

הגנה וחיזוק האכיפה על השטחים הפתוחים בירושלים

מוגש עבור עיריית ירושלים

1. מבוא:

שטחים פתוחים עירוניים משמשים כ"ריאות הירוקות" של העיר ומספקים מקום מפלט ומנוחה לתושביה. לאור חשיבות שטחים אלו, נחקקו לאורך השנים הוראות רבות בחקיקה ראשית ובחקיקת עזר שנועדו להגן על השטחים מפני פגיעה ולשמור עליהם לטובת כלל התושבים, וראו פרק שלוש בסקירה. אולם, למרות חוקים אלו בפועל השטחים בעיריית ירושלים נפגעים ומזדהמים, כאשר האחריות לטפל בפגיעה מוטלת על העירייה ולא על הפוגע.

מחקר זה, שנעשה לבקשת עיריית ירושלים, ביקש ליצור סדר בכללי החקיקה השונים שנועדו להגן על השטחים הפתוחים ובסמכויות שמוקנות מכוחם לרשויות המקומיות וכן בחן את ההסדרים המתקיימים בערים שונות בארץ ובעולם במטרה להציף הסדרים רלוונטיים שיסייעו בטיפול בבעיה חשובה זו גם בעיריית ירושלים. בסיום המחקר יוצגו ההמלצות שעלו ממחקר זה וכן ההמלצות שעלו מדיוני צוות היוזמה על הסוגיה.

2. תקציר מנהלים

← **רקע** – מעמדה של הזכות לאיכות חיים ראויה הוכרה בפסיקה כאינטרס חשוב הראוי להגנה, אך לא כזכות חוקתית שנגזרת מכבוד האדם. בתוך זכות זו, הודגשה החשיבות של שמירה על שטחים פתוחים לטובת הציבור הרחב. כמו כן, יש לציין כי המונח "שטח פתוח" לא זכה להגדרה סטטוטורית מפורשת, אך מקובל לפרשו כמתאר שטחים פתוחים המיועדים למטרות נפש ופנאי ברחבי הטבע בהם יכולה להתבצע פעילות פיתוח.

← **דין מצוי** – חוקים מדינתיים רבים מסייעים לרשויות המקומיות בשמירה על איכות הסביבה ומעניקים להן סמכויות פיקוח ואכיפה. אולם, נראה כי בפועל סמכויות אלו מוגבלות וכוללות בעיקר מינוי נאמני ניקיון ומפקחים, סיוע לרשויות האכיפה הארציות בפעולתן, הגנות מסוימות מכוח תכניות המתאר והגשת קובלנות (אישומים פליליים שמוגשים לא על ידי "המדינה" כגוף קולקטיבי, במקרה זה שמוגש על ידי העירייה). כמו כן, ראינו כי רבות מהרשויות המקומיות מחריגות את עצמן מתחולת החקיקה הראשית הרלוונטית, ובוחרות לפעול באמצעות חקיקת חוקי עזר, שכוללים הוראות בדבר שמירת הניקיון, מניעת רעשים ומניעת עקירת עצים. זאת ועוד, נמצא כי מרבית הרשויות פועלות באופן זהה, אך עיריית ירושלים יכולה לאמץ הסדרים ייחודיים של עיריות אחרות בדבר הכנסת מוצרים חד פעמיים לשטחים פתוחים, איסור על לינה, אש והקמת אמצעי מחסה בגנים, שימוש בנאמני ניקיון עירוניים וקמפיינים ציבוריים לקידום חינוך ומעורבות סביבתית.

← **משפט משווה** – נקודה בולטת באכיפת המשפט הסביבתי בעולם היא עיקרון "המזהם משלם", הקיים במשפט האירופאי, במשפט הסביבתי הבינלאומי ובמשפט האמריקאי. עיקרון זה קובע כי באופן עקרוני המזהם צריך לשאת בעלויות הזיהום. כמו כן, ניכר כי החקיקה העירונית האמריקאית מפורטת ומוגדרת וכן משתמשת בתמריצים כלכליים כגון מנגנוני דיווח על מנת לקדם את השמירה על השטחים הפתוחים.

- ← **המלצות** – לאור מחקר זה, המלצנו על מספר דרכי פעולה אפשריות:
- מיצוי הכלים והסמכויות המוקנות בחוק לרשויות המקומיות.
 - ייזום פרויקטים גדולים לניקוי גנים, גינות ושטחים ציבוריים פתוחים.
 - איסור על הכנסת כלים חד פעמיים לשטחים פתוחים גדולים.
 - עידוד בתי עסק הפועלים בשטחים פתוחים לקדם את השמירה עליהם.
 - תגבור פקחים עירוניים.
 - יצירת מנגנון דיווח על עבירות.
 - קביעת מדרג מפורט וברור של עבירות והתאמתן לחומרתן.
 - שימוש בפחים כשטחי פרסום.
 - קמפיין פרסומי להעלאת המודעות של הציבור ומעורבותו בקידום השמירה על השטחים הפתוחים.

3. רקע

בפתח מחקר זה, נבקש לחדד שתי סוגיות שהבנתן נחוצה להבנת הנושאים בהם עוסק מחקר זה; ראשית, נבקש להסביר את מעמדה של הזכות לאיכות סביבה ראויה במשפט הישראלי. זכות זו מוכרת במשפטנו כמורכבת מזכויות ואינטרסים שונים בעלי רמות חשיבות משתנות, שמקבלים הגנה באמצעות חוקים שונים.¹ לאורך השנים, הפסיקה הכירה ב"נורמות יסוד הקשורות בזכותו הטבעית של הציבור הרחב למשאבי הנוף והטבע שארץ זו הצמיחה";² ובאיכות הסביבה כערך חברתי הראוי להגנה.³ עם זאת, נקבע כי איכות הסביבה אינה זכות חוקתית הנגזרת מכבוד האדם,⁴ אף כי הועלתה האפשרות שהאינטרס הציבורי החזק באיכות הסביבה מוביל ליצירת חזקה למחוקק, שפעולותיו יהלמו את השמירה על הסביבה.⁵ בפרט, מודגשת החשיבות של שמירה על השטחים הפתוחים לטובת הציבור הרחב.⁶ דוגמה לביטוי חשיבות מיוחדת זו היא בחוק התכנון והבנייה, שם נקבע כי שמירה על מקומות חשובים מבחינת הטבע והיעדר פגיעה בו,⁷ וייחוד שטחים ציבוריים פתוחים עבור הציבור,⁸ הן ממטרותיה של תכנית מתאר מקומית. החשיבות אינה מתמצה רק לשמירת שטחי טבע, אלא מתפרשת גם לשטחים פתוחים הממוקמים בסמוך לריכוזי אוכלוסייה.⁹ חשיבות זו מתבטאת גם בקריאת הפסיקה להעלות את רף הענישה על עבירות סביבתיות.¹⁰

¹ בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, פס' 2 לפסק דינה של השופטת דורנר (2004) (להלן: "אדם טבע ודין (2004)").

² ע"מ 2273/03 אי התכלת נ' החברה להגנת הטבע, פס' 43 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו 07.12.2006).

³ אדם טבע ודין (2004), לעיל ה"ש 1, בפס' 10 לפסק דינו של השופט ברק.

⁴ שם, בפס' 17-18 לפסק דינו של השופט ברק.

⁵ שם, בפס' 3 לפסק דינה של השופטת דורנר.

⁶ ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון, פ"ד נה(5) 196, פס' 16 לפסק דינו של השופט אנגלרד (2001) (להלן: "אדם טבע ודין (2001)").

⁷ ס' 41(4) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

⁸ שם, בס' 51(5).

⁹ בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין נ' עיריית רעננה, פ"ד נט(2) 210, פס' 3 לפסק דינו של השופט עדיאל (2004) (להלן: "אד"ט נ' רעננה").

¹⁰ רע"פ 244/96 כים ניר ניהול שירותי תעופה ונתיבי אויר נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 529, פס' 4 לפסק דינו של השופט לוין (1996).

שנית, חשוב להבין כי לביטוי "שטח ציבורי פתוח" אין הגדרה סטטוטורית שניתן ללמוד ממנה על המאפיינים של השטח. כך נקבע בפסיקה בעבר כי "המונח "שטח ציבורי פתוח" הינו ביטוי טכני נפוץ בתוכניות מתאר שונות שאין לו הגדרה אחידה. סיווג השטח כשטח ציבורי או כשטח אחר נועד להגדיר את השימושים המותרים בשטחים מסוג זה, ואלה יכול שישתנו מתכנית לתכנית, על-פי הקבוע בתכנית עצמה, והכול בהתאם למאפייני השטח ולצורך הציבורי שאותו נועד השטח לשרת בלא שהתוכן היצוק לתוך המונח במסגרת תכנית אחת יחייב מתן משמעות זהה לביטוי זה בתכנית אחרת.¹¹ עם זאת, ככלל, מקובל לראות שטחים פתוחים כמיועדים לשמש למטרות נופש ופנאי ברחבי הטבע, ובהם יכולה להתבצע פעילות פיתוח לשם מטרות אלו, ובניגוד לשטחי הטבע שמסווגים כשמורות טבע וגנים לאומיים, המיועדים להישאר בטבעם.¹²

יש לציין כי ברקע לנושא זה גם חשוב לאפיין את אופי הגורמים המזהמים השכיחים ביותר כדי לתפור פתרונות שיתאימו לבעיות הסביבתיות המתרחשות בפועל. עם זאת, מאחר שמידע זה צפוי להימצא בידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה, ולא הועבר לידינו, לא העמקנו בו במחקר זה, אך ייתכן כי הוא ראוי להעמקה נוספת במסגרת אחרת.

4. דין מצוי

הגנת הסביבה במדינת ישראל מעוגנת במספר חוקים העוסקים בנושאים שונים שכוללים בתוכם הוראות פיקוח ואכיפה שונות. השונות מתבטאת בכך שקיימת חקיקה עירונית לצד חקיקה ארצית, וכתוצאה מכך פותחו במקביל הן מנגנוני פיקוח ואכיפה עירוניים והן מנגנוני פיתוח ואכיפה ארציים.

פרק זה יסקור את החקיקה הרלוונטית הנוגעת לשמירה על השטחים הפתוחים. תת הפרק הראשון יסקור את החקיקה הארצית ויתמקד בסמכויות הרשויות המקומיות לפי חיקוקים שונים הנוגעים לסביבה, ובמערכת היחסים שבין הפיקוח והאכיפה ברמה הארצית והפיקוח והאכיפה ברמה המקומית. בסוף תת פרק זה, ייסקר בקצרה דו"ח מבקר המדינה- אכיפה בתחומי הגנת הסביבה.¹³ תת הפרק השני יעסוק בחקיקה העירונית בירושלים ותת הפרק השלישי ישווה בין מצב האכיפה הסביבתית בערים שונות בארץ.

4.1 דין ארצי

בפרק זה נדון בשורה ארוכה של חוקים המסדירה את ההגנה על השטחים הפתוחים ברמה הארצית ואפשרויות הפיקוח והאכיפה שעומדות מכוחן לרשויות המקומיות. בתוך כך, נאזכר את חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה) שמסדיר סמכויות פיקוח ואכיפה של עובדי המשרד להגנת הסביבה; חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות הפיקוח) שמסמך פקחים מטעם הרשות המקומית לאכיפה ופיקוח על חיקוקים סביבתיים; חוק שמירת הניקיון שמסדיר את שמירת הניקיון בשטחים הפתוחים; החוק למניעת מפגעים שמסדיר איסורים על הימנעות ממפגעי ריח ורעש; חוק אוויר נקי שמסדיר איסורים על גרימת זיהום אוויר וחוק התכנון והבנייה שמסדיר

¹¹ אד"ט נ' רעננה, לעיל ה"ש 9, בפס' 11 לפסק דינו של השופט עדיאל.

