

טיוטת תקנות החומרים המסוכנים (פסולת מסוכנת), התשע"ח - 2017

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 12 ו-17 לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993,¹ לפי סעיף 62ב(א) לפקודת בריאות העם, 1940² (להלן – הפקודה) ולפי סעיף 10א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968³ (להלן – חוק רישוי עסקים), בהתייעצות עם שר הבריאות, ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לפי סעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁴ (להלן – חוק העונשין), אני מתקין תקנות אלה:

מטרה 1. מטרת תקנות אלה, לקבוע הסדרים לעניין טיפול בפסולת מסוכנת, כדי להביא לצמצום כמות הפסולת המסוכנת הנוצרת ולהפחית את הסיכון הנשקף ממנה לבריאות הציבור ולסביבה, בין השאר באמצעות טיפול נאות, ולפי סדר העדיפות המפורט להלן:

(1) מניעה במקור;

(2) שימוש חוזר, לרבות הכנה לשימוש חוזר;

(3) מיחזור;

(4) השבה לאנרגיה;

(5) סילוק.

הגדרות 2. בתקנות אלה –

"אתר טיפול" – מקום לטיפול בפסולת מסוכנת, או בפסולת הטעונה פיקוח או טיפול מיוחד, לפי הוראות תקנה 7, לרבות תחנת מעבר;

"בעל פסולת" – אדם שבהחזקתו, בהשגחתו, בפיקוחו, או בהנהלתו מצויה פסולת;

"היתר" – היתר רעלים כמשמעותו בחוק;

"המנהל" – עובד המשרד להגנת הסביבה שהוסמך על ידי השר לעניין תקנות אלה, כולן או מקצתן;

"השבה" – פעולה שנועדה לאפשר שימוש בפסולת, ובכלל זה שימוש המחליף חומר אחר, לרבות מיחזור או הפקת אנרגיה, וכן פעולות הכנה ושלבי ביניים בתהליך כאמור;

¹ ס"ח התשנ"ג, עמ' 28.

² ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' 191.

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 204, התשנ"ד, עמ' 276, התשנ"ח, עמ' 329.

⁴ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשנ"ד, עמ' 348.

"טיפול" – כל אחד מאלה, המתבצע במקום המורשה לפי דין, לרבות פעולות
הכנה :

(1) השבה באמצעות פעילות המנויה בתוספת הראשונה ;

(2) סילוק באמצעות פעילות המנויה בתוספת השנייה ;

"יצרן פסולת" - עוסק בחומרים מסוכנים או בפסולת מסוכנת שפסולת נוצרת
במהלך עיסוקו או שהוא מבצע עיבוד מוקדם, ערבוב או כל פעולה אחרת
בפסולת המסוכנת, המשנה את טבעה או הרכבה של הפסולת המסוכנת ;
"מיחזור" - עיבוד של פסולת למוצרים, לחומרים או לחומרי גלם, למטרה
שלשמה יועד החומר המסוכן בראשונה או למטרה אחרת ;

"סילוק" - פעולה שאינה השבה, ובכלל זה הטמנה ושריפה שלא לשם הפקת
אנרגיה, גם כאשר בפעולה יש תוצר לוואי של הפקת חומר או אנרגיה ;

"עוסק בפסולת" – יצרן פסולת מסוכנת, בעל פסולת מסוכנת ובעל אתר טיפול ;

"פסולת" – חומר או חפץ שמתקיים לגביו אחד מאלה :

(1) השימוש בו אסור לפי דין או שיש חובה לפנותו ;

(2) הוא פונה או שהמחזיק בו מתכוון לפנותו ;

(3) המחזיק בו אינו עושה בו שימוש ואין לו כוונה להשתמש בו ;

"פסולת מסוכנת" - פסולת המכילה חומר מסוכן, בין אם החומר המסוכן מצוי
בה במקור ובין אם החומר המסוכן בא במגע עם הפסולת באופן שלא
ניתן להפרדה ללא טיפול, ואשר מתקיים בה אחד או יותר מתכונות
הסיכון ;

"פריט מראה" – פסולת המופיעה בתוספת השלישית כשני פריטים חלופיים
אשר אחד מהם מסומן בסימון כוכבית, המציין את קיומם של תכונות
סיכון בפסולת או במרכיביה, והשני אינו מסומן כאמור ;

"שימוש חוזר" – כל שימוש נוסף במוצר או רכיב מתוך מוצר שהם לא פסולת
לאותה המטרה לשמה נעשה השימוש במוצר או ברכיב בפעם הראשונה ;

"תחנת מעבר" – מתקן נייח וקבוע שבו מתבצע אחסון זמני של פסולת מסוכנת,
ובכלל זה :

(1) העברה של פסולת מסוכנת מכלי קיבול אחד לכלי קיבול אחר ;

(2) מיון של פסולת מסוכנת לרכיביה.

"תכונות סיכון" – תכונות של חומר מסוכן או פסולת מסוכנת המפורטות בתוספת הרביעית.

סיווג וסימון פסולת 3.
מסוכנת

(א) יצרן פסולת מסוכנת או בעל פסולת מסוכנת, בין שהיא מסומנת בכוכבית בתוספת הרביעית, ובין שהיא סווגה כמסוכנת לפי הוראות תקנה זו, יסמן אותה כפסולת מסוכנת באופן בולט לעין, ויעביר אותה לטיפול לפי הוראות תקנות אלה.

(ב) סימון כאמור בתקנת משנה (א) יכלול את פרטי היצרן או בעל הפסולת, לפי העניין, תיאור הפסולת, מספר הפרט בתוספת השלישית, תכונות הסיכון של הפסולת ותאריך מילוי אריזת הפסולת, בהתאם להנחיות המנהל.

(ג) יצרן פסולת המכילה חומר מסוכן, ואם אין יצרן הפסולת ידוע - בעל הפסולת, שיש ברשותו פסולת המסומנת כפריט מראה בתוספת הרביעית או שמקור הפסולת או הרכבה אינם ידועים לו, יבצע סיווג של הפסולת כמסוכנת או כפסולת שאינה מסוכנת במועדים המפורטים להלן, וכל עוד לא בוצע סיווג, ינהג יצרן הפסולת ובעל הפסולת בפסולת כמסוכנת:

(1) כאשר פסולת כאמור נוצרה לראשונה במהלך עיסוקו;

(2) אם חל שינוי בעיסוקו שיש בו כדי להשפיע על תכונות הסיכון של הפסולת.

(ד) פסולת תסווג כמסוכנת אם יש לה תכונות סיכון אחת או יותר, על פי ערכי סף, אמות מידה ושיטות בדיקה כמפורט להלן:

(1) סיווג החומרים המסוכנים שבפסולת לפי תקנה (EC) 1272/2008 של פרלמנט הקהילייה האירופית בדבר סיווג ותיווג חומרים, על תיקוניה מזמן לזמן, כפי שהיא מתפרסמת באתר האינטרנט של המשרד;

(2) בדיקת הפסולת באמצעות שיטות בדיקה לתכונות הסיכון שנקבעו בתקנה (EC) 440/2008 של פרלמנט הקהילייה האירופאית בדבר שיטות בדיקת תכונות סיכון, על תיקוניה מזמן לזמן, כפי שהיא מתפרסמת באתר האינטרנט של המשרד;

(3) לעניין פסולת שהיא קרקע שאינה חפורה - השוואת ריכוז החומרים המסוכנים בקרקע לערכי סף מבוססי סיכון בהתאם להנחיות מקצועיות ולשיטות בדיקה אשר פורסמו באתר האינטרנט של המשרד.

(ה) מבלי לגרוע מהוראות תקנות משנה (ג) ו-(ד), יצרן פסולת המנוי בתוספת החמישית, ואם אין יצרן הפסולת ידוע - בעל הפסולת כאמור, יבדוק, במועדים הקבועים בתוספת, אם קרקע בתחום העסק שאינה חפורה היא פסולת מסוכנת, על ידי זיהוי מקורות אפשריים לזיהום של קרקע בחומרים מסוכנים ויסווג אותה כאמור בתקנת משנה (ג)(3).

(ו) ראה המנהל או הממונה כי קיים חשד סביר שפסולת היא בעלת תכונות סיכון ולא סווגה כפסולת מסוכנת או שהסיווג שבוצע אינו תואם את תכונות הסיכון שלה, רשאי הוא לדרוש מיצרן הפסולת, ואם הוא אינו ידוע או שהפסולת אינה ברשותו, מאת בעל הפסולת, לבצע סיווג של הפסולת במועד ובאופן שיוורה.

(ז) ראה המנהל כי בהתאם לאמות המידה המקובלות במדינות מתקדמות, ובהתחשב ביעד הפינני המיועד לפסולת, יש לסווג פסולת מסוימת המכילה חומר מסוכן או סוג מסוים של פסולת כאמור כפסולת מסוכנת או כפסולת הטעונה פיקוח או טיפול מיוחד אף אם אינה מסוכנת, יודיע על כך ליצרן הפסולת ולבעל הפסולת, ורשאי הוא להורות לו לבצע טיפול הנדרש למניעת סיכון מהפסולת, ובכלל זה לעניין פינוי; הודיע המנהל כאמור, רשאי יצרן הפסולת או בעל הפסולת להשיג בפניו על החלטתו, תוך 30 ימים מיום שנמסרה לו, והחלטת המנהל בהשגה תהיה מכרעת לעניין זה.

(א) עוסק בפסולת ומוביל פסולת מסוכנת, אחראים על מניעת סיכון ומפגעים מהפסולת המסוכנת שבחזקתם ועל כל פעולה שהם מבצעים בה; לשם קיום חובותיהם לעניין תקנה זו, על גורמים כאמור להכיר את תכונות הסיכון של הפסולת המסוכנת ולפעול למניעת הסיכונים והמפגעים ממנה, על פי המידע המקצועי ואמות המידה המקובלות בקרב העוסקים בתחום.

4. מניעת סיכון ומפגעים וניהול פסולת מסוכנת

(ב) בעל היתר רעלים שהוא עוסק בפסולת יבצע כל פעולה בפסולת מסוכנת באופן שימנע ויצמצם פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור, ובכלל זה יישם את הטכניקה המיטבית הזמינה כפי שנקבע בתנאי היתר הרעלים; אין באמור כדי לגרוע מסמכות הממונה להתיר שימוש בטכניקה חדשנית, אף אם טרם הוכח שהיא טכניקה מיטבית זמינה, לתקופה שתיקבע בהיתר ובתנאים שיבטיחו מעקב ובקרה.

(ג) לעניין תקנה זו -

"בעל היתר רעלים" - לרבות מי שחייב בהיתר לפי החוק;

"טכניקה חדשנית" – טכניקה שטרם נבחנה בקנה מידה תעשייתי, אשר עשויה לאפשר רמה שוות ערך או גבוהה יותר של הגנה על הסביבה ובריאות הציבור מאשר הטכניקות המיטביות הזמינות;

"טכניקה מיטבית זמינה" – טכניקה שהיא האפקטיבית והמתקדמת ביותר הניתנת ליישום מעשי ומקובלת כבסיס לקביעת תנאים בהיתר בהתחשב בעלויותיה ובתועלותיה, ומיועדת למניעה ולצמצום של פליטה, פינוי והשפעות שליליות על הסביבה בכללותה.

(ד) עוסק בפסולת יאחסן פסולת מסוכנת בנפרד מפסולת שאינה מסוכנת, לא יערבב פסולת מסוכנת עם פסולת אחרת או עם חומר אחר, וכן לא ימהל ולא ידלל פסולת מסוכנת, אלא אם אותה פעולה אושרה לו בהיתר הרעלים, ובהתאם לתנאים שנקבעו לעניין זה.

5. (א) יצרן פסולת מסוכנת או בעל פסולת מסוכנת יפנה אותה, בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום שישה חודשים ממועד היווצרותה או מהמועד שהגיעה לחזקתו, לפי העניין, לאתר טיפול מורשה לפי תקנה 7, ובכפוף לתנאים אלה -

(1) הוא ימסור לאתר הטיפול ולמוביל את כל המידע הנדרש לעניין תכונות הסיכון של הפסולת ותנאי האחסון והטיפול הנדרשים, ככל הדרוש על מנת למנוע סיכונים בהובלה, באחסון ובטיפול בפסולת;

(2) אם אתר הטיפול אינו האתר שבו יבוצע הטיפול הסופי של הפסולת – הוא קיבל מידע מאתר הטיפול לגבי יעדי ביניים ויעד הטיפול הסופי;

(3) אם אתר הטיפול נמצא מחוץ לישראל – ניתן היתר ייצוא לפי הוראות תקנות החומרים המסוכנים (ייבוא וייצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994.⁵

(ב) יצרן פסולת שהיא קרקע חפורה המכילה חומר מסוכן בריכוז העולה על ערכי סף מבוססי סיכון כאמור בתקנה 3(ג)(3), ואם אין יצרן הפסולת ידוע - בעל הפסולת, יפנה אותה באישור המנהל לאתר טיפול או למקום אחר המתאים להשבת הפסולת.

⁵ ק"ת התשנ"ד, עמ' 1152.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאי יצרן פסולת מסוכנת או בעליה לפנות פסולת מסוכנת בתדירות נמוכה משה חודשים אם קיבל לכך אישור המנהל מראש, והפסולת תפונה להשבה.

(ד) פסולת מסוכנת תפונה כשהיא ארוזה ומשונעת לפי הוראות תקנות שירותי הובלה, תשס"א-2001⁶ ולפי הנחיות המנהל.

(ה) עוסק בפסולת יפנה פסולת מסוכנת כאשר היא מלווה בטופס המפרט את תיאור הפסולת, מרכיביה, כמותה ותכונות הסיכון שלה, אריזתה, פרטי יצרן הפסולת, מוביל הפסולת, הטיפול המיועד בפסולת ויעדי הפינוי של הפסולת, במתכונת שהורה המנהל או הממונה (בתקנות אלה, "טופס מלווה").

(ו) כל העברה של פסולת מסוכנת תתועד בטופס מלווה ותיחתם בידי מפנה הפסולת, מוביל הפסולת ומקבלה.

יצרן פסולת מסוכנת המבקש להעביר לשימוש של אחר חומר או חפץ שהוא תוצר של תהליך ייצור, שאינו המוצר המיועד לאותו תהליך (בתקנות אלה, "תוצר לוואי"), כאשר אותו שימוש לא ייחשב לטיפול בפסולת, רשאי לבקש אישור מאת המנהל לעשות כן אם עמד בכל אלה:

- (1) קיים שימוש ודאי לאותו חומר או חפץ;
- (2) ניתן לעשות שימוש באותו חומר או חפץ במישרין, ללא כל עיבוד נוסף למעט פעולות נהוגות בתעשייה לגבי מוצר או חומר גלם;
- (3) החומר או החפץ נוצר כחלק בלתי נפרד מתהליך הייצור;
- (4) השימוש בחומר או בחפץ מותר על פי דין ועומד בכל תקן או דרישה חוקית לגביו, לרבות לעניין הגנת הסביבה ובריאות הציבור לגבי אותו שימוש, ואינו צפוי לגרום השפעה שלילית עודפת על בריאות הציבור והסביבה.

7. אתר טיפול בפסולת (א) אתר טיפול טעון היתר רעלים; בהיתר כאמור יקבע הממונה את אלה: מסוכנת

- (1) סוגי הפסולת המותרים לטיפול באתר;
- (2) שיטות הטיפול המותרות באתר;
- (3) דירוג הטיפול ומספרו לפי התוספת הראשונה או השנייה.

⁶ ק"ת תשס"א, עמ' 446.

- (ב) המנהל יפרסם באתר האינטרנט של המשרד את פרטי אתרי הטיפול בעלי ההיתר ואת הפרטים האמורים בתקנת משנה (א) לגבי כל אתר.
- סיום מעמד פסולת 8. המנהל רשאי לאשר כי פסולת מסוכנת מסוג מסוים, שעברה מיחזור, חדלה מלהיות פסולת אם הוכח להנחת דעתו שהיא עומדת בכל אלה:
- (1) לחומר או לחפץ קיים שימוש מקובל למטרות מסוימות;
 - (2) לחומר או לחפץ קיים ביקוש;
 - (3) החומר או החפץ עומדים בדרישות הטכניות לשימוש לאותן מטרות ובאופן שעומד בהוראות כל תקן, דרישה חוקית או אמת מידה לגבי אותו מוצר;
 - (4) השימוש בחומר או בחפץ לא יגרום להשפעה שלילית עודפת על הבריאות או הסביבה.
- דיווח, תיעוד 9. (א) עוסק בפסולת ינהל רישום מלא ומפורט לגבי הפסולת המסוכנת ושמירת מסמכים שבחזקתו, לגבי כל אלה:
- (1) מועד היווצרות הפסולת המסוכנת או הגעתה לחזקתו, לפי העניין;
 - (2) כמות הפסולת ותכונות הסיכון שלה, לרבות הליכי הסיווג שבוצעו בהתאם להוראות תקנה 3;
 - (3) יעדי הפינוי והטיפול בפסולת המסוכנת בהתאם להוראות תקנה 5 ואסמכתאות המעידות עליהם;
 - (4) מועדי הובלת הפסולת ופינויה ופרטי מוביל הפסולת בצירוף הטפסים המלווים כאמור בתקנה 5;
 - (5) שיטת הטיפול באתר הטיפול ודירוג הטיפול לפי תקנה 7;
- (ב) בעל אתר טיפול יגיש למנהל, במתכונת שהורה, דיווח על הפרטים האמורים בתקנת משנה (א) לגבי כל רבעון לא יאוחר מ- 30 ימים לאחר תום הרבעון, או במועד אחר כפי שיוורה המנהל.
- (ג) עוסק בפסולת ישמור את הרישום והתיעוד כאמור בתקנת משנה (א) לתקופה של שלוש שנים לפחות, ויאפשר למנהל, לממונה ולמפקח הגנת הסביבה, לעיין ברישום שהוא מנהל לפי תקנת משנה (א), בשעות העבודה המקובלות וימסור להם, לפי דרישתם, העתק מרישום זה.
- סייג לתחולה 10. תקנות אלה לא יחולו על פסולת שהטיפול בה כפוף להוראות אלה:

- (1) פסולת רדיואקטיבית לפי תקנות החומרים המסוכנים (סילוק פסולת רדיואקטיבית), התשס"ב-2002;⁷
- (2) פסולת זיהומית לפי תקנות בריאות העם (טיפול בפסולת במוסדות רפואיים), התשנ"ז-1997;⁸
- (3) פסולת אסבסט לפי חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011;⁹
- (4) פסולת של תכשירי הדברה רשומים ואריזותיהם, לפי אחד מאלה:
 - (א) תקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים), התשנ"ה-1994;¹⁰
 - (ב) תקנות מחלות בעלי חיים (תכשירים כימיים), התשמ"ב – 1982;¹¹
 - (ג) תקנות החומרים המסוכנים (רישום תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשנ"ד-1994.¹²
- (5) בוצה לפי תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שימוש בבוצה וסילוקה), תשס"ד-2004.
- (6) פסולת מסוכנת שמקורה במשקי בית פרטיים או פסולת מסוכנת שמקורה במוצרים המתאימים גם לשימוש ביתי, ואשר מחמת הרכבה, טבעה וכמותה היא בעלת תכונות דומות לפסולת כאמור, גם אם מקורה בבתי עסק, בתעשייה או במוסדות.

עונשין 11. העושה אחד מאלה, דינו – מאסר או קנס כאמור בסעיף 71א(א) לפקודה:

- (1) לא ביצע בדיקה, סיווג או סימון של פסולת לפי הוראות תקנה 3;
- (2) אחסן פסולת מסוכנת בניגוד להוראות תקנה 4(ג), או ערבב, מהל, או דילל פסולת מסוכנת ללא אישור, בניגוד להוראות התקנה האמורה;
- (3) לא פינה פסולת מסוכנת במועד, או פינה פסולת מסוכנת שלא בהתאם להוראות תקנה 5 בדבר מסירת מידע, הובלה, יעד הפינוי ותיעוד;

⁷ ק"ת התשנ"ב, עמ' 420.

⁸ ק"ת התשנ"ז, עמ' 1101.

⁹ ס"ח התשע"א, עמ' 694.

¹⁰ ק"ת התשנ"ה, עמ' 257.

¹¹ ק"ת התשמ"ב, עמ' 1668.

¹² ק"ת התשנ"ד, עמ' 1285.

(4) לא ניהל רישום אודות פסולת מסוכנת או לא שמר רישום כאמור
בניגוד להוראות תקנה 9(א) או (ג), לפי העניין ;

(5) לא דיווח למנהל בניגוד להוראות תקנה 9(ב).

תחילה והוראות 12. (א) תחילתן של תקנות אלה תשעים ימים מיום פרסומן (בתקנה זו – "יום מעבר התחילה").

(ב) מבלי לגרוע מהוראות תקנה 3(ד)-(ה), על אף האמור בתקנות 3(ב)(1), יצרן פסולת המכילה חומר מסוכן שנוצרה בעיסוקו ערב יום התחילה, יבצע סיווג של הפסולת בהתאם להוראות התקנה האמורה, בתוך תשעה חודשים מיום התחילה, וינהג בפסולת כמסוכנת כל עוד לא ביצע סיווג כאמור.

(ג) מבלי לגרוע מהוראות תקנה 3(ד)-(ה), יצרן פסולת המנוי בקבוצה הראשונה שבתוספת החמישית -

(1) אם בדק וסיווג קרקע שאינה חפורה בתקופה של שבע שנים שקדמה ליום התחילה, יבצע בדיקה מחודשת בהתאם להוראות תקנה 3(ג) בתוך שבע שנים ממועד הבדיקה הקודמת, או בתוך שנה מיום התחילה, לפי המאוחר שביניהם.

(2) אם לא בדק ולא סיווג קרקע שאינה חפורה בתחום עסקו בתקופה של שבע שנים שקדמה ליום התחילה – יבצע בדיקה וסיווג כאמור לראשונה עד תום שנתיים מיום התחילה.

(ד) על אף האמור בתקנה 6, יצרן פסולת מסוכנת שתוצר לוואי נוצר בעסקו ערב יום התחילה, רשאי להעביר לשימוש של אחר את תוצר הלוואי ובלבד שהודיע על כך למנהל בתוך שלושה חודשים מיום התחילה, והגיש בקשה לאישור המנהל בתוך שנה מיום התחילה, או במועד מאוחר יותר כפי שהורה לו המנהל; ואולם, אם ראה המנהל כי קיים חשש ממשי לכך שהשימוש בתוצר הלוואי צפוי לגרום השפעה שלילית על בריאות הציבור והסביבה, רשאי הוא להורות ליצרן הפסולת לחדול מהעברת התוצר לשימוש האמור, ולתת לו הוראות ככל הנדרש למניעת הסיכון.

