

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

המשרד להגנת הסביבה

הטיפול בפסולת בניין





הטיפול בפסולת בניין

רקע

ענף הבנייה בישראל הוא מהענפים הגדולים והחשובים במשק. פסולת בניין נוצרת משאריות של חומרים המשמשים בבנייה חדשה, בשיפוץ של מבנים קיימים ובפיתוח תשתיות או כתוצאה של הריסת מבנים ותשתיות. פסולת הבניין מורכבת מחומרים שונים, כגון בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית ולוחות בידוד. חומרים אלו ברובם אינרטיים (חומרים שאינם מגיבים לתהליכים כימיים), אך מקצתם מסוכנים, רעילים ודליקים. הטיפול בפסולת הבניין על פי דין הוא העברתה לאתר מורשה, שם היא מוטמנת או ממוחזרת לחומרי בנייה. על פי אומדני המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס), כשליש מפסולת הבניין אינה מטופלת על פי דין ומושלכת בשטחים פתוחים.

נתוני מפתח

127 מיליון ש"ח

אומדן שנתי של החיסכון ממיחזור כל פסולת הבניין בישראל

55.4%

שיעור מיחזור פסולת הבניין בישראל ב-2019

70%

היעד לשיעור מיחזור פסולת הבניין שקבע האיחוד האירופי ל-2020

6.2 מיליון טונות

כמות פסולת הבניין בישראל ב-2019

5 מיליארד ש"ח

הערכת המשרד להג"ס בשנת 2011 לגבי עלות פינוי 100 מיליון טונות פסולת בניין משטחים פתוחים

260 כ-180,000 מיליון טונות

מספר הקנסות שניתנו בכל שנת 2019 בגין עבירה של השלכת פסולת בניין ברשות הרבים

משאיות בכל שנה (יותר מ-500 ביום) שופכות פסולת בניין בשטחים פתוחים ברחבי הארץ¹

כמות פסולת הבניין שהושלכה בשטחים פתוחים ב-2019

1 לפי אומדן המשרד להג"ס.



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר 2020 - אוקטובר 2020 בדק משרד מבקר המדינה לסירווגין היבטים של הטיפול בפסולת הבניין. הבדיקה נעשתה במשרד להג"ס. בדיקות השלמה וביירוים נעשו ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), במשרד האנרגיה, ברשות החברות הממשלתיות, במינהל התכנון שבמשרד הפנים, וברשות הטבע והגנים. הבדיקה התמקדה ברגולציה על הטיפול בפסולת בניין, בנתונים הקיימים בנושא והאמורים לשמש תשומה לקבלת החלטות בו, במיחזור פסולת בניין ובפעילות האכיפה כלפי עברייני פסולת בניין שמבצע המשרד להג"ס בשיתוף משטרת ישראל וגורמים נוספים. הביקורת בדקה באופן מיוחד את הסטטוס של היבטים שמשרד מבקר המדינה העלה בארבעה דוחות קודמים שפרסם בנושא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הסדרת הטיפול בפסולת בניין באמצעות רגולציה - בשנת 2003 הטילה הממשלה על המשרד להג"ס להסדיר את הנושא, אולם הוא טרם השלים את המשימה, ושתי הצעות חוק בעניין שגיבש לא הבשילו לכדי חוק. ההסדרים שנקבעו בנושא במסגרת הליכי התכנון והבנייה אינם מעודכנים ואינם נותנים מענה לכל המקרים שבהם נוצרת פסולת בניין.

אומדן פסולת הבניין - אף שהמשרד להג"ס הפיץ נוהל מ-2016 המנחה את הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לגבי חיוב בעל היתר בנייה להמצאת הסכם פינוי פסולת, בפועל אין אחידות: ברשויות מקומיות מסוימות (לדוגמה, ראשון לציון ונתיבות) אומץ המפתח המעודכן לפי הנוהל - 20 טונות פסולת ל-100 מ"ר של בנייה למגורים, ואילו רשויות מקומיות אחרות (לדוגמה, ירושלים וקצרין) עדיין פעלו בדצמבר 2020 לפי המפתח מ-2002, כלומר 10 טונות פסולת ל-100 מ"ר של בנייה למגורים. המפתח שאימץ המשרד ב-2016 מתבסס על מחקר שפורסם לפני 16 שנה, ב-2004, ובו צוין כי המודל פותח בהתבסס על דגימה של עשרה פרויקטים בלבד וכי יש צורך לאשש ולחזק אותו.

מערכת מידע ממוחשבת - בניית מערכת מידע ממוחשבת לשימוש האתרים לטיפול בפסולת בניין, שעליה המליץ מבקר המדינה ב-2013, טרם הסתיימה בנובמבר 2020. המשרד להג"ס השלים הקמת מסד נתונים ומערכת דיווח ובקרה לפסולת בניין, אך למערכת חוברו רק כשליש מאתרי הטיפול בפסולת בניין שאמורים להתחבר אליה, ולדבריו היתר צפויים להתחבר עד סוף שנת 2021.

