



# הטיפול בפסולת הבנייה בישראל - נתונים ונקודות לדיון

כתיבה: ד"ר אילה אליהו | אישור: יובל וורגן  
תאריך: י"ג באדר א תשפ"ב, 14 בפברואר 2022

חומר רקע לדיון

## תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
2.....	מבוא ורקע	.1
3.....	נתונים על פסולת הבנייה והטיפול בה	.2
4.....	2.1 הערכת כמויות פסולת הבנייה	
5.....	2.2 דיווחים על כמויות פסולת הבנייה שטופלו באתרי טיפול	
7.....	2.3 דיווחים על מחזור פסולת הבנייה	
9.....	3. מפגעי פסולת בנייה ואכיפתם	.3
10.....	3.1 צווי ניקוי	
11.....	3.2 תיקי חקירה	
12.....	3.3 קנסות	
13.....	3.4 סוגיות נוספות בתחום האכיפה	
14.....	4. נקודות לדין בנושא פסולת הבנייה	

## תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקראת דיון בנושא "מחדל הטיפול בפסולת הבנייה". במסמך מוצגים נתונים על הטיפול בפסולת הבנייה בישראל, שחלקם התקבלו מהמשרד להגנת הסביבה, וחלקם לקוחים מדוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בפסולת בניין ממאי 2021. חשוב לציין שאין אחידות בין הנתונים שהתקבלו מהמקורות השונים; כמו כן, הנתונים על כמויות פסולת הבנייה המיוצרת מבוססים על הערכות המבטאות בחלקן הערכות חסר, והנתונים על כמויות פסולת הבנייה המטופלת מבוססים על דיווחי האתרים המטפלים בפסולת (שחלקם אינם מדווחים באופן מלא) ואינם עוברים בקרה.

לפי המשרד להגנת הסביבה, כמויות פסולת הבנייה המיוצרת גדלו מ-5.7 מיליון טונות ב-2016, ל-6.3 מיליון טונות ב-2020. בשנים 2016-2020, בממוצע, שיעור פסולת הבנייה שיוצרה מבנייה חדשה היה 41%, משיפוצים 38%, מהריסות מבנים 16%, ומתשתיות 5%. כמויות פסולת הבנייה שטופלה באתרים המורשים גדלו מ-3,327,736 מיליון טונות ב-2015, ל-6,344,154 מיליון טונות ב-2020. הכמויות שדווחו ב-2020 היו גדולות במיוחד, כנראה מפני שבשנה זו המשרד הקפיד לדרוש דיווחים מכל אתרי הטיפול, בניגוד לשנים הקודמות שבהן חלק מהאתרים לא הגישו דיווחים.

כמויות פסולת הבנייה שלא טופלה באתרים מורשים, וכנראה הושלכה לשטחים פתוחים, בשנים 2015-2019, היו 1.7 מיליון טונות בממוצע (29% מהפסולת שיוצרה). לפי דוח מבקר המדינה, שיעורי פסולת הבנייה שלא טופלה באתרים מורשים וכנראה הושלכה לשטחים פתוחים בשנים אלה היו גבוהים יותר. לפסולת בנייה שמושלכת באופן לא מוסדר אינה מטופלת כראוי יש השפעות שליליות מבחינה סביבתית וכלכלית, ובהן זיהום שטחים פתוחים, זיהום אוויר ומי תהום, ירידת הערך של הקרקע המזוהמת ועלויות כלכליות של ניקוי השטחים. לפי מבקר המדינה, בדצמבר 2011 העריך המשרד להגנת הסביבה שעד אותו זמן הושלכו בשטחים הפתוחים יותר מ-100 מיליון טונות פסולת בנייה, שעלות הטיפול בה למשק גדולה מחמישה מיליארד ש"ח. למשרד להגנת הסביבה אין נתונים מקיפים על כלל מפגעי פסולת הבנייה שמושלכת מחוץ לאתרים מורשים, היקפם ופריסתם הגיאוגרפית.

לפי נתוני המשרד, שיעור פסולת הבנייה הממוחזרת מתוך הפסולת המטופלת בשנים 2015-2020 היה 81% בממוצע, כאשר שאר הפסולת הוטמנה. לפי דוח מבקר המדינה, שיעור המחזור של פסולת הבנייה ביחס לכמויות הפסולת המיוצרת, היה בין 28.8% ב-2014 ל-55.4% ב-2019. מבקר המדינה הצביע על פערים בין הנתונים שהמשרד העביר למבקר לבין הנתונים מדוח מרשם הפליטות וההעברות לסביבה (המפל"ס) של המשרד.

לפי נתוני המשרד, יש מגמת עלייה מתונה בשיעור פסולת הבנייה הממוחזרת המשוקת מתוך פסולת הבנייה שנקלטה באתרי הטיפול, ובשנים 2019-2020 שיעור פסולת בנייה ששוקה מתוך הפסולת שנקלטה היה 68% ו-71% בהתאמה. לפי דוח מבקר המדינה, שיעור פסולת הבנייה הממוחזרת ששוקה מתוך כמויות הפסולת המיוצרת היה בין 11.6% ב-2014 ל-48% ב-2019.

רוב הטיפול של המשרד במפגעי פסולת בנייה מתמקד בצעדים מינהליים: לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2019, דווח במערכות המשרד על 111 מקרים של מפגעי פסולת בנייה שטופלו באותה השנה – 92 מהם (83%) טופלו בהליך מינהלי, ו-19 מהם (17%) טופלו בהליך פלילי.

לפי דוח מבקר המדינה, ב-2018 ניתנו בסה"כ 45 צווי ניקוי (29% מהם לא מולאו על ידי הגורמים שקיבלו אותם), וב-2019 ניתנו 47 צווי ניקוי (30% מהם לא מולאו). מהמשרד נמסרו נתונים שונים, לפיהם ב-2017 ניתנו שני צווי ניקוי; ב-2018 60 צוויים, ב-2019 54 צוויים, ב-2020 56 צוויים, וב-2021 25 צוויים.

לפי דוח מבקר המדינה, בשנים 2017-2018 נפתחו בסה"כ 94 תיקי חקירה ובשבעה מהם ניתנו פסקי דין. מהמשרד נמסרו נתונים דומים, לפיהם בשנים אלו נפתחו 93 תיקי חקירה. לפי נתוני המשרד, בשנים 2015-2021 נפתחו בממוצע 65 תיקים בשנה.

לפי דוח מבקר המדינה, בשנים 2017-2019 הוטלו בכל שנה בממוצע 263 קנסות בגין עבירות על השלכת פסולת בנייה בשטחים פתוחים. מהמשרד נמסרו נתונים לשנים 2017-2018 הדומים לאלו שבדוח המבקר. לפי המשרד, ב-2019 הוטלו 1,093 קנסות, וזאת בגלל הצטברות של קנסות משנים קודמות, ומפני שהמשרד שכר חברה לטיפול בקנסות החל משנה זו. לפי המשרד, מספרי הקנסות בשנים 2020-2021 היו דומים לאלה שלפני 2019. לפי נתוני המשרד, רק חלק קטן מהקנסות שולמו – 3% בשנת 2019, 18% ב-2020, ו-15% ב-2021.