תוספת ראשונה

(תקנות 2 ו- 7(א)(3))

בתוספת זו –

מונחים שנקבעו בתוספת זו יפורשו, בין השאר, בהתאם להוראות הקבועות באמנות בין-לאומיות שישראל צד להן, ובשים לב למונחים מקבילים הנהוגים בקרב המדינות המפותחות בעולם ולהמלצות והנחיות שפרסמו ארגונים בין-לאומיים.

(תקנה 2, פרט 1 בהגדרת "טיפול")

ק ד טיפול	תיאור הטיפול	תיאור הטיפול בדירקטיבת האיחוד האירופאי
R1	שימוש עיקרי בפסולת כדלק או כאמצעי אחר להפקת אנרגיה	Use principally as a fuel or other means to generate energy
R2	מחזור או השבה של ממסים	Solvent reclamation/regeneration
R3	מחזור או השבה של חומרים אורגניים שאינם משמשים כממסים (לרבות קומפוסטציה או תהליכים אחרים של טיפול ביולוגי או פיסיקלי)	Recycling/reclamation of organic substances which are not used as solvents (including composting and other biological transformation processes) This includes gasification and pyrolysis using the components as chemicals
R4	מחזור או השבה של מתכות ותרכובותיהן	Recycling/reclamation of metals and metal compounds
R5	מחזור או השבה של חומרים אנאורגניים אחרים (לרבות, ניקוי קרקעות המביא להשבה/ שימוש חוזר בקרקעות או מיחזור של חומרים אנאורגניים)	Recycling/reclamation of other inorganic materials This includes soil cleaning resulting in recovery of the soil and recycling of inorganic construction materials.
R6	השבה של חומצות או בסיסים	Regeneration of acids or bases
R7	השבה של חומרים או מרכיבים ששימשו להפחתת זיהום סביבתי	Recovery of components used for pollution abatement
R8	השבה של מרכיבים מזרזים (קטליזטורים)	Recovery of components from catalysts
R9	זיקוק מחדש או שימוש חוזר אחר בשמן	Oil re-refining or other reuses of oil
R10	טיפול בקרקע המועיל לחקלאות או לשיפור הסביבה	Land treatment resulting in benefit to agriculture or ecological improvement
R11	שימוש בפסולת שנוצרה בפעולה מן הפעולות R1 עד R10	Use of waste obtained from any of the operations numbered R 1 to R 10
R12	טיפול קדם בפסולת לצורך העברתה לטיפול בכל אחד מהטיפולים R1 עד R11 במקרים בהם אין קוד R מתאים קוד זה יכול לשמש לטיפול קדם לרבות, מיון, גריסה, חיתוך, דחיסה, ייבוש, יצירת כופתאות או כל טיפול קדם אחר כהכנה לפעולות כהכנה לפעולות המפורטות בטיפולים R1-R11	Exchange of waste for submission to any of the operations numbered R 1 to R 11 If there is no other R code appropriate, this can include preliminary operations prior to recovery including pre-processing such as, inter alia, dismantling, sorting, crushing, compacting, pelletizing, drying, shredding, conditioning, repackaging, separating, blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered R1 to R11
R13	אחסון פסולת לפני העברתה לטיפול בכל אחד מהטיפולים R1 עד R12 (למעט אחסנה זמנית, לקראת פינוי, באתר שבו הפסולת נוצרה)	Storage of waste pending any of the operations numbered R 1 to R 12 (excluding temporary storage, pending collection, on the site where the waste is produced) Temporary storage means preliminary storage according to point (10) of Article 3.

תוספת שנייה

טיפול סילוק

(תקנה 2, פרט 2 בהגדרת "טיפול")

בתוספת זו -

מונחים שנקבעו בתוספת זו יפורשו, בין השאר, בהתאם להוראות הקבועות באמנות בין-לאומיות שישראל צד להן, ובשים לב למונחים מקבילים הנהוגים בקרב המדינות המפותחות בעולם ולהמלצות והנחיות שפרסמו ארגונים בין-לאומיים.

קוד טיפול	תיאור הטיפול	תיאור הטיפול בדירקטיבת האיחוד האירופאי
D1	ערימה על קרקעית או תת קרקעית (כגון מטמנה)	Deposit into or on to land (e.g. landfill, etc.)
D2	טיפול בקרקע (כגון פירוק ביולוגי של נוזל או בוצה שסולקו לקרקע)	Land treatment (e.g. biodegradation of liquid or sludgy discards in soils, etc.)
D3	הזרקה לעומק (כגון הזרקה של חומרים נוזלים לתוך באר, קידוח, מכרה או חלל טבעי)	Deep injection (e.g. injection of pumpable discards into wells, salt domes or naturally occurring repositories, etc.)
D4	איגום על קרקעי (כגון אחסנת פסולת נוזלית או בוצה בבור, בריכה או לגונה)	Surface impoundment (e.g. placement of liquid or sludgy discards into pits, ponds or lagoons, etc.)
D5	מטמנות ייעודיים (כגון הצבה בתאים טמונים ומבודדים זה מזה ומהסביבה)	Specially engineered landfill (e.g. placement into lined discrete cells which are capped and isolated from one another and the environment, etc.)
D8	טיפול ביולוגי שלא פורט אחר בנספח זה ושיוצר תרכובות או תערובות סופיות המסולקות באמצעות פעולה מן הפעולות D1 עד D12	Biological treatment not specified elsewhere in this Annex which results in final compounds or mixtures which are discarded by means of any of the operations numbered D 1 to D 12
D9	טיפול פיזיקלי-כימי שלא פורט אחר בנספח זה ושיוצר תרכובות או תערובות המסולקות באמצעות פעולה מן הפעולות D1 עד D12 (כגון נידוף, ייבוש או קלייה)	Physico-chemical treatment not specified elsewhere in this Annex which results in final compounds or mixtures which are discarded by means of any of the operations numbered D 1 to D 12 (e.g. evaporation, drying, calcination, etc.)
D10	שריפה ביבשה	Incineration on land
D12	אחסנה לצמיתות (כגון הצבת מכולה במכרה)	Permanent storage (e.g. emplacement of containers in a mine, etc.)
D13	עירוב או ערבוב שנעשים כהכנה לפעולה מן הפעולות D1 עד D12 כולל, במקרים בהם אין קוד מתאים אחר, מיון, גריסה, חיתוך, דחיסה, ייבוש, יצירת כופתאות או כל טיפול קדם אחר כהכנה לפעולות D1 עד D12	Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D 1 to D 12 If there is no other D code appropriate, this can include preliminary operations prior to disposal including pre-processing such as, inter alia, sorting, crushing, compacting, pelletizing, drying, shredding, conditioning or separating prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12.
D14	אריזה מחדש לקראת פעולה מן הפעולות D1 עד D13	Repackaging prior to submission to any of the operations numbered D 1 to D 13
D15	אחסנה לקראת פעולה מן הפעולות D1-D14 (למעט אחסנה זמנית, לקראת פינוי, באתר שבו הפסולת נוצרה)	Storage pending any of the operations numbered D 1 to D 14 (excluding temporary storage, pending collection, on the site where the waste is produced) Temporary storage means preliminary storage according to point (10) of Article 3.

תוספת שלישית

(תקנה ...)

צריך להשלים

קוד פריט	שם בעברית	שם באנגלית	סיווג ראשוני
01	פסולת שמקורה בחיפוש, חציבה, כרייה וטיפול כימי או פיסיקלי במינרלים	WASTE RESULTING FROM EXPLORATION MINING, QUARRYING, AND PHYSICAL AND CHEMICAL TREATMENT OF MINERALS	
01 01	פסולת מכרייה וחציבה של מינרלים	MINING, QUARRYING, AND PHYSICAL AND CHEMICAL TREATMENT OF MINERALS	
01 01 01	פסולת מכרייה וחציבה של מינרלים מכילי ברזל	wastes from mineral metalliferous excavation	לא מסוכנת
01 01 02	פסולת מכרייה וחציבה של מינרלים שאינם מכילי ברזל	wastes from mineral non-metalliferous excavation	לא מסוכנת

תוספת רביעית

תכונות סיכון

(תקנה 1)

HP1 – Explosive	נפיץ	(1)
HP2 – Oxidizing	מחמצן	(2)
HP3 - Flammable	דליק	(3)
HP4 - Irritant	מגרה	(4)
HP5 – Target organ toxicity, Aspiration Toxicity	רעיל לאיבר מסוים, רעיל בנשימה	(5)
HP6 – Acute Toxicity	רעיל אקוטי	(6)
HP7 - Carcinogenic	מסרטן	(7)
HP8 – Corrosive	מאכל	(8)
HP10 - Toxic for reproduction	רעיל לרבייה	(9)
HP11 - Mutagenic	גורם שינוי גנטי	(10)
HP12 – Release of an acute toxic gas	גורם לשחרור גז רעיל	(11)
HP13 - Sensitizing	גורם לרגישות	(12)
HP14 - Ecotoxic	רעיל לסביבה	(13)

(14) פסולת העלולה להראות תכונת HP15 - Waste capable of exhibiting a hazardous property listed above not סיכון המנויה בתוספת שאינה קיימת בפסולת בצורתה המקורית directly displayed by the original waste

תוספת חמישית

יצרני פסולת

(תקנה 3(ג))

(1) קבוצה ראשונה – סיווג אחת ל- 7 שנים וכן לפני סיום פעילות או מכירת העסק

(א) ייצור ועיבוד מתכות -

(1) קלייה וסינטור (ייצור גושים חדירים על ידי לחץ וחום) של עפרות מתכת, לרבות סולפיד ;

(2) ייצור ברזל גולמי או פלדה (התכה ראשונית או שניונית) ובכלל זה יציקה רציפה, בכושר עבודה העולה על 2.5 טון לשעה ;

(3) עיבוד מתכות ברזליות -

(א) הפעלת מתקני ערגול בעלי כושר עבודה העולה על 20 טון פלדה גולמית לשעה ;

(ב) הפעלת נפחיות עם פטישים או מכבשים שהאנרגיה שלהם עולה על 50 קילו ג'אול לפטיש והערך הקלורי (calorific power) שבו משתמשים עולה על 20 מגה-וואט תרמי ;

(ג) יישום ציפוי מגן על ידי מתכות מותכות (fused metal coats) עם תשומת פלדה גולמית (crude) בכמות העולה על 2 טון לשעה ;

(ד) יציקה של מתכות ברזליות בכושר ייצור העולה על 20 טון ליום ;

(4) עיבוד מתכות לא ברזליות :

(א) ייצור והפקת מתכות לא ברזליות גולמיות ממחצבים, עפרות, תרכיזים, או חומרי גלם שניוניים על ידי תהליכים מטא-לורגיים, כימיים, אלקטרוליטיים או אחרים ;

(ב) התכה, ובכלל זה ייצור סגסוגות (alloyage), של מתכות לא ברזליות, כולל מוצרים מוחזרים (שאריות זיקוק, תבניות יציקה וכדומה) בכושר התכה העולה על 4 טון ליום לעופרת וקדמיום ו-20 טון ליום לכל שאר המתכות;

(ג) טיפול שטח של מתכות וחומרים פלסטיים על ידי תהליך כימי או אלקטרוליטי באמבטיות טיפול שנפחן הכולל עולה על 30 מ"ק;

(ב) השבה וסילוק של פסולת מסוכנת בכמות העולה על 10 טון ליום;

(ג) תעשיות אנרגיה ודלקים -

(1) מתקני שריפה עם הספק תרמי העולה על 50 מגה-וואט;

(2) זיקוק גז ודלק;

(3) תנורי קוק (Coke Ovens);

(4) ניזול או גזיפיקציה של פחם;

(ד) תעשייה כימית – ייצור בקנה מידה תעשייתי על ידי עיבוד כימי של חומרים או קבוצות חומרים אלה -

(1) ייצור חומרים אורגניים בסיסיים, לרבות אלה -

(א) פחמימנים פשוטים (לינארים או ציקלים, רוויים ושאינם רוויים, אליפטים או ארומטיים);

(ב) פחמימנים המכילים חמצן, כגון אלכוהולים, אלדהידים, קטונים, חומצות קרבוקסיליות, אסטרים, אצטטים, אתרים, פרוקסידים, שרפים אפוקסים;

(ג) פחמימנים סולפורים;

(ד) פחמימנים חנקתיים, כגון אמינים, אמידים, תרכובות חנקתיות (Nitrous, nitro, nitrate), ניטרילים, ציאנטים, ואיזוציאנטים (Cyanates Isocyanates);

(ה) פחמימנים המכילים זרחן;

(ו) פחמימנים הלוגנים;

(ז) תרכובות אורגנו-מתכתיות;

(ח) מוצרי פלסטיק בסיסיים (סיבים פולימרים סינתטיים וסיבים המבוססים על צלולוס);

(ט) גומי סינתטי;

(י) צבעים ופיגמנטיים;

(יא) חומרים פעילי שטח ודטרגנטים;

(2) ייצור חומרים אנאורגניים בסיסיים, לרבות אלה -

(א) גזים כגון אמוניה, כלור או מימן כלורי, פלואור או מימן פלואורי, תחמוצות פחמן, תרכובות גופרית, תחמוצות חנקן, מימן, דו-תחמוצת הגפרית, קרבוניל כלוריד;

(ב) חומצות כגון חומצה כרומית, חומצה הידרופלואורית, חומצה זרחתית, חומצה חנקתית, חומצה הידרוכלורית, חומצה גפרתית, אולאום (Oleum), חומצות גפריתיות;

(ג) בסיסים כגון אמוניום הידרוקסיד, פוטסיום הידרוקסיד, סודיום הידרוקסיד;

(ד) מלחים כגון אמוניום כלוריד, פוטסיום כלורט, פוטסיום קרבונט, סודיום קרבונט, פרבורט, ניטרט כסף (Silver nitrate);

(ה) תרכובות אנאורגניות לא מתכתיות או תחמוצות מתכת או תרכובות אנאורגניות אחרות כגון קלציום קרביד, סיליקון, סיליקון קרביד;

(3) ייצור דשנים המבוססים על זרחן, חנקן או אשלגן (תרכובות פשוטות או מורכבות);

(4) ייצור ביוציידים (נגד מיקרואורגניזמים) ומוצרים בסיסיים להגנה על בריאות הצומח;

(5) ייצור מוצרים פרמצבטיים בסיסיים, תוך עשיית שימוש בתהליכים כימיים או ביולוגיים;

(6) ייצור חומרי נפץ;

(ה) דלקים -

(1) הפקת דלקים במצב צבירה גז, נוזל או מוצק;

(2) תחנות תדלוק באזור רגישות הידרולוגית א' ו- א'1 שהוקמו לפני שנת 1997 ;

(3) תחנות תדלוק באזור רגישות הידרולוגית ב' שהוקמו לפני שנת 1997 ;

(4) חוות מיכלי דלק בכושר אחסנה של 1,000 מ"ק ומעלה ;

(ו) פעילויות אחרות -

(1) טיפול שטח של חומרים, רכיבים או מוצרים בעזרת ממיסים אורגניים, במיוחד להדפסה, לצביעה, לציפוי, לשימון, לניקוי, לאימפרגנציה וכדומה, הצורך ממיסים בכמות העולה על 150 ק"ג לשעה או 200 טון לשנה ;

(2) ייצור פחם (hard burnt coal) או אלקטרוגרפיט על ידי אינסינרציה או גרפיטיזציה.

(2) קבוצה שנייה – סיווג לפני סיום פעילות או מכירת העסק

(א) תחנת תדלוק, למעט תחנות תדלוק המנויות ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון ;

(ב) חוות מיכלי דלק בכושר אחסנה של 150 מ"ק ומסופי דלק, למעט חוות מיכלי דלק המנויות ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון ;

(ג) הכנה, עיבוד ואחסון דלק מוצק לסוגיו ;

(ד) יישום גליון או ציפוי מתכת (fused metal coats), למעט פעילויות ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון ;

(ה) טיפול פני השטח של מתכות וחומרים פלסטיים על ידי תהליך כימי או אלקטרוליטי, למעט פעילויות ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון ;

(ו) תפעול מטמנות בקיבולת של 10 טון ליום או בקיבולת כללית העולה על 25,000 טון ;

(ז) טיפול, סילוק או אגירה של שפכים שהם או חלקם, תוצר של פעילויות מהסוגים המפורטים בתוספת זו ;

(ח) שימוש תעשייתי או במסגרת פעילות המנויה בתוספת זו, בממיסים אורגניים, בקיבולת צריכה של 10 טון לשנה, למעט שימוש תעשייתי ומסחרי בממיסים אורגניים המנוי ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון ;

- (ט) ניקוי מכלי כלי טיס המשמשים להדברה חקלאית;
- (י) ייצור ומכונאות כללית של כלי רכב וציוד מכני הנדסי כבד, כלי שיט, כלי טיס, רכבות וכן פירוק חלקים משומשים;
- (יא) מכבסות לניקוי יבש;
- (יב) הובלה והזרמה של דלק לסוגיו בצנרת תת קרקעית;
- (יג) טיפול וסילוק של פסולת מסוכנת למעט פעילויות ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון;
- (יד) אחסון זמני של פסולת מסוכנת, למעט אחסון זמני לפני איסוף באתר שבו מיוצרת הפסולת;
- (טו) שימור וחיסום עץ ומוצרי עץ בעזרת כימיקלים;
- (טז) עיבוד עורות תעשייתי;
- (יז) בנייה, צביעה או הסרת צבע מאניות באורך של 100 מטר;
- (יח) שימוש תעשייתי או במסגרת פעילות המנויה בתוספת זו, בממסים אורגניים, בקיבולת צריכה של 10 טון לשנה, למעט שימוש תעשייתי ומסחרי בממסים אורגניים המנוי ברשימת הפעילויות המזהמות בסיכון;

זאב אלקין
השר להגנת הסביבה

התשע"ח _____
(2017 _____)

(חמ 4389-3)

כללי

מטרת הצעת התקנות שבנדון היא לעדכן את הרגולציה החלה על הפסולת המסוכנת הנוצרת ומטופלת בישראל. עדכון זה נדרש הן לצורך מילוי אחר התחייבות מדינת ישראל לארגון ה-OECD בתחום הטיפול בפסולת המסוכנת בישראל, והן לצורך יישום עבודת המטה המקצועית שנעשתה במשרד להגנת הסביבה בשיתוף בעלי העניין בנושא עדכון מדיניות ניהול הפסולת בישראל.

במסגרת זו, הוחלט לאמץ את עקרונות דירקטיבת המסגרת האירופאית של הקהילייה האירופאית בנושא הפסולת EC/2008/98¹³ (להלן – הדירקטיבה) כמסמך ייחוס.

כיום, הטיפול בפסולת מסוכנת מוסדר בתקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990 (להלן – תקנות רישוי עסקים). הגדרת הפסולת המסוכנת בתקנות הקיימות הינה הגדרה מיושנת ומרחיבה, אשר אינה תואמת את המקובל כיום במדינות ה-OECD. כמו כן, הגדרה זו שונה מההגדרה הקבועה בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן – חוק החומרים המסוכנים) ובתקנות מכוחו העוסקות בייצוא וייבוא של פסולת מסוכנת המכילה חומרים מסוכנים המפורטים בתוספות לחוק החומרים המסוכנים.

כיום, לפי תקנות רישוי עסקים, פסולת חומרים מסוכנים מוגדרת כפסולת המכילה חומר מסוכן, כמפורט בספר הכתום של האו"ם (הספר Recommendations of the Transport of Dangerous Goods של ארגון האומות המאוחדות)¹⁴. הספר הכתום הינו מסמך המיועד להסדרים של שינוע חומרים מסוכנים והוא כולל חומרים שונים וכן הוראות לגבי שינועם. ההפנייה בתקנות הקיימות אינה כוללת את ההוראות המהותיות לעניין שינוע, שאכן אינן מתאימות להסדרת הטיפול בפסולת המסוכנת, אלא לרשימת החומרים בלבד. מצב זה יוצר לעיתים קשיים מקצועיים ומשפטיים בהיבטים שונים. לפיכך, נדרש לתקן הגדרה זו.

ההגדרה המוצעת של פסולת מסוכנת אינה נסמכת על רשימת חומרים בלבד, אלא גם על תכונות הסיכון הספציפיות של הפסולת אשר נבדקות בתהליך בדיקה מדורג ומובנה. בהעדר תכונות סיכון, לא תחשב הפסולת כמסוכנת אף אם היא מכילה חומרים מסוכנים.

תהליך הבדיקה והסיווג של פסולת המוצע בתקנות מבוסס על מסמכים בינלאומיים מקובלים, ובעיקר רשימת הפסולת האירופית, וכן על שיטות בדיקה סטנדרטיות. רשימה זו כוללת סוגי פסולת על פי תהליכי ייצור שונים, וכן זרמי פסולת בעלי תכונות מסוימות. יצוין כי בין סוגי הפסולת מצויות גם קרקעות המכילות חומרים מסוכנים. גם כיום, על פי תקנות רישוי עסקים, קרקע מזוהמת המכילה חומרים מסוכנים נחשבת לפסולת מסוכנת והאסדרה הקיימת חלה לגביה.

עוד מוצע, כי יבוטל ההסדר העקרוני הקבוע בתקנות הקיימות, לפיו אתר "ברירת המחדל" לפינוי פסולת מסוכנת הוא אתר הפסולת הרעילה בנאות חובב. במקום הסדר זה מוצע לקבוע, כי פינוי פסולת מסוכנת יהיה לאתר מורשה לטיפול בפסולת מסוכנת. כמו כן, מוצע לאמץ עקרונות משלימים הכלולים בדירקטיבה שעניינם באופן הניהול הסביבתי של הפסולת המסוכנת מעת היווצרה ועד ליעד הקצה, היררכיית הטיפול הסביבתי בפסולת, שימוש בטכניקה המיטבית הזמינה וקביעת אופן סיום מעמד פסולת.