¹² אדם טבע ודין (2001), לעיל ה"ש 6, בפס' 17 לפסק דינו של השופט אנגלרד.

¹³ מבקר המדינה דו"ח שנתי 2019 – לשנת 2019 1635 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה").

סמכויות מוגבלות של העירייה מתוקף חוקי התכנון והבנייה. כמו כן, הפרק ידון בחלק ממצאיו של דו"ח מבקר המדינה העוסק בליקויי האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות.

חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה)¹⁴

חוק זה הוא החוק הראשי המסדיר פיקוח ואכיפה על חיקוקים סביבתיים. החוק נועד להגדיר את סמכויות הפיקוח והאכיפה של עובדי המשרד להגנת הסביבה לשם הגנה ושמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור ואת החוקים הסביבתיים השונים שאותם הם מוסמכים לאכוף.¹⁵ יש לציין כי החוק מציין במפורש שהוראותיו לא יגרעו מהסמכויות של כל גוף אחר לבצע פיקוח ואכיפה של החיקוקים המנויים בתוספת לחוק,¹⁶ שחלקם מעניקים סמכויות גם לרשויות המקומיות.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים) (להלן: "חוק הרשויות המקומיות")¹⁷ על רקע התגברות המודעות לשמירת הסביבה וריבוי העבירות בתחום, אל מול מחסור במשאבי אכיפה של רשויות המדינה, הוחלט בשנת 2008 לחוקק חוק שיעניק סמכויות אכיפה לפקחים מטעם הרשויות המקומיות.¹⁸ החוק קובע כי רשויות מקומיות גדולות, אשר ירושלים נמנית ביניהן,¹⁹ מחויבות לפעול בשטחן לאכיפת חיקוקי הסביבה בהתאם לו.²⁰ בין היתר, החוק מאפשר לראש רשות מקומית להסמיך פקחים שהם עובדי הרשות המקומית,²¹ שבסמכותם לפקח על ביצוע חיקוקים סביבתיים המנויים בתוספת לחוק,²² ולאכוף אותם במקרה שהתעורר חשד שמבוצעת עבירה על חיקוק כאמור.²³ יש לציין כי החיקוקים המנויים בתוספת לחוק זה ובתוספת לחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה) אינם חופפים בצורה מלאה, כאשר הרשימה לפי חוק הרשויות המקומיות מצומצמת יותר, אך כוללת גם סמכויות לפי חיקוקים שלא נכללים ברשימה על פיה פועלת המשטרה הירוקה, המפקחת ואוכפת את ההוראות בנושא איכות הסביבה מטעם המשרד להגנת הסביבה.²⁴

סמכויות האכיפה שניתנות לפקחים לפי חוק זה כוללות חקירת אדם הקשור לעבירה, תפיסת חפץ הקשור לעבירה, בקשת צו חיפוש מביהמ"ש,²⁵ וכן עיכוב אדם שסירב להיענות לדרישותיו של הפקח עד לבואו של שוטר.²⁶ כמו כן, החוק מסדיר חובת דיווח של הרשות המקומית למשרד להגנת הסביבה על חקירת עבירות לפי חוק זה,²⁷ כאשר האחרון יכול להורות לרשות שלא לפתוח בחקירה, או להפסיקה במקרה שנפתחה.²⁸ בנוסף, החוק מקנה לרשות המקומית סמכות מוגבלת לחקיקת חוקי עזר לאכיפת חקיקה סביבתית,²⁹ עליה יפורט בפרק הסוקר את הדין העירוני.

¹⁴ חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011.

¹⁵ שם, בס' 1; התוספת הראשונה; דברי הסבר להצעת חוק אכיפה סביבתית, התש"ע-2010, ה"ח הממשלה 483, 342.

¹⁶ ס' 41(ב) לחוק להגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה).

¹⁷ חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים), התשס"ח-2008.

¹⁸ דברי הסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה

196, 112 (להלן: "דברי הסבר לחוק רשויות מקומיות").

¹⁹ ס' 1 לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים).

²⁰ שם, בס' 2(א).

²¹ שם, בס' 3.

²² שם, בס' 4(א).

²³ שם, בס' 4(ב).

²⁴ אתר המשרד להגנת הסביבה "משטרה ירוקה" https://www.gov.il/he/departments/units/green_police_dept

²⁵ שם.

²⁶ שם, בס' 4(ג).

²⁷ שם, בס' 8.

²⁸ שם, בס' 9(א).

²⁹ שם, בס' 11.

חוק שמירת הניקיון³⁰

החוק אוסר על לכלוך והשלכת פסולת ברשות הרבים וברשות היחיד.³¹ חוק זה מעניק סמכות לראש רשות מקומית, בהסכמת מפקד מחוז במשטרה, למנות כל אדם לתפקיד של נאמן ניקיון. נאמנים אלו יכולים לדרוש ממבצע עבירה להזדהות בפניהם, אם ראו את העבירה מרחשת.³²

סמכות נוספת שמוגדרת בחוק ועשויה להיות רלוונטית לרשויות מקומיות היא הוצאת צו מנהלי לשמירת הניקיון. הצו מאפשר לשר לאיכות הסביבה או לממונה מטעמו לתת צו לשמירת הניקיון במקרים של השלכת פסולת או פינוי פסולת בניגוד להוראות החוק. צו זה יכול להיות מוטל על מי שהשליך/פינה את הפסולת, בעל הנכס או המחזיק בנכס שבו בוצעה או עומדת להתבצע פעולה כאמור, הרשות המקומית שבתחומה הפעולה קורית, מזמין פינוי הפסולת או בעל הרכב ממנו הפסולת הושלכה. צו זה יכול לדרוש את הפסקת הפעולה, הימנעות ממנה או צמצומה או לחלופין לצוות על החזרת המצב לקדמותו. אף שפעולה זו כעיקרון צריכה להתבצע על ידי השר או ממונה מטעמו, במקרים בהם גורמים אלו לא פעלו והפרת החוק התבצעה בתחומי רשות מקומית גם הרשות המקומית תוכל לפעול במקומם לפי אותם תנאים, אך לא אם השר או הממונה ציוו על הרשות עצמה לפעול, והיא מנסה להתחמק בדרך זו ממילוי הצו. אם לא בוצע הצו בידי מי שנדרש לעשות כן, רשאי מי שנתן את הצו לבצע את הנדרש בו בעצמו, והמפר יידרש לשלם את כפל ההוצאות. במקרה ובוצע הצו ע"י ראש הרשות המקומית, יעבור תשלום ההוצאות לקופת העירייה.³³

בנוסף, החוק מתיר לרשות מקומית להתקין חוקי עזר ברוב העניינים שהחוק דן בהם,³⁴ וכן מתיר לרשות מקומית להגיש קובלנה לביהמ"ש על עבירה המנויה בחוק.³⁵ לשם אכיפת החוק, הוציא השר להגנת הסביבה צו הקובע את העבירות לפי סעיף 13 לחוק שמירת הניקיון כעבירות קנס.³⁶

החוק למניעת מפגעים³⁷

מטרות החוק הן למנוע מפגעי רעש ומפגעי ריח.³⁸ לשם כך, רשאי השר להגנת הסביבה להתקין תקנות המגדירות מהם רעשים וריחות חזקים או בלתי סבירים.³⁹ רשות מקומית יכולה לקבוע הוראות מיוחדות לעניין רעש וריח, שייטכן ויסטו מהתקנות שיתקין השר, בהתחשב בתנאי המקום המיוחדים ובתושביו. חוקי העזר יותקנו באישור השר.⁴⁰ אם הוגש כתב אישום או קובלנה בגין עבירה על חוק זה, יכול ביהמ"ש לתת צווים וסעדים לשם מניעת, הפסקת או צמצום מפגעי הרעש והריח.⁴¹ עבירה לפי חוק זה דינה חצי שנת מאסר או קנס, ואם נעברה העבירה בנסיבות מחמירות,

³⁰ חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

³¹ שם, בס' 2.

³² שם, בס' 12(ג).

³³ שם, בס' 13ב.

³⁴ שם, בס' 19.

³⁵ שם, בס' 21א(2); קובלנה היא אישום פלילי שבו המאשים הוא לא המדינה כישות מופשטת אלא גוף אחר.

³⁶ צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס- שמירת הניקיון), תש"ס-2000.

³⁷ חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961.

³⁸ שם, בס' 2-3.

³⁹ שם, בס' 5.

⁴⁰ שם, בס' 6.

⁴¹ שם, בס' 10א(א).

דינה שלוש שנות מאסר או כפל קנס.⁴² חשוב לציין כי ס'11 מונה עבירות מסוג "אחריות קפידה", אשר לצורך השתתפות אחריות בגינת לא נדרשת הוכחה של יסוד נפשי,⁴³ ובכך הביע המחוקק את רצונו לכפות התנהגות השומרת על הסביבה על הציבור, בכדי להבטיח את איכות הסביבה, תקינות החיים ושלוש הציבור.⁴⁴ המשמעות היא שקל יותר להאשים ולהרשיע בעבירות אלו, שכן לא נדרש להוכיח יסוד נפשי של מחשבה פלילית.⁴⁵

עוד מפרט החוק כי לשוטר יש סמכות להיכנס למקום בו יש לו יסוד סביר להניח שמתקיים מפגע הגורם להפרעה ממשית לשלוש הציבור, ולהורות על ביצוען של פעולות להפסקת העבירה.⁴⁶ אם נגרמים רעש או ריח חזקים או בלתי סבירים, ולא הוגש כתב אישום בעניין, רשאי השר להגנת הסביבה או מי שהסמך לכך להוציא צו לסילוק המפגע.⁴⁷ רשות מקומית יכולה להגיש קובלנה על עבירה לפי חוק זה, אם נעברה העבירה בתחומה.⁴⁸ לשם הגשת הקובלנה, נדרשת הודעה מוקדמת לשר להגנת הסביבה על כוונה זו. הקובלנה לא תוגש אם תוך 60 יום מרגע מסירת ההודעה, הוגש כתב אישום בגין העבירה בידי היועמ"ש.⁴⁹ בנוגע למניעת רעש, הוציא שר הפנים צו המורה שעבירות שהן מפגעי רעש יהיו עבירות קנס,⁵⁰ ביניהן עבירות לפי החוק למניעת מפגעים.⁵¹

חוק אוויר נקי⁵²

מטרת החוק היא לאסור על אדם לגרום לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר ולפלוט מזהמים לאוויר.⁵³ רשויות מקומיות מחויבות לפי החוק לפעול למניעה ולצמצום של זיהום האוויר הנגרם בתחומן.⁵⁴ לשם כך, הן יכולות לקבוע הוראות מיוחדות למניעת וצמצום זיהום אוויר בחוקי עזר, תוך התחשבות בתנאיו המיוחדים של המקום.⁵⁵ לשר להגנת הסביבה יש אפשרות להכריז בצו על אזור כנפגע מזיהום האוויר.⁵⁶ לאחר הכרזה זו, חייבת רשות מקומית הנמצאת בתחומי האזור המוכרז, שאוכלוסייתה עולה על 30,000 איש לפי מרשם האוכלוסין, להכין תכנית פעולה להורדת ערכי זיהום האוויר בתחומה ולהפסקתו, זאת במסגרת סמכויותיה.⁵⁷ השר יכול להורות למספר רשויות מקומיות, הנמצאות בתחום המוכרז או גורמות לזיהום האוויר, לשתף פעולה בהכנת התוכנית,⁵⁸ שתוכנה מוסדר אף הוא בחוק.⁵⁹ החוק מכיר בצורך לרתום גופים ציבוריים, בכללן הרשויות המקומיות, למען ביצועו ולמען שמירה על אוויר נקי.⁶⁰ יחד עם זאת, למעט ההוראות המנויות לעיל,

⁴² שם, בס' 11(א)-(ב).