לפי דברי מנכ"ל המשרד המובאים בדוח מבקר המדינה, המשרד סובל מתת תקינה, ולכן עובדיו אינם יכולים להגיע לכל מקום שבו נוצר מפגע פסולת בנייה בתדירות הרצויה. בנוסף, משאבי המשרד אינם מספיקים כדי לבצע חקירות מלאות בתיקים פליליים ולהכין את תיקי התביעה כראוי. לפי מבקר המדינה, האכיפה הפלילית הדלה פוגעת בהרתעה של עבריינים סביבתיים.

בסוף המסמך מוצגות נקודות לדיון, המצביעות על כך שיש מחסור במידע ונתונים מדויקים ומקיפים על היבטים שונים של פסולת הבנייה, שמקשה על טיפול הולם וקבלת החלטות מושכלות בנושא; אין הסדרה מקיפה של תחום פסולת הבנייה בישראל, אין חוק שמסדיר את הנושא, והחלטה 2927 של הממשלה מ-2003 בנושא הסדרת הטיפול בפסולת הבניין לא יושמה במלואה; יש נהלים שמתייחסים להיבטים מסוימים של תחום פסולת הבנייה - הוראת תכ"ם, לפיה בפרויקטים ציבוריים יש להשתמש בחומרים ממוחזרים בשיעור של 20% לפחות, ונוהל להסדרת הפיקוח של ועדות התכנון והבנייה על ניהול פסולת הבנייה באתרי הבנייה - שאינם מבוצעים או מבוצעים חלקית; יש פער עצום בין היקף השלכת פסולת הבנייה בשטחים פתוחים בכל שנה, לבין מספר פעולות האכיפה שהמשרד מבצע בכל שנה נגד מפגעי פסולת הבנייה; רק חלק מפסולת הבנייה ממוחזר, יש ביקוש נמוך לחומרים ממוחזרים בענף הבנייה, הפריסה הגיאוגרפית של אתרי המחזור אינה מספיקה, ויש קשיים ומגבלות בהקמת מתקני מחזור.

## 1. מבוא ורקע

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקראת דיון בנושא "מחדל הטיפול בפסולת הבנייה". במסמך מוצגים נתונים ונקודות לדיון בנושא הטיפול בפסולת הבנייה בישראל. חלק מהנתונים התקבלו מהמשרד להגנת הסביבה, וחלקם לקוחים מדוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בפסולת בניין שהתפרסם במאי 2021.

הגידול באוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים מחייבים בנייה למגורים, למבני ציבור ולתשתיות בהיקפים גדולים יותר, ומובילים לגידול בפעילות ענף הבנייה. ענף הבנייה בישראל הוא אחד הענפים בגדולים במשק – סך ההשקעות בענף הבנייה ב-2018 היה כ-141 מיליארד ש"ח

(במחירים שוטפים), ובתחילת 2019 הועסקו בו כ-272,000 עובדים. לפי משרד האנרגיה, ענף הבנייה צרך כ-52 מיליון טונות חומרי גלם ממחצבות ב-2019.<sup>1</sup> לפי נתוני משרד התשתיות הלאומיות (כיום משרד האנרגיה), **בענף הבנייה צפויים להשתמש בכ-95 מיליון טונות חומרי גלם ממחצבות בשנת 2040.**<sup>2</sup>

בכל שנה מיוצרות בישראל כמויות גדולות של פסולת בנייה, ששיעור ניכר ממנה אינו מגיע לטיפול באתרים מוסדרים אלא מושלך בשטחים פתוחים. **בדצמבר 2011 העריך המשרד להגנת הסביבה שעד אותו זמן הושלכו בשטחים הפתוחים יותר מ-100 מיליון טונות פסולת בנייה**, שעלות הטיפול בה למשק גדולה מחמישה מיליארד ש"ח.<sup>3</sup> לפסולת בנייה שמושלכת באופן לא מוסדר ואינה מטופלת כראוי יש השפעות שליליות מבחינה סביבתית וכלכלית:

- **פגיעה סביבתית:** פגיעה בשטחים פתוחים, גנים לאומיים או שמורות טבע; בזבז שטחים שבהם אפשר היה לעשות שימוש; זיהום אוויר ומפגעי ריח, בעיקר כתוצאה משריפת פסולת; מפגעים חזותיים; שקיעה וגלישה של קרקע; זיהום מי התהום והקרקע (חלק מפסולת הבנייה מכיל חומרים מסוכנים שמגדילים את סכנות הזיהום הסביבתי); יצירת מוקדי משיכה למזיקים; דלדול משאבים טבעיים בשל חציבה נוספת במקום שימוש בפסולת בנייה ממוחזרת.<sup>4</sup>
- **פגיעה כלכלית:** ירידת הערך של קרקע מזהמת; עלויות כלכליות של ניקוי השטח שבו הושלכה פסולת; אי תשלום של היטל הטמנה על פסולת שאינה מוטמנת באתרים מורשים; הפחתת כמויות הפסולת שיכולה לעבור מחזור ולהפוך לחומר גלם לבנייה; בעיות של העלמת הכנסה, וכן זיוף והונאה, כאשר מובילים מקבלים תשלום על הובלה לאתר ומצהירים על הגעת הפסולת לאתר אך משליכים את הפסולת בשטח פתוח.<sup>5</sup>

## 2. נתונים על פסולת הבנייה והטיפול בה

**בטרם נציג את הנתונים הזמינים בנושא כיום, נציין כי לפי המשרד להגנת הסביבה (וכפי שציין מבקר המדינה) יש בעיית מידע ונתונים לגבי כמויות פסולת הבנייה והטיפול בפסולת**

זו:<sup>6</sup>

<sup>1</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 811.

<sup>2</sup> משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, חוצבים, תחזית הביקוש לחומרי גלם עד 2040, פברואר 2017.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 812.

<sup>4</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 20 בדצמבר 2021.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021; אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 20 בדצמבר 2021.

<sup>6</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 844, 847-849, 854.

- לגבי כמויות פסולת הבנייה המיוצרת, הנתונים מבוססים על הערכות ואומדנים, שכן אין מנגנון שמאפשר לחשב את הכמויות בצורה מדויקת. למשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד) יש הערכה של כמויות הפסולת המיוצרת לפי מקורות שונים – בנייה חדשה, שיפוצים, הריסת מבנים ותשתיות. רוב הנתונים לגבי בנייה חדשה מתבססים על נתוני התחלות בנייה, המתקבלים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). אולם, לפי המשרד, מדובר בהערכות חסר, וניתן לקבל נתונים אמינים רק אחרי כמה שנים. לכן ייתכן שכמויות פסולת הבנייה שיוצרו בפועל היו גדולות או קטנות יותר מההערכות של המשרד. לפי אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה במשרד, כמויות פסולת הבנייה המיוצרת מבוססות על הערכות בכל העולם; לדבריו, גם הנתונים של האיחוד האירופי על כמויות פסולת הבנייה במדינות מסוימות הם בעייתיים.
- לגבי כמויות פסולת הבנייה המטופלת באתרים מורשים, הנתונים מבוססים על הדיווחים השנתיים של אתרי הטיפול למשרד. דיווחים אלה אינם עוברים בקרה על ידי גוף חיצוני, ולפעמים חלק מהאתרים אינם מדווחים כלל למשרד. לאור הערות מבקר המדינה בנושא, במשרד להגנת הסביבה פעלו לקבלת דיווחים מכל האתרים בשנת 2020, ולכן כמויות הפסולת המדווחת עלו משמעותית. בשנים האחרונות פועל המשרד להטמעת מערכת מידע ממוחשבת שתעביר את נתוני פסולת הבנייה הנקלטת באתרים ישירות למשרד. לפי אורי טל, עשרה אתרים מחוברים כיום למערכת, ובמשרד מקווים שבעוד כשנה כל האתרים יהיו מחוברים. לפי טל, מהשוואה שערך המשרד בין הנתונים המתקבלים במערכת הממוחשבת לבין הנתונים שהועברו על ידי האתרים לא נמצאו פערים מהותיים. לפי דוח מבקר המדינה, בניית המערכת נבחנת במשרד כבר משנת 2012, אך עד היום פריסתה טרם הושלמה.<sup>7</sup>

