

# מבקר המדינה

## דוח ביקורת מיוחד

זיהום אוויר חוצה גבולות  
שמקורו בשריפת פסולת  
באזור יהודה ושומרון





# מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד

זיהום אוויר חוצה גבולות  
שמקורו בשריפת פסולת  
באזור יהודה ושומרון



ירושלים | אדר ב' התשפ"ד | מרץ 2024

מס' קטלוגי 2024-S-003

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של  
משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



## תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	المقدمة
184	Foreword
13	תקציר
31	מבוא
37	מדיניות ותוכנית ממשלתית לניהול סביבתי חוצה גבולות
42	זיהומי אוויר חוצי גבולות שמקורם בשריפת פסולת פלסטינית ביתית מעורבת ביו"ש
80	זיהומי אוויר חוצי גבולות שמקורם בשריפת פסולת אלקטרונית וציוד חשמלי ביו"ש
110	הפיקוח והאכיפה בעבירות השלכת פסולת ושריפות פסולת ביו"ש
144	טיפול מוקד החירום של המשרד להג"ס בפניות בנוגע למפגעים בישראל שמקורם בשריפת פסולת ביו"ש
152	כיבוי שריפות פסולת ביו"ש
171	שריפת פסולת באס"פים לא מוסדרים ביו"ש במהלך מלחמת חרבות ברזל
177	סיכום





## פתח דבר

תופעת שריפת הפסולת לסוגיה בידי פלסטינים באזור יהודה ושומרון (י"ש) קיימת זה כ-20 שנה וגורמת לזיהום אוויר רחב היקף המאיים על איכות חייהם ובריאותם של תושבי היישובים הישראליים והפלסטיניים ועל המערכת האקולוגית באזור. בשנים 2017 עד 2022 התרחבו והתגברו מפגעי זיהום האוויר והריח כתוצאה משריפות אלה באופן שפגע ברמה היום-יומית בחיי תושבים ישראלים ופלסטינים. בתחילת מלחמת "חרבות ברזל" אף פנו ראשי רשויות מקומיות באזור השפלה והמרכז לגורמי ממשלה שונים בתלונות על החמרה בהיקף המפגעים והנזקים הנגרמים בשל תופעה זו.

לנוכח העובדה שמדובר במפגעים מתמשכים בעלי השפעה חמורה שהמענה לה מחייב פעולה מערכתית, החלטתי לקיים בשנת 2023 ביקורת בנושא, וממצאיה מתפרסמים בדוח זה.

הנזקים הנובעים מתופעת שריפת הפסולת ביו"ש קיימים בכמה מישורים: הראשון הוא הפגיעה המשמעותית מאוד באיכות החיים של אוכלוסייה נרחבת בישראל וביו"ש. מדובר במפגעים תדירים וכבדים של זיהום אוויר, ענני עשן וריחות חריפים, שהתושבים מתלוננים עליהם כבר שנים רבות ללא קבלת מענה מעשי שיסיר או יצמצם את התופעה. השני הוא הנזק הבריאותי הפוטנציאלי לכלל האוכלוסייה, ובייחוד לאוכלוסיות פגיעות כגון ילדים, זקנים וחולים כרוניים. והשלישי הוא הביטוי הכלכלי של התופעה. לפי הערכות שביצע משרד מבקר המדינה, העלות הכלכלית של כלל נזקי זיהום האוויר שמקורו בשריפת פסולת ביו"ש ואשר יש לו השפעה חוצת גבולות (ובהם נזקי תחלואה ותמותה ונזקים לכלכלה ולחקלאות), הגיעה בשנת 2023 לסך של 0.88 מיליארד ש"ח עד כ-1.3 מיליארד ש"ח לפחות. בתרחיש של "המשך עסקים כרגיל" העלויות המצטברות עקב זיהום אוויר זה בשנים 2023 עד 2030 צפויות להסתכם בכ-9.1 מיליארד ש"ח (לאחר היוון).