⁴³ שם, בס' 11(ה).

⁴⁴ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, פס' 26 לפסק דינו של השופט חשין (פורסם בבנו 8.5.2006).

⁴⁵ ס' 22(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

⁴⁶ ס' 11א(א), (ג) לחוק למניעת מפגעים.

⁴⁷ שם, בס' 11ב(א).

⁴⁸ שם, בס' 11ה(א)(2).

⁴⁹ שם, בס' 11ה(ב).

⁵⁰ צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס- מניעת רעש), התש"ס-2000.

⁵¹ ס' 2 לצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס- מניעת רעש).

⁵² חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.

⁵³ שם, בס' 3.

⁵⁴ שם, בס' 9(א).

⁵⁵ שם, בס' 10.

⁵⁶ שם, בס' 11(א).

⁵⁷ שם, בס' 12(א).

⁵⁸ שם, בס' 12(ג).

⁵⁹ שם, בס' 12(ד).

⁶⁰ דברי הסבר להצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ו-2005, ה"ח 111, 126.

מרבית הסמכויות שמקנה החוק, לרבות סמכויות הפיקוח והאכיפה, הן הפלילית והן המנהלית, נתונות למשרד להגנת הסביבה.

חוק התכנון והבנייה⁶¹

חוק התכנון והבנייה כולל מספר הוראות הרלוונטיות לרשות מקומית, שעיקרן מתמקד בוועדה המקומית, המורכבת מחברי מועצת הרשות המקומית ונציגים נוספים.⁶² הוועדה המקומית אחראית לאישור תכניות מתאר מקומיות שהן תכניות הנגזרות מתוכניות המתאר המחוזיות וכוללות בין היתר התייחסות להוראות ומגבלות בנייה, למקומות לפינוי אשפה ולדרכים העוברות בשטח.⁶³ יצוין כי שמירה על הטבע ועל שטחים ציבוריים פתוחים היא אחת ממטרות התכנית,⁶⁴ והוועדה המקומית רשאית לקבוע הוראות לגבי שטחים אלו.⁶⁵ כמו כן, היא יכולה, כמוסד תכנון, לדרוש ממיגיש תכנית לצרף תסקיר השפעה על הסביבה,⁶⁶ כך במקרה בו לעמדתה אזור התוכנית הוא בעל רגישות סביבתית גבוהה,⁶⁷ או שיש בביצוע התוכנית השפעה ניכרת על הסביבה.⁶⁸ גם הפסיקה הכירה בחשיבות ביצוע תסקירי השפעה על הסביבה בתוכניות מתאר,⁶⁹ וקבעה כי אלו צריכים להתמקד בשטח שעליו תשפיע התוכנית, בדגש מקומי.⁷⁰

מכוח הוועדה המקומית הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: "הוועדה לקרקע חקלאית").⁷¹ תכניות המגיעות לאישור הוועדה לקרקע חקלאית הן תכניות מתאר מקומיות או מפורטות, שמתבצעות על קרקע שהוגדרה בתוכנית מתאר מחוזית למטרה חקלאית או כשטח פתוח.⁷² סמכויות הוועדה מוגבלות לשמירה על ייעוד הקרקע.⁷³ הפסיקה קבעה ששמירה על השטחים הפתוחים ועל הייעוד החקלאי של הקרקע צריכה להיות השיקול הכבד והמכריע ביותר העומד לנגד עיני הוועדה לקרקע חקלאית בבואה לאשר או לדחות תכנית.⁷⁴ כן קבעה הפסיקה כי מוסד התכנון המקומי הוא הקובע אם מתרחשת פגיעה בשטח הפתוח או לא, כאשר אם קבע שמתרחשת פגיעה הסוגיה עוברת למוסד התכנון הארצי שצריך לאזן בין הפגיעה לבין תכליותיה בהחלטתו אם לאשר או לדחות את התכנית.⁷⁵

כלי נוסף שחוק התכנון והבנייה מקנה הן לרשויות מקומיות והן לוועדות מקומיות הוא אפשרות להתנגד לתוכנית שהופקדה (הוגשה למוסד התכנון לשם הגשת התנגדויות לה) ונכללת בשטח

⁶¹ חוק התכנון והבנייה.

⁶² שם, בס' 18.

⁶³ שם, בס' 462.

⁶⁴ שם, בס' 61(4)-(5).

⁶⁵ שם, בס' 63(1)(ד).

⁶⁶ שם, בס' 83.

⁶⁷ ס' 2(2) לתקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.

⁶⁸ שם, בס' 3(2).

⁶⁹ בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, (3) 441, פס" 21 לפסק דינו של השופט חשין (1996).

⁷⁰ שם, בפס" 25 לפסק דינו של השופט חשין.

⁷¹ ס' 1 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה.

⁷² שם, בס' 6 לתוספת הראשונה.

⁷³ שם, בס' 11 לתוספת הראשונה.

⁷⁴ עע"מ 3286/02 ועדת ערר לקרקע חקלאית ושטחים פתוחים נ' חברת דור אנרגיה, פ"ד נח(1) 502, פס" 10-11 לפסק

דינו של השופט ברק (2003).

⁷⁵ אדם טבע ודין (2001), לעיל ה"ש 6, בפס" 2 לפסק דינה של השופטת פרוקציה.

השיפוט שלה או גובלת בו,⁷⁶ ולערור בזכות למועצה הארצית לתכנון ובנייה, על אישור תכנית בידי הוועדה המחוזית.⁷⁷

לגבי אכיפת דיני התכנון והבנייה, החוק מגדיר את הוועדה המקומית כאוכפת את דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שלה.⁷⁸ במקביל, הקים החוק את היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, הכפופה למשרד האוצר, שלה סמכות מקבילה לסמכויות הוועדה המקומית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב המקומי.⁸⁰ קיימת הנחיית יועמ"ש המתווה כללים מנחים להפעלת הסמכות המקבילה.⁸¹ ההנחיה קובעת כי הפעלת הסמכות המקבילה בידי היחידה הארצית תיעשה באופן נקודתי, בהתקיים נסיבות מיוחדות, לגבי מקרה או סוג מסוים של מקרים, שבהם מתקיים עניין ציבורי חשוב, המצדיק טיפול מדינתי.⁸² לוועדה המקומית קיימת אפשרות להתנגד להפעלת הסמכות המקבילה, אך אין בהגשת ההתנגדות למנוע את הפעלתה.⁸³ בהמשך לכך, הוציא משרד האוצר, שבסמכותו יחידת האכיפה הארצית, מסמך מדיניות לאכיפת התכנון והבנייה במרחב המקומי, בו נקבע כי שיקולי היחידה בהפעלת סמכותה במרחב התכנון המקומי הם יכולת הוועדה המקומית לבצע את האכיפה, השטח בו מבוצעת האכיפה, זהות עובר העבירה וסוג העבירה. עוד נקבע במסמך כי ככלל, אם הוועדה המקומית יכולה ורוצה לבצע אכיפה אפקטיבית בשטחה, תעדיף היחידה הארצית שלא לבצע את האכיפה במקומה. עם זאת, כאשר מדובר בעבירה בשטחים פתוחים לפי תכניות מתאר מחוזיות או ארציות או שטחי ציבור בתוך התוכניות, היחידה תבצע אכיפה מוגברת. כמו כן, המסמך קבע כי האחריות לטיפול בתלונות על עבירות תכנון ובנייה במרחב המקומי היא של הוועדה המקומית, אך אם עולה כי העבירה המתקיימת היא מדינתית, תפעיל היחידה הארצית את סמכותה המקבילה.⁸⁴ זאת ועוד, לפי החוק היחידה הארצית אף מוסמכת ליטול סמכויות אכיפה מידי הוועדה המקומית.⁸⁵

החוק מוסיף ומאפשר לשר האוצר להסמיך מפקחים לאכיפת דיני התכנון והבנייה, שהם עובדי רשויות מקומיות. סמכות המפקחים מוגדרת בחוק וחלה במרחב התכנון של הרשות המקומית.⁸⁶ בנוסף, לרשויות המקומיות קיימות סמכויות מנהליות כנגד עבירות על חוקי התכנון והבנייה: הוצאת צו מנהלי להפסקת עבודה אסורה,⁸⁷ צו מנהלי להפסקת שימוש אסור,⁸⁸ וצו הריסה מנהלי.⁸⁹ ביצוע צו מנהלי לא פוטר אדם מאחריות פלילית לעבירות שביצע לפי החוק.⁹⁰

⁷⁶ ס' 100 לחוק התכנון והבנייה.

⁷⁷ שם, בס' 110(א)(1)(ב).

⁷⁸ שם, בס' 27.

⁷⁹ שם, בס' 203-204.

⁸⁰ רע"פ 9321/03 אהרון נ' מדינת ישראל, פס" 6-7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו 18.8.2005).

⁸¹ "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחב תכנון מקומיים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1101, 1 (התשע"ג).

⁸² שם, בס' ב.1.

⁸³ שם, בס' ו.

⁸⁴ מסמכי מדיניות, "מדיניות אכיפת התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי" ס' 2-3 (15.03.2017).

⁸⁵ ס' 254 יד לחוק התכנון והבנייה.

⁸⁶ שם, בס' 205-206.

⁸⁷ שם, בס' 203, 216.

⁸⁸ שם, בס' 203, 219.

⁸⁹ שם, בס' 221.

⁹⁰ שם, בס' 230.

