



# רגולציה של כריתת עצים במרחב הבנוי

כתיבה: ד"ר יהודה טרואן | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

תאריך: א' בטבת תש"ף, 29 בדצמבר 2019

סקירה

## תוכן העניינים

|         |                                                                             |   |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|---|
| 1.....  | תמצית                                                                       | 1 |
| 4.....  | מבוא                                                                        | 1 |
| 4.....  | רקע                                                                         | 2 |
| 8.....  | רגולציה של כריתה והעתקה של עצים בישראל                                      | 3 |
| 8.....  | 3.1 המסגרת החוקית                                                           |   |
| 11..... | 3.2 היבטים ארגוניים                                                         |   |
| 13..... | 4. רישיונות לכריתה ולהעתקה של עצים במרחב הבנוי בישראל                       | 4 |
| 13..... | 4.1 תהליך הוצאת רישיון לכריתה ולהעתקה של עצים                               |   |
| 15..... | 4.2 נתונים בדבר רישיונות לכריתה ולהעתקה של עצים במרחב הבנוי בשנים 2013–2018 |   |
| 19..... | 4.3 הליכי ערעור על רישיון כריתה או העתקה                                    |   |
| 21..... | 4.4 מנגנוני פיצוי בגין כריתת עצים                                           |   |
| 23..... | 4.5 הוצאת רישיון כריתה או העתקה במסגרת תהליך תכנון ובנייה                   |   |
| 23..... | 4.5.1 שלב התכנון                                                            |   |
| 24..... | 4.5.2 שלב היתר הבנייה                                                       |   |
| 26..... | 4.5.3 המחלוקת בדבר מועד הוצאת רישיון כריתה או העתקה בתהליכי תכנון ובנייה    |   |
| 27..... | 5. הגנה על עצים מפני פגיעה                                                  | 5 |
| 29..... | 6. ניהול ידע, זמינות נתונים ושקיפות                                         | 6 |
| 31..... | 7. פיקוח ואכיפה בתחום כריתת העצים                                           | 7 |
| 34..... | 8. דיון                                                                     | 8 |

## תמצית

סקירה זו נכתבה לבקשת חה"כ מיקי חיימוביץ' ונושאה הוא רגולציה של כריתת עצים במרחב הבנוי בישראל, כלומר באזורי יישוב ובשטחים שבהם יש תשתיות (כגון כבישים ופסי רכבת). מרחב זה מתאפיין במתח מובנה בין שני אינטרסים ציבוריים מובהקים: שמירה על העצים וטיפולם מצד אחד, וצורכי פיתוח מצד שני.

תרומת העצים לאדם ולסביבה, ובכלל זה במרחב הבנוי, עצומה ורבת פנים. עם זאת, לעצים נשקפת סכנה של כריתה לא מבוקרת מסיבות שונות, ובהן הכשרת קרקע לבנייה ולפיתוח. משום כך, מדינות רבות ובהן ישראל מגינות על העצים שבתחומן מפני כריתה. כריתה של כל עץ בוגר בכל מקום בישראל, ובכלל זה בשטח פרטי, מחייבת קבלת רישיון. הרגולטור אשר ממונה על התוויית המדיניות בתחום וביצועה, ובכלל זה הנפקת רישיונות הכריתה, הוא פקיד היערות הממשלתי, העומד בראש האגף ליער ואילנות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

**מדי שנה ניתנים אלפי רישיונות כריתה והעתקה במרחב הבנוי בישראל, ומתוקפם מאושרת העתקה של אלפי עצים וכריתה של עשרות אלפי עצים – רובן לצורכי בנייה ופיתוח.** בשש השנים שבין 2013 ל-2018 הונפקו כ- **40,000 רישיונות, ובהם אושרה כריתתם של 376,000 עצים.** כריתתם של 54.4% מהם (204,000 עצים) אושרה לצורכי בנייה ופיתוח.

נושא הסקירה הוא רגולציה של הגנה על עצים מפני כריתה, ומובאים בה מידע ונתונים על התופעה באופן כללי ולא על מקרים פרטניים. נציין כי **ניתוח הנתונים ופרשנותם מוגבלים**, בין השאר בגלל **חלקיות הנתונים. יודגש כי אין בסקירה כלים לקבוע אם מספר הכריתות הוא גבוה או נמוך בהתחשב בצרכים, ולא מובעת בה עמדה ערכית או מקצועית בדבר ההצדקה של כריתות אלו.**

### בסקירה נדונות סוגיות מרכזיות ברגולציה של כריתת עצים בישראל:

- **ההליך להוצאת רישיון כריתה או העתקה של עץ.** על בקשה לכריתת עץ פקיד היערות עשוי להשיב באחת משלוש דרכים: לדחות את הבקשה, כלומר לקבוע שהעץ מיועד לשימור, לאשר את העתקת העץ למקום חלופי או לאשר את הכריתה המבוקשת. אשר לתחולת החוק, כיום רישיון נדרש אך ורק לכריתתם של עצים המוגדרים "עצים בוגרים". צו שהגדיר מיני עצים מסוימים כ"עצים מוגנים" פג בשנת 2017 ומאז לא חודש, על פי המלצת ועדה מייעצת במשרד החקלאות. **במצב הנוכחי, עצים צעירים אינם מוגנים מפני כריתה** (למעט הזית והחרוב, המוגדרים "עצים מוגנים" בפקודת היערות).
- **העתקת עצים.** ההחלטה להעתיק עץ ממקומו, על שורשיו, נשקלת במקרה של עץ שערכו רב במיוחד (להרחבה על ערכיות עצים ראו בהמשך המסמך) שאין אפשרות להשאירו במקומו, וסיכויי קליטתו במקומו החדש הם גבוהים. בשש השנים 2013–2018, **15.3% מן העצים** שניתנו בעניינם רישיונות כריתה או העתקה **היו עצים להעתקה (68,000 עצים).** **ככלל, בשנים האחרונות ניכרת מגמה כללית של ירידה בשיעור העצים להעתקה, התואמת את מדיניות פקיד היערות לצמצום בהעתקות בשל עלותן הגבוהה וסיכויי הצלחתן הנמוכים.** עלות העתקה נעה בין כ-1,500 שקלים לעץ זית, שהסכויים להצלחה בהעתקתו הם 85%, ועד לעלות של חצי מיליון שקלים לעצים גדולים, שסיכויי ההצלחה בהעתקם הם 60%. במרחב העירוני עלויות ההעתקה גבוהות במיוחד.

- **המבנה הארגוני.** ב-16 רשויות הרגולציה מבוצעת בפועל בידי פקידי יערות עירוניים. במקרים אלה קיים **פוטנציאל מובנה לניגוד עניינים**, משום שפקידי היערות מפקחים על אותה הרשות שמעסיקה אותם. ביתר הרשויות אין פקיד יערות עירוני והרגולציה מבוצעת בידי תשעה פקידי יערות אזוריים של קרן קיימת לישראל (קק"ל). בחודשים הקרובים צפויים להתמנות פקידי יערות במשרד החקלאות אשר יחליפו את הפקידים של קק"ל. שלא כמו פקידי קק"ל, פקידי היערות החדשים יהיו כפופים מבחינה מקצועית לפקיד היערות הממשלתי ויבצעו את כל הנחיותיו – ובכללן הנחיות להוצאת רישיון כריתה/העתקה במסגרת הליכי התכנון והבנייה במתכונת של רישיון "מותנה ומושהה", על פי נוהל שעדכן פקיד היערות הממשלתי בינואר 2019.
- **הוצאת רישיון "מותנה ומושהה" במסגרת הליכי תכנון ובנייה.** בנוהל עבודת פקיד היערות שעודכן לאחרונה נקבעה מתכונת חדשה של רישיון "מושהה ומותנה", שעל פיו מי שמבקש רישיון כריתה/העתקה לצורך בנייה מגיש את הבקשה במסגרת הליך הוצאת היתר הבנייה – ולא אחרי קבלת היתר בנייה, כפי שהיה נהוג עד כה. נוהל זה, אשר מיושם כיום באופן חלקי אך עתיד להיות מיושם במלואו בחודשים הקרובים, מעורר מחלוקת, והיא מתוארת בסקירה זו.
- **פיצוי נופי (נטיעות חליפיות וערך חליפי).** ככלל, על כריתת עץ יש לפצות בהתאם לשווי העץ, בין בנטיעות חליפיות ובין בתשלום "ערך חליפי" לטובת נטיעות על ידי גורם שלישי. בפועל, תקציבים שמקורם בתשלומי "ערך חליפי" עשויים לשמש הן לנטיעות חדשות, והן לטיפול ואחזקה של עצים קיימים. **שווי של עץ בשטח בנוי עשוי לנוע בין עשרות בודדות של שקלים ועד ל-300,000 שקלים ואף יותר.** בתשובה על בקשתנו לנתונים על היקף הנטיעות החליפיות והערך החליפי (אלה שנקבעו ברישיונות, ואלה שבוצעו בפועל), הבהיר פקיד היערות כי **בשל מגבלות טכנולוגיות, אין כיום דרך להפיק נתונים של היקף הנטיעות החליפיות שנקבעו ברישיונות ולפקח על ביצוען באופן ממוחשב.**
- **הליכי ערעור.** בשלוש השנים האחרונות הוגשו **445 ערעורים על רישיונות כריתה והעתקה (כ-2% מן הרישיונות)**. בשל מגבלות טכנולוגיות של מערכות המחשוב, פקיד היערות הממשלתי לא מסר פילוח של תוצאות הערעורים (כמה ערעורים התקבלו וכמה נדחו, על פי עילות הדחייה). עם זאת, הנתונים מרמזים על קושי לממש את זכות הערעור על רישיונות הכריתה/העתקה, ככל הנראה בשל סרבול בפרסום הרישיונות לציבור: גורמים הנוגעים בדבר ציינו כי יתכן **שמיעוט השימוש בזכות ההתנגדות נובע מחוסר ידיעה של הציבור על קיומו של רישיון, ואולי גם מחוסר ידיעה על עצם הליך הרישוי ובתוכו הזכות להתנגד.** כמו כן, **עולה כי המידע המפורסם באינטרנט אינו נגיש, והדבר פוגע בשקיפות ובאפשרות של הציבור למצות את זכותו לערער.**
- **ניהול ידע, זמינות נתונים ושקיפות.** מערכות המחשוב המשמשות את פקיד היערות מיושנות. פועל יוצא מכך הוא פגיעה בניהול הידע הדרוש לעבודת המטה והגבלת השקיפות הדרושה בין השאר למיצוי זכות הציבור לערער. **פקיד היערות הממשלתי ביקש להחליף את המערכת, אך עד כה לא הוקצה לכך תקציב.** עלות מערכת חדשה מוערכת ב-350,000 שקלים.
- **הגנה על עצים מפני פגיעה.** פגיעה בעצים עלולה להיגרם בכמה וכמה דרכים, ובהן היעדר מקצועיות, למשל גיזום משחית בידי מי שאינו מוכשר לכך; רשלנות, למשל במהלך עבודות בנייה; ופעולה מכוונת,

למשל כדי לצמצם את החשיפה לתביעות עקב מפגעים הקשורים בעץ. החוק אינו מגן על העצים מפני פגיעה, אלא אם כן הפגיעה גרמה או הייתה עלולה לגרום להמתת העץ, ואז הפגיעה תוגדר ככריתה. **כל פגיעה אחרת בעץ – חמורה ככל שתהיה – לא תיחשב לכריתה, והוראות פקודת היערות לא יחולו עליה. פירוש של דבר: פקודת היערות אינה מגינה על עצים מפני פגיעה שאינה כריתה.**

- **פיקוח ואכיפה.** כריתת עץ ללא רישיון היא עבירה פלילית שדינה מאסר שישה חדשים או קנס. **בכל הארץ אוכפים את החוק שני פקחים של הסיירת הירוקה.** לפי פקיד היערות אין די בכך, אולם אין תקציב לפקחים נוספים. על פי רוב, הסנקציה במקרה של תלונות שנבדקו ונמצאו נכונות היא קנס שאינו פחות מ-7,500 שקלים חדשים לעץ בודד ונע בין 7,500 שקלים ל-29,200 שקלים לקבוצת עצים. בשלוש השנים 2016–2018 נבדקו 477 אירועים והוטלו 140 קנסות, אולם כ-56% מהקנסות לא נגבו ולא הועברו למרכז לגביית קנסות. לנוכח שיעורי הגבייה הנמוכים, ולנוכח גובה הקנסות – שעשויים להיות קטנים בהרבה משווי העץ – עולה חשש שאין בכוחם של קנסות להרתיע מעבירת העבירה.

**בתום הסקירה מובא סיכום ובו מועלות שאלות לדין.**

## 1. מבוא

סקירה זו נכתבה לבקשת חה"כ מיקי חיימוביץ' ונושאה הוא רגולציה של כריתת עצים במרחב הבנוי בישראל, כלומר באזורי יישוב ובשטחים שבהם יש תשתיות (כגון כבישים ופסי רכבת). מרחב זה מתאפיין במתח מובנה בין שני אינטרסים ציבוריים מובהקים: שמירה על העצים וטיפולם מצד אחד, וצורכי פיתוח מצד שני.

בפתח הסקירה מובא רקע ובו מתוארת בקצרה תרומת העצים לאדם ולסביבה. לאחר מכן מוצגת המסגרת הרגולטורית שקיימת בישראל להגנה על עצים מפני כריתה, ונסקרות סוגיות מרכזיות ברגולציה זו במרחב הבנוי בישראל: ההליך להוצאת רישיון כריתה/העתקה של עץ; נתונים בדבר רישיונות והעצים שנכרתו והועתקו בשנים האחרונות; הליכי ערעור; מנגנוני פיצוי בגין עצים שנכרתו; הוצאת רישיון כריתה/העתקה במסגרת הליך תכנון ובנייה; הגנה על עצים מפני פגיעה; זמינות נתונים ושקיפות; ופיקוח ואכיפה על כריתת עצים.

הסקירה ממוקדת ברגולציה של הגנה על עצים מפני כריתה, והמידע והנתונים המובאים בה נוגעים לתופעה באופן כללי ולא למקרים פרטניים. נציין כי **ניתוח הנתונים ופרשנותם מוגבלים**, בין השאר בגלל **חלקיות הנתונים**. כמו כן יודגש כי **אין בסקירה זו כלים לקבוע אם מספר הכריתות הוא גבוה או נמוך בהתחשב בצרכים, ולא מובעת בה עמדה ערכית או מקצועית בדבר ההצדקה של כריתות אלו**.

## 2. רקע

עצים נמנים עם האורגניזמים החיים הגדולים ביותר, ותרומתם לסביבה ולאדם עצומה ורבת פנים. היא כוללת, בין השאר, שחרור חמצן לאטמוספירה; אצירת פחמן בגוף העץ, דבר שמפחית את ריכוז הפחמן הדו-חמצני באוויר וכך עשוי לתרום למיתון שינוי האקלים; ייצוב הקרקע והשבחתה בזכות החומר האורגני שנושר מן העץ (עלים, ענפים, פירות); שיפור החלחול של מי גשם לקרקע וצמצום הסכנה להצפות. זאת ועוד, עצים חיוניים לשימור המגוון הביולוגי, ומתפקדים כבית גידול למינים רבים של בעלי חיים ואורגניזמים, אשר להם הם מספקים מזון, הגנה ומרחב מחיה.<sup>1</sup>

לעצים תרומה מיוחדת למרחב הבנוי שבו מתגוררים בני האדם. בעניין שינויי האקלים עשויה להיות לעצים חשיבות הן בהתמודדות עם ההתחממות הקיימת והצפויה (אדפטציה), והן במיתון

<sup>1</sup> להרחבה על תרומת עצים לשיפור איכות הסביבה העירונית ראו עמ' 14-17 בתוך: יפעת הולצמן-גזית, [ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט כ"א, תשע"ו](#), עמ' 11-45. להעמקה נוספת ראו בספר:

David Purlmutter et al. (eds.), [The Urban Forest: Cultivating Green Infrastructure for People and the Environment](#), Springer, 2017.

**באמצעות הצל שהם  
מטילים ותופעה של  
קירור באידוי (נידוף  
מים מן העלים), עצים  
באזורי מגורים  
מפחיתים את  
הטמפרטורה  
וממתנים בכך את  
תופעת "אי החום  
העירוני"**

פליטת גזי החממה התורמת לשינויי האקלים (מיטיגציה). באמצעות הצל שהם מטילים ובשל התופעה של קירור באידוי (נידוף מים מן העלים), עצים באזורי מגורים מפחיתים את הטמפרטורה וכך ממתנים את תופעת "אי החום העירוני".<sup>2</sup> למשל, במחקר ישראלי שנערך בבאר שבע נמצא שטמפרטורת האוויר בשעות הצהריים בקיץ נמוכה בשלוש מעלות ברחובות שיש בהם עצים לעומת רחובות סמוכים שאין בהם עצים.<sup>3</sup> לכן, במציאות הצפויה של סביבה עירונית שהולכת ומתחממת בעקבות שינויי האקלים, עצים עשויים להאריך את פרק הזמן המתאים לפעילות מחוץ לבניינים, וכך להתאים את העיר לתנאי האקלים החדשים (אדפטציה). נוסף על הורדת הטמפרטורה, הצללה חשובה כשלעצמה משום שצמצום החשיפה לקרינת השמש עשוי להגביר את הנוחות התרמית ולהפחית את התחלואה בסרטן העור.<sup>4</sup> זאת ועוד, בזכות מיתון עומס החום וצמצום החשיפה לקרינת השמש, הימצאותם של עצים בעיר עשויה לעודד תושבים להחליף נסיעה בכלי רכב בהליכה,<sup>5</sup> ולתרום בכך לצמצום פליטות גזי חממה. כמו כן, הפחתה בטמפרטורה העירונית בזכות עצים, אף במעלות בודדות, עשויה לצמצם את השימוש במזגנים, וגם כך להביא לחיסכון בצריכת האנרגיה ובפליטות גזי החממה הנלוות לה (מיטיגציה).<sup>6</sup>

בהקשר זה יצויין כי שינויי האקלים בכלל והשפעת שינויי האקלים על הסביבה הבנויה בפרט הם נושאים מרכזיים ברשימת היעדים לפיתוח בר-קיימא לשנת 2030 (SDGs – Sustainable Development Goals) שהאו"ם אימץ בשנת 2015. ביעד מס' 11, אשר עניינו קידום עירוניות בת-קיימא, מוגדרת המטרה של גיבוש מדיניות ותוכניות פעולה לקידום מיטיגציה ואדפטציה לשינויי האקלים ברמת השלטון המקומי.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> ב"אי החום העירוני" הכוונה שהטמפרטורה בעיר גבוהה מן הטמפרטורה בשטחים הפתוחים שסביב לה. הטמפרטורה בעיר מושפעת מכמה גורמים ובהם גודל העיר, צורת הבניינים ומאפייני הבנייה, צריכת האנרגיה בעיר, שטחי הגנים והשטחים הפתוחים בתוך העיר, הטופוגרפיה המקומית, מבנה העיר וכיווני הרוח. להרחבה על תכנון עירוני לנוכח שינויי האקלים ובכלל זה תופעת אי החום העירוני ראו: המשרד להגנת הסביבה, לשכת המדענית הראשית, שינויי אקלים, תכנון עירוני ובנייה ירוקה, 2005.

