



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

אכיפה סביבתית באמצעות המשטרה הירוקה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ד בטבת התשס"ז

23 בדצמבר 2007

תוכן העניינים

1	מבוא
1	1. גופי האכיפה של המשרד להגנת הסביבה
2	2. המשטרה הירוקה
2	2.1. מבנה
2	2.2. אמצעים ותפקידים
3	2.3. שיתוף פעולה עם גורמים אחרים
3	2.4. הכשרות
3	2.5. סמכויות
4	3. פעילות המשטרה הירוקה
4	3.1. הודעות תשלום קנס
8	3.2. פתיחת תיקי חקירה
11	3.3. פיקוח והרתעה
12	3.3.1. השלכה פירטית של פסולת
13	3.3.2. בדיקת זיהום אוויר מכלי-רכב
14	4. נקודות לדיון
16	מקורות

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-24 בדצמבר 2007, בנוגע לפעילות המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה ולהצעת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ז–2007, שהגישו חבר הכנסת דב חנין וחברי כנסת נוספים.¹

המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית של המשרד להגנת הסביבה בתחום האכיפה וההרתעה. על-פי הצעת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ז–2007, פקחי הרשויות המקומיות יוסמכו לבצע אכיפה סביבתית מסוגים מסוימים.

במסמך זה מובאים רקע על המשטרה הירוקה, נתונים על פעילותה ונקודות לדיון הקשורות להצעת החוק הנדונה.

1. גופי האכיפה של המשרד להגנת הסביבה

יחידות האכיפה של המשרד להגנת הסביבה הן אלה:

- **אגף תיאום אכיפה** – האגף האחראי לתיאום בין מנגנוני האכיפה במשרד.
- **המשטרה הירוקה** – הזרוע העיקרית של המשרד להגנת הסביבה בתחום האכיפה הפלילית וההרתעה. המשטרה הירוקה דואגת להגנת הסביבה על-ידי פיקוח ועל-ידי אכיפת החוקים והתקנות, עורכת מבצעים בנושאים מסוימים, אוספת ראיות (באמצעות תיעוד, צילום ואיסוף מידע מהשטח) ומלווה את הטיפול בתיקי החקירה ובעברייני הסביבה עד להעמדתם לדין.
- **אגף ים וחופים** – האגף האחראי לשימור החופים ולאכיפת החוקים הקשורים לים. האגף מטפל בכל התחומים הקשורים למניעת זיהום ים באמצעות ביקורות בכלי-שיט, בנמלים ובמעגנות, במסופי דלק ימיים ובמתקני תדלוק חופיים, במפעלי תעשייה ובמכוני טיהור שפכים. האגף גם עורך סיורים לאורך החופים בכלי-רכב ובכלי-שיט. נוסף על כך, כמו המשטרה הירוקה, האגף עוסק באכיפה פלילית בתחום מניעת זיהום ים.
- **מערך ברירות משפט** – היחידה שבה מרוכז הטיפול האדמיניסטרטיבי הכולל בדוחות שניתנים בתוקף צווי ברירות משפט שבסמכות השר להגנת הסביבה – לרבות הקלדתם, הפקתם ומסירתם לעבריינים. הדוחות מתקבלים מגורמי האכיפה: מפקחי המשטרה הירוקה, מפקחי אגף ים וחופים נאמני הניקיון, משטרת ישראל ומפקחי ניקיון בגופי אכיפה נוספים. הכסף שנגבה מועבר לקרן לשמירת הניקיון. המערך מופקד גם על ריכוז הטיפול בבקשות לביטול הודעות קנס, בבקשות להישפט ובבקשות לביטולן או להפחתתן של תוספות פיגורים.
- **מערך הגבייה** – הגורם המופקד על גביית הקנסות ועל גביית הסכומים שנפקו בפסקי-דין שלא שולמו במועד.
- **מערך נאמני ניקיון** – הגורם הממונה על הקשר עם נאמני הניקיון, על גיוס נאמני ניקיון חדשים, על הכשרתם ועל הסמכתם.

¹ הצעת החוק פ/2384/17, של חה"כ דב חנין וקבוצת חברי הכנסת, הונחה על שולחן הכנסת ב-19 במרס 2007.

▪ **מעריך הגנה על בעלי-חיים** – הגורם המקדם את יישום חוק צער בעלי-חיים בעזרת מתנדבים. החוק מאפשר להעמיד לדין, באמצעות משטרת ישראל, את המתעלל בבעלי-חיים ולהוציא אותם מידיו.²

נוסף על יחידות אכיפה אלו, מעורבים בתהליכי האכיפה מחוזות המשרד להגנת הסביבה והלשכה המשפטית של המשרד.

2. המשטרה הירוקה³

המשטרה הירוקה היא הזרוע העיקרית של המשרד להגנת הסביבה בתחום האכיפה הפלילית, הפיקוח וההרתעה. ראשיתה של המשטרה הירוקה בסיירת הארצית לאיכות הסביבה, גוף שהוקם ביוני 1990 במסגרת רשות הגנים הלאומיים ופעל עד סוף שנת 1990. משנת 1991 הסיירת הארצית לאיכות הסביבה פועלת כגוף מטה ארצי של המשרד להגנת הסביבה, כדי לאכוף את החוקים, התקנות והצווים בנושא איכות הסביבה בישראל. בשנת 2000 שונה שמה וכיום היא קרויה המשטרה הירוקה.

2.1 מבנה

המשטרה הירוקה מתוקצבת במסגרת התקציב הכולל של אשכול האכיפה של המשרד להגנת הסביבה, שהוא 500,000 ש"ח.⁴ במשטרה הירוקה מועסקים 38 עובדים:

- 28 עובדים בתפקידי פיקוח שוטף: 5 במחוז צפון, 4 במחוז חיפה, 7 במחוז מרכז, 4 במחוז ירושלים, 4 במחוז תל-אביב, 4 במחוז דרום; תפקידם הוא לטפל באכיפה במחוז שבו הם עובדים.
- 2 מפקחים לבדיקת זיהום אוויר מכלי-רכב;
- מינהלן וסגל, שבו 7 עובדים.

2.2 אמצעים ותפקידים

המשטרה הירוקה עורכת מבצעים, אוספת ראיות ומלווה את הטיפול בעברייני הסביבה עד להעמדתם לדין. מפקחי המשטרה הירוקה מצוידים בכלי-רכב 4X4, בציוד לתיעוד ולאיסוף ראיות (מצלמות, מצלמות וידאו, מערכת טלוויזיה במעגל סגור), בציוד ניווט ובנשק להגנה עצמית.

תחומי הפיקוח וההרתעה של המשטרה הירוקה:

1. ביצוע פעולות של פיקוח סביבתי בתחומים שהמשרד להגנת הסביבה מטפל בהם, כגון ניקיון, מים ושפכים, חומרים מסוכנים (חומ"ס) וסביבה חקלאית.
2. מתן מענה אכיפתי עצמאי בתחומים שהמשרד להגנת הסביבה מופקד עליהם אך הם אינם בטיפול שוטף של המחוזות, כגון פיקוח על עבודות אסבסט; פיקודן על מכלי משקה; שילוט דרכים.

² מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, www.sviva.gov.il, תאריך כניסה: 22 בדצמבר 2007.

³ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

⁴ מהמידע שנמסר לנו מהמשרד להגנת הסביבה, לא ברור לחלוטין אם הסכום של 500,000 ש"ח הוא תקציב אשכול האכיפה כולו או תקציב המשטרה הירוקה בלבד.

3. עריכת מבצעי אכיפה וקיום פעילות מרוכזת במגוון נושאים סביבתיים, על-פי יעדים שקובעים מטה המשרד והגורמים המקצועיים במחוזות. לעתים המבצעים נעשים על-ידי המשטרה הירוקה בלבד ולעתים הם בשיתוף פעולה עם גורמי אכיפה אחרים. המבצעים נערכים על-פי תוכנית מבצעים רבעונית המופקת במטה המשטרה הירוקה, אשר מפורטים בה מבצעים בפריסה ארצית ומבצעים צוותיים או מחוזיים.

2.3. שיתוף פעולה עם גורמים אחרים

נוסף על שיתוף פעולה עם מחוזות המשרד להגנת הסביבה, רבות מהפעולות של המשטרה הירוקה הן בשיתוף פעולה עם גורמים אלו:

- רשויות מקומיות;
- איגודים ויחידות סביבתיות;
- משטרת ישראל (המדור לאיכות הסביבה וגופים נוספים, כגון היחידה הארצית לפשיעה כלכלית ויחידת אתג"ר);
- רשות הטבע והגנים⁵;
- מינהל מקרקעי ישראל.

2.4. הכשרות

מפקחי המשטרה הירוקה משתלמים במהלך השנה בתחומים אלו:

- תחומים סביבתיים שהמשרד להגנת הסביבה מופקד עליהם, כגון דיגום סביבתי ופיקוח על אסבסט;
- תחומים הקשורים להיבטים מבצעיים, כגון חקירות והיבטים משפטיים של הפעילות (למשל דיני ראיות והוראות חוק סדר הדין הפלילי).

2.5. סמכויות

סמכויות המשטרה הירוקה נובעות מהסמכת מפקחיה על-ידי השר להגנת הסביבה והשר לביטחון הפנים.

סמכות האכיפה הפלילית מיושמת בשלושה כלים מרכזיים:

- מסירת הודעות תשלום קנס ודוחות עבירה;
- פתיחת תיקי חקירה;
- תפיסת כלי-רכב המעורבים בעבירות סביבתיות (בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל).

⁵ המשטרה הירוקה עובדת בשיתוף פעולה עם הסיירת הירוקה, שרשות הטבע והגנים מפעילה עם מינהל מקרקעי ישראל, קרן קיימת לישראל, משרד הביטחון ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

על מפקחי המשטרה הירוקה יש מגבלה מסוימת באכיפת מפגעים סביבתיים, ולעתים עליהם להסתייע במשטרת ישראל. 8 שוטרים ממשטרת ישראל עובדים עם המשטרה הירוקה ומקבלים משכורת מהמשרד להגנת הסביבה. שיתוף הפעולה הזה נדרש כדי לתפוס חפצים וכלי-רכב המעורבים בעבירות סביבתיות, להוציא צווי חיפוש, לתפוס מסמכים ולבצע עיכוב או מעצר.⁶

3. פעילות המשטרה הירוקה⁷

נציג את פעילות המשטרה הירוקה בשלושה חלקים: מתן הודעות תשלום קנס, פתיחת תיקי חקירה ופעילות פיקוח והרתעה.

3.1. הודעות תשלום קנס

במפגעים שהם תוצאה של עבירה נקודתית ויש להם מאפיינים מסוימים, הנוגעים בין השאר לסדר הגודל של המפגע, למהות העבירה, לתדירות העבירה ולמהות עיסוקו של מעוול הסביבה – נמסרות הודעות תשלום קנס בגובה של 250–8,000 ש"ח.

להלן סוגי הודעות תשלום הקנס שמוסרים מפקחי המשטרה הירוקה:

<u>שם הצו</u>	<u>גובה הקנס האפשרי</u>
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – שמירת הניקיון), התש"ס–2000	250–8,000 ש"ח
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – תנאים תברואתיים בתחנות דלק), התשס"א–2001	660 ש"ח
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – מניעת מפגעי יתושים), התשס"א–2001	1,500–3,000 ש"ח
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – זיהום אוויר מכלי רכב בדרך), התשס"א–2001	500–1,500 ש"ח
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – פיקדון על מכלי משקה), התשס"ב–2002	330–660 ש"ח
צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – פינוי יריעות ניילון), התשס"ד–2003	500–960 ש"ח

⁶ אשכול אכיפה במשרד להגנת הסביבה מקדם את הרחבת הסמכויות למפקחי המשטרה הירוקה, כדי לאפשר להם לפעול ללא תלות בגורמי אכיפה מקבילים.

⁷ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

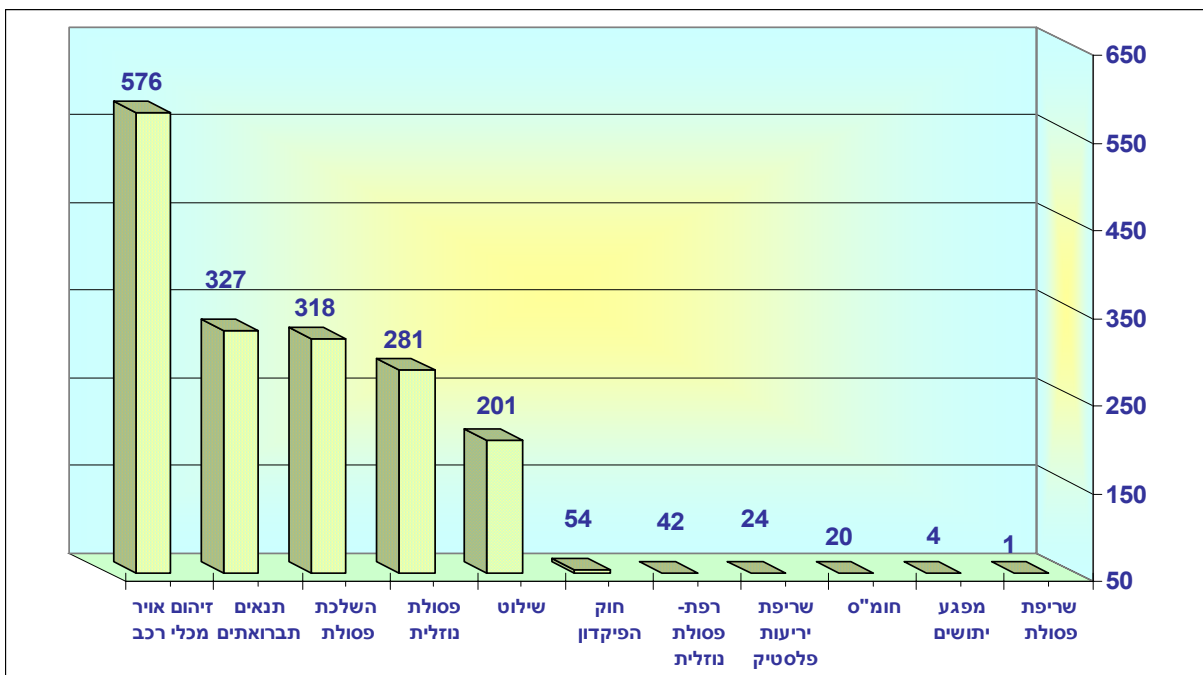
למפקחי המשטרה הירוקה, כמו לפקחי הרשויות המקומיות שהוסמכו לכך ולשוטרי משטרת ישראל, יש סמכות לתת למעוולי סביבה דוחות והודעות תשלום קנס בשטח. בדוחות אלו נקוב סכום הקנס שיש לשלם.

