

# NEIGER-LEVITSKI נייגר-לויצקי

AMIR LEVITSKI  
ARIE NEIGER  
AYELET BRODITZKY  
SHAY ISRAEL

ADVOCATES  
SHARBAT HOUSE  
4 KOIFMAN STREET  
TEL-AVIV 68012 ISRAEL

עורכי-דין  
בית-שרבט  
רחוב קויפמן 4  
תל-אביב 68012

אמיר לויצקי  
אריה נייגר  
אילת ברודיצקי  
שי ישראל

TELEPHONE (972-3)-5100838 טלפון 5100838 - (03)  
TELECOPIER (972-3)-5100836 פקסימיליה 5100836 - (03)  
E-MAIL: [lawyers@NLLaw.co.il](mailto:lawyers@NLLaw.co.il) דואר אלקטרוני:

לכבוד  
עמרי לולב  
בית רובינשטיין  
רחוב לינקולן 20  
תל-אביב 61212

נכבדי,

## הנדון: סקר משפטי בענין תקנות אפר פחם באירופה

### מבוא

מסמך זה מתאר את המצב המשפטי החל על סילוק ושימוש של אפר פחם באירופה. ככלל, התקינה הסביבתית מוסדרת במדינות אירופה על יסוד הדירקטיבות שפורסמו על ידי המועצה האירופית. דירקטיבות אלה מיושמות בכל מדינה בחקיקה פנימית. בנושא אפר פחם, הדירקטיבות קובעות אמות מידה כלליות ומקצועיות ואילו המדינות קובעות הסדרים מפורטים בדרך כלל באמצעות מנגנוני רישוי פנימיים המיישמים את אמות המידה שנקבעו בדירקטיבות. האדמיניסטרציה של מנגנוני רישוי אלה שונה ממדינה למדינה. על פי רוב היא מבוצעת בדרג המקומי ולא הארצי.

סילוק אפר פחם כפסולת, מוסדר ברוב מדינות ה- EU באמצעות תקנות המיישמות את הדירקטיבות הרלוונטיות.

השימוש באפר פחם, לעומת זאת, לא זכה לתקינה כלל אירופית, ואין דירקטיבה העוסקת בכך. במדינות ספורות נקבעו כללים מחייבים לשימוש באפר פחם. התקינה הבולטת והמפורטת ביותר נקבעה בהולנד, ב"צו חומרי הבניה" (Building Materials Decree). עיקריו של צו זה יפורטו להלן.

הערה: הפרטים הטכניים - מקצועיים של התקנים הנוגעים לאפר פחם ומצויינים, לא פורטו.

### החקיקה הכלל אירופאית לגבי אפר פחם כפסולת

1. אפר פחם הוא "פסולת" כהגדרתה בחקיקה האירופית הרלוונטית. הוא זכה לתואר זה למרות היותו בעל ערך לשימושים שונים משום שההגדרה המקובלת באירופה לפסולת חלה על כל חומר המיועד ל"סילוק". זהו מבחן סובייקטיבי: האם בעיני יצרן החומר יש בו ערך.

2. יש קושי לקבוע כללים משפטיים המבוססים על כוונתו הסובייקטיבית של אדם. קושי זה הביא מדינות שונות לקבוע כללים מנחים להגדרת פסולת. למשל, המשרד לאיכות הסביבה הבריטי פרסם הנחיות מפורטות הנותנות סימנים בעיסקאות בחומרים שיכולים להיחשב פסולת. הנחיות אלה נקבעו ב- Circular 11/94 (להלן "ההנחיות הבריטיות") והן משקפות את ההתייחסות הכללית באירופה להגדרת פסולת. ההנחיות הבריטיות מבקשות לקבוע אמות

מידע אוביקטיביות למבחן הסוביקטיבי של כוונת המחזיק בחומר כדי ללמוד על טיבו. בתוך כך מבהירות ההנחיות הבריטיות כי פסולת, כוללת חומרים שהם :

Discarded, disposed of or required to be got rid of by the holder such that they are no longer part of the commercial cycle or chain of utility” (emphasis added).

