



אוויר חם

ניתוח נתוני אכיפת חוק אוויר נקי
בשנים 2023 - 2024

דבר המנכ"ל

שנה לאחר פרסום הדו"ח הראשון על אכיפת חוק אוויר נקי, אנו מציגים את הדו"ח השני בסדרה - דו"ח המספק תמונת מצב עדכנית, מצביע על מגמות שיפור ניכרות, ומבליט את הכשלים המרכזיים שעדיין מעכבים הגנה מלאה על בריאות הציבור. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, זיהום האוויר בישראל מוביל לכ-5,500 מקרי מוות בשנה. זהו אחד מגורמי התמותה המשמעותיים והנמנעים ביותר במדינה, והיקפו גבוה ממספר חללי תאונות הדרכים ומלחמת חרבות ברזל גם יחד.

חוק אוויר נקי, שנחקק ב-2008, נועד להוות כלי מרכזי בהתמודדות עם איום בריאותי זה. אולם בשנים האחרונות ניכרת שחיקה ביישום החוק: מחסור בנהלים ובתשתיות ידע, פערי עבודה בין המחוזות למטה, היעדר תורת אכיפה סדורה, וכן ניסיונות להחליש את סמכויות המשרד - כל אלה פוגעים ביכולת המדינה לצמצם את הזיהום באופן מובנה ומתמשך.

הדו"ח הנוכחי מצביע על שיפור מבורך במספר תחומים, ובהם שיתוף פעולה רחב יותר בין המחוזות, הרחבת השקיפות ושימוש מוגבר בכלים רגולטוריים קיימים. עם זאת, מניתוח מידע שהתקבל מכוח חוק חופש המידע ומשיחות עומק עם גורמי מקצוע עולה כי השיפור אינו מספק. כמי שפעלו בעשורים האחרונים לקידום מדיניות סביבתית ולהגנה על בריאות הציבור - מהמאבק לסגירת בתי הזיקוק בחיפה ועד לחיזוק מערכי הניטור והרגולציה - אנו מבקשים להציב בפני הציבור ומקבלי ההחלטות תמונת מצב שקופה ובהירה. זהו הרגע להעריך את מגמת השיפור, אך גם להציב זרקור על הפערים העמוקים שעדיין מונעים עמידה אמיתית ביעדי החוק.

כשלים אלו משקפים את סדרי העדיפויות שמובילה השרה להגנת הסביבה, עידית סילמן. האחריות המיניסטרילית למצבו של המשרד מוטלת על כתפיה, ודווקא בעת הזו ניכר כי המשרד תחת הנהגתה מתקשה לבסס מעמד עצמאי וחזק אל מול הלחצים הפוליטיים והכלכליים. היעדר הגיבוי הנדרש לדרגים המקצועיים, לצד החוסר בקידום תהליכי עומק רגולטוריים, מעלים סימני שאלה קשים באשר ליכולתה של השרה להוביל את המשרד למימוש ייעודו המרכזי: הגנה בלתי מתפשרת על בריאות הציבור.

אנו מקווים כי הדו"ח יסייע למשרד להגנת הסביבה להשלים את עבודת המטה החסרה, לגבש תורת אכיפה עדכנית, לחזק את שיתוף הפעולה בין המחוזות ולהבטיח יישום אפקטיבי של תוכניות העבודה. חיזוק משמעותי של התקציב והיכולות המקצועיות הוא תנאי בסיסי ליכולת המשרד להפעיל את סמכויות החוק במלואו, ולהבטיח את זכותם של תושבי ישראל לסביבה בריאה, נקייה ומוגנת. דו"ח זה הוא עדות למחויבותנו: להציב את בריאות הציבור והסביבה בראש סדר העדיפויות הלאומי, ולהבטיח שאיכות האוויר בישראל תשתפר לאורך כל השנה ובכל חלקי המדינה.

תוכן עניינים

03	עיקרי הממצאים
06	מבוא
09	פרק 1: עיצומים כספיים
15	פרק 2: צווים מנהליים
17	פרק 3: תיקי חקירה וכתבי אישום
21	פרק 4: כשלים מערכתיים בשימור ידע והצגתו לציבור
22	המלצות מדיניות
25	נספחים

עיקרי הממצאים

איסוף מידע

דו"ח "אוויר חם" (2024) חשף ליקויים מערכתיים חמורים במשרד להגנת הסביבה, כפי שעלו מתשובות לבקשות חופש מידע:

- אין מערכת אחידה לאיסוף ושימור מידע.
- הזנה ידנית לא עקבית במחוזות.
- חוסר יכולת לשלוח מידע בסיסי לפי פרמטרים.
- אובדן נתונים היסטוריים.
- היעדר ניתוח נתונים שוטף או רב-שנתי.

ציטוטים מהתשובות:

- "אין נתונים מסודרים בעניין זה... דה פקטו הנתונים אינם קיימים".
- "הנתונים נשמרים באקסלים, המוזנים ידנית על ידי מתמחים".

עם זאת, בשנים 2023-2024 חל שיפור:

- המשרד הצליח להפיק פילוחים לפי מחוזות ולא רק ברמה ארצית.
- עדיין קיימות מגבלות באכיפה הפלילית - המידע נשלף ידנית, חלקי ולא תמיד אמין.

היעדר תשתית לניהול ידע מונע מהמשרד לזהות מגמות, להעריך אפקטיביות אכיפה, ולגבש מדיניות מבוססת נתונים.

עיצומים כספיים

- הליך מסורבל וכפול - שישה שלבים אשר כוללים שני שימועים ושתי החלטות (מחוז ומטה), היוצרים עומס תהליכי ומשפטי, עיכובים וירידה במוטיבציה להטיל עיצומים.

- **ירידה חדה בהודעות על כוונה לעיצום -** מ-18 בשנת 2020 ל-3 בלבד ב-2024 (צניחה של 83%).
- **פערים בין מחוזות -** מחוז חיפה מטיל עיצומים באופן משמעותי מעל חלקם היחסי של מקורות הפליטה במחוז; שאר המחוזות כמעט ולא מטילים כלל; מאז 2017 תל אביב וירושלים לא הטילו אף עיצום.
- **סכומים גבוהים ב-2024 -** היקף שנתי שיא של כ-35 מיליון ₪, בעיקר בזכות שני עיצומים חריגים על כרמל אולפנים ובית הזיקוק באשדוד.

צווים מנהליים

- **היקף שימוש נמוך -** המשרד להגנת הסביבה הטיל 47 צווים בלבד (מכוח סעיף 45 לחוק אוויר נקי) בשנים 2017-2024. מדובר בפחות מ-6 בשנה בממוצע, עם תנודתיות גבוהה בין השנים.
- **במחוזות מרכז, ירושלים ות"א -** רק צו אחד בכל מחוז לאורך 2017-2024.

תיקי חקירה וכתבי אישום

- **בעיות מידע חמורות -** גם השנה המשרד התקשה לספק נתונים אמינים על אכיפה פלילית; המידע הוצא בבדיקה ידנית וחלקית, ועלול לא לשקף את מלוא התמונה.
- **תיקי חקירה -** בין 2015-2024 נפתחו 44 תיקים (כ-4 לשנה בממוצע). שיא: 16 תיקים ב-2016; שפל: תיק אחד בלבד ב-2022. מחוז חיפה בולט עם 43% מהתיקים.
- **כתבי אישום -** באותה תקופה הוגשו 25 כתבי אישום (ממוצע 2.5 לשנה). רובם במחוז חיפה (68%).
- **ישנה עלייה של 50% במספר כתבי האישום שהוגשו על הפרת חוק אוויר נקי בשנים 2023-2024 לעומת 2021-2022.**

המלצות מדיניות

על מנת לטפל בפערים העולים מהדו"ח, מגמה ירוקה ממליצה על כמה צעדי מדיניות מצד המשרד:

1. גיבוש תורת אכיפה משרדית -

לפי דו"ח מבקר המדינה, העבודה על גיבוש תורת אכיפה משרדית לא הסתיימה כבר מעל 22 שנה. על המשרד לסיים את גיבוש תורת האכיפה שלו עד סוף הרבעון הראשון של 2026 ולהציגו להערות הציבור ולאשרו עד למחצית שנת 2026.

