

ברק - שפירא, משרד עורכי דין
Barak - Shapira, Law Office

שירי שפירא, עו"ד
אמיר ברק, עו"ד
ערן בן ארי, עו"ד

19 מאי 2015

לכבוד

מר אוריאל בן-חיים

חקלאות, קיימות וסביבה

מרכז המועצות האזוריות בישראל

באמצעות דואר אלקטרוני

הנדון: חוות דעת בנושא פסולת חקלאית

שלום רב,

נתבקשנו לחוות את דעתנו האם רשות מקומית בכלל ומועצות אזוריות בפרט מחויבות בהנחת, איסוף ושינוע מתקני אצירה לפסולת חקלאית וכן בהקמת פתרונות קצה לטיפול בפסולת החקלאית כאשר העלות לכל ההליך מוטלת על הרשות המקומית. בחוות דעת זו נתייחס לשלבי ההקמה, האיסוף והטיפול בפסולת החקלאית, כולל הקמת פתרונות קצה - כהליך הטיפול בפסולת חקלאית.

כמו כן, נתבקשנו להתייחס לסוגיה האם ניתן להטיל את הליך הטיפול בפסולת חקלאית על החקלאי, כלומר לחייב את החקלאי בפינוי עצמי של הפסולת החקלאית.

להלן תשובתנו:

1. הרשות המקומיות מספקת שירותים מסוימים לתושב. בין השאר, שירותי איסוף ופינוי פסולת. סעיף 242(2) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – "פקודת העיריות") קובע כי "בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העיריה פעולות אלה: (2) תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד פינוי כאמור". כמו כן ס' 242(4) לפקודת העיריות מציין כי העיריה "תתקין ותקיים במצב טוב ומותקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות". מועצה אזורית תפנה פסולת בתחום שיפוטה בהתבסס על סמכויותיה הכלליות, כקבוע בסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן – "צו המועצות האזוריות"), לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה האזורית.

2. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק שמירת נקיון") הוסיף על חובה זו וקבע כי על הרשות המקומית לקבוע "אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו" (סעיף 7א) לחוק שמירת נקיון).

3. עם זאת, קיימת הבחנה בין פסולת ביתית לפסולת חקלאית, נשוא חוות דעת זו. מהמידע שהעברתם עלינו עולה כי אין מדובר בתוצר לוואי פשוט. מדובר בפסולת מורכבת, בעלת נפחים גדולים ועלות איסוף ושינוע גדולה משמעותית מפסולת ביתית. כלומר, הקמת מתקנים לאיסוף פסולת חקלאית, איסופה ופינוייה תטיל עלויות כלכליות גדולות על הרשות המקומית ובעקיפין על תושבי הרשות. יתרה מכך, פסולת חקלאית כוללת לעיתים פסולת בעלי חיים ופגרים הדורשת הליך טיפול בפסולת מקצועי ונפרד לעניין זה.

4. בבג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים [פורסם בנבו] (להלן – "בג"צ חולון") בחר בית המשפט לדון בנושא זה בהקשר של פסולת מפעל. בית המשפט קיבל את עמדת המדינה לעניין החרגת פסולת המפעל מחובת הרשות המקומיות לאיסוף ופינוי הפסולת הביתית וקבע: "ההבחנה המוצעת כאן על-ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא **הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי יצור**. כיום, לא יכול להיות עוד ספק שהטיפול בפסולת שהיא תולדה של תהליכי יצור היא אחת העלויות של תהליכים אלו, לא פחות מתשומות ייצור אחרות, כדוגמת חשמל, חומרי גלם וכו'. **ההנחה שפינוי הפסולת כולו אמור להיות מונח לפתחה של הרשות המקומית מבטאת תפיסה שאבד עליה הכלח, לפיה פינוי הפסולת הוא כביכול אך תוצר לוואי פשוט (ואף לא יקר במיוחד) של תהליך הייצור**. כשם שלא מצופה מהרשות המקומית לספק ולממן את חומרי הגלם של המפעל, כך גם אין לצפות שהיא תהיה חייבת במימון פינוי התוצרים הנובעים מן השימוש בחומרי הגלם. **אכן, גם מפעל זכאי לקבל שירותים של פינוי אשפה כחלק מהיותו גורם שפעיל בתחום המוניציפאלי. אולם, יש מקום להבחנה בין פינוי אשפה "בסיסי" לבין פינוי שמהווה המשך של תהליך הייצור**."

כלומר, בית המשפט בחר להבדיל בין שירותים אשר נכללים במסגרת סל האשפה "הבסיסי" אשר ניתן לתושב לעומת שירותים אשר מוחרגים מסל שירותים זה. בית המשפט בחר להוציא את האיסוף והפינוי של פסולת מפעל מסל האשפה "הבסיסי" וזאת בשל העלויות הגבוהות שהוא מטיל על הרשות.

5. מכאן אנו למדים כי פינוי פסולת אשר חורג מעלויות הרגילות והקבועות אשר מוטלות על הרשות אינו נכלל במסגרת סל השירותים הבסיסי אשר הרשות המקומית מעניקה לתושב. הליך הטיפול בפסולת חקלאית מטיל עלויות גבוהות על הרשות המקומית, ובכך על כל תושבי הרשות המקומית, ועל כן אין להכלילו במסגרת סל בסיסי זה.