<sup>3</sup> עודד פוצ'טר ושות', מיתון עומס חום בערים מדבריות באמצעות צמחים: באר שבע כמקרה בוחן, אקולוגיה וסביבה 3(1), עמ' 33–42, 2012. לסקירת מחקרים נוספים שבחנו את השפעת העצים והצמחייה על האקלים בערים בישראל ובהן תל אביב ראו עמ' 13–14 בתוך: Jelle A. Hiemstra et al., "The Urban Heat Island: Thermal Comfort and the Role of Urban Greening", in David Purlmutter et al. (eds.), *The Urban Forest: Cultivating Green Infrastructure for People and the Environment*, Springer, 2017, pp. 7–19.

<sup>4</sup> אתר המשרד להגנת הסביבה, הצללה בשטחים ציבוריים עירוניים בישראל, כניסה: 1 בינואר 2020; על חשיבות ההצללה למניעת סרטן העור ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 64 לשנת 2013, סרטן העור: מניעה, איתור וטיפול, מאי 2014.

<sup>5</sup> בקרוב יתפרסם מחקר שבו פותחה מתודולוגיה חדשה למיפוי צל במרחב העירוני ומיישמה בתל אביב-יפו בין השאר כדי לזהות צירי הליכה מרכזיים שבהם נדרשת תוספת הצללה ראו:

Or Aleksandrowicz et al., Shade maps for prioritizing municipal microclimatic action in hot climates: Learning from Tel Aviv-Yafo, *Sustainable Cities and Society* 53, 2020 (forthcoming).

<sup>6</sup> H. Akbari et al., Cool surfaces and shade trees to reduce energy use and improve air quality in urban areas, *Solar Energy* 70(3), 2001, pp. 295–310.

<sup>7</sup> יעד משנה B.11, המפורט בדף של ארגון האו"ם.

**זיהום האוויר עשוי  
לפחות בשל שיקוע  
של חלקיקים וגזים על  
שטח הפנים של העץ  
וקליטה של מזהמים  
בפתחים הזעירים  
שמכסים את העלים  
(פיוניות)**

תרומה נוספת של עצים בסביבה העירונית היא הפחתת זיהום האוויר<sup>8</sup> – אף היא חלק מיעד 11 לפיתוח בר-קיימא.<sup>9</sup> שיקוע של חלקיקים וגזים על שטח הפנים של העץ וקליטה של מזהמים בפתחים הזעירים שמכסים את העלים (פיוניות) עשויים להפחית את זיהום האוויר, דבר שעשוי למתן את הפגיעה בבריאות הציבור. במחקר רחב היקף שנעשה באנגליה נמצא שבאזורים עירוניים שבהם זיהום האוויר רב, ריבוי עצים הפחית את תחלואת האסטמה.<sup>10</sup> עם זאת, הקשר בין אסטמה לעצים מורכב ומצריך מחקרים נוספים.<sup>11</sup> זאת ועוד, מכיוון שסוגי עצים מסוימים עלולים דווקא להגביר תחלואה בעקבות הפצת אלרגניים ו/או פליטה של חומרים שעלולים להגביר את ריכוזי גז האוזון בקרבת הקרקע, יש חשיבות לבחירת סוג העצים הניטעים ולפרמטרים אחרים של מיקום הנטיעות וצפיפותן כדי למזער את הנזק ולהגביר את התועלת של העצים לאיכות האוויר.<sup>12</sup>

**עצים מפחיתים את  
חוויית המטרד  
הסובייקטיבית  
שנגרמת מרעש  
(אם כי אינם בהכרח  
מפחיתים את עוצמת  
הרעש  
האובייקטיבית)**

תרומה נוספת של עצים למרחב העירוני היא אסתטית – שיפור חזות העיר, ולצד זאת הקניית תחושת פרטיות לדיירים ולמשתמשים במבנים. מחקרים תומכים גם בהשערה שעצים עשויים להפחית מתח ולשפר את רווחת התושבים ואיכות חייהם.<sup>13</sup> ממצא מעניין בהקשר זה הוא שעצים מפחיתים מעוצמתה של חוויית המטרד הסובייקטיבית שנגרמת מרעש (אם כי אינם בהכרח מפחיתים את עוצמת הרעש האובייקטיבית). אחד ההסברים לכך הוא שהעצים מסתירים את מקורות הרעש (למשל את כלי הרכב), משרים תחושת רוגע כללית בשל ערכם האסתטי ומפיקים צלילים אחרים (כגון רשרוש עלים ושירת ציפורים), שממתנים את תחושת המטרד שהרעש גורם.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Nowak et al., [Air pollution removal by urban trees and shrubs in the United States](#), *Urban Forestry & Urban Greening* 4, 2006, pp. 115–123; Roeland Samson et al., “Urban Trees and Their Relation to Air Pollution”, in David Purlmutter et al. (eds.), *The Urban Forest: Cultivating Green Infrastructure for People and the Environment*, Springer, 2017, pp. 21–30.

<sup>9</sup> יעד משנה 11.6, [המפורט בדף של ארגון האו"ם](#).

<sup>10</sup> Ian Alcock et al., [Land cover and air pollution are associated with asthma hospitalisations: A cross-sectional study](#), *Environment International* 109, 2017, pp. 29–41.

<sup>11</sup> בסקירת ספרות שפורסמה לאחרונה נמצא כי במקרים מסוימים עצים עלולים להחרף את תחלואת האסטמה. עוד נטען כי גם המחקרים שבהם נמצא קשר בין עצים להפחתת התחלואה לא הסבירו את המנגנון שגרם להפחתה זו, ולהבנת התופעה נחוצים מחקרים נוספים. להרחבה ראו:

Theodore S. Eisenman et al., [Urban trees, air quality, and asthma: An interdisciplinary review](#), *Landscape and Urban Planning* 187, 2019, pp. 47–59.

<sup>12</sup> להמלצות הנוגעות לעצים בישראל ראו: מעין חיים, [עצים כמפחיתי זיהום אוויר בערים](#), [אקולוגיה וסביבה](#) 2, 2013, עמ' 176–182.

<sup>13</sup> לסקירה ומחקר על התרומה של מרחבים ירוקים, ובכלל זה קרבה לעצים, להפחתת מתח ולהגברת תחושת הרווחה ראו:

Catharine Ward Thompson et al., [Mitigating Stress and Supporting Health in Deprived Urban Communities: The Importance of Green Space and the Social Environment](#), *International Journal of Environmental Research and Public Health* 13(4).

<sup>14</sup> Timothy Van Renterghem, [Towards explaining the positive effect of vegetation on the perception of environmental noise](#), *Urban Forestry & Urban Greening* 40, 2019, pp. 133–144.



**בשל מאפייניהם  
הייחודיים, לעצים  
ותיקים יש תרומה  
אקולוגית סגולית  
גדולה מזו של עצים  
צעירים**

יצוין כי תרומה ייחודית נודעת לעצים בוגרים. מטבע הדברים, ככל שעץ גדול ומפותח יותר כך ייתן צל רב יותר, השפעתו המיטיבה על האקלים ועל איכות האוויר תגבר, ומראהו יהיה נאה ומרשים יותר. זאת ועוד, לעצים ותיקים וגדולים יש מאפיינים ייחודיים – כגון חללים הנוצרים בתוך העץ הבוגר וכן מאפיינים הקשורים למבנה הענפים ותכונות הקליפה – ולכן עצים אלה עשויים לשמש בית גידול למגוון בעלי חיים באופן שאינו אפשרי בעץ הצעיר.<sup>15</sup>

התרומה המצרפית של כל אלה – הצללה, הפחתת החום, שיפור איכות האוויר, מיתון חוויית הרעש, תרומה למגוון הביולוגי ושיפור האסתטיקה העירונית – משמעותה תרומה סגולית של העצים לאיכות החיים במרחב העירוני. עם זאת, חשוב לציין כי עצים עלולים לפגוע ברווחת התושבים בין השאר עקב קריסת עצים או ענפים הגורמת פגיעה ברכוש, בתשתיות ובמקרי קיצון – גם בגוף; פיזור אלרגנים וחסימת זרימת אוויר שעלולים דווקא לפגוע באיכות האוויר; נשירה של עלווה ופירות; ומפגעים מחיות שהעצים משמשים להן בית גידול.

אפשר לבחון את היחס בין התרומה של עצים למרחב העירוני לבין האתגרים הקשורים בהם גם מנקודת מבט כלכלית: העצים בעיר גוררים עלויות נכבדות ובהן עלויות ישירות (למשל השקיה וגידום) ועלויות עקיפות (למשל נזק למדרכות מן השורשים, וסתימות במערכת הניקוז מעלים שנשרו). לצד זאת, לעצים גם השפעות חיוביות שיש להן ביטוי כלכלי. למשל, עצים עשויים להגביר את שיעור הולכי הרגל בעיר ואת פריון בתי העסק,<sup>16</sup> להפחית עלויות של מיזוג האוויר, ולצמצם תחלואה<sup>17</sup> עקב שיפור איכות האוויר, צמצום החשיפה לשמש והגברת הפעילות הגופנית באזורים שמוצלים על ידי עצים. עצים אף עשויים להעלות את ערך הנדל"ן שבקרבתם. עובדה מעניינת בהקשר זה היא שבסקירה שיטתית של ספרות המחקר נמצא כי מתוך 26 מחקרים שניסו לאמוד את ההשפעות הכלכליות של עצים במרחב העירוני, ב-22 מחקרים נמצא שהתועלות הכלכליות של העצים גדולות מהעלות הכרוכה בהם.<sup>18</sup>

**כדי שבמאזן כללי היתרונות יבואו לידי ביטוי מלא והחסרונות יצומצמו, יש צורך במדיניות  
תכנונית הולמת של מינהל התכנון ומוסדות התכנון, וניהול עצים מושכל של גורמי המקצוע  
השונים, ובהם משרד החקלאות והרשויות המקומיות. התייחסות לכלים התכנוניים**

<sup>15</sup> Lindenmayer et al., [Global Decline in Large Old Trees](#), *Science* 388, 2012, pp. 1305–1306.

<sup>16</sup> Kathleen L. Wolf, [Business District Streetscapes, Trees, and Consumer Response](#), *Journal of Forestry* 103(8), 2005, pp. 396–400.

<sup>17</sup> Danielle F. Shanahan et al., [Toward Improved Public Health Outcomes From Urban Nature](#), *American Journal of Public Health* 105(3), 2015, pp. 470–477.

<sup>18</sup> עם זאת, כותבי הסקירה מסייגים ומציינים כי אי-אפשר לאחד את הממצאים לכדי מסקנה אחת גורפת כיוון שהמתדולוגיות ששימשו במחקרים שונות זו מזו, וכן בשל ההבדלים הרבים במאפייני הערים שבהן נעשו המחקרים, ובכלל זה הבדלי אקלים, הבדלים במבנה העירוני ובמאפייני העצים העירוניים – מינם, גילם/גודלם, מספרם, פריסתם וכיוצא באלה. וראו:

Xiao Ping Song et al., [The economic benefits and costs of trees in urban forest stewardship: A systematic review](#), *Urban Forestry & Urban Greening* 29, 2018 pp. 162–170.

שמפתחים הגורמים הממשלתיים בישראל מובאת בפרק 4.5: [הוצאת רישיון כריתה או העתקה במסגרת תהליך תכנון ובנייה](#).

### 3. רגולציה של כריתה והעתקה של עצים בישראל

מדינות רבות מפעילות רגולציה כדי להגן על העצים שבשטחן מפני כריתה.<sup>19</sup> כך למשל, 29 מתוך 31 מדינות שענו על שאלון בנושא רגולציה של כריתת עצים מקיימות הסדרים להגנה על עצים מפני כריתה. בכמה מדינות, ובהן שבדיה ואנגליה, כריתת עצים באזור עירוני מחייבת רישיון אף כאשר העצים הנכרתים נטועים בשטח פרטי.<sup>20</sup> גם בישראל מופעל מנגנון המסדיר את ההגנה על עצים - בשטח פרטי או ציבורי - מפני כריתה, כפי שיתואר להלן.

#### 3.1 המסגרת החוקית

ראשית החקיקה הישראלית להגנת עצים מפני כריתה היא בפקודת היערות, 1926, אשר נחקקה בתקופת המנדט הבריטי ונשתמרה בחוק הישראלי. עם השנים נעשו תיקונים בפקודה ונוספה עליה חקיקה, ובכלל זה בסעיף 83 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, אשר בו נקבע המנגנון המסדיר כריתת עצים במסגרת תהליך התכנון והבנייה.<sup>21</sup>

כיום מוגנים כלל העצים הבוגרים בישראל, וככלל, כריתת עץ בוגר מכל סוג ובכל מקום בישראל - במרחב הבנוי הפרטי או הציבורי, ביערות, בשטחים חקלאיים, בשמורות טבע ובגנים לאומיים - חייבת ברישיון.<sup>22</sup> כריתת עץ בוגר או העתקתו ללא רישיון היא עבירה פלילית שדינה מאסר שישה חדשים או קנס.<sup>23</sup>

כריתת "עץ בוגר" או העתקתו בלא רישיון היא עבירה פלילית, גם אם העץ נטוע בשטח פרטי

<sup>19</sup> לסקירה משווה של חקיקה להגנה על עצים במדינות מסוימות ב-1990 ראו:

George V. Profous and Robert E. Loeb, *The Legal Protection of Urban Trees: A Comparative World Survey*, *Journal of Environmental Law* 2(2), pp. 190, 179-193.

לסקירת חקיקה ברמה המקומית בערים שונות באירופה ראו:

Ariane Schmied and Werner Pillmann, *Tree protection legislation in European cities*, *Urban Forestry and Urban Greening* 2, 2003, pp. 115-124.

<sup>20</sup> המידע נמסר בתשובה על בקשת מידע של הפרלמנט של גאורגיה מתאריך 25 בפברואר 2016 (בקשה 3065) באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתייעוד פרלמנטרי (ה-ECPRD - European Center for Parliamentary Research and Documentation). גוף זה פועל בחסות הפרלמנטים של האיחוד האירופי ושל מועצת אירופה, ומשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 פרלמנטים של קרוב ל-50 מדינות חברות וכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל), וכן פרלמנטים בין-לאומיים.

<sup>21</sup> לפירוט חקיקה רלוונטית נוספת ראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 6-7. לסקירה היסטורית של התפתחות החקיקה והסוגיות המרכזיות בתחום ראו: יפעת הולצמן-גזית, [ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט כא, תשע"ו](#), עמ' 11-45.

<sup>22</sup> צו המקנה פטור מחובת רישיון כריתה למינים פולשים, לעצי מטע ולעצי משתלה ממתיך לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, וראו בעניין זה: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 16.

<sup>23</sup> פקודת היערות, 1926, סעיף 17(7).

הגדרת עץ בוגר בפקודת היערות נסמכת על גובה העץ (שני מטרים לפחות) וקוטר גזעו, הנמדד בגובה 130 סנטימטר מעל פני הקרקע. ככלל, קוטר הגזע צריך להיות עשרה ס"מ לפחות, אולם יוצא מן הכלל הוא "עץ במגרש שייעודו בתוכנית בת-תוקף הוא מגורים", וקוטר גזעו צריך להיות 20 סנטימטרים לפחות. כלומר, **עצים שקוטר גזעם 10-20 ס"מ זוכים להגנה בכל מקום למעט בשטח המיועד למגורים, ושם ניתן לכרות אותם בלא רישיון**. הבחנה זו מקורה בתיקון מס' 6 לפקודת היערות משנת 2014, שמטרתו צמצום "המקרים שבהם קיים צורך ברישיון כריתה [באזורי מגורים] ... חופש החלטה גדול יותר ביחס לקניינו של הפרט, והלימה עם מטרות הממשלה המבקשת לעודד את הבנייה למגורים."<sup>24</sup>

יצוין כי פקודת היערות לא רק מגדירה עץ בוגר – כאמור, לפי גובה העץ וקוטר גזעו – אלא אף מאפשרת להגדיר מיני עצים מסויימים כ"אילן מוגן". "אילנות מוגנים" זוכים להגנה גם כאשר הם צעירים, וטרם הגיעו למעמד של עץ בוגר. הפקודה מגדירה כעצים מוגנים את הזית והחרוב, וכן כל אילן המוגן בצו שהוציא שר החקלאות באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (סעיף 14 לפקודה). בצו מעין זה, שנקבע ב-1997<sup>25</sup> בטרם נפרשה ההגנה על עצים בוגרים בחקיקה,<sup>26</sup> נמנו 68 סוגים ומינים של אילנות מוגנים. צו זה פג בשנת 2017 ומאז לא חודש.<sup>27</sup> מכיוון שאין כיום צו בר-תוקף, אין הגנה על עצים צעירים שטרם הגיעו לסטטוס של עץ בוגר כהוראתו בחוק, למעט זית וחרוב, הנזכרים מפורשות בפקודת היערות. פירושו של דבר שעצים מסויימים שהיו מוגנים בעבר – ובהם ארז, אשל, אלון, מיני פיקוס ומיני שיטה – אינם זוכים עוד להגנה, אלא בהיותם בוגרים. יצוין כי קצב הגדילה תלוי בסוג העץ, ולכן ייתכן שיידרשו שנים רבות במיוחד עד שסוגי עצים שצומחים באיטיות יגיעו למעמד המוגן של עץ בוגר.<sup>28</sup>

לפי פקיד היערות הממשלתי, החלטה שלא להאריך את הצו המורה על מינים מוגנים התקבלה בתום דיונים של ועדה מייעצת במשרד החקלאות בשנים 2014–2015. עמדה זו, שבה מחזיקים גורמי המקצוע גם כיום, התבססה על ההגנה הרחבה שניתנת מאז התיקון לחוק לכלל העצים הבוגרים, ובכלל זה במרחב העירוני. אשר לצורך בהגנה על עצים צעירים נטען כי "אלו מיני בר

<sup>24</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הלשכה המשפטית, תזכיר חוק פקודת היערות (תיקון מס' 6), התשע"ג–2013, 23 ביולי 2013.

יצוין כי פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, סבורה כי בהינתן משאבים מוגבלים אמנם סביר להתמקד בעצים החשובים יותר, אך מתריעה כי זנים מסויימים אינם מגיעים להיקף גזע של 20 ס"מ גם כשהם בוגרים, ולכן במרחב העירוני זנים אלה נותרים בלא הגנה. יפעת הולצמן-גזית, שיחת טלפון, 11 ביוני 2019.

<sup>25</sup> צו היערות (אכרזה על אילנות מוגנים), התשנ"ז–1997.

<sup>26</sup> חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 89), התשס"ט–2008; חוק לתיקון פקודת היערות (מס' 5), התשע"ב–2012.

<sup>27</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 16.

<sup>28</sup> למשל, בדיון של הוועדה המייעצת בעניין עדכון צו האילנות פירט ישראל גלון ממשרד החקלאות מיני עצי נוי כגון דרקונית, ציקס ונולינה, אשר בגיל 40 יגיעו לגובה 1.9 מטר בלבד ולכן לא יזכו להגנה בתור עצים בוגרים, אף על פי שערכם ומחירם גבוהים ביותר. מנגד נטען כי צו הכולל רשימת מינים לא יהיה נהיר לאדם שאינו בוטנאי, ואי-הארכת הצו תפשוט את הליך שימור העצים. משרד החקלאות, ועדה מייעצת – עדכון צו האילנות, סיכום דיון מיום 20 ביולי 2015.

