הפעולות שבדעתה לנקוט ואת לוח הזמנים לצורך סגירת האתר ושיקומו.

למרות הוראת המשרד לאיכות הסביבה לסגור את האתר עולה מתכתובות בין המשרד לאיכות הסביבה, המועצה המקומית מודיעין וחברה ב<sup>5</sup>, מיוני 1997 ועד דצמבר 1998, כי אתר 443 המשיך לקלוט עודפי עפר ופסולת בנייה, גרוטאות ופסולת גושית מגוונת.

עוד עולה כי במהלך החודשים ספטמבר עד נובמבר 1998 התקיימו פגישות בין נציגי המועצה המקומית, נציגי חברה ב' ונציגי משרד הבינוי והשיכון, אשר בהן סוכם כי משרד השיכון באמצעות חברה ב' יפנה את פסולת הבניין מאתר 443 לאתר "ברקת". בפברואר 1999 מסרה חברה ב' לנציגי המשרד לאיכות הסביבה כי פינתי הפסולת הסתיים. כמו כן נמסר כי החל מאותו מועד האתר באחריות המועצה המקומית מודיעין.

במאי 1999 ערך נציג המשרד לאיכות הסביבה סיור באתר 443 וקבע כי האתר אינו נקי לשביעות רצונו, כמויות של פסולת בניין עדיין לא פונו מהשטח, והאתר לא שוקם על פי דרישות המשרד לאיכות הסביבה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי והשיכון כי הוא (באמצעות חברת ב') לא פעל בהתאם לסיכומים לסילוק פסולת הבניין מהאתר, וגם כשעשה כן, עשה זאת באופן חלקי. על משרד הבינוי והשיכון, האחראי לנעשה, לפעול בתיאום עם המשרד לאיכות הסביבה לשיקום האתר.

מתשובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 עולה כי בהמשך לסיכומים שנעשו בעבר עם המשרד לאיכות הסביבה ועם עיריית מודיעין מתכונן משרד הבינוי והשיכון (בשנים 2006-2007) לשקם את אתר הסילוק ולהשלים את עבודות הפיתוח באזור.

## טיפול החברה הכלכלית בעודפי העפר ובפסולת הבניין

בשנת 1996 הוקמה "החברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ" (להלן - החברה הכלכלית). החברה הכלכלית היא חברה עירונית בשליטה מלאה של המועצה המקומית מודיעין. מטרת החברה הכלכלית הן "פיתוח, קידום ועידוד של יוזמות ופעולות במטרה לחזק מבחינה כלכלית את הישוב בתחום שיפוט המועצה המקומית מודיעין והכל לרווחתם ולתועלתם של תושביה".

החברה הכלכלית טיפלה, בין היתר, בנושא סילוק עודפי עפר ופסולת בניין בתחומי העיר מודיעין. ממסמכים שנמצאו בעירייה ובחברה הכלכלית התברר כי כוונתן הייתה לקבוע אתרים מוסדרים לסילוק עודפי עפר שאותם תנהל החברה הכלכלית, והיא תגבה מהקבלנים תשלום בגין ההוצאות לטיפול באתרים אלו (להלן - דמי השתתפות).

5 חברה לניהול פרויקטים המספקת שירותים למשרד הבינוי והשיכון.

בפברואר 1998 קבע ראש המועצה דאז, בהתאם לסעיף 40(ב)<sup>6</sup> לחוק העוזר למודיעין, תנאים למתן אישור לפינוי עודפי עפר, וביניהם התנאי שהעודפים מאתרי בנייה שבתחום המועצה המקומית מודיעין יפונו אך ורק לאתרים מוסדרים שבתחומי המועצה. עוד נקבע כי תנאי למתן אישור הוא תשלום דמי השתתפות, ונקבע גם שמבקשי האישורים יפנו "לחברה הכלכלית לפיתוח מודיעין בע"מ, שהאתרים המוסדרים הועברו לטיפוליה...".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין כי קביעת התנאים הללו נעשתה למרות שבמועד זה לא היו כלל אתרים מוסדרים בתחום המועצה המקומית מודיעין.