¹³ המתפרסמת באתר הקהילייה האירופית, בקישור <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:EN:NOT>

¹⁴ המתפרסם באתר UNECE, בקישור http://live.unece.org/trans/danger/publi/unrec/12_e.html

לאור כל האמור, מוצע לבטל את תקנות רישוי עסקים, ובמקומן להתקין את התקנות המוצעות, מכוח חוק החומרים המסוכנים, וכן מכוח פקודת בריאות העם, 1940, שעניינה מפגעים וסעיף 10א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

תקנה 1 – מטרה

מטרת התקנות המוצעות היא לקבוע הסדרים לעניין טיפול בפסולת מסוכנת, כדי להביא לצמצום כמות הפסולת המסוכנת הנוצרת וכן להפחית את הסיכון הנשקף ממנה לבריאות הציבור ולסביבה. זאת בין השאר באמצעות טיפול נאות לפי סדר העדיפות הסביבתי הקבוע בדירקטיבה וכן באמנת באזל העוסקת בשינוע בין גבולי של פסולת מסוכנת עליה חתומה מדינת ישראל. היררכית הטיפול בפסולת נותנת עדיפות למניעה במקור, דרך שימוש חוזר והכנה לשימוש חוזר, מיחזור, השבה לאנרגיה, ורק במקרה שלא ניתן לטפל בפסולת בדרכים אלה, סילוק הפסולת.

תקנה 2 – הגדרות

מוצע להגדיר בתקנה 1 מונחים שנעשה בהם שימוש בתקנות המוצעות:

- **"אתר טיפול" ו- "טיפול"** – בהתאם להגדרות הקבועות בדירקטיבה, "טיפול" בפסולת כולל רשימת פעולות של סילוק ושל השבה של פסולת, ובהן פעולות הכנה. על פי התקנות המוצעות, מוצע להבהיר כי טיפול כולל רשימת פעולות אלה המתבצעות במקום המורשה לכך. עוד מוצע בהתאם להגדיר "אתר טיפול" כמקום המורשה לטיפול בפסולת מסוכנת והוא בעל היתר רעלים לכך.
- **"בעל הפסולת"** – התקנות המוצעות קובעות חובות על אדם שבהחזקתו, בהשגחתו, בפיקוחו, או בהנהלתו מצויה פסולת. חובות אלה יחולו, ככל, כאשר יצרן הפסולת הנושא בעיקר האחריות לגביה – אינו ידוע. קביעה זו היא חיונית על מנת לוודא כי פסולת מסוכנת תטופל כיאות ולא תגרום לסיכונים ולמפגעים סביבתיים. יש להבטיח כי מי שקיבל לחזקתו פסולת מסוכנת ינהג כלפיה באופן התואם את הסיכון.
- **"היתר"** – התקנות המוצעות, מכוחו של חוק החומרים המסוכנים, נסמכות במידה רבה על הסדרי הרישוי הקבועים בחוק זה. למשל, במסגרת היתר הרעלים ייקבעו הסיווג ושיטות הטיפול של אתרי הטיפול. כמו כן, במסגרת היתרי הרעלים של יצרני הפסולת ניתן יהיה לקבוע הוראות פרטניות לגבי הטיפול בפסולת המסוכנת, ככל שיידרש. יובהר כי גם כיום כוללים תנאי היתרי הרעלים הוראות בעניינים אלה.
- **"המנהל"** – במסגרת התקנות ניתנות סמכויות לעובדי המשרד להגנת הסביבה שיוסמכו לכך, בהמשך להסמכה שניתנה לפי תקנות רישוי עסקים. מוצע כי למנהל יינתנו סמכויות לצורך ביצוע מספר סוגי תפקידים לפי הוראות התקנות, ובהם מתן הוראות לעניין סימון, הובלה ודיווח, מתן אישורים לעניין תוצרי לוואי וסיום מעמד פסולת, וכן מתן אישורים לעניין תדירות מקלה לפינוי פסולת מסוכנת, ודרישות לסיווג ולטיפול בפסולת. כמו כן, לפי התקנות המוצעות נדרש המנהל לפרסם את רשימת אתרי הטיפול המאושרים בפסולת. יש לציין כי לפי התקנות המוצעות יינתנו סמכויות גם לממונה, שהוא ממונה לענין חומרים מסוכנים לפי החוק.

- **"השבה", "טיפול", "מיחזור", "סילוק" ו-"שימוש חוזר"** – ההגדרות המוצעות מבוססות על המונחים "Recovery", "Treatment", "Recycling", "Disposal" ו-"Re-use", בדירקטיבה, בהתאמה. ההגדרה **"טיפול"** קובעת כי טיפול הוא השבה או סילוק לרבות פעולות הכנה לטיפול אלה, המבוצעים במקום המורשה לפי כל דין. מוצע להגדיר **"השבה"** כפעולה המנויה בתוספת הראשונה המוצעת לתקנות, שנועדה לאפשר שימוש בפסולת, ובכלל זה שימוש המחליף חומר אחר, לרבות מיחזור או הפקת אנרגיה, וכן פעולות הכנה ושלבי ביניים בתהליך כאמור. **"מיחזור"** הוא תת קטגוריה של פעולות השבה, אשר מהווה עיבוד של פסולת למוצרים. **"שימוש חוזר"** – הוא שימוש נוסף במוצר שהפך לפסולת, לאותה מטרה. כמו כן, מוצע להגדיר **"סילוק"** כפעולה המנויה בתוספת השנייה המוצעת לתקנות, שאינה השבה, ובכלל זה הטמנה ושריפה שלא לשם הפקת אנרגיה, גם כאשר בפעולה יש תוצר לוואי של הפקת חומר או אנרגיה.
- **"יצרן פסולת", "בעל פסולת" ו-"עוסק בפסולת"** – בדומה להסדר הקיים בתקנות רישוי עסקים, מוצע להגדיר יצרן פסולת מסוכנת כמי שעוסק בחומרים מסוכנים או בפסולת מסוכנת, אשר פסולת מסוכנת נוצרת במהלך עיסוקו. ההגדרה כוללת גם מי שמבצע ערבוב ופעולה אחרת בפסולת מסוכנת המשנה את טבעה או הרכבה. העיסוק בחומרים מסוכנים חייב בהיתר על פי חוק החומרים המסוכנים, ועל פי רוב, פסולת מסוכנת תיווצר כתוצאה מפעילות חייבת בהיתר. יחד עם זאת, פסולת מסוכנת עלולה להיווצר גם כתוצאה מעיסוקים בחומרים מסוכנים שפטורים מהיתר רעלים בשל כמות וריכוז נמוכים (בהתאם לתקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996). ההגדרה **"בעל פסולת"** מתייחסת למי שהפסולת מסוכנת מצויה בהשגחתו או בהחזקתו בפועל, והיא משמשת בתקנות המוצעות בעיקר במצבים שבהם יצרן הפסולת אינו ידוע. ההגדרה **"עוסק בפסולת"** כוללת את יצרן הפסולת, בעל הפסולת ואת בעלי אתרי הטיפול בפסולת מסוכנת.
- **"פסולת"** – הגדרת פסולת מבוססת על הדירקטיבה. ההגדרה מתייחסת לחומר או לחפץ ההופכים ל"פסולת" מעת שלמחזיק בהם אין עוד שימוש בהם, או שעליו להימנע מהמשך החזקה בהם לפי דין. זאת, אף אם מדובר לכאורה במוצר תקין שניתן לעשות בו שימוש. כלומר, ההגדרה משלבת היבטים אובייקטיביים וסובייקטיביים הנוגעים לאפשרות המעשית של שימוש באותו חומר או חפץ. עצם העובדה שהושלך, או שיש כוונה להשליכו, הופכת את החומר או החפץ לפסולת, וממועד זה יש לבחון את הפסולת ולטפל בה על פי הוראות התקנות המוצעות להלן.
- **"פסולת מסוכנת"** – בתוספות לחוק החומרים המסוכנים נקבעה רשימה ארוכה של חומרים מסוכנים. תנאי הסף להגדרת פסולת כמסוכנת הוא העובדה שהיא מכילה חומר מסוכן המנוי ברשימה זו. יחד עם זאת, אין זה תנאי ממצה. בנוסף על כך, נדרש כי לפסולת עצמה יהיו גם תכונות ההופכות אותה למסוכנת. תכונות אלה הן תכונות סיכון. לדוגמה – פסולת המכילה חומצה סליצילית, המוגדרת כחומר מסוכן על פי החוק (כחלק מקבוצת חומצות קארבוקסיליות דו-בסיסיות ארומטיות או אליציקליות ותולדותיהן), אינה נחשבת לפסולת מסוכנת שכן לחומצה זו אין תכונות סיכון. כמו כן, ישנם חומרים מסוכנים אשר הם בעלי תכונות סיכון אך בשל ריכוזם הנמוך בתוך אותה הפסולת, הפסולת כולה אינה פסולת מסוכנת.
- **"תכונות סיכון"** – תכונות הסיכון מפורטות בנספח השלישי לדירקטיבה, ובתוספת הרביעית לתקנות המוצעות. תכונות אלה כוללות, לדוגמה – חומרים שהם רעילים לאדם או לסביבה (/ Toxicity Eco-Toxicity), חומרים מוטגניים שעלולים לגרום להשפעות שליליות על חומר גנטי ועל עוברים, חומרים דליקים או נפוצים, חומרים מאכלים (קורוזיביים), ועוד. חומר שהוא בעל אחת או יותר

מתכונות הסיכון, הינו חומר שחשיפה אליו עלולה להביא להשלכות שליליות על האדם, בעל חיים, צומח או על הסביבה. השלכות אלה עשויות להיות השלכות אקוטיות (מיידיות), כרוניות או מושהות (עתידיות). מוצע כאמור, כי תכונות הסיכון יפורטו בתוספת הרביעית לתקנות המוצעות.

- **"תחנת מעבר"** – מוצע להגדיר תחנת מעבר כמתקן נייח וקבוע שבו מתבצע אחסון זמני של פסולת מסוכנת, ובכלל זה העברה של פסולת מסוכנת מכלי קיבול אחד לכלי קיבול אחר ומיון של פסולת מסוכנת לרכיביה. בתחנת מעבר לא מתקיימת פעילות של השבה או סילוק, למעט מיון שהוא פעולת הכנה להשבה או לסילוק. עם זאת, ייתכן כי באתר מסוים יתקיימו גם פעילות של תחנת מעבר וגם פעילות של טיפול בפסולת מסוכנת, אך הדבר יחייב היתרים מתאימים עבור שתי הפעולות.

תקנה 3 – סיווג וסימון פסולת מסוכנת

מוצע, כי סיווג הפסולת ייעשה בהתאם לרשימת הפסולת האירופאית (הקטלוג).¹⁵ רשימה זו תורגמה והוטמעה בתוספת השלישית המוצעת לתקנות אלה.

סיווג הפסולת בהתאם לרשימת הפסולת האירופאית מאפשר סיווג עקבי ואחיד התואם את המקובל באירופה ובמדינות ה-OECD. כאמור, נקודת המוצא היא כי כל פסולת המכילה חומר מסוכן היא בעלת פוטנציאל סיכון, אך הסיווג הנוסף מאפשר לצמצם את תחולת ההסדר על פי בדיקה פרטנית, רק לפסולת המהווה סיכון של ממש. זאת, בשונה מהדין לפי התקנות הקיימות המחיל את הנורמה המחמירה על כל פסולת שמכילה חומר מסוכן, ולא מאפשר סיווג באופן פרטני.

יש לציין, כי כבר כיום, התעשייה הכימית בישראל מורגלת לעבוד עם סיווג זה, בוודאי בכל הנוגע לייצוא וייבוא של פסולת מסוכנת שמחייבת התאמת הסיווג למקובל בעולם.

רשימה הפסולת האירופאית כוללת שורה ארוכה של סוגי פסולת, ולגבי כל אחד מהם נקבע האם היא מסווגת כפסולת מסוכנת או לא, או אם היא טעונה בחינה נוספת (פריט מראה). הרשימה מסווגת את הפסולת על פי התהליך בו נוצרה או על פי סוגה. כאשר תהליך ההיווצרות ידוע, ניתן לקבוע את הסיווג כבר בשלב זה.

לדוגמא - הסעיף ברשימה העוסק ב"פסולת שמקורה בייצור, פורמולציה, אספקה ושימוש בציפויים (צבעים, לכות ואמייל זגוגי), דבקים, חומרי איטום ודיו להדפסה" מתייחס לכמה זרמי פסולת (פריטים).

08 01	פסולת שמקורה בייצור, פורמולציה, אספקה, שימוש והסרת צבע ולכה	wastes from MFSU and removal of paint and varnish	
08 01 11*	פסולת צבע ולכה שמכילים ממים אורגניים או חומרים מסוכנים אחרים	waste paint and varnish containing organic solvents or other hazardous substances	מראה מסוכנת
08 01 12	פסולת צבע ולכה שאינה מוזכרת בסעיף 08 01 11	waste paint and varnish other than those mentioned in 08 01 11	מראה לא מסוכנת

נבהיר, כי לכל תהליך ייצור פסולת ידוע די בביצוע הסיווג באופן חד פעמי, כל עוד לא נעשה שינוי בתהליך.

תקנות משנה 3(א)-(ב) - מוצע להטיל על יצרן או על בעל פסולת המכילה חומר מסוכן את החובה לסמן את הפסולת כמסוכנת באופן בולט לעין, ולהעבירה לטיפול. חובה זו מעוגנת גם בהוראות שונות בדין הקיים ובהיתרי

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000D0532:20020101:EN:PDF>

תקנת משנה 3(ג) - יצרן פסולת ובהעדרו בעל הפסולת, נדרש לבצע בדיקה האם פסולת המכילה חומרים מסוכנים שברשותו הינה מסוכנת, על פי סדר פעולות הקבוע בתקנה 3. בשלב הראשון, עליו לבדוק אם הפסולת מופיעה ברשימה הקבועה בתוספת הרביעית ומסומנת בכוכבית (פסולת מסוכנת) או אם הפסולת מהווה פריט מראה בתוספת הרביעית. **פריט מראה** הוא פסולת המופיעה בתוספת הרביעית כשני פריטים חלופיים או יותר אשר אחד מהם מסומן בסימון כוכבית (מסוכנת) והאחרים אינם מסומנים בכוכבית (אינם מסוכנים).

כאשר הפסולת היא פריט מראה או שמקור היווצרה אינו ידוע, יש לבדוק את קיומן של תכונות סיכון בפסולת. הבדיקה תתבצע במספר שלבים. יצוין, כי כל עוד לא בוצע הסיווג תחשב הפסולת כמסוכנת. זאת במטרה למנוע סיכון לבריאות הציבור ולסביבה כל עוד לא הוכח שהפסולת אשר מכילה חומרים מסוכנים אינה בעלת תכונות סיכון.

עוד מוצע לקבוע ביצוע הסיווג כאמור לעיל, ייעשה במועדים הבאים –

(1) כאשר הפסולת נוצרת לראשונה.

(2) אם חל שינוי בעיסוק שיש בו כדי להשפיע על תכונות הסיכון של הפסולת.

עוד מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין פסולת אשר נוצרת בתהליכי הייצור כיום, טרם כניסתן לתוקף של התקנות. הוראת המעבר המוצעת בתקנת משנה 12(ב), מבהירה כי בהתאם למצב הקיים, ולברירת המחדל, כל פסולת המכילה חומרים מסוכנים תחשב לפסולת מסוכנת לפי התקנות. מועד ביצוע הסיווג לראשונה יהיה עד תשעה חודשים מיום התחילה.

תקנה משנה 3(ד) – מוצע כי קביעת סיווג לפסולת שהיא פריט מראה או שהרכבה אינו ידוע ייעשה על פי ערכי סף, אמות מידה ושיטות בדיקה, לקביעת קיומה של תכונת סיכון, אחת או יותר, בפסולת הנבדקת, כמפורט להלן:

(1) סיווג החומרים המסוכנים שבפסולת לפי תקנה 1272/2008 (EC) של פרלמנט הקהילייה האירופית בדבר

סיווג ותיווג חומרים (CLP); תקנה זו, עוסקת קביעת תכונות הסיכון של החומרים המסוכנים עצמם ושל תערובות. פסולת נחשבת לתערובת. לצורך ביצוע הסיווג נדרש לדעת מהם החומרים המסוכנים הנמצאים בתוך התערובת (הפסולת) וכן מה ריכוזם.

(2) בדיקת תכונות הסיכון לרבות הרכב החומרים המסוכנים וריכוזם, נעשית באמצעות שיטות בדיקה שנקבעו בתקנה 440/2008 (EC) של פרלמנט הקהילייה האירופאית בדבר שיטות בדיקת תכונות סיכון; שיטות הבדיקה הן מסוגים שונים – אנליזות כימיות, שיטות בדיקה פיזיקליות ושיטות נוספות. הכל בהתאם לסוג התכונה הנבדקת. למשל, בדיקת רעילות תעשה באמצעות אנליזה כימית בעוד בדיקת דליקות תעשה באמצעות בדיקה פיזיקלית. יצוין כי מרבית בדיקות המעבדה השכיחות ניתנות לביצוע במעבדות מוסמכות בארץ כבר כיום.

(3) מוצע כי קרקע שאינה חפורה תסווג בדרך שונה מקרקע חפורה, וזאת מאחר והסיכונים העלולים להיגרם מהימצאות של חומרים מסוכנים בקרקע נמדדת בדרך שונה מקרקע חפורה. קרקע חפורה היא פסולת ככל פסולת אחרת, כאשר הסיכונים ממנה עלולים להשפיע על אופן הטיפול בה וכן דרך השינוע שלה. לעומת זאת, הסיכון הנשקף מקרקע שאינה חפורה נובע בקיומם של רצפטורים כגון מי תהום, ובני אדם שעלולים להיחשף לחומרים המסוכנים, כמו גם מקיומם של מסלולי הסעה למזהמים בקרקע שיאפשרו תנועה של המזהמים בקרקע וכתוצאה מכך חשיפה של הרצפטורים לחומרים המסוכנים. ערכי הסף הראשוניים אליהם יש להשוות את ריכוזי המזהמים בקרקע הנבדקת קבועים בהנחיות בנושא ערכי סף לחומרים מזהמי קרקע VSL 2017 - Very Strict Levels. במקרים בהם ימצאו חריגות מערכים אלה יהיה

צורך להעריך את הסיכונים הנשקפים מהקרקע המזוהמת בהתאם לערכי TIER 1 הקבועים במסמך הנחיות לביצוע סקרי סיכונים (IRBCA), שפורסם בשנת 2015. במקרים בהם תהיינה חריגות גם מערכים אלה, ניתן יהיה לבצע סקר סיכונים לקביעת ערכים מבוססי סיכון פרטניים לאתר בהתאם לאותן ההנחיות (TIER 2, TIER 3). דהיינו, מוצע, כי קרקע שאינה חפורה תיבדק בהתאם להנחיות המשרד כפי שקיימות החל משנת 2015, במתודולוגיה לביצוע סקרי סיכונים כפי שמקובל במדינות ה-OECD.

תקנה משנה 3(ה) – מוצע, כי יצרן פסולת מסוכנת המנוי בתוספת החמישית, יבדוק אם קרקע שאינה חפורה בתחום העסק היא פסולת מסוכנת לפי המועדים הקבועים בתוספת החמישית. תוספת זו מעגנת את מדיניות המשרד בנושא קרקעות מזוהמות כפי שפורסמה בשנת 2015. הידע המקצועי בארץ ובעולם מלמד שזיהומי קרקע משמעותיים נגרמים ככלל מקבוצות מסוימות של פעילויות תעשייתיות. בקבוצות אלה, ועל פי רמת הסיכון לזיהום, הקרקע המזוהמת בתחום העסק מהווה פסולת שעלולה להיות מסוכנת, והיא מחייבת בדיקה וטיפול ככל פסולת אחרת בתחום העסק. בשל ייחודיות הפסולת מסוג זה, מוצע לקבוע תהליך סיווג מותאם, שאף הוא מבוסס על הסטנדרטים הנהוגים במדינות המתקדמות.

תקנת משנה 3(ו) – על פי התקנות המוצעות, סיווג הפסולת הוטל על יצרן הפסולת או על בעליה וזאת מכמה טעמים – ראשית, יצרן הפסולת והמחזיק בה הם הקרובים ביותר לפסולת, מבחינת הידע לגבי מרכיביה ותהליך היווצרותה ולכן הם המתאימים ביותר לביצוע הסיווג. הטעם השני הוא בכך שליצרן הפסולת ולמחזיק בה חובה למנוע סיכון לאחרים ולסביבה מהפסולת המסוכנת שברשותם. אחריות זו נובעת, בין היתר, מהוראות סעיפים 338-339 לחוק העונשין, התשל"ז-1993. עם זאת, ייתכנו מקרים בהם בעל הפסולת לא יבצע את המוטל עליו או שיבצע את הסיווג באופן לקוי. במקרים אלה מוצע, כי המנהל יוכל להפעיל את סמכותו בתקנת משנה 3(ו) המוצעת, על מנת לחייב את יצרן הפסולת או את בעליה לבצע סיווג לפי התקנות המוצעות.

תקנת משנה 3(ז) – בהמשך למוצע בתקנת משנה 3(ו) לעיל, מוצע לקבוע, כי למנהל תהא הסמכות לקבוע כי חומר או חפץ מסוימים או סוג מסוים של פסולת, המכילים חומר מסוכן, מהווים פסולת מסוכנת או פסולת שאינה מסוכנת בהתאם לאמות מידה מקובלות בעולם. כאשר יחליט המנהל כי פסולת היא פסולת מסוכנת או פסולת הטעונה פיקוח או טיפול מיוחד, הוא יהיה רשאי להורות ליצרן או לבעל הפסולת לטפל בפסולת כנדרש למניעת הסיכון מהפסולת, ובכלל זה לעניין פינויה. יצוין, כי מוצע בתקנת המשנה גם לאפשר למנהל לקבוע באופן רוחבי, כי סוג מסוים של פסולת הינו מסוכן או שאינו מסוכן ובכך לייתר את הביצוע של הסיווג על ידי היצרנים. עקרון זה מתאים במיוחד, לזרמי פסולות בעלי מאפיינים קבועים וידועים וכן יאפשר הקלה על סקטורים של תעשייה שהינם בעלי מאפיינים דומים.

יוער, כי סמכות דומה קיימת גם במצב המשפטי הקיים כיום, וזאת לפי הסיפה של הגדרת "פסולת" בתקנות רישוי עסקים, המאפשרת למנהל לקבוע כי יש להחיל על הפסולת הוראות הנוגעות לפסולת מסוכנת.