2. צמצום הליך הטלת העיצומים הכספיים -

- יש לצמצם ככל הניתן את מעורבות המטה בתהליך ולאפשר עצמאות למחוזות. לעמדתנו יש לצמצם את ההליך לשלושה שלבים בלבד, לפי חוק אוויר נקי:
- הודעה על כוונה להטלת עיצום כספי (סעיף 50) - תתקבל במחוז.
 - שימוע למפר (סעיף 51) - יתקיים במשותף למחוז ולמטה בעת הצורך.
 - קבלת החלטה - עיצום או אסדרה - בשיתוף פעולה בין המחוז למטה.

3. גיבוש נהלי איסוף ופרסום לציבור של מידע על אכיפה -

על המשרד לגבש נהלים בדבר איסוף, עיבוד ושימור מידע על אכיפת זיהום אוויר מן המחוזות. כמו כן, על המשרד לאפיין מערכת שליטה מרכזית ולהטמיעה ככלי ניהולי של אגף איכות אוויר במשרד. בנוסף על המשרד לגבש נוהל לפרסום דו"ח שנתי של סיכום פעולות אכיפה מכוח חוק אוויר נקי לטובת מעקב פנימי ופרסום לציבור.

4. תעדוף הקמת צוות תביעה פנימית -

המשרד מעסיק תובעים חיצוניים המונחים על ידי לשכתו המשפטית. על המשרד לתעדף בדיוני התקציב הקמת תביעה פנימית תוך הגדלת בסיס התקציב.

5. בדיקה בנושא אחוז המימוש של עיצומים כספיים -

בעקבות אחוז המימוש הנמוך במיוחד של הודעות על עיצומים כספיים לכדי עיצומים בפועל יש לבצע בדיקה פנימית בנושא ולפרסם את תוצאות הבדיקה לציבור.

6. פרסום דו"ח פעילות אכיפה שנתי -

לשם ביצוע מעקב יעיל על פעילות האכיפה, על המשרד לגבש נוהל שנתי לפרסום של דו"ח שנתי שיסכם את פעילות האכיפה שהתבצעה בכל שנה. על הדו"ח להיות מפורסם לציבור.

מבוא

בינואר האחרון משרדי הגנת הסביבה והבריאות פרסמו את הערכתם לתמותה המוקדמת בישראל כתוצאה מזיהום אוויר. הדוח מצא כי זיהום האוויר הכבד בישראל גורם למותם של יותר מ-5,500 איש מדי שנה.¹ מדובר בהערכה הגבוהה יותר מפי שניים מהערכה קודמת של ארגון OECD.² דו"ח נוסף של מכון טאוב מצא כי רמות החשיפה לזיהום האוויר גבוהות ב-39% מהממוצע ב-OECD, ופי שניים מאלו שבארה"ב, בריטניה ודנמרק.³ על פי הערכות המשרד להגנת הסביבה, העלות החיצונית של זיהום אוויר בישראל נאמדת בכ-37 מיליארד שקלים בשנה.⁴ כדי להתמודד עם זיהום האוויר הגבוה בישראל, נחקק ב-2008 חוק אוויר נקי. החוק נועד להגן על בריאות הציבור והסביבה באמצעות קביעת תקנים, מנגנוני פיקוח ואכיפה, במטרה לצמצם את זיהום האוויר ולשפר את איכות האוויר בישראל.

לצד התועלת הסביבתית והבריאותית, חוק אוויר נקי טומן בחובו תועלת כלכלית משמעותית עבור קופת המדינה ביחס של 1:3. כך, על פי ניתוח שערך המשרד להגנת הסביבה ב-2018, על כל שקל שהמדינה מוציאה על יישום ואכיפת החוק, היא מרוויחה שלושה שקלים בחזרה.⁵

בשנת 2023 פרסם מבקר המדינה דו"ח מעקב על המשרד ובו פירט את מחדלי האכיפה הסביבתית שבאחריות המשרד.⁶ בין היתר מצא המבקר כי 60% מהמפגעים המהותיים המתועדים לא טופלו באמצעי אכיפה (עלייה של 11% בהשוואה לדו"ח הקודם ב-2019); היתה ירידה של 44% בפיקוח על מפעלים מזהמים; וכן המשרד לא קבע מדיניות אכיפה סביבתית, לרבות תורת אכיפה, וכי לא בנה נהלי עבודה ברורים ויעדי אכיפה שנתיים.

בתגובה לממצאים החמורים, מגמה ירוקה פרסמה את נתוני האכיפה של חוק אוויר נקי בין השנים 2015-2022, כפי שהתקבלו מהמשרד בבקשת חופש מידע. דו"ח זה כולל עדכון לדו"ח הקודם, כולל נתוני האכיפה של השנים 2023 ו-2024. דו"ח זה ינתח את הממצאים מהדו"ח הקודם תוך הוספת נתוני השנים 2023-2024 והשוואתם.

תחת כוח באשקלון
צילום: MILNER MOSHE, לע"מ

1. לוי, א' וקרקיס, א'. (2025, ינואר). השפעות בריאותיות של זיהום אוויר בישראל - תמותה מוקדמת ואובדן שנות חיים. משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה.

2. OECD (2023), OECD Environmental Performance Reviews: Israel 2023, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0175ae95-en>.

3. אשכנזי, ש'. (2022, דצמבר). "מכון טאוב: התמותה מזיהום אוויר בישראל צפויה לעבור את הממוצע ב-OECD". כלכליסט.

4. המשרד להגנת הסביבה. (2025, אוגוסט). מרשם פליטות לסביבה דו"ח שנתי.

5. המשרד להגנת הסביבה. (2018, יולי). מצינים עשור לחוק אוויר נקי: כל שקל שמשקיעים המפעלים מניב תועלת של 3 שקלים לציבור ולכלכלה.

6. מבקר המדינה. (2023, מאי). אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב.

דו"ח זה כולל את הנתונים הגולמיים אשר התקבלו מהמשרד בכל אחד מהמחוזות: צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום.

הדו"ח מתמקד בניתוח השימוש בכלי האכיפה הסביבתיים העומדים לרשות המשרד: עיצומים כספיים, פתיחת תיקי חקירה, הגשת כתבי אישום והוצאת צווים מנהליים.