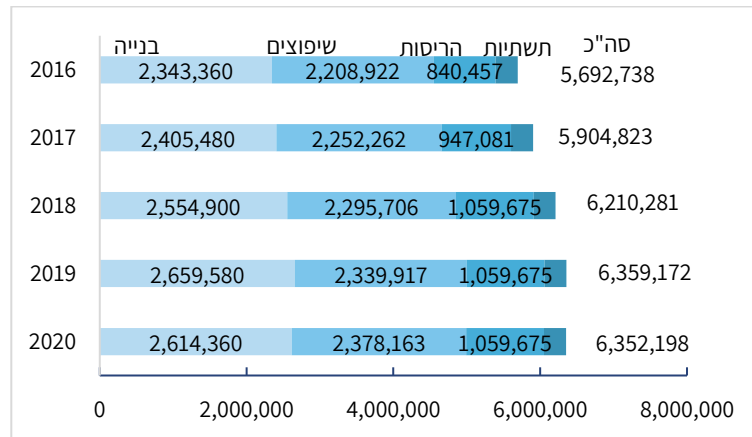
## 2.1 הערכת כמויות פסולת הבנייה

להלן נתונים של המשרד על כמויות פסולת הבנייה שיוצרו בישראל בשנים 2016-2020, לפי המקורות השונים של פסולת הבנייה: בנייה חדשה, שיפוצים, הריסת מבנים, עבודות ציבוריות ותשתיות. הערכת הכמות של פסולת הבנייה המיוצרת מעבודות ציבוריות ותשתיות היתה 300,000 טונות בכל שנה בשנים 2016-2020.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022. [מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג](#). [המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין](#), 18 במאי 2021.

<sup>8</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022; דוא"ל, 7 בפברואר 2022.

**תרשים 1: אומדן כמויות פסולת הבנייה לפי מקורות, בטונות, 2016-2020<sup>9</sup>**



מהתרשים אפשר ללמוד שכמויות פסולת הבנייה המיוצרת (לפי הערכות ואומדנים) גדלו בשנים 2016-2020, מ-5.7 מיליון טונות ב-2016, ל-6.3 מיליון טונות ב-2020 (מהמשרד נמסר שבשנת 2015 נוצרו 5,590,269 מיליון טונות פסולת בנייה, אך לא נמסרו הכמויות לפי מקורות ייצור, ולכן המידע לשנה זו לא הוצג בתרשים).<sup>10</sup> היתה עלייה מתונה אך עקבית בכמויות הפסולת בשנים 2016-2019, כאשר כמות הפסולת המיוצרת גדלה בכ-2.4% עד 5% בשנה. אולם, בין השנים 2019-2020 יוצרו כמויות פסולת כמעט זהות. לאור האפשרות שהערכת כמויות פסולת הבנייה היא הערכת חסר, ייתכן שהיקף פסולת הבנייה גבוה יותר. לפי נתוני המשרד כפי שהם מופיעים בדוח מבקר המדינה ממאי 2021, היקף הפסולת בשנים 2014-2019 היה כ-6 מיליון טונות בשנה.<sup>11</sup>

עוד עולה מהתרשים, שבשנת 2020, שיעור פסולת הבנייה שיוצרה מבנייה חדשה היה 41%, משיפוצים 37%, מהריסות מבנים 17%, ומתשתיות 5%. בשנים 2016-2020, בממוצע, שיעור פסולת הבנייה שיוצרה מבנייה חדשה היה 41%, משיפוצים 38%, מהריסות מבנים 16%, ומתשתיות 5%.

**2.2 דיווחים על כמויות פסולת הבנייה שטופלו באתרי טיפול**

להלן נתונים של המשרד להגנת הסביבה על כמויות פסולת הבנייה שטופלה באתרי הטיפול בפסולת הבנייה, וכמויות פסולת הבנייה שלא טופלה באתרי טיפול, בשנים 2015-2020. כאמור, לפי המשרד, הנתונים על כמויות פסולת הבנייה שטופלה באתרי הטיפול מבוססים על דיווחי האתרים (הן אתרי מחזור והן אתרי הטמנה, בניכוי כמויות של פסולת שמועברות בין

<sup>9</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 7 בפברואר 2022.

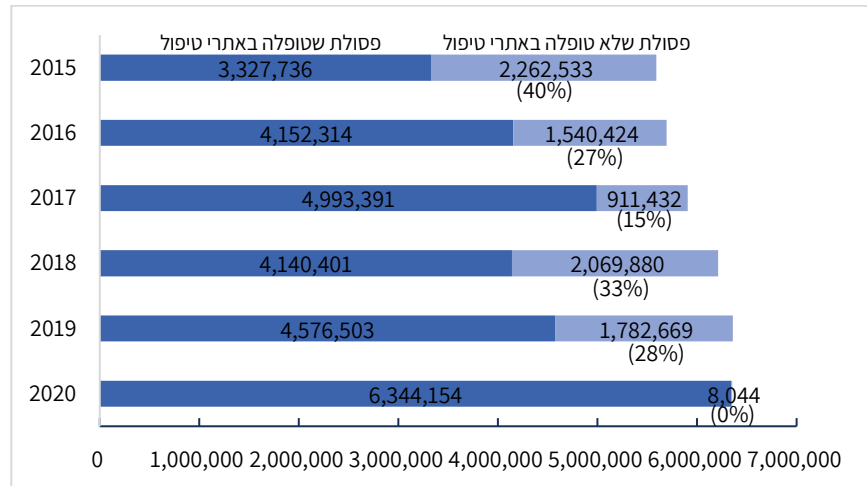
<sup>10</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 31 בינואר 2022.

<sup>11</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 844-843.