עוד מוצע, להעניק לבעל הפסולת את האפשרות להשיג בפני המנהל על קביעתו האמורה, וזאת בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו ההודעה אודות הקביעה. כן מוצע כי קביעת המנהל תהיה מכרעת לעניין זה, שכן מדובר בקביעה מקצועית. למותר לציין כי הוראה זו אינה שוללת את יכולת המבקש לעתור כנגד החלטה זו, על פי העילות המקובלות במשפט המינהלי.

תקנה 4 – מניעת סיכון ומפגעים וניהול פסולת מסוכנת

תקנה 4 המוצעת כוללת הוראות כלליות לעניין העיסוק בפסולת מסוכנת והצורך למנוע סיכונים ומפגעים כתוצאה מהעיסוק כאמור.

לתקנת משנה (א) - הוראת תקנה 4(א) המוצעת, קובעת כי עוסק בפסולת (יצרן פסולת מסוכנת, בעל פסולת מסוכנת או בעל אתר טיפול בפסולת מסוכנת) וכן מוביל פסולת מסוכנת, יהיו אחראים למניעת סיכון ומפגעים מהפסולת המסוכנת שבחזקתם ועל כל פעולה שהם מבצעים בה; לשם קיום חובותיהם לעניין תקנה זו, על גורמים כאמור להכיר את תכונות הסיכון של הפסולת המסוכנת ולפעול למניעת הסיכונים והמפגעים ממנה, על פי המידע המקצועי ואמות המידה המקובלות בקרב העוסקים בתחום.

לתקנות משנה (ב) ו- (ג) - הוראת תקנה 4(ב) המוצעת, קובעת כי בעל היתר רעלים שהוא עוסק בפסולת יבצע כל פעולה בפסולת מסוכנת באופן שימנע ויצמצם פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור, ובכלל זה יישם את הטכניקה המיטבית הזמינה כפי שנקבע בתנאי היתר הרעלים; בתקנה זו מוצע להבהיר כי החובה תחול גם על מי שחייב בהיתר לפי החוק. כלומר, מוצע כי הטכניקה המיטבית הזמינה (BAT) תקבע מפורשות בהיתר הרעלים של העוסקים בפסולת מסוכנת. ההגדרה "טכניקה מיטבית זמינה" המוצעת בתקנת משנה (ג) מבוססת על ההגדרה בדירקטיבה האירופאית בעניין רישוי סביבתי משולב, וגם הסטנדרטים לאישור טכניקה מיטבית זמינה יהיו מבוססים על הסטנדרטים המקובלים על פי הדירקטיבה האירופית, המאפשרים על פי רוב בחירה בין מספר טכניקות אפשריות העומדות בדרישות.

עוד מוצע להבהיר בתקנה זו כי הצורך להשתמש בטכניקה מיטבית זמינה אינו גורע מסמכות הממונה לקבוע תנאים בהיתר הרעלים לעניין שימוש בטכניקה חדשנית שטרם נמצא שהיא עומדת בתנאים של טכניקה מיטבית זמינה. ההגדרה המוצעת בתקנת משנה (ג) ל"טכניקה חדשנית" מבוססת אף היא על הדירקטיבה. ככלל, הטכניקה צריכה לעמוד במספר תנאים על מנת להיחשב לחדשנית – ראשית, מדובר בטכניקה שטרם נבחנה בקנה מידה תעשייתי; שנית, מדובר בטכניקה שיש לה פוטנציאל להגיע לביצועים סביבתיים שווים ערך או טובים יותר מאשר הטכניקות הקיימות.

יובהר כי מאחר שמדובר בטכניקה חדשנית, יהיה על הממונה לקבוע במסגרת תנאי היתר הרעלים את התנאים שיאפשרו מעקב ובקרה אחר הביצועים, ובכלל זה הגבלת זמן. מטרת הוראות אלה לאפשר ולעודד קידום טכניקות סביבתיות חדשניות, בדגש על חדשנות ישראלית. בישראל קיימות מאות חברות טכנולוגיות סביבה (קלינטק) שיש להן פוטנציאל לשיפור ביצועים סביבתיים, ועל פי מדיניות המשרד יש מקום לעודד פיתוחים אלה ולהסיר חסמים רגולטוריים לאישורם ככל הניתן.

לתקנת משנה (ד) - הוראת תקנה 4(ג) המוצעת, קובעת כי עוסק בפסולת יאחסן פסולת מסוכנת בנפרד מפסולת שאינה מסוכנת, לא יערבב פסולת מסוכנת עם פסולת אחרת או עם חומר אחר, וכן לא ימהל ולא ידלל פסולת מסוכנת, אלא אם אותה פעולה אושרה לו בהיתר הרעלים, ובהתאם לתנאים שנקבעו לעניין זה. מטרת הסעיף היא למנוע, ככלל, ערבוב פסולות מסוכנות בכאלה שאינן מסוכנות, וזאת, על פי עקרונות מקובלים בעולם שמטרתם מניעה של הגדלת כמות הפסולת המזוהמת בחומרים מסוכנים, וכתוצאה מכך הגדלת הסיכונים מפסולת. עם זאת, במסגרת היתר הרעלים של העוסק, ניתן לאשר פעולות מסוימות מעין אלה כחלק מהליך טיפול או הכנה לטיפול.

תקנה 5 – פינוי פסולת מסוכנת

לתקנת משנה (א) - הוראת תקנה 5(א) המוצעת, מחליפה את המשטר הקבוע כיום בתקנות רישוי עסקים. על פי התקנות הקיימות, חלה חובה לפינוי הפסולת המסוכנת לאתר הפסולת הרעילה בנאות חובב כברירת מחדל, וכל פינוי למקום אחר טעון אישור המנהל. בתקנה המוצעת, מוצע לקבוע משטר חלופי המאפשר פינוי הפסולת המסוכנת לאתרי טיפול מורשים שונים. שינוי ברירת המחדל יקל על הביורוקרטיה במתן אישורים, והוא נדרש גם מטעמים סביבתיים. ברירת המחדל הנוכחית נדרשה בעבר הרחוק על מנת לבסס טיפול מוסדר בפסולת מסוכנת, ומניעת העברתה לאתרי הטמנה שאינם ייעודיים או להשלכה פיראטית. כיום, אפשרות הפינוי להטמנה, המהווה

פעולת סילוק של הפסולת, מנוגדת להיררכיית הטיפול הסביבתי, אשר דורשת העדפת פעולות השבה ומיחזור.

עוד מוצע, כי העיקרון לפיו הפינוי ייעשה בתוך 6 חודשים ממועד היווצרות הפסולת יוותר בעינו, אך ניתן יהיה לבקש ולקבל אישור המנהל לארכה, ובלבד שהפסולת תפונה לאחר מכן להשבה. זאת על מנת לעודד יצרני פסולת קטנים לפנות פסולת מסוכנת להשבה, ולאפשר להם היערכות מתאימה. כמו כן, מוצע כי ייקבעו כללים בסיסיים במסגרת התקנות לעניין אופן הפינוי והחובות שיחולו על מפנה הפסולת (יצרן או בעל פסולת מסוכנת) כמפורט להלן –

- במסגרת תקנת משנה (א)(1) מוצע לקבוע חובה על מפנה הפסולת למסור לאתר הטיפול אליו הוא מעביר את הפסולת וכן למוביל את כל המידע הנדרש לעניין תכונות הסיכון של הפסולת ותנאי האחסון והטיפול הנדרשים, ככל הדרוש על מנת למנוע סיכונים בהובלה, באחסון ובטיפול בפסולת.
- במסגרת תקנת משנה (א)(2) מוצע לקבוע חובה על מפנה הפסולת לקבל מידע מאתר הטיפול לגבי יעדי ביניים ויעד הטיפול הסופי, במקרה שבו אתר הטיפול אליו הוא מעביר את הפסולת המסוכנת אינו האתר שבו יבוצע הטיפול הסופי בפסולת.
- במסגרת תקנת משנה (א)(3) מוצע לקבוע חובה על מפנה הפסולת לקבל היתר לייצוא פסולת מסוכנת אם אתר הטיפול אינו נמצא בישראל, לפי הוראות תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994. אמנם תקנות אלה עומדות בפני עצמן ומחייבות את היצואן של הפסולת, אך למען הסדר הטוב והבהרת היחס בין התקנות מצאנו לנכון לכלול התייחסות גם לנושא זה בתקנות המוצעות המהוות הסדר כללי לעניין הפסולת המסוכנת.

לתקנת משנה (ב) - מוצע, כי יצרן פסולת שהיא קרקע חפורה המכילה חומר מסוכן בריכוז החורג מערכי הסף הראשוניים (VSL 2017), לרבות קרקע חפורה שהיא פסולת מסוכנת לפי תקנה 3(ד)(1) ו(2), יפנה אותה לאתר טיפול או להשבה במקום אחר, באישור המנהל. הצורך במתן אישור פרטני לפינוי קרקעות מזוהמות, בדומה למצב לפי תקנות רישוי עסקים, ובשונה מפסולת מסוכנת אחרת לפי התקנות המוצעות, נובע מהייחוד של קרקעות מזוהמות. במקרים אלה, קיים צורך לאפיין את האתר ממנו נחפרת הקרקע ולהבטיח כי בתום החפירה לא תיוותר עוד קרקע מזוהמת באותו אתר. בנוסף, כאשר ישנה השבה של קרקע ללא טיפול או לאחר טיפול לצורך שימוש חוזר בתשתיות, למשל כמצע לכבישים, נדרשת גם בחינה של יעד הפינוי לגבי מתבקשת ההשבה, בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד במדיניות מפורטת שפורסמה בחודש אוגוסט 2017 (עדכון מספר 3 למדיניות המשרד בנושא קרקעות מזוהמות (פרק 6 - ערכים ועקרונות לשימוש חוזר בקרקע מזוהמת (השבה)) - לאחר קבלת הערות הציבור.

יצוין, כי בהתאם למדיניות זו, במסגרת המונח השבה נכללים גם שימושים כגון כיסוי במטמנות וכן שימוש כתחליף חומר גלם בתעשיית המלט.

לתקנת משנה (ד) - מוצע, כי פסולת מסוכנת תפונה כשהיא ארוזה ומשונעת לפי הוראות תקנות שירותי הובלה, תשס"א-2001, ולפי הנחיות המנהל.

לתקנות משנה (ה) ו-(ו) - מוצע, כי עוסק בפסולת יפנה פסולת מסוכנת כאשר היא מלווה בטופס המפרט את תיאור הפסולת, מרכיביה, כמותה ותכונות הסיכון שלה, אריזתה, פרטי יצרן הפסולת, מוביל הפסולת, הטיפול המיועד בפסולת ויעדי הפינוי של הפסולת, במתכונת שהורה המנהל או הממונה (בתקנות אלה, "טופס מלווה"). הוראת הסעיף מציעה לעגן את הדרישה הקיימת כיום בהיתרי הרעלים, לליווי פסולת מסוכנת בטופס מלווה. עיגון הדרישה בתקנות עצמן ירחיב את התחולה שלה גם על עסקים קטנים שלא חייבים בהיתרי רעלים אך מייצרים פסולת מסוכנת. יש לכך חשיבות מאחר שהדרישה כאמור מהווה דרישה סטנדרטית בעולם ומאפשרת מעקב אחר תנועת הפסולת, והגורמים העוסקים בה עד ליעד הטיפול הסופי. יובהר, כי הטופס המלווה יידרש בכל

תנועה של פסולת מסוכנת מאתר לאתר. בשונה מההסדר הקיים כיום, אם אושר באתר טיפול איחוד של זרמי פסולת ניתן יהיה להחליף את הטפסים המלווים של כל זרם נפרד, בטופס מלווה חדש שיתייחס לפסולת החדשה שנוצרה. כיום, נדרש יצרן פסולת לקבל את הטופס המלווה של אותו הזרם עצמו בחזרה מיעד הטיפול הסופי. במצב זה, אם נעשה ערבוב של פסולת, גם אם הערבוב מותר, נדרש האתר המטפל ללוות את הפסולת החדשה שנוצרה במספר טפסים מלווים, והדבר יוצר עומס רגולטורי ובירוקרטי.

תקנה 6 – תוצרי לוואי

מוצע לאמץ הסדר חדש המקובל באירופה, ומעוגן בדירקטיבה, שעניינו תוצרי לוואי (Byproducts). מאחר שהגדרת פסולת כוללת כל חומר שלמחזיק בו אין כוונה להשתמש בו, תוצרי לוואי של תהליך ייצור, שאינם המוצר של אותו תהליך - הינם פסולת. יחד עם זאת, ישנם תוצרי לוואי שניתן - ואף רצוי - לעשות בהם שימוש. ההסדר המוצע, המבוסס על הדירקטיבה ומעוגן גם בחקיקה במדינות אירופה, מאפשר שימוש בתוצרי לוואי בתעשייה והוצאתם מהגדרת פסולת. יובהר, כי היותו של תוצר הלוואי פסולת אינו מונע העברה של תוצר הלוואי לשימוש, ולייצור מוצרים נוספים. נהפוך הוא - העברת פסולת לייצור מוצרים יכולה להיחשב למיחזור והינה פעולה רצויה. עם זאת, מקבל הפסולת ייחשב לאתר טיפול בפסולת ויצטרך להיות מאושר ככזה.

על פי המנגנון המוצע בתקנה 6, יצרן פסולת מסוכנת המבקש להעביר לשימוש של אחר חומר או חפץ שהוא תוצר לוואי של תהליך ייצור, ומעוניין שאותו שימוש לא ייחשב לטיפול בפסולת, רשאי יהיה לבקש אישור מאת המנהל לעשות כן. התנאים המוצעים בקבלת האישור מבוססים אף הם על הדירקטיבה, והם מתייחסים לאופי תוצר הלוואי, הדומה למוצר, וכן במניעת סיכון לסביבה ולבריאות הציבור הנובע משימוש באותו חומר או חפץ -

- קיים שימוש ודאי לאותו חומר או חפץ ;
- ניתן לעשות שימוש באותו חומר או חפץ במישרין, ללא כל עיבוד נוסף למעט פעולות נהוגות בתעשייה לגבי מוצר או חומר גלם ;
- החומר או החפץ נוצר כחלק בלתי נפרד מתהליך הייצור ;
- השימוש בחומר או בחפץ מותר על פי דין ועומד בכל תקן או דרישה חוקית לגביו, לרבות לעניין הגנת הסביבה ובריאות הציבור לגבי אותו שימוש, ואינו צפוי לגרום השפעה שלילית על בריאות הציבור והסביבה.

יודגש, כי על יצרן פסולת המעוניין כי היא תחשב לתוצר לוואי לפנות למנהל לקבל אישור, במסגרתו ייבחנו התנאים האמורים, ולאחר קבלתו ניתן יהיה להתייחס לאותו חומר או חפץ כתוצר לוואי שהוא חומר גלם, ושאינו מהווה פסולת, ולמעשה יוצא מתחולת התקנות.

תקנה 7 – אתר טיפול בפסולת מסוכנת

מוצע לקבוע, במפורש ולמען הסר ספק, כי אתר טיפול בפסולת מסוכנת טעון היתר רעלים לפי החוק. בהתאם למצב החוקי הקיים, אתר לטיפול בפסולת מסוכנת, כמו כל עיסוק אחר בחומרים מסוכנים, טעון היתר רעלים כאשר העיסוק הוא בכמויות וריכוזים של חומרים מסוכנים העולים על הספים הקבועים בתקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996. לפי הניסיון שנצבר במשרד, תקנות סיווג ופטור אינן מותאמות לאופי המיוחד של פסולת מסוכנת, השונה מחומרים מסוכנים שהם מוצר. על כן, הסיווג של פסולת מסוכנת לפי תקנות סיווג ופטור מחייב פעמים רבות ניתוח מורכב. מאידך, ברור, מבחינה מקצועית, שהעיסוק בפסולת מסוכנת הינו בעל פוטנציאל סיכון גבוה, והוא מחייב הסדרה פרטנית המתייחסת לסוגי הפסולת המסוכנת, סוגי הטיפולים, ואמצעי הבטיחות הנדרשים. לאור כל זאת, מוצע כי כל אתר לטיפול בפסולת מסוכנת יהיה טעון היתר רעלים

בהתאם למפורט בתקנה 7, מוצע כי היתר הרעלים יכלול התייחסות לנושאים שלהלן:

- סוגי הפסולת המותרים לטיפול באתר ושיטות הטיפול המותרות באתר – היבטים אלה מוסדרים כיום במסגרת אישורי המנהל לפי תקנות רישוי עסקים. מאחר ולפי ההסדר המוצע בתקנה 5 פינוי פסולת מסוכנת ייעשה לאתרים מורשים, ללא צורך באישור פרטני או רוחבי מטעם המנהל, מוצע כי ההוראות והמגבלות לגבי הטיפול ייקבעו בהיתר הרעלים של אתר הטיפול;
- דירוג הטיפול ומספרו לפי התוספת הראשונה או השנייה – מטרת התקנות, בין היתר, היא להביא לטיפול סביבתי בפסולת מסוכנת על פי היררכיית הטיפול בפסולת. לצורך כך נדרש להגדיר בכל אתר לטיפול בפסולת את דירוג הטיפול כסילוק או כהשבה. קביעת הדירוג תעשה לפי הפעולות לטיפול בפסולת מסוכנת המפורטות בתוספות הראשונה והשנייה לתקנות המוצעות, המבוססות על הדירקטיבה.

תקנה 8 – סיום מעמד פסולת

בתקנה זו מוצע לאמץ הסדר נוסף הקבוע בדירקטיבה ומקובל באירופה, שעניינו אפשרות לקביעה כי חומר או חפץ מסוים אשר מהווים פסולת מסוכנת, חדלו להיות פסולת, לאחר שעברו מחזור ועמדו בתנאים (End of Waste). התנאים לקבלת המעמד מבוססים אף הם על הדירקטיבה, ועניינם אופי הפסולת הממוחזרת כמוצר העומד בדרישות ככל מוצר אחר מבלי לגרום השפעה שלילית עודפת על הסביבה –

- לחומר או לחפץ קיים שימוש מקובל למטרות מסוימות;
- לחומר או לחפץ קיים ביקוש;
- החומר או החפץ עומדים בדרישות הטכניות לשימוש לאותן מטרות ובאופן שעומד בהוראות כל תקן, דרישה חוקית או אמת מידה לגבי אותו מוצר;
- השימוש בחומר או בחפץ לא יגרום להשפעה שלילית על הבריאות או הסביבה.

על מנת לוודא קיום התנאים נדרשת בחינה פרטנית, ועל מנת להבטיח כי לא ייגרם נזק לסביבה או לבריאות הציבור כתוצאה משימוש במוצרים המסכנים את הציבור - נדרש אישור מטעם המנהל.

תקנה 9 – דיווח, תיעוד ושמירת מסמכים

מטרת התקנות המוצעות היא הבטחת הטיפול הסביבתי בפסולת מסוכנת. על מנת להבטיח את מימושה של מטרה זו, נדרשים מעקב, בקרה ואכיפה על קיומן של הוראות התקנות.

לתקנת משנה (א) - מוצע לקבוע שעוסק בפסולת ינהל רישום מלא ומפורט אודות הפסולת והטיפול בה בנושאים המפורטים בתקנת משנה זו, כמפורט להלן –

- (1) מועד היווצרות הפסולת המסוכנת או הגעתה לחזקתו, לפי העניין – בהתאם לתקנת משנה 5(א) על עוסק בפסולת מסוכנת לפנותה לאתר מורשה בהקדם האפשרי ולא יאוחר משישה חודשים ממועד היווצרותה. על מנת לבקר את קיומו של תנאי זה, ולמנוע הצטברות עודפת של כמויות פסולת גדולות, קיים צורך לתעד את מועד היווצרות הפסולת על מנת לבצע מעקב אודות הפינוי כדין.
- (2) כמות הפסולת ותכונות הסיכון שלה, לרבות הליכי הסיווג שבוצעו בהתאם להוראות תקנה 3 - רישום כמות הפסולת, תכונות הסיכון והליכי הסיווג מאפשר מעקב ובקרה של בעל העסק ושל הרגולטור אודות האמור.

(3) יעדי הפינוי והטיפול בפסולת המסוכנת בהתאם להוראות תקנה 5 ואסמכתאות המעידות עליהם – רישום יעד הפינוי והטיפול בפסולת המסוכנת ושמירת האסמכתאות מאפשר מעקב ובקרה של בעל העסק ושל הרגולטור אודות האמור, כמו כן, המעקב מאפשר לבעל העסק לוודא כי נסגר מעגל הטיפול בפסולת וכי היא הגיעה ליעדה.

(4) מועדי הובלת הפסולת ופינויה ופרטי מוביל הפסולת בצירוף הטפסים המלווים כאמור בתקנה 5 – רישום המועדים ופרטי המוביל כאמור, מאפשר מעקב ובקרה של בעל העסק ושל הרגולטור אודות האמור. בנוסף, פרטי המוביל נדרשים לעיתים לרגולטור, לשם בקרה רוחבית על הובלת פסולת מסוכנת והשלמת הטיפול בה.

(5) שיטת הטיפול באתר הטיפול ודירוג הטיפול לפי תקנה 7 – על בעל הפסולת החובה להכיר את שיטות הטיפול בפסולת ובעיקר בהיבט הדירוג הסביבתי של שיטת הטיפול בפסולת הנוצרת במפעלו, בעיקר נוכח מטרת התקנות שעניינה בטיפול בפסולת מסוכנת לפי סדר העדיפות הסביבתי כך שבעל הפסולת יעדיף טיפולי השבה ומחזור על טיפולי סילוק. הצורך לתעד את סיווג שיטת הטיפול, מחייב את בעל הפסולת להכיר ולבחון את האמור.

לתקנת משנה (ב) - מוצע לקבוע, כי בעל אתר טיפול בפסולת מסוכנת, יגיש דיווח יזום אחת לרבעון למנהל, וזאת בשונה מבעלים אחרים של פסולת מסוכנת. המשרד רואה באתרי הטיפול מוקדים של פעילות סביבתית בפסולת מסוכנת, ומוצא חשיבות בריכוז המידע על ידם והעברתו לרגולטור בצורה יזומה לצורכי מעקב ובקרה. נציין, כי כבר כיום, במסגרת המהלך למתן אישורי מנהל רוחביים והפחתת הביורוקרטיה במתן אישורי מנהל, ניתנו אישורים רוחביים לסוגי פסולת מסוכנת המאפשרים לבעלי פסולת לפנותה לאתרי טיפול מתאימים, מבלי להידרש לקבלת אישורים פרטניים. במקביל, הוגברו הפיקוח והאכיפה את אתרי הטיפול, כמוקדים של עיסוק בפסולת מסוכנת, וכמי שעלולים להביא לסיכון סביבתי מוגבר. כבר כיום, בהיתרי הרעלים של אתרי הטיפול בפסולת מסוכנת נדרשים דיווחים יזומים אחת לרבעון. תקנת משנה (ב) המוצעת משקפת לפיכך את המצב הקיים.