היתרי פליטה בישראל

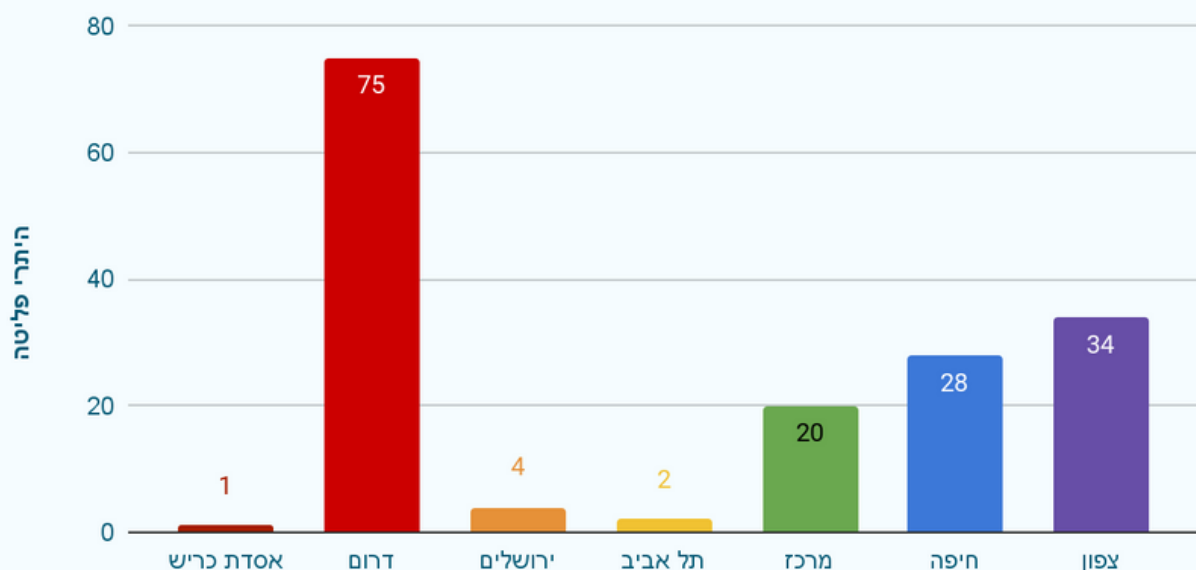
היתר פליטה הוא רישיון הניתן על ידי המשרד להגנת הסביבה למפעלים ולתעשיות הפולטות חומרים מזהמים לאוויר.

ההיתר קובע את התנאים המדויקים שבהם המפעל רשאי לפעול, ומפרט את הכמות המרבית של כל מזהם שמותר לו לפלוט. התנאים יכולים לכלול מגוון רחב של דרישות, כמו שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, דרישות העברת ושיקוף נתונים, הגבלה על שעות פעילות ועוד. כל מפעל בענף התעשייה המנוי בתוספת השלישית לחוק מחויב בהיתר. כל מפעל שחייב בהיתר פליטה נקרא מקור פליטה.

המשרד להגנת הסביבה מקיים את הפיקוח והאכיפה עליו ביחס לדרישות ההיתר.

להלן פילוח מספר היתרי הפליטה (עבור כל מקור פליטה), בכל אחד ממחוזות המשרד לשנת 2024: 75 במחוז דרום, 34 במחוז צפון, 28 במחוז חיפה, 20 במחוז מרכז, 4 במחוז ירושלים, 2 במחוז תל אביב ועוד אחד במים הכלכליים של ישראל - אסדת כריש (ללא שיוך מחוז). המשרד מסר ביחס לשנת 2023 כי לא חודשו בשנה זו 9 היתרי פליטה אך לא צוין באילו מחוזות: "אי-החידוש נבע ממגוון נסיבות, לרבות צמצום היקף פעילות המפעלים אל מתחת לרף המחייב בהיתר, סגירת מפעלים או קווי ייצור, וכן מקרים שבהם חלה התמשכות בטיפול בחידוש ההיתר מצד גורמי המקצוע במשרד."

היתרי פליטה לפי מחוז 2024



טבלה 1

היתרי פליטה לפי מחוז לשנת 2024

היתרי פליטה לפי מחוז 2024						
אסדת כריש	דרום	ירושלים	תל אביב	מרכז	חיפה	צפון
1	75	4	2	20	28	34

6. תמונת המצב של כמות היתרי הפליטה בכל מחוז היא לפי שנת 2024, שנת פרסום דו"ח זה.

פרק 1: עיצומים כספיים

לדעת המשרד, עיצומים כספיים הם כלי יעיל שמרתיע חברות מזהמות.⁷ עיצום כספי מוטל על מקור הפליטה במקרה של הפרת החוק. לפני שהמשרד מטיל עיצום כספי, הוא שולח התראה על כוונתו להטיל עיצום כספי לפי סעיף 50 לחוק. כך, בעל מקור הפליטה יכול להביע את עמדתו על העיצום. רק לאחר מכן המשרד מוסמך להטיל את העיצום בפועל.

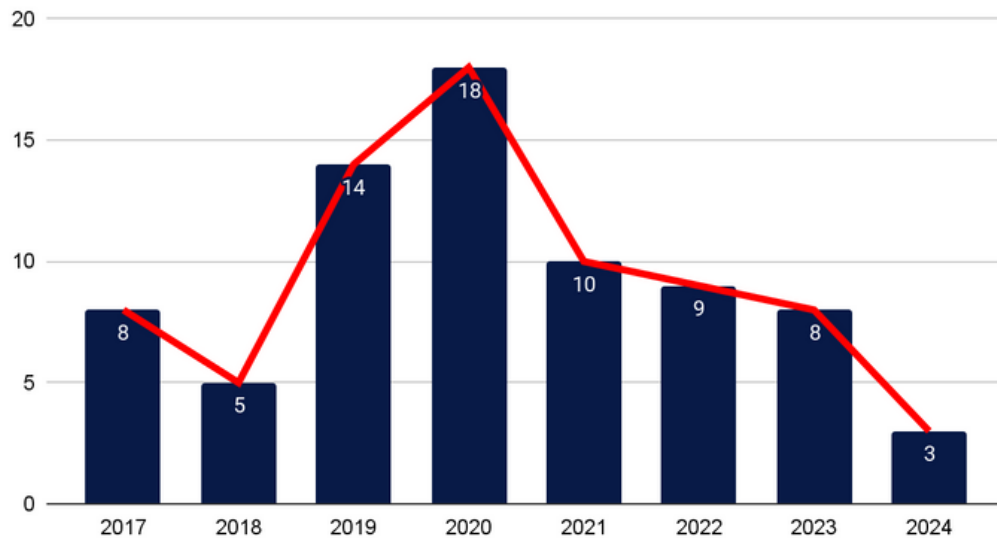
מפגישות שקיימנו עם מחוזות המשרד לאחר הוצאת "דו"ח אוויר חם" בשנת 2024, עולה כי הטלת עיצום כספי כוללת בפועל שישה שלבים, חלקם נעשים במטה וחלקם במחוז:

1. התרעה על עיצום (מחוז);
2. שימוע למפר (מחוז);
3. החלטה על אסדרה או המלצה לעיצום (מטה);
4. הודעה על כוונה להטיל עיצום (סעיף 50 לחוק אוויר נקי, מטה);
5. שימוע נוסף למפר (סעיף 51, מטה);
6. הטלת עיצום או קביעת אסדרה (מטה).

על פי עדויות גורמי המקצוע, ההליך המורכב יוצר פקק בייעוץ המשפטי ומוביל לחוסר מוטיבציה להטיל עיצומים. חשוב לומר כי המבנה הקיים יוצר כפילויות מיותרות: התרעה וכוונה נשלחות פעמיים; שני שימועים מתקיימים; והחלטות מדיניות מתקבלות פעמיים - הן במחוז הן במטה. כפילויות אלו מעכבות את ההליך, פוגעות באוטונומיה המקצועית של המחוזות, ומכבידות על המנגנון המשפטי והמקצועי.

בין 2020 ל-2024 נרשמה ירידה עקבית בכמות ההודעות על הכוונה להטיל עיצום כספי (שלב 4 בתהליך, שמתרחש במטה המשרד). ב-2020 ניתנו 18 הודעות, ב-2021: 10, ב-2022: 9, ב-2023: 8 וב-2024: 3 בלבד. בשנה זו מדובר במספר הנמוך ביותר של הודעות מאז תחילת אכיפת החוק. בין 2020 ל-2024 הייתה ירידה של 83%.

