

תכנון מתקן מתקדם לטיפול בפסולת בירושלים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "טיפול בפסולת" ולהחלטה מס' 1516 מיום 29 במאי 2022 שעניינה "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר בירושלים", בהתאם לסעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי לירושלים תינתנה עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה בנושאי משק וכלכלה, על מנת להגביר את חוסנה החברתי ופיתוחה הכלכלי של העיר תוך שיפור איכות החיים והסביבה של כלל תושבי העיר; על מנת לייעל את משק הפסולת בישראל, תוך הגדלת היקפי המחזור וההשבה והפחתת כמות הפסולת המשונעת והמוטמנת; ועל מנת לעמוד ביעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה וזיהום אוויר:

1. להסמיך את עדן – חברה לפיתוח כלכלי בירושלים בע"מ להכין תכנית להקמת מתקן לטיפול בפסולת והשבת אנרגיה אשר ישרת בעיקרו את העיר ירושלים (להלן – התכנית) ולהגיש לועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (כמשמעותה בחוק התכנון והבניה), וזאת בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה.
2. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות אל הנהלת הקרן לשמירת הניקיון בתוך 60 יום, בבקשה כי תבחן הקצאת תקציבית עבור מגישת התכנית, לטובת קידום והגשת התכנית, וניהול ההליך התכנוני, כאמור בסעיף 1, בכפוף לתכנית תקציבית שתוגש ותאושר על ידי הנהלת הקרן, ובהתאם לאבני דרך שייקבעו בה.
3. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על כוונתו להקים ועדת מכרזים בהתאם לסמכותו, להקמת מתקן לטיפול בפסולת והשבת אנרגיה בשיטת PPP, אשר ישרת בעיקרו את העיר ירושלים, בהתאם לאסטרטגיית הטיפול בפסולת שמוביל המשרד להגנת הסביבה, וזאת ככל שתפורסם הודעה על הכנת התכנית בהתאם לסעיף 77 בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה).

דברי הסבר

רקע כללי

מסמך האסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2020-2030 של המשרד להגנת הסביבה מדצמבר 2020 מגדיר יעדים למחזור הפסולת ולהפחתת הטמנה, וכן מפרט מתווה סדור להשגת יעדים אלו, אשר במרכזו מוצבת ההקמה של מערך תשתיות מתקדמות לטיפול בפסולת בפריסה ארצית, וזאת בהתאם להיררכיית הטיפול בפסולת, במטרה להביא לצמצום בהיקפי הפסולת שנשלחת לסילוק ולהטמנה בקרקע.

לנוכח מצב משק הפסולת בישראל, ולאור ההשלכות הסביבתיות רחבות ההיקף אשר נלוות למצב הקיים - בו כ-75% מהפסולת העירונית מוטמנת בקרקע לעומת כ-40% בלבד בממוצע מדינות ה-OECD, קבעה הממשלה שורת החלטות שנועדו לייעל את משק הפסולת הלאומי. עיקר הצעדים מכוונים לטובת הגדלת היקפי המחזור וההשבה, תוך פריסת תשתיות לטיפול בפסולת קרוב למוקדי הייצור של הפסולת – והכל בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה.

החלטת ממשלה מס' 1516 מיום 29 במאי 2022, שעניינה "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר בירושלים ותיקון החלטת ממשלה", עוסקת, בין היתר, בהכנת תכנית אב חדשה לפסולת מעורבת לעיר ירושלים, שתכלול בחינת חלופות ותכנון של מתקנים אזוריים חדשים באזור ירושלים למיון פסולת ולטיפול בפסולת – למעט הטמנה.

החלטת ממשלה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "טיפול בפסולת", עוסקת, בין היתר, בקידום תשתיות לאומיות לטיפול בפסולת וצמצום הטמנה, ובכלל זאת מטילה על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון בשיתוף עם עיריית ירושלים ורשות מקרקעי ישראל הקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת (כגון השבת אנרגיה מפסולת או עיכול אנארובי) בתחום העיר ירושלים.