לתקנת משנה (ג) - מוצע, כי התיעוד הנדרש בתקנת משנה (א) יישמר בעסק במשך שלוש שנים לפחות, בין היתר, על מנת שיוכל להציג לממונה ולמפקח הגנת הסביבה, לפי דרישתם. מוצע כי התקנה תעגן את החובה של עוסק בפסולת לאפשר לגורמי הפיקוח לעיין ברישום וכן למסור להם עותקים לפי דרישתם. יוער כי הוראה דומה קיימת בתקנות רישוי עסקים.

תקנה 10 – סייג לתחולה

ישנם סוגים מסוימים של פסולת מסוכנת שלגביהם המנגנון המוצע בתקנות אינו מתאים, בין בשל מאפייני הפסולת ובין בשל אופן היווצרותה, ומשום כך מוצע כי התקנות לא יחולו עליהם. כמו כן, ישנם סוגים של פסולת מסוכנת אשר נקבעו לגביהם הסדרים חוקיים נפרדים וייחודיים וגם אותם מוצע לפטור מהוראות תקנות אלה.

מוצע לקבוע סייג לגבי זרמי הפסולת המפורטים להלן אשר הטיפול בהם מוסדר במסגרת חוקית אחרת, כמפורט להלן:

- פסולת רדיואקטיבית שהטיפול בה מוסדר בתקנות החומרים המסוכנים (סילוק פסולת רדיואקטיבית), תשס"ב-2002;
- פסולת זיהומית שהטיפול בה מוסדר בתקנות בריאות העם (טיפול בפסולת במוסדות רפואיים), תשנ"ז-1997;
- פסולת אסבסט שהטיפול בה מוסדר בחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011;

- פסולת של תכשירי הדברה רשומים ואריזותיהם, שחלות עליהם אחת מאלה:
 - תקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים), התשנ"ה-1994;
 - תקנות מחלות בעלי חיים (תכשירים כימיים), התשמ"ב-1982;
 - תקנות החומרים המסוכנים (רישום תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשנ"ד-1994.
- בוצה לפי תקנות המים (מניעת זיהום מים) (שימוש בבוצה וסילוקה), תשס"ד-2004.

עוד מוצע בתקנת משנה (6) לקבוע סייג לגבי פסולת המכילה חומרים מסוכנים שנוצרה בשימוש ביתי. עמדת המשרד היא שאין מקום להטיל על כל בעל משק בית בישראל לבצע סיווג של הפסולת שברשותו כגון מיכלי חומרי הדברה ביתיים, חומרי ניקוי מסוימים ועוד. כמו כן, מוצע לפטור מהוראות התקנות פסולת מסוכנת שמקורה במוצרים המתאימים גם לשימוש ביתי, ואשר מחמת הרכבה, טבעה וכמותה היא בעלת תכונות דומות לפסולת כאמור, גם אם מקורה בבתי עסק, בתעשייה או במוסדות. הוראה זו עולה בקנה אחד עם הסייגים לתחולת חוקים שעניינם פסולת שאינה מסוכנת. כך למשל, בסעיף 50 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011, נקבע סייג לתחולת החוק לגבי " (2) אריזה של מוצר שהוא חומר מסוכן, לרבות חומר רדיואקטיבי וחומר ציטוטוקסי, אלא אם כן הוא מיועד לשימוש ביתי;".

תקנה 11 – עונשין

מוצע לקבוע כי העונש המרבי למבצע עבירה על הוראה מהוראות התקנות, יהיה לפי סעיף 71א לפקודת בריאות העם, דהיינו, מאסר שישה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61א(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ולתאגיד – כפל הקנס. מאחר שמדובר בפעילות שיש בה פוטנציאל רב לסיכון של הציבור והסביבה, והתקנות חלות על עוסקים שאמורים להיות מוסדרים ומפוקחים על פי חוק החמרים המסוכנים, חוק רישוי עסקים ופקודת בריאות העם, ישנה הצדקה לקביעת הענישה המרבית המותרת על פי חיקוקים אלה. רשימת העבירות המוצעת כוללת מספר עבירות:

- אי ביצוע בדיקה, סיווג או סימון של פסולת;
- אחסון פסולת מסוכנת שלא בנפרד מפסולת שאינה מסוכנת;
- ביצוע פעולות כגון ערבוב, מיהול ודילול ללא אישור;
- אי פינוי פסולת מסוכנת במועד;
- פינוי פסולת מסוכנת שלא בהתאם להוראות המפורטות בדבר אופן מסירת מידע, הובלה, תיעוד וקביעת יעד הפינוי;
- אי ניהול רישום, אי דיווח ואי שמירת מסמכים.

תקנה 12 – תחילה והוראות מעבר

בתקנת משנה (א) מוצע כי התקנות יכנסו לתוקף רק תשעים ימים מיום פרסומן וזאת על מנת לאפשר תקופת היערכות ליישום התקנות.

בנוסף, מאחר שבמסגרת תקנות אלה מוצע הסדר חדש לנושא המוסדר כיום בהסדר משפטי מיושן יותר, מוצע לקבוע הוראות מעבר מתאימות שיאפשרו למי שעסק כדין בפסולת מסוכנת ערב יום התחילה, ליישם את הוראות החוק באופן מדורג.

תקנת משנה (ב) - מוצע לקבוע הוראת מעבר שעניינה בסיווג פסולת מסוכנת. מוצע כי יצרן פסולת המכילה חומר מסוכן שנוצרה בעיסוקו ערב יום התחילה, יסווג את הפסולת לפי תקנת משנה 3(ב)(1) בתוך תשעה חודשים מיום התחילה. עוד מוצע, כי עד לביצוע הסיווג ינהג בעל הפסולת המכילה חומר מסוכן בפסולת כפסולת מסוכנת, וזאת בשל הזהירות הנדרשת והאפשרות שאכן מדובר בפסולת מסוכנת. עוד מוצע, כי הוראת מעבר זו לא תחול על פסולת שהיא קרקע לא חפורה, לגביה מוצע הסדר אחר בתקנת משנה (ג) שלהלן.

לתקנת משנה (ג) - מוצע, כי תקבע הוראת מעבר לעניין סיווג פסולת שהיא קרקע לא חפורה וכי יינתן ליצרן פסולת כאמור פרק זמן להיערך לביצוע הסיווג, לפי המפורט להלן –

(1) אם בדק וסיווג קרקע שאינה חפורה בתקופה של שבע שנים שקדמה ליום התחילה, יבצע בדיקה מחודשת בתוך שבע שנים ממועד הבדיקה הקודמת, או בתוך שנה מיום התחילה, לפי המאוחר שביניהם.

(2) אם לא בדק ולא סיווג קרקע שאינה חפורה בתחום עסקו בתקופה של שבע שנים שקדמה ליום התחילה – יבצע בדיקה וסיווג כאמור לראשונה עד תום שנתיים מיום התחילה.

לתקנת משנה (ד) - לעניין תוצרי לוואי, מוצע כי יצרן פסולת מסוכנת שתוצר לוואי נוצר בעסקו ערב יום התחילה, יהיה רשאי להמשיך להעביר לשימוש של אחר את תוצר הלוואי ובלבד שהודיע על כך למנהל בתוך שלושה חודשים מיום התחילה, והגיש בקשה לאישור המנהל בתוך שנה מיום התחילה, או במועד מאוחר יותר כפי שהורה לו המנהל. כלומר, מוצע כי במקרים בהם תוצר הלוואי נוצר בעסק עוד טרם יום התחילה, לא יידרש יצרן הפסולת לקבלת אישור בהתאם לתקנה 6, וזאת בתנאים שפורטו, ועד קבלת החלטת המנהל. עם זאת, מוצע להשאיר בידי המנהל את הסמכות להורות ליצרן הפסולת לחדול מהעברת התוצר לשימוש האמור, ולתת לו הוראות ככל הנדרש למניעת הסיכון, אם ראה המנהל כי קיים חשש ממשי לכך שהשימוש בתוצר הלוואי צפוי לגרום השפעה שלילית על בריאות הציבור והסביבה.

התוספת הראשונה והשניה

מוצע במסגרת תוספות אלה להגדיר את טיפולי ההשבה (תוספת ראשונה) ואת טיפולי הסילוק (תוספת שניה) בהתאם להגדרה של טיפולים אלה. כמו כן מוצע לקבוע כי, מונחים שנקבעו בתוספות יפורשו, בין השאר, בהתאם להוראות הקבועות באמנות בין-לאומיות שישאל צד להן, ובשים לב למונחים מקבילים הנהוגים בקרב המדינות המפותחות בעולם ולהמלצות והנחיות שפרסמו ארגונים בין-לאומיים.

בשתי התוספות מנויים סוגי פעילויות השבה וסילוק על פי הדירקטיבה, כאשר בצד המונחים בעברית נרשמו מונחים אלה באנגלית. בתוספת הראשונה 13 סוגי טיפולי השבה, ובתוספת השנייה 12 סוגי טיפולי סילוק. יצוין כי קיום סוג טיפול ברשימות אלה אין משמעותו כי כל סוגי הפעולות יוכלו לקבל היתר.

התוספת השלישית

מוצע כי, התוספת תכלול את פריטי הפסולת ואת סיווגם בהתאם לקטלוג הפסולת האירופאי

COMMISSION DECISION of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste (notified under document number C(2000) 1147).

בין היתר, מוצע שהתוספת תכלול סיווג ראשוני של כל פסולת כמסוכנת, שאינה מסוכנת או כפריט מראה במטרה לסייע בהליך הסיווג, עם זאת, מוצע להבהיר, כי הסיווג הסופי של פסולת ייעשה בהתאם לתכונות הסיכון ושיטת הסיווג כפי שקבועה בתקנה 3, וכי הסיווג הראשוני נועד לסייע בלבד.

התוספת הרביעית

מוצע כי תוספת זו תכלול את רשימת תכונות הסיכון המקובלות בדירקטיבה, כחלק מאימוץ שיטת הסיווג האירופאית לפסולת. ברשימה מנויות 14 תכונות סיכון, כגון דליק, מסרטן, רעיל ועוד. גם ברשימה זו מופיע המונח באנגלית בצד המונח העברי.

התוספת החמישית

התוספת החמישית מונה את סוגי העיסוקים הנכללים במעגל הראשון והשני של העוסקים בפעילות תעשייתית היוצרת סיכון ליצירת פסולת מסוכנת בקרקע. **הקבוצה הראשונה** המופיעה בתוספת היא קבוצת העוסקים בפעילות מזהמת בסיכון. עסקים אלה נדרשים לבצע סיווג של קרקע לא חפורה אחת לשבע שנים וכן לפני סגירה או מכירה של העסק. **הקבוצה השנייה** המופיעה בתוספת היא קבוצת העוסקים בפעילות מזהמת. עסקים אלה נדרשים לבצע סיווג של קרקע לא חפורה לפני סגירה או מכירה של העסק.

הקבוצה הראשונה - קבוצת העוסקים בפעילות מזהמת בסיכון היא קבוצת המיקוד המרכזית של מדיניות המשרד בנושא הקרקעות, המונה כיום על פי הערכת המשרד כ- 850 עוסקים. פעילויות הנכללות בקטגוריה זו הן הפעילויות שהניסיון המצטבר בארץ ובעולם מלמד כי קיימת בהן סבירות גבוהה לנוכחות מזהמים בקרקע הגורמים לסיכון. לפיכך, מוצע כי על העוסקים המשתייכים לקבוצה זו תוטל חובה כברירת מחדל לבצע סקר היסטורי לצורך זיהוי מקורות אפשריים לזיהום של קרקע אחת לשבע שנים. יצוין, כי חובות אלה קיימות כבר כיום במסגרת היתרי הרעלים ורישיונות העסק של העסקים הרלבנטיים.

הקבוצה השנייה - קבוצת העוסקים בפעילות מזהמת כוללת עסקים לגביהם הסבירות למציאת מזהמים בקרקע הגורמים לסיכון היא ניכרת. מוצע, כי להבדיל מקבוצת העוסקים בפעילות מזהמת בסיכון, קבוצה זו לא תהיה מחויבת בהגשת סקר היסטורי כברירת מחדל עד השלב שלפני סגירת העסק או מכירתו. החובה לבצע את הסקר ההיסטורי טרם סגירת העסק מעוגנת גם כיום בתנאים בהיתרי רעלים ורישיונות העסק של העסקים הרלבנטיים. הטלת החובה במצב זה נועדה לבדוק האם קיימת פסולת מסוכנת בקרקע באתר, עוד בטרם ניתוק הזיקה של בעל העסק לקרקע.

המשרד להגנת הסביבה
وزارة حماية البيئة
Ministry of Environmental Protection



שלום עם הסביבה

דוח מסכם טיוב רגולציה

תחום חומרים מסוכנים – פסולת מסוכנת

מרץ 2017

עורכים:

אביטל עשת

אוהד

קרני

35	רקע כללי
36	חלק א – פעילות הרגולטור : הסבר כללי ונתונים בסיסיים
41	חלק ב – סיכום השיח מול בעלי העניין
50	חלק ג – תכנית המשרד להפחתת הנטל

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.14, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. דוח זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית המשרד להגנת הסביבה להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום פסולת מסוכנת.

חלק א – פעילות הרגולטור: הסבר כללי ונתונים בסיסיים

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

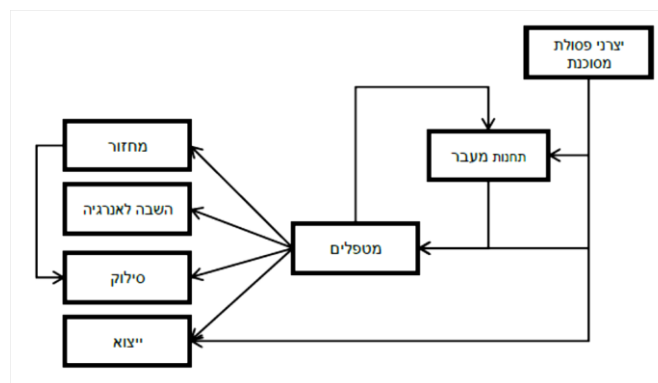
פסולת מסוכנת הינה פסולת המאופיינת על ידי תכונות סיכון שונות.¹⁶ פסולת זו נוצרת כמעט בכל ענפי התעשייה המוכרים: כימיה, פרמצבטיקה, יצור חומרי עזר לחקלאות, תעשייה אלקטרונית, עיבוד מתכות, תעשייה צבאית, ייצור דלקים ושמן, יצור מזון, ייצור צבעים דבקים ועוד. בנוסף, פסולת מסוכנת נוצרת גם במוסדות רפואיים, במגזר החקלאי, במוסכים ועוד.

על מנת למנוע סיכון לציבור ולסביבה נדרש טיפול נאות בפסולת, הן במפעל המייצר הן במפעלים המטפלים והן במהלך השינוע. לאור האמור, המדינות המפותחות מסדירות את הנושא באמצעות רגולציה, כמו גם באמצעות רגולציה בין לאומית, במסגרת אמנות שונות ובראשן אמנת באזל לשינוע בין גבולי של פסולת מסוכנת.

בישראל מיוצרים מדי שנה כ-350,000 טון פסולת מסוכנת.¹⁷ קיימות אפשרויות טיפול ומיחזור שונות למגוון זרמי הפסולת המסוכנות המיוצרות בפעילויות התעשייה השונות. להרכב הפסולת המסוכנת משמעות רבה בכל הקשור לאפשרויות הטיפול והמיחזור שלה. לדוגמה, פסולת אורגנית בעלת ערך קלורי גבוה יכולה לשמש להפקת אנרגיה.

איור 1 משרטט בכלליות את מבנה שוק הפסולת המסוכנת בישראל, אשר כולל שלוש קבוצות עיקריות של משתתפים: יצרני פסולת מסוכנת (כגון מתקני תעשייה לסוגיה), נותני שירותים (מובילים, ניהול במיקור חוץ, תחנות מעבר ומעבדות) ומתקני טיפול (בישראל קיימים כ-20 מתקנים מרכזיים למחזור, השבה וסילוק של פסולת מסוכנת) (ראו איור 1). הפסולת המסוכנת נוצרת בענפי התעשייה השונים, אשר לצורך הדיון בשוק הפסולת המסוכנת מכונים "יצרני פסולת מסוכנת". הפסולת המסוכנת מועברת מיצרני הפסולת למתקני טיפול או לייצוא. קיימת אפשרות להעביר פסולת מסוכנת גם לתחנות מעבר. תחנות מעבר משרתות עסקים בהם נוצרות כמויות קטנות של פסולת מסוכנת.

איור 1: מבנה שוק הפסולת המסוכנת בישראל



לצד התועלות הכלכליות הטמונות במשאב הפסולת המסוכנת, טיפול לא נאות בפסולת מסוכנת עלול לגרום לסיכונים חמורים לבריאות ולסביבה.

¹⁶ מאפייני הסיכון המנויים בנספח III לדיקטטבת הפסולת האירופית 2008/98/EC הינם: פציץ, מחמצן, דליק ביותר, דליק, מגרה, מזיק, רעיל, מסרטן, קורוזיבי, מדבק, רעיל לרבייה, מוטוגני, פסולת המשחררת גזים רעילים במגע עם מים, אויר או חומצה, גורם לרגישות ורעיל לסביבה.

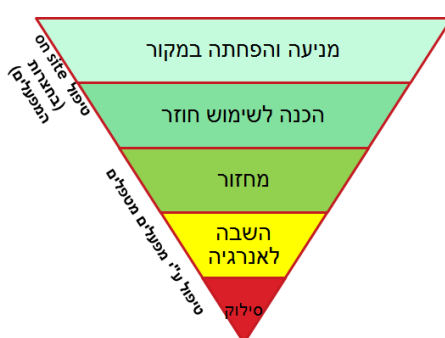
¹⁷ "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

מדינת ישראל מחויבת לטפל בפסולת מסוכנת בהתאם לעקרונות סביבתיים המקובלים במדינות מפותחות בעולם, כדוגמת "היררכיית הטיפול בפסולת" ועקרון העדפת הטיפול המקומי – "the proximity principle". מחויבות זו אף נכללת במתווה הצטרפות ישראל ל-OECD.¹⁸

היררכיית הטיפול בפסולת הינה מדרג לטיפול סביבתי בפסולת. בשנת 2008 פרסם האיחוד האירופי דירקטיבה בדבר פסולת - 2008/98/EC¹⁹ - אשר קובעת סדר עדיפות לטיפול בפסולת, לצורך הגנת הסביבה ושמירה על בריאות הציבור:

1. **מניעה והפחתה במקור** - מניעת היווצרות באמצעות הפחתת השימוש בחומרים מסוכנים בתהליכי הייצור ושיפור תהליכי ייצור;
2. **הכנה לשימוש חוזר** - ביצוע פעולות המאפשרות השבה לתהליך הייצור;
3. **מחזור** - העברת פסולת לטיפול שמטרתו הפקת חומר גלם והשבה לתעשייה;
4. **השבה לאנרגיה** - שריפה תוך הפקת אנרגיה לשימוש (חשמל, קיטור);
5. **סילוק** - כלל הפעולות שמטרתן סילוק בטיחותי לרבות באמצעות שריפה או הטמנה, עיקור, נטרול, הפחתת רעילות, צמצום כמויות וטיפולים אחרים.

איור 2: היררכיית הטיפול בפסולת



עקרון העדפת הטיפול המקומי הינו אחד מעקרונות אמנת באזל משנת 1992 אשר מדינת ישראל מחויבת לה.²⁰ אמנת באזל נועדה לבקר אחר תנועה בין גבולות של פסולות מסוכנות, להפחית את המעבר של פסולות אלו ממדינות מפותחות אל מדינות מתפתחות ולהבטיח טיפול סביבתי בפסולות מסוכנות בקרוב ככל הניתן לאתר היווצרותן. בהתאם לכך, האמנה הגדירה שלושה עקרונות עיקריים לניהול פסולת מסוכנת ברמה הבינלאומית:

- א. הפחתה וצמצום של ייצור הפסולת המסוכנת;
 - ב. הפחתת שינוע בין גבולי של פסולת מסוכנת כתלות בטכנולוגיות סביבתיות לטיפול, כלומר השינוע יתאפשר כאשר אין במדינה המייצאת טיפול לאותה פסולת או במקרה בו הפסולת דרושה כחומר גלם לשימוש או מיחזור במדינה אחרת;
 - ג. טיפול, השבה וסילוק של פסולת מסוכנת בקרבה האפשרית ביותר למקום היווצרותה.
- בהתאם לעקרונות הסביבתיים הבינלאומיים שהוצגו לעיל - היררכיית הפסולת והעדפת הטיפול המקומי -

¹⁸ Roadmap for the Accession of Israel to the OECD Convention
¹⁹ <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>

²⁰ <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>

אגף חומרים מסוכנים במשרד מתווה מדיניות בתחום הפסולת המסוכנת. מבחינה רגולטורית וכפי שיפורט בהמשך, האגף אחראי על פיקוח ואכיפה שוטפים לגבי סילוק וטיפול של פסולת חומרים מסוכנים²¹ ושינוע בין-גבולי של פסולת חומרים מסוכנים²².

ב. הבסיס החוקי לפעילות

החקיקה העיקרית אשר בבסיס האסדרה בתחום הפסולת המסוכנת הינה:

חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג – 1993 – מחייב היתר עבור עיסוק ברעלים המנויים בתוספת לחוק, בכמות או בריכוז מעל לקבוע בתקנות. ההיתר ניתן על ידי רכזי חומרים מסוכנים במחוזות המשרד, אחת לשנה, שנתיים או שלוש שנים בהתאם לסוג העיסוק או כמות החומרים המסוכנים בהם עוסק בעל ההיתר.

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 – מחייב רישיון עסק בגין עיסוק בעסקים טעוני רישוי. לגבי חלק מהעסקים המשרד קבוע כנותן אישור. ככזה המשרד קובע תנאים במכלול הנושאים הסביבתיים של העסק ובכלל זה בעניין חומרים מסוכנים ופסולת מסוכנת.

תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990 – חקיקת משנה המחייבת יצרני פסולת מסוכנת²³ (מפעלים) לסלק פסולת שמקורה במפעל או המצויה בו לאתר הארצי לסילוק וטיפול בפסולת מסוכנת בנאות חובב ("אתר הפסולת הרעילה"), בתוך שישה חודשים ממועד היווצרות הפסולת המסוכנת. **התקנות מאפשרות העברה של הפסולת למקום אחר לצורך השבה לאנרגיה, מיחזור או הכנה לשימוש חוזר, אם ניתן לכך אישור מראש מאת המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד") ("אישור מנהל").**

אתר הפסולת הרעילה מנוהל על ידי החברה לשירותי איכות הסביבה (חברה ממשלתית לטיפול בפסולת מסוכנת) ומשמש כמתקן קצה סופי עבור כלל המשק. מתקני תעשייה ומתקני טיפול בפסולת מסוכנת נסמכים על פעילות אתר זה הן לצורך טיפול בפסולת והן לצורך טיפול סופי בשאריות טיפול ראשוני. כמו כן, האתר מחויב לקלוט פסולות בעתות בהן הייצוא אינו אפשרי. החברה לשירותי איכות הסביבה מבצעת באתר מגוון **טיפולי סילוק**, ביניהם הטמנה, שריפה במתקן טיפול תרמי לפסולת אורגנית והכנה להטמנה (לרבות ייצוב-מיצוק, שהינו טיפול אשר נועד למנוע את חלחול הפסולת המסוכנת אל מי התהום).

קיומו של אתר כזה תואם את עקרונות אמנת באזל משום שהוא מאפשר טיפול בפסולת המסוכנת בשטח המדינה. יחד עם זאת, ומבלי לגרוע מחשיבותו של האתר, המצב החוקי לפיו ברירת המחדל הינה העברה לטיפול הסילוק באתר הפסולת הרעילה – עומד **בניגוד להיררכיית הטיפול בפסולת**, שמכתיבה העדפה להכנה לשימוש חוזר, מיחזור והשבה לאנרגיה.

תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994 – חקיקת משנה אשר מטמיעה בחוק הישראלי את עקרונות אמנת באזל עליה חתומה מדינת ישראל, לרבות עקרון העדפת הטיפול המקומי והצורך במתן אישור טרם ביצוע הייצוא בכפוף להסכמת המדינה המקבלת את הפסולת. התקנות קובעות כי יבוא לישראל ויצוא ממנה של פסולת מסוכנת יעשה רק בהיתר לפי התקנות ורק ממדינה או למדינה שהיא צד באמנה בינ"ל שעניינה הסדרת מעבר בין גבולי של פסולת חומ"ס (אמנת באזל).²⁴

²¹ תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990.

²² תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994.

²³ התקנות אינן חלות על פסולת רדיואקטיבית, פסולת זיהומית, פסולת אסבסט ופסולת שהיא חומר נפץ. פסולות אלו מטופלות באמצעות דברי חקיקה אחרים.

²⁴ מידע נוסף על אמנת באזל ניתן למצוא באתר האמנה: <http://www.basel.int>

ג. היתרים ורישיונות הניתנים על-ידי הרגולטור

- **"אישור מנהל" – אישור לסילוק פסולת מסוכנת לצורך טיפול באתר שאינו אתר הפסולת הרעילה** - מכח תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, אשר מחייבות קבלת אישור מהמשרד לכל העברה של פסולת מסוכנת למפעל לטיפול לצורך הכנה לשימוש חוזר, מיחזור או השבה לאנרגיה. אישורים אלו ניתנים באופן תקופתי על ידי אגף חומרים מסוכנים במשרד. במסגרת זו ניתן גם אישור סילוק של קרקע מזוהמת המוגדרת כפסולת חומרים מסוכנים - לאתר שאינו אתר הפסולת הרעילה. אישורים אלו ניתנים על ידי אגף שפכי תעשייה וקרקעות מזוהמות במשרד. אגף חומרים מסוכנים מאשר את פינוי הפסולת המסוכנת ליעד מסוים בהתייחס לסוג הפסולת, הרכבה וסוג הטיפול בה. טרם מתן האישור נבדקת, בין היתר, יכולת מפעל היעד לטפל בסוג הפסולת המפונה מבחינת הרכב וכמות.
- **היתר ליבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים** מכח תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994.
היתר ייצוא ניתן בתנאי שהרשות המוסמכת במדינת היעד, בהתאם לאמנה, הסכימה בכתב לקבל את הפסולת המסוכנת לתחומה, וכן בתנאי שהייצוא מתבצע בהתאם לתנאים והדרישות שהגדירה ובהתאם לאמנה. בדצמבר 2014 פרסם המשרד מדיניות ייצוא זמנית²⁵ המבחינה בין פסולת מסוכנת אורגנית לבין פסולות מסוכנות מסוג אחר, וקובעת מחיר סף לייצוא של פסולת מסוכנת אורגנית שיכולה להיות מטופלת במתקן התרמי באתר הפסולת הרעילה. מטרת מדיניות זו היא לאזן בין הצורך הלאומי להמשיך ולקיים את מתקן הטיפול התרמי באתר רמת חובב אשר נועד לפסולת אורגנית, ובין הצורך להבטיח לתעשייה מחירי טיפול הוגנים.
היתר יבוא יינתן בכפוף לכך ש: (1) הפסולת מיועדת להשבה; (2) למבקש מידע על סוג הפסולת והרכבה; (3) היבוא, השינוע, האחסון והשימוש בפסולת בישראל אינו מסכן את בריאות הציבור או הסביבה. בין יתר השיקולים, על נותן היתר היבוא לקחת בחשבון את כמות הפסולת שתיוותר או תיווצר לאחר פעולת ההשבה והשפעתה על הציבור והסביבה.
יודגש, כי ההליכים הבירוקרטיים הכרוכים בהיתרי יבוא ויצוא מוכתבים בעיקרם על ידי דרישות אמנת באזל ואינם ניתנים לשינוי על ידי המשרד.

ד. רגולציה ורגולטורים משיקים

במפגשים עם מתקני הטיפול, לא הועלו טענות מצד בעלי העניין לגבי חפיפה או סתירה בין הרגולציה של המשרד בתחום הפסולת המסוכנת לבין רגולציה של משרדי ממשלה אחרים.

ביוזמת המשרד, התבצעו פניות לשלושה משרדי ממשלה לצורך קבלת התייחסותם לממשק אפשרי בין תחום הפסולת המסוכנת לבין תחומים שבאחריותם. הפניות התבצעו באמצעות צוותי טיוב רגולציה של המשרדים האמורים:

משרד התחבורה: התחום המשיק לפסולת מסוכנת הינו הנפקת רישיונות לשינוע חומרים מסוכנים (לרבות פסולת מסוכנת). יחד עם זאת, הרגולציה באחריות משרד התחבורה אינה רלבנטית במישור ל נושאים הנסקרים בדו"ח הנוכחי.

משרד הבריאות: משרד הבריאות התייחס בהיבט של בריאות הציבור בעיקר לנושא פיזור מתקני שריפת

²⁵ מדיניות ייצוא פסולת מסוכנת (טווח ביניים) – זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardus-Waste-Export-New.pdf>

פסולת, אולם בהקשר של פסולת שאינה פסולת מסוכנת. בנוסף, משרד הבריאות התייחס לנושא מיהול פסולת, אולם ממילא למשרד אין כוונה לאפשר זאת.

משרד הכלכלה: מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא במשרד הכלכלה אינו פועל כרגולטור בתחום הפסולת המסוכנת, אך הוא בעל עניין, הואיל והוא "מרכז את ההיבטים של איכות הסביבה בכל הקשור לתעשייה, מטפל באמנות סביבתיות בין-לאומיות, משתתף בחקיקה מקומית הנובעת מדרישות סביבתיות וכן מבטיח שזרועות הסיוע השונות של המשרד יקדמו בין היתר את ערכי הסביבה"²⁶. נציג מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא השתתף בדיון עם המשרד, ההתאחדות ונציגי מפעלים, במסגרת שיח בעלי העניין המתואר בדו"ח זה.

ה. פעילויות נוספות של הרגולטור והמשרד בתחום

המשרד אחראי על קביעת הנהלים לטיפול בפסולת מסוכנת, הסדרת הענף (כולל שיקולים כלכליים של יעילות ותחרות), פיקוח ואכיפה. נציגת המשרד חברה בוועדת המחירים משותפת עם משרד האוצר לצורך פיקוח על מחירי שירותי הטיפול והסילוק של פסולת מסוכנת על ידי החברה לשירותי איכות סביבה ואקוסול ישראל בע"מ (להלן: "אתר הפסולת הרעילה" או "אקוסול"). בנוסף, החברה לשירותי איכות הסביבה היא חברה ממשלתית, אשר נתונה לאחריות השר ורשות החברות הממשלתיות. בנוסף, המשרד ומשרד האוצר מפעילים את החברה לשירותי איכות הסביבה כזרוע ביצוע לעניין טיפול בקרקעות מזוהמות במתחמי צה"ל ותעש מסוימים.

²⁶ עפ"י אתר משרד הכלכלה - <http://economy.gov.il/About/Units/Pages/environmentdevelopment.aspx>

חלק ב – סיכום השיח מול בעלי העניין

א. סיכום תהליך השיח

שיח בעלי העניין נערך במהלך החודשים אוקטובר-דצמבר 2016 וכלל ראיונות עומק עם עשר (10) חברות אשר מייצגות את השחקנים המרכזיים בשוק הפסולת המסוכנת בארץ: החברה לשירותי איכות הסביבה, שתי תחנות מעבר ושבעה מפעלי מיחזור וטיפול המתמחים בזרמי פסולת מסוכנת מסוגים שונים.

על מנת להשלים את תמונת העומסים באופן שישקף את השחקנים העיקריים בשוק, נערכו שני מפגשים עם מפעלים שהינם יצרנים גדולים של פסולת מסוכנת. מפגש אחד נערך באופן פרטני, ומפגש נוסף נערך באופן מורחב, ובו נכחו נציגים של שני מפעלים גדולים וכן התאחדות התעשיינים ומשרד הכלכלה.

ב. רשימת העומסים שמופ

ההיווצרות עם בעלי העניין העלתה בעיקר עומסים הקשורים בדרישות התוכן המהותיות של הרגולציה. עומסים רבים כבר זוהו על ידי גורמי המקצוע במשרד ונידונו עם אגף חומרים מסוכנים במסגרת תהליך מיפוי העומסים המשרדי. למעשה, המשרד כבר החל ליישם תכנית לטיוב הרגולציה במסגרת החוקית הנוכחית, כפי שיפורט בהמשך.

להלן העומסים אשר זוהו הן בתהליך מיפוי העומסים המשרדי והן במסגרת השיח עם בעלי העניין:

1. חסם רגולטורי בפני ניתוב פסולת מסוכנת לטיפול בהתאם להיררכיית הפסולת;
 2. היעדר הגדרה עדכנית ל"פסולת מסוכנת" כך שההגדרה רחבה מידי ומטילה על הרגולציה גם על פסולת שאינה מסוכנת;
 3. היעדר הנחיות ומדיניות סיווג אחידה למתקני טיפול;
 4. העדר קריטריונים לגבי מעבר בין "מוצר" ל"פסולת" ולהיפך ואחריות היצרן;
 5. היעדר כללים ברורים לתחנות מעבר, עירוב ואיחוד פסולות.
- בנוסף, צוינו על ידי בעלי העניין גם עומסים אלה:

1. הגדלת העומס הרגולטורי על מתקני הטיפול במעבר לאישורי מנהל רוחביים;
2. מגבלות על ייצוא;
3. הבירוקרטיה של הטופס המלווה;
4. תוקף ואורך זמן לקבלת אישורי מנהל ומענה מהמשרד;
5. מורכבות ותדירות הדיווחים;
6. העדר תיאום של אישורי המנהל עם היתרי פליטה לאוויר של מתקני טיפול;
7. בירוקרטיה עודפת בנושא שימוש חוזר באריזות.

ג. פירוט העומסים הרגולטוריים - עומסים אשר זוהו הן על ידי המשרד והן על ידי בעלי העניין:

1.ג. חסם רגולטורי בפני ניתוב פסולת מסוכנת לטיפול בהתאם להיררכיית הפסולת

כאמור, על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, יש צורך באישור המשרד על מנת להעביר פסולת מסוכנת לאתר שאינו אתר הפסולת הרעילה, לצורך השבה לאנרגיה, מיחזור או הכנה לשימוש חוזר.

על פי סקירה שנערכה לבקשת המשרד, הקושי הבירוקרטי הכרוך בקבלת אישור פרטני לניתוב פסולת מגדיל את עלות הטיפול האפקטיבית של מפעלי הטיפול השונים בשוק, עליהם מושתות העלויות הבירוקרטיות של קבלת אישורי המנהל. כך, נוצר חשש שפסולות אשר יש עדיפות כלכלית או סביבתית לטפל בהן במתקני טיפול אחרים מועברים לטיפול באתר הפסולת הרעילה בכדי להימנע מעלויות וקשיים אדמיניסטרטיביים, בפרט לגבי זרמי פסולת קטנים, יחסית, בהם המרכיב האדמיניסטרטיבי עלול להיות דומיננטי.

לאור זאת, לא מפתיע כי שיעורי המחזור וההשבה של פסולת מסוכנת בישראל נמוכים משמעותית ביחס למקובל במדינות מערב אירופה. במדינות ה-EU15²⁷ שיעור המיחזור וההשבה עומד על 60%, בעוד בישראל הוא 38% בלבד.²⁸

בניגוד למצב החוקי בישראל, במדינות אלו מקובל כי כל מתקן טיפול נבחן לקבלת סיווג סוגי הפסולת שבהם הוא מורשה לטפל, הפסולות השונות מסווגות, ולאחר מכן כל יצרן פסולת רשאי לנתב את הפסולת לכל מתקן בעל סיווג מתאים, לפי שיקול דעתו **וללא התערבות שוטפת של הרגולטור**.

כפי שיפורט בהמשך, המשרד כבר החל ביישום של טיוב הרגולציה בתחום זה במסגרת החוקית הקיימת, על ידי הנפקת אישורי מנהל רוחביים, אשר מחליפים במקרים רבים את האישורים הפרטניים. כך, במקרים מתאימים, ניתנים אישורי מנהל רוחביים לטיפול בפסולת מסוכנת בעלת מאפיינים ספציפיים ולפי תנאים שיעמוד בהם יצרן הפסולת ומתקן הטיפול. כל יצרן פסולת, העומד בתנאים לאישור זה, יוכל להעביר את הפסולת המפורטת באישור, לטיפול במתקן שעומד בתנאי האישור הרוחבי, ללא צורך באישור מנהל פרטני. לפי נתונים שהתקבלו מאגף חומ"ס במשרד קיימים כיום כ-20 מתקני טיפול לגביהם חל אישור מנהל רוחבי. בעוד אישור פרטני נוקב בשם של יצרן פסולת אחד ובזרם פסולת אחד, האישור הרוחבי מאפשר קבלת מספר זרמי פסולת ממספר יצרנים. החובות הבירוקרטיות על מגישי הבקשה לאישור פרטני לפינוי פסולת מסוכנת על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, סעיף 2 + הנחיות המשרד לבקשה לאישור מנהל בטיפול בפסולת מסוכנת מתוארות בטבלה 1.²⁹

טבלה 1: אישור מנהל לטיפול בפסולת מסוכנת – חובות בירוקרטיות

הגשת בקשה למנהל	טופס בקשה
	טבלת אקסל עם פירוט מאפייני פסולת ורמות מזהמים
	אנליזה מפורטת ממעבדה מוסמכת
	מסמך העברת פרטים למתקן טיפול בפסולת מסוכנת (לא נדרש לעניין קרקע מזוהמת)
	מסמך הסכמה לקבלת הפסולת לטיפול (לא נדרש לעניין קרקע מזוהמת)

²⁷ <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6805>

²⁸ "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

²⁹ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Pages/default.aspx>

מדיניות האישורים הרוחביים מקלה מאוד את העומס הרגולטורי על היצרנים, שכן היא למעשה פוטרת אותם מעומסים אלו. יחד עם זאת, מתקני טיפול הפועלים תחת האסדרה הרוחבית נדרשים בביצוע דיגומים ואנליזות לפסולת המועברת לטיפול כמו כן הליך הרישוי בקבלת ההיתר טעון השקעת משאבים רבה יותר ביחס למפעלים המבקשים לקבל אישור פרטי.

השימוש באישורי מנהל רוחביים הפחית את מספר אישורי המנהל הניתנים מידי שנה מכ-1200 אישורים לכמאה ואף הפחית משמעותית את המשאבים שהמשרד נאלץ להקדיש לבירוקרטיה זו. בנוסף ניתנים כ-120 אישורי מנהל ייעודיים לפסולת מסוג קרקעות מזוהמות, ומספרם צפוי לרדת בהתאם לנוהל אישור מנהל העדכני המאפשר מתן אישור לפרויקט. אולם, עדיין מדובר בפתרון ביניים. האישורים הרוחביים לא יכולים לתת מענה לכלל המצבים בהם גורמים בשוק מבקשים העברה של פסולת מסוכנת לטיפולם שאינם סילוק באתר הפסולת הרעילה. כל עוד אין שינוי בחקיקה הקיימת, ברירת המחלל עודנה משקפת העדפה בלתי רצויה מבחינה סביבתית לטיפול הסילוק אשר באתר הפסולת הרעילה, וזאת בניגוד להיררכיית הפסולת.

2.ג. היעדר הגדרה עדכנית ל"פסולת מסוכנת"

כיום, על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, פסולת חומרים מסוכנים מוגדרת כפסולת המכילה חומר מסוכן, כמפורט בספר הכתום של האו"ם (הספר Recommendations of the Transport of Dangerous Goods של ארגון האומות המאוחדות).³⁰ הגדרה זו הינה רחבה, מיושנת, אינה נותנת מענה לכל המצבים, אינה עולה בקנה אחד עם הנהוג במדינות אירופה ואף אינה תואמת את ההגדרות בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, אשר מכוחו מונפקים היתרי רעלים. בנוסף, ההגדרה חלה לעיתים גם על פסולת שאינה מסוכנת ובכך מביאה להכבדה רגולטורית במקום שהיא אינה נדרשת.

בתוספות לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, נקבעה רשימה של חומרים מסוכנים. תנאי הכרחי להגדרת פסולת כמסוכנת הוא העובדה שהיא מכילה חומר מסוכן המנוי ברשימה זו, אך אין זה תנאי מספיק.

בניגוד למצב החוקי בישראל, דירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC מגדירה "פסולת מסוכנת" בהסתמך על חמישה עשר מאפייני סיכון המנויים בנספח III לדירקטיבה: פציץ, מחמצן, דליק ביותר, דליק, מגרה, מזיק, רעיל, מסרטן, קורוזיבי, מדבק, רעיל לרבייה, מוטוגני, פסולת המשחררת גזים רעילים במגע עם מים, אויר או חומצה, גורם לרגישות ורעיל לסביבה.³¹

בהיעדר הגדרה עדכנית לפסולת מסוכנת, החקיקה הקיימת ממילא גם אינה מסווגת את הפסולת המסוכנת. אולם, הלכה למעשה, המשרד החל לעשות שימוש בסיווג הנהוג באירופה במסגרת אישורי המנהל הרוחביים,³² בהיתרי ייצוא ויבוא פסולת מסוכנת וכן לגבי קרקעות מזוהמות במקרים מיוחדים. זאת במסגרת הפעלת שיקול הדעת במתן אישורי המנהל, כאשר נדרש סיווג מעמיק יותר של הקרקע מעבר לקיים בתקנות הפסולת ובנוהל. למשל כאשר קיימים בקרקע מזהמים שלהם אין ערכי ייחוס הנוגעים לעדים אליהם מבוקש להעביר את הקרקע המזוהמת (כגון - דירקטיבת המטמנות).

³⁰ המתפרסם באתר UNECE, בקישור - <http://www.unece.org/?id=3598>

³¹ על פי סעיף 3.2 לדירקטיבה: "hazardous waste" means waste which displays one or more of the hazardous properties listed in Annex III"

³² לדוגמה – אישור מנהל רוחבי למתקן טיפול מסוים – בו נספח 1 מפרט את זרמי הפסולת המותרים לקליטה במפעל עפ"י מספרי הקטלוג האירופי:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/HM-Waste-Permits/biosoil-permit112-16.pdf>

הסיווג האירופי מפורט ב"קטלוג הפסולות האירופי"³³. מדובר ברשימה הכוללת פריטים רבים של סוגי פסולת אשר מחולקים לשלוש רמות סיווג בהתאם לתהליך בו נוצרו זרמי הפסולת. פסולת המוגדרת כמסוכנת מסומנת בקטלוג בכוכבית.

לדוגמה:

03	WASTES FROM WOOD PROCESSING AND THE PRODUCTION OF PANELS AND FURNITURE, PULP, PAPER AND CARDBOARD
03 01	wastes from wood processing and the production of panels and furniture
03 01 01	waste bark and cork
03 01 04*	sawdust, shavings, cuttings, wood, particle board and veneer containing dangerous substances
03 01 05	sawdust, shavings, cuttings, wood, particle board and veneer other than those mentioned in 03 01 04

לעיתים די בסיווג פעם אחת על פי הקטלוג, ולעיתים נדרשת גם בדיקת הרכב של הפסולת. בדיקת הרכב נדרשת במקרים בהם ידוע שהפסולת מכילה חומר מסוכן אך לא ידועים מרכיביה המדויקים או במקרים בהם לא ידוע באיזה תהליך נוצרה הפסולת. כמו כן, לעיתים הקטלוג בעצמו מפנה לבדיקה נוספת, כאשר הסיווג הוא של "פריט מראה" ("mirror entries"). פריט מראה הוא פריט אשר מופיע בקטלוג אחר פריט אחר, זהה לו, אך אחד מהם מסומן בכוכבית (דהיינו – פסולת מסוכנת) והשני אינו מסומן בכוכבית. שני פריטים אלו מקורם בתהליך מאותו סוג, אך מאחר ופסולת שמקורה בתהליך מאותו סוג יכולה להיות מסוכנת או לא מסוכנת, יש לבדוק את ההרכב המסוים.

לדוגמה – פריטים 11 02 05 ו- 11 02 06 :

11 02	wastes from non-ferrous hydrometallurgical processes
11 02 02*	sludges from zinc hydrometallurgy (including jarosite, goethite)
11 02 03	wastes from the production of anodes for aqueous electrolytical processes
11 02 05*	wastes from copper hydrometallurgical processes containing dangerous substances
11 02 06	wastes from copper hydrometallurgical processes other than those mentioned in 11 02 05

חוסר ההתאמה זה בהגדרה של פסולת מסוכנת יוצר עמימות, חוסר ודאות רגולטורי וכפילות תהליכים בייצוא ויבוא.