ההודעות על כוונה להטיל עיצום כספי (סעיף 50)



עיצומים כספיים

קשה לדעת איזה הודעות על הכוונה להטיל עיצום הפכו לעיצום כספי בפועל.

יכול לקרות מצב בו, למשל, ההודעה ניתנת בשנה אחת ואולם העיצום עצמו מוטל בשנה החולפת (או שאכן לא הוטל בפועל). יש לציין כי על פי נהלי המשרד עצמו, כפי שהובאו בדו"ח מבקר המדינה, משך ההליכים המנהליים לא אמור לקחת מעל מספר חודשים⁸. לכן, על אף שחלה ירידה דומה במספר העיצומים הכספיים לבין ההודעות על הכוונה להטלתם בין 2020 ל-2024, בשנת 2024 דווקא חלה עלייה משמעותית במספר העיצומים בהשוואה ל-2023. הוטלו 11 עיצומים בשנת 2020, 6 ב-2021, 5 ב-2022, 2 ב-2023 ו-8 ב-2024.

בהשוואה בין אחוז העיצומים שהוטלו במחוז מסוים לבין כל המחוזות (ובכל השנים), לבין אחוז היתרי הפליטה באותו מחוז, מחוזות חיפה ומרכז מצטיינים עם פער חיובי של 26% ו-11% בהתאמה. הפער במחוזות צפון ובמיוחד דרום הוא דווקא שלילי; 8% ו-26% בהתאמה. אבל הנכשלים ביותר הם מחוזות ירושלים ותל אביב, שמשנת 2017 לא הטילו עיצומים כספיים כלל.

ככלל, ישנה בעייתיות בניתוח מספר ההתראות לפני עיצום כספי אל מול ההתרעות בפועל, אשר יכולה לנבוע מכך שחלק מן ההתרעות ניתנות בשנה אחת ואולם העיצום עצמו מוטל בשנה החולפת. לכן, בדו"ח הקודם בחנו את ממוצע המימוש של עיצומים כספיים בטווח השנים של 2017-2022.

נמצא כי רק 57.8% מהתראות לפני עיצום מתממשות לכדי עיצום בפועל.

כעת, כאשר הוספנו את נתוני השנים 2023-2024 ניתן לראות כי אחוז המימוש עלה רק בכ-5% ל-62.2%.

הסבר לכך יכול להיות שניתנו התראות על עיצומים כספיים בשנת 2024 ואולי חלקם ניתנו בפועל רק בשנת 2025 (או שאכן לא הוטלו בפועל). יש לציין כי על פי נהלי המשרד עצמו, כפי שהובאו בדו"ח מבקר המדינה, אשר מחייבים את כלל גופי המשרד - **משך ההליכים המנהליים לא אמור לקחת מעל מספר חודשים.**⁹

טבלה 2

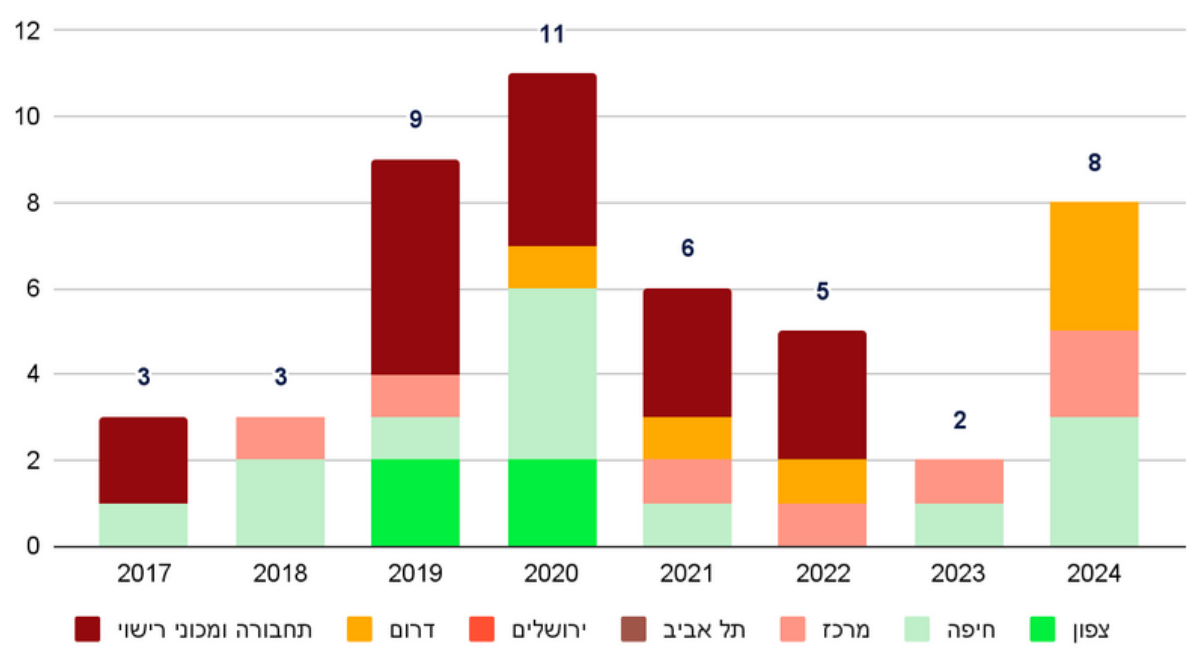
הודעות על כוונה להטיל עיצום בכל המחוזות 2017-2024:

הודעות על כוונה להטיל עיצום כספי (סעיף 50)	
שנה	הודעה
2017	8
2018	5
2019	14
2020	18
2021	10
2022	9
2023	8
2024	3

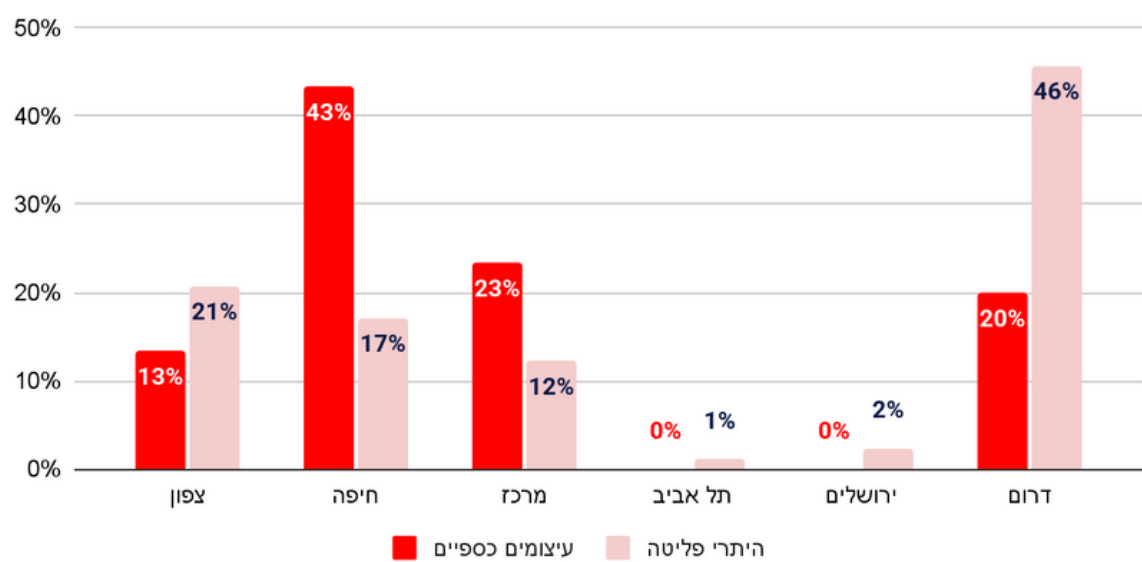
שנה	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום
2023		1	4			3
2024		2				1

9. ראה הערה 6.