האתרים ונספרות פעמיים – ראו להלן). כמויות פסולת הבנייה שלא טופלה באתרים חושבו לפי הפחתה של כמויות הפסולת שטופלה מכמויות הפסולת המיוצרת.<sup>12</sup>

**תרשים 2: כמויות פסולת הבנייה שטופלה ושלא טופלה באתרי טיפול, בטונות, 2020-**

<sup>13</sup>2015



מהתרשים אפשר ללמוד שאתרי הטיפול בפסולת בנייה דיווחו על כמויות פסולת בנייה משתנות בשנים 2015-2020, כאשר היתה עלייה בין השנים 2015-2017, ירידה בשנים 2017-2018, ושוב עלייה בשנים 2018-2020. היתה עלייה משמעותית במיוחד בין השנים 2019 ו-2020, מ-4.5 מיליון טונות ב-2019 ל-6.3 מיליון טונות ב-2020, עלייה שקשורה ככל הנראה לכך שב-2020 המשרד הקפיד לדרוש דיווחים מכל אתרי הטיפול, בניגוד לשנים הקודמות שבהן חלק מהאתרים לא הגישו דיווחים. 2015: 3,327,736; 2020: 6,344,154

כמויות הפסולת שלא טופלה באתרים מורשים, וכנראה הושלכה לשטחים פתוחים, היו משמעותיות בכל אחת מהשנים 2015-2019: בשנת 2015, 2.2 מיליון טונות פסולת בנייה שיוצרו לא נקלטו באתרי פסולת מוסדרים (40% מפסולת הבנייה שיוצרה), ובשנת 2019 1.7 מיליון טונות פסולת בנייה שיוצרו לא נקלטו באתרים מוסדרים (28% מהפסולת שיוצרה). בשנים 2015-2019, במוצע, 1.7 מיליון טונות פסולת בנייה (29% מהפסולת שיוצרה) לא טופלו באתרים מורשים. לפי נתוני המשרד המופיעים בדוח מבקר המדינה, שיעורי פסולת הבנייה שלא טופלה באתרים מורשים וכנראה הושלכה לשטחים פתוחים בשנים 2015-2019 היו גבוהים מהנתונים שלעיל: ב-2014 60.2%, ב-2015 50.2%, ב-2016 33.5%, ב-2017 35.1%, ב-2018 36.6% וב-2019 35.3%.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022.

<sup>13</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 31 בינואר 2022.

<sup>14</sup> מבקר המדינה. דוח ביקורת שנתי 71, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 844-843.

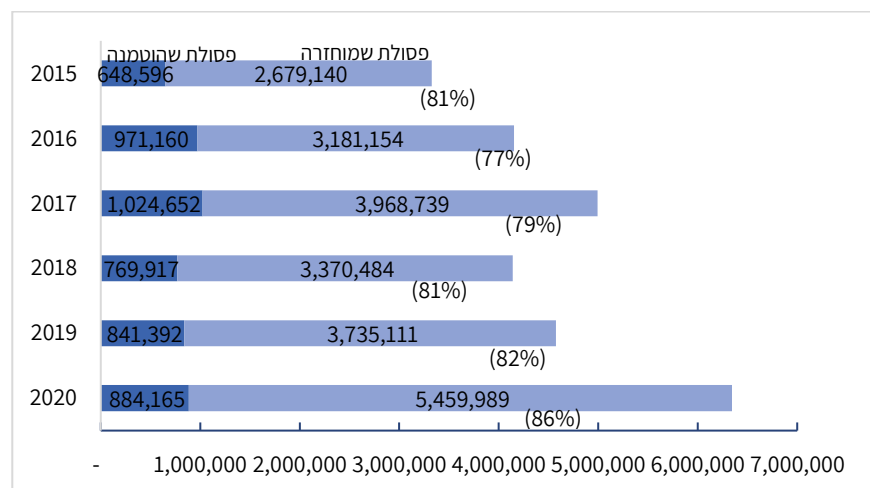


על פי נתוני המשרד, נראה כי בשנת 2020 כמעט ולא היתה פסולת בנייה שלא טופלה באתרים מורשים, שכן לפי נתונים אלה בשנה זו יוצרו 6.35 מיליון טונות פסולת בנייה, וטופלו 6.34 טונות של פסולת זו. כאמור, הנתונים על כמויות הפסולת המיוצרת מבוססים על אומדנים, וייתכן שהם מבטאים הערכת חסר; הנתונים על כמויות הפסולת המטופלת בשנים הקודמות לשנה זו התבססו על נתונים חלקיים, ולכן ייתכן שגם בשנים הקודמות כמויות הפסולת שטופלו היו גדולות יותר. צריך להמתין לנתוני שנת 2021 כדי להבין האם הנתונים של שנת 2020 מבטאים אירוע חד פעמי (שאולי קשור למשבר הקורונה), או מסמנים התחלה של מגמה.

### 2.3 דיווחים על מחזור פסולת הבנייה

נכון לסוף 2021 קיימים בישראל 35 אתרי טיפול בפסולת בנייה, מהם שלושה להטמנה, עשרה להטמנה ומחזור, ו-22 למחזור (אתרי המחזור מעבירים לאתרי הטמנה את מה שלא ניתן למחזר).<sup>15</sup> הנתונים על הפסולת המטופלת כוללים את הפסולת הממוחזרת והמוטמנת, בניכוי כפילויות (פסולת שנקלטת באתר מחזור ומועברת לאתר הטמנה). כאמור, הנתונים המוצגים, מלבד לשנת 2020, אינם מקיפים, שכן יש אתרים שלא דיווחו בשנים קודמות. בנוסף, המשרד מקבל נתונים על כמויות הפסולת שהוטמנו ושולם עליהן היטל הטמנה. להלן נתונים על כמויות פסולת הבנייה שהוטמנו (לפי הפסולת שמוטמנת ומשולם עליה היטל הטמנה) וכמויות פסולת הבנייה שמוחזרו (לפי סה"כ הפסולת שטופלה במתקנים פחות הפסולת שהוטמנה). ניתן לחשב את שיעור המחזור של פסולת הבנייה ביחס לכמויות פסולת הבנייה המיוצרת, אך מכיוון שאלו מבוססות על הערכות, החישוב כאן נעשה ביחס לכמויות הפסולת המטופלת.

#### 16 תרשים 3: כמויות פסולת בנייה שהוטמנו ומחזרו, בטונות, 2015-2020



מהתרשים אפשר ללמוד שבמוצע, שיעור פסולת הבנייה הממוחזרת מתוך הפסולת המטופלת בשנים 2015-2020 היא 81%, ללא שינויים משמעותיים בין השנים. מכיוון שבשנת

<sup>15</sup> המשרד להגנת הסביבה, רשימת אתרי הטמנה, תחנות מעבר ומפעלי מחזור לסילוק פסולת בנייה וטיפול בה, 13 בספטמבר 2021.

<sup>16</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 31 בינואר 2022; שיחת טלפון, 7 בפברואר 2022.