הנמצאים בשטחים הפתוחים ובשמורות הטבע, ובאזורים אלו הם מוגנים מתוקף הגדרתם כערך טבע מוגן.<sup>29</sup>

על-פי תיקון מס' 5 לפקודת היערות, "כריתה" מוגדרת לא רק כגדיעה או הסרה של גזע העץ **בבסיסו** אלא היא "חיתוך הגזע המרכזי של אילן מוגן או עץ בוגר בלא הותרת בדים", וגם "כל פעולה הגורמת או העלולה לגרום למותו של אילן מוגן או עץ בוגר, לרבות ריסוס, הרעלה, הסרת קליפת העץ, שריפת העץ, חיתוך שורשיו או בנייה בתוך תחום קוטר צמרתו או עקירה, למעט עקירה במהלך העתקה." **"הגדרה רחבה זו מאפשרת להפעיל את סמכות האכיפה והענישה של פקיד היערות כנגד מי שביצע כריתה לא חוקית ובלבד שאפשר להוכיח כי פעולתו גרמה או הייתה עלולה לגרום למותו של עץ בוגר."**

בהקשר זה יצוין כי פקודת היערות אינה מגינה על העצים מפני פגיעה, אלא אם כן הפגיעה גרמה או הייתה עלולה לגרום להמתת העץ. **כל פגיעה אחרת בעץ – חמורה ככל שתהיה – לא תיחשב לכריתה, והוראות פקודת היערות לא יחולו עליה.** פגיעה בעצים עלולה להיגרם בכמה וכמה דרכים, ובהן **היעדר מקצועיות**, למשל גיזום משחית בידי מי שאינו מוכשר לכך; **רשלנות**, למשל במהלך עבודות בנייה; **ופעולה מכוונת**, למשל כדי לצמצם את החשיפה לתביעות עקב מפגעים הקשורים בעץ.

הרגולטור שאחראי לביצוע הוראות החוק, קביעת נהלים למתן אישור כריתה או העתקה, ויישום נהלים אלה הוא **פקיד היערות הממשלתי**, שהוא גם מנהל האגף ליער ואילנות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: משרד החקלאות). הרגולציה שבאמצעותה מתווה פקיד היערות את הכללים לאישור כריתת עצים והעתקתם מעוגנת ב**נוהל עבודת פקיד היערות**. נהל זה עודכן לאחרונה – ב-6 בינואר 2019 – ונעשו בו שינויים ניכרים לעומת הנוהל הקודם.<sup>30</sup> על פי פקיד היערות, הנוהל המעודכן, כפי שפורסם באתר משרד החקלאות, **הוא הנוהל המחייב**.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>30</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, **נוהל עבודת פקיד היערות**, נהל 013.003.001.001, 6 בינואר 2019 (להלן: נהל עבודת פקיד היערות). **נוהל זה עודכן לאחרונה, ב-6 בינואר 2019, והוא משמש בסיס לתיאור עבודת פקיד היערות במסמך זה. יש לציין בהקשר זה טענות שלפיהן משרד החקלאות פועל על פי הנוהל, אך על פי שזה התקבל בחוסר סמכות, ובלי שהתקיים דיון כנדרש לאישור בתקנות בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.** גוטליב ויזרעאלי – משרד עורכי דין, מכתב לשר החקלאות ולמנכ"ל משרד החקלאות בנדון "נוהל עבודת פקיד יערות החדש שאושר בחוסר סמכות ובניגוד לדיון", 7 ביולי 2019. יצוין כי לפי עו"ד יוסף אטון, נכון ל-18 בנובמבר 2019, משרדו לא קיבל כל תשובה. עו"ד יוסף אטון, גוטליב ויזרעאלי – משרד עורכי דין, דוא"ל, 18 בנובמבר 2019.

פרופ' יפעת הולצמן גזית גורסת שמדובר בנהל חדש אשר שונה מבחינה מהותית מן הנהל שהיה נהוג עד כה, ולא בנהל "מעודכן". פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, מכתב, 31 בדצמבר 2019.

<sup>31</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

לפי פקודת היערות,  
כל פעולה הגורמת או  
העלולה לגרום למותו  
של עץ מוגדרת  
"כריתה". כל פגיעה  
אחרת בעץ לא  
תיחשב כריתה,  
והוראות פקודת  
היערות לא יחולו  
עליה

## 3.2 היבטים ארגוניים

אגף יער ואילנות במשרד החקלאות, שבראשו עומד פקיד היערות הממשלתי, משמש יחידת מטה העוסקת בקביעת המדיניות ובפיקוח על ביצועה. בתחומן של רשויות מקומיות<sup>32</sup> הרגולציה מבוצעת בפועל בידי פקידי יערות עירוניים, וברשויות שבהן אין פקיד יערות עירוני היא מבוצעת בידי פקיד יערות אזורי של קרן קיימת לישראל (קק"ל):

- **פקידי יערות עירוניים** כפופים מבחינה מקצועית לפקיד היערות הממשלתי שממנה אותם, וכפופים מבחינה מינהלתית לעירייה שבה הם מועסקים. נכון למועד כתיבת הסקירה, פקידי יערות עירוניים פועלים ב-16 רשויות מקומיות בישראל;<sup>33</sup>

- **פקידי יערות אזוריים של קק"ל** פועלים בתשעה אזורים המכסים את כל שטח הארץ, וכפופים מבחינה מינהלתית לפקיד היערות הראשי של קק"ל. פקידי היערות האזוריים של קק"ל אחראים להנפקת הרשיונות בכל שאר הרשויות, שאין בהן פקיד יערות עירוני. כלומר, הרגולציה ברוב הרשויות מתבצעת על ידי תשעה פקידי יערות אזוריים שאינם כפופים מבחינה מינהלתית לפקיד היערות הממשלתי, ואינם פועלים בהכרח על פי הנחיותיו.<sup>34</sup> לפי פקיד היערות הממשלתי, "פער זה צפוי להשתנות בשנה הקרובה, עת יושלם המהלך להחלפת פקידי יערות קק"ל בפקידי יערות אזוריים, עובדי משרד החקלאות."<sup>35</sup>

מפקיד היערות הראשי של קק"ל, אשר ממונה על פקידי היערות האזוריים, נמסר כי העברת הסמכויות במרחב העירוני למשרד החקלאות צפויה להפחית את העומס, ולאפשר לקק"ל להתמקד בשאר התחומים שבאחריותה. הוא הוסיף כי לדעתו האישית היה ראוי להשאיר את קק"ל – שהיא גוף ציבורי ששומר על הנוף – אחראית לשטחים הפתוחים (שמחוץ לקו הכחול של הרשויות), ולא להעביר את סמכויות קק"ל באזורים אלה למשרד החקלאות. יצוין כי באזורים

<sup>32</sup> לתיאור חלוקת הסמכויות בין פקיד היערות ביעודי קרקע אחרים (יערות קק"ל, שמורות הטבע ורשות הטבע והגנים, שטחים חקלאיים) ראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 9–15.

<sup>33</sup> ואלו הן: תל אביב, חיפה, ירושלים, רמת גן, פתח תקווה, רחובות, באר שבע, נתניה, אשדוד, יבנה, הוד השרון, גבעת שמואל, מ.א. משגב, מ.א. לב השרון, ראשון-לציון וגבעתיים. ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>34</sup> למשל, פקידי היערות האזוריים של קק"ל אינם משתמשים במערכת רישוי זמין ולכן אינם פועלים על פי הנוהל המעודכן להוצאת רישיון בהליכי תכנון ובנייה. להרחבה ראו פרק 4.5: "הוצאת רישיון כריתה או העתקה במסגרת תהליך תכנון ובנייה", ולהרחבה נוספת ראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 19.

<sup>35</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019. על הסיבות ההיסטוריות לחלוקה הקיימת בין משרד החקלאות וקק"ל ראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 8–10. על הקשיים הנגרמים בשל הפיצול הארגוני בין משרד החקלאות לבין קק"ל ועל המהלך למינוי פקידי יערות אזוריים ממשלתיים ראו שם, עמ' 19–20.

כיום פועלים פקידי יערות עירוניים ב-16 רשויות מקומיות; יתר הרשויות מקבלות שירותים מתשעה פקידי יערות אזוריים של קק"ל

פקידי יערות אזוריים של קק"ל אינם כפופים מבחינה מינהלתית לפקיד היערות הממשלתי, ואינם פועלים בהכרח על פי הנחיותיו. בשנה הקרובה יושלם מהלך להחלפתם בפקידי יערות אזוריים עובדי משרד החקלאות

אלה נדרשים אישורי כריתה בעיקר לפרויקטים גדולים של הקמת תשתיות (כבישים, רכבות וכדומה).<sup>36</sup>

שתי סוגיות הקשורות למבנה המערכת הרגולטורית של כריתה והעתקה של עצים במרחב הבנוי הן השייכות הארגונית של פקיד היערות הממשלתי למשרד החקלאות, והשייכות הארגונית של פקידי היערות העירוניים לרשויות המקומיות:

• **השייכות הארגונית של פקיד היערות הממשלתי למשרד החקלאות.** השייכות

הארגונית של פקיד היערות למשרד ממשלתי זה או אחר עשויה להשפיע על המדיניות והרגולציה. מתוך כך עולה השאלה: האם שיוכו של פקיד היערות הממשלתי למשרד להגנת הסביבה, ולא למשרד החקלאות כפי שנעשה היום, עשוי להוביל ליישום מדיניות המתמקדת יותר בשימורם של העצים ביחס לאינטרסים אחרים? בתשובה על שאלתנו בנדון השיב פקיד היערות כי לא ראוי להעביר את תחום הייעור למשרד להגנת הסביבה, אלא יש לשומרו במשרד החקלאות, כנהוג במרבית המדינות המערביות. בין הטעמים לדבר הוא מונה את הממשק בין שטחי הייעור ושטחי החקלאות, את ההבדלים בין הפעילות היערנית לבין פעילות שמירת טבע קלאסית ואת הצורך בידע וכלים בתחום האגרונומיה – ואלה ישנם למשרד החקלאות (בכלל זה – פעילויות מחקר יערניות ואגרונומיות רלוונטיות במכון וולקני).

עוד טען פקיד היערות כך: "בלי קשר לדיון איזה משרד יטפל בנושא ... הדבר הנכון והחשוב ביותר לעשות הוא להקים בישראל את רשות הייעור הממשלתית, בין אם על ידי הסדרת מעמד קק"ל ובין אם על ידי הקמת רשות ייעור ממשלתית, כל זאת באמצעות חקיקת חוק יער ואילנות, אשר יחליף את פקודת היערות. במסגרת החקיקה צריכה להיות מוקמת מועצה ציבורית אשר תסייע לשר החקלאות בקביעת המדיניות הממשלתית הנכונה לייעור."<sup>37</sup>

• **השייכות הארגונית של פקידי היערות העירוניים לרשויות המקומיות.** מודל

ההעסקה של פקידי היערות העירוניים מייצר **פוטנציאל מובנה לניגוד עניינים**, שכן במסגרת עבודתם פקידי היערות העירוניים בוחנים לא אחת בקשות לרישיון כריתה שמגישה אותה הרשות שמעסיקה אותם.<sup>38</sup>

לפי פקיד היערות  
הממשלתי, יש להקים  
בישראל רשות ייעור  
ממשלתית באמצעות  
חקיקת חוק יער  
ואילנות, אשר יחליף  
את פקודת היערות.  
כמו כן, יש להקים  
מועצה ציבורית אשר  
תסייע לשר החקלאות  
בקביעת המדיניות

<sup>36</sup> סוהיל זיידן, מנהל מטעים, חורש טבעי ומרעה ופקיד היערות הראשי, קרן קיימת לישראל, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2019.

<sup>37</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>38</sup> יפעת הולצמן-גזית, **ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני**, המשפט כא, תשע"ו, עמ' 33.

**מודל ההעסקה של  
פקידי היעירות  
העירוניים מייצר ניגוד  
עניינים מובנה:  
במסגרת עבודתם הם  
מטפלים ברישיונות  
כריתה אשר מוגשים  
על ידי אותה הרשות  
שמעסיקה אותם**

פקיד היעירות הראשי של קק"ל סבור כי עדיפה מתכונת של פקידי יעירות אזורים, שאינם כפופים לאותה העירייה שעל הרגולציה בתחומה הם ממונים.<sup>39</sup> ניר שלו מפורום עצים בארגון חיים וסביבה סבור אף הוא כי פתרון לניגוד העניינים הוא מנגנון שבו "הסמכות לאשר בקשות לרישיונות כריתה תהיה נתונה לפקידי יעירות מחוזיים בתחום כל מחוז מינהלי, שיהיו עובדי משרד החקלאות, ולא לפקידי יעירות עירוניים. מנגנון כזה יהיה דומה למנגנון שמוגדר בחוק התכנון והבנייה, שלפיו רבות מהתוכניות טעונות אישור ועדה מחוזית ואין בסמכות הוועדה המקומית לאשרן."<sup>40</sup> פקיד היעירות הממשלתי סבור כי הצעות מעין אלה הן רצויות, אולם מצריכות תוספת כוח אדם במשרד החקלאות לביצוע המשימות.<sup>41</sup>

במצב הקיים, פקיד היעירות פועל לצמצם את הפוטנציאל לניגוד העניינים של הפקידים העירוניים באמצעות נוהל אישור תוכניות עבודה עירוניות, שבו נקבע כי **תוכניות העבודה של הפקיד העירוני יעברו בקרה חיצונית של פקיד היעירות הממשלתי**.<sup>42</sup> על פי הנוהל, הבקשות לרישיונות הכריתה שהרשות מבקשת לצורך תוכנית הפיתוח מוגשות על ידי פקיד היעירות העירוני לאישור אגף יער ואילנות במשרד החקלאות. פקיד היעירות הממשלתי מקיים דיון עם פקידי היעירות העירוניים אחת לחודש בנושא זה (ברשות שהגישה תוכנית שכזו).<sup>43</sup>

## **4. רישיונות לכריתה ולהעתקה של עצים במרחב הבנוי בישראל**

### **4.1 תהליך הוצאת רישיון לכריתה ולהעתקה של עצים**

תחילתו של רישיון כריתה הוא בבקשה המוגשת לפקיד היעירות, אשר עשויה לחול על עץ אחד או יותר – ועד לאלפי עצים. בקשות להיתר כריתה נשענות על עילות שונות, ובהן צורכי בנייה ופיתוח; בטיחות (למשל מפני עץ מט לנפול)<sup>44</sup> בריאות העץ והיותו מפגע תברואתי (למשל עץ המפיץ אלרגנים בסמוך לבעלי רגשות).

עמדת פקיד היעירות בנוגע לכל אחד מן העצים שבבקשה תהיה אחת מאלה:

<sup>39</sup> סוהיל זיידן, מנהל מטעים, חורש טבעי ומרעה ופקיד היעירות הראשי, קרן קיימת לישראל, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2019.

<sup>40</sup> ניר שלו, פורום עצים – חיים וסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2019.

<sup>41</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>42</sup> נהל עבודת פקיד היעירות, סעיף 6.5.

<sup>43</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>44</sup> על הגישה להערכת סיכונים מעצים בארץ ראו: אביגיל הלר ואחרים, הערכת סיכונים בעצים, יער 12, 2011, עמ' 46–65.

- **אישור כריתה**, שבמסגרתו הכורת נדרש לנטוע נטיעות חליפיות.<sup>45</sup> כאשר הדבר אינו אפשרי, הכורת נדרש לשלם היטל כספי למימון נטיעה של עצים חליפיים שווי ערך לאלה שנכרתו (ראו פרק: 4.4:מנגנוני פיצוי בגין כריתת עצים);
- **אישור העתקה**, שבמסגרתו לא ניתן אישור לכרות את העץ, אלא ניתן אישור להעתיק את העץ על שורשיו למקום אחר בליווי מומחה;
- **דחיית הבקשה**, כלומר הותרת העץ במקומו והגדרתו כעץ לשימור.

**החלטת פקיד היערות  
נסמכת על דירוג  
"ערכיות העץ" לפי  
צירוף ציוני העץ  
בארבעה קריטריונים:  
מצבו הבריאותי של  
העץ, מין העץ, חופת  
העץ ומיקום העץ**

החלטת פקיד היערות נסמכת על דירוג "ערכיות העץ" לפי צירוף ציוני העץ בארבעה קריטריונים: מצב בריאותי של העץ; מין העץ; חופת העץ; ומיקום העץ.<sup>46</sup> הדירוג משפיע על ההחלטות שיתקבלו לגבי העץ. למשל, עץ בעל ערכיות גבוהה מאוד (17-20 נקודות) הוא עץ שיש לשמר בכל דרך אפשרית, ואילו עץ בעל ערכיות נמוכה (0-6 נקודות) הוא עץ מת, מסוכן או בתהליך ניווני, ויומלץ לכורתו מייד.<sup>47</sup>

כאמור, רישיון אחד עשוי לכלול עץ יחיד או עצים רבים, עד כדי אלפי עצים. כשבבקשה נכללים כמה עצים, אפשר שפקיד היערות יאשר חלק מן העצים לכריתה, חלק אחר – להעתקה, וחלק אחר יגדיר כעצים לשימור. על כל החלטה של פקיד היערות אפשר להגיש ערעור בתוך 14 יום מפרסומה לציבור (ראו בהמשך, פרק 4.3: הליכי ערעור על רישיון כריתה או העתקה).

תהליך הטיפול בבקשה לרישיון כריתה מסוכם בתרשים 1 להלן.

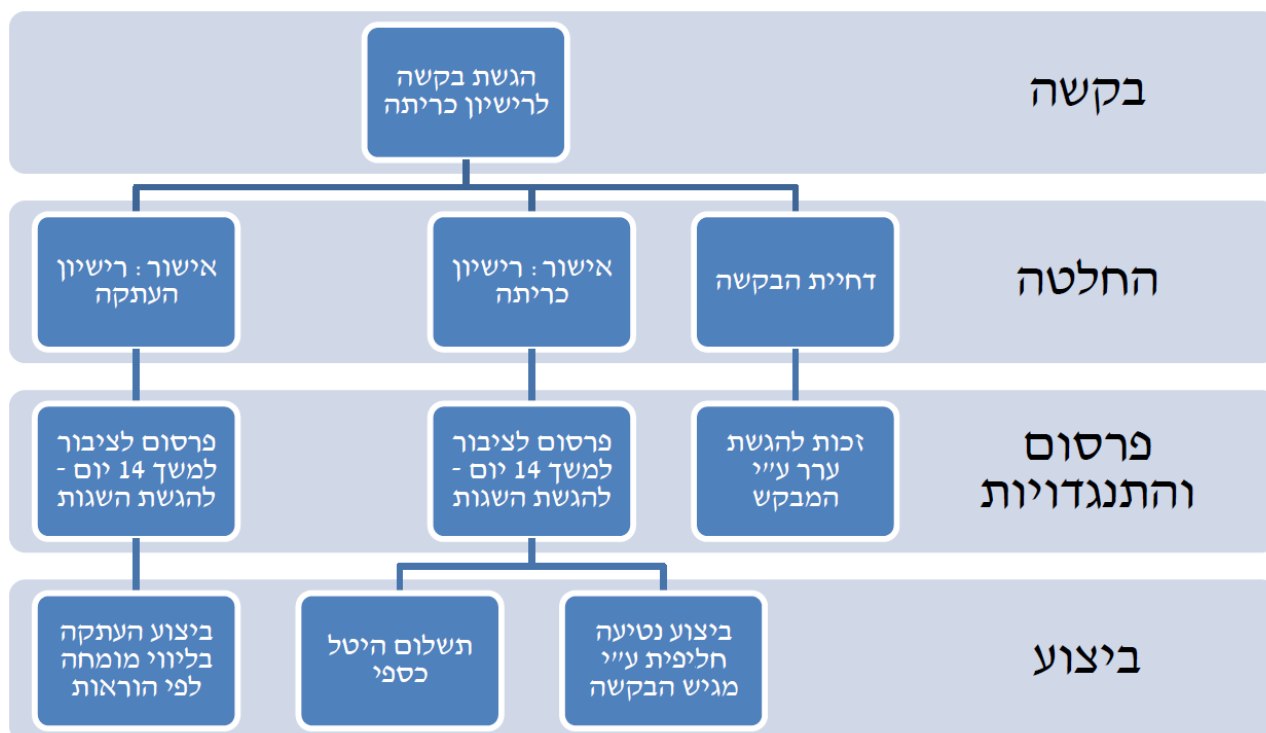
<sup>45</sup> מקרים חריגים שבהם אין דרישה לנטיעות חליפיות (פיצוי נופי) מפורטים בסעיף 4.2.1 בנוהל פקיד היערות: עץ המהווה סכנה בטיחותית; עץ מת או חולה שלא ניתן לשקמו; עץ ממין פולש; עץ בנטיעה זמנית; עץ שאושר לכריתה במסגרת תוכנית שנתית של הרשות המקומית, קק"ל ורשות הטבע והגנים.