בהמשך לכך, ביצעה עיריית ירושלים, בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, אגף החשב הכללי באוצר, ונציגי רמ"י, תהליך של בחינת אפשרויות תכנוניות להקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת והשבת אנרגיה (להלן – המתקן). חברת עדן – החברה לפיתוח כלכלי בירושלים בע"מ - מטעם עיריית ירושלים, תפעל להכין ולהגיש תכנית להקמת המתקן לוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (להלן הו"ל), תוך שיתוף פעולה ובחינת חלופות עם אגף החשב הכללי באוצר. לצורך קידום הביצוע של התכנית בשיתוף המגזר הפרטי הוחלט כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר יקים ועדת מכרזים בין משרדית להקמת מתקן טיפול בפסולת והשבת אנרגיה אשר ישרת את העיר ירושלים. המתקן צפוי להעניק מענה להתמודדות עם כמות הפסולת הגוברת באזור ירושלים והסביבה, תוך צמצום הגודש בכבישים אשר נלווה לשינוע של מאות טונות פסולת לדרום הארץ בכל יום, ותוך מתן מענה לצרכים של משק האנרגיה העירוני, וזאת בהמשך לקידומה וליישומה של תכנית האב לטיפול בפסולת שמקדמת העירייה.

לצורך כך, ובהתאם להוראות סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, נדרשת החלטת ממשלה המסמיכה את עדן להכין ולהגיש מטעם עיריית ירושלים תכנית כאמור לות"ל. סעיף 1 להחלטה מסמך את עדן להגיש תכנית בעניין המתקן לות"ל; סעיף 2 להחלטה עוסק בפנייה לקרן לשמירת הנקיון, בבקשה להקצאת תקציב לקידום התכנון, הכנת התכנית להקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת, והליך ההגשה לות"ל; סעיף 3 להחלטה רושם את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על הקמת ועדת מכרזים בין-משרדית להקמת המתקן, בשיתוף עם המגזר הפרטי.

העיר ירושלים, נעדרת תשתיות מתקדמות לטיפול בפסולת. זאת על אף שהיא הרשות המקומית המאוכלסת ביותר בישראל ובעלת שיעור גידול אוכלוסין גבוה ביחס לממוצע הארצי. הפתרונות הקיימים לטיפול בפסולת במרחב העיר ירושלים אינם מספקים, וגורמים לא אחת למצוקת טיפול בפסולת ולצורך בשינוע מוגבר של פסולת בכמות רבה.

ההחלטה מסתמכת, בין היתר, על הוראות חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ההצעה אינה כוללת הקצאה תקציבית מוגדרת, ונדרש אישור של הנהלת הקרן לשמירת הנקיון, ובהתאם לתקנות הרלוונטיות. לפיכך אין להצעה עצמה השפעה ישירה על משק המדינה, והדבר נתון להחלטתה של הנהלת הקרן

תקציב

לא נקבע תקציב מוגדר, הכל כמפורט בגוף ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

אין להחלטה השפעה על מצבת כח אדם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר תומך ;
השר לירושלים ומסורת ישראל – תומך ;
שר הפנים תומך ;

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

ה"מ 179 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "טיפול בפסולת".
ה"מ 1516 מיום 29 במאי 2022 שעניינה "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר בירושלים".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי.
תחום פעילות עיקרי: תשתיות וסביבה.

מגישה: השרה להגנת הסביבה

כ"ז באייר התשפ"ד
04 ביוני 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תכנון מתקן מתקדם לטיפול בפסולת בירושלים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מסמך האסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030 של המשרד להגנת הסביבה מדצמבר 2020 קובע יעדים למחזור הפסולת ולהפחתת הטמנה, וכן מפרט מתווה סדור להשגת יעדים אלו, לרבות הקמת מערך תשתיות שיטפל בפסולת בכל זרמיה, בהתאם להיררכיית הטיפול בפסולת, במטרה לקדם משק פסולת מודרני ויעיל לאורך כל שרשרת הטיפול, ולהביא לצמצום משמעותי בכמויות הפסולת המיועדות לסילוק ובהטמנת פסולת.

לנוכח מצב משק הפסולת בישראל, בו כ-75% מהפסולת העירונית מוטמנת בקרקע לעומת כ-40% בלבד בממוצע מדינות ה-OECD, ולאור ההשלכות הסביבתיות רחבות ההיקף אשר נלוות למצב הקיים, קבעה הממשלה שורת החלטות במטרה לייעל את שוק הפסולת הלאומי, וזאת על ידי הגדלת היקפי המחזור וההשבה, והפחתת כמות הפסולת המוטמנת – והכל בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה.

החלטת ממשלה מס' 1516 מיום 29 במאי 2022, שעניינה "טיפול בפסולת וצמצום זיהום אוויר בירושלים ותיקון החלטת ממשלה", עוסקת, בין היתר, בהכנת תכנית אב חדשה לפסולת מעורבת לעיר ירושלים, שתכלול בחינת חלופות ותכנון של מתקנים אזוריים חדשים באזור ירושלים למיון פסולת ולטיפול בפסולת – למעט הטמנה.