עיצומים כספיים לפי מחוז



עיצומים כספיים על מקורות פליטה בהשוואה לאחוז היתרי פליטה בכל מחוז



טבלה 3

עיצומים כספיים שניתנו בפועל בכל המחוזות 2017-2024 (כולל תחבורה ומכוני רישוי):

עיצומים כספיים								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני רישוי	
2017		1					2	3
2018		2	1					3
2019	2	1	1				5	9
2020	2	4				1	4	11
2021		1	1			1	3	6
2022			1			1	3	5
2023		1	1					2
2024		3	2			3		8
	4	13	7	0	0	6	17	47

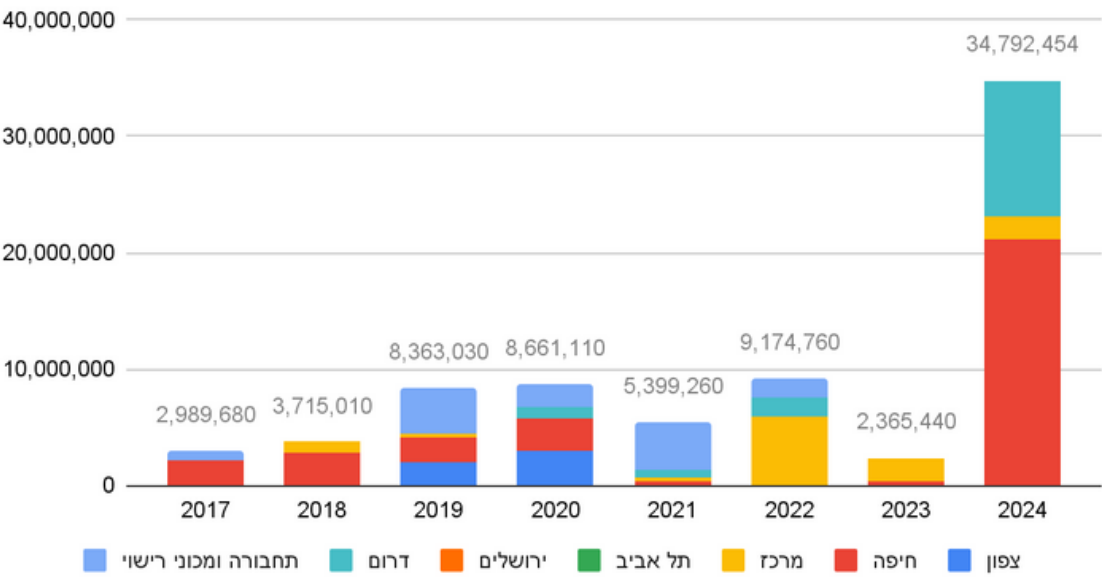
סכום העיצומים הכספיים

בין 2017 ל-2022 לא חל שינוי משמעותי בהיקף סכום העיצומים הכספיים בכל שנה. בשנת 2022 חלה עליה בסכום העיצומים השנתי - הודות לעיצום הכספי הבודד שהוטל באותה שנה על מפעל נשר - ובשנת 2024 נרשם שיא - מאז החלה אכיפת החוק שעומד על 34,792,454 ש"ח.¹⁰

ההסבר לסכום הגבוה ב-2024 הוא שני עיצומים כספיים שניתנו במחוזות חיפה ודרום, אחד בסכום של 18,658,920 ש"ח על חברת כרמל אולפינים והשני בסכום של 7,129,500 ש"ח על בתי הזיקוק באשדוד.¹¹

10. https://www.gov.il/he/pages/a_fine_for_the_carmel_olefins_factory
11. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hkrjorigp

סכום כל העיצומים הכספיים לפי מחוז 2024-2017



סכום העיצומים הכספיים

עיצומים כספיים שניתנו בפועל בכל המחוזות 2024-2017 (כולל תחבורה ומכונני רישוי):

סכום כל העיצומים הכספיים לפי מחוז 2024-2017									
שנים	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכונני רישוי	סה"כ	ממוצע
2017		2,174,640					815,040	2,989,680	996,560
2018		2,808,910	906,100					3,715,010	1,238,337
2019	2,017,280	2,108,870	366,720				3,870,160	8,363,030	929,226
2020	2,936,240	2,841,510				906,100	1,977,260	8,661,110	787,374
2021		274,260	365,680			731,360	4,027,960	5,399,260	899,877
2022			5,991,680			1,497,920	1,685,160	9,174,760	1,834,952
2023		394,240	1,971,200					2,365,440	1,182,720
2024		21,205,170	1,833,340			11,753,944		34,792,454	4,349,057
ממוצע	1,238,380	2,446,738	1,633,531	0	0	2,481,554	727,975		

צווים מנהליים הם הכלי המשמעותי ביותר העומד לרשות המשרד להרתעת מפעלים. באמצעות ניתן להטיל מגבלות על המפעלים לצמצום זיהום האוויר, להורות להם לפעול בדרכים שונות ואף להשבית את פעילותם באופן זמני או מוחלט.

פרק 2: צווים מנהליים

יש שני סוגים של צווים מנהליים שבסמכות המשרד להוציא: צו שיכול לדרוש ממפעל לבצע פעולה כדי לצמצם את זיהום האוויר שלו (מכוח סעיף 45 לחוק), וצו שמורה על הפסקת פעילות במקור הפליטה (מכוח סעיף 46 לחוק).

בין 2017 ל-2024, המשרד הוציא 47 צווים מנהליים מכוח סעיף 45 לחוק. צו מנהלי אחד נוסף הוטל במחוז צפון ב-2022 מכוח סעיף 46 לחוק, אך הפרק יתמקד מעתה בצווים מכוח סעיף 45. הנתונים מראים שהמשרד מטיל בכל שנה פחות משישה צווים מנהליים בממוצע, כאשר יש סטיות משמעותיות. כך למשל, בשנת 2020 הוטל צו אחד בלבד, אולם בשנת 2023 הוטלו שלושה-עשר. עם זאת, לא מדובר במגמה חיובית; בשנת 2024 הוטלו 4 צווים בלבד.

חשוב לציין כי המחוזות מטילים צווים מנהליים לטיפול באירועי גרימת זיהום אוויר, כמו שריפות פסולת, ולא רק על מקורות פליטה (מפעלים).

טבלה 5

צווים מנהליים לפי מחוז בכל שנה (2017-2024):

כמות צווים מנהליים בכל שנה לפי מחוז (סעיף 45)								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומבנה	
2017		5						5
2018						2		2
2019		3				1		4
2020		1						1
2021	9	2						11
2022	5	2						7
2023	9	1	1	1		1		13
2024		1			1	2		4
	23	15	1	1	1	6	0	47

כמות צווים מנהליים בכל שנה למחוזות (סעיף 46)								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומבנה	
2017								0
2018								0
2019								0
2020								0
2021								0
2022	1							1
2023								0
2024								0
	1	0	0	0	0	0	0	1