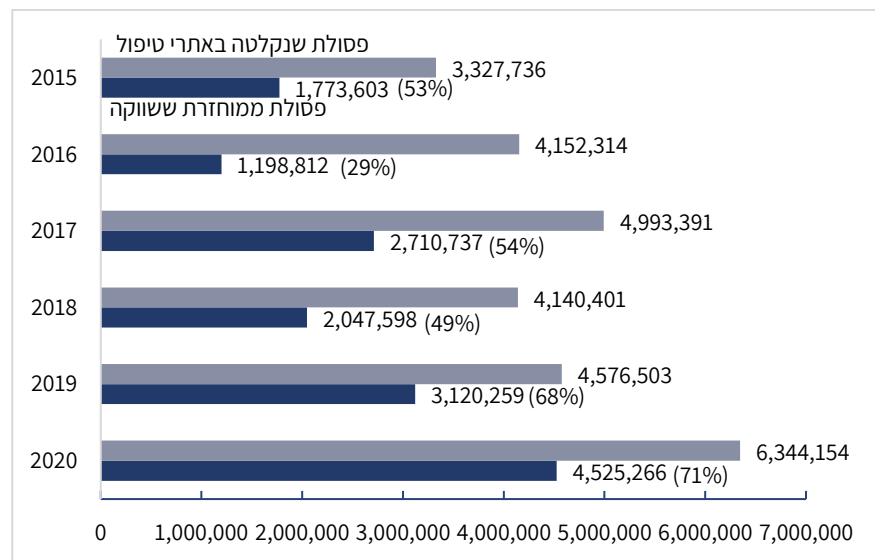
2020 דווח על כמויות גדולות יותר של פסולת בנייה מטופלת, הרי שכמות הפסולת שמוחזרה באותה שנה (5.5 מיליון טונות) גדולה משמעותית מהמוצע בשנים הקודמות (3.4 מיליון טונות). **בנתוני המשרד המופיעים בדוח מבקר המדינה, שיעור המחזור של פסולת הבנייה חושב ביחס לכמויות הפסולת המיוצרת, והיה 28.8% ב-2014, 38% ב-2015, 45.9% ב-2016, 50.1% ב-2017, 51.6% ב-2018, ו-55.4% ב-2019.**<sup>17</sup>

בדוח מבקר המדינה מוצגים גם נתונים על מחזור והטמנה של פסולת בנייה בשנים 2012-2019 מדוח מרשם הפליטות וההעברות לסביבה (דוח המפל"ס) של המשרד. **מבקר המדינה הצביע על פערים בין הנתונים שהמשרד העביר למבקר המדינה לבין הנתונים מדוח המפל"ס.** המשרד השיב למבקר שהנתונים שהמשרד מסר למבקר התקבלו מאתרי המחזור ומנתוני היטל ההטמנה, ושייתכן שהנתונים בדוח המפל"ס מתבססים על מסד נתונים שונה.<sup>18</sup>

אתרי המחזור של פסולת בנייה משווקים אותה לענף הבנייה. להלן נתונים על כמויות פסולת הבנייה ששווקו על ידי אתרי המחזור. יצוין שלפסולת בנייה ממוחזרת יש ביקוש נמוך מאוד בענף הבנייה, ולכן אתרי מחזור משווקים אותה לפעמים בחינם, ולפעמים אפילו משלמים על הובלתה לאתרי בנייה (כדי לפנות מקום באתר המחזור).<sup>19</sup>

**תרשים 4: כמויות פסולת בנייה ממוחזרת ששווקו, מתוך הפסולת שטופלה באתרי**

**הטיפול, 2015-2020**<sup>20</sup>



<sup>17</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 844-843.

<sup>18</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 844-846.

<sup>19</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022.

<sup>20</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 31 בינואר 2022.

מהתרשים אפשר ללמוד **שיש מגמת עלייה מתונה (עם תנודות משמעותיות) בשיעור פסולת הבנייה הממוחזרת המשוקת מתוך פסולת הבנייה שנקלטה באתרי הטיפול בשנים 2020-2015**. בשנים 2019-2020 יש שיעור די גבוה של פסולת בנייה ששווקה מתוך הפסולת שנקלטה, 68% ו-71% בהתאמה. **בנתוני המשרד המופיעים בדוח מבקר המדינה, שיעור פסולת הבנייה הממוחזרת ששווקה חושב ביחס לכמויות הפסולת המיוצרות, והיה 11.6% ב-2014, 30% ב-2015, 20% ב-2016, 32.8% ב-2017, 22.6% ב-2018, ו-48% ב-2019.**<sup>21</sup>

לפי אורי טל מהמשרד להגנת הסביבה, השיעור הגבוה של פסולת הבנייה ששווקה בשנת 2020 נובע מפניות של המשרד לחברות בנייה כדי לעודד אותן להשתמש בחומרים ממוחזרים, ופניות של המשרד לאתרי מחזור כדי לקשר ביניהם לבין חברות הבנייה.<sup>22</sup> לפי המשרד, שיעור השיווק הזה של חומרים ממוחזרים תואם את היעד של הדיקטיבה האירופית, שקבעה שהיעד לשנת 2020 הוא להחזיר 70% מהחומרים המטופלים כחומרים ממוחזרים לענף הבנייה.<sup>23</sup>

### 3. מפגעי פסולת בנייה ואכיפתם

**למשרד להגנת הסביבה הערכות שונות לגבי כמויות פסולת הבנייה המושלכות בשטחים פתוחים.** לפי הנתונים שהוצגו לעיל, בשנים 2015-2019, 1.7 מיליון טונות פסולת בנייה בממוצע בשנה לא טופלו באתרים מורשים, 29% בממוצע מפסולת הבנייה שיוצרה באותן שנים (בשנת 2020, לפי נתוני המשרד, כמעט כל הפסולת שיוצרה הגיעה לטיפול באתרים מורשים). לפי הערכה של המשרד מדצמבר 2021, כמות פסולת הבנייה שמושלכת לרשות הרבים בכל שנה היא 1.5 מיליון טונות. לפי המשרד, עלות הניקוי של טונה פסולת היא 70 ש"ח, כך שעלות הניקוי של הפסולת המושלכת מדי שנה היא 105 מיליון ש"ח.<sup>24</sup> לפי הערכה של המשרד המוצגת בדוח מבקר המדינה מ-2021, בכל שנה מושלכים יותר משני מיליון טונות של פסולת בנייה לשטחים פתוחים, כ-35% מפסולת הבנייה המיוצרת בשנה. לפי מבקר המדינה, מנתונים אלה עולה שבכל יום משליכות יותר מ-500 משאיות פסולת בנייה בשטחים פתוחים, ובכל שנה עושות זאת כ-180,000. לפי מבקר המדינה, בדצמבר 2011 העריך המשרד להגנת הסביבה שעד אותו זמן

<sup>21</sup> [מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין](#), 18 במאי 2021, ע' 862.

<sup>22</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2022.

<sup>23</sup> [European Commission, Construction and demolition waste. Directive 2008/98/EC on waste.](#)

לפי הדיקטיבה האירופית, יעד המחזור של פסולת בנייה הוא כדלהלן:

"by 2020, the preparing for re-use, recycling and other material recovery, including backfilling operations using waste to substitute other materials, of non-hazardous construction and demolition waste... shall be increased to a minimum of 70 % by weight ."

מדוח מבקר המדינה משתמע שמדובר בשיעור המחזור של פסולת בנייה (ולא בשיעור החומרים הממוחזרים המשוקים לענף הבנייה). [מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין](#), 18 במאי 2021, ע' 861-859.

<sup>24</sup> אורי טל, מרכז הטיפול בפסולת הבנייה, המשרד להגנת הסביבה, פגישה, 20 בדצמבר 2021.