לעומת זאת, נאמן ניקיון, למשל, אינו מוסמך לתת הודעת תשלום קנס למעוולי סביבה, אלא רק דוח עבירה. דוח זה מטופל לאחר מכן במערך ברירות המשפט של אשכול האכיפה במשרד להגנת הסביבה.

רוב הדוחות והודעות תשלום הקנס של המשטרה הירוקה הם מסוג ברירת משפט. בדוחות אלו ניתנת האפשרות שלא לשלם את הקנס אלא לעמוד למשפט.⁸ כל בקשה להישפט מועברת מהמשרד להגנת הסביבה למשרד עורכי דין פרטי, והוא ממשיך את הטיפול בנושא.⁹

לדוגמה, על עבירות קלות, למשל השלכת בדלי סיגריות ברחוב, לא יוגש כתב אישום אלא תימסר הודעת תשלום קנס למעוול הסביבה. הודעה זו היא מסוג ברירת משפט, ולכן האדם רשאי לבקש להישפט במקום לשלם את הקנס. במקרה כזה, מטיפול ישיר של המשרד להגנת הסביבה יועבר הנושא לטיפול באמצעות משרד עורכי דין פרטי כאמור.

בשנת 2005 הוציאו מפקחי המשטרה הירוקה 2,008 הודעות תשלום קנס ו-2,094 דוחות עבירה.¹⁰ בשנת 2006 הוציאו מפקחי המשטרה הירוקה 1,848 הודעות תשלום קנס, בחלוקה לסוגי עבירות כדלהלן:



בשנה זו הוציאו מפקחי המשטרה הירוקה 1,963 דוחות עבירה.

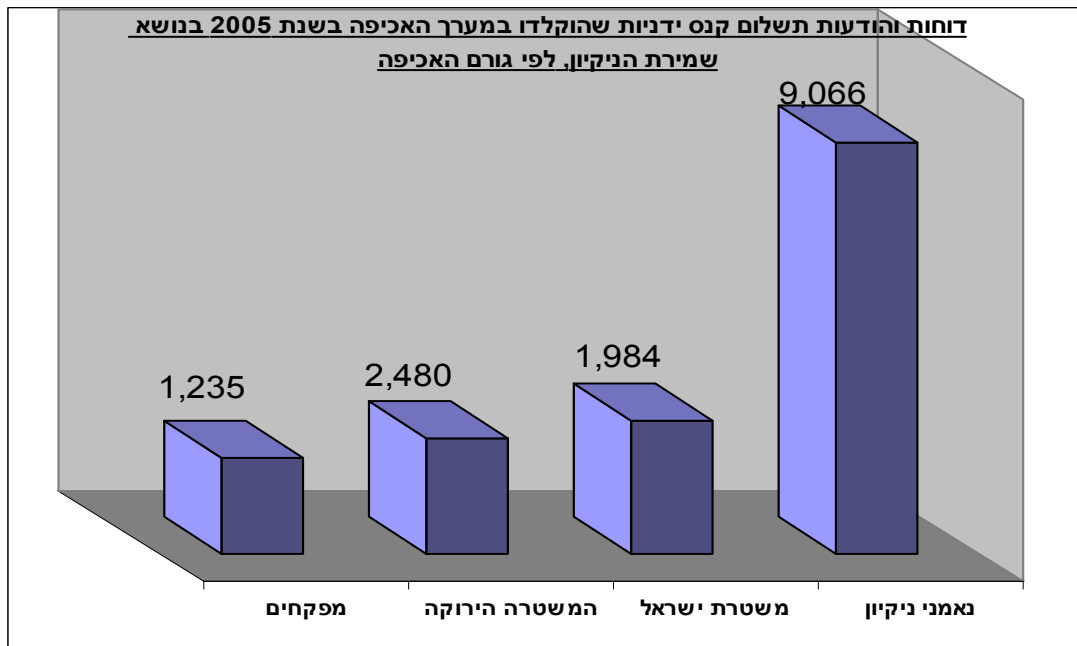
⁸ דוח חנייה, לדוגמה, הוא מסוג ברירת משפט. מקבל הדוח יכול לשלם את הקנס או לבקש לעמוד למשפט במקום זאת.

⁹ דוחות בנושא זיהום ים הם דוחות מסוג ברירות קנס, כלומר, הדוח הוא זימון לבית-משפט, וניתנת אפשרות שלא לעמוד לדין אלא לשלם קנס. כאמור, רוב הדוחות הם מסוג ברירת משפט.

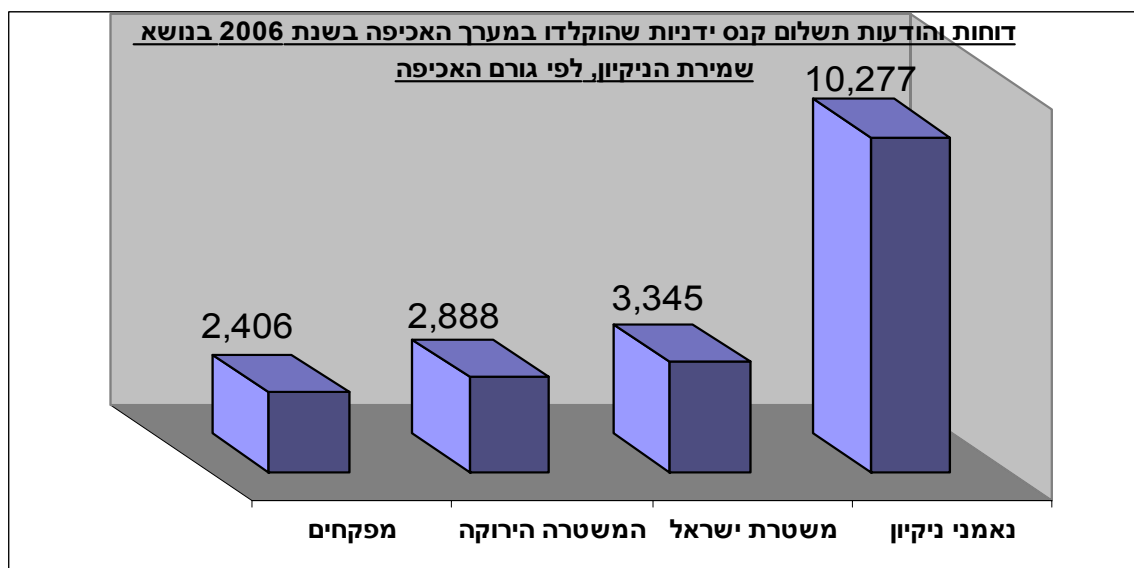
¹⁰ את דוחות העבירה לא ניתן, כנראה, להציג בפילוח לנושאים כמו את הודעות תשלום הקנס. ולכן פילוח זה חסר לגבי 2005 ולגבי 2006.