<sup>46</sup> כל אחד מן הקריטריונים הללו מקבל ניקוד של 0-5 נקודות. דירוג "ערכיות העץ" מתקבל מצירוף הניקוד בארבעת הקריטריונים ועל כן נע בין 0 ל-20 נקודות.

<sup>47</sup> נוהל עבודת פקיד היערות, סעיף 4.2.2. וכן נספח ד' בנוהל. יצוין כי בנוהל הקודם נכללו הקריטריונים "ייחוד העץ" ו"תרומה סביבתית", אך נטען כי אופיים הסובייקטיבי של קריטריונים אלה גרם לחוסר ודאות ולמניפולציות, ופתח פתח לסחטנות; על כן פקיד היערות הממשלתי החליפם ב"חופת העץ" ו"מיקום העץ", הניתנים לניקוד אובייקטיבי יותר. וראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד החקלאות משנה את הקריטריונים להגדרת ערכו של העץ בסקר עצים, 12 באוגוסט 2018, כניסה: 3 בנובמבר 2019



### תרשים 1: תהליך הטיפול בבקשה לרישיון כריתה<sup>48</sup>



הרשות המקומית שבה נמצא העץ היא שמפקחת על ביצוע תנאי הרישיון. במקרים שבהם רישיון הכריתה ניתן כחלק מעבודות בנייה ופיתוח, הרשות מתנה את טופס האכלוס (טופס 4) בביצוע הוראות הרישיון, ובכלל זה נטיעות חליפיות (ראו בפרק 4.4: [מנגנוני פיצוי בגין כריתה עצים](#)). בפרויקטים לאומיים מורכבים במיוחד כגון כבישים, מחלפים ותשתיות רכבת, "נמסרת התחייבות חשב כנגד הסכום, ומימושו נבדק ע"י פקיד היערות עם הגשת תוכניות השתילה וההשקיה."<sup>49</sup>

## 4.2 נתונים בדבר רישיונות לכריתה ולהעתקה של עצים במרחב הבנוי בשנים 2013-2018

בטבלה 1 להלן נתונים על מספר רישיונות הכריתה וההעתקה במרחב העירוני בישראל בשנים 2013-2018, ועל מספר העצים לכריתה ולהעתקה הנכללים ברישיונות אלה. מספר העצים שכריתתם או העתקתם אושרה ברישיון הוא, כאמור, בין עץ יחיד ועד לאלפי עצים לרישיון.

יודגש כי לא נכללים בנתונים עצים שאינם בוגרים ועצים שאינם מוגנים, שכן כריתתם אינה מצריכה רישיון. כמו כן, אין בידי פקיד היערות רישום מלא של מספר הבקשות שנדחו בשלמותן (כלומר, לא אושרה כריתתו או העתקתו של אף עץ במסגרת הבקשה; עם זאת, לפי הערכות

<sup>48</sup> התרשים מתוך: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 15.

<sup>49</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019.

מדובר בכ-15% מן הבקשות).<sup>50</sup> לכן, הנתונים בטבלה 1 שלהלן הם נתוני הבקשות שאושרו (בחלקן או במלואן) על ידי פקידי היערות העירוניים או פקידי היערות האזוריים של קק"ל, ולא נתוני סך כל הבקשות שהוגשו לגורמים אלה.

**טבלה 1: רישיונות ועצים להעתקה ולכריתה במרחב הבנוי**  
**לפי סיבת הכריתה, 2013-2018<sup>51</sup>**

| סך הכול       | 2018         | 2017         | 2016          | 2015         | 2014          | 2013          |                        |
|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|------------------------|
| <b>67,976</b> | <b>5,798</b> | <b>3,614</b> | <b>12,074</b> | <b>4,585</b> | <b>25,493</b> | <b>16,412</b> | <b>עצים להעתקה</b>     |
| 204,489       | 21,822       | 33,256       | 42,527        | 16,644       | 77,228        | 13,012        | <b>עצים לכריתה</b>     |
| 72,090        | 9,905        | 11,370       | 11,646        | 9,535        | 14,947        | 14,687        |                        |
| 99,565        | 9,215        | 5,967        | 14,827        | 21,509       | 21,349        | 26,698        |                        |
| 376,144       | 40,942       | 50,593       | 69,000        | 47,688       | 113,524       | 54,397        |                        |
| 444,120       | 46,740       | 54,207       | 81,074        | 52,273       | 139,017       | 70,809        |                        |
| <b>39,566</b> | <b>6,450</b> | <b>8,115</b> | <b>7,410</b>  | <b>5,916</b> | <b>6,371</b>  | <b>5,304</b>  | <b>סך כל הרישיונות</b> |

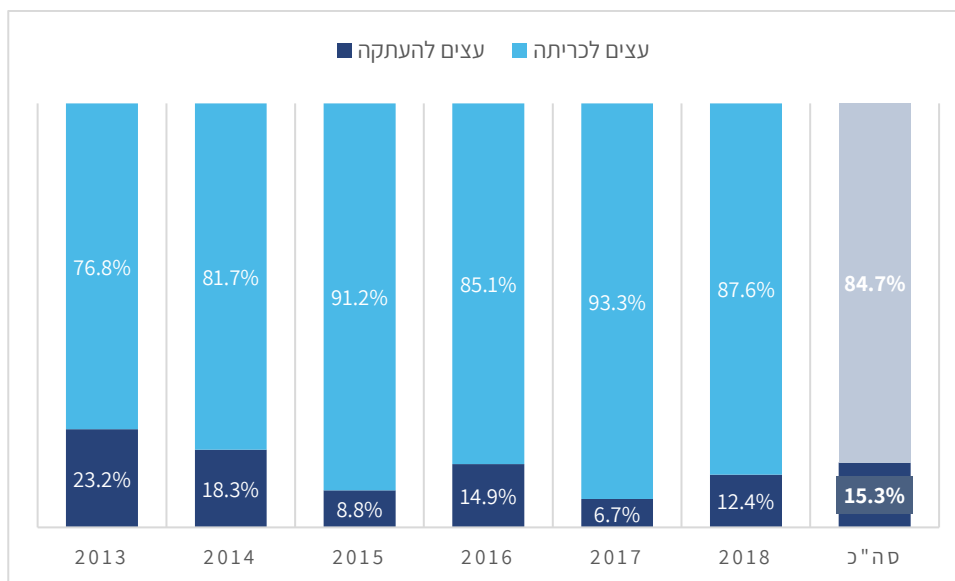
על פי הטבלה, בסיכום רב שנתי לשנים 2013-2018 הונפקו במרחב הבנוי 39,566 רישיונות, והם מתייחסים ל-444,120 עצים (11 עצים לרישיון בממוצע). בטווח הזמן הזה, שנת 2014 היתה השנה שבה נכרתו או הועתקו העצים הרבים ביותר – כ-140,000 עצים.

בשש השנים האלה, כ-376,000 מן העצים ברישיונות היו לכריתה (84.7%) לעומת כ-68,000 להעתקה (15.3%). חלוקה זו תנודתית, ועם זאת ניכרת מגמה כללית של ירידה בשיעור העצים להעתקה מ-2013, שהייתה שנת שיא ובה 23.2% מכלל העצים ברישיונות היו להעתקה, ועד לשנים 2017 ו-2018, שבהן שיעור העצים להעתקה ירד ל-6.7% ו-12.4% בהתאמה (ראו תרשים 2 להלן).

<sup>50</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 7.

<sup>51</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019. יצוין כי בסעיף 6.6.2 בנוהל עבודת פקיד היערות (שעודכן ב-6 בינואר 2019) נקבע: "אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 למרץ יפורסם פקיד היערות הרשותי דוח שנתי המסכם את כל הכריתות וההעתקות שאושרו ברשות. הדוח יפורסם באתר הרשות המקומית ובאתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר".

## תרשים 2: שיעור העצים להעתקה ולכריתה במרחב הבנוי, 2013–2018



הירידה בשיעור  
העצים להעתקה  
משקפת מדיניות  
להמעיט ככל הניתן  
בהעתקות בשל עלות  
כלכלית גבוהה  
ושיעורי הצלחה  
נמוכים

מגמה זו תואמת את מדיניות פקיד היערות להמעיט ככל הניתן בהעתקות בשל עלות כלכלית גבוהה ושיעורי הצלחה נמוכים של היקלטות העץ במקומו החדש. עלות העתקה נעה מכ-1,500 שקלים לעץ זית, שהסכויים להצלחה בהעתקתו הם 85%, ועד כחצי מיליון שקלים לעצים גדולים, שסיכויי ההצלחה בהעתקם הם 60%. יצוין כי עלויות העתקת עצים במרחב העירוני הן גבוהות במיוחד כיוון ששורשיהם צמודים לתשתיות התת-קרקעיות. כמו כן, השינוע של עצים גדולים במרחב העירוני מצריך לעיתים קרובות סגירת כבישים, הסרה של רמזורים, כבלי חשמל ותקשורת, שלטי חוצות ועוד.<sup>52</sup> נספח ה' בנוהל עבודת פקיד היערות שכותרתו "נוהל כללי עזר לקבלת החלטה להעתקת עץ" מגדיר את ההעתקה "כפתרון למקרים מיוחדים של עצים בהם מצטברים התנאים הבאים: עצים בעלי ערכיות גבוהה שלא ניתן לשמרם במקומם בשום אופן (לאחר בחינת ומיצוי כל החלופות הקיימות לשימור) וקיימת היתכנות גבוהה להעתקתם ולקליטתם."

**למרות המדיניות המוצהרת לצמצום בהעתקות, פקיד היערות הראשי של קק"ל טוען כי הוא נאלץ לעיתים להורות על העתקה גם כאשר הוא סבור שאין לכך הצדקה מקצועית, שכן הנוהל לא מותיר לו ברירה אם העץ בעל ניקוד גבוה ובעל היתכנות העתקה גבוהה. לדעתו, בשלושה מקרים ייתכן שמוטב שלא לבצע העתקה אף אם היא מחויבות בנוהל הנוכחי: כאשר עלות ההעתקה גבוהה במידה יוצאת דופן; כאשר העץ להעתקה הוא ממין שצומח מהר, ואין הצדקה להעתיקו משום שנטיעה חליפית יכולה להגיע לנוף גבוה בזמן קצר למדי; וכאשר**

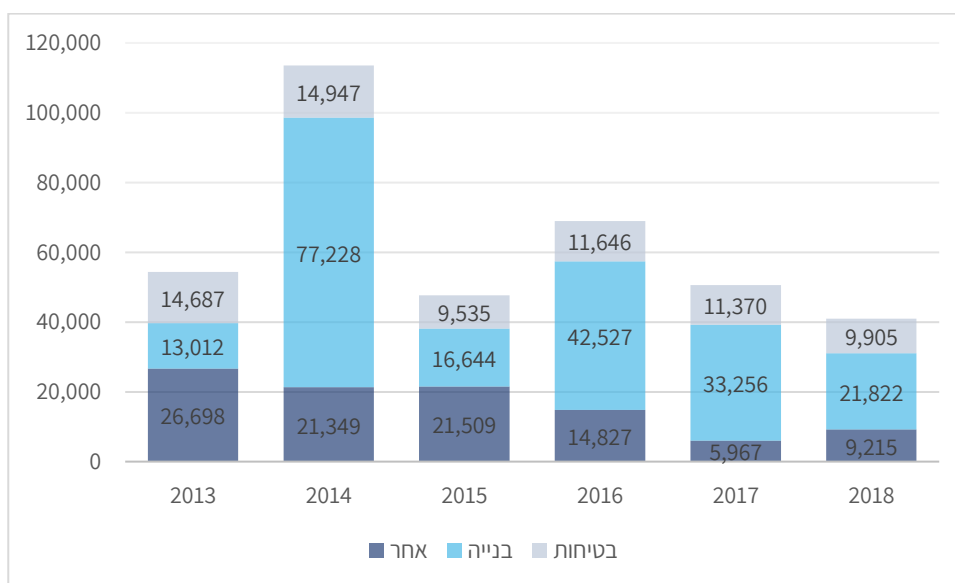
<sup>52</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019. הכוונה בהצלחה היא שאחרי שנתיים העץ נותר בחיים. עם זאת, על פי פקיד היערות, ככל שהעץ בוגר יותר, שלב ההסתגלות נמשך שנים רבות יותר (7–12 שנים) ובהן הוא איננו מצמיח בדים חדשים, עלים חדשים, פירות וכדומה.

מדובר בעצי נוי שאינם נמנים עם עצי ארץ ישראל, אין צורך בהעתקתם. לכן, **פקיד היערות הראשי של קק"ל מציע להרחיב את שיקול הדעת הניתן לפקיד היערות שלא להורות על העתקה** (למשל, לקבוע תקרה לעלות העתקה ביחס לערך העץ במקרים של עצי נוי שאינם נמנים עם עצי ארץ ישראל).<sup>53</sup> **פקיד היערות הממשלתי דוחה את הטענה. לדבריו, הנוהל הקיים נותן כלים לבחינת הבקשה, אך אינו מחליף את שיקול דעתו של פקיד היערות בכל מקרה ומקרה.**<sup>54</sup>

**בשנים 2013–2018  
בנייה הייתה עילת  
הכריתה השכיחה,  
ובגינה נכרתו  
204,489 עצים  
(54.4%)**

כאמור, רישיונות כריתה והעתקה עשויים להינתן בשל כמה עילות, והבולטות שבהן הן צורכי בנייה ופיתוח, ובטיחות (למשל, עץ נטוי המט לנפול). עילות אחרות, המסווגות בנתונים לעיל כ"אחר", הן בין השאר בריאות העץ ומפגעים סביבתיים. **בכל שש השנים, בנייה הייתה עילת הכריתה השכיחה, ובגינה נכרתו 204,489 עצים (54.4%).** כפי שמוצג בתרשים 3, בארבע משש השנים עילת הכריתה השכיחה הייתה בנייה.<sup>55</sup> שנת 2014 הייתה שנת השיא בכריתות לצורכי בנייה, ובה ניתן אישור לכריתה של 77,228 עצים לצורכי בנייה, שהם 68% מן העצים שנכרתו באותה השנה.<sup>56</sup>

### תרשים 3: עצים לכריתה במרחב הבנוי לפי עילת הכריתה, 2013–2018



<sup>53</sup> סוהיל זיידן, מנהל מטעים, חורש טבעי ומרעה ופקיד היערות הראשי, קרן קיימת לישראל, דוא"ל, 17 בדצמבר 2019.

<sup>54</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 1 בינואר 2020.

<sup>55</sup> יוצאות מן הכלל הן השנים 2013 ו-2015, שבהן "אחר" הייתה הקטגוריה המובילה – 49% ו-45% מן העצים שנכרתו בהתאמה.

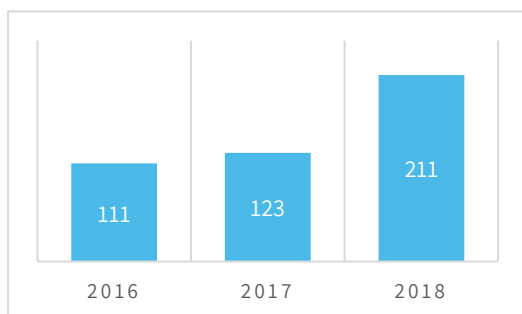
<sup>56</sup> בתשובה על שאלתנו השיב פקיד היערות הממשלתי כי אין לו הסבר למספר החרג של עצים שנכרתו ב-2014. ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019. עם זאת נציין כי לא מן הנמנע שאת הירידה במספר הכריתות בין שנת 2014 לשנת 2015 אפשר לייחס, בין השאר, לעובדה שבנובמבר 2014 "הגדרת עץ בוגר בשטח הייעודי [למגורים] עודכנה לקוטר 20 ס"מ לעומת 10 ס"מ בשאר האזורים. הדבר החרג עצים רבים בשטחי המגורים והעניק להם פטור מקבלת רישיון כריתה." משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 16.

### 4.3 הליכי ערעור על רישיון כריתה או העתקה

ככלל, כל בעל עניין רשאי לערער לפקיד היערות הממשלתי על רישיון כריתה/העתקה שהוציא פקיד היערות העירוני או האזורי.<sup>57</sup> משך הזמן העומד לכך הוא 14 יום מפרסום הרישיון באינטרנט.<sup>58</sup> הערעור עשוי להיות של מגיש הבקשה, שמבקש להפוך את החלטתו של פקיד היערות (למשל, החלטה שעץ הוא לשימור ולא תותר כריתתו), והוא עשוי להיות של צד שלישי, המתנגד לתנאי הרישיון שהתקבל (למשל, היתר כריתה לעץ שהמערער מבקש לשמר). פקיד היערות הממשלתי מוסר את החלטתו בתוך 21 ימים ממועד הערעור.<sup>59</sup> רישיון יימסר רק אם "לא הוגשו עררים על ההחלטה או שהעררים נדונו ולא התקבלו".<sup>60</sup>

מרכז המחקר והמידע ביקש נתונים מפורטים על ערעורים בשלוש השנים האחרונות, ובכלל זה מספר הערעורים - הערעורים שהתקבלו במלואם, הערעורים שהתקבלו באופן חלקי ואלה שנדחו על הסף - ומספר העצים הנכללים בהם, בפילוח לפי סוג הערעור (ערעור על סירוב לבקשה וערעור על אישור כריתה/העתקה) ולפי עילת הבקשה (בנייה ופיתוח או עילה אחרת).