במהלך שנת 1998 הכין משרד הבינוי והשיכון תכנית להסדרת הטיפול בשפכי עפר במודיעין. במסגרת תכנית זו אותרו שלושה אתרים בשטח השיפוט של מודיעין.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא אושרו בתחומי עיריית מודיעין אתרים מוסדרים לשפיכת עודפי עפר. אי-הטיפול באישור האתרים לשפכי עפר מנע מהחברה הכלכלית ומן המועצה המקומית מודיעין ובהמשך מעיריית מודיעין (טרם האיחוד ואחריו) טיפול ראוי בשפכי העפר והכנסות כספיות.

בנובמבר 1999, בדיון שהתקיים במועצה בהשתתפות ראש המועצה דאז, הוחלט כי אחת הדרכים להתמודד עם פסולת הבניין ועודפי העפר הנמצאים במרחב המועצה היא על ידי הקמת אתר לגריסת פסולת הבניין בשטח העיר.

1. המועצה המקומית מודיעין הסמיכה את החברה הכלכלית לחתום על הסכם התקשרות עם יזם אשר יפעיל את מתקן הגריסה והסמיכה אותה להתחייב בשמה בכל הנוגע להסכם זה. במאי 2000 פנתה החברה הכלכלית למספר חברות לקבלת הצעות לגריסת עודפי העפר הנמצאים ברחבי העיר. בספטמבר 2000 בחרה החברה הכלכלית בחברה א' לביצוע פעולת הגריסה. במאי 2001 חתמה החברה הכלכלית חוזה עם החברה, שבו התחייבה מועצת מודיעין להעמיד לרשותה הבלעדית של החברה אתר בתחומה שינוהל על ידה, והיא תוכל לגבות כספים מיזמים שישלכו אליו עודפי עפר ולמכור את תוצרי הגריסה. בתמורה לכך נקבע כי חברה א' תשלם לחברה הכלכלית תמלוגים ודמי ניהול כמפורט בהסכם. בדצמבר 2001 ביקשה חברה א' לצרף להסכם את חברה ג'<sup>7</sup> כשותפה בשיעור של 50% (להלן יכונה חברה א' וחברה ג' - החברות המפעילות).

במהלך חודש מרס 2002 נפתח אתר המגרסה בסמוך לאתר 443 (ראו לעיל).

אתר המגרסה נמצא בשטח שאינו בבעלות העירייה או החברה הכלכלית אלא בשטח השייך למינהל מקרקעי ישראל. למשרד מבקר המדינה לא הוצג כל תיעוד המעיד שהעירייה או החברה הכלכלית פעלו לקבלת אישור להקצאת השטח בעבורן ולעשיית שימוש בו לגריסת עודפי עפר.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא הייתה במודיעין תכנית מאושרת המייעדת שטח זה לשימוש עסקי של גריסת עודפי עפר.

6 סעיף זה קובע כי "פינוי פסולת בנין ייעשה לפי אישור ראש המועצה או המפקח ובהתאם לתנאים שקבע".

7 חברה ג' היא חברה יזמית הפועלת בתחום איכות הסביבה; היא בבעלות חלקית של חברה א'.

2. ממסמכי החברה הכלכלית עולה כי, עודפי העפר ופסולת הבניין סולקו על ידי קבלני בניין לאזורים שונים בעיר. בפועל הגיעו לאתר הגריסה הסמוך לאתר 443 כמויות זניחות של עודפי עפר ופסולת בניין. לעומת זאת, הוקמו במודיעין מספר אתרי גריסה פירטיים.

המשרד לאיכות הסביבה השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי "האתר היה פתוח לקליטת פסולת בניין ועודפי עפר לתקופה של יותר משישה חודשים, אך מאחר ועיריית מודיעין לא הפנתה קבלנים לאתר ולא קיימה מערכת פיקוח שתגרום לקבלנים לפנות לאתר, סגר הזים את המקום".