הן הדוחות והודעות תשלום הקנס שמפקחי המשטרה הירוקה ושוטרי משטרת ישראל נותנים בשטח והן דוחות העבירה שגופים שונים, כגון נאמני ניקיון, שולחים למשרד להגנת הסביבה, מוקלדים במחשבי המשרד להגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה מסר לנו נתונים רבים על האכיפה, בפילוחים שונים. נציג כמה מהם.

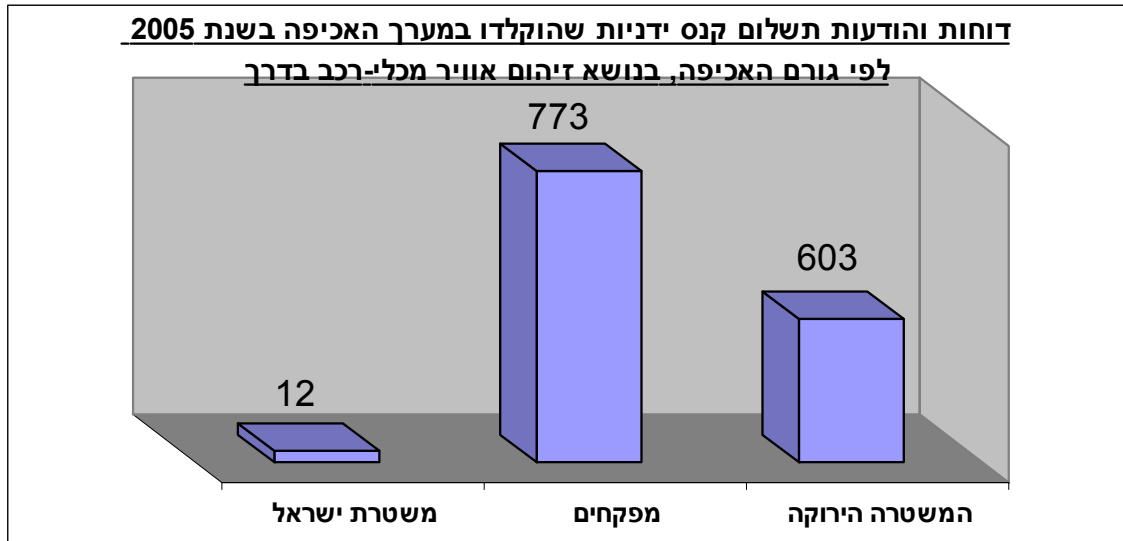
להלן תרשים המציג את מספר הדוחות והודעות תשלום הקנס בנושא שמירת הניקיון שהוקלדו במערך האכיפה בשנת 2005. יצוין כי מספר הדוחות שנמסרים גדול ממספר הדוחות שמוקלדים לאחר מכן. דוחות שבהם נמצאים ליקויים או שלא מוכחים בהם יסודות העבירה נגזים לפני הקלדתם.



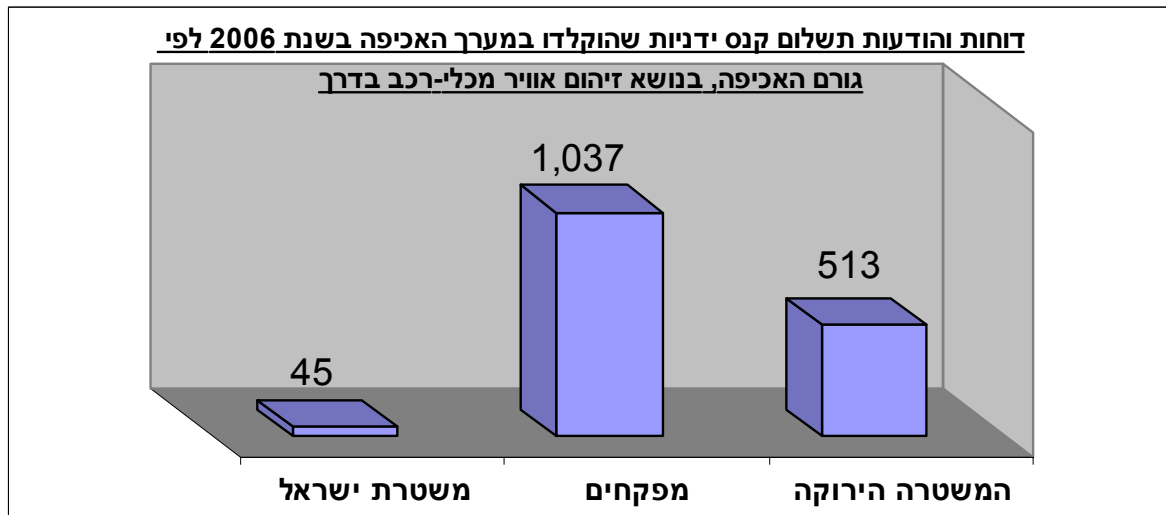
בתרשים שלהלן: מספר הדוחות והודעות תשלום הקנס בנושא שמירת הניקיון שהוקלדו במערך האכיפה בשנת 2006:



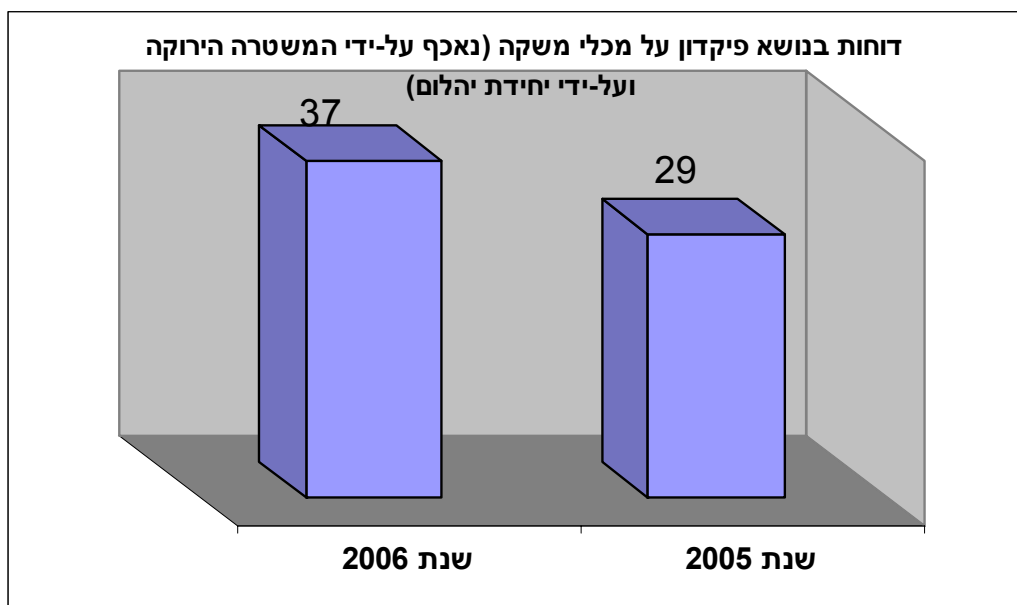
להלן תרשים המציג את מספר הדוחות והודעות תשלום הקנס בנושא זיהום אוויר מכלי-רכב, שהוקלדו במערך האכיפה בשנת 2005:



בתרשים שלהלן מספר הדוחות והודעות תשלום הקנס בנושא זיהום אוויר מכלי-רכב, שהוקלדו במערך האכיפה בשנת 2006:



להלן תרשים המציג את מספר הדוחות בנושא פיקדון על מכלי משקה, בשנים 2005–2006:



3.2. פתיחת תיקי חקירה¹¹

מפקחי המשטרה הירוקה מוסמכים לפתוח בחקירה בתוקף סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) לגבי חוקים סביבתיים ותקנות שהותקנו מכוחם, ואלו הם:

- חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד–1984;
- חוק המים, התשי"ט–1959;
- חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב–1962;
- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח–1968;
- חוק למניעת מפגעים, התשכ"א–1961;
- פקודת בריאות העם, 1940;
- חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט–1999;
- חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג–1993;
- חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ו–2007;
- חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו–1966.

¹¹ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

תיקי חקירה נפתחים כנגד תאגידים, עסקים, רשויות מקומיות וגורמים פרטיים בגין מפגעים סביבתיים נקודתיים או מתמשכים, בסדרי גודל ובתחומים מגוונים. תיקי החקירה נפתחים במשטרה הירוקה באחד משני המקרים האלה:

- אם אכיפה מינהלית של מחוזות המשרד להגנת הסביבה לא הביאה לסילוק המפגע. הנושא מועבר לטיפול המשטרה הירוקה לשם אכיפה פלילית.
- אם מפקחי המשטרה הירוקה יוזמים פתיחת תיק כזה בכפוף לנסיבות, לאו דווקא לאחר פעולה מינהלית קודמת.¹²

להלן טבלה המציגה את מספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה בכל שנה, לפי מחוז:

שנה	מחוז צפון	מחוז חיפה	מחוז מרכז	מחוז תל-אביב	מחוז ירושלים	מחוז דרום	סה"כ
2002	53	44	43	46	49	42	277
2003	61	82	82	51	50	43	369
2004	53	43	47	33	20	33	229
2005	45	34	17	17	15	48	181¹³
2006	26	31	27	14	12	27	137
2007	27	22	25	12	16	29	151¹⁴

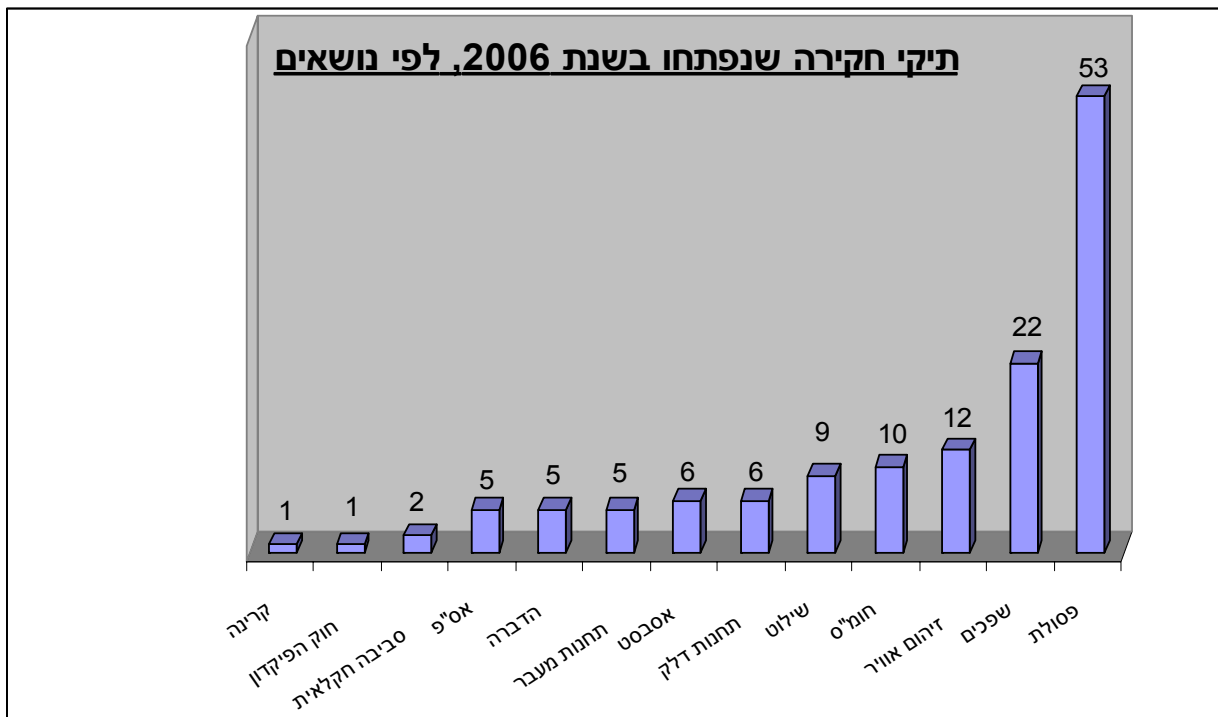
בטבלה בולטת בבירור מגמה של ירידה במספר תיקי החקירה שנפתחים בכל שנה. לדברי המשרד להגנת הסביבה, הירידה היא בשל שימוש באכיפה שאינה פלילית בחלק לא מבוטל מהמקרים. נוסף על כך, יש חוסר התאמה בין הגידול במטלות המשטרה הירוקה – למשל החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים ותקנות היטל הטמנה, שנכנסו לתוקף בשנת 2007 – לבין מצבת כוח האדם שלה.

¹² בשנת 2005, 37% מתיקי החקירה נפתחו ביוזמת המשטרה הירוקה והשאר נפתחו ביוזמת מחוזות או אגפים במשרד להגנת הסביבה. בשנת 2006, 70% מתיקי החקירה נפתחו ביוזמת המשטרה הירוקה והשאר נפתחו ביוזמת מחוזות או אגפים במשרד להגנת הסביבה.