כמו כן עלו טענות על העדר בהירות בהגדרות של פסולת מסוכנת לגבי קרקעות מזוהמות, אופן הסיווג והטיפול הנדרשים, והרישוי הנדרש ממתקני הטיפול הן ברמה התכנונית והן ברמת הרישיונות הסביבתיים. על מנת לתת מענה לטענות אלה פורסמו על ידי המשרד הנחיות מקצועיות ונהלים שנועדו ליצור עקביות ובהירות בטיפול של המשרד כלפי הגורמים המפוקחים, אשר הביאו לשיפור משמעותי ולמיקוד הטיפול הן מצד המשרד והן מצד הגורמים המפוקחים. הטמעת המדיניות במסגרת התקנות צפויה לשפר את הוודאות בתחום זה.

3.ג. היעדר הנחיות ומדיניות סיווג אחידה למתקני טיפול

שני העומסים שנידונו לעיל - החסם הרגולטורי בפני ניתוב פסולת מסוכנת לטיפול בהתאם להיררכיית הפסולת והיעדר ההגדרה ל"פסולת מסוכנת" – קשורים לעומס נוסף: היעדר סיווגים למתקני הטיפול השונים. לא קיים אישור ייעודי כלשהו לגבי הטיפול עצמו, אשר מפרט את תהליכי הטיפול המאושרים לביצוע במפעל הטיפול,

³³ - the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000D0532:20020101:EN:PDF>

וכן את סוגי זרמי הפסולת שהמפעל רשאי לקלוט.

כיום, מפעלי הטיפול לפסולת מסוכנת מוסדרים באמצעות תנאים בהיתרי רעלים, אשר כוללים נושאים רבים שאינם רלוונטיים באופן ספציפי לתחום הפסולת המסוכנת. ההסדרה לעניין קליטת זרמים נעשית כיום באופן שתואר לעיל, במסגרת אישורי מנהל ליצרנים להעביר פסולת למתקן טיפול, על מנת להתגבר על ברירת המחדל של סילוק לאתר הפסולת הרעילה. יחד עם זאת, יש לציין כי המעבר מאישורי מנהל פרטניים לאישור מנהל רוחביים נותן בפועל מענה חלקי לסוגיה זו כיוון שהוא מתייחס באופן מרוכז לפסולות המותרות להעברה למתקני הטיפול.

בניגוד למצב בארץ, הדירקטיבה האירופית מנחה כי חברות העוסקות בטיפול בפסולת יחזיקו באישור ייעודי לכך. אישור זה ניתן על סמך בקשות של מפעלי הטיפול, אשר כוללות פירוט לגבי כמויות וזרמים של הפסולות בהן המפעל מעוניין לטפל, דרישות טכניות ואחרות הנובעות מהטיפול וכן אמצעים לתפעול בטיחותי.

הסיווגים הניתנים למפעלי הטיפול באירופה הינם על פי נספחים 1 ו-2 לדירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC. נספח 1 מפרט 15 סוגי טיפול מסוג "Disposal Operations", דהיינו טיפולי סילוק. הטיפולים המקודדים D1 עד D15. נספח 2 לדירקטיבה מפרט 13 סוגי טיפול מסוג "Recovery Operation" ומקודדים R1 עד R13. טיפולים אלו הינם טיפולי מיחזור, השבה והכנה לשימוש חוזר, מסוגים שונים.

הסיווג האמור מהווה את הבסיס להכרה במתקני טיפול מסוגים שונים, ללא צורך באישורים פרטניים (או רוחביים) ליצרנים, וכמו כן, הוא מאפשר שפה מקצועית משותפת בין הרגולטור והמפוקחים, ובין הגורמים השונים בשוק הפסולת המסוכנת.

יצוין, כי למרות היעדר סיווג כזה מלשון החקיקה, האסדרה באישורי המנהל הרוחביים מתבצעת בהתאם לסיווג האירופי הנ"ל.³⁴

ג.4. העדר קריטריונים לגבי מעבר בין "מוצר" ל"פסולת" ולהיפך ואחריות היצרן

החקיקה כיום לא מגדירה מתי וכתוצאה מאילו תהליכים תעשייתיים חומר הופך להיות פסולת ומתי וכתוצאה מאילו תהליכים פסולת חדלה מלהיחשב כפסולת ונחשבת למוצר. הצורך בהגדרות אלו חיוני לצורך ניתוב זרמי הפסולת באופן יעיל מבחינה סביבתית וכלכלית, באופן עיקבי ושיטתי שנותן ודאות הן לרגולטור והן לגורמים בשוק ומאפשר לקבוע את קיומה של אחריות יצרן על הפסולת.

המעבר משלב ה"חומר" לשלב ה"פסולת" נידון לעיל בהקשר של סיווג מתקני טיפול וזרמי פסולת. המשרד והגורמים בשוק נוהגים לעבוד על פי הסיווגים שבקטלוג הפסולות האירופי אשר מבחין בין זרמי פסולת שונים בהתאם לתהליכים התעשייתיים בו הם נוצרים. קטלוג הפסולות מספק הגדרות למעבר בין חומר לפסולת, על מנת לתמוך בניתוב הפסולת מיצרני הפסולת אל מתקני הטיפול.

הגדרות למעבר משלב הפסולת לשלב החומר הינן צורך כלכלי של מפעלי מיחזור ואף קובע מתי מסתיימת אחריות היצרן לטיפול בפסולת. מבחינת מפעלי המיחזור, הפסולת המועברת אליהם היא חומר גלם, אשר ממנו הם מייצרים מוצרים שיש להם ביקוש לצורך תהליכים תעשייתיים. הבעיה היא מחסור בהגדרות בחקיקה ו/או מחסור בתקינה לגבי חומרי גלם שמקורם בפסולת. כל עוד החומר נחשב כפסולת מסוכנת, הטיפול בו צריך להיות

³⁴ לדוגמה – אישור מנהל רוחבי למתקן טיפול מסוים – בו מוגדר סוג הטיפול כ"טיפול ביולוגי D8":
<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/HM-Waste-Permits/biosoil-permit112-16.pdf>

מוסדר על ידי המשרד, גם אם מדובר בחומר שיש לו קונים.³⁵

5.ג. היעדר כללים ברורים לתחנות מעבר, עירוב ואיחוד פסולות

באופן עקרוני, הכלל הוא כי יצרן הפסולת המסוכנת הוא האחראי עליה. אולם, יצרנים קטנים (מוסכים ומעבדות, למשל) אינם מתמצאים בעולם הפסולת המסוכנת, והם נסמכים על השירותים המוצעים על ידי תחנות המעבר – החל מפינוי הפסולת מבית העסק ועד העברתה למתקן טיפול.

על מנת לפעול בצורה יעילה וכלכלית, תחנת המעבר מבצעת שינויים מסוימים בפסולת הנקלטת מיצרנים קטנים שונים, כגון עירוב, שינוי אריזה, איחוד, צמצום נפח וכד' – הכל במסגרת מגבלות שניתנות לה על ידי המשרד.

מדיניות זו מיושמת באמצעות תנאים בהיתר רעלים לתחנות מעבר. היתרי הרעלים כוללים, בין היתר, הוראות בדבר זרמי הפסולות המותרים לעירוב וכן הוראות בדבר ביצוע בדיקת תאימות לפני העירוב. כאשר המשרד מתבקש על ידי תחנת מעבר לאפשר עירוב זרמי פסולת, הוא בודק האם זרמי הפסולת הנפרדים עמדו שניהם בערכי סף הנדרשים ממתקן הטיפול אליו הם מיועדים. ככל שהעירוב נועד רק לקדם את נוחות התפעול והשינוע, יש טעם לאשר אותו.

אפשרות העירוב מוגבלת לפסולות שמקורן ביצרנים קטנים, שהינם מפעלים אשר מייצרים פחות מ-50 טון פסולת מסוכנת בשנה. במקרים אלו, תחנת המעבר משמשת כאתר קצה לטיפול בפסולת, מבחינת יצרני הפסולת. הזרם המאוחד מועבר על ידי תחנת המעבר ליעד קצה: מפעל טיפול או ייצוא.

על אף תפקידן המרכזי של תחנות המעבר בשוק הפסולת המסוכנת, פעילותן מוסדרת רק באמצעות היתרי הרעלים שלהן. חסרה התייחסות מובחנת בחקיקה לפעילות תחנות המעבר כחלק ממתקני הטיפול, כולל הגדרות ברורות, מבחינת אחריותן של תחנות המעבר לפסולת המסוכנת ומבחינת הפעילויות המותרות לביצוע בהן.

הצורך בכללים ברורים יותר לעירוב פסולות נוגע גם לפעולות שיצרני הפסולת מבקשים לבצע, למשל במקרה בו יצרן הפסולת הוא בעל מספר מפעלים, והוא מבקש לצרף פסולת ממפעל אחד לפסולת ממפעל שני, משיקולים של נוחות ועלוות תפעול. על פי המקובל באירופה ומדיניות המשרד כיום, פעולה כזו נחשבת לטיפול בפסולת מסוכנת, אשר פעילותה דורשת אישור המשרד במסגרת היתר הרעלים.

פירוט העומסים הרגולטוריים - עומסים נוספים אשר צוינו על ידי בעלי העניין:

6.ג. הגדלת העומס הרגולטורי על מתקני הטיפול במעבר לאישורי מנהל רוחביים

חלק ממפעלי הטיפול ציינו כי הם מברכים על המדיניות של הוצאת אישורי מנהל רוחביים אשר הביא לצמצום ניכר במספר אישורי המנהל שהמשרד מנפיק. צוין כי המהלך הביא להקלה בירוקרטית משמעותית, הואיל והאישורים הפרטניים היו גורם מעכב בעבודה מול לקוחות, ולעיתים לקוח נאלץ להמתין חודשים אחדים עד שאושר לו לפנות את הפסולת שבחזקתו אל מפעל הטיפול המבוקש. השינוי במדיניות הוצאת האישורים איפשר להגדיל משמעותית את מספר הלקוחות של מפעלי הטיפול.

יחד עם זאת, חלק ממפעלי הטיפול ציינו כי האישורים הרוחביים כרוכים בעלויות גבוהות יותר מאשר האישורים הפרטניים. חלק הארי של עלויות אלו נובע מהוצאות על בדיקות מעבדה. לכאורה, מפעלי הטיפול אמורים להשית עלות זו על לקוחותיהם, אך בפועל עלויות אלו לא תמיד מכוסות על ידי הלקוחות.

7.ג. מגבלות על ייצוא

³⁵ דירקטיבת הפסולת האירופית EC/2008/98 מסדירה את הנושא ב Article 6 – End-of-waste status.

הועלתה טענה כי יש לאפשר ייצוא ללא הגבלה של פסולת מסוכנת לצורך שריפה במתקנים בחו"ל, הואיל והמחיר אשר גובה החברה לשירותי הסביבה עבור טיפול זה גבוה באופן משמעותי מהמחיר הנגבה במתקנים דומים בחו"ל.

ייצוא פסולת מסוכנת בישראל כפוף להוראות תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים, התשנ"ד – 1994) (להלן – התקנות). התקנות אשר הותקנו לצורך הטמעת דרישות אמנת באזל בישראל, הקובעת עקרונות ושיקולים שעל כל מדינה החתומה עליה לשקול בעת מתן אישורים לייצוא פסולת מסוכנת. התקנות מחייבות קבלת היתר מאת הממונה במשרד להגנת הסביבה, לצורך ייצוא או ייבוא של פסולת חומרים מסוכנים. מטרת מתן ההיתר, להביא לפיקוח אפקטיבי על תנועה בין גבולות של פסולת מסוכנת וזאת על מנת למנוע את הגעתה למדינות מתפתחות ולצמצם את סיכונים לאדם ולסביבה הנובעים משינוע הפסולת. אמנת באזל מגדירה עקרונות לניהול פסולת מסוכנת ברמה הבינלאומית, ביניהם: הפחתת השינוע בין גבולות מדינות של פסולת מסוכנת וטיפול בפסולת מסוכנת בקרבה האפשרית ביותר למקום היווצרותה. מדיניות ייצוא הפסולת המסוכנת בישראל נסמכת גם על החלטות ארגון ה-OECD בו חברה מדינת ישראל וכן והדירקטיבה האירופאית לעניין פסולת, אשר מתווה עקרונות לביצוע רגולציה על פסולת מסוכנת. רוב הפסולת (90-95%) הנוצרת בישראל מטופלת בארץ ומיעוטה מיוצאת לטיפול למדינות OECD ו-EU. בהתאם לאמנת באזל, מדיניות הייצוא קובעת, כי פסולת תועבר לייצוא רק כאשר אין טיפול מתאים בארץ (מגבלת כמות, תקלה או יכולת טכנולוגית) או כאשר בארץ קיים רק טיפול של סילוק והייצוא מתבקש לצורך השבה. יחד עם זאת, נקבע, כי ניתן לייצא פסולת אורגנית לחו"ל כאשר מחיר הטיפול בארץ עולה על 2,400 ₪ לטון ביחס למחירון המפוקח של החברה לשירותי איכות סביבה והטיפול הוא לצורך השבה.

8.ג. הבירוקרטיה של הטופס המלווה

על פי התנאים בהיתרי הרעלים, הוצאה מחזקה או קבלה לחזקה של פסולת מסוכנת תתבצע רק בצירוף טופס מלווה לפסולת מסוכנת ("טופס מלווה").³⁶

על כן, כל משלוח של פסולת מסוכנת מלווה בטופס מלווה. הטופס מלווה את משלוח הפסולת לאורך כל נתיב התנועה שלו בין הגורמים השונים בשוק, כאשר בכל תחנה הוא נחתם על ידי הגורם שמחזיק בפסולת.

הגורם שהינו היעד הסופי בשרשרת (מתקן טיפול, או תחנת מעבר ככל שמדובר בעירוב פסולת של יצרנים קטנים) נדרש להעביר את הטופס המלא בחזרה ליצרן הפסולת.

על יצרן הפסולת לשמור את הטופס המקורי המלא על ידי כל הגורמים שעסקו בפסולת עד שהגיעה ליעדה הסופי. יתר הגורמים בשוק – מובילים, יעדי ביניים ויעד סופי – ישמרו אף הם עותק מהטופס המלווה כפי שהגיע אליהם.³⁷

בעלי העניין דיווחו על טירחה בירוקרטית סביב העברת הטופס פיסית בין הגורמים בשרשרת. הטענה העיקרית בנושא זה נשמעה מצד תחנות המעבר, אשר לדעתן, הטופס לא בהכרח מתאים לחלק מהפעולות שמתבצעות בתחנות מעבר, שהינן פעולות של שינוי אריזה, איחוד, צמצום נפח וכד'.

³⁶ פורמט טופס מלווה: http://www.eco-srv.com/wp-content/uploads/Accompanied_hazardous_waste.pdf

³⁷ הסבר למילוי טופס מלווה: http://www.sviva.gov.il/InfoServices/MimshalZamin/Forms/documents/%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%A1%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A1%D7%95%D7%9C%D7%AA%20%D7%9E%D7%A1%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%AA/tofes_melave_mesukenet_exp.pdf

9.ג. תוקף ואורך זמן לקבלת אישורי מנהל ומענה מהמשרד

שוק הפסולת דינמי ולעיתים קרובות נוצר צורך באישור תהליכי טיפול חדשים. אולם, כאשר מפעלי טיפול מבקשים ליישם פתרון טכנולוגי שהמשרד לא מכיר תהליך האישור מתארך לעיתים קרובות. בנוסף, נטען כי התוקף הקצר של אישורי המנהל והיתרי הרעלים מקשה על יכולת התכנון העסקי ומוסיף לעומס הבירוקרטי הנ"ל.

10.ג. מורכבות ותדירות הדיווחים

חלק ממפעלי הטיפול טענו שתדירות הדיווחים בעניין פסולות שהתקבלו במתקני הטיפול - גבוהה מדי.

11.ג. העדר תיאום של אישורי המנהל עם היתרי פליטה לאוויר של מתקני טיפול

עלתה הטענה כי במקרים מסויימים קיים חוסר סנכרון בין אישורי המנהל הניתנים למתקני טיפול לקליטת פסולת מסוכנת, לבין התנאים הנקבעים בהיתר פליטה לאוויר של מתקן הטיפול, אשר אינם מאפשרים טיפול למעשה בפסולת. בשל כך במקרים מסויימים נדרש להעביר את הפסולת לאתר הפסולת הרעילה לצורך סילוק יקר יותר, ולא ניתן להשתמש בפסולת למטרות של השבה לאנרגיה.

12.ג. בירוקרטיה עודפת בנושא שימוש חוזר באריזות

צוין הצורך בהקלה ב**בירוקרטיה** בכל הנוגע לשימוש חוזר באריזות. על פי קטלוג הפסולות האירופי, אריזות שהכילו פסולת מסוכנת נחשבות בעצמן כפסולת מסוכנת, ולכן, כל מעבר של אריזה ממתקן הטיפול בחזרה ליצרן ולהיפך כרוך בבירוקרטיה המלאה של האישורים.

סוגיות נוספות שעלו בדיון עם המפוקחים

מצד מתקני טיפול:

- נטען כי יצרני פסולת לא מעורבים מלבד החתימה על הטופס המלווה. הם לא מבינים בתחום הפסולת המסוכנת והאחריות "נופלת" כמעט באופן מוחלט על מתקני הטיפול ותחנות המעבר. על כן, נדרשת הדרכה ליצרני הפסולת.
- על מנת לעודד מיחזור, מציעים שהמשרד יקבע היטל מדורג על טיפול וסילוק, כך שיהיה תמריץ כלכלי להעדיף תהליכי מיחזור על פני סילוק. ממליצים שמדיניות המשרד תהיה הימנעות מניהול השוק באמצעות קביעות ספציפיות לפיהן מתקן מסוים יהווה יעד טיפול בלעדי לפסולת מסוימת.
- הוצע למשרד לשקול שבמתן היתר למתקן טיפול תהיה מעורבת וועדה חיצונית של אנשי אקדמיה מומחים, כפי שנעשה בארה"ב ואיטליה. דו"ח של וועדה כזו מפרט אילו פריטים מקטלוג הפסולות יכולים להיות מטופלים על ידי אותו מתקן.
- צוין כי קיים חוסר בהירות לגבי הטיפול הנדרש בפסולת אלקטרונית המזוהמת בחומרים מסוכנים.

מצד יצרני פסולת (מפעלי תעשייה):

- צוין כי חסרה אפשרות להתדיינות מדעית-מקצועית בין המפעל והמשרד לגבי היתרים ואישורים פרטניים.
- צוין כי חסרה הנגשה של מידע לתעשייה בדבר מתקני טיפול.

ד. סיכום עומסים ובעיות ברגולציה הקיימת

העומסים שנסקרו בדו"ח זה נוגעים בעיקר ל**דרישות התוכן המהותיות של הרגולציה**. מרכז הכובד הינו בבירור המחדל של פינוי פסולת מסוכנת לאתר הפסולת הרעילה, ההגדרה הלא עדכנית של "פסולת מסוכנת"

בחקיקה הקיימת וכן היעדר סיווגים לטיפולים ולזרמי פסולת מסוכנת, כנהוג במדינות אירופה. עומסים אלו
הינם **עומסים מסוג אי ודאות**.³⁸

עומסים בירוקרטיים צוינו בעיקר על ידי מתקני הטיפול, בהקשר של טופס מלווה, דרישות דיווח ותקשורת
מול המשרד.

³⁸ מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי, זמין באתר הרגולציה הממשלתי - <http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/NOWGUIDE.pdf>

חלק ג – תכנית המשרד להפחתת הנטל

א. טיוב רגולציה והפחתת נטל אשר כבר בוצעו על ידי המשרד

א.1. מדיניות אישורים רוחביים להעברת פסולת מסוכנת לטיפול שונים

בתקופה בה הותקנו תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, לא היו בארץ מתקנים רבים לטיפול בפסולת מסוכנת. על כן, רוב הפסולת המסוכנת שנוצרה בארץ הועברה לאתר הפסולת הרעילה. ניתן לשער כי במצב דברים זה, התקיימה הלימה בין המצב החוקי לבין המציאות בשטח. ברירת המחדל החוקית היתה (ועודנה) הפניה לסילוק באתר הפסולת הרעילה, ובמקרים יוצאי דופן, כאשר היתה בשוק אפשרות להעביר את הפסולת המסוכנת לטיפולים שאינם סילוק – המשרד הנפיק אישור פרטני. אישורים פרטניים אלו ניתנו בכל פעם בנפרד, בהתייחס לסוג הפסולת, היצרן ומתקן הטיפול אליו מתבקשת ההעברה.

אולם, שוק הפסולת המסוכנת בארץ הלך והתפתח בעשורים האחרונים, וכיום קיימים בשוק המקומי מתקנים המתמחים בטיפול בזרמים שונים של פסולות מסוכנות.³⁹ דא עקא, במקביל להתפתחות הפתרונות הטכנולוגיים בשוק, כך הלך והתעצם הנטל הרגולטורי המושת על יצרני ומטפלי הפסולת המסוכנת, הואיל וכל תנועה של פסולת היתה צריכה לקבל אישור מראש מהמשרד, אלא אם כן מדובר בהעברה לסילוק באתר הפסולת הרעילה.

העומסים הרגולטוריים במצב זה באו לידי ביטוי בזמני המתנה ארוכים לקבלת האישורים הפרטניים, עיכוב הפסולות המסוכנות במפעלים שייצרו אותן ואובדן הזדמנויות עסקיות למפעלי הטיפול.

יתר על כן, הערמת חסמים בירוקרטיים בפני טיפולי מיחזור ושימוש חוזר פועלת בניגוד לאינטרס הציבורי של הגנת הסביבה ושמירה על הבריאות. כאמור, הסטנדרט הבינלאומי של היררכיית הטיפול בפסולת מבקש לקדם טיפולי מיחזור והכנה לשימוש חוזר, ולהשאיר כמוצא אחרון טיפולי סילוק.