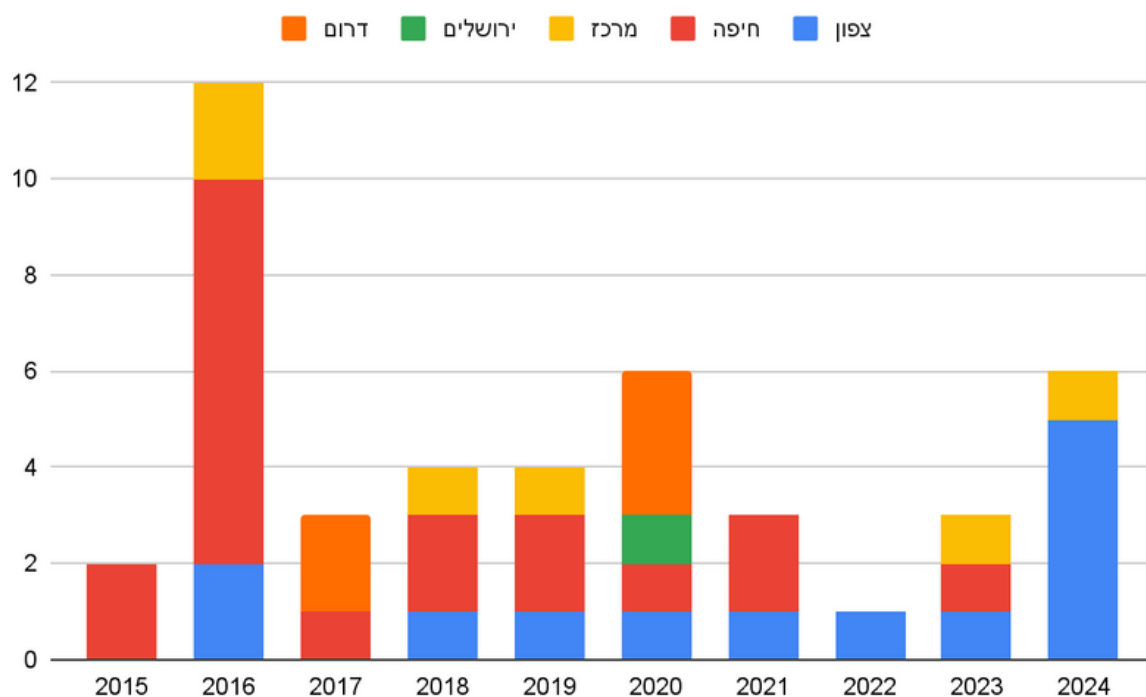
המשרד להגנת הסביבה רשאי לפתוח בחקירה כאשר הוא חושד שמקור פליטה מפר את חוק אוויר נקי. לאחר מכן, הלשכה המשפטית במשרד יכולה להגיש כתב אישום נגד אותו מקור פליטה לבית המשפט.

פרק 3: תיקי חקירה וכתבי אישום

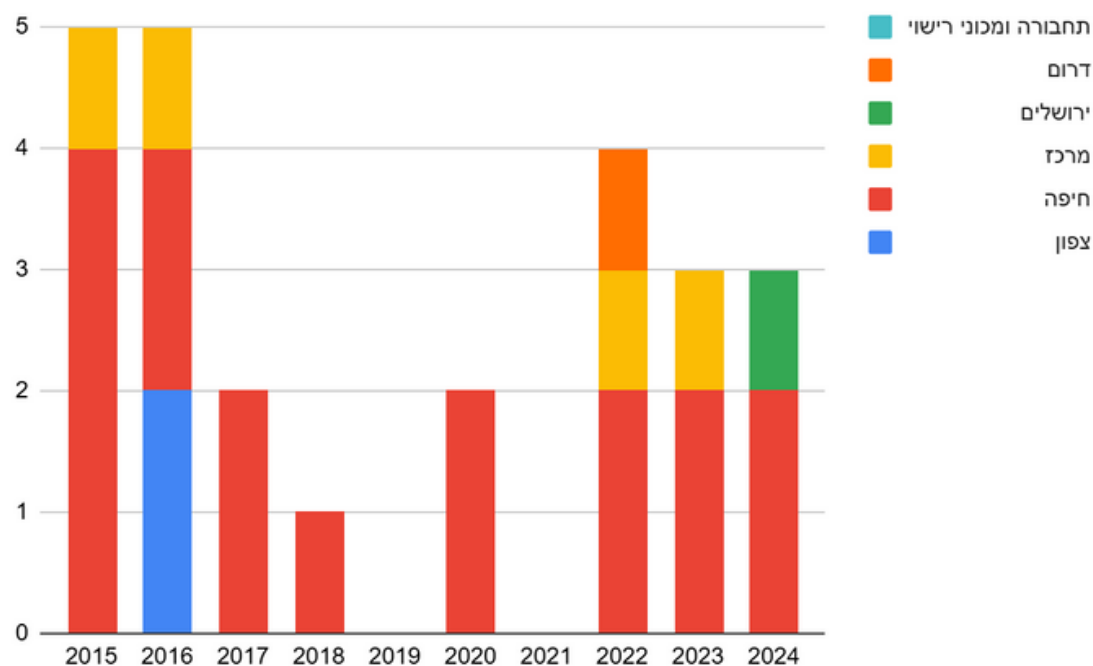
כמו בשנה שעברה, גם השנה המשרד העביר נתונים עם פערים ואי דיוקים שבאו לידי ביטוי גם באיסוף הנתונים בנוגע לנתוני האכיפה הפלילית.

מתוך המענה לבקשת חופש המידע נמסר לנו: "יובהר כי לצורך מתן מענה לסעיפים אלו, נערך חיפוש מקיף במערכות המידע של המשרד, לרבות הצלבת נתונים ממספר שאילתות ובחינה ידנית של עשרות תיקים. לצורך כך הושקעו שעות רבות של עבודה על ידי גורמי המקצוע בלשכה המשפטית במשרדנו. עם זאת, יודגש כי ייתכן שהמידע הנשלף אינו משקף באופן מלא את כלל כתבי האישום ופסקי הדין הרלוונטיים, וזאת בשל מגבלות טכניות באופן הזנת המידע ובשליפתו."

בין 2015-2024 נפתחו 44 תיקי חקירה; יותר מארבעה תיקים נפתחו בשנה בממוצע. ב-2016 נפתחה הכמות הגדולה ביותר של תיקים - 16, ובשנת 2022 הכמות הנמוכה ביותר - 1. בנושא הזה המצטיין הוא מחוז חיפה שפתח 43% מתיקי החקירה, לאחריו מחוז צפון ואז מרכז, ולבסוף המחוזות ירושלים, תל אביב ודרום.



בשנים 2015-2024 נפתחו 25 כתבי אישום; ממוצע של 2.5 בכל שנה. 68% מכתבי האישום הוגשו במחוז חיפה, 16% במחוז מרכז, 8% במחוז צפון, 4% במחוז ירושלים, 4% במחוז דרום ו-0% במחוז תל אביב.



ניתן לראות כי ביחס לכתבי אישום המגמה לא עקבית.

בשנים 2021-2022 הוגשו ארבעה כתבי אישום (4 רק בשנת 2022). בשנים 2023-2024 הוגשו 6 כתבי אישום (3 בכל שנה) ולכן ישנה עלייה של 50% במספר כתבי האישום שהוגשו.

בדו"ח הקודם נמצא כי רק 54% מתיקי החקירה שנפתחים מובילים להגשת כתב אישום. גם בתוספת שנים 2023-2024 זה לא השתנה בצורה משמעותית ועלה ל 56% בממוצע הכללי. ביחס לממוצע הכללי בין השנים 2023-2024 הוגשו כתבי אישום על 66% מתיקי החקירה, כלומר מעל הממוצע.

בשיקלול נתוני 2023-2024 חלה עלייה רק במחוז חיפה, ובכל השאר או שאין שינוי או שיש ירידה. במחוז צפון חלה ירידה בהגשת כתבי אישום ל-15.3%, לא היה שינוי במחוז דרום מכיוון שלא נפתחו תיקי חקירה חדשים. על פי נתוני המשרד במחוז ירושלים בשנת 2024 הוגש כתב אישום מבלי שנפתח תיק חקירה. במחוז מרכז חלה ירידה ל-66.6% ובמחוז חיפה חלה עלייה משמעותית ל-89.4%¹².