6. תפיסה זו נתמכת בגישה החקיקתית סביבתית כיום אשר קובעת את עקרון "המזהם משלם", כלומר מי שיוצר את המפגע הוא אשר יישא בעלויות הפינוי. ראוי שהחקלאיים המייצרים פסולת מוגברת יישאו בעלויות פינוי. הטלת חובת פינוי עצמי תעודד את החקלאיים למצוא דרכים לצמצום הפסולת כמו מיחזור וכדומה והדבר יסייע לצמצום נזקי הפסולת. ראה גם **עתמ (חי') 13-03-29255 מלונות דן בע"מ נ' עיריית חיפה [פורסם בנבו]**. תפיסה זו אך מתחזקת כאשר מדובר בפסולת בעלי חיים ופסדים אשר יכולה להגיע עד לכדי פסולת זיהומית, אשר דורשת טיפול מיוחד ונפרד.
7. לעניין הטלת הליך הטיפול בפסולת החקלאית על החקלאי – צו המועצות האזוריות קובע בס' 63 (8) כי המועצה רשאית לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון". כלומר, למועצה האזורית יש את הסמכות להטיל חובת פינוי עצמי על החקלאי. החובה צריכה להיות הגיונית וסבירה ולא להטיל על החקלאי עלויות שאינן הגיוניות, לדוגמא פינוי הפסולת החקלאית לאתר מרוחק מתחום הרשות המקומית (ראה תא (ראשל"צ) 1032/06 חבושה דוד נ' עיריית חולון [פורסם בנבו]).
8. את חובת הפינוי העצמי יש להסדיר במסגרת חוק עזר, ולו על מנת שהרשות המקומית תוכל לאכוף את אי ביצוע הפינוי העצמי. ניתן לשקול לבצע את איסוף ופינוי הפסולת החקלאית על ידי הרשות המקומית בעצמה וזאת לאחר תשלום אגרת פסולת חקלאית – אולם גביית אגרה זו דורשת קביעת אמות מידה על ידי משרד הפנים כנדרש ע"פ בג"צ חולון. אמות מידה אלו עדיין לא נקבעו, נכון לתאריך כתיבת חוות דעת זו. בנוסף, קיים קושי לאפיין את החקלאי הואיל ואין הגדרה של "החקלאי" עליו תושפת האגרה. יהיה צורך לערוך בירור לגבי המערכת ההסכמית של החכירות החקלאיות. על פני הדברים, על מנת לייעל את התהליך יהיה צורך להקים מאגר מידע בשיתוף עם רשות מקרקעי ישראל ולמפות חכירות חקלאיות בכל מועצה אזורית. הליך זה מלווה בעלויות כספיות רבות ובזמן רב להיערכות, ומותנה בשיתוף פעולה של רשות מקרקעי ישראל.
9. בנוסף, יש להבהיר לחקלאי במדויק מהי פסולת ביתית אשר מפונה על ידי הרשות המקומית ומהי פסולת חקלאית אשר אינה נכללת במסגרת סל השירותים הבסיסי המסופק על ידי הרשות. הגדרת פסולת חקלאית ומאפיינה מצויה במסמכי מדיניות שונים שהוצאו, לדוגמא - "מדיניות הטיפול בפסולת חקלאית" המשרד להגנת הסביבה ינואר 2013, "ניהול תוצרי הלוואי בחקלאות ישראל והגדלת כושר הטיפול במשאביהם" משרד החקלאות ופיתוח הכפר נובמבר 2013, "תוצרי הלוואי בחקלאות ישראל- מסמך מסכם לקביעת מדיניות והערכת עלויות"- אפריל 2015, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד להגנת הסביבה ומרכז המועצות האזוריות.

10. הטלת חובת פינוי עצמי של פסולת חקלאית על החקלאי אינה מפחיתה או גורעת מחובתה של הרשות המקומית לפקח ולמנוע מפגעים סביבתיים בתחומה. אם מאתרת הרשות המקומית מפגע סביבתי בתחום שיפוטה מחובתה לטפל בו. לעניין זה ראה ע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, [פורסם בנבו].

עם זאת, חובת הפיקוח אינה מטילה חובת ביצוע בפועל על ידי הרשות או חובת מימון לטיפול בפסולת באופן שוטף וקבוע.

11. לסיכום:

- 11.1. רשויות מקומיות ומועצות אזוריות בפרט אינן מחויבות בהנחת, איסוף ושינוע מתקני אצירה לפסולת חקלאית וכן בהקמת פתרונות קצה לטיפול בפסולת החקלאית. כמו כן העלות להנחת, איסוף ושינוע מתקני אצירה לפסולת חקלאית ולהקמת פתרונות קצה לטיפול בפסולת החקלאית לא מוטלת על הרשות המקומית.
- 11.2. ניתן להטיל את חובת הליך הטיפול בפסולת החקלאית על החקלאי, כלומר לחייב את החקלאי בפינוי עצמי של הפסולת החקלאית.
- 11.3. הטלת הפינוי העצמי צריכה לבוא לידי ביטוי בחוק העזר של הרשות המקומית.

בכבוד רב,

עו"ד שירי שפירא

