



28 פברואר, 2016
מנ – 39150E

נייר עמדה

התייחסות לחלופות משרד הגה"ס לפיקוח על אפר פחם בשימושו

סימוכין: מכתב הלשכה המשפטית, משרד הגנת הסביבה, לב"כ העותרים והמשיבה חח"י, 15.7.15; ליצרני בטון, 29.7.15; למשרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים ולמשיבה מנהלת אפר הפחם, 29.7.15
עתירות חברות הבטון לבג"ץ 2048/15 ו- 2875/15 נגד הוראת הממונה על הקרינה הסביבתית מיום 21.12.14
התייחסות מנהלת אפר הפחם להוראת הממונה על הקרינה הסביבתית, עדכון 30.9.15

מנהלת אפר הפחם (המנהלה) מתנגדת באופן נחרץ ומכל וכל לחלופות הפיקוח על השימוש באפר פחם (להלן: אפר) המתוארות במכתבי משרד הגנת הסביבה (להלן: משרד הגה"ס) בסימוכין (להלן: החלופות), שאינן אלא "אותה הגברת בשינוי אדרת" כדוגמת השימוש השגוי בתקנות חומ"ס (סילוק פסולת רדיואקטיבית) – תשס"ב 2002 בהוראת הממונה על הקרינה הסביבתית מיום 21.12.14.

יובהר כי שינוי האכסניה הרגולטורית אין בו כדי לשנות את המהות הסביבתית של אפר הפחם – **אפר פחם איננו חומר מסוכן בשימושו בכל היבט סביבתי ואין להחיל עליו פיקוח החורג מהתנאים להסדרת השימושים שהומלצו ע"י הצוותים המקצועיים-מדעיים לאפר פחם¹ ואשר אומצו ע"י גורמי הרישוי לרבות משרד הגה"ס (פירוט להלן בהערות 10 - 11).**

הנימוקים לעמדה זו מפורטים במסמך עמדת המנהלה המתייחס להוראת הממונה על הקרינה הסביבתית (הממונה), נשוא העתירה בסימוכין², הן באשר לסיווג אפר כחומר מסוכן על פי תקנות רישוי עסקים (חלופה 1 במכתב בסימוכין)³ או לסיווגו כחומר רדיואקטיבי על פי תקנות הרוקחים (חלופה 2 במכתב בסימוכין)⁴ והן באשר לסמכויות המוקנות לכאורה למשרד להגה"ס על פי תקנות אלה להתנות שימושי אפר בהיתרים הנדרשים בתקנות, בסתירה לגישה הבינלאומית⁵.

הנימוקים שפורטו בפרק המבוא של מסמך העמדה לבטלות הוראת הממונה תקפים גם בהקשר לחלופות⁶, לאמור: החלופות אינן נדרשות מבחינה סביבתית, אינן מצדיקות את השפעתן המשקית השלילית ומחירה, אינן סבירות מבחינת ההתערבות הרגולטורית במשק ומשמעויותיה התפעוליות והאסטרטגיות ונוגדות את הגישה הבינלאומית המגדירה את האפר כבלתי מסוכן בשימושו המוסדרים בכל היבטי הסביבה.

יודגש כי החלופות המוצעות מצטיירות, על רקע ההתייחסות הבינלאומית לאפר בשימושו, כ"רגולציה לשם רגולציה", המבוססת על הנחה אקסיומטית, ייחודית לאגף הקרינה במשרד הגה"ס בישראל, כי האפר בשימושו חייב בפיקוח מכח תקנות סביבתיות גם בהעדר כל ראיה למסוכנות החורגת ממידה זניחה בלתי נמנעת בכל יישומו.

ואמנם מסקירה מצורפת⁷ של הגישה הבינלאומית לאפר כשלעצמו ובשימושו, לרבות תקנים וחוקים שהתפרסמו לאחרונה ע"י גופי רגולציה בעולם (USEPA, EU, IAEA), עולה תמונה חד משמעית שאינה ניתנת לפרשנות מערפלת ואינה מותירה ספק באשר לסיווג הסביבתי של האפר בשימושו, כאמור במשפט המודגש בפתח נייר עמדה זה. גישה זו מתבטאת בין השאר בהעדר דרישות רגולטוריות סביבתיות ייחודיות במסחר הבינלאומי באפר פחם⁸. במיוחד נכון הדבר

¹ קבוצת מומחים בהיבטים הסביבתיים השונים של שימושי אפר פחם הפועלים ליד המנהלת בברכת משרד הגה"ס ובהשתתפותו.