הושלכו בשטחים הפתוחים יותר מ-100 מיליון טונות פסולת בנייה, שעלות הטיפול בה למשק גדולה מחמישה מיליארד ש"ח.<sup>25</sup>

**למשרד להגנת הסביבה אין נתונים מקיפים על כלל מפגעי פסולת הבנייה שמושלכת מחוץ לאתרים מורשים, היקפם ופריסתם הגיאוגרפית, אלא רק נתונים חלקיים, בעיקר מפגעים שלגביהם החלה פעולת אכיפה, ולפי מבקר המדינה הדבר פוגע בתכנון יעיל של פעולות האכיפה של המשרד.**<sup>26</sup>

אכיפה נגד מפגעי פסולת בנייה מתבצעת באמצעות המשרד להגנת הסביבה והמשטרה הירוקה שהיא אחת מיחידותיו. אכיפת מפגעי הסביבה כוללת אכיפה מינהלית, להסרת המפגעים והסדרתם למניעת נזק סביבתי, ואכיפה פלילית, למיצוי הדין עם עברייני סביבה ויצירת הרתעה מפגיעה בסביבה. האכיפה המינהלית מתבצעת בדרך כלל על ידי שליחת התראות, קיום שימועים והוצאת צווים מינהליים, למשל צו לשמירת הניקיון (צו ניקוי). האכיפה הפלילית מתבצעת על ידי המשטרה הירוקה, האחראית לניהול תיקי החקירה בעבירות בעניין מפגעים סביבתיים, והלשכה המשפטית של המשרד, האחראית להכנת תיקי תביעה ולהגשת כתבי אישום. הנתונים שלהלן בנושא אכיפת מפגעי בנייה מבוססים על נתונים מהמשרד המוצגים בדוח מבקר המדינה ממאי 2021 בנושא פסולת הבנייה, ועל נתונים שהתקבלו מהמשרד בפברואר 2022 במרכז המחקר והמידע של הכנסת. לעיתים, קשה לערוך השוואה בין הנתונים משני המקורות כי הם אינם מתייחסים לאותן קטגוריות.<sup>27</sup>

**רוב הטיפול של המשרד במפגעי פסולת בנייה מתמקד בצעדים מינהליים: לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2019, דווח במערכות המשרד על 111 מקרים של מפגעי פסולת בנייה שטופלו באותה השנה – 92 מהם (83%) טופלו בהליך מינהלי, ו-19 מהם (17%) טופלו בהליך פלילי.** יצוין, שיש פער גדול בין 111 מפגעי פסולת הבנייה שטופלו ב-2019 לבין ההערכה של מבקר המדינה המבוססת על נתוני המשרד בדבר כמויות פסולת הבנייה המושלכת בשטחים פתוחים בכל שנה.

### 3.1 צווי ניקוי

אחד האמצעים לטיפול מינהלי במפגעי פסולת בנייה הוא צווי ניקוי. להלן נתונים מדוח מבקר המדינה על צווי ניקוי שניתנו בשנים 2018-2019.

<sup>25</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 812, 889.

<sup>26</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 886.

<sup>27</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 884.

**טבלה 1: צווי ניקוי לפי היחידות שנתנו אותם ולפי הגורמים שלהם נמסרו, 2018-2019**<sup>28</sup>

2019			2018			
רשות מקומית	עסק	אדם פרטי	רשות מקומית	עסק	אדם פרטי	
0	0	18	0	0	14	משטרה ירוקה
1	1	0	1	1	5	מחוז חיפה
2	0	3	0	0	0	מחוז ירושלים
3	1	1	0	2	0	מחוז צפון
0	0	3	5	0	0	מחוז דרום
1	1	0	1	1	0	מחוז תל אביב
8	0	4	0	3	6	מחוז מרכז
<b>15</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	סה"כ

לפי הטבלה, ב-2018 ניתנו בסה"כ 45 צווי ניקוי, וב-2019 ניתנו 47 צווי ניקוי. יותר ממחצית מהצווים ניתנו לאנשים פרטיים, כשליש מהצווים ניתנו לרשויות מקומיות, ורק צווים מועטים ניתנו לעסקים. עוד עולה מהטבלה, שב-2018 לא מולאו 13 צווים (29%), וב-2019 לא מולאו 14 צווים (30%) על ידי הגורמים שקיבלו אותם.

להלן נתונים שהתקבלו מהמשרד על מספר צווי הניקוי שניתנו בשנים 2017-2021 (הנתונים נמסרו ללא הפירוט המופיע בדוח מבקר המדינה ומוצג בטבלה לעיל).

**טבלה 2: צווי ניקוי שניתנו בשנים 2017-2021**<sup>29</sup>

2021	2020	2019	2018	2017	צווי ניקוי
25	56	54	60	2	

לפי נתונים אלה שנמסרו על ידי המשרד, ב-2018 ניתנו 60 צווי ניקוי וב-2019 ניתנו 54 צווים - נתונים שונים מאלה שהובאו בדוח מבקר המדינה, לפיהם ב-2018 ניתנו 45 צווי ניקוי, וב-2019 ניתנו 47 צווים. לפי הנתונים שנמסרו על ידי המשרד, בשנת 2017 ניתנו רק שני צווי ניקוי; ב-2020 ניתנו 56 צווים, וב-2021 היתה ירידה במספר צווי הניקוי - 25 צווים.

בנוסף, לפי נתוני המשטרה הירוקה שהובאו בדוח מבקר המדינה, ב-2018 הוחרמו 49 כלי רכב שמהם הושלכה פסולת בנייה, וב-2019 הוחרמו 153 כלי רכב כאלה.<sup>30</sup>

**3.2 תיקי חקירה**

להלן נתונים מדוח מבקר המדינה על תיקי חקירה בנושא פסולת בנייה שנפתחו בשנים 2017-2018 בידי המשטרה הירוקה, והסטטוס שלהם נכון לדצמבר 2020.

<sup>28</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 892.

<sup>29</sup> סמדר שגב, ע' סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 13 בפברואר 2022.

<sup>30</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 888.

**טבלה 3: תיקי חקירה שנפתחו בשנים 2017-2018, לפי סטטוס טיפול בדצמבר 2020**<sup>31</sup>

2018	2017	תיקי חקירה
7	2	נסגרו ללא כתב אישום או קנס
13	21	הסתיימו בהודעת קנס
14	8	טרם הוגש כתב אישום
8	14	הוגש כתב אישום וטרם ניתן פסק דין
4	3	ניתן פסק דין
<b>46</b>	<b>48</b>	<b>סה"כ</b>

לפי הטבלה, ב-17 מתוך 48 תיקי חקירה פליליים שפתחה המשטרה הירוקה ב-2017 הוגש כתב אישום עד דצמבר 2020, ובשלושה מהם ניתן פסק דין; ב-12 מתוך 46 תיקי חקירה שנפתחו ב-2018 הוגש עד דצמבר 2020 כתב אישום, ובארבעה מהם ניתן פסק דין. **בשנים 2017-2018 נפתחו בסה"כ 94 תיקי חקירה ובשבעה מהם ניתנו פסקי דין.**

להלן נתונים שהתקבלו מהמשרד על מספר תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2015-2021.