טבלה 6

תיקי חקירה שנפתחו 2015-2024:

כמות תיקי חקירה שנפתחו בכל שנה לפי מחוז								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני	
2015		2						2
2016	2	8	2					12
2017		1				2		3
2018	1	2	1					4
2019	1	2	1					4
2020	1	1			1	3		6
2021	1	2						3
2022	1							1
2023	1	1	1					3
2024	5		1					6
	13	19	6	0	1	5	0	44

12. יתכן כי מדובר בטעות מכיוון שכאמור הנתונים בעניין נבדקו באופן ידני וחלה טעות אנוש.

טבלה 7

12
תיקי חקירה שנפתחו 2015-2024:

כמות כתבי אישום שהוגשו בכל שנה לפי מחוז											
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	סה"כ
צפון		2									2
דרום								1			1
תל אביב											
ירושלים										1	1
מרכז	1	1						1	1		4
חיפה	4	2	2	1		2		2	2	2	17
סה"כ	5	5	2	1	0	2	0	4	3	3	25

12. יתכן כי מדובר בטעות מכיוון שכאמור הנתונים בעניין נבדקו באופן ידני וחלה טעות אנוש.

פרק 4: כשלים מערכתיים בשימור ידע והצגתו לציבור

שקיפות, איסוף נתונים ושימור ידע הם תנאי יסוד לאכיפה סביבתית אפקטיבית. דו"ח 'אוויר חם' שפרסמה מגמה ירוקה בשנת 2024 חשף לראשונה את היקפי הכשל והפערים בתחום השקיפות והמידע במשרד להגנ"ס, כפי שנחשפו מתשובות המשרד לבקשות חופש מידע.

הנתונים הצביעו על ליקויים מערכתיים חמורים:

- היעדר מערכת אחידה לאיסוף ושימור מידע;
- הזנה ידנית לא עקבית של נתונים במחוזות;
- חוסר יכולת לשלוח מידע בסיסי לפי פרמטרים נדרשים;
- אובדן נתונים היסטוריים;
- העדר ניתוח מידע שוטף או רב-שנתי.

כך למשל:

"הנתון המבוקש לא ניתן לשליפה... הנתונים ניזונים למערכת

באופן ידני ולכן ייתכן כי נפלו טעויות אנוש"¹³

"אין נתונים מסודרים בעניין זה... דה פקטו הנתונים אינם קיימים"¹⁴

"המערכת מסווגת את כתבי האישום לפי נושא - ולא תמיד כלל

הסעיפים מוזנים בה"¹⁵

"הנתונים נשמרים באקסלים, המוזנים ידנית על ידי מתמחים"¹⁶

אנחנו שמחים ושמחות לעדכן כי ביחס לשנים 2023 ו-2024 חל

שיפור בעניין וכי חלק מהנתונים נמסרו באופן מיטבי יותר,

כך למשל הפעם המשרד ידע לייצר פילוח של מספר ההתראות

לפני עיצום כספי לפי מחוזות ולא רק ברמה הארצית.

הליקוי היחיד שנמצא ביחס לשימור בנוגע למידע שהתקבל

בשנים 2023-2024 נוגע לאכיפה הפלילית - "ובהר כי לצורך

מתן מענה לסעיפים אלו, נערך חיפוש מקיף במערכות המידע

של המשרד, לרבות הצלבת נתונים ממספר שאילות ובחינה

ידנית של עשרות תיקים. לצורך כך הושקעו שעות רבות של

עבודה על ידי גורמי המקצוע בלשכה המשפטית במשרדנו.

עם זאת, יודגש כי ייתכן שהמידע הנשלף אינו משקף באופן מלא

את כלל כתבי האישום ופסקי הדין הרלוונטיים, וזאת בשל

מגבלות טכניות באופן הזנת המידע ובשליפתו."

תחנת כוח לייצור חשמל, כי"ל
דודם. צילום: SA'AR YA'ACOV לע"מ

13. תשובת המשרד להגנת הסביבה לבקשה לקבלת כמות ההודעות על הטלת עיצום כספי.

14. תשובת המשרד להגנת הסביבה לבקשה לקבלת כמות צווי האכיפה המנהליים שהוציא המשרד.

15. תשובת המשרד להגנת הסביבה לבקשה לקבלת כמות תיקי החקירה שהמשרד פתח וכתבי האישום שהמשרד הגיש.

16. תשובת המשרד להגנת הסביבה לבקשה לקבלת מספר הקנסות שבית המשפט הטיל עבירות על החוק.

המלצות מדיניות

מפעל נשר רמלה
צילום: MILNER MOSHE, לע"מ

לאחר הדו"ח הקודם קם צוות משרדי לגיבוש תורת אכיפה למשרד להגנת הסביבה בראשות סמנכ"לית אשכול אכיפה איריס שליט, ולשם כך המשרד גם מסתייע בחברה חיצונית. אנו רואים את התהליך בחיוב והגשנו לחברי הועדה מסמך מדיניות מפורט אשר מראה את השינויים הדרושים במצב הקיים. לצערנו זה התחום היחיד מבין כלל המלצות המדיניות בו ידוע לנו כי התקיים שיפור של ממש.

בשנתיים האחרונות נעשו צעדים חיוביים, גם אם חלקיים, לשיפור המדדים. כדי לטפל בפערים העולים מהדו"ח, מגמה ירוקה ממליצה על כמה צעדי מדיניות עבור המשרד:

1. השלמת גיבוש תורת אכיפה משרדית

למשרד להגנת הסביבה אין תורת אכיפה סדורה.

התהליך לגיבוש תורת האכיפה, שהחל בשנת 2003, מתעכב ומאז לא הושלם ולא פורסם לציבור. מבקר המדינה ציין בדו"ח משנת 2023¹⁷ כי החוט המקשר בין חוסר האחידות בדרכי הפיקוח והאכיפה בין המחוזות, הפערים בין המחוזות למטה המשרד וחוסר הבהירות בנוגע להגדרת המפגעים וההנחיות לטיפול בהם - הוא היעדרה של תורת אכיפה משרדית שאמורה לעסוק בנושאים אלה בדיוק.

לכן, יש צורך בגיבוש תורת אכיפה משרדית שתקבע את נושאי המיקוד בפיקוח ואכיפה, תגדיר את יחסי הגומלין בין המטה למחוזות ותמליץ על ביצוע שינויים מבניים במשרד. בתוך כך, יש לקבוע מדרג של העבירות הסביבתיות וסדרי עדיפויות בטיפול בהן, אמות מידה לבחירת מסלול האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים (צו מנהלי, פתיחת חקירה פלילית או עיצום כספי) ומענה על שאלות עקרוניות, כגון מי אחראי על פתיחת תיקי חקירה פלילית. השלמת המהלך תוביל להגברת פעילות האכיפה של המשרד.

17. משרד מבקר המדינה (מאי, 2023), דו"ח המבקר בנושא אכיפה בתחומי הונת הסביבה - ביקורת מענה 2023

ידוע לנו כי עבודה על תוכנית עבודה אסטרטגית לאכיפה למשרד להגנת הסביבה נמצאת בעיצומה. אנו מפצירים במשרד לסיים את העבודה ברבעון הראשון של 2026 ופרסום העבודה להערות הציבור וסיום העבודה ברבעון השני של 2026.