ממצאי דוח ביקורת זה משקפים תמונת מצב עגומה של כשל רב שנים בכל הנוגע למניעת שריפת פסולת ביו"ש ולטיפול בנזקיה בידי הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר, והם מדגישים את הצורך בנקיטת פעולה דחופה למיגור תופעה זו, תוך הסרת החסמים והכשלים שהביאו להתמשכותה והתגברותה. בביקורת הועלה כי לא גובשו מדיניות ותוכנית ממשלתית לטיפול במפגעים סביבתיים חוצי גבולות שמקורם ביו"ש; אין גורם מתכלל שלו הוענקה הסמכות להוביל את הטיפול הממשלתי בנושא; לא קודמו פרויקטים תשתיתיים סביבתיים לטיפול מוסדר בפסולת מעורבת ובפסולת אלקטרונית ביו"ש; וקיימת חולשה בתיאום הפעולות ובשיתוף המידע בין הגורמים הממשלתיים העוסקים בין השאר בפיקוח ואכיפה בתחום עבירות השלכת הפסולת ושריפתה ביו"ש ובטיפול בתלונות הציבור בנושא זה.

יצוין כי ביוני 2023, במהלך הביקורת הנוכחית, כשש שנים לאחר שמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת ליבה של ממשלת ישראל בדוח ביקורת אחר לצורך בגיבוש מדיניות ממשלתית לניהול סביבתי חוצה גבולות, קיבלה הממשלה החלטה להקים צוות בין-משרדי שיוביל עבודת מטה לגיבוש מדיניות זו וכן יכין תוכנית לטיפול במפגעי פסולת ביו"ש ויגיש את המלצותיו לממשלה. הצוות הוקם והחל בפעילותו באוגוסט 2023, אך הוא פעל לסירוגין, ורק לאחרונה חזר לפעול ברציפות.

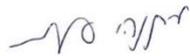
על כלל הגורמים והגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי הסביבה ביו"ש, ובכלל זה הצוות הבין-משרדי, לחתור בנמרצות לסגירת הפערים שהתהוו בטיפול בנושא במשך שנים כה רבות. עליהם לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה ומידע לגיבוש ויישום של ארגז כלים אופרטיבי שייתן מענה לבעיות

השורש בנושא ויכלול, בין היתר, בניית תשתיות וגיבוש פתרונות קצה לשריפה מוסדרת של פסולת לסוגיה ביו"ש וכן קביעת כלי פיקוח ואכיפה מוגברים לטיפול בתופעת שריפת הפסולת באתרים לא מוסדרים ביו"ש.

זיהומים סביבתיים, מטבעם, עיוורים לקיומם של גבולות שנקבעו בידי האדם ואינם מוגבלים לתחומם של יישובים פלסטיניים או ישראלים. המצב הגיאופוליטי, הסכסוך המתמשך בין ישראל לרשות הפלסטינית ופיצול השליטה בשטח מקשים את הטיפול במפגעים סביבתיים חוצי גבולות ומציבים אתגר של ממש לפני כל הגורמים האחראים לכך. בתוצרי ביקורת זו, הכוללים תשתית ידע מבוססת ומקיפה והמלצות אופרטיביות לטיפול יעיל בתופעת זיהום האוויר חוצה הגבולות שמקורה בשריפת פסולת לסוגיה ביו"ש, יש כדי לסייע באופן ניכר ומהותי לגורמי הממשלה השונים, לרבות הצוות הבין-משרדי, לטפל בנושא זה ובזיהומים חוצי גבולות נוספים, דוגמת זיהומי קרקע ומים; עליהם לעשות כן ולדאוג כי זיהומים אלו אכן יטופלו כראוי.

על השרה להגנת הסביבה ועל השר הנוסף במשרד הביטחון (האחראי ליחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים וליחידת המינהל האזרחי) לממש את האחריות והסמכות הנתונות בידיהם ולטפל בהקדם, באופן יעיל ומיטבי, מתוך ראייה רב-מערכתית מתכללת ורחבה, בתופעת שריפת הפסולת לסוגיה ביו"ש, למען הפסקת זיהום האוויר והנזקים רבי השנים הנגרמים ממנו לתושבים הישראלים והפלסטינים משני צידי קו התפר.

משרד מבקר המדינה בראשותי רואה חשיבות רבה בטיפול במוקדי זיהום סביבתיים, והוא ימשיך לעקוב אחר נושא זה ולבצע בו ביקורות מתוך הבנת הקשר הישיר בין השמירה על הסביבה ובין שיפור איכות חייהם ובריאותם של אזרחי המדינה ותושביה.