² מסמך עמדה – [התייחסות להוראת הממונה על הקרינה הסביבתית להעדיף צמנט על בטון כיעד לאפר פחם, עדכון 30.9.15](#)

³ פרק 1. ב' במסמך העמדה – [ההיבט הערכי, אפר פחם איננו פסולת רדיואקטיבית. בהקשר הנוכחי – איננו חומר מסוכן.](#)

⁴ פרק 2 א' במסמך העמדה – [ההיבט הסביבתי, ריכוזי היסודות הרדיואקטיביים באפר פחם בישראל נמוכים באופן ניכר מרמת הפטור של התקן הבינלאומי \(סבא"א 2014\).](#)

⁵ פרק 3 א' במסמך העמדה – [ההיבט הרגולטורי, הגישה הבינלאומית.](#)

⁶ [פרק המבוא במסמך העמדה.](#)

⁷ [סיווג אפר פחם בתקינה הסביבתית הבינלאומית](#)

⁸ [סקירת הסחר הבינלאומי באפר פחם](#)



בהקשר להיבט החשיפה לקרינה מייננת המקבל ביטוי מובהק בסיכום דו"ח USEPA האומר כי יש להתעלם מהחשיפה לקרינה מבטון המכיל אפר פחם בהיותה גורם נעדר משמעות סביבתית.⁹

יצוין כי החלופות נוגדות אף את הוראות משרד הגה"ס עצמו באשר לתנאי הסדרת מגוון השימושים באפר שנקבעו על ידו, החל מהתנאים הראשוניים¹⁰ ובמהלך השנים¹¹.

המנהלה מודעת לכך שמטרת החלופות היא להכשיר בדיעבד את התשתית הרגולטורית ליצירת סמכות, יש מאין, למשרד הגה"ס להכתיב הקצאה של אפר לשימוש המועדף לדעתו מבחינה סביבתית, תוך התעלמות מהמחירים הנגזרים מהקצאה כזו בהיבטים האחרים (כלכליים, טכנולוגיים, תפעוליים). לדעת המנהלה תפקיד משרד הגה"ס הוא לקבוע מגבלות ותנאים סביבתיים (כדוגמת התנאים שקבע כמוזכר לעיל) ולהשאיר את שאלת ההקצאה לשקלול שלל הגורמים המשפיעים כאמור (כלכליים, טכנולוגיים, תפעוליים) של השחקנים (חברת החשמל ומשתמשי האפר) בשוק חופשי ותחרותי, המבטיחה יעילות ואיכות אופטימליים מנקודת ראות המשק והחברה. כל זאת כמקובל במדינות המפותחות בעולם.⁵

לדעת המנהלה אמצעי ההסדרה והבקרה הנוכחיים המופעלים בהקשר לשימושי אפר בבנייה¹² מספקים ועומדים בדרישות התקן הבינלאומי להגנה מקרינה (סאב"א 2014) ואף מחמירים ממנו. על פי התקן הבינלאומי ההתניות הנגזרות משתי החלופות אינן נדרשות למטרת ההגנה מקרינה בשימושי אפר בכלל ובמוצרי בנייה בפרט ואכיפתן מהווה התערבות בלתי סבירה ומשבשת בניהול המסחר באפר הפחם ובניצולו לטובת משק המדינה¹³.

יש להבהיר גם כי סיווג האפר כמסוכן או רדיואקטיבי, לבד מהיותו חריג במונחים בינלאומיים, יקנה לו דימוי שלילי בעיני המשתמשים והציבור ללא כל הצדקה מקצועית, יפגע בנכונותם לעשות בו שימוש ובדיעבד עלול לגרום לנזקים חמורים למשק ולסביבה בהימנעות מהשימוש המועיל באפר ולסכן את התפעול התקין של תחנות הכח הפחמיות. הכל כמפורט במסמך עמדת המנהלה האמור לעיל¹⁴.

מנימוקים אלה אין לקבל את הצעת חלופות הפיקוח המתוארות במכתב משרד הגה"ס בסימוכין.

למען הסר ספק, יובהר ויודגש שוב כי על פי התקן הבינלאומי ועמדת גורמי הרישוי הסביבתיים בעולם אין להחיל רגולציה בהיבט החשיפה לקרינה על אפר פחם בשימושי⁵.

⁹ [Coal Combustion Residual Beneficial Use Evaluation: Fly Ash Concrete and FGD Gypsum Wallboard, USEPA, February 2014 \(5.1.1 Fly Ash Concrete, Step 1 \[Literature Review and Data Collection\]\)](#)

¹⁰ הנחיות סביבתיות לשימושי אפר פחם 1998 (בקרקע) – 1999 (בבנייה). יצוין כי לאחרונה השלים הצוות המקצועי-מדעי (מזהמיים) גרסה משודרגת של התנאים הסביבתיים לשימושי אפר פחם בקרקע, המתבססת על מחקר רב שנים שנעשה בהנחיית הצוות ואשר מתוכנן להגשה כהמלצה למשרד הגה"ס בתקופה הקרובה. כמו כן ת.י. 5098 – ריכוזי יסודות רדיואקטיביים טבעיים במוצרי בנייה, החליף את התנאים שנקבעו בשנת 1999 לאפר הפחם במוצרי בנייה.

¹¹ [סקירת שימושים מורשים באפר פחם.](#)

¹² ת.י. 5098 – יסודות רדיואקטיביים טבעיים במוצרי בנייה; ת.י. 118 – בטון: דרישות, תפקוד וייצור; ת.י. 5 – בלוקי בטון.

¹³ פרק 3 ב' במסמך העמדה – [ההיבט הגולטורי, הרגולציה בישראל.](#)

¹⁴ פרק 4 א' במסמך העמדה – [ההיבט המשקי, המקרה הישראלי בראי נתוני העולם.](#)

פרק 4 ב' במסמך העמדה – [ההיבט המשקי, עלות למשק של הסטת אפר פחם מייצור בטון לייצור צמנט.](#)