3. על פי אותה הנחיה, חומר יכול להיות בעל ערך ואף על פי כן להיחשב פסולת אם בכוונת בעליו או המחזיק בו להשליכו או להיפטר ממנו אבל לא ייחשב פסולת אם בעליו או המחזיק בו מתכוון לעשות בו שימוש או למסור אותו לשימוש שהוא חלק ממחזור החיים המסחרי של החומר. כוונה זו יכולה להילמד מנסיבות המקרה. למשל, נסורת הנוצרת במנסרה ונמכרת לחנויות לבעלי חיים. פעולה זו נחשבת בגדר ה- commercial cycle or chain of utility. במקרה כזה, ניתן לטעון שהנסורת אינה פסולת על פי התקנות האנגליות D. Laurence . Waste Regulation Law (London 1999) p.92 s. 2.156,

4. הגדרת פסולת זכתה לבירור משפטי. המקרה הבא מובא לדוגמא: בענין Mayer Parry Recycling Ltd. V. Environmental Agency [1999] Env. LR 489 גרוטאות מתכת הן פסולת. המערער טען כי לגרוטאות יש ערך ולכן אין להתייחס אליה כאל פסולת. בית המשפט קבע, כי המבחן הוא האם אצל מוסר הגרוטאות יש להן ערך. מתוך שכך מצא כי למוסר הגרוטאות היה ענין להיפטר מהן וכי ערכן צומח רק לאחר שעברו עיבוד במפעל המיחזור.

5. אפר פחם מצוי לכאורה בתחום האפור. מצד אחד, אין לו ערך אצל תחנת הכוח שבה נוצר. מצד השני הוא ניתן לשימוש כתחליף לחומרים אחרים הנרכשים בשוק ולפיכך הוא בעל ערך מסחרי. כאן נכנס לפעולה מבחן סביבתי המתווסף למבחן הכלכלי: האם יש צורך סביבתי מיוחד להכפיף את החומר למשטר פיקוח על פסולת, שיחייב כי כל טיפול, הטמנה שינוע וכיוצא באלה פעולות יהיו כפופות לפיקוח מיוחד.

6. הבעיה הסביבתית עלולה להיווצר במקרים בהם לבעלים של החומר לא יהיה בו שימוש או שלא יראה בו ערך, ואז גם לא יהיה לו גם שום ענין או תמריץ להחזיק אותו או לטפל בו בתנאים נאותים כך שלא יגרום נזק לסביבה. לכן המונח "סילוק" צריך להיות מפורש בהקשר זה כפעולה שתכליתה להיפטר מהחומר, באותן נסיבות בהן בעל החומר אין אינטרס כלכלי לשמור עליו מפני אובדן (מנגד, טון של פסולת טיטניום הוא כה יקרה, וערכה כה רב, עד שכל פיקוח רגולטורי על סילוקה יהיה מיותר).

7. מהטעמים המפורטים לעיל, אפר פחם בחצר תחנת הכוח נחשב לפי המבחנים המקובלים באירופה ל"פסולת המיועדת לסילוק", כמשמעה בחקיקה האירופית, בין שהוא מסולק להטמנה ובין שהוא נמכר לשימוש כלשהו כנגד תמורה.

8. מכיוון שהוא מהווה פסולת כאמור, אפר פחם נכלל ברשימת הסיווג של פסולות ( European Waste Catalogue) שמפרסם האיחוד האירופי בהתאם לדירקטיבות: EEC / 442 / 75 ו – EEC / 689 / 91. רשימה זו ("EWC") מתעדכנת מעת לעת והיא כוללת חלוקה של סוגי פסולות לפי טיבן ולפי התהליכים בהן נוצר כל סוג פסולת. ה- EWC מקובל בכל אירופה ככלי לסיווג פסולות ובכלל זה להבחנה בין פסולות מסוכנות לבין פסולות שאינן מסוכנות. נוסח מעודכן אחרון של ה- EWC פורסם ב-16.1.2001 נוסח זה לא שינה סיווג קודם של אפר פחם.