**יש להטעים כי האכיפה הרופפת של העירייה כנגד קבלני הבניין שסילקו פסולת בניין ועודפי עפר בתחומי העיר מודיעין סייעה להיווצרותם של אתרי גריסה פירטיים ולנזקים סביבתיים.**

3. החברה הכלכלית החליטה לאשר את בקשתן של החברות המפעילות מינואר 2003 להעתיק את האתר לקליטת עודפי עפר ופסולת בניין למגרש אחר המצוי באזור התעשייה במודיעין, מגרש שחברת תקשורת זכתה בו במכרז של מינהל מקרקעי ישראל. במגרש הוצב שלט על היות השטח "אתר לטיפול בעודפי עפר ופסולת בניין"; לאחר פניית חברת התקשורת לחברה הכלכלית והוצאת צו הפסקת מנהלי על ידי הוועדה המקומית בפברואר 2003 פונה הציוד מהמגרש. בהעדר אתר לגריסה הועתק האתר להפעלת המגרסה ולקליטת עודפי העפר ופסולת הבניין שוב, במרס 2003, לאתר ליד כביש 443, שכאמור אינו אתר מורשה לכך.

**משרד מבקר המדינה העיר לחברה הכלכלית כי היה עליה להימנע מלאשר לחברות המפעילות להעתיק את האתר לשטח שאינו שייך לה.**

4. על פי תכנית המתאר המקומית חל איסור להטמין פסולת בניין ועודפי עפר באזורים המוגדרים כאזור לתכנון עתידי למגורים.

מעיון בתצלום אוויר משנת 2004 הנמצא בעיריית מודיעין, עולה כי חלק מעודפי העפר הושלכו באזור הסמוך לאתר המגרסה, שבתכנית המתאר המקומית מתואר כאזור לתכנון עתידי למגורים.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין כי העדר פיקוח שלה ושל הוועדה המקומית על הטמנת פסולת בניין ועודפי עפר באזור המוגדר בתכנית המתאר המקומית כאזור לתכנון עתידי למגורים יגרום לעלויות נוספות של סילוק עודפי העפר ופסולת הבניין וטיפול בהם, לכשיחלו לפתח את האזור הזה ולבנות בו.**

5. באפריל 2004 החליטו העירייה והחברה הכלכלית לצאת למכרז לגריסת עודפי עפר ופסולת בניין. ביוני 2004 איתרה העירייה אתר לגריסת עודפי עפר, ובאפריל 2005 אישר מינהל מקרקעי ישראל לעיריית מודיעין את הקצאת הקרקע לאתר הגריסה.

**עד סוף אוגוסט 2005 טרם הופעל במודיעין אתר לטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר.**

## הקמת תחנת מעבר לפסולת יבשה<sup>8</sup>

אחד השלבים בטיפול בפסולת בניין הוא אצירה ואיסוף של הפסולת בתחנות מעבר בדרכה לאתר לסילוק פסולת.

בישיבה שנערכה בשנת 1998 בנושא פסולת הבניין, שבה נכחו נציגי המועצה והמשרד לאיכות הסביבה הוחלט, בין היתר, כי תקודם בנייתו של אתר לפינוי פסולת בניין באזור. בשנת 1999 הגישה חברה העוסקת באיכות הסביבה הצעה להקים מערך לאיסוף ולפינוי של פסולת בניין ועפר לרבות תחנת מעבר. התחנה נועדה לתת פתרון חלקי לבעיית ההשלכה של פסולת הבניין בשטח השיפוט של הרשות.

במרס 2000 ביקשה המועצה המקומית מודיעין מהמשרד לאיכות הסביבה סיוע כספי, בסך 78,000 ש"ח, להקמת תחנת מעבר לפסולת יבשה. באוגוסט 2000 היא קיבלה התחייבות כספית בסך 39,000 ש"ח לצורך זה. אחד התנאים בהתחייבות היה תחילת ההקמה של התחנה. בדצמבר 2000 תכננה המועצה המקומית מודיעין תחנת מעבר לפסולת יבשה שאושרה על ידי המשרד לאיכות הסביבה.