**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב' התשפ"ד, מרץ 2024



## المقدمة

إن ظاهرة حرق النفايات بأنواعها من قبل الفلسطينيين في منطقة يهودا والسامرة موجودة منذ حوالي 20 عامًا وتسبب تلوثًا للهواء على نطاق واسع يهدد جودة حياة وصحة سكان المستوطنات الإسرائيلية والفلسطينية والنظام البيئي في المنطقة. في الأعوام من 2017 إلى 2022، توسعت وتزايدت مخاطر تلوث الهواء والروائح نتيجة لهذه الحرائق مما أثر سلبًا على حياة السكان الإسرائيليين والفلسطينيين على المستوى اليومي. في بداية حرب "السيوف الحديدية"، توجّه حتى رؤساء سلطات محلية في منطقتي الشفيلا والمركز إلى مختلف الهيئات الحكومية بشكاوى حول تفاقم حجم المخاطر والأضرار التي تسببها هذه الظاهرة.

نظرًا لكون هذه المخاطر مستمرة وذات تأثير وخيم، وتتطلب الاستجابة لها إجراءات نظامية منهجية، فقد قررت إجراء رقابة حول الموضوع في عام 2023، ويتم نشر نتائجها في هذا التقرير.

الأضرار الناجمة عن ظاهرة حرق النفايات في يهودا والسامرة موجودة على عدة مستويات: الأول هو الضرر الكبير للغاية الذي لحق بجودة حياة عدد كبير من السكان في إسرائيل وفي يهودا والسامرة. يدور الحديث حول مخاطر متكررة وخطيرة تتمثل في تلوث الهواء وسُحُب الدخان والروائح الكويّة، والتي يشكو منها السكان منذ سنوات طويلة دون أن يحصلوا على استجابة عملية من شأنها إزالة الظاهرة أو الحد منها. والمستوى الثاني هو الأضرار الصحية المحتملة على جميع السكان، وخاصة على الفئات السكانية الضعيفة والمعرضة للإصابة مثل الأطفال والمسنين والمصابين بأمراض مزمنة. والمستوى الثالث هو التعبير الاقتصادي عن الظاهرة. ووفقا لتقديرات مكتب مراقب الدولة، فإن التكلفة الاقتصادية لجميع أضرار تلوث الهواء الناجمة عن حرق النفايات في يهودا والسامرة والتي لها تأثير عابر للحدود (بما في ذلك الأضرار الناجمة عن الأمراض والوفيات والضرر الذي يلحق بالاقتصاد والزراعة) وصلت في عام 2023 من ما مجموعه 0.88 مليار شيكل إلى حوالي 1.3 مليار شيكل على الأقل، وفي سيناريو "الاستمرار بالعمل كالمعتاد"، من المتوقع أن تصل التكاليف التراكمية الناجمة عن تلوث الهواء في الأعوام 2023 إلى 2030 إلى حوالي 9.1 مليار شيكل (بعد رسملة الأموال).

تعكس نتائج تقرير الرقابة هذه حالة قاتمة لسنوات طويلة من الفشل فيما يتعلق بمنع حرق النفايات في يهودا والسامرة ومعالجة أضرارها من قبل الهيئات الحكومية المعنية، وتؤكد على ضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة للقضاء على هذه الظاهرة، مع إزالة العوائق والإخفاقات التي أدت إلى استمرارها وتزايدها، وتبين من الرقابة أنه لم تتم بلورة وصياغة سياسة وخطة حكومية للتعامل مع المخاطر البيئية العابرة للحدود والتي مصدرها من يهودا والسامرة؛ لا توجد جهة شاملة مُنحت صلاحية قيادة معالجة وتعامل الحكومة مع القضية. لم يتم الترويج لمشاريع بنية تحتية بيئية للمعالجة المنظمة للنفايات المختلطة والنفايات الإلكترونية في يهودا والسامرة؛ وهناك ضعف في تنسيق الإجراءات وتبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية التي تتعامل، بين أمور أخرى، مع الإشراف والمراقبة وتنفيذ القانون في مجال جرائم رمي وحرق النفايات في يهودا والسامرة وفي التعامل مع شكاوى الجمهور في هذا الشأن.