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998⁹¹

לשם השלמת התמונה, ולאור העובדה שבשטח עיריית ירושלים מצויים שטחים פתוחים אשר הוכרזו על ידי שר הפנים כגנים לאומיים ושמורות טבע,⁹² נדון בקצרה גם בחוק גנים לאומיים. יש לציין כי לפי החוק, הפיקוח וההגנה על שמורות טבע וגנים לאומיים מצוי בסמכותה ואחריותה של רשות הטבע והגנים, והוראותיה גוברות על הוראות הרשות המקומית שבתחומה שטחים אלו נמצאים.⁹³ אולם, רשות הטבע והגנים רשאית לאצול מסמכויותיה לרשות מקומית לגבי שטחים מסוג זה.⁹⁴ כמו כן, הרשות המקומית יכולה למנות פקחים לשמירה על הוראות חיקוק זה באישור שר הפנים.⁹⁵ בנוסף, יש לשים לב כי הגדרת השטחים הפתוחים כנכללים תחת חוק זה נעשית על פי הכרזה של שר הפנים, ולכן הגדרתם כשטחים מסוג זה אף היא אינה תחת סמכותן של הרשויות המקומיות.⁹⁶

חוקים המאפשרים הטלת אחריות נזיקית על פגיעות סביבתיות

לחוק שמירת הניקיון ולחוק למניעת מפגעים, המקנים אפשרויות פיקוח ואכיפה מנהליים או פליליים, נוסף גם חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות),⁹⁷ שנועד להגביר את אכיפתם באמצעות יצירת מסלול שלישי לתביעה בגין עבירה עליהם, מסלול אזרחי-נזיקי המבטא את הצורך בהתגייסות אזרחי המדינה, נוסף לרשויות, למען שמירת הסביבה, כאינטרס של הציבור כחברה וכפרטים.⁹⁸ חוק נוסף, המהווה תמריץ כלכלי כנגד פגיעה בסביבה הוא חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה),⁹⁹ שכולל בתוכו הטלת אחריות בנזיקין על עוברי עבירות סביבתיות לפי חיקוקים, ביניהם פקודת היערות,¹⁰⁰ חוק למניעת מפגעים,¹⁰¹ וחוק שמירת הניקיון.¹⁰²

דו"ח מבקר המדינה¹⁰³

הדו"ח משנת 2019 סקר את עבודת המשרד להגנת הסביבה בתחומי אכיפת חקיקה סביבתית, והקדיש פרק לאכיפה ברשויות המקומיות, שייסקר במהלך השורות הבאות.¹⁰⁴

הליקוי הראשון שמצא דו"ח המבקר הוא יישום חלקי ביותר¹⁰⁵ של חוק הרשויות המקומיות.¹⁰⁶ מטרת החוק, כזכור, הייתה לפצות על המחסור במשאבים לפעולות אכיפה בו מצוי המשרד להגנת הסביבה, בעזרת הסמכת פקחים לאכיפת חיקוקים סביבתיים ברשויות המקומיות. למשרד הפנים ישנו חלק בפערים ביישום החוק העולים מהדו"ח,¹⁰⁷ אך גורם נוסף ומשמעותי הוא ניגוד האינטרסים בו עלולים להימצא פקחי הרשות המקומית, שרובם כפופים לבעלי תפקידים בכירים

⁹¹ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק גנים לאומיים).

⁹² רשות הטבע והגנים, אתרים מוכרזים, <https://www.parks.org.il/article/npa>.

⁹³ ס' 31 לחוק גנים לאומיים.

⁹⁴ שם, בס' 32.

⁹⁵ שם, בס' 60(א).

⁹⁶ שם, בס' 1.

⁹⁷ חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992.

⁹⁸ דברי הסבר להצעת חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, ה"ח 2106, 179.

⁹⁹ ס' 1 לחוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.

¹⁰⁰ שם, בס' 2.

¹⁰¹ שם, בס' 6.

¹⁰² שם, בס' 9.

¹⁰³ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 13.

¹⁰⁴ שם, בעמ' 1743.

¹⁰⁵ שם, בעמ' 1745-1748.

¹⁰⁶ חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים).

¹⁰⁷ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 1755.

בה (מנכ"ל או ראש הרשות), בין אינטרס האכיפה הסביבתית לאינטרס מקומי מסוים, שיכול להיות גם פוליטי באופיו.¹⁰⁸ ליקוי נוסף שמצא הדו"ח הוא שמרבית הרשויות העדיפו להחריג את עצמן מתחולת חוק הרשויות המקומיות לעניין האכיפה¹⁰⁹ (וראו עוד בתת הפרק על דין משווה בין-עירוני).

לסיכום תת פרק זה, סקרנו מספר חוקים מדינתיים שמסייעים לרשויות בשמירת הסביבה, מהיבטים שונים. מתוך חוקים אלו, עולה כי סמכויות הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות מוגבלות, ומתמצות בעיקר בסמכות למינוי נאמני ניקיון ומפקחים בעלי סמכויות מוגדרות ומוגבלות; סיוע לרשויות האכיפה הארציות בפעולתן; אפשרות לפעול באמצעות תכנית מתאר; והגשת קובלנה.

4.2 דין עירוני – ירושלים

בכדי לשמור על איכות הסביבה, איכות חייהם של התושבים ולמנוע זיהומים ופגיעות בשטחי העיר, ובפרט השטחים הפתוחים, נדרשת הרשות המקומית, ובענייננו עיריית ירושלים, לנקוט צעדים אקטיביים ולפעול לשמירה על איכות הסביבה, כפי שמוגדר בחוק הרשויות המקומיות (וראו פירוט בתת הפרק הקודם). כדי למנוע סתירות אפשריות בין חוקי העזר העירוניים והחקיקה הראשית, ס'11(א) לחוק הרשויות המקומיות קבע עקרונית שרשות מקומית אינה רשאית להחיל חוק עזר שקובע עבירה שיסודותיה דומים לעבירה שכבר נקבעה בחקיקה ראשית, אך אין מניעה לקבוע עבירות אחרות או נוספות.¹¹⁰ אולם, סעיף 11(ב) אפשר למועצות של עיריות גדולות לפעול בניגוד לסעיף 11(א) בהסכמת יועצן המשפטי,¹¹¹ כפי שאכן עשתה עיריית ירושלים.¹¹²

השטחים הפתוחים ברחבי ירושלים כוללים סוגים שונים ומגוונים של שטחים, והגנה עליהם עשויה להשתנות על בסיס סוג השטח, גודלו וקהל היעד שלו. לכן, יש לציין כי עיריית ירושלים מחלקת את השטחים הפתוחים בתחומה לשישה סוגים: אזור נוף פתוח, פארקים מטרופוליניים, פארקים עירוניים, פארקים רובעיים, פארקים שכונתיים וגנינות שכונתיות.¹¹³ החקיקה העירונית הקיימת כיום אינה מבחינה בין סוגי השטחים השונים.

חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)¹¹⁴

החוק הותקן על פי הסמכות הכללית המוקנית לעיריות מכוח סעיף 250 לפקודת העיריות,¹¹⁵ והוא נכנס לתוקף בטרם נחקק החוק הארצי לשמירת ניקיון. מטרת החוק הייתה להביא לשמירת הניקיון

¹⁰⁸ שם, בעמ' 1760-1762.

¹⁰⁹ ס' 11(ב) לחוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים).

¹¹⁰ שם, בס' 11(א).

¹¹¹ שם, בס' 11(ב).

¹¹² הודעה על החלת חוקי עזר – עיריית ירושלים, י"פ התש"ע 6032.

¹¹³ "מדיניות לשטחים הציבוריים הפתוחים בירושלים" 11 (2007). להרחבה על הגדרות סוגי השטחים ודוגמאות להם

ראו גם עמ' 14-25.

<http://greenmap.org.il/data/upl/ufck/Open%20Spaces%20Condensed.pdf>

¹¹⁴ חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.

¹¹⁵ ס' 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964.

במרחב הציבורי בירושלים,¹¹⁶ ועבירות עליו הוגדרו כעבירות קנס.¹¹⁷ אולם, לאורך השנים התברר כי הוראות חוק עזר זה אינן נאכפות ביעילות על ידי בתי הדין העירוניים.¹¹⁸

הגדרתו של "מקום ציבורי" לפי סעיף ההגדרות בחוק הינה: "רחוב או מקום עינוג, וכן אוטובוס ציבורי או מונית כמשמעותם בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961". באותו האופן, "רחוב" מוגדר בחוק ככולל גם גן וכן "כל מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו" וגן מוגדר כ"גן ציבורי, חורשה או שדרה וכל מקום אחר ברחוב שצמחים צומחים בו, בין שהוא גדר ובין שאינו גדר".¹¹⁹ לכן, נראה כי ניתן להחיל את החוק על השטחים הפתוחים תחת ההגדרה של "גן" וכן תחת ההגדרה של "מקום ציבורי". החוק מסדיר את האיסורים הבאים: איסור על זריקת אשפה על כל סוגיה במקום ציבורי או פרטי שלא בפח אשפה,¹²⁰ איסור על זיהום ולכלוך במקום ציבורי,¹²¹ איסור על פגיעה בצמחיית הגן,¹²² איסור על הקמת רעש חזק, ממושך או חוזר ונשנה בגן¹²³ ואיסור על קיום חגיגות בגן ללא היתר בכתב מראש העירייה.¹²⁴

חוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007¹²⁵

על פי הוראות חוק זה, ובפרט סעיף 2 לחוק,¹²⁶ הקמת רעש אסורה בין השעות 16:00-14:00 ובין השעות 07:00-23:00 באזור מגורים. מרבית השטחים הפתוחים ממוקמים בסמיכות לאזורי המגורים, שכן הם נועדו לשרת את התושבים ולתרום לאיכות החיים שלהם ולרווחתם.¹²⁷ לכן, הוראות חוק זה יחולו על מרבית השטחים הפתוחים. אף באשר לשטחים פתוחים מרוחקים יותר, ייתכן כי ניתן יהיה להחיל עליהם את החוק במקרים בהם הרעש נשמע באזור מגורים למרות המרחק.¹²⁸ עבירות על סעיפים מסוימים בחוק הוגדרו כעבירות קנס.¹²⁹

חוק עזר לירושלים (עקירת עצים), התש"ך-1959¹³⁰

זוהי חקיקה נוספת שמטרתה לשמור על ה-"ריאות הירוקות" של ירושלים. לפי הוראות החוק, עקירת עצים ברחבי העיר אסורה, אלא אם ניתן היתר מראש העיר והעקירה תתאפשר רק על פי ההיתר.¹³¹ עוד מטילות הוראות החוק אגרה בגין עקירת כל עץ,¹³² ומטיל אחריות על בעלי הנכסים

¹¹⁶ דברי הסבר להצעת חוק לשמירת הנקיון, התשל"ד-1974, ה"ח 1234, 2715.

¹¹⁷ ס' 6 לתוספת הראשונה לצו העיריית (עבירות קנס), התשל"א-1971.

¹¹⁸ דברי הסבר להצעת חוק לשמירת הנקיון, התשל"ד-1974, ה"ח 1234, 2715; בית המשפט לעניינים מקומיים דן בעבירות אשר בניגוד לפקודת העיריית, חוק תכנון ובנייה, רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים, וסמכותו היא כסמכות בית משפט השלום. בית משפט זה פועל מכוח חוק בתי המשפט, והוא מוקם מכוח צו של שר המשפטים אשר קובע את מושבו ואזור שיפוטו.

¹¹⁹ ס' 1 לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון).

¹²⁰ שם, בס' 7.

¹²¹ שם, בס' 10(ב).

¹²² שם, בס' 30.

¹²³ שם, בס' 36.

¹²⁴ שם, בס' 37.

¹²⁵ חוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007.

¹²⁶ שם, בס' 2.

¹²⁷ אד"ט נ' רעננה, לעיל ה"ש 9, בפס' 3 לפסק דינו של השופט עדיאל.

¹²⁸ ס' 8 לחוק עזר לירושלים (מניעת רעש).

¹²⁹ ס' 19 לתוספת הראשונה לצו העיריית (עבירות קנס).

¹³⁰ חוק עזר לירושלים (עקירת עצים), התש"ך-1959.

¹³¹ שם, בס' 2.

¹³² שם, בס' 4.

שנעקר עץ בשטח נכסם.¹³³ חוק זה יפה כוחו לשמור על הריאות הירוקות של העיר במטרה לשמור על אוויר נקי, אך אינו מספק פתרון לזיהום ולכלוך שנגרם על ידי בני אדם בשטחים הפתוחים.