לאור כל זאת, החל אגף חומרים מסוכנים בטיוב הרגולציה בתחום וביישום מדיניות של **אישורים רוחביים** לסילוק פסולת מסוכנת שלא לאתר הפסולת הרעילה. אישורי מנהל אלה מאפשרים העברת פסולות העומדות במגבלות הטיפול הטכניות וערכי הסף למפעלי טיפול, ללא צורך בקבלת אישור מנהל פרטני. רשימת האישורים הרוחביים מתפרסמת באתר המשרד ומתעדכנת באופן שוטף.⁴⁰

אישור רוחבי מגדיר זרמי פסולות מאושרים להעברה, סוגי טיפול, ערכי סף ומגבלות לקליטה.

האישורים הרוחביים עושים שימוש בסיווגים האירופיים לצורך הגדרת זרמי הפסולת⁴¹ וסוגי הטיפול⁴².

בעקבות יישום מדיניות האישורים הרוחביים, מספר אישורי המנהל הפרטניים שהנפיק המשרד הצטמצם ב-92% ביחס למצב עד 2015.⁴³ בנוסף, לעניין פסולת מסוג קרקע מזוהמת יעשה מהלך משלים במסגרת נוהל

³⁹ מתקני הטיפול העיקריים לפסולת מסוכנת בישראל מנויים בנספח א' של "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015", אשר זמין באתר המשרד להגנת הסביבה -

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

⁴⁰ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Pages/Hazardous-Material-Waste-permits.aspx>

⁴¹ the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000D0532:20020101:EN:PDF>

⁴² נספחים I+II לדירקטיבה 2008/98/EC בדבר פסולת.

⁴³ הנתונים עד שנת 2015 מופיעים ב"דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

הנתון של שנת 2016 נמסר על ידי אגף חומרים מסוכנים.

אישור מנהל לפיו יינתנו אישורי מנהל לפרויקט אשר צפויים להפחית משמעותית את הצורך באישורים גם בהיבט זה.

א. שינוי בהגדרת "יצרן קטן" מ-5 טון ל-50 טון ביחס לתחנות מעבר

במשך השנים שחלפו מאז התקנת תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, הוקמו בארץ תחנות מעבר לפסולת מסוכנת. תחנות אלו יכולות לשמש כיעד ביניים לפסולת מסוכנת, באישור המשרד. במשך הזמן הסתבר כי קיימים יצרני פסולת מסוכנת אשר מייצרים פסולת מסוכנת בכמות מועטה, ועבורם חובת פינוי הפסולת בתוך שישה חודשים הביאה להכבדה משמעותית מבחינה תפעולית ומבחינה כלכלית, משם שעמידה בחובות הרגולציה גוררת עלויות של שינוע, טיפול ואנליזה לכל משלוח.

על מנת להקל על יצרני הפסולת הקטנים, הוחלט כי מפעל אשר ייצר פסולת בכמות הפחותה מ-5 טון בשנה, יוגדר כ"יצרן קטן" ויוכל להעביר את הפסולת לתחנת מעבר כיעד סופי, ללא אישור פרטני מהמשרד.

על מנת להפחית עומס רגולטורי זה, במקביל לפרסום אישורי המנהל הרוחביים, הוחלט להרחיב את ההקלה, והמשרד עדכן את הגדרת "יצרן קטן", כך שתכלול מפעלים המעבירים פסולת של עד 50 טון בשנה.⁴⁴ סף זה נקבע בהתאם ליכולות הקליטה והטיפול של תחנות המעבר. צעד זה הכניס יצרנים נוספים של פסולת מסוכנת לקבוצת המפעלים אשר פטורה מקבלת אישור פרטני לצורך הכרה בהעברה לתחנת מעבר כיעד סופי והוביל לטיוב משמעותי של הרגולציה עבור יצרנים אלו.

א.3. הקלה בדרישות דיגום

כאמור, חובות הדיגום לאורך חיי האישור של הפסולת המסוכנת מהוות עומס רגולטורי משמעותי אשר כרוך בעלויות גבוהות. על מנת להפחית עומס זה באופן אשר אינו פוגע בתכלית הרגולציה, הוחלט על הפחתת מספר הדיגומים הנדרשים בפסולת המגיעה מאותו יצרן, במספר מארזים.

ההקלה הוטמעה בהיתרי הרעלים של מתקני הטיפול במהלך השנה האחרונה, ולפיה, לגבי משלוחים המכילים מספר אריזות של אותה פסולת מסוכנת מאותו יצרן, מספר הדגימות יהיה על פי המקובל במדגמים סטטיסטיים לקביעת גודל דגימה מייצגת, בעזרת האלגוריתם הסטטיסטי $\sqrt{n+1}$ כאשר n מבטא את מספר האריזות (טבלה 2).

טבלה 2: גודל המדגם הנדרש

מספר האריזות במשלוח	1	2	3	4	10	30	80
מספר האריזות שידגמו	1	2	3	3	4	6	10

כמו כן, הוחלט על החלפת דרישת דיגום בהצהרת יצרן במקרה של פסולת בהיקף נמוך שמתקבלות מיצרן מסוים. הסף נקבע עבור כל מפעל טיפול באופן פרטני בהתאם לכמויות הפסולת הנקלטות בו. בדרך כלל, פסולת היצרנים הקטנים מהווה פחות מ-10% מהכמות הנקלטת במפעל הטיפול.

ב. פרטי התכנית המשרדית

⁴⁴ "מדיניות פסולת מסוכנת – יצרנים קטנים של פסולת מסוכנת (אישור מנהל רוחבי)", זמין באתר המשרד - <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/hazardousmaterials/waste/documents/hazardous-material-waste-small-business.pdf>

בלב התכנית המשרדית לטיוב הרגולציה בנושא פסולת מסוכנת עומדת התקנת תקנות חדשות מכח חוק החומרים המסוכנים בהתאם לעומסים המרכזיים אשר מופו ע"י המשרד וע"י בעלי העניין. התקנות תוגשנה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה לאישור עד סוף 2017. בנוסף, ההנחיות המקצועיות תעודכנה בהתאם, על מנת לספק ודאות רגולטורית למפוקחים. להלן פירוט התכנית המוצעת לטיפול בעומסים השונים:

ב.1. חסם רגולטורי בפני ניתוב פסולת מסוכנת לטיפול בהתאם להיררכיית הפסולת

המעבר לאישורי מנהל רוחביים הפחית במידה ניכרת את העומס הרגולטורי הנ"ל. על מנת לבטל עומס זה באופן מוחלט ולהבטיח ודאות רגולטורית בתחום, יקדם המשרד במסגרת תיקון התקנות, ביטול של ברירת המחל לסילוק באתר הפסולת הרעילה ואימוץ של היררכיית הטיפול בפסולת הנהוגה בעולם.

ב.2. היעדר הגדרה עדכנית ל"פסולת מסוכנת"

כאמור, המעבר לאישורי מנהל רוחביים הפחית במידה ניכרת את העומס הרגולטורי הנ"ל. אולם, במסגרת תיקון התקנות, יאמץ המשרד באופן כולל את ההגדרות העדכניות הנהוגות באירופה לפסולת מסוכנת, כולל סיווג זרמי פסולת מסוכנת בהתאם לקטלוג הפסולת האירופאי.

כמו כן, המשרד יפרסם מדריך לסיווג פסולת על פי הקטלוג האירופאי, לרבות התייחסות לסיווג פריטי מראה. המדריך צפוי להיות מוכן לשימוש לקראת סוף רבעון ראשון 2017. כמו-כן, תפורסמה עד סוף 2017 הנחיות מנהל לדיגום ואנליזה של פסולת מסוכנת המהוות רכיב משלים למדריך הסיווג אשר יתפרסם ברבעון שני 2017.

לגבי מדיניות סיווג והשבת קרקעות מזוהמות - כמענה על הצורך במציאת חלופות לטיפול והשבה של קרקעות מזוהמות, מעבר לאפשרויות המעטות הקיימות כיום בפועל לטיפול כאמור (הטמנה או שימוש כחומר כיסוי במטמנות), יפרסם המשרד מדיניות שתבהיר את הערכים המתאימים לשימוש בקרקעות ביעדים שונים, על מנת לייצר וודאות רגולטורית בדבר האישורים שיינתנו להשבת קרקע ביעדים אלה. זאת באמצעות פרסום מסמך מדיניות בנושא בחודש מאי 2017.

ב.3. היעדר הנחיות ומדיניות סיווג אחידה למתקני טיפול

במסגרת התקנות החדשות המשרד יאמץ את הסיווג הנהוג באירופה לטיפולים השונים. הסיווגים הניתנים למפעלי הטיפול באירופה הינם על פי נספחים 1 ו-2 לדירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC. נספח 1 מפרט 15 סוגי טיפול מסוג "Disposal Operations", דהיינו טיפולי סילוק. הטיפולים המקודדים D1 עד D15. נספח 2 לדירקטיבה מפרט 13 סוגי טיפול מסוג "Recovery Operation" ומקודדים R1 עד R13. טיפולים אלו הינם טיפולי מיחזור, השבה והכנה לשימוש חוזר, מסוגים שונים.

הסיווג האמור יהווה את הבסיס להכרה במתקני טיפול מסוגים שונים, ללא צורך באישורים פרטניים או רוחביים. בנוסף, המשרד יפעל לפרסום במרוכז של רשימת מתקני הטיפול וסיווגם בהתאם לדירקטיבה האירופית, בהתאם לל"ז התקנת התקנות ויישומן.

ב.4. העדר קריטריונים לגבי מעבר בין "מוצר" ל"פסולת" ולהיפך ואחריות היצרן

המשרד יסדיר נושא זה במסגרת תיקון התקנות, בהתאם למוגדר בדירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC אשר מסדירה את הנושא ב Article 6 – End-of-waste status, ובהתאם למקובל במדינות אירופה המיישמות את הדירקטיבה בהקשר זה. על פי הדירקטיבה, באופן עקרוני, פסולת חדלה מלהיות כזו אם עברה תהליך של מיחזור או השבה ובהינתן מספר תנאים מצטברים:

- The substance or object is commonly used for specific purposes;
- A market or demand exists for such a substance or object;
- The substance or object fulfils the technical requirements for the specific purpose and meets the existing legislation and standards applicable to products
- The use of the substance or object will not lead to overall adverse environmental or human-health impacts.

5. היעדר כללים ברורים לתחנות מעבר, עירוב ואיחוד פסולות

המשרד יבחן מקצועית באופן פרטני את הקריטריונים להרחבת האפשרות לעירוב פסולות נוספות בתחנות המעבר. נושא זה יתבצע באופן שוטף ויוטמע באישורים העתידיים. יפורסמו קווים מנחים לעירוב ואיחוד פסולות עד סוף 2018. עד מועד זה בקשות בנושא יבחנו באופן פרטני כחלק מהליך בדיקת הנושא.

6. הגדלת העומס הרגולטורי על מתקני הטיפול במעבר לאישורי מנהל רוחביים

עומס זה הינו למעשה עומס אשר עבר ממאות היצרנים של פסולת מסוכנת למספר מצומצם של אתרי טיפול הנהנים מיתרון לגודל ומומחיות גדולה יותר. כחלק מהתהליך של האישורים הרוחביים הועברה האחריות על בחינת הפסולת והוצאת אישור קליטה ("מסמך הסכמה") מהמשרד למפעלי הטיפול. התהליך כלל הכנסת נהלי עבודה, תיעוד, וביצוע דיגומים הנקבעים בהיתרי הרעלים באופן פרטני לכל מתקן על פי היקף וסוג הפסולות. אין ספק כי התהליך דורש תשומות רבות יותר ממפעלי הטיפול אך הוא הכרחי לביצוע הבקרה על כך שהפסולות המתקבלות ניתנות לטיפול במתקן. עם תיקון התקנות יקבלו מתקני הטיפול אישורים לקליטה וטיפול בפסולת כתחליף לאישורי המנהל הרוחביים הניתנים ליצרנים. לאור זאת, לא צפויה הפחתה של עומס זה, אך הוא נדרש לטובת הפחתת העומסים האחרים. כמו-כן, יש לציין שמתכונת זו של רגולציה אינה חריגה ביחס למדיניות העולם המערבי ומוכרת גם בתהליכי ייצוא למפעלי טיפול באירופה.

7. מגבלות על ייצוא

המשרד יבחן ויטמיע במדיניות הייצוא פסולת מסוכנת עד רבעון שני 2017 את האפשרות להסרת מגבלות מסוימות על מחיר הסף של טיפול מקומי, בהתייחס לאישורי ייצוא. זאת, כחלק מתהליך הסדרת הפיקוח על המחירים של החברה לשירותי איכות סביבה, בשיתוף עם משרד האוצר, ובכפוף לצורך בשמירת תשתיות לאומיות של טיפול וסילוק פסולת מסוכנת. יחד זאת אין כוונה לאשר ייצוא ללא מגבלות אלא להמשיך ולפעול לפי הקווים המנחים של אמנת באזל והתחייבויות ישראל ל-OECD.

8. הבירוקרטיה של הטופס המלווה

הטפסים המלווים נדרשים לצורך מעקב ובקרה על הטיפול בפסולת מסוכנת והשימוש בהם נהוג בעולם. יחד עם זאת, תבחן האפשרות להפחית מעומס זה באמצעות טופס אלקטרוני, בהתאם למשאבי הפיתוח של המשרד וככל שהדבר אכן יפחית מהנטל.

9. תוקף ואורך זמן לקבלת אישורי מנהל ומענה מהמשרד

ללא תוספת משאבים וכוח אדם יתקשה המשרד לקצר את זמני המענה לפניות. יחד עם זאת, המעבר לאישורים למתקני הטיפול צפוי לצמצם במידה מסוימת עומס זה. יצוין, כי במסגרת תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, היתר הרעלים ואישור המנהל אמורים להיות משולבים ברישיון אחד שתוקפו יהיה שבע שנים.⁴⁵ שינוי זה יספק ודאות רגולטורית גבוהה ליצרנים בהיבט היתר הרעלים ויאפשר לצמצם את חידוש ההיתרים מפעם בשנה

⁴⁵ תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, תשע"ה-2015, זמין באתר המשרד להגנת הסביבה : <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/businesslicensingindustry/intmanagement/documents/memo-integrated-environmental-regulation-law.pdf>

ב.10. מורכבות ותדירות הדיווחים

הדיווח הרבעוני כולל מידע על כמות הפסולת המסוכנת שהתקבלה וטופלה במתקני הטיפול, והוא דרוש לצורך פיקוח ובקרה על הטיפול בפסולת, לצד זיהוי מגמות בתחום. דיווח זה משרת פונקציה קריטית של בקרה על הטיפול בפסולת המסוכנת בישראל ואינו חופף לטופס המלווה או לדיווחים שוטפים אחרים ועל כן לא ניתן לצמצם את הדיווח. יצוין, כי גם במדינות אחרות נהוג דיווח רבעוני, כדוגמת בריטניה.⁴⁶

ב.11. העדר תיאום של אישורי המנהל עם היתרי פליטה לאוויר של מתקני טיפול

אגף חומרים מסוכנים יבחן פרטנית את החסמים שהועלו כתוצאה מספי הפליטה לאוויר בהיתרי הפליטה לאוויר בשיתוף עם אגף איכות אוויר. הנושא גם יבחן במסגרת הליך טיוב הרגולציה באיכות אוויר בשנת 2018. יצוין כי נושא התיאום בין ההיתרים צפוי להיות מטויב במידה רבה במסגרת הרישוי הסביבתי המשולב.

ב.12. בירוקרטיה עודפת בנושא שימוש חוזר באריזות

כיוון שהאריזות מזהמות בפסולת מסוכנת, הן מהוות גורם סיכון לציבור בשינוען ואחסון. על כן, קיים קושי מהותי בהקלה בדרישות הללו. בשל מגוון השינויים הרחב הנערכים בעת זו ברגולציה, הוחלט לא להתמקד בנושא זה, שהינו מצומצם בהיקפו יחסית, בעת הזו. הנושא ייבדק שוב בהליכי טיוב עתידיים בתחום חומ"ס והיתרי רעלים המתוכננים לשנת 2018.

ב.13. עריכת דיון מקצועי בנושאי סיווג והגדרת ערכים

כמענה על הצורך של התעשייה בדיון מקצועי עם המשרד לגבי קביעת ערכים של חומרים מסוכנים, המשרד קיים במהלך חודש פברואר 2017 סדנה עם מומחי פסולת מסוכנת במסגרת הטווינג. המשרד ימשיך ויקיים דיאלוג רציף עם גופי התעשייה לאורך יישום הצעדים במסגרת יישום התקנות.

ג. ניתוח השפעות

כאמור לעיל, המדיניות החדשה של הנפקת האישורים הרחביים, הביאה לצמצום ניכר במספר התהליכים הבירוקרטיים אשר נוהלו על ידי המשרד במסגרת הפרקטיקה של אישורי מנהל פרטניים.

הנפקת אישורים רחביים, אשר מחליפים במקרים רבים את האישורים הפרטניים, הפחיתה את מספר האישורים הפרטניים מ-1,196 ל-96 בלבד.⁴⁷ מהלך זה לבדו מהווה הפחתה בשיעור של כ-92% בנטל הבירוקרטי על המפוקחים. תיקון התקנות, כאמור לעיל, צפוי להפחית עוד מנטל זה ויספק ודאות רגולטורית בתחום.

בנוסף על החסכון הישיר בעלויות הבירוקרטיות, בעלי העניין העידו על תועלת כלכלית ניכרת כתוצאה ממדיניות האישורים הרחביים. מספר מפעלי טיפול ציינו כי השינוי במדיניות הוצאת האישורים הביא להקלה משמעותית, הואיל והאישורים הפרטניים היו גורם מעכב בעבודה מול לקוחות. לעיתים, לקוח נאלץ להמתין חודשים אחדים עד שאושר לו לפנות את הפסולת שבחזקתו אל מפעל הטיפול המבוקש. בעקבות האצת התהליכים הבירוקרטיים, התאפשר למפעלי הטיפול להגדיל משמעותית את מספר הלקוחות שלהם וכמובן שהכנסתם גדלה בשל כך.

⁴⁶ <https://www.gov.uk/dispose-hazardous-waste/consignee-returns>

⁴⁷ הנתונים עד שנת 2015 מופיעים ב"דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

הנתון של שנת 2016 נמסר על ידי אגף חומרים מסוכנים.

כפי שצוין לעיל, קיימות שתי קבוצות התייחסות בהליך הרישוי הנדון: מפעלים בעלי אישור מנהל רוחבי ומפעלים להם ניתן אישור פרטני לפינוי פסולת מסוכנת למתקני טיפול שאינם תחת האסדרה הרוחבית.

בשיחה שהתקיימה עם אגף חומ"ס נמצא כי מתקני טיפול הפועלים תחת האסדרה הרוחבית נדרשים בביצוע דיגומים ואנליזות לפסולת המועברת לטיפול. כמו כן, הליך הרישוי בקבלת ההיתר טעון השקעת משאבים רבה יותר ביחס למפעלים המבקשים לקבל אישור פרטני.

עלויות הכנת הבקשה התקבלו מחמישה מפעלים הפועלים בתחום מהם שני מפעלים בעלי היתר רוחבי לטיפול בפסולת מסוכנת ושלושה מפעלים נוספים הנדרשים באישור פרטני. להלן נתוני העלויות שהתקבלו.

טבלה 3: עלויות בירוקרטיה משוערות לקבלת אישור מנהל לטיפול בפסולת מסוכנת

אישור פרטני	אישור רוחבי	
10,333	100,000	עלויות הכנת הבקשה (ש/שנה)
משתנה	210,000	אנליזות ודיגומים (ש/שנה)

כאמור, המעבר לאישורי מנהל רוחביים הפחית את מספר האישורים הפרטניים מכ-1,200 בשנה ל-100 ובכך יצר חסכון ברוטו משוער של כ-11.5 מלש"ח בשנה ליצרנים. במקביל נוספו עלויות של קבלת 21 אישורים רוחביים המסתכמות בכ-6.5 מלש"ח בשנה למתקני הטיפול. על כן הושג חסכון נטו שנתי משוער של כ-5 מלש"ח בשנה. צמצום 100 אישורים פרטניים נוספים והכללתם באישורים הרוחביים צפוי לחסוך מיליון ש"ח נוספים מדי שנה. בנוסף, צמצום מספר אישורי המנהל הניתנים לצורך פינוי קרקעות מזוהמות צפוי לחסוך כמיליון ש"ח נוספים מדי שנה.

טיוב הרגולציה בשאר התחומים שפורטו לעיל, מורכב יותר לכימות ובחלקו הגדול יתרום לוודאות הרגולטורית של המפוקחים. טיוב הרגולציה בתחום היצוא יתבטא באופן ישיר בעלות הטיפול ליצרנים, אולם כיוון שהוא ייושם באופן פרטני לא ניתן לכמת את שוויו בשלב זה.

ד. לו"ז ואבני דרך

- סדנה מקצועית במסגרת הטווינינג – רבעון ראשון 2017 (בוצע)
- פרסום מדריך לסיווג פסולת על פי הקטלוג האירופאי, לרבות התייחסות לסיווג פריטי מראה – מרץ 2017
- פרסום מדיניות יצוא פסולת עדכנית- מאי 2017
- פרסום מדיניות סיווג והשבה של קרקעות מזוהמות – מאי 2017
- תיקון התעריף המפוקח של החברה לשירותי איכות הסביבה ואקוסול ישראל בע"מ – סוף 2017
- השלמת תקנות והפצה להערות הציבור – סוף 2017
- פרסום הנחיות לדיגום ואנליזה של פסולת מסוכנת (יהווה השלמה למדריך הסיווג) – סוף 2017
- פרסום הנחיות בנושא עירוב ואיחוד פסולות - עד סוף 2018

ה. המלצות נוספות

מלבד סוגיות הנוגעות לטיוב הרגולציה והעומסים הרגולטורים עלו במסגרת עבודה זו סוגיות נוספות רלוונטיות בתחום.

במהלך השיח עם בעלי העניין, נידונה העובדה כי כיום אין די חלופות טיפול לזרמי הפסולת השונים. על מנת לקדם הקמה של מתקני טיפול נוספים, מוצע כי המשרד ישקול מתן תמיכה (עפ"י קריטריונים תחרותיים במסגרת קול קורא), במסגרת קרן הניקיון, עבור הקמת מתקני טיפול שיציעו טיפולי מיחזור לפסולת מסוכנת.

בנוסף, מומלץ שהמשרד יפעל גם לקידום של שימוש בטכנולוגיות נוספות וחדשניות לטיפול בקרקע מזוהמת בדרכים שונות לרבות באמצעות זרוע הביצוע לשיקום קרקעות צה"ל ותע"ש המתפנות לטובת מגורים.