החלטת ממשלה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "טיפול בפסולת", עוסקת, בין היתר, בקידום תשתיות לאומיות לטיפול בפסולת וצמצום הטמנה, ובכלל זאת מטילה על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון בשיתוף עם עיריית ירושלים ורשות מקרקעי ישראל הקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת (כגון השבת אנרגיה מפסולת או עיכול אנארובי) בתחום העיר ירושלים (סעיף 2 להחלטה). עוד נקבע בהחלטה זו, כי יש לקדם מכרז להקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בנאות חובב (סעיף 1 להחלטה), וכן כי יש לבחון את הצורך בהקמת מתקנים נוספים, כגון מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת או עיכול אנארובי, בכל הארץ ובפרט במחוזות שפורטו בהחלטה.

הצורך במציאת פתרון לטיפול בפסולת העיר ירושלים נובע מהיותה הרשות המקומית המאוכלסת ביותר בישראל ובעלת שיעור גידול אוכלוסין גבוה ביחס לממוצע הארצי, בעוד היא נעדרת תשתיות מתקדמות לטיפול בפסולת ואילו הפתרונות הקיימים בתחום אינם מספקים, וגורמים לא אחת למצוקת טיפול בפסולת ולצורך בשינוע מוגבר של פסולת בכמות רבה.

בהמשך לכל אלו, תואם והוחלט בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, כי תוקם ועדת מכרזים בין משרדית להקמת מתקן טיפול בפסולת והשבת אנרגיה אשר ישרת בעיקר את העיר ירושלים (להלן – המתקן), וכן כי ירושלים, באמצעות התאגיד העירוני עדן – חברה לפיתוח כלכלי בירושלים בע"מ, תפעל להכין ולהגיש תכנית לוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (להלן – הוועדה לתשתיות לאומיות) עבור המתקן. המתקן צפוי להעניק מענה

להתמודדות עם כמות הפסולת הגוברת באזור ירושלים והסביבה, תוך צמצום הגודש בכבישים אשר נלווה לשינוע של מאות טונות פסולת לדרום הארץ בכל יום, ותוך מתן מענה לצרכים של משק האנרגיה העירוני.

לצורך כך, ובהתאם להוראות סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, נדרשת החלטת ממשלה המסמיכה את הגוף אשר יכין ויגיש את התוכנית כאמור לוועדה לתשתיות לאומיות.

כמו כן נקבע כי השרה להגנת הסביבה תפנה להנהלת הקרן לשמירת הניקיון בתוך 60 ימים בבקשה כי תבחן הקצאת תקציב למגישת התוכנית לטובת קידום והגשת התוכנית וניהול ההליך התכנוני, בכפוף לתוכנית תקציבית שתוגש ותאושר על ידי הנהלת הקרן, ובהתאם לאבני דרך שייקבעו בה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה עולה בקנה אחד עם מדיניות המשרד להגנת הסביבה ועם אסטרטגיית הפסולת מחודש דצמבר 2020, וכן עם החלטות ממשלה קודמות ובפרט החלטה מספר 179 מיום 24 בפברואר.

ככלל, תכנית להקמת מתקן טיפול בפסולת והשבת אנרגיה תואמת למטרות הקרן לשמירת הניקיון, וניתן לייעד כספים לטובת מטרות פיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת שפגיעתם בסביבה פחותה מזו של ההטמנה ועידוד השימוש בהם, בכפוף להחלטתה של הנהלת הקרן לשמירת הניקיון ולשיקול דעתה בהתאם לבקשה שתועבר אליה בעניין זה מהשרה להגנת הסביבה.

הצעת ההחלטה מסתמכת, בין היתר, על הוראות חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים. ההצעה תואמת אף את נסיבותיה המיוחדות של העיר ירושלים, בהתחשב בהיותה העיר הגדולה בישראל מבחינת כמות תושבים וכן בשל שיעור גידול האוכלוסין הגבוה של תושביה, המחייבים פתרונות פסולת נוספים על אלה הקיימים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי למשרד האוצר – אין מניעה משפטית

היועץ המשפטי למשרד הפנים – טרם השיב

היועץ המשפטי למשרד לירושלים ומסורת ישראל – אין מניעה משפטית

משרד המשפטים – אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.



חתימה

4/6/24
תאריך

יועצת משפטית (בפועל)
תפקיד

איריס שליט
שם