לסיכום, לרשויות המקומיות מוקנית סמכות לחוקק חוקי עזר שהולכים בד בבד עם החקיקה הראשית, וכפי שהוצג לעיל עיריית ירושלים הפעילה את סמכותה וחוקקה מספר חוקים שתכליתם השמירה על איכות הסביבה. חוקים אלו כוללים בין היתר הוראות שמטילות חובה לשמור על הניקיון במרחב הציבורי, מניעת הקמת רעש ומניעת עקירת עצים. מכאן עולה כי אף שחוקי העזר לירושלים מעניקים הגנה לתחומים מסוימים, נעדרת התייחסות מפורשת לשטחים פתוחים בחקיקה והסדרה מלאה ומסודרת של התחום.

דין משווה בין-עירוני

כפי שצוין לעיל, מדו"ח מבקר המדינה עולה כי מרבית הרשויות המקומיות הגדולות, כולל ירושלים, השתמשו בחריג הנמצא בסעיף 11 לחוק הרשויות המקומיות בכדי להחריג את עצמן מתחולתו באופן מוחלט או חלקי.

הרקע להחרגה נובע מרצון העיריות לשמר לעצמן את הסמכויות והכלים המנהליים הגמישים שמוענקים לרשויות מכוח חוקי העזר שלה. זאת, שכן בהיעדר החרגה הרשויות מוגבלות לשימוש בכלים הפליליים המקובעים שמוסדרים בחקיקה הראשית, ולא יכולים לתפור מענים גמישים ומותאמים יותר לסיטואציות שבעירן באמצעות חקיקת עזר מתאימה.¹³⁴ דו"ח מבקר המדינה מוסיף כי: "לפיכך, החוק כמעט שאינו מיושם, והאכיפה הסביבתית בכללותה חסרה ברוב הרשויות המקומיות: בחלקן אין פקחים סביבתיים, וברוב הרשויות שבהן יש פקחים מתבצעת אכיפה דלה; האכיפה באמצעות פעולות חקירה וכמות התיקים הפליליים הן זניחות עד אפסיות, וחלק לא מבוטל מהרשויות גם אינן אוכפות באמצעות קנסות".¹³⁵ נציין יתרה מזאת, כי בשל העובדה שהפקחים ברשויות המקומיות מוסמכים לאכוף מגוון גדול של חוקים וחוקי עזר בפרט, לא ידוע כמה מזמנם של הפקחים מוקדש לנושא אכיפת הניקיון. דהיינו, לא ניתן להסיק מהתקנה של הפקחים המוסמכים לאכוף חוקי ניקיון על היקף האכיפה בפועל.¹³⁶

משרד מבקר המדינה גיבש שאלון בנושא אכיפה סביבתית, אשר עליו השיבו 159 רשויות מקומיות שמתוכן 67 רשויות גדולות (כאלו המונות מעל 20,000 תושבים). מהדו"ח נראה כי עיקר האכיפה ברשויות המקומיות היא של חוקי עזר, וכי ביותר מ-17% אין מתבצעת כלל אכיפה סביבתית, לא של חיקוקים ולא של חוקי עזר, וביותר מ-55% מהן אין אכיפה של חיקוקים המנויים בחוק רשויות מקומיות, והן מבצעות פעולות אכיפה רק לפי חוקי עזר או שאינן מבצעות פעולות אכיפה כלל.¹³⁷ לעניין הפקחים עולה מהשאלון ש"מתוך הרשויות הגדולות, החייבות באכיפה סביבתית, לכמעט רבע מהן אין פקחים סביבתיים מוסמכים" ולגבי כלל הרשויות שהשיבו כי הן מעסיקות פקחים עוד עולה כי - "רובן (מעל 52%) ענו כי מספרם מינימלי, ונע בין פקח אחד לחמישה פקחים." הדו"ח גם

¹³³ שם, בס' 5א.

¹³⁴ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 1764-1765.

¹³⁵ שם, בעמ' 1644.

¹³⁶ יהודה טרויאן **אכיפת איסור השלכת פסולת אישית לרשות הרבים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020).

¹³⁷ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 1746.

בחן את מידת הפעלת סמכויות האכיפה המוקנית לפקחי הרשויות המקומיות לפי סעיף 4 לחוק ומהשאלון עלה כי "מתוך כלל המשיבים ציינו 80 רשויות מקומיות (כ-50%) כי הן לא הטילו קנסות בגין עבירות סביבתיות בשנים אלה, לפי הפילוח הזה: 17 רשויות גדולות (כ-25% מהרשויות הגדולות) ו-63 רשויות קטנות (כ-68% מהרשויות הקטנות)".¹³⁸

נראה אם כן שמרבית הרשויות מבצעות אכיפה לפי חוקי עזר בלבד, אם בכלל. סקירה כללית של חוקי העזר מראה שעיקריהם דומים לרוב בין הרשויות וכוללים את אותן העבירות. צו העירויות (עבירות קנס), תשל"א-1971, מגדיר חלק מהעבירות כעבירות קנס ומגדיר דרגות קנס דומות בין העבירות. יש לציין כי לא ניתן לבחון את נתוני האכיפה שקיימים בפועל שכן אין גורף שמרכז את הנתונים באופן שוטף וריכוזם מכלל העירויות השונות בצורה פרטנית איננו ריאלי.¹³⁹

להלן סקירה של מספר ערים בניסיון למצוא פתרונות ייחודים של הרשויות לבעיית האכיפה. יש לציין כי הערים תל אביב ובאר שבע נבחרו בשל מאפייניהן הדומים לירושלים – היותן מטרופולין גדול שמכיל שטחים פתוחים רבים. כמו כן, עיריית רהט נבחרה על מנת לייצג את מצבן של עירויות שבחרו שלא להחריג את עצמן מתחולת חוק הרשויות המקומיות ועיריית אילת נבחרה בשל חקיקת העזר הייחודית שלה הנוגעת לכלים חד פעמיים.

כלל החיקוקים שיאוזכרו מגדירים גן ומקום ציבורי בהגדרה זהה לזו של חוק העזר הירושלמי:

- "גן" - "גן ציבורי, חורשה או שדרה וכל מקום אחר ברחוב שצמחים צומחים בו, בין שהוא גדר ובין שאינו גדר".

- "מקום ציבורי" - רחוב או מקום עינוג, וכן אוטובוס ציבורי או מונית כמשמעותם בתקנות התעבורה"

רהט

אוכלוסיית העיר מונה כ-71,437 תושבים ובמדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס העיר מדורגת באשכול 1 (כלומר בתחתית המדד). שטח השיפוט של העיר הוא 19.63 קמ"ר. על פי הלמ"ס 0.4% משטח השיפוט מוגדר כיער וחורש, 0.2% משטח השיפוט הוא שטח גינון לנוי פארק ציבורי ו-39.9% הוא שטח פתוח אחר.¹⁴⁰

עיריית רהט בחרה שלא להחריג עצמה מחוק הרשויות המקומיות והסמיכה לאחרונה 8 פקחים עובדי העירייה לאכיפת חוק שמירת הניקיון לפי סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות.¹⁴¹ בראיון עם ליאור לוי, עוזר ראש עיריית רהט ומנהל מחלקת תיאום ובקרה מנהל הפיקוח העירוני, הוא סיפר כי "הקורס בוצע על ידי מפע"ם עמק יזרעאל של משרד הפנים אשר מוסמך להעביר הסכמות סביבתיות. לאחר סיום הקורס הפקחים יקבלו הסמכה מראש העיר, ההסמכה תפורסם ברשומות והפקחים יוכלו באופן רשמי לאכוף על בסיס חוק שמירת הניקיון. בפועל, החוק מאפשר להטיל קנסות כבדים יותר מאשר חוקי העזר העירוניים. הקנס הכבד ביותר שמאפשר החוק הוא 8,000 ש"ח לתאגידים אשר ביצעו עבירה באזור רגיש. אכיפה על בסיס החוק הזה מאפשרת להגביר את

¹³⁸ שם, בעמ' 1748.

¹³⁹ טרויאן, לעיל ה"ש 142, בעמ' 11-12.

¹⁴⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתון סטטיסטי לישראל 70 (2019)**.

¹⁴¹ ס' 4 לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים).

ההרתעה כלפי העבריינים ובנוסף, התובע העירוני יכול להגיש כתבי אישום על בסיס חוק שמירת הניקיון אשר עשויים להסתיים בקנסות כבדים של בית המשפט אשר עשויים להגיע למאות אלפי שקלים.¹⁴²

אילת

אוכלוסיית העיר אילת מונה כ- 52,299 תושבים.¹⁴³ במדד החברתי-כלכלי העיר מדורגת באשכול 6. שטח השיפוט של העיר הוא 98.76 קילומטר מרובע ו- 89.3% מסך כל שטח השיפוט הוא שטח פתוח אחר.¹⁴⁴

ב-2019 החליטה מועצת עיריית אילת לראשונה בישראל,¹⁴⁵ על תיקון לחוק עזר לאילת (רחצה על שפת הים), התש"ס-1980 אשר אושר בסוף שנת 2020.¹⁴⁶ התיקון אוסר שימוש, הכנסה או מכירה של מוצרים חד פעמיים כמו פלסטיק ואלומיניום לרבות כלי אוכל ושקיות נשיאה חד-פעמיות, למעט בקבוקי שתייה שאינם מזכוכית, בחופי הים.¹⁴⁷ כמו כן החוק מכיל איסור מכירת זכוכיות בשפת הים.¹⁴⁸

באר שבע

אוכלוסיית העיר באר שבע מונה כ- 209,687 תושבים¹⁴⁹ ומעניקה שירותים לכ- 750,000 אזרחים המתגוררים במרחב.¹⁵⁰ במדד החברתי-כלכלי העיר מדורגת באשכול 5. שטח השיפוט של העיר הוא 117.32 קילומטר מרובע. 0.6% משטח השיפוט הוא יער וחורש, 0.7% הוא שטח גינון לנוי פארק ציבורי, 62.1% מסך כל שטח השיפוט הוא שטח פתוח אחר.¹⁵¹

העירייה התקינה את חוק עזר לבאר שבע (איכות הסביבה), התשנ"א-1991. הוראות החוק כוללות בין היתר איסור על לכלוך והשלכת פסולת,¹⁵² איסור זיהום מקום ציבורי,¹⁵³ איסור גרימת מפגע ואחריות לסיילוק,¹⁵⁴ כאשר מפגעים כוללים גרימת רעש, גזים ריחות או עשן העלולים לדעת תברואן להזיק לבריאות (יש לציין כי בחוק זה מופיע מפגע אשר לא מופיע בחוק הירושלמי והוא שטח אדמה שלא מגודר ועלול לשמש להצטברות פסולת), איסור רעש בלי סביר,¹⁵⁵ איסור פגיעה

¹⁴² ראיון עם ליאור לוין, עוזר ראש עיריית רהט ומנהל מחלקת תיאום ובקרה מנהל הפיקוח העירוני (02.04.2021).
¹⁴³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 139.

¹⁴⁴ שטח פתוח אחר – שטח שאינו מיועד לגידול שדה, מטעים, יער וחורש, מבנים חקלאיים, גינון לנוי פארק ציבורי, מסחר ומשרדים, תעשייה, תשתית ותחבורה, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה, שירותים ציבוריים, תרבות פנאי, נופש וספורט או מגורים; שם.

¹⁴⁵ אילנה קוריאל "אושר: איסור פלסטיק בחופי אילת; הקנס- עד 730 שקל" (2019) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5641489,00.html>

¹⁴⁶ עיריית אילת "אושר החוק האוסר שימוש בפלסטיק ובכלים חד פעמיים בחופי הים בעיר אילת" (2020) <http://www.eilat.muni.il/?CategoryID=0&ArticleID=4327&SearchParam=%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%99+%D7%A2%D7%96%D7%A8>

¹⁴⁷ חוק עזר לאילת (רחצה על שפת הים) (תיקון), התשפ"א-2020.
¹⁴⁸ שם, בסי' 15.

