אקולוגיה וסביבה
כתב עת למדע ולמדיניות הסביבה

ינאי שני
רכז תשתיות, אגף התכנון, קק"ל

ציטוט מומלץ

שני י. 2025. נלבישך שלמת מערומי עפר – היעדר פתרון חוקי לסילוק עודפי עפר יוצר כר פורה לעבריינות סביבתית וכלכלית נרחבת. *אקולוגיה וסביבה* **16**(4).



ערמת עפר ליד שכונה חדשה הנמצאת בשלבי פיתוח ובנייה. רכסים, 2026 | צילום: שחר בוקמן

נלבישך שלמת מערומי עפר – היעדר פתרון חוקי לסילוק עודפי עפר יוצר כר פורה לעבריינות סביבתית וכלכלית נרחבת

נקודת מבט | גיליון חורף 2025 / כרך 16(4) | 8 בפברואר, 2026

מדינת ישראל סובלת מכשל מתמשך בטיפול בפסולת, בייחוד בכל הנוגע לפסולת בניין, והדבר הוזכר בשורה ארוכה של דו"חות מבקר המדינה [3, 4, 5]. ניסיונות חוזרים להסדיר את הנושא מבחינה חוקית לא הבשילו עד כה, וקיים ויכוח ער בין העוסקים בתחום אפילו באשר לנתוני הבסיס שהמשרד להגנת הסביבה מציג [1]. בתוך הכשל האמור נזנח הטיפול בסוגיה המצריכה התייחסות נפרדת: מה עושים עם הכמויות העצומות של עפר שמצטבר עקב עבודות פיתוח שונות?

עודפי העפר, המוגדרים לפי חוק שמירת הניקיון כפסולת בניין [2], הם, כפשוטו – החומרים הנחפרים בעת ביצוע עבודות פיתוח הקרקע. החומרים האלה מגוונים באופיים ובמקורם, החל בחומרים שיש להם דרישה משקית רבה (דוגמת חול ואגרגטים קשים), דרך חומרים שאין להם דורש (דוגמת קרקע חרסיתית כבדה) וכלה בחומרים נטולי פוטנציאל לניצול חוזר (דוגמת חומרי תוצרי מכונת חפירת מנהרות [TMB – Tunnel Boring Machine] המשמשת ברוב פרויקטי המנהור הגדולים).

עודפי העפר, על אף הגדרתם החד-משמעית כפסולת בניין, אינם מטופלים ככאלה על-ידי גוף רשמי כלשהו, ואינם מסולקים למטמנות (ידע אישי, שיחות עם נציגי התאחדות הקבלנים, מובילים, ישיבות ועדת העורכים לתוכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה [תמ"א 15/1]). כאשר לחומר חפור יש ערך כלכלי מתקיים מנגנון הדורש תשלום תמלוגים בעבורו לרשות מקרקעי ישראל. בפועל, בראייה ארצית, יש לחומר הנחפר ערך כלכלי רק בחלק קטן מהמקרים. כך מתקבל מצב שמרבית עודפי העפר אפילו אינם נדרשים לתמלוגים, ועל כן נמצאים מחוץ לכל אסדרה מדינתית כלשהי, וזאת, כאמור, בניגוד לדרישות החוק"



השלכת עפר, בשטח הצמוד למנזר השתקנים, לטרון, 2025 | צילום: ינאי שני

לנוכח היעדר פתרונות חוקיים כלשהם לסילוק העודפים נוצר מודוס ויוונדי עברייני בעל כורחו – כל מהנדס עיר שחותם על היתרי בנייה עושה זאת בידיעה ברורה שרובם המוחלט של עודפי העפר מסולקים באופן לא חוקי, כל מבקש היתר מצהיר הצהרות שווא, כל קבלן החותם על חוזה עושה זאת בידיעה ברורה שאין לו יכולת לעמוד בדרישות החוזה והחוק, וכל פרויקט ממשלתי נסמך על חוזים שלא ניתן לקיימם. להיעדר פתרון חוקי יש השלכות כלכליות עצומות על פרויקטים עתירי הון דוגמת המטרו, שלא יוכל להתקדם אם לא תהיה יכולת לסלק את העודפים בצורה חוקית. מצב עניינים זה הוא כר פורה לעבריינות כלכלית וסביבתית נרחבת.

בבחינה תקדימית שביצעה חברת אביב בעבור המשרד להגנת הסביבה בשנת 2024 נאמדו לראשונה כמויות העפר שייוצר במדינת ישראל עד לשנת 2050 ושלא יהיה ניתן לעשות בו שימוש חוזר. הבדיקה הצביעה על 88 מיליון מ"ק נטולי פוטנציאל שימוש חוזר, שיצריכו סילוק (ידע אישי, ועדת עורכי תמ"א 15/1 במנהל התכנון, 14.4.2024). כמות זו שווה ערך לחמישה אתרים חדשים בגודל של חירייה, או לערמה אחת בגובה מטר המכסה את כל שטחן המוניציפלי של תל-אביב–יפו, רמת גן וגבעתיים יחדיו. ראוי לציין כי סך נפח מטמנות פסולת הבניין הזמין כיום אינו עומד אפילו על עשירית מנפח זה, והדבר הוצג למנהל התכנון בהזדמנויות שונות בארבע השנים האחרונות. הנתונים האלה מצביעים על מה שידוע לעוסקים בתחום – בעיית עודפי העפר אף גדולה מזו של בעיית פסולת הבניין "הקלאסית".