המלצות לעידוד השימוש בחומרים ממוחזרים - במהלך השנים נתנו גורמים שונים המלצות מפורטות בעניין עידוד השימוש בחומרי בנייה ממוחזרים ואופן ביצוע הדבר, אולם הועלה כי לגבי רובן לא גובשה החלטה בדבר יישום ההמלצה או אי-יישומה.



יישום החלטות הממשלה בעניין שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים - החלטות הממשלה מ-2003 ומ-2008 בעניין השימוש בחומרים ממוחזרים על ידי חברות ממשלתיות טרם יושמו במלואן: פעילות הצוות שהוקם לשם כך לא הובילה לגיבוש כללים למכרזים של חברות ממשלתיות, והצעת המחליטים שגיבש המשרד להג"ס, המחייבת את החברות הממשלתיות ואת השלטון המקומי בשימוש בחומרי מיחזור בהיקף 20% לפחות - טרם הועברה לאישור הממשלה. כפועל יוצא מכך, אף שהמשרד להג"ס פעל לעידוד ולהגברה של השימוש בחומרים אלה בפרויקטים לא מעטים החובה להשתמש בחומרי בנייה ממוחזרים אינה ממומשת. שיעור פסולת הבניין הממוחזרת ששווקה בישראל מסך פסולת הבניין בשנת 2019 עמד על כ-48%.

צווי ניקוי - הועלה כי במערכת המידע הממוחשבת של המשרד להג"ס (המעו"ף) אין מידע על האופן שבו טופלו צווי הניקוי, שהם אחד מאמצעי האכיפה המינהליים. כ-30% מהצווים שניתנו בשנת 2019 (47 צווים) לא מולאו בפועל על ידי הגורמים שקיבלו אותם.

מבצעי אכיפה - שיתוף הפעולה בין המשטרה הירוקה לבין משטרת ישראל התמקד במבצעים יחידים, ולא גובשה תוכנית פעולה משותפת לטיפול בעבירות השלכת פסולת לסוגיה (כולל פסולת בניין).

קנסות - סכומי הקנסות בצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - שמירת הניקיון), התש"ס-2000, נקבעו בשנת 2000 ולא עודכנו מאז. בשנים 2017 - 2019 נתן המשרד להג"ס מספר מועט של קנסות - 263 בממוצע בשנה - בגין השלכת פסולת בניין ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד מרכב מסחרי. זאת חרף הנתונים והאומדנים שלפיהם כ-180,000 משאיות בכל שנה (יותר מ-500 משאיות בכל יום) משליכות פסולת בניין בשטחים פתוחים ברחבי הארץ והזמק נאמד ביותר מ-120 מיליון ש"ח בשנה.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היוזמה של היחידה לאכיפה אזרחית במשרד המשפטים להקמת פורום בנושאי השלכה והטמנה של פסולת (לרבות פסולת בניין) באופן בלתי חוקי, הכולל את המשרד להג"ס והמשטרה הירוקה הפועלת במסגרתו, רמ"י, משטרת ישראל, הרשות לאכיפה במקרקעין והסיירת הירוקה שפועלת במסגרת רשות הטבע והגנים.

שיעור מיחזור פסולת הבניין ב-2019 (55.4% פסולת שנקלטה במתקני המיחזור ו-48% פסולת ששווקה בפועל) היה כמעט כפול משיעור הפסולת שנקלטה במתקני המיחזור ב-2014 והיה אף יותר מפי ארבעה משיעור הפסולת ששווקה באותה שנה. יצוין כי שיעור מיחזור פסולת הבניין בישראל נמוך משמעותית לעומת מדינות האיחוד האירופי, שבחלקן הוא מתקרב ל-100%.



עיקרי המלצות הביקורת

על המשרד להג"ס יחד עם הגורמים הנוספים האמורים (משרד האוצר, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ומשרד המשפטים) לפעול לפתרון הסדרת הטיפול בפסולת בניין, להשלים גיבוש של הפתרונות לכל הסוגיות ולפעול להשלמת ההסדרה החדשה הנדרשת. מוצע כי במסגרת הפעולות להסדרת הנושא וההתמודדות עם הקשיים שעוד מחייבים מענה, תיבחן האפשרות לאמץ את ההסדרים הקיימים בעניין זה בח"ל בכל הנוגע להפרדת פסולת הבניין במקור ואת ההסדרים המטילים על השלטון המקומי חלק ניכר מהאחריות לטיפול בפסולת הבניין, כנהוג למשל בספרד.



מוצע שהמשרד להג"ס, עם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, יקבעו אמצעים וכלים שבהם הרשויות המקומיות או גורמים אחרים יוכלו להשתמש כדי לצמצם ככל הניתן את האפשרות שפסולת הנוצרת מעבודות שיפוצים שאינן טעונות היתר בנייה לא תגיע כנדרש לאתרי טיפול מוסדרים - תחום שלהערכת המשרד להג"ס אחראי ליצירת כ-2.3 מיליון טונות פסולת בניין לשנה², שהם כ-37% מהכמות השנתית של פסולת הבניין.



מומלץ כי המשרד להג"ס יזום סקרים ודגימות ביישובים מרחבי הארץ בעניין הפסולת הנוצרת מהריסת מבנים, לרבות בפרויקטים של "פינוי-בינוי", ויתעד את תוצאותיהם כנדרש, כדי שיוכל לתקף את המפתח לחישוב פסולת זאת ולעדכנו, אם יהיה צורך בכך. בהתאם לתוצאות אלה מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן הצורך לעדכן את הנוהל שהתקין ב-2016, המיועד לשימושן של הוועדות לתכנון ולבנייה ולשימוש לחישוב כמות הפסולת הכללית הנוצרת מהריסת מבנים.



מומלץ כי המשרד להג"ס, עם יתר משרדי הממשלה שקשורים לנושא מיחזור פסולת הבניין, יבחנו את ההמלצות השונות בנושא ויגבשו החלטות בנושאים שלהלן: הפנמת העלויות החיצוניות הנגרמות מפעולות הכרייה והחציבה; הנחיות לגבי הריסת מבנים; הקמת מרכז מידע ומחקר לפיתוח שימושים בחומרי בנייה ממוחזרים; מינוי גורם ממשלתי מתכלל לנושא; נקיטת צעדים לעידוד הפרדה במקור של הפסולת ולשיפור איכות החומר הממוחזר.

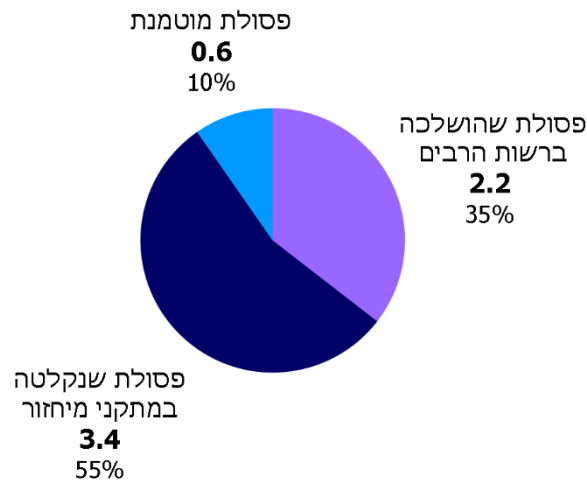


כדי להפחית את ממדי התופעה החמורה והרחבה של השלכת פסולת בניין במרחב הציבורי ובמרחב הפרטי ואת הנזקים הנגרמים מכך, על המשרד להג"ס לחזק את פעולתו ולפעול בכמה מישורים במקביל: בחינת הסדרה בעניין גובה הקנסות ונקיטת תמריצים כלכליים מתאימים; הגברת האכיפה בנושא במטרה ליצור הרתעה שתגביר את הציות לחוק; בניית בסיס נתונים בעניין מפגעי פסולת הבניין בישראל, שיהיה זמין לכלל גופי האכיפה ויעודכן מדי תקופה; חיזוק שיתוף הפעולה בין גופי המדינה השונים העוסקים באכיפה בתחום עבירות פסולת הבניין וקביעת גורם שיתאם את הטיפול בנושא.





היקפי המיחזור, ההטמנה וההשלכה של פסולת בניין בשנת 2019 (במיליוני טונות)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בשנת 2003 הורתה הממשלה למשרד להג"ס ולמשרדי ממשלה אחרים להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל במטרה לשנות את המצב הקיים, וליצור תהליך מפקח שבו מרבית פסולת הבניין תמוחזר והשאריות שייוותרו ממנה יועברו לאתרי הטמנה מוסדרים. מאז החלטת הממשלה האמורה טרם גובש פתרון מיטבי לתופעת השלכת פסולת הבניין בשטחים פתוחים: בשנת 2011 העריך המשרד להג"ס כי עד אותו מועד הושלכו בשטחים פתוחים יותר מ-100 מיליוני טונות פסולת בניין, שעלות הטיפול בהן למשק גדולה מ-5 מיליארד ש"ח. מאז הושלכו, להערכתו, מדי שנה לשטחים פתוחים כ-2 - 3 מיליוני טונות נוספות של פסולת בניין. על המשרד להג"ס, בשיתוף יתר הגורמים הממשלתיים הקשורים בנושא, לפעול להסדרת הרגולציה בתחום פסולת הבניין ולקביעת תחומי אחריות ברורים של כל אחד מהגורמים העוסקים בו - יצרן הפסולת, הרשות המקומית ומתקני הקצה לטיפול בפסולת; מומלץ כי כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, בהנהגת המשרד להג"ס, יפעלו יחד, מתוך ראייה כוללת של תחום צריכת חומרי הבנייה הממוחזרים, כדי להסיר את החסמים למיחזור פסולת הבניין ולשימוש בה, וזאת כדי לממש שינוי נדרש זה; נוסף על כך, על המשרד להג"ס לחזק את פעולות האכיפה שהוא מבצע בעצמו בתחום עבירות פסולת הבניין, ובמקביל לפעול, עם גופי המדינה השונים העוסקים באכיפה, לחיזוק שיתוף הפעולה ביניהם לשם הגברת האכיפה בנושא ומיגור התופעה.