¹⁴⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 139.

¹⁵⁰ אתר עיריית באר שבע "על העיר" (2021) www.beer-sheva.muni.il/City/OnTheCity/Pages/default.aspx

¹⁵¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 139.

¹⁵² סי' 2 לחוק עזר לבאר שבע (איכות הסביבה), התשנ"א-1991.

¹⁵³ שם, בסי' 9.

¹⁵⁴ שם, בסי' 33-34.

¹⁵⁵ שם, בסי' 51.

בצמח בגן,¹⁵⁶ איסור לינה,¹⁵⁷ הבערת אש¹⁵⁸ והקמת אמצעי מחסה¹⁵⁹ במקום ציבורי או בגן וכן איסור חגיגות בגן.¹⁶⁰ יש לציין כי האיסורים על לינה, הבערת אש והקמת אמצעי מחסה אינם קיימים בחוק הירושלמי המקביל. האיסורים הנ"ל, בחוק שהתקינה עיריית באר שבע, למעט אלו הנוגעים לסילוק מפגעים, הם בגדר עבירות קנס בשיעורי קנס של 730 או 320 שקלים.¹⁶¹ כמו כן, החוק מכיל חזקה לעניין השלכת פסולת ופסולת בניין מתוך רכב שמטילה אחריות על בעל הרכב, האחראי לו או מי שנהג בו, זולת אם הוכיח אחרת.¹⁶² החזקה לא קיימת בחוק הירושלמי.

תל אביב-יפו

תל אביב הינה חלק ממטרופולין גוש דן. אוכלוסיית העיר מונה כ-460,613 תושבים ומעניקה שירותים לכמעט 4 מיליון תושבי המטרופולין.¹⁶³ במדד החברתי-כלכלי העיר מדורגת באשכול 8. שטח השיפוט של העיר הוא 51.83 קמ"ר. על פי הלמ"ס לעיר אין אזורים המוגדרים יער וחורש, 4.6% משטח השיפוט הוא שטח גינון לנוי פארק ציבורי ו-20.8% הוא שטח פתוח אחר.¹⁶⁴

עיריית תל אביב התקינה את חוק עזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והנקיון), התש"ס-1980. החוק כולל איסורים על גרימת מפגע ואחריות לסילוקו,¹⁶⁵ אשר בגינו ניתן לקנס בכ-730 שקלים, איסור זריקת אשפה או לכלוך שלא בכלי אשפה שהותקנו,¹⁶⁶ אשר בגינו יוטל קנס בגובה 320 שקלים, איסור על פיזור מודעות בשטח ציבורי¹⁶⁷ וכן איסור על לכלוך וזיהום מקום ציבורי.¹⁶⁸ כמו כן, החוק מכיל חזקות דומות לאלו שבחוק עזר שהתקינה עיריית באר שבע לגבי בעל רכב שהוכחה השלכת פסולת מרכבו במקום ציבורי או פרטי ללא הסכמת המפקח בכתב,¹⁶⁹ והטלת קנס של 475 שקלים. החוק מכיל גם סעיף הנוגע לנאמן ניקיון, שלא מופיע בחוק העזר הירושלמי. לפי סעיף זה, נאמן ניקיון שמונה על ידי ראש העיר (בשונה מנאמני הניקיון שהוסכמו ע"י המשרד להגנ"ס), ושלעיניו נעברה עבירה של השלכת פסולת, רשאי לדרוש ממי שעשה זאת להזדהות בפניו ולדווח על כך לעירייה.¹⁷⁰ יצוין כי הסמכות למנות כל אדם לנאמן ניקיון, לגבי תחום אותה רשות מקומית, ניתנת לראש רשות מקומית או השר להגנת הסביבה בסעיף 12 (ג) לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד-1984. אך ככל הידוע לא נעשה שימוש באפשרות זו בשום רשות מקומית.¹⁷¹

כמו כן, עיריית תל אביב-יפו הציבה לה למטרה לקדם את נושא איכות הסביבה ו"הריאה הירוקה" בעיר. באתר העירייה ניתן למצוא מידע לגבי איתור מתקני מחזור, מועדי פינוי אשפה, מידע לגבי קבלת סיוע מהעירייה לטובת הקמת גינות קהילתיות, מידע סביבתי ופרסום אירועים ופעילויות

¹⁵⁶ שם, בסי' 45.

¹⁵⁷ שם, בסי' 57(א).

¹⁵⁸ שם, בסי' 57(ב).

¹⁵⁹ שם, בסי' 57(ג).

¹⁶⁰ שם, בסי' 52.

¹⁶¹ ס' 9 לחלק ה' בצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971.

¹⁶² ס' 4 לחוק עזר באר שבע (איכות הסביבה).

¹⁶³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסייה במטרופולינים (2018).

¹⁶⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעיל ה"ש 139.

¹⁶⁵ ס' 3-2 לחוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-1980.

¹⁶⁶ שם, בסי' 7(א).

¹⁶⁷ שם, בסי' 11.

¹⁶⁸ שם, בסי' 10.

¹⁶⁹ שם, בסי' 7(ד)-(1)-(2).

¹⁷⁰ שם, בסי' 60(א).

¹⁷¹ ס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים).

סביבתיות.¹⁷² בנוסף, העירייה פתחה עמוד פייסבוק בשם "תל אביב-יפו הירוקה" במטרה לקדם את נושא הקיימות ואיכות הסביבה. בעמוד מפורסם מידע לגבי עשיית העירייה בנושא, מידע על גינות קהילתיות, טיפים "מקיימים", פרסום פעילויות ומידע לתושבים על מנת לעודד מודעות וחינוך סביבתי.¹⁷³

לסיכום, עיריות רבות, בדומה לירושלים, התקינו חוקי עזר שתכליתם שמירה על איכות הסביבה הכוללים עבירות דומות, אך על פי דו"ח מבקר המדינה האכיפה עליהם דלה עד לא קיימת. ירושלים בדומה לרשויות אחרות בחרה להחריג עצמה מחוק הרשויות המקומיות ואוכפת על פי חוקי העזר, זאת בשונה לעיריית רהט שבחרה שלא לפעול כך לעניין חוק שמירת הניקיון. מניתוח משווה זה עלו כמה דרכי פעולה אפשריות שקיימות בערים אחרות ולא קיימות כיום בירושלים: איסור על הכנסת מוצרים חד פעמיים לשטחים פתוחים, איסור על לינה, אש והקמת אמצעי מחסה בגן, שימוש בנאמני ניקיון עירוניים וקמפיינים ציבוריים הכוללים בין היתר פעילות ענפה ברשתות החברתיות על מנת לקדם לחינוך ומעורבות סביבתית.

5. משפט משווה

ערים רבות ברחבי העולם מתמודדות עם בעיות הנוגעות לאכיפה סביבתית. אמנם, לכל עיר ישנם המאפיינים האורבניים, התרבותיים, החברתיים, הכלכליים והתיירותיים שלה, אולם בעיית הסביבה היא בעיה כללית הדורשת פתרונות, בין היתר באמצעות כלים שהתפתחו על ידי המשפט הסביבתי.

הנקודה הראשונה הבולטת באכיפת המשפט הסביבתי הוא עיקרון "המזהם משלם".¹⁷⁴ עיקרון זה שולב במשפט הסביבתי האירופי כמו גם במשפט הסביבתי הבינלאומי. על פי סעיף 191(2) לאמנת האיחוד האירופי (TFEU), נקבע כי מדיניות האיחוד תתבסס על העיקרון לפיו הגורם המזהם הוא זה שמחובתו לשלם על הנזק.¹⁷⁵ גם במשפט הסביבתי הבינלאומי אנו רואים ביטוי לעיקרון זה בהצהרת ריו משנת 1992. הצהרה זו מאגדת בתוכה מספר עקרונות המתייחסים לטיפול בבעיות איכות הסביבה כאשר עיקרון 16 בהצהרה קובע כי על הרשויות הלאומיות להשתדל לקדם הפנמת עלויות סביבתיות ושימוש בכלים כלכליים, זאת תוך התחשבות בגישה כי המזהם צריך באופן עקרוני לשאת בעלויות הזיהום שנגזרות בהתאם לנזק שנגרם לאינטרס הציבורי.¹⁷⁶

לעיתים, ניתן לראות כי הרשויות יבחרו להשתמש בעקרונות אחרים על מנת להתמודד עם בעיית הזיהום הסביבתי בשטחים הפתוחים. כך למשל, בניו יורק שבארצות הברית, במסגרת הפתרונות היצירתיים שהגתה העירייה להעסקת מובטלי הקורונה, גויסו בפעימה אחת למעלה מ-10,000 מחוסרי עבודה, לניקיון השטחים הפתוחים שבעיר.¹⁷⁷ נראה כי פתרון זה נובע מעקרון אחריות

¹⁷² אתר עיריית תל אביב www.tel-aviv.gov.il/Residents/Environment/Pages/Environment.aspx

¹⁷³ www.facebook.com/greentelaviv תל אביב-יפו הירוקה פייסבוק

¹⁷⁴ Michael G. Faure, Roy A. Partain, *Principles of Environmental Law and Environmental Economics*. 79 Cambridge University Press (2019). *In Environmental Law and Economics: Theory and Practice*, 79 Cambridge University Press (2019)

¹⁷⁵ Treaty on the Functioning of the European Union, nov.26, 2012 O.J. (C 326) 132

¹⁷⁶ The United Nations conference on environment and development, June 3-14, 1992, *Rio Declaration* on Environment and Development, U.N. DOC A/CONF.151/26 (August 12, 1992)

¹⁷⁷ Matt Troutman, *NYC Launches City Cleanup Corps, Will Hire 10K Workers*, Patch (2021) <https://patch.com/new-york/new-york-city/nyc-launches-city-cleanup-corps-will-hire-10k-workers>

העירייה לשטחים הפתוחים שבגבולותיה, באופן שאינו תלוי בזהות וואו כמות המזהמים ואחריותם בגין מעשיהם ובשונה מעיקרון המזהם משלם שהוזכר לעיל. אולם, דומה כי הפתרון האולטימטיבי, המותאם לתקופה ארוכת טווח ועולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט האזרחי והפלילי, הוא שיטת הקנסות המטילה על המפר את אחריות הישירה לשאת בעלות הנזק לה הוא גרם.

נקודה נוספת מתייחסת לנושאי האחריות (הגורמים המזהמים) ולמידת האחריות אותה יש להטיל עליהם. ראשית, מרבית הסנקציות המוטלות על פי דיני איכות הסביבה יחולו על כל אדם אותו רואים כמפר התקנה.¹⁷⁸ בנוסף, ישנה התייחסות נרחבת לאחריות תאגידית, אולם מפאת קוצר היריעה לא נרחיב עליה במסגרת סקירה זו. שנית, כאשר אנו עוסקים בהטלת האחריות והצעדים בהם מומלץ לרשות לנקוט אל מול המפר, יש להבחין בין הליכים מנהליים ופליליים, כאשר ההליכים הפליליים נחשבים לחמורים יותר. מחקרים בינלאומיים רבים ממליצים שההליך הראשוני שרשויות ינקטו מול המפר יהיה ההליך המנהלי. במסגרת ההליך, יוענק למפר שימוע ללא צורך בהליך פלילי.¹⁷⁹ בנוסף, מדוי"ח שנכתב בעקבות פעילותה של מועצת הסביבה של ארה"ב (ECOS), עלה כי ב-76% מהמקרים, אזהרות בעל פה סייעו בהרתעת מפריס פוטנציאלים.¹⁸⁰ כמוכך, שמלכתחילה כדי שאפשר יהיה להסתפק בהליך המנהלי ולהימנע מנקיטת סנקציות חמורות יותר בגדר ההליך הפלילי, על הרשות לפעול באמצעות חקיקה ברורה ובצורה עקבית אל מול המפריס.