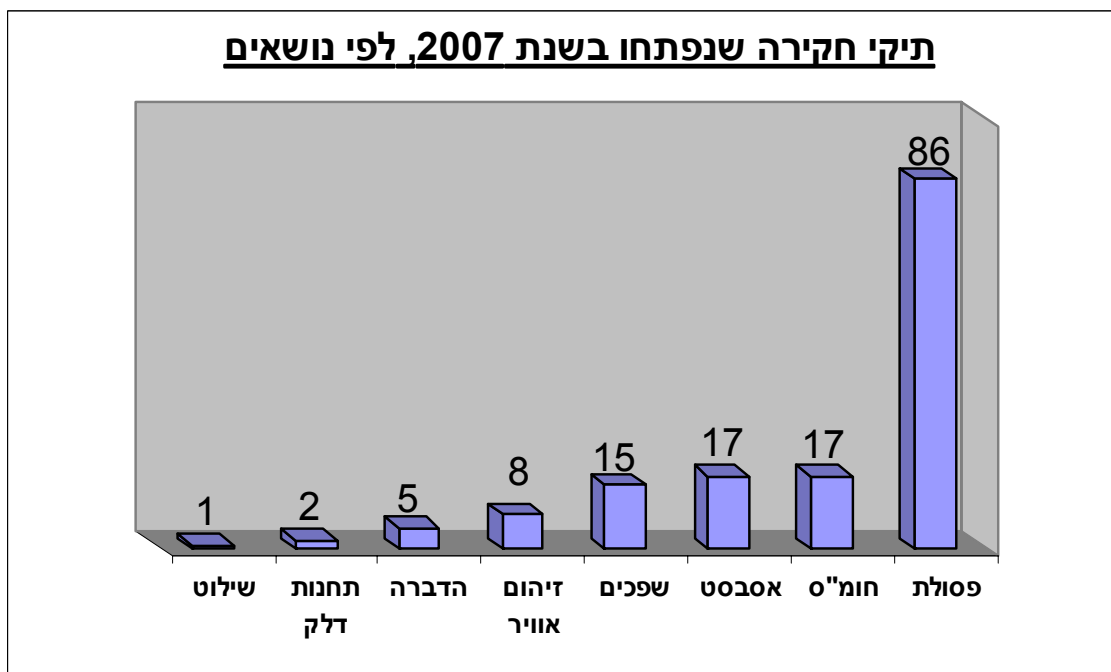
¹³ נתון זה כולל חמישה תיקי חקירה שנפתחו במשרד להגנת הסביבה ללא שיוך מחוזי.

¹⁴ נתון זה כולל 20 תיקי חקירה נוספים, לפי הנתונים העדכניים שמסר לנו סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה ב-23 בדצמבר 2007.

להלן תרשים המציג את התפלגות תיקי החקירה שפתחה המשטרה הירוקה בשנת 2006 לפי נושאים:



להלן תרשים המציג את התפלגות תיקי החקירה שפתחה המשטרה הירוקה בשנת 2007 לפי נושאים:



הטיפול בתיקי החקירה נמשך בהעברת החומר ללשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה לשם הגשת כתב אישום, סגירת התיק או המרה לדוחות ברירת משפט. בשלב זה הלשכה עשויה להחליט להימנע מלהגיש כתב אישום ומלנהל הליכים בבית-המשפט ותחת זאת לחייב את מעוול הסביבה בתשלום קנס.¹⁵

לדוגמה, בנושא זיהום האוויר, עבירה על החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961,¹⁶ יכולה לגרור פתיחת תיק חקירה. לאחר איסוף הראיות, המשטרה הירוקה ממליצה ללשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה על המשך הטיפול. הלשכה המשפטית מחליטה אם יוגש כתב אישום, אם ייסגר התיק או אם תהיה המרה לברירת משפט.¹⁷ אם המשרד להגנת הסביבה מחליט להגיש כתב אישום כנגד מעוולי סביבה, הוא עושה זאת באמצעות תובעים חיצוניים שקיבלו הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה לייצג את המדינה בהליכים אלה.¹⁸

יצוין כי המשרד להגנת הסביבה בוחר באכיפה פלילית כאשר נגרם נזק של ממש או כאשר העבירה נמשכת.¹⁹

3.3 פיקוח והרתעה²⁰

להלן דוגמאות לפעולות פיקוח והרתעה של המשטרה הירוקה בשנים 2005–2006 :

- ביקורת במאגרי ביוב ;
- טיפול בגלישת שפכים ;
- טיפול בגלישת שפכים מרפתות ;
- ביקורים ברפתות ;
- ביקורים באתרים לסילוק פסולת ;
- סגירת אתרים לסילוק פסולת ;
- ביקורת בתחנות מעבר ;
- טיפול באירועי חומרים מסוכנים ;
- טיפול באירועי אסבסט ;

¹⁵ ברשות מרכז המחקר והמידע של הכנסת יש רשימה של תיקי החקירה שהומרו לברירות משפט בשנים 2005–2006.

¹⁶ החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, המכונה חוק כנוביץ', הוא חוק פלילי במהותו.

¹⁷ לגבי עבירה פלילית בגין זיהום אוויר, סעיף 11 בחוק האמור קובע עונש מאסר של עד שישה חודשים או קנס של כ-200,000 ש"ח. אם תאגיד עבר את העבירה, הקנס מוכפל. זיהום אוויר מצד מפעל בנסיבות מחמירות יותר יכול לגרור קנס גבוה פי ארבעה.

¹⁸ מדובר בכעשרה משרדי עורכי דין אשר זכו בתפקיד במעין מכרז ואשר המשרד להגנת הסביבה קיבל לשם העסקתם את אישורה של הוועדה להעסקת עורכי דין חיצוניים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים.

¹⁹ יצוין כי אם הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה מחליטה שתיק החקירה יומר מאכיפה פלילית לאכיפה אחרת – אכיפה מינהלית או ברירת משפט – התיק נשאר בתחום הפלילי, אולם העבירה אינה נרשמת במרשם הפלילי.

²⁰ נוסף על תיקי החקירה המוצגים לעיל, תיקי חקירה אחדים נפתחים על-ידי אגף ים וחופים של המשרד להגנת הסביבה. ברשותנו דוחות נוספים המציגים את סטטוס הטיפול בתיקי חקירה, בפילוחים שונים.

²⁰ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

- סיורים משותפים ;
- ביקורים וביקורת במפעלים ;
- ביקורת בתחנות דלק ;
- ניטור דגירות יתושים ;
- ביקורת על יישום חוק הפיקדון ;
- חיסול מפגעים ;
- עבודה בניידת עשן ;
- טיפול בתלונות הציבור ;
- התראות הנוגעות לשילוט ;
- הסרת שילוט.

לכל סוג פעילות המפורט לעיל קיבלנו נתונים כמותיים, המתייחסים לשנים 2005 ו-2006. נתונים אלו לא היו ברורים לנו ; בשל קוצר הזמן לא עלה בידנו לברר את מהותם ובחרנו שלא להציגם במסמך.

3.3.1. השלכה פירטית של פסולת

בשנים 2006–2007²¹ הוגברו המאמצים לאכוף את ההוראות בנוגע להשלכת פסולת פירטית, ונתפסו 66 כלי-רכב ועבריינים סביבתיים.²² הפעילות האמורה נעשית בשיתוף פעולה עם המדור להגנת הסביבה של משטרת ישראל. שיתוף פעולה זה מאפשר שימוש בסמכויות שאינן מוקנות למפקחי המשטרה הירוקה, כגון הסמכות לתפוס כלי-רכב.²³

יצוין כי כמות פסולת הבניין הנוצרת בישראל, ובכלל זה עודפי עפר, מוערכת בכ-7.5 מיליוני טונות בשנה. כ-80% מהפסולת מושלכת בשטחים פתוחים, בשדות ובצד הדרך. לא ברור כמה פסולת בניין נמצאה בעשרות כלי-הרכב שנתפסו בשנתיים האחרונות, אולם כפי הנראה מדובר ב"טיפה בים".