עד אוקטובר 2001 לא הוקמה התחנה ולכן ההתחייבות הכספית בוטלה. עד סוף אוגוסט 2005, לא הייתה עדיין לעיריית מודיעין תחנת מעבר לפסולת יבשה.

## פיקוח ואכיפה

על פי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבניה), על מבקש היתר בנייה להגיש לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בקשה להיתר, ערוכה בהתאם להוראות המפורטות באותן תקנות. בדצמבר 1998 פורסם תיקון מס' 2 לתקנות התכנון והבניה המתנה היתר בנייה ומתן תעודת גמר בנייה בפינוי פסולת בניין. תקנה 16(ג) קובעת בין היתר כי "בהיתר הבניה ייקבעו תנאים בדבר פינויה המתוכנן של פסולת בניין אל אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה ומיד לאחר השלמתה...". כן נקבע בתקנה 21 (ד) כי תנאי למתן תעודת גמר המעידה כי כל הבנייה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאים יהיה, בין היתר, קיום תנאי ההיתר בדבר פינוי פסולת בניין מהמגרש לאתר פינוי פסולת. על פי התיקון, בהגדרת פסולת בניין נכללים גם עודפי עפר. התיקון נכנס לתוקף בפברואר 1999.

בפברואר 2003, ארבע שנים לאחר כניסתו לתוקף של תיקון מס' 2 לתקנות התכנון והבניה, הכינה הוועדה המקומית נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין המתנה מתן היתר בנייה באישור התקשרות עם אתר מוסדר לסילוק פסולת ובטופס הצהרה על כמויות פסולת הבניין הצפויה, ומתן תעודת גמר - בסילוק פסולת הבניין ובקבלת האישורים המתאימים על הטמנתה.

8 פסולת יבשה: פסולת מוצקה שאינה מכילה מרכיבים אורגניים וקבוביים כגון פסולת בניין, גרוטאות, צמיגים ועץ מעובד ואינה מכילה חומר מסוכן.

1. הוועדה המקומית מאפשרת ליום להגיש בקשה להיתר בנייה לגבי מתחם מסוים או להגיש בקשה לאותו מתחם בקשת היתר עבודות עפר ואחר כך להגיש בקשה להיתר בנייה כדי להחיש את תחילת העבודות בשטח. מאחר שהליכי אישור בקשת ההיתר לעבודות עפר קצרים יותר מהליכי אישור הבקשה להיתר בנייה יכול היום להתחיל בביצוע עבודות העפר.

בבקשת היתר לעבודות עפר מוסר היום תכנית שבה הוא מציין את כמות עודפי העפר שייווצרו לו במהלך העבודה. לעומת זאת, בבקשת היתר לעבודות בנייה (הכוללות גם עבודות עפר), היום אינו מוסר תכנית המציינת את כמויות עודפי העפר שייווצרו לו במהלך העבודה.

יוצא מכך, שיזמים שלא פעלו לקבלת היתר לעבודות עפר טרם קבלת היתר הבנייה, לא מסרו תכנית המציינת את כמויות עודפי העפר הצפויות במהלך העבודה, והוועדה המקומית לא יכלה לפקח על פינוי עודפי העפר שהיו להם, לאתרי הטמנה מאושרים.

הנוהל האמור שפורסם בשנת 2003 אין בו כדי לתת מענה לנושא פינוי עודפי העפר מכיוון שנכתב בו כי "הנוהל מתייחס אך ורק לפסולת בניין ולא מתייחס...לנוהל פינוי עודפי עפר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לפעול להכנת נוהל שיתייחס גם לפינוי עודפי העפר הן מבחינת התנאים שיכללו בהיתרי הבנייה והן מבחינת האישורים שיידרשו על הטמנתם בפועל באתרים המורשים.