9. אפר פחם מופיע ברשימה זו בסיווג פסולת מתחנות כוח ומתקני שריפה אחרים (waste from power stations and other combustion plants) ומסווג **כפסולת לא מסוכנת** (non-hazardous waste). מסיווג זה נגזר אופן הטיפול בו בהתאם לדירקטיבות הרלוונטיות.
10. הדירקטיבה הנוגעת לסילוק פסולת אפר פחם היא הדירקטיבה בדבר הטמנת פסולת מוצקה – EU Landfill Directive (1999/31/EC), שפורסמה ביום 16.7.1999, ונועדה להיכנס לתחולה במדינות החברות ביום 16.7.2001. דירקטיבה זו אינה עוסקת במישרין באפר פחם אלא בקביעת כללים לסיווג ואישור פסולת להטמנה, והיא נסמכת על החלוקה לסוגי פסולת שנקבעה ב – EWC. יישומה של דירקטיבה זו במדינות החברות נעשה בהדרגה ואמור להסתיים בתאריך 16.7.2005.
11. הדירקטיבה (והחלטות המועצה המתיחסות אליה) קובעת כללים לסיווג פסולות, עמידה במבחני קבלה והתאמה לאתרי הטמנה, והליכים לאישור סוג וטיב הפסולת המופנית לאתר סילוק, לרבות מסמכים נדרשים. כמו כן קובעת הדירקטיבה ערכי סף ליסודות שונים בפסולת בלתי מסוכנת לפי מבחני מיצוי שנקבעו בה.
12. יישומה של הדירקטיבה במדינות אירופה הביא לכך שאפר פחם אינו נחשב לפסולת חומרים מסוכנים במדינה אירופית כלשהי. בכל הקשור לסילוק פסולת בלתי מסוכנת, התקינה האירופית המקומית לא קבעה בקשר אליו כללים מיוחדים, וההתייחסות לאפר פחם היא כאל פסולת רגילה.

### **שימוש באפר פחם**

#### **כללי**

13. שימוש באפר פחם או במוצרי אפר פחם אינו מוסדר באופן ישיר ברמה הכלל האירופית, ואין דירקטיבה העוסקת בכך באופן ספציפי. התקינה החלה על שימוש באפר פחם, נגזרת מהחקיקה והתקינה המדינתית העוסקת בשמירה על הסביבה וחלה בתוך כך גם על מוצרי אפר פחם. בענין זה הדירקטיבה של חומרי הבניה (Directive 89/106/EEC) מסמיכה את המדינות החברות לקבוע כללים בענין חומרי בניה, ובכלל זה בנושאים של גהות, בריאות וסביבה, אך משאירה את תוכן הכללים למדינות ואינה מפרטת מעבר לכך.

### **תקינה במדינות ה - EU**

#### **כללי**

14. התקינה המדינתית באירופה בנושא שימוש באפר פחם דלה ביותר. במספר מדינות מתבצעת בימים אלה עבודת הכנה של תקנות לשימוש באפר פחם במוצרים תעשייתיים (פינלנד ודנמרק). במדינות אחרות קיים היתר כללי לשימוש באפר פחם למוצרי בטון ובניה בכפוף לעמידה בתקנים שונים (צרפת, איטליה). בסוג שלישי של מדינות, הטיפול הרגולטורי באפר פחם, במידה שאינו מתייחס לסילוק בהטמנה, מתייחס בעיקר לתחליפי סילוק בדרך של שימוש כמצע או חומר מילוי לקרקע (בריטניה, אירלנד). להלן התייחסות לתקינה החלה על שימוש באפר פחם בהולנד ובאנגליה.

### **התקינה ההולנדית**

15. התקינה המפורטת ביותר במדינה אירופית החלה על מוצרי בניה בהיבט הסביבתי היא "צו חומרי הבניה" ה - Building Materials (Soil and Surface waters Protection) Decree,

שחוקק בהולנד ונכנס לתוקף ביום 1.7.1999 (להלן – "הצו"). הצו מיישם את הדירקטיבה האירופאית על מוצרי בניה (שאינה עוסקת באופן ספציפי באפר פחם), בהיבט הסביבתי.

16. תכלית הצו היא לאפשר ולעודד שימוש מחדש (secondary use) בחומרים בעבודות בניה (כהגדרתן בצו) כדי ששימוש זה יבוא במקום שריפה או הטמנה, ומנגד, ייחסך הצורך בשימוש בחומרי בניה מקוריים, אשר ייצורם והפקתם מחייבים עבודות כריה וחציבה שכשלעצמן הן בעלות פוטנציאל מזיק לסביבה. כדי לאפשר שימוש כזה, נקבעו בצו הוראות לשימוש בחומרי בניה באופן שאינו פוגע בסביבה ובמיוחד אינו מזהם קרקע ואינו מסכן מי תהום.

17. הצו אינו חל על אפר פחם במישרין, אולם הוראותיו חלות על אפר פחם במידה שאפר פחם משמש לעבודות בניה או מצוי בסוגי החומרים שהצו חל עליהם (בדברי ההסבר לצו נאמר בפירוש כי לאפר פחם מתחנות כוח לא נקבעה "בשלב זה" קטגוריה מיוחדת, אך אפשרות זו תיבחן לאור התפתחויות רלוונטיות בעתיד – אם יהיו). תחולת הצו על אפר פחם נובעת מכך שהוא חל על כל סוגי החומרים שהם: (1) חומרי אבן (2) בעבודות (3) בביצוע בחוץ. שלושת המונחים הללו מוגדרים במיוחד בצו, כדלקמן:

א. "חומרי אבן" הם כל החומרים הכוללים 10% סיליקה, קלציום או אלומיניום, לדוגמא: בטון, אספלט, בלוקים, חול וחומרי מילוי אחרים.