**טבלה 4: תיקי חקירה שנפתחו בשנים 2015-2021**<sup>32</sup>

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	תיקי חקירה שנפתחו
62	82	69	46	47	81	68	

**נתונים אלה שנמסרו על ידי המשרד דומים לאלו שבדוח מבקר המדינה:** לפי נתוני המשרד, בשנים 2017-2018 נפתחו 93 תיקי חקירה, ולפי דוח מבקר המדינה נפתחו 94 תיקים. לפי הנתונים שנמסרו מהמשרד, בשנים 2015-2021 נפתחו בממוצע 65 תיקים בשנה. מספר התיקים שנפתחו בשנים 2017 ו-2018, 47 ו-46 בהתאמה, נמוך משמעותית ממספר התיקים שנפתחו בשנה הקודמת (81 תיקים בשנת 2016), וגם ממספר התיקים שנפתחו בשנה שלאחר מכן (69 תיקים בשנת 2019). מהמשרד נמסרו נתונים על כתבי אישום שהוגשו ופסקי דין שניתנו בשנים 2017-2021 בתחום הפסולת, ללא הבחנה בין עבירות שקשורות לפסולת בנייה לבין שאר עבירות הפסולת, ולכן הם לא מוצגים במסמך זה.<sup>33</sup>

**3.3 קנסות**

להלן נתונים על קנסות על השלכת פסולת בנייה בשטחים פתוחים או באתרים לא-מורשים.

<sup>31</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 887.

<sup>32</sup> סמדר שגב, ע' סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 13 בפברואר 2022.

<sup>33</sup> סמדר שגב, ע' סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 13 בפברואר 2022.

**טבלה 5: קנסות בגין עבירות השלכת פסולת בנייה בשטחים פתוחים, 2019-2017**<sup>34</sup>

2019	2018	2017	מספר הקנסות
260	266	262	

לפי הטבלה, בשנים 2019-2017 הוטלו בכל שנה בממוצע 263 קנסות בגין עבירות על השלכת פסולת בנייה בשטחים פתוחים (סכומי הקנסות על עבירות השלכה של פסולת בנייה הם בין 750 ל-8,000 ש"ח, לפי מקור ההשלכה - מרכב מסחרי או לא, מבצע העבירה - יחיד או תאגיד, מקום ביצוע העבירה - מקום רגיל או מקום רגיש,<sup>35</sup> והיות העבירה ראשונה או חוזרת). כפי שמציין מבקר המדינה, מספרם הקטן של הקנסות אינו עולה בקנה אחד עם ההערכה שכ-180,000 משאיות משליכות בכל שנה פסולת בנייה בשטחים פתוחים.<sup>36</sup> להלן נתונים שהתקבלו מהמשרד על מספר הקנסות שהוטלו, שווי הקנסות והסכומים ששולמו בשנים 2019-2021.

**טבלה 6: קנסות שהוטלו ושוויים, קנסות ששולמו והסכום ששולם, 2021-2019**<sup>37</sup>

סה"כ	2021	2020	2019	
1,662	265	304	1,093	קנסות שהוטלו
1,422,062	92,812	382,750	946,500	שווי כספי בש"ח
129 (8%)	39 (15%)	56 (18%)	34 (3%)	קנסות ששולמו (שיעורם מהקנסות שהוטלו)
221,099	86,750	92,812	41,537	הסכום ששולם בש"ח

לפי הנתונים שהתקבלו מהמשרד, מספר הקנסות הגבוה בשנת 2019, 1,093, נובע מהצטברות של קנסות משנים קודמות, ומכך שהחל משנה זו חברת מילגם נשכרה על ידי המשרד לטיפול בקנסות (לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2019 הוטלו 260 קנסות). מספר הקנסות שהוטלו בשנים 2020 ו-2021 לפי המשרד (304 ו-265 בהתאמה), דומה למספר הקנסות בשנים 2017 ו-2018, לפני תחילת פעילותה של חברת מילגם, לפי דוח מבקר המדינה (262 ו-266 בהתאמה). לפי הנתונים שהתקבלו מהמשרד, רק חלק קטן מהקנסות שולמו - 3% בשנת 2019, 18% ב-2020, ו-15% ב-2021. השווי הכספי של הקנסות בשנים 2019-2021 היה 1.4 מיליון ש"ח, אך בפועל שולמו כ-220,000 ש"ח בלבד.

**3.4 סוגיות נוספות בתחום האכיפה**

לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2017 פנה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה למשרד לביטחון פנים ותאר "השלכה פראית של פסולת בפזורה הבדואית, הכוללת פסולת ביתית ופסולת בניין,

<sup>34</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 894.

<sup>35</sup> מקום רגיש: גן לאומי, שמורת טבע, אתר הנצחה, אתר ארכיאולוגי, יער, ים, חוף הים, מקום מים או מקום המצוי בקרבתו.

<sup>36</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 893-894.

<sup>37</sup> סמדר שגב, ע' סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 13 בפברואר 2022.

בהיקפים שלא הכרנו בעבר". המנכ"ל ציין שחלק מהפסולת מגיעה ממרכז הארץ, שמדובר לא רק בעבירות סביבתיות אלא גם כלכליות, שמדובר בפעילות עבריינית מאורגנת שמקשה על ביצוע פעולות אכיפה יעילות. **מנכ"ל המשרד ביקש את עזרת המשטרה בטיפול בתופעה, והמשטרה אכן משתפת פעולה עם המשרד במבצעים שונים, אך לפי דוח מבקר המדינה לא גובשה תוכנית פעולה משותפת לטיפול בעבירות של השלכת פסולת לסוגיה, לרבות פסולת בנייה.**<sup>38</sup>

לפי דברי מנכ"ל המשרד המובאים בדוח מבקר המדינה, המשרד סובל מתת תקינה, ולכן עובדיו אינם יכולים להגיע לכל מקום שבו נוצר מפגע פסולת בנייה בתדירות הרצויה. בנוסף, המנכ"ל ציין שמשאבי המשרד אינם מספיקים כדי לבצע חקירות מלאות בתיקים פליליים ולהכין את תיקי התביעה כראוי. לפי מבקר המדינה, האכיפה הפלילית הדלה פוגעת בהרתעה של עבריינים סביבתיים. סוגיית המחסור בכוח האדם צוינה גם בדוח של מבקר המדינה מ-2019 שעסק באכיפה בתחומי הגנת הסביבה. מבקר המדינה המליץ אז למשרד לבחון מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם שבו, למפות את הפערים בתחום תקינת כוח האדם לתפקידי האכיפה הסביבתית, ולגבש תוכנית לגישור על פערים אלה בתאום עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה. בבדיקה הנוכחית של מבקר המדינה נמצא שהמשרד טרם השלים את הבחינה שעליה הומלץ ב-2019; נציבות שירות המדינה השיבה למבקר המדינה שעד כה לא התקבלו תקנים חדשים עבור אכיפת הפרות בפסולת בנייה; ומשרד האוצר השיב שהדרך לצמצום ההשלכה הלא-חוקית של פסולת הבנייה היא באמצעות הסדרת הטיפול בפסולת בנייה ולא באמצעות הגדלת האכיפה.<sup>39</sup>

#### 4. נקודות לדין בנושא פסולת הבנייה

לפי מקורות שונים, ובהם המשרד להגנת הסביבה, דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בפסולת הבנייה מ-2021, ודוח שחובר עבור "מינהלת הפסולת" (התארגנות לקידום הטיפול בפסולת הבנייה מטעם המועצה הישראלית לבנייה ירוקה, עמותת אדם טבע ודין והתאחדות הקבלנים בוני הארץ),<sup>40</sup> עולות מגוון נקודות לדין:

**נתונים על פסולת הבנייה:** יש מחסור במידע ונתונים מדויקים ומקיפים על היבטים שונים של פסולת הבנייה, שמקשה על טיפול הולם וקבלת החלטות מושכלות בנושא. המידע על כמויות פסולת הבנייה המיוצרות מבוסס על הערכות ואומדנים (כמקובל בעולם) - ייתכן שחלק מההערכות מבטאות הערכות חסר, ולפי מבקר המדינה חלק מהאומדנים מבוססים על חישובים שאינם מעודכנים, והם אינם אחידים בין כל הגופים (למשל הועדות לתכנון ובנייה ברשויות

<sup>38</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 899-898.