2. לצורך אישור הבקשה להיתר עבודות עפר הוועדה המקומית דורשת גם הצגת "אישור הסדרת פינוי עודפי עפר" שבה המבקש מצרף בדרך כלל מסמך התחייבות לפינוי עודפי העפר לאתר "ברקת" או לכל אתר אחר שיאושר על ידי הרשויות המתאימות, ואישור מהחברות המנהלות פרויקטים ומספקות שירותים למשרד הבינוי והשיכון כי ההתחייבות לפינוי עודפי העפר מתאימה לדרישות החוזה שבין המבקש ובין משרד הבינוי והשיכון.

נתברר כי פרט לקבלת ההתחייבויות האמורות אין הוועדה המקומית מפקחת כלל על פינוי עודפי עפר לאתר שנקבע. מן הראוי שעם סיום עבודות העפר תבדוק הוועדה המקומית אם עודפי העפר פונו מאתרי הבנייה לאתרי הטמנה מורשים ותעמוד על קבלת האישורים המתאימים על הטמנתם.

### פיקוח ואכיפה באמצעות חוק שמירת הניקיון

חוק שמירת הניקיון קובע כי אם "נוכח השר לאיכות הסביבה או מי שהוא הסמיך לעניין זה כי הושלכה פסולת או פסולת בנין ברשות הרבים או כי לוכלכה רשות הרבים וטרם הוגש כתב אישום, רשאי הוא לצוות על מי שהשליך את הפסולת או על מי שלכלך את רשות הרבים, או על בעל הנכס שבו הושלכה הפסולת, או על הרשות המקומית שבתחומה הושלכה הפסולת, לסלק את הפסולת למקום, באופן ובתוך תקופת הזמן שתיקבע בצו ושתחילתה ממועד מסירת הצו, ולנקות את שלוכלך, ורשאי הוא לדרוש, במידת האפשר ובהתאם לנסיבות, להחזיר את המצב לקדמותו" (להלן - צו ניקוי).

חוק שמירת הניקיון מעניק סמכות זו גם לראש ראשות מקומית או למי שהוא הסמיך לעניין זה.

אם לא קוימו הוראות צו הניקוי, רשאים השר לאיכות הסביבה, ראש הרשות המקומית או מי שכל אחד מהם הסמיך לעניין זה, לבצע את הנדרש לפי הצו. מי שנצטווה למלא אחר הצו ולא עשה כן יהיה חייב בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו.

בהתאם לסעיף 264 לפקודת העיריות, התובע העירוני מוסמך להגיש תביעות בגין עברות על חוק שמירת הניקיון בבית המשפט לעניינים מקומיים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - מרס 2005 - לא הוציא המשרד לאיכות הסביבה צווי ניקוי בשטח השיפוט של עיריית מודיעין. עוד נמצא כי עד מועד זה נמנעה גם העירייה מהוצאת צווי ניקוי. ממסכים שנמצאו בעיריית מודיעין עולה כי העירייה פנתה באוגוסט 2004 למנהלת מחוז מרכז במשרד לאיכות הסביבה כדי שתוציא צווי ניקוי לקבלנים שהשליכו פסולת בניין בשטח שיפוט. מנהלת המחוז השיבה לעירייה כי האחריות והסמכות להוצאת צווי ניקוי הן גם בידי הרשות המקומית וביקשה מהרשות לטפל בקבלנים בהתאם לסמכותה.

בתשובת המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה מילי 2005 נמסר ש"עמדתו היא כי משתוקן חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ביוזמת השלטון המקומי באופן המסמיך רשויות מקומיות להוציא צווי ניקוי, האחריות להוצאת צווי ניקוי בשטח הרשות מוטלת על הרשות המקומית. עם זאת, במקרים בהם הרשות המקומית לא מפעילה את סמכותה, פועל המשרד להוצאת צווי ניקוי, ובכלל זה במידת הצורך גם להוצאת צוויים לרשות המקומית עצמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מנוסח התיקון לחוק<sup>9</sup> ומדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק עולה כי מדובר בסמכות מקבילה למשרד לאיכות הסביבה ולרשות המקומית. אין בסיס לטענת המשרד לאיכות הסביבה כי החובה הראשונית היא של ראש הרשות דווקא. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לאיכות הסביבה ועל עיריית מודיעין להגיע להבנות ולהסכמות בנוגע לתחומי האחריות להוצאת צווי ניקוי ולאכיפת חוק שמירת הניקיון.