ב. "עבודות" הן עבודות עפר, עבודות סלילת כבישים, בניה ועבודות הנדסה הידראולית.

ג. "ביצוע בחוץ" הוא כל שימוש שיכול לחשוף את החומרים בהם הצו עוסק או להביא אותם במגע עם: מי גשם, מי תהום או מים גלויים. לרבות שימוש בחומרים אלה בבניית גגות, קירות חיצוניים, יסודות, ועבודות מילוי בדרכים. הצו לא עוסק בחומרים המשמשים לבניה בתוך מבנים.

18. מספר רשויות עוסקות באכיפה ובאדמיניסטרציה של הצו בהולנד. לאור מטרותיו הסביבתיות המגוונות (מניעת זיהום מים ומניעת זיהום קרקע) הרשות המוסמכת הנוגעת בדבר נקבעת לפי סוג הבניה ומיקומה. כאשר עבודות הבניה נעשות במקום שיש בו מים גלויים, הרשות המוסמכת היא "הרשות (ההולנדית) לפיקוח על איכות המים" שהיא רשות בעלת סמכויות ברמת המדינה. לעומת זאת, כשעבודות הבניה נעשות במקום אחר, שאיננו במים גלויים, סמכויות האכיפה והפיקוח נמסרו בידי הרשות המקומית. הרשות הנוגעת בדבר היא זו שאליה צריך מבצע הבניה או המשתמש בחומרים לדווח, מקום בו נדרש דיווח; לפנות לקבלת אישור, כאשר נדרש אישור; והיא בעלת הסמכות לנקוט הליכי אכיפה.

19. כאשר לסוג מסוים של עבודה נדרש היתר מיוחד, יינתן ההיתר על ידי הרשות המוסמכת מתוך אלה הנזכרות לעיל. במצבים מסוימים ייתכן שיהיה צורך בהיתר משתי הרשויות. יצוין כי בעוד שכללי היישום והשימוש בחומרי בניה נקבעו בצו עצמו, לרשויות המקומיות סמכות להחמיר מעבר לאמור בצו במקרים מסוימים.

20. הכלל בביצוע עבודות בניה בחומרי בניה בהתאם לצו הוא שאין צורך באישור ספציפי לכל עבודה. הצו קובע רמות סף לריכוזי חומרים לגבי קטגוריות שונות של חומרי בניה, ועל המשתמש להוכיח כי החומרים בהם השתמש אינם חורגים מריכוזי הסף שנקבעו כך.

21. האדם עליו חלות חובות הצו הוא בעל המקרקעין או בעל חומרי הבניה, במידה שהוא זה שמבצע את העבודה בפועל (המשתמש). הוראות ספציפיות חלות על קבלני ביצוע, ארכיטקטים ויצרני חומרים. המשתמש חייב לשמור מידע בדבר התכונות הכימיות, לרבות

התנהגות תשטיפים (leaching) של חומרי הבניה בהם הוא משתמש ואשר מכוסים על ידי הצו. לא בכל מקרה חייב המשתמש להמציא את המידע הזה לרשויות אך עליו לדאוג כי יהיה זמין בידו וניתן להצגה לפי דרישה לרשות המפקחת. אם מידע זה מצוי בידי קבלני משנה או ספקים, עליו לדרוש מהם להעבירו אליו.

22. הצו מונה שתי קטגוריות עיקריות של חומרים. ההבדלים ביניהן נוגעים למידת עמידתם במבחני תשטיפים המבטאים את פליטת החומרים המזיקים מהם לקרקע או למים. הקטגוריה הראשונה כוללת חומרים שעומדים בערכים הנקובים בצו, ואינם מחייבים נקיטת אמצעי מיוחדים כמו בידוד ("קטגוריה 1"). הקטגוריה השנייה, כוללת חומרים שעומדים בערכים שנקבעו בצו אבל השימוש בהם מחייב שימוש באמצעי בידוד מיוחדים ("קטגוריה 2"). חומרים שאינם עומדים בערכי הצו אסורים בשימוש.