**תרשים 4: ערעורים בשנים 2016-2018**



פקיד היערות הסביר כי בשל מגבלות מערכת הנפקת רישיונות הכריתה אין לו אפשרות להפיק מידע מפורט מעין זה, וכן אין לו כוח האדם הדרוש לחקר רשומות ידני לצורך הפקת הנתונים.<sup>61</sup> עם זאת, נמסרו נתונים על מספר הערעורים, ללא פירוט, ואלה מופיעים בתרשים 4 להלן.<sup>62</sup>

כפי שאפשר לראות בתרשים 4, מספר

הערעורים בשלוש השנים האחרונות מסתכם במאות אחדות - **445 ערעורים בשלוש שנים.**

<sup>57</sup> נוהל עבודת פקיד היערות, 4.2.7. יוצא מן הכלל הוא רישיון לכריתה בשל סכנה ברורה, מוחשית ומיידית. במקרה זה "היתר הכריתה ייכנס לתוקף מיד עם הנפקתו. פקיד היערות ינמק החלטתו וידאג לפרסומו באתר האינטרנט, ולתיעוד מלא של העץ (כולל תמונות) טרם כריתתו." נוהל עבודת פקיד היערות, 4.2.6.

<sup>58</sup> לפי פרופ' יפעת הולצמן-גזית, "בפרסום הרישיון באינטרנט לא מופיע מועד הפרסום באתר. פעילים למען עצים נתקלים לא פעם ברישיון שלא הופיע באתר 14 יום כנדרש. אולם, בהיעדר ציון של מועד הפרסום בלתי אפשרי לתקוף את הליך הפרסום." פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, מכתב, 31 בדצמבר 2019.

<sup>59</sup> נוהל עבודת פקיד היערות, 4.2.8.

<sup>60</sup> נוהל עבודת פקיד היערות, 4.2.5.

<sup>61</sup> קובץ אקסל שבו מפורטים עררים ותוצאותיהם מפורסם באתר [משד החקלאות תחת הכותרת דוח עררים 2019](#) (כניסה: 8 בינואר 2020). נכון לינואר 2020, בדוח נכללים 89 מקרים, מתחילת 2019 ועד סוף ספטמבר של אותה שנה. בנוגע לכל מקרה מצוינים תאריך הגשת הערר, היישוב, סיבת הגשת הבקשה לכריתת העץ, החלטת פקיד היערות האזורי, והחלטת פקיד היערות הממשלתי. פרסום נתונים אלה עשוי להגביר את השקיפות, אך רמת הפירוט שלהם אינה מספיקה לעיבוד תמונה כוללת של מגמת העררים.

<sup>62</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019.

בשנים האלו הוצאו 21,975 רישיונות (טבלה 1 לעיל), כלומר, **ערעורים הוגשו ב-2% מן המקרים**. שיעורים דומים נמצאו במחקר משנת 2015 שבו נבדקו נתוני ערעור בשנים 2012-2014. במחקר זה נמצא ששיעורי ההצלחה של הערעורים היו גבוהים למדי – בין 30% למחצית הערעורים התקבלו – ולכן הציעה כותבת המחקר כי אין לייחס את שיעור הערעורים הנמוך לאי-הצלחה בערעור. לפיכך **הועלתה השערה שמיעוט השימוש בזכות ההתנגדות נובע מחוסר ידיעה של הציבור על קיומו של רישיון, ואולי גם מחוסר ידיעה על עצם הליך הרישוי ובתוכו הזכות להתנגד**.<sup>63</sup>

**פרסום המידע  
באינטרנט מסורבל,  
והדבר פוגע  
בשקיפות ובאפשרות  
של הציבור למצות  
את זכותו לערער**

בהקשר זה יצוין כי גורמים הנוגעים בדבר,<sup>64</sup> ובהם פקיד היעירות עצמו, מציינים **שאופן פרסום המידע באינטרנט מסורבל ואינו באיכות המתאימה לעידן הדיגיטלי העכשווי, והדבר פוגע בשקיפות ובאפשרות של הציבור למצות את זכותו לערער**. משום כך, פקיד היעירות מעוניין להחליף את מערכת המחשוב הקיימת.<sup>65</sup> עוד על סוגיה זו, ועל הקשיים בתחום ניהול הידע והנתונים בתחום רישיונות הכריתה, ראו **פרק 6: ניהול ידע, זמינות נתונים ושקיפות**.

נוסף על ההנגשה האלקטרונית של המידע, יידוע הציבור בדבר עצים שמועמדים לכריתה יכול להיעשות באמצעות שלט שייתלה על העץ עצמו, המודיע כי העץ מועמד לכריתה/להעתקה ומיידע על אפשרות הערעור (בדומה לחובת הפרסום החלה בתחום התכנון והבנייה).<sup>66</sup> עמדת פקיד היעירות בנושא זה היא כי "עצים המצויים בשטחים ציבוריים ראוי ונכון יהיה הדבר כי ייתלה שלט עליהם טרם הנפקת הרישיון וכי תתאפשר לאזרח, בצורה טובה יותר, זכות הטיעון בפני פקיד היעירות. במסגרת התקנות אותן אנו כותבים, אנו נפעל להסדרת הנושא".<sup>67</sup>

היבט נוסף שעשוי להשפיע על מימוש זכות הערעור הוא משך הזמן הניתן לכך. ניר שלו מפורום עצים בארגון חיים וסביבה סבור כי ראוי להאריך את פרק הזמן להגשת ערר לפקיד היעירות הממשלתי מ-14 יום, כנהוג היום, ל-30 יום, "בדומה לקבוע בחוק התכנון והבנייה להגשת ערר על החלטה של ועדה מקומית לאשר הקלה/שימוש חורג ולדחות התנגדות לכך".<sup>68</sup> פרופ' יפעת הולצמן גזית סבורה אף היא כי ראוי להאריך את פרק הזמן המוקצב לערעור. היא מציינת כי מניין

<sup>63</sup> יפעת הולצמן-גזית, **ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט** כא, תשע"ו, עמ' 36. לפי המחקר (שם), שיעור המערערים נע בין פחות מ-3% ב-2012 לפחות מ-1% ב-2014.

<sup>64</sup> ראו למשל: יפעת הולצמן-גזית, **ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט** כא, תשע"ו, עמ' 35.

<sup>65</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019.

<sup>66</sup> הצעות חוק פרטיות ברוח זו הוגשו כמה פעמים בעבר. פירוט של הצעות חוק אלו ראו בדברי הסבר **להצעת חוק לתיקון פקודת היעירות (חובת פרסום לציבור על ידי הצבת שלט), התשע"ה-2015** (פ/20/1253), של חברת הכנסת תמר זנדברג וקבוצת חברי הכנסת, נוסח לדיון מוקדם.

<sup>67</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>68</sup> ניר שלו, פורום עצים – חיים וסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2019.

14 הימים כולל גם חופשות מרוכזות ברשויות המקומיות, במשרד החקלאות ובקק"ל, כך שאם מועד ההגשה חל בזמן חופשה מרוכזת זכות הערעור מתאינת.<sup>69</sup>

#### 4.4 מנגנוני פיצוי בגין כריתת עצים

כאמור, וכפי שיוסבר בפירוט להלן, כדי להבטיח פיצוי נופי בעד כריתת העצים, בעל הרישיון נדרש לבצע נטיעה חליפית שוות ערך לעצים שהוא כורת.<sup>70</sup> למשל, כריתת עץ בשווי 10,000 שקלים תחייב נטיעות חליפיות (של עץ אחד או כמה עצים) בשווי כולל זהה.

ככלל, הנטיעה החליפית אמורה להיעשות באתר שבו נכרת העץ. אולם לעיתים קיים קושי לבצע נטיעות בהיקף הנדרש, למשל אם מספר הנטיעות החליפיות גבוה ממספר העצים הכרותים, או השטח צר מלהכיל את הנטיעות עקב הרחבת הבנייה בו. בעל רישיון שמנוע מלבצע את הנטיעה במלואה נדרש לטעת עצים באתר חלופי, או לשלם "ערך חליפי" לקרן ייעודית למימון הנטיעות על ידי צד שלישי.<sup>71</sup>

**הערך החליפי זהה לשווי העץ הנכרת.** הנוסחה לחישוב שווי עץ מתבססת על מכפלה של ארבעה קריטריונים: מיקום העץ; המצב הבריאותי של העץ; מין העץ; וגודל העץ (שטח הפני חתך הגזע, המחושב לפי קוטר הגזע).<sup>72</sup> **שווי של עץ בשטח בנוי עשוי לנוע בין כמה עשרות שקלים ועד 300,000 שקלים ואף יותר.**<sup>73</sup>

**בשל מגבלות מערכות המחשוב המשמשות את פקידי היערות, אין כיום דרך להפיק נתונים על היקף הנטיעות החליפיות הכלולות ברישיונות ולפקח על ביצוען באופן ממוחשב**

בתשובה על בקשתנו לנתונים על היקף הנטיעות החליפיות והערך החליפי (אלה שנקבעו ברישיונות ואלה שבוצעו בפועל) הבהיר פקיד היערות **כי הנתונים אינם בידיו**. בשל מגבלות התוכנה שמשמשת את פקיד היערות להנפקת רישיונות, הנתונים קיימים במחשבו של כל אחד מפקידי היערות **ואין כיום דרך להפיק נתונים כוללים של היקף הנטיעות החליפיות הכלולות ברישיונות ולפקח על ביצוען ברמת המטה**.<sup>74</sup> **בשל המחסור בנתונים אי-אפשר לדעת מהו המספר הכולל של הנטיעות החליפיות שנקבעו ברישיונות**. להרחבה על מגבלות מערכת המחשוב הקיימת ועל התוכניות להחליפה ראו [פרק 6: ניהול ידע, זמינות נתונים ושקיפות](#).

<sup>69</sup> פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, מכתב, 31 בדצמבר 2019.

<sup>70</sup> מקרים חריגים שבהם אין דרישה לפיצוי נופי מפורטים בסעיף 4.2.1 בנוהל פקיד היערות, ראו הערה 43 לעיל. סעיף 6.1.1.2 בנוהל פקיד היערות מסמך את פקיד היערות להורות על נטיעה חליפית מופחתת כאשר מדובר בכריתה של שלושה עצים לכל היותר בחלקה שבה יחידת מגורים אחת, או במגרש שמיועד ליחידת מגורים אחת.

<sup>71</sup> בהתאם לסעיף 15א(ב) של פקודת היערות, שלפיו "סבר פקיד היערות כי בשל תנאים סביבתיים או נסיבות מיוחדות לא ניתן לבצע נטיעה חלופית, יקבע בתנאי הרישיון כי על בעל הרישיון לשלם היטל כספי בשיעור ובאופן כפי שנקבע לפי הסעיף הקטן האמור".

<sup>72</sup> ראו בנוהל עבודת פקיד היערות, נספח ד', עמ' 24. טבלאות ערך עצים לדוגמה ראו שם, עמ' 37-40.

<sup>73</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>74</sup> לפי ד"ר ארז ברקאי (שם), הפקת הנתונים באופן ידני תצריך כמה פעולות: "פנייה לאיתור כל הרישיונות שפורסמו בשנים אלו ע"י כל פקידי היערות; קריאה ואיתור בגוף הרישיון את סכום הפיצוי הנופי ואופן מימושו; פנייה לרשות המקומית, לפקחי הרשות ולמחלקות הגנים ונוף/שפ"ע על מנת לאתר את כל הרשומות העוסקות במימוש ואישור תנאי הרישיון. היות שנתונים אלו אינם זמינים, אלא פועל יוצא של חקר רשומות, לצורך המצאת הנתונים נדרשות שעות עבודה רבות מאוד וכוח אדם רב שאינו בנמצא."

נוסף על כך, פקיד היערות צירף הסבר מפורט על אופן ניהול תחום הפיצוי הנופי. להלן עיקרי הדברים:

- ככלל, הפיצוי הנופי נעשה באמצעות נטיעת עצים בסכום הערך החליפי שנקבע ברישיון לפחות. **בסכום זה מובאות בחשבון העבודות הנלוות לנטיעת העצים ובכללן התקנת מערכות השקיה, הכנת בתי גידול ראויים, השתיל עצמו ומגיני עץ שונים.**
- פקיד היערות (העירוני או האזורי) שמוציא את הרישיון קובע מפורשות על גבי טופס הרישיון כמה עצים חליפיים יינטעו ובאיזה גודל. הרישיון עובר לרשות המקומית שבה נמצא הנכס, והיא שמפקחת על ביצוע תנאיו.
- ככלל, את הנטיעות החליפיות יש לעשות במתחם שבו נכרתים העצים. אך אם אין די מקום לכלל הנטיעות החליפיות בשטח זה – במקרים רבים כך קורה בפרויקטים של בנייה מורכבת ורחבת היקף – אזי אפשר לפעול באחד משני מסלולים:

○ תיאום יתרת הנטיעות בשטח אחר בתחום הרשות – ובכלל זה בשטח ציבורי פתוח, ברחוב מקביל, ברחבה עירונית וכדומה;<sup>75</sup>

○ מסלול של **ערך חליפי**, שבו בעל הרישיון משלם היטל כספי לתקציב בלתי רגיל (תב"ר) רשותי ייעודי לפיצוי נופי<sup>76</sup> – כלומר, תקציב צבוע של העיריה אשר מותר להשתמש בו אך ורק למטרות נטיעות וטיפול בעצים.

**הערך החליפי  
שמשולם לתקציב  
בלתי רגיל (תב"ר)  
רשותי הוא תקציב  
צבוע לצורכי העצים  
ברשות, שאפשר  
להשתמש בו הן  
לנטיעות חדשות הן  
לטיפול בעצים  
ותיקים**

כספי ההיטל עשויים לשמש את הרשות המקומית לכמה פעולות הכרוכות בנטיעת עצים חדשים, וכן לפעולות תחזוקה של עצים קיימים או חדשים בתחומי הרשות, ובהן הסדרת בתי גידול; חידוש מערכת ההשקיה; עבודת תמיכה ואורתופדיה לעצים עתיקים הזקוקים לשיקום; וביצוע סקר עצים לשכונה או אתר כלשהו ברחבי הרשות.<sup>77</sup> כלומר, במסלול "ערך חליפי" יש פתח לשימוש בתקציבים שהופקדו בתב"ר רשותי למימון פעולות שוטפות של הרשות המקומית במקום התכלית המוצהרת של נטיעת עצים חדשים. מכאן עולות שאלות עובדתיות ועקרוניות. השאלות העובדתיות הן: בהנחה שתופעה כזו קיימת, מה היקפה? וכמה עצים ניטעים בפועל ביתרת הסכום של "ערך חליפי"? **בהיעדר מנגנון מרכזי לאיסוף נתונים ולפיקוח על הביצוע, אי-**

<sup>75</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>76</sup> תקציב בלתי רגיל הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים... כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל, לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד... כספים של התקציב הבלתי-רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל." **אתר משרד הפנים**, כניסה: 4 בנובמבר 2019.

לפי פקיד היערות, "רק בשנת 2018 נוצר מנגנון מפוקח ברשויות שהקימו תב"ר ייעודי לצורך הפקדת כספי הפיצוי הנופי וזה עובר בקרה על ההפקדות וההוצאות מכספי התב"ר באגף יער ואילנות." ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019.

<sup>77</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.



**אפשר להשיב על שאלות אלו.** השאלות העקרוניות הן בין השאר: האם יש לאפשר שימוש בכספי הערך החליפי לכיסוי עלויות הטיפול בנטיעות אחרי מועד השתילה, ואם כן – לאיזה פרק זמן? האם יש להעדיף שימוש בכספי הערך החליפי לנטיעת עצים חדשים על פני אחזקתם של עצים קיימים? אם כן, במה צריכה עדיפות זו להתבטא?

#### 4.5 הוצאת רישיון כריתה או העתקה במסגרת תהליך תכנון ובנייה<sup>78</sup>

כאמור, רוב העצים הנכרתים ברישיון במרחב הבנוי נכרתים במסגרת פעולות בנייה ופיתוח, דבר המעיד על המתח המובנה בין הליכי התכנון והבנייה לבין האינטרס הציבורי של שמירה על העצים במרחב העירוני. בהקשר זה יצוין כי לדברי ד"ר רוני בר מהאגף לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון, התפיסה התכנונית של המינהל היא שלעצמים יש חשיבות רבה במרחב העירוני, ולפיכך יש ליצור שלד רציף ואיכותי של עצי צל במרחבים העירוניים, הקיימים והחדשים. לדבריה, על שלד זה להיות מתוכנן בהלימה לרשת הרחובות העירונית ובהתאמה לפרישת המוקדים והעוגנים ברחבי העיר. ד"ר בר הוסיפה כי בימים אלה מפותחים יעדים להגדלת שיעור כיסוי העצים במרחב הבין-בנייני העירוני מתוך התייחסות לאזורי אקלים שונים, וזאת במסגרת התהליך הממשלתי להפחתת פליטות גזי חממה. במקביל לפיתוח היעדים, מינהל התכנון, בשיתוף אגף יער ואילנות במשרד החקלאות, פועל להכנת מדריך להצללת עצים בעיר. המדריך יכול המלצות מהרמה הכלל-עירונית לגבי פרישת העצים בעיר, ועד להמלצות על נטיעות בסוגי מרחבים שונים (רחובות, שטחים ציבוריים פתוחים, רחובות מרוצפים וכדומה) ובמרקמי בינוי שונים (מרקם עירוני, בנייה רוויה, מגדלים, התחדשות עירונית וכדומה).<sup>79</sup>

**מעורבות פקיד היערות כרגולטור תיתכן בשני שלבים מובחנים של תהליכי התכנון והבנייה: שלב התכנון ושלב היתר הבנייה.** להלן תיאור מעורבותו של פקיד היערות בשני השלבים, בדגש על שלב ההיתר לבנייה, שבו חלו לאחרונה שינויים ניכרים, אשר יתוארו וידונו.

##### 4.5.1 שלב התכנון

**שלב התכנון** הוא שלב שבו מוסדות התכנון מגבשים תוכנית מפורטת שמכוחה אפשר להוציא היתר בנייה.<sup>80</sup> ברבות מן התוכניות שאפשר להוציא מכוחן היתרי בנייה לא נדרשת מעורבותו של פקיד היערות; יוצאות מן הכלל הן תוכניות אשר כוללת יותר מ-50 עצים ובשטח של 35

<sup>78</sup> תודתנו נתונה לעו"ד רוני טיסר ועו"ד לירון אדלר מצוות הייעוץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה על הסיוע בסעיף זה.

<sup>79</sup> ד"ר רוני בר, מנהלת אגף קשרי חוץ – האגף לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון, דוא"ל, 17 בדצמבר 2019. עבודת מינהל התכנון בנושא נעשית במסגרת התהליך הבין-משרדי "ישראל 2050: כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת", שאותו מוביל המשרד להגנת הסביבה יחד עם מינהל התכנון, משרד האנרגיה, משרד הכלכלה ומשרד התחבורה. מינהל התכנון מרכז את עבודת צוות הערים והמבנים שמתמקד בהפחתת פליטות מזהמים בסביבה הבנויה.

<sup>80</sup> לפי **מילון המונחים של מינהל התכנון** (כניסה: 6 בנובמבר 2019), תוכנית מפורטת היא "תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה. תוכנית מפורטת חלה בדרך כלל על תחום מצומצם של מתחם ולעיתים אף על מגרש או על מבנה בודד. סעיף 145(ז) לחוק קובע שעל מנת שניתן להוציא היתר בנייה, על התוכנית לקבוע את ייעודי הקרקע, את שטחי הבנייה המותרים, את החלוקה למגרשים, את קווי הבניין ואת גובה המבנים או מספר הקומות. בציבור עדיין רווח הכינוי 'תב"ע' לתוכנית מפורטת, אף על פי שאינו בתוקף."

ברבות מן התוכניות  
שאפשר להוציא  
מכוחן היתרי בנייה  
לא נדרשת מעורבותו  
של פקיד היעירות;  
יצאות מן הכלל הן  
תוכניות אשר כוללת  
יותר מ-50 עצים  
ובשטח של 35 דונם  
לפחות (תנאים  
מצטברים)

**דונם לפחות (תנאים מצטברים).** בתוכנית בסדר גודל כזה חייב עורך התוכנית להיוועץ גם בפקיד היעירות.<sup>81</sup> לשם כך עליו להעביר לידי פקיד היעירות מסמכים שונים, ובהם סקר עצים מלא בגבולות התוכנית (טבלאות ותשריט) שבו מסומנים העצים ומצוין אם הם מיועדים לכריתה, להעתקה ו/או לשימור. פקיד היעירות מצידו נדרש לפרסם חוות דעת ובה עמדתו על השינויים הנדרשים בסטטוס המוצע של עצים בתוכנית (למשל, מעץ לכריתה לעץ לשימור) לצד הסבר מנומק לנחיצות שינויים אלו.<sup>82</sup>

יצוין כי אף בנוגע לתוכנית שלא חלה עליה חובת היוועצות בפקיד היעירות, בכל זאת **רשאי** עורך התוכנית לבקש חוות דעת של פקיד היעירות.<sup>83</sup> יתרון בחוות דעת כזו – בין שעורך התוכנית חויב בה, בין שביקשה באופן וולונטרי – הוא שהיא מקנה פטור מן הצורך בחוות דעת נוספת להוצאת רישיון כריתה/העתקה בשלב היתר הבנייה (ראו להלן), וכך גוברת הוודאות התכנונית באשר לעצים שבתוכנית כבר בשלב התכנון.

## 4.5.2 שלב היתר הבנייה

בתום הליך התכנון, אפשר להגיש בקשה להיתר בנייה מכוחה של התוכנית שאושרה. על פי נוהל פקיד היעירות אשר היה בתוקף עד ינואר 2019, היזם הגיש לפקיד היעירות בקשה לרישיון כריתה/העתקה רק אחרי שהוציא את היתר הבנייה לעבודות שבשטחן נמצאים העצים שאותם הוא ביקש לכרות או להעתיק. באופן זה, פקיד היעירות היה יכול להבטיח כי הבקשה לכריתה או להעתקה תואמת את הבנייה שעתידיה להתבצע לפי ההיתר שניתן. עם זאת, הוצאת רישיון הכריתה/העתקה רק אחרי שניתן היתר בנייה יצרה קושי, משום שקבלת חוות הדעת של פקיד היעירות בשלב זה הייתה עלולה לחייב שינויים ואף לסתור לחלוטין את התכנון המפורט שמכוחו הוצא היתר הבנייה (למשל, חוות דעת שאוסרת כריתת עצים בלב שטח המיועד לבנייה).<sup>84</sup> לכן, **בנוהל עבודת פקיד היעירות שעודכן ב-6 בינואר 2019**<sup>85</sup> הוקדמה הוצאת רישיון הכריתה/העתקה במתכונת של "רישיון מושהה ומותנה", לפי המתווה שיתואר להלן.<sup>86</sup>

לפי נוהל עבודת פקיד היעירות העדכני, על היזם להגיש את הבקשה לרישיון הכריתה או ההעתקה במסגרת השלב המקדמי המכונה "שלב הבקשה למידע". במסגרת תשובתה של

<sup>81</sup> בעבר, לפי חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 89), התשס"ט-2008, נדרש פקיד היעירות לחוות דעה על כל תוכנית שמימושה דרש כריתת עצים בוגרים. דרישה זו בוטלה בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף באוגוסט 2014. לסקירה ראו: יפעת הולצמן-גזית, ארץ. עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט כא, תשע"ו, עמ' 38-40.

<sup>82</sup> לפירוט ראו: נוהל עבודת פקיד היעירות, סעיף 5.1.

<sup>83</sup> נוהל עבודת פקיד היעירות, סעיף 5.1.1.

<sup>84</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 11-12.

<sup>85</sup> יש הטוענים כי עדכון הנוהל ובכלל זה השינויים הנוגעים להליכי תכנון ובנייה נעשו בחוסר סמכות, ראו הערה 29 לעיל.

<sup>86</sup> להרחבה ראו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים, נובמבר 2018, עמ' 11-12, 21.

הוועדה המקומית על בקשת המידע להיתר היא מנפיקה "תיק מידע" שבו מפורטות התוכניות שחלות על המגרש, זכויות הבנייה, קווי הבניין, ייעוד הקרקע, השימושים המותרים וכו'. לצורך הנפקת תיק מידע, עורך הבקשה נדרש להגיש לוועדה מידע ממגוון גורמים רלוונטיים,<sup>87</sup> אשר מהם הוא מקבל את פרטי התנאים והדרישות שבהם המבנה נדרש לעמוד. רק לאחר הנפקת תיק מידע הזים יכול להתקדם לתכנון אדריכלי בפועל של המבנה ולהגשת בקשה להיתר. היתר הבנייה ניתן לבסוף על סמך עמידתו באותן דרישות המופיעות בתיק המידע.<sup>88</sup>

לפי נוהל עבודת פקיד היערות המעודכן, **אם קיימים במגרש המתוכנן לבנייה עצים בוגרים, הזים נדרש להגיש בקשה גם לפקיד היערות כבר ב"שלב הבקשה למידע"** (אלא אם כן כבר קיבל את חוות דעתו של פקיד היערות בשלב התכנון).<sup>89</sup> עורך הבקשה יידרש למסור לפקיד היערות מידע על העצים שבמגרש,<sup>90</sup> ואם יחליט פקיד היערות על מתן רישיון כריתה או העתקה, הוא יוציא רישיון "מותנה ומושהה": מושהה, כי תוקף הרישיון אינו מיידי; מותנה, כי הרישיון יקבל תוקף רק אם וכאשר יינתן היתר בנייה.

למרות פרסום ההליך  
המתואר של "רישיון  
מותנה ומושהה",  
פקידי יערות רבים  
עדין פועלים  
במתכונת הקודמת  
של הוצאת אישור רק  
אחרי שניתן היתר  
הבנייה.  
מצב זה צפוי  
להשתנות עם מינויים  
של פקידי יערות  
אזוריים במשרד  
החקלאות

**חשוב להדגיש כי למרות פרסומו של ההליך המתואר של "רישיון מותנה ומושהה" בנוהל העדכני של עבודת פקיד היערות, פקידי יערות רבים עדין פועלים במתכונת הקודמת של הוצאת אישור רק אחרי שניתן היתר הבנייה.** פקידי היערות האזוריים של קק"ל – אשר טרם הושלמה החלפתם בפקידים ממשלתיים (ראו [פרק 3.2: היבטים ארגוניים](#) לעיל) – אינם משתמשים במערכות המחשוב "רישוי זמין" של מינהל התכנון, שהשימוש בהן הכרחי להוצאת רישיון מותנה ומושהה במתווה שתואר לעיל, ולכן הם ממשיכים לפעול על פי הנוהל הישן. זאת ועוד, לפי פקיד היערות הממשלתי, "על מנת ליישר קו כרגע מול כל הזימים ועורכי הבקשות בכל הארץ ולא ליצור שוני קיצוני בין רשויות מבחינת הרגולטור ומהלכי האישור, גם מרבית פקידי היערות העירוניים אינם מבצעים הליך זה [של רישיון מותנה ומושהה], וממתינים לכניסתם לתפקיד של כל פקידי היערות האזוריים במשרד החקלאות".<sup>91</sup>

<sup>87</sup> סעיף 145(א1) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. בהתאם לעבודת הבנייה שהיזם מבקש לבצע, קובע מהנדס הוועדה המקומית מיהם הגורמים שאליהם עורך הבקשה להיתר צריך לפנות כדי לקבל את תגובתם לבקשה (רשות הכבאות, משרד ממשלה כגון משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, רשות מקרקעי ישראל ועוד).

<sup>88</sup> להרחבה על שלבי הבקשה להיתר בנייה ראו: מינהל התכנון, [רוצים לבנות – מה לעשות? רישוי בנייה ב-5 צעדים](#), כניסה: 6 בינואר 2020.  
<sup>89</sup> לפי סעיף 5.2.5 בנוהל עבודת פקיד היערות, חוות דעתו של פקיד היערות בשלב התכנון מקנה פטור למשך עשר שנים מן הצורך בחוות דעת נוספת בשלב ההיתר. כלומר, אם התוכנית נעשתה על פי חוות דעת שמסר פקיד היערות בשלב התכנון (בעיקר בפרויקטים גדולים כאמור של 35 דונם לפחות ו-50 עצים לפחות) מגיש הבקשה לרישיון כריתה ו/או העתקה פטור מן הצורך לבקש חוות דעת נוספת בשלב הבקשה להיתר, ופקיד היערות יבחן את הבקשה לרישיון הכריתה/העתקה בהתאם לחוות הדעת שהוצאה בשלב התכנון.

<sup>90</sup> המידע הראשוני שעל עורך הבקשה להגיש תלוי במספר העצים במגרש: חמישה עצים בוגרים ומעלה מחייבים הגשה של סקר עצים מלא, אך אם במגרש יש עד חמישה עצים בוגרים אין צורך בסקר עצים מלא, ולבקשת הכריתה יצורפו שם העץ, קוטר גזעו, מינו ושתי תמונות דיגיטליות לכל עץ (תמונה כללית ותמונת תקריב). אחרי קבלת המידע הראשוני, רשאי פקיד היערות לדרוש מידע נוסף. לפירוט ראו: נוהל עבודת פקיד היערות, 5.2.

<sup>91</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 בדצמבר 2019.

### 4.5.3 המחלוקת בדבר מועד הוצאת רישיון כריתה או העתקה בתהליכי תכנון ובנייה

על פי פקיד היערות, הקדמת ההליך של הוצאת רישיון כריתה/העתקה לשלב מסירת המידע, והסבת תשומת לב המתכננים למיקומו של עץ חשוב וערכי במרחב המתוכנן, מאפשרות הגנה טובה יותר על העצים. לדבריו, פקיד היערות רשאי "להורות על שימורם של עצים בעלי ערכיות גבוהה מאוד ולהקל בסטטוס של עצים בעלי ערכיות נמוכה. ככל שעורך התוכנית יקבל את הנחיית השימור בשלב המקדים (כלומר "שלב הבקשה למידע"), הוא יוכל לתכנן בהתאם להנחיה זו.<sup>92</sup> **כנגד שינוי זה עולות שתי טענות מרכזיות: חשש לכריתה מופרזת של עצים, וקושי לערער.**<sup>93</sup>

**החשש מכריתה מופרזת של עצים** במתווה של "רישיון כריתה מושהה ומותנה" שתואר לעיל נשען על העובדה שהבקשה לרישיון כריתה/העתקה מוגשת בשלב מוקדם לתכנון המבנה, בהיעדר תוכנית בנייה קונקרטית להיתר שאליה הרישיון מתייחס. הטענה היא שבתנאים אלה יש חשש שפקיד היערות יהיה אנוס לאשר כריתה של כל עץ המונע מימוש של מלוא זכויות הבנייה במגרש הנתון.<sup>94</sup> על טענות מעין אלה השיב פקיד היערות כי חוות דעתו ניתנת לאחר שבחן "את תכולת הבקשה, לרבות קו המגרש, קו הבניין, וקווי המרתפים וזאת בממשק עם העצים המצויים בתא השטח."<sup>95</sup> כלומר, אף על פי שמדובר בשלב ראשוני של הוצאת ההיתר וייתכנו שינויים בהתאם להערות הגורמים השונים – גם בשלב הראשוני הבקשה כוללת נתונים ופרמטרים ספציפיים.

**טענה נוספת נוגעת לקושי לערער.** נטען כי היות שהבקשה לרישיון כריתה/העתקה מוגשת בהיעדר תוכנית בנייה קונקרטית להיתר לא יהיה אפשר לגבש בסיס לערעור על רישיון

<sup>92</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>93</sup> פרופ' הולצמן-גזית מעלה טענה שלישית, והיא שהליך הענקת רישיון כריתה בנוהל החדש מנותק מן הפיצוי הנפוי של נטיעת עצים חליפיים. לדבריה, "מכיוון שמועד הענקת רישיון מותנה הוקדם לשלב של בקשת מידע שבו אין עדיין תוכנית קונקרטית לבנייה ולא ידוע מה ההקלות והחריגות שיקש היזם, בלתי מעשי בשלב זה לקבוע נטיעה חליפית במגרש... לפיכך הצפי הוא שמסלול הערך החליפי – על הבעייתיות שקיימת בו – יהפוך להיות הנורמה (במקום כוונת המחוקק המקורית לנטיעה חליפית)". פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, מכתב, 31 בדצמבר 2019.

<sup>94</sup> כך למשל נטען במכתב שנשלח לשר החקלאות ולמנכ"ל משרדו מטעם פורום עצים בארגון חיים וסביבה: "הנוהל החדש כובל במידה רבה גם את שיקול הדעת של פקיד היערות העירוני עצמו. בעוד שלפי המצב שהיה נהוג עד כה, פקיד היערות העירוני בחן בקשות לרישיונות כריתה המוגשות לו כחלק מהליכי בנייה ופיתוח לאור הבקשה להיתר על כל מאפייניה, לפי הנוהל החדש הוא נדרש לבחון את הבקשות לרישיונות כריתה אך ורק לאור התוכניות השונות... שחלות על הקרקע, ובמנותק מבקשה קונקרטית להיתר בנייה. בנסיבות אלו, הוא חייב למעשה לאשר את כריתת כל העצים שסילוקם נדרש כדי לאפשר את מימוש זכויות הבנייה המוקנות והמותנות המאושרות בתוכניות החלות. כך תמ"א-38 מאפשרת חפירת מרתף חניה על מלוא שטח המגרש, מה שמחייב לכרות את כל העצים הנטועים בו. גם אם הבקשה להיתר שתוגש בסופו של דבר כלל לא תכלול מרתף חניה, פקיד היערות העירוני יידרש לאשר את כריתת כל העצים הנטועים במגרש כדי לאפשר את מימוש זכויות הבנייה התיאורטיות הללו למרתף חניה."

גוטליב ויזרעאלי – משרד עורכי דין, מכתב לשר החקלאות ולמנכ"ל משרד החקלאות בנדון "נוהל עבודת פקיד יערות החדש שאושר בחוסר סמכות ובניגוד לדין", 7 ביולי 2019. יצוין כי לפי עו"ד יוסף אטון, נכון ל-18 בנובמבר 2019, משרדו לא קיבל כל תשובה. עו"ד יוסף אטון, גוטליב ויזרעאלי – משרד עורכי דין, דוא"ל, 18 בנובמבר 2019.

<sup>95</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

כנגד ההליך של  
"רישיון מותנה  
ומושהה" עולות שתי  
טענות מרכזיות:  
חשש לכריתה  
מופרזת של עצים,  
וקושי לערער

הכריתה/העתקה שניתן, ובכך יש **פגיעה הלכה למעשה בזכות הערעור של הציבור**, הנתונה לו לפי הוראות פקודת היעירות. כך למשל נטען במכתב שנשלח לשר החקלאות ולמנכ"ל משרדו מטעם פורום עצים בארגון חיים וסביבה: "העורר נדרש להציג לפקיד היעירות הארצי [הממשלתי] טיעונים משכנעים מדוע לשמר את כל העצים או חלקם, אולם הוא אינו יכול לדעת בכלל מהן עבודות הבנייה שבגינן מאושרת כריתת העצים, מאחר שטרם הוגשה כל בקשה להיתר בנייה, וכלל לא ידוע האם כריתת העצים נדרשת כדי לאפשר ביצוע הקלות מהתוכניות החלות על המגרש והאם ניתן לשמר בו חלק מהעצים או כולם גם אם הבנייה המבוקשת תבוצע במלואה. בנסיבות אלו, אין כמעט ספק שכמעט כל העררים יידחו ומספר העצים שייכרתו יגדל משמעותית."<sup>96</sup>

תשובת פקיד היעירות על טענות מעין אלה היא שבאופן מעשי, היות שרישיון הכריתה/העתקה שיינתן בשלב מסירת המידע להיתר הוא רישיון מושהה ומותנה, אזי מרגע פרסומו יש די זמן לערער עליו, לבחון את הערעורים ואף לשנות את פרטי רישיון הכריתה או היתר הבנייה, ככל שהדבר נדרש, טרם מתן היתר בנייה סופי. בנוגע לבסיס הערר, פקיד היעירות הממשלתי טוען כי "תכלית הבקשה קיימת (בניין מגורים, תעסוקה, כביש וכו'), העצים הקיימים המאושרים לכריתה קיימים (פרסום רישיון מותנה ומושהה), כך שהליך הערר הציבורי אינו נפגע, כמו גם הליך הערר של היזם, במידה והוא מעוניין בכך."<sup>97</sup>

## 5. הגנה על עצים מפני פגיעה

פגיעה בעצים עלולה להיגרם בכמה אופנים, ובכלל זה: **היעדר מקצועיות**, למשל גיזום משחית בידי מי שאינו מוכשר לכך; **רשלנות**, למשל במהלך עבודות בנייה; ו**פעולה מכוונת**, למשל כדי לצמצם את החשיפה לתביעות עקב מפגעים הקשורים בעץ.

כאמור, החוק אינו מגן על העצים מפני פגיעה אלא אם כן הפגיעה גרמה או הייתה עלולה לגרום להמתת העץ, ואז הפגיעה תוגדר ככריתה. **כל פגיעה אחרת בעץ – חמורה ככל שתהיה – לא תיחשב לכריתה, והוראות פקודת היעירות לא יחולו עליה. פירוש של דבר: פקודת היעירות אינה מגינה על עצים מפני פגיעה שאינה כריתה.**

בידי הרשויות יש כמה כלים שמטרתם לצמצם פגיעה בעצים. אמצעי רגולטורי שעשוי לצמצם פגיעה בעצים עקב רשלנות **במהלך בנייה** הוא נוהל "עבודות תשתית בקרבת עצים", ובו הנחיות

<sup>96</sup> גוטליב ויזרעאלי – משרד עורכי דין, מכתב לשר החקלאות ולמנכ"ל משרד החקלאות בנדון "נוהל עבודות פקיד יעירות החדש שאושר בחוסר סמכות ובניגוד לדין", 7 ביולי 2019.