עוד מסר המשרד לאיכות הסביבה כי מכיוון שהבעיה במודיעין מורכבת ומערכתית, המשרד פנה למשרד הבינוי והשיכון לסייע בתקציב לניקוי השטחים. לדעת המשרד, יש לפתור את בעיית הפסולת בעיר בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון ולא דווקא בדרך של צווי ניקוי.

מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי בפגישה במרס 2005 בין השר לאיכות הסביבה ובין ראש עיריית מודיעין סוכם כי המשרד לאיכות הסביבה יבחן פינוי פסולת בעיר מטעמו במקומות שבהם ניתן להוציא צווי ניקוי. עוד עולה כי ביוני 2005 הסמיך ראש העירייה את מנהל מחלקת הפיקוח בעירייה להוציא ולאכוף צווי ניקוי.

נוכח הכמויות הגדולות של פסולת הבניין ועודפי העפר שהושלכו באתרים פירטיים רבים בשטח השיפוט של מודיעין, כדי להגביר את ההרתעה והאכיפה בנושא מן הראוי שהעירייה והמשרד לאיכות הסביבה יפעלו בצורה נמרצת, בדרכים החוקיות העומדות לרשותם לרבות הוצאת צווי ניקוי במקרים הראויים.

9 חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 6), התש"ס-2000 ס"ח 1751, י"ב באב התש"ס, 12.8.2000, עמ' 271.

### פיקוח ואכיפה באמצעות חוקי העזר

1. חוק העזר למודיעין, קובע בין היתר, כי בעל נכס, המחזיק בנכס או האחראי לעבודות בנייה או הריסה, כולם יפנו פסולת בניין ביחד או לחוד. בסעיף 254 לפקודת העיריות נקבע כי עברה על הוראות חוק עזר היא עברה פלילית. פקודת העיריות מאפשרת קיום הליך שבו יקבע בצו כי עברה על הוראה פלוגנית בחוק עזר של עירייה היא עברת קנס<sup>10</sup>. בעברה שנקבעה בצו כעברת קנס, אחד מבעלי התפקידים שהוסמכו לכך בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נותן לאדם המואשם בביצועה את הבררה לשלם קנס בשיעור שנקבע במקום להישפט על אותה העברה. באופן כללי ניתן לומר כי מדובר בהליך מקוצר, לעומת הגשת כתב אישום לפי סעיף 254 לפקודת העיריות.

2. אכלוס העיר מודיעין החל, כאמור, בשנת 1996, והפיתוח - כבר בשנת 1994. ואולם רק בשנת 2000 אושר צו המועצות המקומיות (עברות קנס) (תיקון), התש"ס-2000 (להלן - צו עברות קנס), ורק בתחילת שנת 2002 החלה עיריית מודיעין (טרם האיחוד) להטיל קנסות מכוח אותו הצו בנוגע לסילוק פסולת בניין. עד אותו מועד היה הכלי שעמד לרשות העירייה הגשת כתבי אישום מכוח סעיף 254 לפקודת העיריות. המועצה המקומית הגישה במהלך תקופה זו שבעה כתבי אישום בנוגע להשלכת עודפי עפר ופסולת בניין. ממועד הפעלת צו עברות קנס בתחילת 2002 מספר ברורות הקנס שהוטלו בנוגע לשפיכת פסולת בניין או עודפי עפר היו 21 בשנת 2002, 19 - בשנת 2003, ו-42 - בשנת 2004.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנזקים הכבדים הנגרמים מהשלכת פסולת בניין באתרים פירטיים והעלויות הגבוהות הכרוכות בשיקומם, ולנוכח ההערכות על הכמויות הגדולות של פסולת הבניין שנותרה בעיר, על העירייה לפעול ביתר נחישות כנגד העבריינים המשליכים פסולת בניין ועודפי עפר בשטח העיר. עליה להשתמש בכלים שעומדים לרשותה מכוח חוקי העזר באופן שיצור הרתעה יעילה ולעשות את הפרת חוק העזר בלתי כדאית, בפרט בעברות חוזרות ונשנות.