להלן נתונים על מספר התפיסות של כלי-רכב המעורבים בהשלכה פירטית של פסולת, בחלוקה למחוזות:²⁴

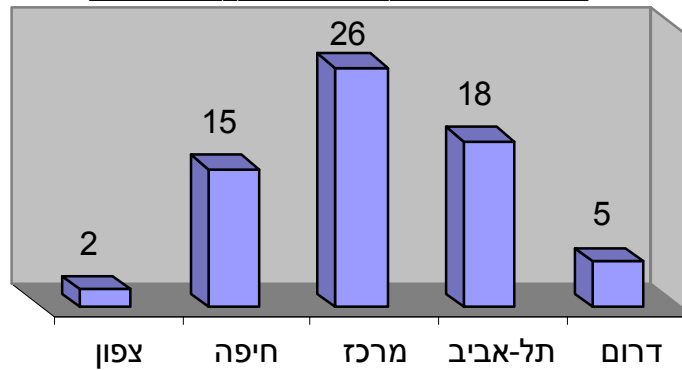
²¹ לא ברור עד איזה חודש בשנת 2007.

²² הכוונה היא למספר האירועים שבהם נתפסו כלי-רכב המעורבים בהשלכה פירטית של פסולת. מספר כלי-הרכב גדול יותר בכמה עשרות.

²³ מתוקף סעיף 32 לחוק סדר הדין הפלילי.

²⁴ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

**מספר כלי-הרכב שהיו מעורבים בהשלכה פירטית של פסולת
ושנתפסו בשנים 2006-2007, לפי מחוזות**

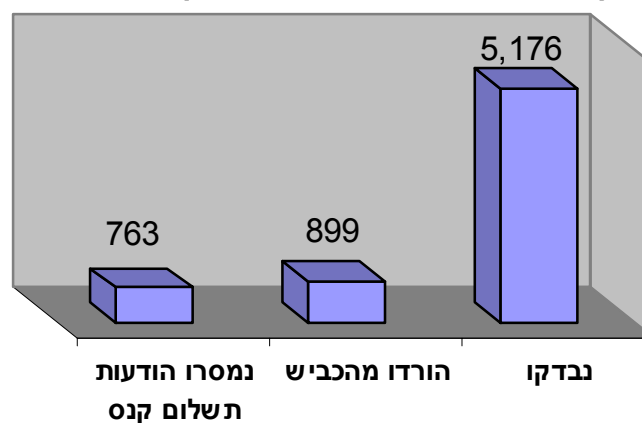


3.3.2. בדיקת זיהום אוויר מכלי-רכב

המשטרה הירוקה מפעילה שלוש או ארבע ניידות לצורך בדיקות זיהום אוויר בצד הדרך.²⁵ בדרך כלל אנשי המשטרה הירוקה או שוטרי המדור לאיכות הסביבה במשטרת ישראל עוצרים כלי-רכב ועורכים להם "בדיקה בהאצה חופשית". בבדיקה זו מעבירים את הרכב להילוך סרק, מנקים שאריות פליטה מצינור הפליטה של הרכב, לוחצים את דוושת התאוצה למהירות המקסימלית של המנוע ומודדים את ערך הפליטה. חוזרים על הפעולה 3-5 פעמים ורושמים את הערכים הנמדדים במחשב. זמן הבדיקה הכולל הוא כ-10 דקות.²⁶

האכיפה משמעה, בין השאר, מסירת הודעות תשלום קנס ואף הורדת כלי-הרכב המזהמים מהכביש, אם יש צורך בכך. להלן נתונים על מספר כלי-הרכב שנבדקו בצד הדרך על-ידי ניידות המשטרה הירוקה, על מספר כלי-הרכב שהורדו מהכביש ועל מספר הודעות תשלום קנס שנמסרו לנהגים לאחר הבדיקה, בשנת 2006:²⁷

בדיקות זיהום אוויר מכלי-רכב בצד הדרך, בשנת 2006



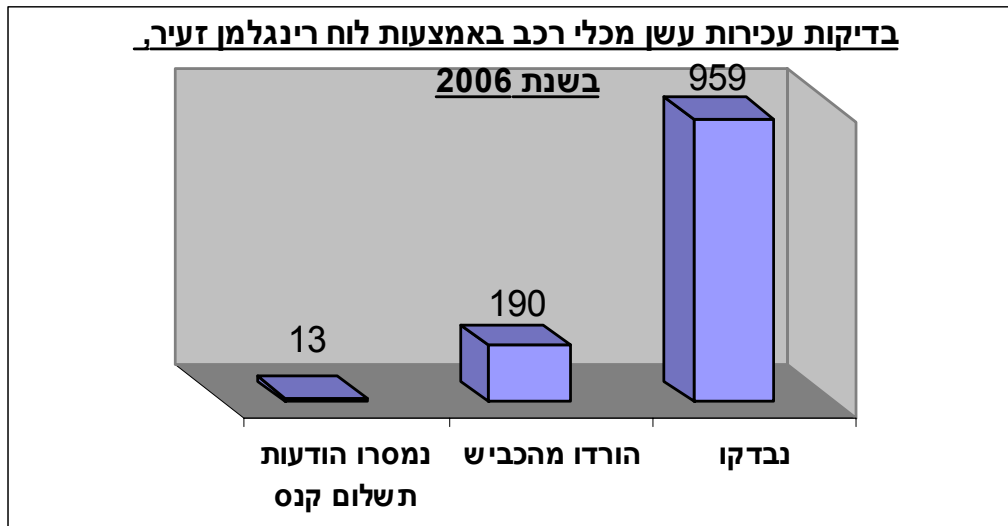
²⁵ לרוב מדובר ברכבי דיזל.

²⁶ אבי מושל, סגן ראש אגף איכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007.

²⁷ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

נוסף על ניידות המשטרה הירוקה, אשר עורכות בדיקות זיהום אוויר בצד הדרך, המשרד להגנת הסביבה מפעיל שתי ניידות בשיתוף הרשויות המקומיות. ניידת אחת מופעלת בגוש-דן וניידת אחת מופעלת בירושלים, וגם בהן בודקים זיהום אוויר מכלי-רכב בצד הדרך.²⁸ לא ברור אם הנתונים לעיל כוללים את הפעילות המשותפת עם ניידות הרשויות המקומיות.