<sup>97</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

של פקיד היעירות בנוגע לעבודות בקרבת עצים באתרי בנייה.<sup>98</sup> נוסף על כך, בנוהל עבודת פקיד היעירות נקבע: "במקרה בו החליט פקיד היעירות על שימור מחמיר של עץ רשאי הוא לדרוש ערובה בנקאית לשימורו של העץ בסכום ובתנאים שיוורה למימוש בתנאי הרישיון."<sup>99</sup>

פגיעה בעצים עלולה להיגרם אגב פעולות גיזום לא מקצועיות; ולפי אתר משרד החקלאות, "במקרים רבים, גיזום העצים שנעשה בישראל אינו מקצועי... מנוגד לכל כללי הטיפול בעץ, מזיק לו, מקצר את חייו, ולעתים אף גורם למות העץ."<sup>100</sup> לפי פקיד היעירות הממשלתי, האגף שבראשותו שם לו למטרה להכשיר אנשים ולהעמיק את הידע בתחום האילנות. בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הוא מקדם מהלך להכשרת אילנאים, וקורס ראשון נפתח בנובמבר 2019. קורס מקצועי נוסף בנושא גיזום מועבר על ידי שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות (ולא על ידי אגף יער ואילנות). פקיד היעירות הממשלתי מדגיש כי "אף אחד מהקורסים אינו מעניק תעודת 'גוזם מומחה' למסיימים אותו... אין זה בסמכות המשרד להעניק תעודות עבודה מקצועיות, וכיום שוק התעסוקה בתחום זה פתוח." בטווח הרחוק, לאחר שיוכשרו מספיק מחזורים בקורס אילנאי, בכוונת המשרד לעמוד על כך "שחברות, גופים ציבוריים, עיריות וגופי תשתית גדולים ידרשו כי האגרונומים אותם הם מעסיקים יהיו בעלי תעודת אילנאי."<sup>101</sup> עם זאת, לדעתו, בשלב זה אין צורך בהסמכת התחום בחקיקה.<sup>102</sup>

לעומתו, אילן נזריאן מעמותת אילנאי ישראל סבור כי יש להגדיר בחקיקה את ה"אילנאי" כמקצוע המצריך הסמכה. הדבר נחוץ כדי לאפשר לאילנאים להוציא ביטוח אחריות מקצועית, למשל במקרה של נזק שנגרם מעץ שהיה בטיפולם. לטענתו, הסדרת הביטוח היא בעיה משמעותית לעוסקים בתחום.<sup>103</sup>

#### גיזום משחית ופוגעני עלול להיעשות על ידי עיריות שחוששות מתביעות

אשר לגיזום משחית שנגרם מתוך כוונה להפחית סיכונים לפגיעה נזיקית (למשל, נזק לרכוש או לנפש מענף שקרס), פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מומחית לרגולציה של עצים, מעידה מניסיונה כי גיזום משחית ופוגעני עלול להיעשות על ידי עיריות שחוששות מתביעות. לפי ד"ר נילי קרקו-אייל, מומחית לדיני נזיקין, במקרה של נזק שנגרם מעץ אפשר להטיל אחריות על רשות ציבורית בעוולת הרשלנות רק אם הנזק הוא תוצאה של התנהלות לא סבירה, כלומר רק אם הרשות לא נקטה אמצעים סבירים למניעת הנזק. פרסום קוד או תקנות מקצועיות לגיזום וניהול עצים

<sup>98</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נוהל עבודות תשתית בקרבת עצים](#), אפריל 2013. בין השאר מוגדרת חובה לקבל ייעוץ אגרונומי להכנת תוכנית עבודה, שיש לאשרה אצל פקיד היעירות לפני הכניסה לעבודות באתר בנייה. בתוכנית יוגדר אזור השורשים המוגן, שאותו יש לגדר ובתחומו אסורות פעולות מפעולות שונות המנויות בהנחיות. כמו כן נקבעו פעולות נוספות שהיזם או הקבלן המבצעים מחויבים לבצע לשם הבטחת שלומם של העצים שבסמוך להם בוצעה העבודה ולאחזקתם עד 12 חודשים לאחר סיום העבודות.

<sup>99</sup> נוהל עבודת פקיד היעירות, סעיף 6.1.2.6.

<sup>100</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [שאלות ותשובות נפוצות: כל מה שרצית לדעת על עצים](#), כניסה: 11 בנובמבר 2019.

<sup>101</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>102</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

<sup>103</sup> אילן נזריאן, עמותת אילנאי ישראל (ע"ר), מסרון, 19 בדצמבר 2019.

הנטועים בשטחים ציבוריים ופרטיים עשוי לסייע לקבוע מה נחשב לניהול עצים סביר, ועיריות וגורמים פרטיים שיפעלו על פי הנחיות מעין אלו יצמצמו בכך את חשיפתם לתביעות, ויקל עליהם לבצע גיזום מקצועי ללא חשש תביעות.<sup>104</sup> יצוין בהקשר זה כי לפי פקיד היערות הממשלתי, לאחרונה פורסם מסמך מפורט ובו הנחיות לניהול משק העצים בעיר, זאת כדי להביא לניהול מושכל ונכון של הסיכונים מהעצים.<sup>105</sup>

מעבר לכך, פרופ' הולצמן-גזית מצביעה על קושי לאזן בין אינטרסים ציבוריים שונים: כל עוד צפויות אך ורק תביעות על נזק מן העצים, האינטרס של צמצום סכנות מן העץ יגבר על יתר האינטרסים הציבוריים הכרוכים בהימצאותם של עצים בריאים, ובהם הצללה, איכות אוויר ונוי. כיום אינטרסים אלה אינם מקבלים ביטוי משפטי כלשהו שהיה עשוי לאזן את החשש מפגיעת העץ. לדעתה, הגדרת עילת תביעה של הציבור נגד רשות שביצעה גיזום משחית של עץ במרחב הציבורי עשויה לאפשר איזון טוב יותר בין האינטרסים הציבוריים השונים המושפעים מגיזום העץ.<sup>106</sup>

## 6. ניהול ידע, זמינות נתונים ושקיפות

איסוף נתונים קבוע ושיטתי והנגשתם לציבור הם הבסיס לשקיפות וליכולתו של הציבור להיות שותף בתהליכי קבלת החלטות, לערער על החלטות רגולטוריות ולבקש אותן. כמו כן, איסוף המידע חיוני כדי לאפשר לרגולטור עצמו לטייב את תהליכי עבודתו. מרכז המחקר והמידע ביקש מפקיד היערות שורה ארוכה של נתונים בפילוחים שונים, ובחלק מהמקרים נענו כי בשל מגבלות בתהליך איסוף הנתונים ובמערכת המחשוב, אין ביכולתו של פקיד היערות לספק את הנתונים המבוקשים; כך עלה בדיון על זכות הערעור (ראו [פרק 4.3](#) לעיל) וגם בדיון על הפיצוי הנופי (נטיעות חליפיות וערך חליפי, [פרק 4.4](#) לעיל). מטבע הדברים, היעדר מסד נתונים מרכזי פוגע ביכולתו של פקיד היערות להפיק נתונים על הפיצוי הנופי שנקבע ברישיונות ועל הביצוע בפועל, וכך מונע ממנו לנהל מעקב שיטתי בתחום זה.

לפי פקיד היערות הממשלתי, במערכת הנפקת רישיונות הכריתה המשמשת כיום, "הנתונים אינם נמצאים ונאגרים במערכות משרד החקלאות באופן שוטף on-line, אלא נמצאים כמערכת סגורה במחשבו האישי של כל פקיד יערות". **פקיד היערות הממשלתי ביקש להחליף את המערכות, אך לא נמצא לכך תקציב.**<sup>107</sup>

<sup>104</sup> ד"ר נילי קרקו-אייל, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית בדיני נזיקין, דוא"ל, 27 בנובמבר 2019.

<sup>105</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019. למסמך ראו: אביגיל הלר, אגף יער ואילנות במשרד החקלאות, [ניהול סיכונים במשאב העצים העירוני: המלצות אגף יער ואילנות לניהול, מעקב וטיפול](#), דצמבר 2019, כניסה: 6 בינואר 2020.

<sup>106</sup> פרופ' יפעת הולצמן-גזית, מרצה בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחית לרגולציה של עצים, דוא"ל, 26 בנובמבר 2019.

<sup>107</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 19 בספטמבר 2019.

**מערכות המחשוב  
המשמשות את פקיד  
היערות מיושנות,  
והדבר פוגע בניהול,  
בשקיפות וביכולת  
הציבור לממש את  
זכות הערעור.**

סוגיית המחשוב על מגוון בעיותיה מתוארת בתוכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי מנובמבר 2018:

"כיום תהליך הגשת הבקשה לרישיון כריתה מתבצע באמצעות טפסים ייעודיים אשר מוגשים דרך המייל או באופן ידני לפקידי היעירות השונים. בשל החלוקה בין רשויות ופקידי יעירות רבים יש קושי רב בדרך המעקב והבקרה אחר המידע שנוגע לרישיונות הכריתה, כגון: כמות הבקשות שמוגשות, זמן ההמתנה לבקשה, כמות הרישיונות שמונפקים, כמות העצים ברישיון ועוד נתונים רבים שיכולים לסייע לרגולטור, לציבור ולפקידי היעירות בהבנת התהליך ברמת המאקרו ובגיבוש אסטרטגיה מתאימה.

היבט נוסף שנוגע לטיפול ברישיונות הכריתה הוא הפרסום להתנגדויות. היום הפרסום להתנגדויות מתבצע בצורה ידנית על ידי פקידי היעירות אשר מעבירים את המידע למשרד החקלאות שבתורו מפרסם את המידע בטבלת Excel שמוצגת באתר האינטרנט של משרד החקלאות.

טבלת הרישיונות כתובה בפורמט לא נוח לקריאה ולהבנה, דבר שמקשה על אזרחים שמעוניינים בהגשת התנגדויות לרישיונות הכריתה ומייצר סרבול ופוגע בשקיפות.

מסיבה זו הוחלט על פיתוח של מערכת מקוונת להוצאת רישיונות כריתה ולפרסום הרישיונות להתנגדויות. מערכת מסוג זה תשפר ותפשט את תהליך הוצאת רישיון הכריתה, תעזור לרגולטור ולפקידי היעירות לאסוף ולנתח מידע הנוגע לרישיונות ותשפר את פרסום הרישיונות להתנגדויות כך שהוא יהיה פשוט, ברור ומהיר.<sup>108</sup>

בתשובה על שאלתנו נמסר מפקיד היעירות כי **עלות הקמת מערכת מחשוב חדשה מוערכת ב-350,000 שקלים חדשים**. אשר לאפשרות לקבוע נוהל עבודה חדש לשיפור העבודה באמצעות המערכת הקיימת (למשל, יצירת גיליונות אקסל אחידים ופרסומם באופן שיגביר את השקיפות), נמסר כי "משרד החקלאות נמצא כעת ברפורמה מחשובית רחבה, אשר גם דרישות האגף למערכת רישיונות תטופל באמצעותה. **על כן, אין כוונה לכתוב נהלים חדשים עד אשר תוקם המערכת החדשה שתיתן את המענה לצרכים הללו.**"<sup>109</sup>

**עלות הקמת מערכת מחשוב חדשה מוערכת ב-350,000 שקלים**

<sup>108</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [תוכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: רישיונות כריתה והעתקה של עצים](#), נובמבר 2018, עמ' 25.

<sup>109</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היעירות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.

יצוין כי מארגון "מעירים" – פרויקט עצמאי של אדריכלים המפעילים בהתנדבות פלטפורמה חנימית להגברת השקיפות במערכת התכנון – נמסר כי קיבלו פניות מאזרחים ומארגוני סביבה שביקשו להתעדכן על רישיונות כריתה והעתקה חדשים באמצעות הפלטפורמה שהם מפעילים. מדובר בפלטפורמה שבה משתמש שנרשם [באתר הפרויקט](#) מקבל לדוא"ל עדכונים שוטפים על שינויים בסטטוס תוכניות הבינוי באזורים שהגדיר. מ"מעירים" נמסר כי שימוש בפלטפורמה להתרעה על רישיונות כריתה חדשים הוא אפשרי, אך מצריך הוספת מידע גיאוגרפי ("נקודת ציון") לכל רישיון בקובצי האקסל שפקידי היעירות מפרסמים. כמו כן נמסר שהפיתוח ידרוש מימון, אם כי הוא צפוי להיות זול כי הוא מתבסס על טכנולוגיה קיימת ומאחר שפרויקט "מעירים" פועל ללא מטרות רווח. אדריכל איל מגדלוביץ, מנהל פרויקט מעירים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביוני 2019.



## 7. פיקוח ואכיפה בתחום כריתת העצים<sup>110</sup>

כריתת עץ בוגר או העתקתו ללא רישיון היא עבירה פלילית שדינה מאסר של שישה חודשים או קנס

כאמור, כריתת עץ בוגר או העתקתו ללא רישיון היא עבירה פלילית שדינה מאסר שישה חודשים או קנס. אפשר להעלות על הדעת כמה וכמה סיבות לפגיעה מכוונת בעצים עד כדי כריתה כהגדרתה בחוק, ובכללן רצון להימנע מן הפרוצדורה ומן העלויות הקשורות להוצאת רישיון כריתה כדין (עלויות של פיצוי נופי, אשר עשויות להגיע לאלפי שקלים לעץ, ובמקרים חריגים אף ליותר מ-100,000 שקלים לעץ, וכן עלויות העתקה אשר מגיעות לסכומים גבוהים אף יותר). סיבה אפשרית נוספת היא סכסוכי שכנים, שבהם חלק מהשכנים מעוניינים בכריתת העץ או גיזומו ואחרים מתנגדים לכך. כמו כן, תיתכן כריתה ללא רישיון הנובעת מאי-הכרת החוק.

בתשובה על שאלתנו על אופן הטיפול בפגיעה מכוונת בעצים כגון הרעלה, פגיעה בשורשים או גיזום משחית, השיב פקיד היערות כי "הרעלת עצים הינה תופעה נדירה יחסית. איננו מקבלים כמעט פניות בנושא. למעשה, קיבלנו בכל שנת 2019 שתי פניות עם חשד להרעלה. בכל הנוגע לפגיעה בשורשי עצים או גיזום, הרי שאנו מקבלים פניות רבות יותר בתחום. פניות אלו מטופלות ככל הפניות האחרות הכוללות חשד לכריתה לא חוקית של עצים."<sup>111</sup> יצוין בהקשר זה כי ככל שמות העץ רחוק ממועד הפגיעה בו, צפוי קושי להוכיח קשר סיבתי בין הפגיעה בעץ למותו. יתרה מכך, גיזום משחית ניכר לעין בבירור, אך לעומת זאת ייתכן שיהיה קשה יותר לזהות מקרה של הרעלה. מכאן שמיעוט התלונות בשל חשד להרעלה אינו בהכרח אינדיקציה לכך שהתופעה אכן נדירה.

על האכיפה בפועל מופקדים רק שני פקחים של הסיירת הירוקה

הגורם הממונה על ביצוע החוק הוא פקיד היערות הממשלתי, ואליו מגיעות פניות מרשויות ומאזרחים כאחד. על האכיפה בפועל מופקדת הסיירת הירוקה, ולשם כך היא מקבלת הסמכה משר החקלאות. כיום משרד החקלאות מממן שני פקחים בלבד לאכיפת פקודת היערות. לדברי פקיד היערות, "ברור כי אין די בכך, והיינו רוצים להגדיל את מכסת הפקחים. הדבר כמובן כרוך בהקצאת משאבים כספיים אשר אינם בנמצא" (ההדגשה אינה במקור).<sup>112</sup>

בשלוש השנים 2016-2018 הוגשו 24 כתבי אישום בגין כריתה במסגרת הליכים פליליים

בשלוש השנים 2016-2018 הוגשו 24 כתבי אישום בגין כריתה במסגרת הליכים פליליים. בדרך כלל, העונשים במקרים אלה הם קנסות שלא פוחתים מ-7,500 שקלים חדשים לעץ יחיד ובין 7,500 שקלים ל-29,200 שקלים לקבוצת עצים, בהתאם למדיניות התביעה,<sup>113</sup> ועל כך מתווספים רכיבי ענישה נוספים כגון מאסר על תנאי וכן רישום ההרשעה במרשם הפלילי.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> כאמור לעיל, אכיפה של ביצוע ההוראות שברישיון, ובכלל זה נטיות חליפיות, היא באחריות הרשות המקומית שבתחומה ניתן רישיון הכריתה/העתקה.

<sup>111</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019.  
<sup>112</sup> שם.

<sup>113</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>114</sup> ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 28 באוקטובר 2019. בהקשר זה יצוין כי פעילים מעידים מניסיונם, "שגם כאשר מתבצעת כריתה בלי רישיון או בחריגה מתנאי הרישיון, פקיד היערות הארצי [הממשלתי]

**עיקר האכיפה נעשה  
באמצעות הטלת  
קנסות; בשלוש  
השנים 2018-2016  
הוטלו 140 קנסות**

עיקר האכיפה נעשה באמצעות הטלת קנסות, בין שבהליך פלילי כאמור לעיל, ובין שבהליך מינהלי.<sup>115</sup> יצוין כי ההכנסות מן הקנסות עוברות לקופת המדינה, ולא לתקציב ייעודי לשתילת עצים או לתקצוב פקחים.

מספר האירועים שטופלו והקנסות שהוטלו בגינם בעקבות הליך פלילי או מינהלי מוצגים בטבלה 3 מטה. ב"אירועים" הכוונה לתלונות שהגיעו לפקיד היערות הממשלתי ושאותן העביר לטיפול הסיירת הירוקה. על פי פקיד היערות, אין בידי מידע מדויק על מספר התלונות שלא הועברו להמשך טיפול, כפי שקורה אם העץ מושא התלונה נכרת ברישיון, או שהתלונה היא על גיזום או פעולה אחרת שאינה מגיעה לכדי כריתה.<sup>116</sup>

**טבלה 3: אירועי פגיעה בעצים, קנסות שהוטלו בגינם ושיעור גבייתם, 2018-2016**

| שנה            | מספר האירועים | מספר הקנסות שהוטלו | סך כל הכסף לקנסות (ש"ח) | סך כל הכסף שנגבה (ש"ח) | סך כל הכסף שהועבר לגבייה במרכז לגביית קנסות (ש"ח) <sup>117</sup> |
|----------------|---------------|--------------------|-------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 2016           | 153           | 55                 | 591,200                 | 45,000 (8%)            | 251,000 (42%)                                                    |
| 2017           | 172           | 36                 | 724,000                 | 75,000 (10%)           | 158,000 (22%)                                                    |
| 2018           | 152           | 49                 | 859,200                 | 250,000 (29%)          | 175,000 (20%)                                                    |
| <b>סך הכול</b> | <b>477</b>    | <b>140</b>         | <b>2,174,400 (100%)</b> | <b>370,000 (17%)</b>   | <b>584,000 (27%)</b>                                             |

הממצאים העיקריים העולים מן הנתונים הם אלה:

- בשלוש השנים האחרונות היו בסך הכול 477 אירועים שאליהם נדרש מערך האכיפה של

פקיד היערות הממשלתי, **והוטלו 140 קנסות**.<sup>118</sup>

לא מפעיל את סמכויותיו ולא ננקטת אכיפה פלילית שיכולה להרתיע. במסגרת זאת ראוי לשקול גם שינוי חקיקה שיחמיר את הענישה שהיא כיום עד חצי שנה מאסר או קנס כספי. אבל גם הפעלת הענישה הקיימת כיום יכולה להרתיע. "ניר שלו, פורום עצים – חיים וסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביוני 2019.

<sup>115</sup> להרחבה ראו עמ' 22 בתוך: יפעת הולצמן-גזית, **ארץ, עיר, צומח: הסדרי המשפט בתחום ההגנה על עצים במרחב העירוני, המשפט כא, תשע"ו, עמ' 11-45.**

<sup>116</sup> בהקשר זה מדגיש פקיד היערות הממשלתי כי בכל תלונה נדרשות תמונות כדי לאמת את מהות התלונה. ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 בדצמבר 2019.