### החלטת ממשלה מספר 2927

בפברואר 2003 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2927, אשר בה נקבע כי במטרה לנקות את השטחים המזוהמים בפסולת בניין ברחבי ישראל הוטל על השר לאיכות הסביבה להסדיר את הטיפול בפסולת הבניין בתוך שלוש שנים ולא יאוחר מסוף שנת 2005 (להלן - החלטת הממשלה). החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, כי לביצוע התכנית יוקצו למשרד לאיכות הסביבה החל משנת 2003 54 מיליון ש"ח לשלוש שנים (18 מיליון לשנה). בהחלטה נקבע כי בשנת 2003 יממנו את הסכום בחלקים שווים שישה משרדים, ובהם משרד הבינוי והשיכון.

בישיבה שנערכה ביוני 2004 בהשתתפות נציגים מהמשרד לאיכות הסביבה, מעיריית מודיעין וממשרד הבינוי והשיכון סוכם כי מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה תפנה למנכ"ל משרד הבינוי

10 כמשמעותה בסעיף 222 בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.



והשיכון בדרישה להקצות משאבים לניקיון העיר, ותגובש תכנית פעולה שתכלול סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לפינוי הפסולת.

ביוני 2004 ובאוגוסט 2004 פנתה מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון כדי להסדיר את הטיפול בפסולת הבניין במודיעין ואת השתתפות משרד הבינוי והשיכון בהסדרה בשלושה מיליוני ש"ח לשנת 2003 (כפי שנקבע בהחלטת הממשלה) - ולא נענתה. בין ספטמבר 2004 לנובמבר 2004 התנהלו התכתבויות שונות בין שני השרים להסדרת העניין. בנובמבר 2004 פנה ראש עיריית מודיעין לשרת הבינוי והשיכון וביקש את העברת הכספים עבור ניקיון העיר בהקדם האפשרי.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, טרם התקבלו במשרד לאיכות הסביבה שלושת מיליוני הש"ח לשנת 2003 ממשרד הבינוי והשיכון, אף שזה האחרון הוא המשרד האחראי לתכנון, לפיתוח ולבנייה של העיר מודיעין.

## עודפי העפר כמשאב כלכלי

עודפי העפר נוצרים, כאמור, בעיקר במהלך הכנת השטח לבנייה. כמותם מושפעת, בין היתר, גם מהמבנה הטופוגרפי של אזור הבנייה. הם נחשבים, כאמור, כפסולת אינרטיית בלתי-מזהמת.

לעודפי העפר ערך כלכלי. ניתן להשתמש בהם לצורכי מילוי שטחים וחללי בנייה, כחומר כיסוי באתרי סילוק פסולת, ניתן לגרוס אותם ולמכור את החומר הגרוס לשימוש בתעשיית הבנייה וכיו"ב. שימוש בעודפי עפר למטרות אלה מקטין, בין היתר, כרייה במחצבות הפוגעת בשטח פתוח וגורמת מטרדים ונוזקים (כמו זיהום אויר ורעש), חוסך בעלויות שיקום המחצבות לאחר גמר השימוש בהן, חוסך בעלויות הניוד לאתרים לסילוק פסולת בניין ומאריך את תוחלת השימוש בהם. ככלל, הקרקעות מדורגות לפי איכותן; כאשר עודפי העפר באיכות נמוכה לא ניתן להשתמש בהם לצרכים האמורים לעיל, אזי יש להתייחס אליהם כפסולת.

משרד הבינוי והשיכון העריך בשנת 1998 כי על פי תחזית האכלוס של העיר מודיעין, ייווצרו עד שנת 2020 בעיר מודיעין 2.65 מיליון מ"ק עד 4.3 מיליון מ"ק עודפי עפר.