תקנות עירוניות המתייחסות לעניינים סביבתיים הן אחד מן הכלים המשפטיים שפותחו על מנת לסייע בהגנה על הסביבה. בחיפוש אחר תקנות בערים שונות, בחרנו להתמקד במספר ערים בארה"ב, זאת כדי לקבל פרספקטיבה טובה על הטיפול הסביבתי ההולם והאפקטיבי בשיטת מדיניות הדומה במאפייניה לישראל, וכן מאחר וההשוואה למספר ערים בנות מדינות שונות העלתה שונות נורמטיבית ושורשית שהקשתה ללמד על מספר דרכי פעולה בודדות שתוכלנה להיות מתאימות גם לישראל. הערים בהן בחרנו להתמקד הן: ניו יורק ולוס אנג'לס, כאשר בחנו גם את בוסטון ואת ושינגטון די סי אך אלו לא העלו תובנות נוספות לאור קווי דמיון רבים בין החקיקה בערים השונות. אנו סבורים כי ערים אלו דומות במאפייניהן לירושלים, הן מאחר ומדובר בערים עם אוכלוסייה הטרוגנית במידה גבוהה, והן מאחר ואלו ערים השופעות בתיירים בעלי שונות גבוהה. יש לציין כי מאפיין מרכזי ובולט בכלל הערים הללו, ובתוכן ירושלים, הוא מספר בני המעמד הנמוך, הגבוה ביחס לכמות האוכלוסייה.¹⁸¹ לטעמנו, משתנה זה דורש התייחסות פרטנית וממצה, מאחר והוא עשוי להשפיע על שיטת הטיפול בבעיות הסביבתיות בעיר. מנגד, יש לציין כי בערי ארה"ב שצוינו לעיל, מדיניות המשטרה וגורמי האכיפה שונה במהותה ממדיניות המשטרה וגורמי האכיפה בישראל. בעוד ששם, גורמי האכיפה מבקשים לנקוט ביד ברזל במפרי הסדר והחוק, בארץ, ידה של המשטרה קצרה יותר.

St. John, David, Brannan, Clifton, Beiderwieden, Hannah, Fountain, Julia, Larson, Matthew, Lydic,¹⁷⁸

Jacqueline, Stegman, Luke, *Environmental Crimes*, Am. Crim. L. Rev. 57, 657 (2002).

¹⁷⁹ יערה אהרון רוטמן **אפקטיביות אכיפה סביבתית: אכיפה מנהלית מול אכיפה פלילית** 12 (חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך למדעי הרוח והחברה", המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2009).

¹⁸⁰ שם.

¹⁸¹ גיוני גל ועידית וייס **אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בירושלים** כרך 110, 22 (2006).

ככל שמדובר על מדינות אירופה יש לשים לב כי הן אינן בעלות מאפיינים שכאלה.¹⁸² הן מאחר והן אינן מגוונות דיין מבחינת סוציולוגית, הן משום שלא כולן התברכו במספר תיירים פר נפש כה גבוה, הן מאחר כי מקומם לפי מדד הגייני אינו מתקרב, על דרך הכלל, לירושלים ושאר המדינות לעיל שהרי הן שוויוניות יותר,¹⁸³ והן מאחר שלשיטתנו והמודעות לזיהום סביבתי והשלכותיו, והסטנדרט הסביבתי המצוי בקרבן גבוה בהרבה מזה שבארץ. לכן, ערים אלו לתפיסתנו פחות מתאימות למטרות מחקר זה.

בחיפוש אחר מצב החקיקה בערים אחרות התמקדנו באכיפה סביבתית נקודתית ופרטנית המותאמת לסביבה עירונית ומבטאת את עקרון "המזהם משלם" על יחידים ותוך חיפוש רעיונות ליישום ההליך המנהלי והתייחסות לאיומים בנקיטת הליכים פלילים כלפי המפרים. לא התייחסנו לתקנות הנוגעות לעבירות סביבתיות רחבות היקף המתייחסות לתאגידים, זיהומי אוויר, זיהומי ים ועוד. לאחר מעבר על קודי החקיקה של הערים שצינו לעיל, בחרנו להציג את סעיפי החוק בהם לדעתנו ניתן להיעזר ואותם ניתן ליישם גם בעיר ירושלים.

5.1 ניו יורק

מאופי האכיפה הסביבתית בניו יורק עולים מספר מאפיינים מעניינים שעשויים להיות רלוונטיים להגנה על השטחים הפתוחים בירושלים. ראשית, כאשר מוטלת אחריות על מפר תקנות סביבתיות בעקבות הצהרתו של אדם אחר בדבר ההפרה, יוצע למצהיר קבלת פרס בסכומים שונים. התגמול המוצע יהיה בהתאם לאחריות אשר הוטלה על המפר (הרשעה, הרשעה עם קנס או הרשעה עם עונש). בנוסף, גם עובד ציבור יהיה זכאי לקבלת תגמולים כאמור, אם כתוצאה מפעילותו הוטלה אחריות על המפר.¹⁸⁴ שנית, ישנה הגדרה ברורה בחוק ל"מרחב ציבורי" וכן הגדרה ברורה הכוללת באופן מילולי דוגמאות שונות לפסולת ואוסרת על כל אדם ללכלך ולזהם את המרחב הציבורי. הגדרות אלו מסייעות ביצירת ציפייה ברורה מהאנשים השוהים בעיר.¹⁸⁵ ברמת הסנקציות, ישנו מדרג קנסות המתאים לסוג העבירה כאשר בעבירה הראשונה מוגדר סכום העולה ככל שהמפר מבצע עבירות נוספות. בנוסף ניתנת חלופה של מאסר.¹⁸⁶ שלישית, ניתנת אפשרות לממונה על החוק להחכיר, או להשכיר שטחי פרסום על סלי אשפה או מכלים אשר הוצבו במקומות ציבוריים.¹⁸⁷ בכך העירייה יכולה להגדיל את הכנסתה באמצעות הצבת כלים המקדמים שמירה על הסביבה.

5.2 לוס אנג'לס

בקליפורניה, כמו בניו יורק, נעזרים במערך דיווח מבוסס אזרחים שהיו עדים להפרת תקנות הסביבה.¹⁸⁸ מערך זה נועד לשמש כלי עזר הן עבור אזרחים שדואגים לאיכות הסביבה באופן ערכי והן עבור אזרחים שנפגעים באופן ישיר מהפרת התקנות, כמו למשל בעלי עסקים סמוכים ואזרחים הגרים בסמוך לשטח הפתוח. כמו כן, בדומה לניו יורק, גם בקליפורניה הקנסות מדורגים בהתאם

¹⁸² "השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD" (חוות דעת של ויקטור פתאל, כ"ה בכסלו תשע"ח).

¹⁸³ מדד גייני, המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/policy/world-comparison/indexes/gini-coefficient>

¹⁸⁴ NYC. ADMINISTRATIVE CODE §§ 16-119 (2021)

¹⁸⁵ NYC. ADMINISTRATIVE CODE §§ 16-118 (2021)

¹⁸⁶ NYC. ADMINISTRATIVE CODE §§ 16-119 (2021)

¹⁸⁷ NYC. ADMINISTRATIVE CODE §§ 16-132 (2021)

¹⁸⁸ <https://calepacomplaints.secure.force.com/complaints>, Environmental Complaint System

לעבירת הזיהום כאשר ישנן קטגוריות זיהום מוגדרות שניתן למצוא באתר הרשמי של העירייה.¹⁸⁹ דומה כי לכל סוג של זיהום יש מענה מפורט וממוקד. לטעמנו, הגדרות ברורות אלו נועדו לשמש מצפן לכל המשתמשים בשטחים הפתוחים. נראה כי מדיניות זו, הדומה למדיניות חוק העונשין,¹⁹⁰ יכולה לתרום הרבה גם בירושלים, על כל מאפייניה המפורטים מעלה. נראה כי מרבית המפגעים הסביבתיים שעלולים להוות הפרעה לחיים התקינים במרחב הציבורי מגובים בהתייחסות חוקית מפורטת. כך לדוגמא, ההפעלה של מכשירים, שעוצמת הקול הנובעת מהם עולה על מספר דציבלים קבוע, במקומות ציבוריים, מותנה בהצבת שלט אזהרה בולט וקריא מחוץ למקום.¹⁹¹ לדעתנו, הטמעת מדיניות כזו גם בירושלים עשויה לסייע בקידום ההגנה על השטחים הפתוחים. כמו כן, קיימת הוראת חוק המחייבת מפריס, לפחות בנסיבות מסוימות, לשאת בכלל העלויות הסבירות הנחוצות לתיקון ההפרה, גם כאשר מדובר בעלויות עקיפות כמו פיקוח או הובלה.¹⁹² עקרון זה מתכתב בצורה ברורה עם עקרון "המזהם משלם", ואף עשוי, לטעמנו, ליצור תחושת אמון במערכת גביית הקנסות של העירייה, בשל הרציונל החזק לתשלום הקנס. לפיכך, לטעמנו, יש מקום לקבוע את גובה הקנסות בירושלים באופן דומה.

הסוכנות הפדרלית להגנת הסביבה של ארצות הברית

במדינות רבות בארצות הברית, כחלק מתפיסת הסוכנות הפדרלית לשמירה על הסביבה, קיימת אפשרות לדיווח עצמי על הפרה של תקנה כלשהי: אזרחים יכולים לדווח על עצמם אם היו אחראים לעבירת זיהום ובתמורה לכך מציעה העירייה הפחתה בעונש הנקוב על ההפרה, בהינתן כמה תנאים המפורטים במסמך.¹⁹³ דומה כי מדיניות זו מעודדת יעילות על פני ענישה ומציגה עמדה אסטיגמטית ותמריצית המקבלת את היתכנות הפרות כחלק משגרת היום של גופים ואזרחים פרטיים, באופן בלתי מכוון, של תקנות איכות הסביבה בשטחים הפתוחים.

דיון והמלצות

לאור ממצאי המחקר שפורטו מעלה, מצורפות המלצות הצוות. יש לציין כי לאור רוחב היריעה של סוגיית השטחים הפתוחים והסדרתה, המלצות הצוות כמובן אינן ממצות את כלל הסוגיות הרלוונטיות. בפתח הדברים נציין כי התמודדות עם סוגיית השטחים הפתוחים מציפה מתח בין הצורך באמצעי אכיפה רבים ומגוונים ובין הבעיות התקציביות ששימוש זה עלול לגרום. לכן, בהמלצותינו, ניסינו לחשוב גם על פתרונות להגדלת התקציב העירוני להגנה על השטחים הפתוחים או לחלופין לאמצעי אכיפה ופיקוח שדורשים פחות תקציבים עירוניים.