<sup>117</sup> המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות הוא יחידה בתוך רשות האכיפה והגבייה, שהיא יחידת סמך במשרד המשפטים. במרכז לגביית קנסות "נגבים בעיקר חובות עבור אוצר המדינה. בין היתר נגבים במרכז גם קנסות משטרה וקנסות המוטלים על ידי בתי המשפט השונים, אגרות משפט שלא שולמו, קנסות מינהליים של משרדי ממשלה השונים ועוד... לאחרונה תוקן חוק המרכז לגביית קנסות פעם נוספת ובמסגרת התיקון הוסדרו בחוק הליכים רבים אותם ניתן לנקוט נגד החייבים, לרבות הטלת הגבלות בדומה לאלה שניתן להטיל לפי חוק ההוצאה לפועל. התיקון בחוק עתיד לשפר באופן משמעותי את הגבייה במרכז ולהעלות את שיעור הגבייה במידה נכרת." אתר משרד המשפטים, **רשות האכיפה והגבייה**, כניסה: 12 בדצמבר 2019.

<sup>118</sup> ייתכן שבחלק מן האירועים, במיוחד אירועים מ-2018, לא הוטלו קנסות משום שטרם הושלמה החקירה בעניינם. במקביל, ייתכן שחלק מן הקנסות שנרשמו לכל שנה מקורם בתיקים שתחילתם לפני התקופה האמורה, ושהבשילו לכדי קנס רק בשנה זו. למשל, חלק מ-153

כריתה פלילית של  
עצים עלולה  
להיעשות דווקא  
במקרים של עצים  
ערכיים במיוחד.  
בהיעדר נתונים על  
גובה הקנס לעץ וערך  
העצים שבגין  
כריתתם ניתנו  
הקנסות, יש קושי  
להעריך את אפקט  
ההרתעה של הקנס

• סכום הקנסות הכולל הוא 2,174,400 שקלים חדשים, **שהם כ-15,500 שקלים חדשים לקנס בממוצע**. יצוין כי כריתת עצים ללא רישיון – אם היא מכוונת ופלילית – עלולה להיעשות דווקא במקרים של עצים ערכיים במיוחד, שצפויים להיות מיועדים להעתקה או שהערך החליפי שלהם גבוה (כאמור, ערך חליפי עשוי להגיע לעשרות אלפי שקלים ואף ליותר מ-300,000 שקלים, ועלות העתקה עשויה להגיע לסכומים גבוהים אף יותר). בתשובה על בקשתנו לנתונים בדבר שווי העצים שנכרתו ללא רישיון, הסביר פקיד היערות הממשלתי כי אין אפשרות לבחון רטרואקטיבית את שווי העצים הכרותים, שכן מאפייני העץ טרם כריתתו, שלפיהם מחושב שווי העץ, אינם ידועים.<sup>119</sup>

**בהיעדר נתונים נוספים – על גובה הקנס הממוצע לעץ וערך העצים שבגין כריתתם ניתנו הקנסות – יש קושי להעריך את אפקט ההרתעה של הקנס.**<sup>120</sup>

• **שיעור גביית הקנסות קטן למדי, ועומד על כ-17% בלבד** (370,000 מתוך 2,174,400 שקלים חדשים).

• קנסות בסך 584,000 שקלים חדשים (כ-27% מכלל הקנסות שהוטלו) הועברו לגבייה במרכז לגביית קנסות, כלומר נמצאים בתהליכי גבייה.

• **כ-56% מן הקנסות לא נגבו, ואף לא הועברו למרכז לגביית קנסות**. בתשובה על פנייתנו, נתן פקיד היערות הממשלתי שני הסברים לפער זה:

○ חלק מן התיקים הם בסטטוס של בקשה להישפט ו/או בקשה לביטול קנס, ולכן טרם נגבו כספים בגינם;

○ יש קושי לאתר חשודים, וכל עוד לא התקבל אישור מסירת הקנס בידי החשוד, אין אפשרות להעביר את הקנס לטיפולו של המרכז לגביית קנסות.

**מתשובת פקיד היערות אין לדעת כמה מן הקנסות הלא-ממומשים יש לייחס לבקשה להישפט או לבטל קנס, כמה – לקושי באיתור חשודים, וכמה, אם בכלל, לסיבה אחרת.**

הקנסות ב-2016 מקורם באירועים שטופלו ב-2014 ו-2015. לפיכך, על סמך הנתונים שבידינו לא ניתן להציג את שיעור הקנסות שהוטלו מדי שנה מתוך סך האירועים בשנה זו.

<sup>119</sup> כך אי-אפשר לדעת מה גודל העץ ומה מצבו הבריאותי טרם הכריתה, ולעיתים כאשר הגזע מוסר לחלוטין אף אי-אפשר לקבוע את מין העץ. ד"ר ארז ברקאי, פקיד היערות הממשלתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 23 בדצמבר 2019.

<sup>120</sup> מעניין לציין בהקשר זה כי בגרמניה קנס על כריתה בלתי חוקית עשוי להגיע עד ל-50,000 אירו (יותר מ-190,000 שקלים בזמן הכתיבה), והוא כולל תשלום על עצם העבירה וכן פיצוי בגין חשיבות העץ לסביבה. גובה הקנס בגרמניה מושפע מגורמים שונים ובכללם סוג העץ, חומרת העבירה, תרומת העץ לסביבה ומצבו הכלכלי של העבריין. המידע מתוך תשובת גרמניה לבקשה 3065 מן הפרלמנט של גאורגיה לחברות ה-ECPRD, 25 בפברואר 2016.

## 8. דיון

בסקירה זו נבחנה הרגולציה הקיימת בישראל להגנה על עצים מפני כריתה, בדגש על הרגולציה במרחב הבנוי. מרחב זה מתאפיין במתח מובנה בין האינטרס הציבורי של טיפוח העצים בשל תרומתם הרבה לאיכות החיים והסביבה בשטחי יישוב, לבין האינטרס הציבורי של בנייה ופיתוח.

עצים בוגרים בישראל, בין שהם נמצאים בשטח פרטי ובין שהם נמצאים בשטח ציבורי, מוגנים מפני כריתה. כריתת עץ מצריכה רישיון כריתה שמוציא פקיד יערות. מי שמעוניין לכרות עצים מגיש בקשה לפקיד היערות, ובנוגע לכל עץ בבקשה הפקיד עשוי להשיב באחת משלוש דרכים: לדחות את הבקשה, כלומר לקבוע שהעץ לשימור; לאשר את העתקת העץ (במקרה של עץ ערכי במיוחד שאין אפשרות להשאירו במקומו וסיכויי העתקתו גבוהים); או לאשר את הכריתה המבוקשת.

הסקירה ממוקדת ברגולציה של הגנה על עצים מפני כריתה, ומובאים בה מידע ונתונים על התופעה ככלל, ולא על מקרים פרטניים. נציין כי **ניתוח הנתונים ופרשנותם מוגבלים**, בין השאר בגלל **חלקיות הנתונים**. כך למשל, בשל היעדר נתונים מדויקים על מספר בקשות הכריתה שנדחו על הסף, אי-אפשר להראות את התמונה המלאה של שיעור ההיענות של פקיד היערות לבקשות כריתה. כמו כן, מטבע הדברים אין נתונים מלאים ומהימנים על מספר העצים שנכרתים בלא רישיון, ומכאן שהנתונים הרשמיים על כריתות עצים אינם בהכרח משקפים את התופעה במלואה. יתר על כן, נדגיש כי **אין בסקירה זו כלים לקבוע אם מספר הכריתות הוא גבוה או נמוך בהתחשב בכלל הצרכים, ולא מובעת בה עמדה ערכית או מקצועית בדבר ההצדקה של כריתות אלו**.

**מן הסקירה עולה כי מדי שנה מוציאים פקידי היערות אלפי רישיונות כריתה והעתקה במרחב הבנוי בישראל, ומתוקפם של רישיונות אלו מאושרת העתקה של אלפי עצים וכריתה של עשרות אלפי עצים, רובן לצורכי בנייה ופיתוח.** על פני שש השנים 2013–2018 הונפקו כ-40,000 רישיונות ובהם אושרה כריתתם של 376,000 עצים; כריתתם של 54.4% מהם (204,000 עצים) אושרה לצורכי בנייה ופיתוח.

נתוני הכריתה האמורים אינם כוללים נתונים על **עצים חסרי הגנה – עצים צעירים (למעט עצי חרוב וזית) שלא הגיעו לסטטוס של בוגרים, כלומר שקומתם נמוכה משני מטר או שקוטר גזעם קטן מעשרה ס"מ (ובאזורי מגורים – קטן מ-20 ס"מ)**. מכיוון שקצב הגדילה תלוי בסוג העץ, לסוגי עצים שגדלים באיטיות עשויות להידרש שנים רבות במיוחד עד שיגיעו לסטטוס המוגן של עץ בוגר. לאור זאת נשאלת השאלה: **האם יש להגדיר מיני אילנות מוגנים בצו כדי להגן על מינים אלו עוד בטרם הגיעו לסטטוס של עץ בוגר? אם כן, אילו עצים יש לכלול ברשימה זו?**

ככלל, על עצים שנכרתים ברישיון ניתן פיצוי נופי: הכורת נדרש בתנאי הרישיון לנטוע נטיעות חליפיות במקום העצים שכרת; ובמקרה שאין אפשרות לטעת את כל הנטיעות, בעל הרישיון

נדרש לשלם ערך חליפי למימון נטיעות על ידי גורם שלישי. מדיניות זו נועדה להביא לכך שבד בבד עם כריתת העצים יישמר ואף יגדל מספרם הכולל של העצים בשטח הבנוי. עם זאת, מאפייניהם של עצים צעירים שונים באופן מהותי מאלה של עצים ותיקים, כך שיידרש זמן רב עד אשר נטיעה חדשה תוכל לתרום לסביבה תרומה כתרומתו של עץ ותיק. הסקירה מלמדת שחסר מנגנון למעקב, פיקוח ואכיפה של נטיעה חליפית ברמת המטה, אף על פי שבפקודת היערות הוגדרה נטיעה חליפית כתנאי לרישיון כריתה. מהסקירה עלה שאין יודעים כמה מהנטיעות אכן נעשות, וכמה מתקציבי "ערך חליפי" מיועד לנטיעות. זאת ועוד, הנטיעה כשלעצמה אינה מבטיחה את הצלחת קליטתם של העצים והפיכתם לעצים בוגרים, וכדי להגדיל את סיכויי העצים לצמוח ולשגשג יש להשקיע משאבים בעצים גם לאחר נטיעתם. בהקשר זה נחזור ונדגיש כי כל זמן שהנטיעות לא הגיעו לסטטוס של עץ בוגר, לא ייהנו מהגנה כלשהי מפני כריתה (למעט עצי זית וחרוב). כיום, הערך החליפי אשר נגבה כפיצוי על עצים שנכרתו יכול לשמש את הרשויות לא רק לנטיעה של עצים חדשים, אלא גם לביצוע מגוון פעולות ייעודיות לתחזוקת העצים ברשות, ותיקים וחדשים כאחד. בתוך כך עולה השאלה: האם לייעד תקציבים אלו אך ורק לנטיעות חדשות או שמא להשאיר את המצב הקיים, שבו התקציב עשוי לשמש גם לטיפול בעצים קיימים? ואם להגביל את התקציב לנטיעות חדשות, האם להגביל לביצוע הנטיעה או לאפשר שימוש בתקציב גם לתהליך קליטת הנטיעות וצמיחתן? ואם כן, לאיזה פרק זמן?

**מן הסקירה עולה כי בתחום הרגולציה של עצים יש ליקויים של תשתיות ישנות והיעדר כוח אדם ותקצוב.** ליקויים אלה באים לידי ביטוי בולט בעיכוב התוכנית לחידוש מערכת המחשוב בעלות מוערכת של 350,000 שקלים. **מערכת המחשוב הקיימת ישנה ואינה מספקת כראוי את צורכי הניהול והבקרה של פקיד היערות הממשלתי, ובשל כך מונעת שקיפות בעבודתו, ומקשה לספק לציבור מידע הנחוץ למימוש זכות הערעור.** המחסור בתקציבים מתבטא גם בחולשת האכיפה ודלות כוח האדם: רק שני פקחים של הסיירת הירוקה מתוקצבים כיום על ידי אגף יער ואילנות במשרד החקלאות, והם אחראים לאכיפה בתחום ההגנה על עצים בכל הארץ. כמו כן, מגבלת כוח האדם של אגף יער ואילנות מכתיבה את דפוס ההעסקה של פקידי יערות עירוניים: **תשלום משכורתם על ידי הרשות שמעסיקה אותם מפחית אמנם את הנטל התקציבי על משרד החקלאות, אך בו בזמן יוצר פוטנציאל לניגוד עניינים בעבודת הפקידים העירוניים, שכן הם מפקחים על אותה הרשות שמעסיקה אותם.**

הרגולציה של עצים נוגעת בתחומים כלכליים כבדי משקל, ובראשם הליכי תכנון, בנייה ופיתוח. לכריתת עץ או להעתקתו עשויות להתלוות עלויות כספיות גדולות: הערך החליפי לעץ שנכרת עשוי להגיע לאלפי שקלים ובמקרים חריגים אף ליותר מ-300,000 שקלים; עלויות העתקתו של עץ עשויות להיות אף גבוהות מכך בחלק מהמקרים. יש יסוד להניח שעלויות גבוהות של כריתה או העתקה של עץ ברישיון, כפי שנדרש בחוק, עלולות ליצור תמריץ כלכלי לעבור עבירה של כריתה ללא רישיון. לצד זאת, עולה מן הסקירה כי האכיפה בתחום ההגנה על עצים מתאפיינת במיעוט של אכיפה פלילית, ו-56% מן הקנסות שהוטלו בשנים 2016–2018 לא נגבו

ואף לא הועברו למרכז לגביית קנסות. לאור האמור, **ספק אם קנסות עשויים להרתיע מעבירת עבירה, במיוחד כאשר גובה הקנס נמוך בהרבה מסכום הערך החליפי או מעלות ההעתקה.** לנוכח הצורך בחיזוק האכיפה ועשייתה ליותר אפקטיבית ומרתיעה עולות השאלות: האם רצוי להגביר את האכיפה הפלילית, את רף הענישה או את גובה הקנסות? בתוך כך, כיצד אפשר להרחיב את היקף האכיפה ואת שיעור גביית הקנסות כך שיגרמו להרתעה אפקטיבית גם במקרה של עצים בעלי ערך גבוה במיוחד?

סוגיה נוספת בהקשר זה היא הפגיעה בעצים, שאינה אסורה בפקודת היערות (למעט אם אפשר להוכיח שהפגיעה הביאה או הייתה עלולה להביא למות העץ). נשאלת השאלה: אילו כלים אפקטיביים, חקיקתיים או אחרים, אפשר לתת בידי פקיד היערות כדי להגן על עצים מפני פגיעה?

סוגיה נוספת הנוגעת לפגיעה בעצים היא שחשש מפגיעות ותביעות נזיקות עלול להביא לגיזום מופרז ולא מקצועי, הפוגע בעצים ובאינטרסים הציבוריים שהם מספקים. דרך אחת להתמודד עם קושי זה היא הגברת הידע והמקצועיות בניהול עצים, ובכלל זה הכשרת אילנאים, וכן ניסוח כללים מפורטים שעמידה בהם תגן על מבצע הגיזום מפני תביעות. בשני התחומים הללו מקודמים מהלכים בימים אלה על ידי פקיד היערות הממשלתי. אמצעי נוסף לאיזון מגוון האינטרסים הציבוריים המושפעים מגיזום העץ עשוי להיות הגדרה של עילת תביעה של הציבור על גיזום פוגעני של עץ בשטח ציבורי.

### **להלן רשימה של שאלות מרכזיות לדיון העולות מן הסקירה:**

- **תחולת הרגולציה:** האם יש לחדש את הצו המגדיר מיני עצים מוגנים הזוכים להגנה גם בצעירותם ובטרם הגיעו לממדים של עץ בוגר, או שההגנה הקיימת היום על עצים בוגרים מספקת?
- **הפוטנציאל לניגוד עניינים בפעולת פקידי יערות עירוניים:** האם יש להביא לכך שפקידי היערות העירוניים לא יהיו מועסקים של הרשות שעליה הם מפקחים? ואם כן, באיזה אופן? אילו פעולות אחרות אפשר לנקוט כדי לצמצם את הפוטנציאל לניגוד עניינים שקיים בהסדר הנוכחי?
- **צמצום העתקת עצים:** האם נכון לשקול את האפשרות שעלות ההעתקה, קצב הצמיחה ו/או מין העץ (עצים שאינם מעצי ארץ ישראל) יהיו קריטריונים נוספים בהחלטה על העתקות?
- **הליכי ערעור:**
  - פרק הזמן אשר בו אפשר לערער על רישיון כריתה או העתקה הוא שבועיים ימים. האם פרק זמן זה, הקצר בהרבה מן הזמן להגשת התנגדויות בהליכי תכנון ובנייה,

פוגע בזכות הציבור לערער על ההחלטה שהתקבלה? שאלה זו מתחדדת לנוכח חסמי הנגשת המידע לציבור שתוארו בסקירה.

- בהינתן המגבלות הטכניות הנוכחיות של מערכת המחשוב להנפקת רישיונות כריתה והעתקה של עצים – ועד שהמערכות ישודרגו (אם יוקצה לכך תקציב המוערך בכ-350,000 שקלים) – אילו צעדים אפשר לנקוט כדי להגביר את השקיפות ולאפשר מיצוי טוב יותר של זכות הערעור?

#### • פיצוי נופי (נטיעות חליפיות וערך חליפי):

- האם החובה לנטיעה חליפית צריכה לכלול דרישות נוספות שמטרתן להבטיח את קליטת העץ וצמיחתו לאורך זמן (כגון מערכות השקיה), ואם כן – מה משך הזמן הראוי לכך?
- מהם השימושים הראויים לתקציבים שמקורם בתשלום ערך חליפי לעצים שנכרתו? האם יש לאפשר שימוש בתקציבים גם עבור תחזוקתם של עצים קיימים כנהוג היום, או שיש להגביל את התקציב לנטיעות חדשות בלבד?

- **הוצאת רישיון כריתה במסגרת הליכי תכנון ובנייה:** כיצד משפיעים השינויים במעבר למתכונת של "רישיון מותנה ומושהה" על קבלת ההחלטות לגבי עצים בבקשות כריתה, ועל היכולת לממש את זכות הערעור?

#### • הגנה על עצים מפני פגיעה:

- אילו כלים אפקטיביים, חקיקתיים או אחרים, אפשר לתת בידי פקיד היערות כדי להגן על עצים מפני פגיעה (שאינה גורמת להמתת העץ)?
- כדי לאזן את האינטרסים הציבוריים השונים המושפעים מגיזום העץ, האם כדאי להגדיר עילת תביעה של הציבור על גיזום פוגעני של עץ בשטח ציבורי?

#### • פיקוח ואכיפה:

- בהתחשב במיעוט כוח האדם הייעודי לנושא האכיפה בתחום זה (שני פקחי הסוּרית הירוקה בכל הארץ), מהם צורכי כוח האדם הדרושים להגברה של רמת האכיפה למניעת פגיעה בעצים וכריתתם? האם אפשר להשתמש בגורמים מקצועיים או גורמי אכיפה נוספים כדי לתגבר את האכיפה בתחום זה?
- האם רצוי להגביר את האכיפה הפלילית או את רף הענישה בגין כריתת עצים?
- כיצד אפשר להעלות את גובה הקנסות ואת שיעור גבייתם כדי שיגרמו להרתעה אפקטיבית גם במקרה של עצים ששוויים רב במיוחד?