<sup>39</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71ג, המשרד להגנת הסביבה, הטיפול בפסולת בניין, 18 במאי 2021, ע' 891-888.

<sup>40</sup> מינהלת פסולת הבנייה, מיפוי חסמים לשימוש בחומרים ממוחזרים מפסולת בנייה בענף הבנייה והסלילה בישראל והמלצות לפתרונות, יוני 2020.



המקומיות). הנתונים על פסולת הבנייה המטופלת מועברים מאתרי הטיפול למשרד, אך לא מועברים נתונים מלאים על ידי כל האתרים, והנתונים אינם עוברים בקרה. המשרד פיתח מערכת מידע ממוחשבת להעברה אוטומטית של הנתונים מהאתרים למשרד, אך היא נפרסה רק חלקית. בנוסף, יש מחסור במידע מקיף ומבוסס על היקף השלכת פסולת הבנייה בשטחים פתוחים ועל מפגעי פסולת הבנייה הקיימים.

**הסדרת סוגיית פסולת הבנייה בישראל:** אין הסדרה מקיפה של תחום פסולת הבנייה בישראל. למרות ניסיונות שנעשו לקדם שתי הצעות חוק להסדרת התחום, אין חוק שמסדיר את הנושא, וכיום מקודמת הצעת חוק שלישית (אין עיקביות בשיטת ההסדרה הרצויה המקודמת על ידי המשרד - שלוש הצעות החוק שקודמו הציגו שלוש שיטות הסדרה שונות). ב-2003 התקבלה החלטה 2927 של הממשלה בנושא הסדרת הטיפול בפסולת הבניין,<sup>41</sup> אך לא ננקטו צעדים שיבטיחו את יישום ההחלטה במלואה. לפי המשרד, מגובשת כעת הצעת מחליטים לחיוב המגזר הציבורי להשתמש בחומרים ממוחזרים, אך היא טרם הוגשה לאישור הממשלה. לפי תשובת המשרד למבקר המדינה ב-2020, המשרד טרם גיבש מדיניות כוללת בתחום פסולת הבנייה.

**נהלים קיימים בנושא פסולת בנייה:** יש נהלים שמתייחסים להיבטים מסוימים של תחום פסולת הבנייה, שאינם מבוצעים או מבוצעים חלקית. יש הוראת תכ"ם לפיה בפרויקטים ציבוריים יש להשתמש בחומרים ממוחזרים בשיעור של 20% לפחות, אולם, לפי המשרד ולפי מבקר המדינה, ההוראה אינה מקוימת בפועל, אין פיקוח על ביצוע ההוראה ואין מידע מסודר על שיעור השימוש בחומרים ממוחזרים בפרויקטים ציבוריים, אך ההערכות הן שהשיעור נמוך מאוד. יש נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה, שנועד להסדיר את פעילות ועדות התכנון והבנייה, שמתפקידן לפקח על ניהול פסולת הבנייה באתרי הבנייה באמצעות התניית מתן היתר בנייה וטופס איכלוס (טופס 4) בדיווח על טיפול הולם בפסולת הבנייה. אין נתונים מלאים על אכיפת הנוהל (שתוקן לאחרונה ב-2021) על ידי הוועדות, אך לפי המשרד הנוהל אינו מקויים באופן מלא, הוועדות לא תמיד מפקחות כמו שצריך על טיפול מתאים בפסולת הבנייה, ולא תמיד מתנות מתן היתר בנייה/טופס 4 בטיפול מתאים בפסולת.

**השלכת פסולת בנייה בשטחים פתוחים:** בכל שנה מושלכות כמויות גדולות של פסולת בנייה (בין 1.5 ל-2 מיליון טונות בשנה לפי הערכות שונות של המשרד) לשטחים פתוחים, ויוצרות זיהום סביבתי ופגיעה כלכלית. למשרד אין מידע מקיף ומלא על מפגעי פסולת הבנייה, לפי פריסה גיאוגרפית. לפי המועצה הישראלית לבנייה ירוקה, רוב השלכת פסולת הבנייה מתרחש בפריפריה הגיאוגרפית.

**אכיפת מפגעי פסולת בנייה:** לפי נתוני המשרד ומבקר המדינה, יש פער עצום בין היקף השלכת פסולת הבנייה בשטחים פתוחים בכל שנה, לבין מספר פעולות האכיפה שהמשרד מבצע בכל

<sup>41</sup> החלטה 2927 של הממשלה ה-29, הסדרת הטיפול בפסולת בניין, 9 בפברואר 2003.

שנה נגד מפגעי פסולת הבנייה, באמצעים שונים - צווי ניקוי, פתיחת תיקי חקירה, הגשת כתבי אישום, והטלת קנסות. המשרד סובל ממחסור בכוח אדם לטיפול במפגעים הנ"ל.

**מחזור פסולת בנייה:** לפי נתוני המשרד, רק חלק מפסולת הבנייה ממוחזר (כאשר חלק גדול מפסולת הבנייה כלל לא מגיע למתקני המחזור שכן הוא מושלך בשטחים פתוחים), ורק חלק מהחומרים הממוחזרים חוזרים לענף הבנייה. לפי דוח מבקר המדינה, המשרד מציב יעדים נמוכים למחזור פסולת בנייה בהשוואה ליעדי האיחוד האירופי. לפי הדוח של מינהלת הפסולת, מזמיני העבודה הציבוריים בישראל סבורים שאיכות החומרים הממוחזרים הקיימים בשוק בישראל הם באיכות נמוכה ולא אחידה, ולכן אינם משתמשים בהם מספיק. כמו כן, התקינה הקיימת ביום בתחום הבנייה מגבילה את השימוש בחומרים ממוחזרים. עוד עולה מהדוח, שהפריסה הגיאוגרפית של אתרי המחזור אינה מספיקה, במיוחד באזור המרכז, והדבר מחייב הובלה מרחוק שמייקרת את החומרים. לפי הדוח, יש קשיים ומגבלות בהקמת מתקני מחזור - עלות גבוהה של הקמת מתקני מחזור; סיכון גבוה בשל הביקוש הנמוך לחומרים הממוחזרים; והתנגדות של רשות מקרקעי ישראל לבקשות להקמת אתרי מחזור מסיבות בירוקרטיות וכלכליות - למשל, מחזור פסולת בנייה יקטין את היקף המכירה של חומרי חציבה ראשוניים וכך יפחתו דמי התמלוגים המשולמים לרשות.