2. צמצום הליך הטלת העיצומים הכספיים

כיום למנהל מחוז במשרד יש סמכות על הוצאת צו לפי סעיף 45 לחוק אוויר נקי. אין מניעה לא לאפשר למחוז יותר עצמאות גם בטיפול בעיצומים הכספיים מה שיקל את ההליך ולאפשר הטלת עיצומים ביותר קלות. יש לצמצם ככל הניתן את מעורבות המטה בתהליך ולאפשר עצמאות למחוזות. לעמדתנו יש לצמצם את ההליך לשלושה שלבים בלבד, לפי חוק אוויר נקי:

- הודעה על כוונה להטלת עיצום כספי (סעיף 50) - תתקבל במחוז;
- שימוע למפר (סעיף 51) - יתקיים במשותף למחוז ולמטה בעת הצורך;
- קבלת החלטה - עיצום או אסדרה - בשיתוף פעולה בין המחוז למטה

3. גיבוש נוהל משרדי לשימור מידע בנושא פיקוח ואכיפה

כפי שהוצג בדו"ח, המשרד לא שומר מידע באופן מסודר וקיימים פערים גדולים בשימור המידע בין המחוזות. כשלים אלה פוגעים אנושות ביכולת של המשרד לעקוב אחרי פעילותו, לנתח מגמות אכיפה ולהסיק מסקנות. אף יותר מכך, הכשלים פוגעים ביכולת הציבור לפקח על המשרד. מחובתם של הגופים האזרחיים בכלל וארגוני הסביבה בפרט לפקח על עבודת הממשלה ואי שימור הידע במשרד פוגע ביכולת לעשות זאת.

על המשרד לגבש נוהל שיקבע את המידע שיש לשמר ובאיזה אופן. זאת בנוסף לקביעת הוראות והנחיות מפורטות וברורות למטה ולמחוזות לביצוע.¹⁸

4. גיבוש נוהל משרדי לפרסום דו"ח סיכום פעילות אכיפה שנתית

המשרד מפרסם באתר את העיצומים הכספיים המוטלים על גופים שונים. הרפורמה ברישוי סביבתי משולב קובעת שבעתיד יפורסמו לציבור גם צווי האכיפה המנהליים. לשם ביצוע מעקב יעיל, פנימי וציבורי, על מטה המשרד ומחוזותיו לגבש נוהל בנושא. על הנוהל לקבוע כי יוגש דו"ח שנתי שיאגד את כלל הנתונים על פעולות האכיפה שנעשו במסגרת החוק. צוין כי קידום שקיפות בנתוני אכיפה היא אחת ההמלצות המרכזיות בנושא מידע סביבתי של ה-OECD.

5. בדיקה על פערים בנושא העיצומים הכספיים

בעקבות אחוז המימוש הנמוך במיוחד של הודעות על עיצומים כספיים לכדי עיצומים בפועל, שנוסף למגמת הירידה בנושא, המשרד צריך לבצע בדיקה פנימית בדבר הפער הקיים והגורמים לו. בהתאם לממצאים עליו לבחון מחדש את הנהלים הקיימים, להציב קריטריונים קשיחים לחזרה מהודעה על כוונה להטלת עיצום, כל אלו תוך הצבת יעד פנימי גבוה למימוש ההודעות - ולפרסם את תוצאות הבדיקה לציבור.

6. תעדוף תקציבי פנים משרדי להקמת תביעה פנימית במשרד

דו"ח מבקר המדינה בנושא אכיפה סביבתית¹⁸ קבע כי השימוש של המשרד בשירותים משפטיים מהמגזר הפרטי (תביעה חיצונית) הוא אחד מנקודות החולשה של השימוש בכלי האכיפה הפליליים.

הסיבה לכך היא מחסור בתקציב שמונע הקמת תביעה פנימית בתוך הלשכה המשפטית. לפי מבקר המדינה, נכון לאפריל 2022 המשרד מעסיק 11 משרדי תובעים חיצוניים בהנחיית הלשכה המשפטית במשרד. הקמת תביעה עצמאית במשרד שתוכל לתת מענה מלא לתיקי החקירה היא משימה בעלת חשיבות תקציבית עליונה וקריטית להמשך תפקודו התקין לטווח הארוך. על המשרד לתעדף זאת, ולפעול להגדלת בסיס התקציב בדיוני התקציב הממשלתיים.

נספחים

נספח 1

היתרי פליטה לפי מחוז לשנת 2024

היתרי פליטה לפי מחוז 2024						
אסדת כריש	דרום	ירושלים	תל אביב	מרכז	חיפה	צפון
1	75	4	2	20	28	34

נספח 2

התראות לפני עיצום כספי בכל המחוזות 2022-2017

התראות לפני עיצום כספי בכל המחוזות 2022-2017	
שנה	התראות לפני עיצום כספי
2017	8
2018	5
2019	14
2020	18
2021	10
2022	9
2023	8
2024	3

שנה	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום
2023		1	4			3
2024		2				1

נספח 3

עיצומים כספיים שניתנו בפועל בכל המחוזות 2017-2024 (כולל תחבורה ומכוני רישוי):

עיצומים כספיים								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני רישוי	
2017		1					2	3
2018		2	1					3
2019	2	1	1				5	9
2020	2	4				1	4	11
2021		1	1			1	3	6
2022			1			1	3	5
2023		1	1					2
2024		3	2			3		8
	4	13	7	0	0	6	17	47

נספח 4

סכום עיצומים כספיים לפי מחוז בכל שנה (2017-2024):

סכום כל העיצומים הכספיים לפי מחוז 2017-2024									
שנים	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני רישוי	סה"כ	ממוצע
2017		2,174,640					815,040	2,989,680	996,560
2018		2,808,910	906,100					3,715,010	1,238,337
2019	2,017,280	2,108,870	366,720				3,870,160	8,363,030	929,226
2020	2,936,240	2,841,510				906,100	1,977,260	8,661,110	787,374
2021		274,260	365,680			731,360	4,027,960	5,399,260	899,877
2022			5,991,680			1,497,920	1,685,160	9,174,760	1,834,952
2023		394,240	1,971,200					2,365,440	1,182,720
2024		21,205,170	1,833,340			11,753,944		34,792,454	4,349,057
ממוצע	1,238,380	2,446,738	1,633,531	0	0	2,481,554	727,975		

צווים מנהליים לפי מחוז בכל שנה (2017-2024):

כמות צווים מנהליים בכל שנה לפי מחוז (סעיף 45)								
	תחבורה ומכוני רישוי	דרום	ירושלים	תל אביב	מרכז	חיפה	צפון	
5						5		2017
2		2						2018
4		1				3		2019
1						1		2020
11						2	9	2021
7						2	5	2022
13		1		1	1	1	9	2023
4		2	1			1		2024
47	0	6	1	1	1	15	23	

כמות צווים מנהליים בכל שנה למחוזות (סעיף 46)								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני רישוי	
2017								0
2018								0
2019								0
2020								0
2021								0
2022	1							1
2023								0
2024								0
	1	0	0	0	0	0	0	1

נספח 6

תיקי חקירה שנפתחו לפי מחוז בכל שנה (2022-2017)

כמות תיקי חקירה שנפתחו בכל שנה לפי מחוז

	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	דרום	תחבורה ומכוני רישוי	
2015		2						2
2016	2	8	2					12
2017		1				2		3
2018	1	2	1					4
2019	1	2	1					4
2020	1	1			1	3		6
2021	1	2						3
2022	1							1
2023	1	1	1					3
2024	5		1					6
	13	19	6	0	1	5	0	44

נספח 7

טבלת כתבי אישום שהוגשו 2024-2015:

כמות כתבי אישום שהוגשו בכל שנה לפי מחוז

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	סה"כ
צפון		2									2
דרום								1			1
תל אביב											
ירושלים										1	1
מרכז	1	1						1	1		4
חיפה	4	2	2	1		2		2	2	2	17
סה"כ	5	5	2	1	0	2	0	4	3	3	25