23. המשתמש חייב להיות מסוגל להוכיח שחומרי הבניה עומדים בערכים הנדרשים בצו. ערכים אלה מופיעים בנספחים לצו והם כוללים עמידות חומר בפני זליגת תשטיפים, ערכים להרכב, וכל זאת על יסוד מבחנים ושיטות בדיקה המפורטות בצו. הוכחת איכות החומרים יכולה להתבצע במספר דרכים. הדרך הראשונה היא לקבל אישור מאת המשרד לאיכות הסביבה ההולנדי (VROM). אישור כזה יינתן על יסוד אישור ממכון בדיקה מוכר. כנגד אישור כזה יירשם המוצר ויצרן החומר ברשימה מיוחדת המתפרסמת גם באינטרנט. יצרן חומר בניה שזכה לאישור כזה זכאי להשתמש בלוגו מיוחד אותו ניתן לשים על גבי מסמכי האישור או על אריזת החומר. הוכחת איכות יכולה להיעשות גם על יסוד בדיקה של חומר בצובר (batch). גם בדיקה זו צריכה להיעשות על ידי מעבדה או גוף ביקורת שהוסמך לכך על ידי המשרד לאיכות הסביבה בהולנד.

24. המשתמש בחומר בניה מקטגוריה 1, אינו זקוק לאישור מיוחד כדי להשתמש בחומר בניה שזכה לאישור איכות כאמור, אבל עליו להיות מסוגל להציג את האישור ומידע רלוונטי אחר הנוגע לחומרים בהם הוא משתמש, לרבות תוצאות מבדקי המעבדה, כדי להוכיח כי אכן מדובר בחומר מקטגוריה 1.

25. לעומתו, המשתמש בחומר בניה מקטגוריה 2, חייב לדווח לרשות המוסמכת על כוונתו להשתמש בחומר כזה ולקבל את האישור.

26. הצו כולל הוראות מיוחדות לגבי שימוש באדמה שאינה חומר בניה, ושימוש בחומר בניה עלגבי מקורות מים גלויים, וכן הוראות בדבר סמכויות אכיפה וענישה.

27. כאמור, הצו ההולנדי הוא המפורט ביותר הקיים באירופה, בתחום התקינה של חומרי בניה ועבודות עפר (כהגדרתם שם) בהיבט הסביבתי. תחולתו על אפר פחם רלוונטית במידה שנעשה באפר פחם שימוש כחומר בניה, במקום לסלקו בדרך של הטמנה. ככל הידוע לנו, אין חיקוקים ברמה מקבילה במדינות אחרות באירופה המתיחסים להגבלות סביבתית שימוש באפר פחם בבניה ומוצרי בניה (קיימים תקנים אירופאים המתיחסים לשימוש באפר במוצרי בטון, אך אלה אינם מתיחסים להבטים הסביבתיים של השימוש. ראו למשל: EN-450 Fly Ash for concrete).

### התקינה האנגלית

28. התקינה האנגלית (חלה באנגליה ווילס) אינה כוללת התייחסות מפורטת כזו לשימוש באפר פחם. הסדרת השימוש בו נעשית במסגרת תקנות הטמנת פסולת: The Landfill (England and Wales) Regulations 2002. תקנות אלה קובעות מנגנון של רישוי לאתרי סילוק פסולת,

לרבות דרישות לבחינה ולהתאמה בין אתר סילוק הפסולת לבין הפסולת המסולקת אליו. אפר פחם נחשב בבריטניה פסולת בלתי מסוכנת.

29. כל שימוש בפסולת שלא לסילוק בדרך הטמנה, מחייב אישור של ה – Environment Agency בהתאם לתקנות – UK Environmental Protection (Duty of Care) Regulation 1991. כך יקרה כאשר השימוש באפר פחם נעשה לצרכי עבודות תשתית כחומר מילוי או מצעים, הדבר נחשב כסילוק לאתר הטמנה.

30. לא נקבעו בחיקוק אמות מידה לאישור לשימוש כזה וכל בקשה להיתר נקבעת על ידי הפקידים המטפלים בבקשה באופן פרטני, על יסוד סקר סיכונים סביבתי, שהמבקש להשתמש באפר פחם חייב לצרף לבקשתו. הבקשה מאושרת (או לא) בכל מקרה לגופו ומבלי שנעשה שימוש בכללים מנחים מחייבים בכל המדינה.

אני מקווה שהאמור לעיל מספק את המידע שביקשתם לגבי המצב המשפטי הנוגע לאפר פחם באירופה. אשמח לתת הבהרות לאמור לעיל, אם יידרשו.

בכבוד רב,

אריה ניגר, עו"ד