תגדר الإشارة إلى أنه في حزيران/يونيو 2023، خلال الرقابة الحالية، بعد حوالي ست سنوات من لفت مكتب مراقب الدولة انتباه الحكومة الإسرائيلية في تقرير رقابة آخر إلى الحاجة إلى صياغة وبلورة سياسة حكومية لإدارة بيئية عابرة للحدود، اتخذت الحكومة قرارًا بتشكيل طاقم عمل مشترك بين الوزارات ليقود عمل مقر لبلورة هذه السياسة وسيقوم الطاقم أيضًا بإعداد خطة لمعالجة مخاطر النفايات في יהודה والسامرة وسيقدم توصياته إلى الحكومة. لقد تم إنشاء الطاقم وبدأ بأشطته في آب/أغسطس 2023، ولكنه عمل بشكل متقطع، ولم يعد للعمل بشكل مستمر ومتواصل إلا مؤخرًا.

يجب على جميع الأطراف والهيئات الحكومية التي تتعامل مع القضايا البيئية في יהודה والسامرة، بما في ذلك الطاقم المشترك بين الوزارات، أن تسعى جاهدة لسد الثغرات التي نشأت في معالجة هذه القضية لسنوات عديدة. ويجب أن تعمل بالتنسيق وبالتعاون وتبادل المعلومات لتشكيل وتنفيذ مجموعة أدوات عمل فعالة تستجيب للمشاكل الجذرية المتعلقة بهذه القضية والتي تشمل، من بين أمور أخرى، بناء بنية تحتية وصياغة حلول شاملة لموضوع الحرق المنظم للنفايات بأنواعها في יהודה والسامرة، بالإضافة إلى إنشاء أدوات إشراف ورقابة وإنفاذ متزايد للقانون للتعامل مع ظاهرة حرق النفايات في المواقع غير المنظمة في יהודה والسامرة.

التلوثات البيئية بطبيعتها لا تبصر وجود حدود رسمها الإنسان وهي لا تقتصر على مناطق البلدات الفلسطينية أو الإسرائيلية. إن الوضع الجيوسياسي، والصراع المستمر بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية، وتجزئة السيطرة على الأراضي، يجعل من الصعب التعامل مع المخاطر البيئية العابرة للحدود، وبشكل تحديا حقيقيا لجميع الأطراف المسؤولة عن ذلك. إن نتائج هذه الرقابة، والتي تتضمن اعداد بنية معلوماتية راسخة وشاملة وتوصيات عملية لمعالجة فعالة لظاهرة تلوث الهواء العابرة للحدود التي تنشأ من حرق النفايات في منطقة יהודה والسامرة، لديها القدرة على إحداث تغيير ملحوظ ومساعدة الهيئات الحكومية المختلفة بشكل كبير، بما في ذلك الطاقم المشترك بين الوزارات، في التعامل مع هذه القضية وغيرها من مشاكل التلوث العابرة للحدود، مثل تلوث التربة والمياه، ويجب على هذه الهيئات أن تفعل ذلك وأن تضمن معالجة هذه التلوثات بشكل صحيح.

يتوجب على وزيرة حماية البيئة وعلى الوزير الإضافي في وزارة الدفاع (المسئول عن وحدة تنسيق أعمال الحكومة في مناطق יהודה والسامرة ووحدة الإدارة المدنية) ممارسة المسؤوليات والصلاحيات الممنوحة لهما ومعالجة ظاهرة حرق النفايات في יהודה والسامرة في أسرع وقت ممكن، بطريقة فعالة ومثالية، ومن وجهة نظر شاملة وواسعة ومتعددة الأنظمة، وذلك من أجل وقف تلوث الهواء



والأضرار التي يسببها هذا التلوث لسنوات عديدة للإسرائيليين والفلسطينيين المقيمين على جانبي خط التماس.

يرى مكتب مراقب الدولة برئاسة أهمية كبيرة في معالجة بؤر التلوث البيئي، وسيواصل مراقبة هذه القضية وإجراء عمليات الرقابة عليها، مع فهم العلاقة المباشرة بين حماية البيئة وتحسين جودة الحياة والصحة لمواطني الدولة والمقيمين فيها.

**متياهو أنجلمان**

مراقب الدولة  
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس، آذار 2024