נוסף על בדיקות זיהום אוויר בצד הדרך, יש במשטרה הירוקה מפקח קבוע המבצע בדיקות של עכירות עשן הפליטה מכלי-רכב, באמצעות לוח רינגלמן זעיר.²⁹ נוסף על המפקח האמור, כמה פקחים הוסמכו לערוך בדיקות באופן כזה, והם עושים זאת במהלך עבודתם ולא כמטרה ראשית. להלן נתוני בדיקות של עכירות עשן הפליטה של כלי-רכב באמצעות לוח רינגלמן זעיר, בשנת 2006:³⁰



4. נקודות לדיון

השפעת הרשויות המקומיות על הגנת הסביבה

לשם הכנת המסמך, ביקשנו מהמשרד להגנת הסביבה רשימה של אמצעי האכיפה שהוא נוקט כנגד רשויות מקומיות. מפאת קוצר הזמן לא עלה בידי המשרד להשיב לנו על כך. להלן כמה דוגמאות לפסקי-דין משמעותיים שניתנו בשנת 2006 כנגד רשויות מקומיות בגין עוולות סביבתיות:

²⁸ אבי מושל, סגן ראש אגף איכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007.

²⁹ לוח נישא, המשמש לבדיקת גוון עשן הפליטה של כלי-רכב. הלוח הוא בעל רשת שתי וערב של קווים שחורים. הרשת הולכת ונעשית צפופה ובאמצעה פתח. הבודק צופה בעשן העולה מכלי-רכב מסוים, משווה את דרגת כהותו ללוח שבידיו וכך יודע את דרגת ההשחרה של העשן שאותו כלי-רכב פולט. זוהי הבדיקה היחידה המבוצעת תוך כדי נסיעה. בדיקה זו של פליטת עשן מכלי-רכב בתנועה אינה נעשית במכוני הרישוי לכלי-רכב. נוסף על עובד המשטרה הירוקה, עורכים בדיקות אלו, מעת לעת, פקחים נוספים, ממונה זיהום אוויר מכלי-רכב אבי מושל ואנשי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

³⁰ יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007.

- על המועצה האזורית גליל-עליון הוטל קנס בסך 200,000 ש"ח, בגין זיהום מקורות מים. נקבע כי אם תהיה הפרה נוספת בשלוש השנים הבאות, הרשות המקומית תיקנס ב-250,000 ש"ח. ראש הרשות המקומית ומנהל מחלקת הביוב חויבו לתת 150 שעות לתועלת הציבור כל אחד.
- המועצה האזורית חוף-הכרמל הורשעה בגין גלישת ביוב, והוטל עליה קנס בסך 35,000 ש"ח.³¹
- על המועצה המקומית בנימינה³² הוטלו קנס בסך 60,000 ש"ח והתחייבות לשלם 120,000 ש"ח אם העבירה תישנה.
- על המועצה המקומית עוספייה³³ הוטל קנס בסך 25,000 ש"ח בגין ניהול תחנת מעבר פירטית והתחייבות לשלם 50,000 ש"ח אם העבירה תישנה. קנסות הוטלו גם על ראש הרשות המקומית ועל מנהל מחלקת התברואה.

לדעתנו הגברת יכולת האכיפה הסביבתית של הרשויות המקומיות והעברת כספי הקנסות שיגבו ישירות לקופותיהן יהוו תמריץ בעבורן לדאוג לסביבה ולהגן עליה.

אכיפה סביבתית בארצות-הברית

לשם השוואה, להלן סקירה קצרה של האכיפה הסביבתית בארצות-הברית בענייני זיהום אוויר. חוק אוויר נקי (Clean Air Act), שתוקן לאחרונה בשנת 1990, מטיל חובות הן על הסוכנות הפדרלית להגנה על הסביבה (Environmental Protection Agency – להלן: EPA) והן על המדינות. **האכיפה בארצות-הברית היא במישורים שונים: אזרחי, מינהלי ופוליטי, הן ברמה הפדרלית והן ברמת המדינות**, ובחוק זה מורחבים אמצעי האכיפה. אם המדינה אינה אוכפת את החוק, ל-EPA יש סמכות להתערב ולקבל עליו את תפקידה. נוסף על הסמכות לתבוע מקורות פליטה המפרים את הוראות החוק, הציבור הרחב רשאי לתבוע את EPA או את המדינה בגין אי-אכיפה הולמת.

כיום, אכיפת החוק בארצות-הברית היא בעיקרה במישור האזרחי ובמישור המינהלי, ואין שימוש רב באמצעי אכיפה במישור הפוליטי.³⁴ האכיפה של הגבלת זיהום האוויר באיחוד האירופי דומה למדי לאכיפה בארצות-הברית: האיחוד האירופי מספק למדינות מגוון רחב של כלי אכיפה – פלילית, אזרחית ומינהלית.

החקיקה בישראל בענייני איכות סביבה מאפשרת אכיפה פלילית או אכיפה מינהלית מצומצמת יחסית.³⁵ **הרחבת אפשרויות האכיפה הסביבתית בישראל עשויה להביא תועלת.**³⁶

³¹ בתחילה נקנסה הרשות המקומית ב-5,000 ש"ח. לאחר ערעור הוגדל הקנס ל-35,000 ש"ח.

³² כיום נקראת הרשות בנימינה-גבעת-עדה.

³³ כיום נקראת הרשות עיר-הכרמל.

³⁴ אמצעי אכיפה מינהליים הם למשל צו מינהלי (Administrative Order) שבו אמור להינתן לגורם המזהם די זמן לנקוט אמצעים מתאימים כדי לעמוד בדרישות החוק; קנס מינהלי ש-EPA מוסמך להטיל במקרים מסוימים; צו בהסכמה (Settlement and Consent Orders), שהוא קנס על הפרות שנעשו בעבר, אשר גובהו נקבע בהסכמה בין EPA לגורם המזהם; תוכנית מפורטת לעמידה בדרישות, ובכלל זה לוח זמנים, הגבלות פליטה ודרישות נוספות; קביעה בהסכמה של קנסות על תנאי אשר יושתו בגין אי-עמידה בדרישות הצו שבהסכמה.

אמצעי אכיפה אזרחיים הם קנסות אזרחיים וצווים שיפוטיים (Civil Penalties and Judicial Orders).

³⁵ הזימון לשימוע במשרד להגנת הסביבה אינו מעוגן בחוק.

מקורות

- יצחק בן-דוד, סמנכ"ל אכיפה במשרד להגנת הסביבה, מכתב, 23 בדצמבר 2007 ;
- עו"ד איילת בן-עמי, ראש ענף אכיפה, מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007 ;
- אבי מושל, סגן ראש אגף איכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2007 ;
- אגף תיאום ואכיפה, דוח סיכום פעילות שנת 2006, אשכול אכיפה במשרד להגנת הסביבה, באתר האינטרנט
http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/ModulKvatzim/p0425_1.pdf, תאריך כניסה : 13 בדצמבר 2007 ;
- הצעת החוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ז–2007 (פ/17/2384), של חה"כ דב חנין וקבוצת חברי הכנסת; הונחה על שולחן הכנסת ב-19 במרס 2007 ;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התמודדות כוללת עם זיהום אוויר בחקיקה של ארצות-הברית, של האיחוד האירופי ושל ישראל", כתב אורי טל, 22 באפריל 2007 ;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תקנות זיהום אוויר מכלי-רכב – הסבר מונחים", כתב אורי טל, 16 באוקטובר 2006.

³⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התמודדות כוללת עם זיהום אוויר בחקיקה של ארצות-הברית, של האיחוד האירופי ושל ישראל", כתב אורי טל, 22 באפריל 2007.