- **מיצוי הכלים והסמכויות המוקנות בחוק לרשויות המקומיות** – כמתואר לעיל בפרק הדין הארצי, קיים מספר לא מבוטל של חוקים העוסקים בשמירת הסביבה ומהווים יחדיו רשת פיקוח ואכיפה על דיני הסביבה בישראל. דו"ח מבקר המדינה העלה ממצאים בדבר ניצול חלקי ביותר של סמכויות הרשויות המקומיות בתחום האכיפה הסביבתית: אי הסמכת פקחים עירוניים לאכיפה סביבתית;¹⁹⁴ אכיפה חלקית של חיקוקי סביבה בתחום הרשות המקומית;¹⁹⁵

¹⁸⁹ שם.

¹⁹⁰ יובל לוי "היבטים על עקרון החוקיות בדיני עונשין" **עיוני משפט** ד 22, 23–24 (1975).

¹⁹¹ L.A. ADMINISTRATIVE CODE §§ 12.08.480 (2020).

¹⁹² L.A. ADMINISTRATIVE CODE §§ 194.05 (2020).

¹⁹³ <https://www.epa.gov/compliance/epas-audit-policy>, EPA's Audit Policy.

¹⁹⁴ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 1746.

¹⁹⁵ שם, בעמ' 1746-1747.

והפעלת סמכות חלקית לחקור ולתבוע בגין הפרת חיקוקים סביבתיים.¹⁹⁶ אנו מקווים שמחקר זה יסייע לגופים המבקשים זאת להכיר טוב יותר את סמכויותיהם בתחום האכיפה הסביבתית, וכתוצאה מכך גם להפעילן בתדירות גבוהה יותר. כמו כן, לדעת הצוות, מומלץ למנות נאמני ניקיון בשיתוף עם המנהלים הקהילתיים בשכונות, וכן עם תנועות הנוער, כדי לחזק את המחויבות של נאמני הניקיון ואת תחושת האחריות שלהם. שיתוף הקהילה בשמירת הסביבה מוביל להמלצה הבאה.

- **ייזום פרויקטים גדולים בקנה מידה מקומי לניקוי גנים, גינות ושטחים ציבוריים פתוחים** – רעיון זה עולה מתוך יוזמה דומה בניו-יורק, שהוצגה לעיל בפרק המשפט המשווה. את הפרויקט יזמה עיריית ניו יורק עבור מובטלי הקורונה, ואילו בירושלים ניתן ליזום פרויקטים מעין אלו דרך המנהלים הקהילתיים בשכונות ותנועות הנוער. יוזמות אלו, המתוכננות להיות ספורדיות, רצוי שיתוזמנו לאחר חגים, חופשים או אירועים בהם תושבי העיר יוצאים לבלות בחיק הטבע, כדוגמת יום העצמאות שעבר זה מקרוב, מתוך ניסיון שלאחר מועדים אלו מצטבר בשטחים הפתוחים לכלוך רב יחסית.

- **איסור הכנסת כלים חד פעמיים לשטחים פתוחים גדולים** – המלצה זו נובעת מחוק העזר שנחקק בשנת 2020 בעיר אילת, המוצג בפרק הדין המשווה הבינעירוני. כלים חד פעמיים מהווים מזהם מרכזי בשטחים הפתוחים, והזיהום הנוצר מהם גורם נזק בלתי הפיך לשטח ולמערכות האקולוגיות העדינות בו. האיסור נועד לנטרל גורם מזהם זה. חשוב לציין כי לדעתנו, ראוי כי איסור מסוג זה יוחל רק על שטחים פתוחים בסדר גודל של פארק עירוני ומעלה, הן לאור קשיי הפיקוח והאכיפה בגנים הקטנים המפוזרים והן לאור קרבתם לשכונות ורצון לאפשר שימוש חופשי יותר בהן. קושי נוסף הוא השימוש הרב של האוכלוסייה החרדית והערבית בכלים חד פעמיים, בשל מחירם הזול ובשל כך שהמשפחות הנכללות במגזרים אלו מאופיינות במספר נפשות גבוה.¹⁹⁷ הצעה לפתור חלקית קושי זה היא לקבוע מערכת תמריצים לעסקים שיעודדו שימוש בכלים מתכלים וידידותיים לסביבה. התמריצים יאפשרו למוכרי הכלים הללו להפחית מחירם, ובכך להנגיש אותם לאוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר. עם זאת, פתרון קושי זה חורג מיריעת הדיון בענייננו ולכן לא נעמיק בו.

- **עידוד בתי עסק, הפועלים בשטחים הפתוחים, לשמור על הניקיון** – בהמלצה זו, אנו רוצים לדחוף בעלי עסקים בשטחים הפתוחים לקחת את האחריות על שמירת הסביבה באזורם, באמצעות יצירת תו "עסק שומר טבע" וקביעת קריטריונים לקבלתו. תו זה יזכה את בעליו בהטבות שונות כמו הנחה בארנונה. כמו כן, אנו מאמינים שהגברת המודעות בקרב הציבור לחשיבות השמירה על הסביבה, תעודד את הציבור לפקוד עסקים בעלי תו "עסק שומר טבע", מה שמהווה תמריץ כלכלי נוסף לעסקים לקבל את התו ולשמור עליו.

- **תגבור פקחים עירוניים** – כפי שהוזכר בפרק הדין המצוי, מדו"ח מבקר המדינה עלה כי ברשויות מקומיות רבות כמעט ולא מתבצעת אכיפה באמצעות פקחים. הדבר בא לידי ביטוי הן בכמות הפקחים הנמוכה והן בכמות הקנסות הנמוכה.¹⁹⁸ אנו סבורים כי הגברת נוכחותם של פקחים תסייע בהרתעה מפני ביצוע עבירות סביבתיות בזמן נוכחות פקח ומפני חזרה על עבירה סביבתית כתוצאה מקבלת דו"ח. חיזוק לנקודה זו הובא בפרק המשפט המשווה, שם צוין כי

¹⁹⁶ שם, בעמ' 1748-1747.

¹⁹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המשפחות בישראל 2017 (2017).

¹⁹⁸ שם, בעמ' 1765, 1748.

אזהרה בעל פה סייעה ב-76% מהמקרים בהרתעת מפריס פוטנציאלים. אנו סבורים כי מומלץ להגביר את נוכחות הפקחים העירוניים בפארקים גדולים. כמובן שעל מנת שזה יקרה יש לבצע הכשרות לפקחים תוך מתן כלים לאכיפה יעילה ולימוד אודות הסמכויות הניתנות להם לפי החוק, דבר אשר נעשה בהכשרות ייעודיות. בנוגע להכשרה ושימוש בפקחים ניתן ללמוד מעיריית רהט בדוגמא שהובאה לעיל.

- **יצירת מגנון דיווח על עבירות** – בדומה לקיים בניו יורק וקליפורניה, ניתן ליצור מגנון דיווח המאפשר לאזרחים לדווח על ביצוע עבירה סביבתית לה היו עדים. דוגמא לכך למשל היא דיווח על השארת לכלוך רב בשטח ציבורי פתוח אחרי קיום אירוע. אם יוטל על המפר קנס כתוצאה מהדיווח, יינתן תגמול מסוים מהקנס למדווח, כאשר גם פקחים יוכלו לדווח על הפרות ולזכות בתגמול זה. אנו סבורים כי הדבר יספק תמריץ חיובי לאזרחים מחד ולפקחים מאידך להיות ערניים ולהגביר את האחריות והמעורבות שלהם בנוגע למתרחש בסביבה. יש לציין, שהבעיה המרכזית בהמלצה זו הינה האפשרות לניצול לרעה של מתן התגמולים. לדעתנו, הדבר ניתן להתמודדות באמצעות קביעת סנקציות שליליות על דיווח שקרי בשביל למנוע דיווחי שווא וקביעת תנאי סף לקבלת התגמול הכספי לאחר הדיווח (למשל, הוכחה מצולמת להפחה).
- **קביעת מדרג מפורט וברור של עבירות והתאמתו לחומרת ההפרה** – יש לציין כי מדרגים כאלו קיימים בניו יורק ובלוס אנג'לס, כפי שנוזכר בפרק הדין המשווה. כאשר לכל עבירה תוגדר סנקציה שונה בהתאם לחומרתה. לדעתנו, בקביעת מידת העונש יש לשקול הרתעה (המתחשבת גם במידת האכיפה הקיימת בפועל), חומרת העבירה מבחינה נורמטיבית, עלות תיקון הנזק והחזרת המצב לקדמותו תוך יישום עיקרון "המזהם משלם" וחישוב עלויות הפיקוח והתגמולים אם מתקיימות. אנו סבורים כי יצירת היררכיה בין העבירות השונות הנותנת ביטוי גם לעבירות קלות וגם לחמורות כמו גם התאמת הקנסות לחומרת העבירה, יסייעו בתמונת מצב חקיקתית ברורה יותר וייצרו סדר הן לפקחים בעת הפיקוח והן לאזרחים בהפנמת החוק.
- **שימוש בפחים כשטחי פרסום** – רעיון זה עשוי לסייע בהגדלת תקציב העירייה באמצעות כלים סביבתיים. כפי שצוין בפרק הדין המשווה, החוק בניו יורק מאפשר להשכיר פחים גדולים ומתקנים שונים אותם העירייה הציבה בשטחים פתוחים כשטחי פרסום למפרסמים שונים. לדעתנו, ייתכן כי אם רעיון זה ישים ניתן יהיה להגדיל באמצעותו את הכנסות העירייה. כמו כן, ייתכן שניתן יהיה לשלב רעיון זה עם רעיון תו "עסק שומר טבע" ולהציע את שטחי הפרסום לעסקים שיעמדו בקריטריונים לתו.

כחלק מיישום ההמלצות ולאחר התקנת התקנות, אנו סבורים כי יש לצאת בקמפיין פרסומי נרחב כדי לגייס וליידע את הציבור על השינויים שנעשו באופן הפעולה של העירייה כנגד פגיעה בשטחים הפתוחים. ככל שמודעות התושבים לרציונל העומד מאחורי השינוי תהיה גדולה יותר, כך אנו מניחים כי שיתוף הפעולה יגדל. דגש אחד אותו יש להסביר מתייחס לחשיבות השמירה על הניקיון מתוך הבנה כי השטחים הפתוחים הם של כולנו ותוך עדכון בשינויים שהעירייה עשתה על מנת לתת לשינוי התפיסה ביטוי, למשל הוספת פחים, הגברת פקחים וכו'. דגש שני יהיה עדכון על השינוי הנוגע לשמירה על הסביבה באמצעות התקנות המעבירות את הנשיאה בנטל גם על האזרחים, התייחסות להגברת האכיפה, הסבר על העבירות הרלוונטיות ומדרג הקנסות תוך הדגשה כי ניתן להימנע מכך באמצעות שמירה על הניקיון. בהקשר הזה אנו ממליצים להוסיף שילוט, לדוגמא כמו זה שנוסף לאחרונה בגן סאקר, המסביר מה מותר ומה אסור לעשות בשטח הפתוח כאשר על

השילוט בין היתר לכלול את הסנקציות על השארת לכלוך ואפשרויות דיווח על הפרה המתבצעת אם המלצת הדיווח תמצא רלוונטית.

מסמך זה נכתב על-ידי : חברי הצוות טלי הדוות, עמית שוחט, עומר ליפשיץ, פסקל הלון, שרי סוכצ'בסקי ;
נערך על-ידי : ראש הצוות, מיה קורן ;
נבדק ע"י : מנהלת סניף האוניברסיטה העברית, אביגיל פלג, ונציגת צוות המחקר, מרב שוורץ ;
אושר לפרסום ע"י : מטר בן ישי, מנכ"ל "עומק".