מינהל מקרקעי ישראל היה ער לכך שבעודפי העפר טמון פוטנציאל כלכלי, ולכן בתנאי חוזה פיתוח של מינהל מקרקעי ישראל כתוב בין השאר כי "על היוזם לאפשר למינהל להוציא או לנצל... את אוצרות הטבע... החומרים... בהתאם לחוקים המחייבים ועל סמך חוזה זה". עוד נכתב כי היוזם "לא ימכור חומרים שהוציא מהמגרש, היות והם רכושו של המינהל. אלא אם קיבל לכך מראש הסכמת המינהל בכתב... הפר היוזם איסור זה רשאי המינהל לדרוש ממנו פיצויים. גובה הפיצויים ייקבע לפי מחיר החומרים שנמכרו...".

מהביקורת עולה כי עד פברואר 2004 פעלו מגרסות פירטיות בשטח השיפוט של מודיעין. במגרסות אלה עסקו בגריסה של עודפי העפר, בניצולם לשימוש עצמי או במכירתם. במקרים מסוימים הוצאו עודפי העפר מחוץ למתחמים שבהם זכו היוזמים במודיעין.

התברר כי מינהל מקרקעי ישראל לא נתן את הסכמתו בכתב - כאמור בחוזה הפיתוח - ליזמים שפעלו בשטח השיפוט של מודיעין ולא דרש פיצויים בגין הוצאת חומרים משטחים שבבעלותו.

באוגוסט 2004 התקבלה החלטת הנהלה במינהל מקרקעי ישראל (מספר 1178) שלפיה יוכן נוהל בנושא "עודפי חפירה וחציבה בפרויקטים תשתיתיים" שמבצעים גופים ציבוריים כגון מע"צ, רכבת ישראל, משרד הביטחון ועוד. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא נמצא כי נוהל זה הוכן.

בתשובת מינהל מקרקעי ישראל למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 נמסר, כי "עקרונות החלטת ההנהלה מספר 1178 מאוגוסט 2004 שולבו בהצעת נוהל טיפול במחצבות מספר 19.71. הצעת הנוהל אושרה [בחודש יולי 2005] בישיבת הנהלת המשרד (בכפוף לתיקונים שנתקבלו)".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל מקרקעי ישראל להסדיר את הטיפול בעודפי עפר שמקורם גם בפרויקטים שאינם תשתיתיים.



המועצה המקומית מודיעין ועיריית מודיעין (טרם האיחוד ואחריו) ניסו להתמודד עם השלכת פירטית של עודפי עפר ופסולת בניין בעיר ללא הצלחה. על העירייה למצוא פתרון הולם לסילוק פסולת הבניין ועודפי העפר ולניקוי האתרים הפירטיים.

מן הראוי שעיריית מודיעין תשלים בהקדם את ההליכים להפעלת האתר לגריסת עודפי עפר ופסולת בניין וכך תנצל את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בעודפי העפר המצויים בשטח שיפוטה. כל עיכוב במציאת פתרון עלול להחריף את הנזקים שגורמת השלכת פירטית של עודפי עפר ופסולת בניין.

כדי להגביר את ההרתעה בנושא על העירייה ועל המשרד לאיכות הסביבה לממש את סמכותם על פי חוק שמירת הניקיון. במקביל, על העירייה לעשות שימוש מושכל בחוקי העזר העירוניים הנוגעים להשלכת עודפי עפר ופסולת בניין באופן שיצור הרתעה יעילה ולעשות את הפרת חוק העזר בלתי-כדאית, בפרט בעבירות חוזרות ונשנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנזקים שנגרמו מהשלכת של פסולת בניין ועודפי עפר באתרים פירטיים ולנוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בשיקומם, על עיריית מודיעין, על משרד הבינוי והשיכון ועל המשרד לאיכות הסביבה לשתף פעולה זה עם זה ולפעול במהירות לסילוק מפגעים ולשיקום האתרים הפירטיים.