אתר השלכת עפר בשטח שבין חולון לראשון לציון, 2024 | באדיבות עיריית ראשון לציון

בשנים האחרונות נרשמה תנופת פיתוח בתת-הקרקע – חיוב בהקמת מרתפי חניה בבנייני מגורים, שינוי שיטות ביסוס יסודות, הבשלת מיזמי מנהור רבים (כגון הרכבת הקלה והמטרו על מרכיביו השונים) ועוד. תנופה זו הפכה את בעיית עודפי העפר לחסם פיתוח משמעותי ולסוגיה סביבתית ראשונה במעלה, המביאה לאובדן שטחים פתוחים בהיקף נרחב של אלפי דונמים, בייחוד באזורים הרגישים ביותר של מרכז הארץ, הסמוכים למוקדי הפיתוח. עודפי העפר מסולקים רובם ככולם בצורה פיראטית לשטחים פתוחים ומוגנים. שטחים חקלאיים נרחבים משמשים לסילוק העפר, תוך השמדה סיטונאית של קרקעות פוריות, כיסוין בקרקע שאינה ראויה לעיבוד חקלאי, פגיעה בניקוז, הגברת נגר ושינוי תמונת הנוף. ערוצי נחלים, בריכות חורף ובתי גידול לחים משמשים גם הם מטמנות לעפר תוך ניצול הטופוגרפיה הטבעית. כך איבדנו החל משנת 2023 מחצית מבריכת החורף של בית חנן, שטחים רחבים בביצת פולג, חלק נכבד מאחו עיינות ומקטעים ארוכים מערוץ נחל גזר – שטחים חסרי תחליף ובעלי ערכיות אקולוגית גבוהה מאוד המוגדרים כיערות וכשמורות. התיאורים האלה מציגים רק שבריר מהיקף הנזק המצטבר הנגרם מעבריינות זו.

המאמצים למציאת פתרון לבעיה טרם הניבו תוצאות משמעותיות, אך נמצאים בעיצומם; מנהל התכנון לקח על עצמו יצירת תוכנית מתאר ומסגרת סטטוטורית לטיפול בעודפי העפר – פתרון לטווח הרחוק והבינוני – שהכנתה עתידה לצאת לדרך בימים אלה ממש. במקביל אנחנו בקק"ל, וחברינו בחברה להגנת הטבע, במשרד להגנת הסביבה ואף בהתאחדות הקבלנים – פועלים להביא את מקבלי ההחלטות להפנים את הצורך הבהול במתן מענה לסוגיה, בהווה ובמהירות. אנו קוראים לכם, קהל אנשי הסביבה והמתכננים, לסייע לנו במאמץ האמור, לפנות אלינו וללמוד מאיתנו על הנושא ולסייע בהבאתו לשולחנות הדיונים ולפתחם של מקבלי ההחלטות הרלוונטיים.

תגובת התאחדות הקבלנים

התאחדות הקבלנים מברכת על העלאת סוגיית עודפי העפר לסדר היום הציבורי. מאמר הדעה נוגע בנקודה כואבת וקריטית: מדינת ישראל הפכה את ציבור הקבלנים לעבריינים בעל כורחם, תוך התעלמות מוחלטת מהיעדר פתרונות קצה חוקיים לסילוק העפר.

עודפי עפר מוגדרים בחוק כפסולת בניין, ולמרות זאת הם אינם מטופלים ככאלה על-ידי שום גוף רשמי. לפיכך, נוצר מצב אבסורדי שבו המדינה דורשת מהקבלנים לעמוד בחוק, בעוד היא עצמה לא הקימה ולו עשירית מתשתית ההטמנה הנדרשת. ללא פתרון מוסדר יעמדו פרויקטים לאומיים אדירים, כמו המטרו ומיזמי המנהור השונים, בפני שוקת שבורה, שכן לא ניתן לקדם את העבודות ללא יכולת חוקית לסלק את חומרי החפירה.

המציאות הנוכחית היא בלתי נסבלת. כל קבלן שחותם כיום על חוזה ממשלתי או עירוני עושה זאת בידיעה שדרישות החוק לגבי סילוק העפר אינן ניתנות כיום ליישום. אנו שותפים לקריאה למקבלי ההחלטות: בניית תוכנית מתאר היא צעד חשוב לטווח הארוך, אך אנו זקוקים לפתרונות מיידיים 'כאן ועכשיו'. לא נסכים להמשיך להיות השעיר לעזאזל של כשל מתמשך זה. התאחדות הקבלנים תמשיך לפעול מול כלל הגורמים כדי להבטיח שבוני הארץ יוכלו לבצע את עבודתם מבלי להיגרר לעבריינות סביבתית שאינה באשמתם.

בברכה,

אריה דוד

סגן נשיא התאחדות הקבלנים ויו"ר אגף תשתיות

מקורות

1. געתון י. 2025. הישראבלוף של סילמן: לא, בישראל לא ממחזרים 90% מפסולת הבניין. שקוף, 13 בינואר.
2. כנסת ישראל. חוק שמירת הנקיון, תשמ"ד–1984, סעיף 1; הגדרות.
3. משרד מבקר המדינה. 2021. הטיפול בפסולת בניין. דו"ח ביקורת שנתי 71ג.
4. משרד מבקר המדינה. 2024. זיהום אוויר חוצה גבולות שמקורו בשריפת פסולת באזור יהודה ושומרון. דו"ח ביקורת מיוחד.

5. משרד מבקר המדינה. 2025. פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה – ביקורת מעקב. דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי.