

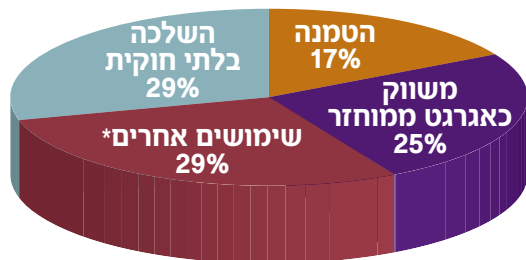
פסולת בניין בישראל: תמונת מצב והמלצות

דצמבר 2011

רקע

- בעיית ההשלכה הפיראטית של פסולת הבניין היא אחת מן הבעיות הסביבתיות הבולטות בתחום הפסולת הקיימות כיום בישראל.
- מדי שנה מושלכות בצידי הדרכים, בשטחים הפתוחים ובערוצי הנחלים, כמויות עצומות של פסולת בניין הגורמות לפגיעה קשה בסביבה ובנוף, לבזבז משאבים ולפגיעה בתשתית משק המיחזור.

הטיפול בפסולת בניין בישראל, 2011
עפ"י הערכות ממקורות שונים



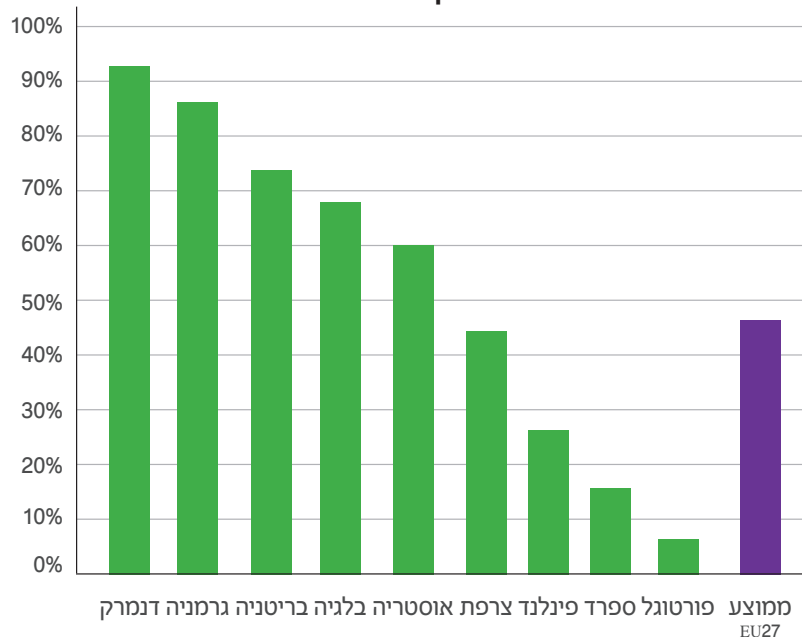
* אגרנט נחות, שיקום חרייה, השלכה בלתי חוקית, טיפול בלתי מוסדר

- על פי הערכות, כ-3.5 - 4 מיליון טון פסולת בניין נוצרת בישראל מדי שנה. רק כמחצית מן הפסולת מוצאת את דרכה לאתרי טיפול מוסדרים:

750,000-1,000,000 טון ממוחזרים ומשווקים כאגרנטים איכותיים	600,000 טון מוטמנים במטמנות
1 מיליון טון מושלך ללא בקרה בשטחים הפתוחים	1 מיליון טון מטופלים באופן חלקי, כאשר חלקם מושלך באופן בלתי חוקי

- תופעת ההשלכה הבלתי חוקית הפכה בישראל לרחבת מימדים: הנתונים מעידים שפסולת הבניין שאינה מגיעה לאתרים מוסדרים מושלכת באופן בלתי חוקי תוך גרימת מפגעים סביבתיים, זיהום מי תהום, השחתת השטחים הפתוחים, הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, ופגיעה בערך הקרקע (עלות ניקוי הקרקעות מוערכת במיליארדי שקלים).

מחזור פסולת בניין במדינות נבחרות



- עד כה, המאמצים הרבים אשר הושקעו באכיפה לא הובילו לשיפור משמעותי בסוגיה זו. כמויות משמעותיות של פסולת מועברות באין מפריע לשטחי הרשות הפלסטינית, בניגוד לצו ראש המינהל האזרחי האוסר על כך. כמו כן, בשטחי ישראל פועלות תחנות מעבר בלתי חוקיות אשר אינן מעבירות את הפסולת לטיפול מוסדר.

- לבזבז המשאבים הנ"ל יש מחיר כבד: ממסמך המדיניות שאימצה המועצה הארצית לתכנון ובניה (תמ"א 14/ב) עולה כי בעתיד הלא רחוק צפויה מדינת ישראל לסבול ממחסור חריף של חומרי גלם לבניה: בין השנים 2025-2040 צפוי מחסור מצטבר בהיקף של למעלה מ-400 מיליון טון של אגרנט לחצץ ולמצע באזור המרכז. בין 2030-2040 צפוי מחסור מצטבר בהיקף של כ-100 מיליון טון של אגרנט לחצץ ולמצע באזור הצפון.

- עפ"י הערכה ניתן להפיק כ-3 מיליון טון של אגרנטים ממוחזרים בשנה מפסולת הבניין לבדה ובכך לחסוך פעילות כרייה וחציבה. במקום להיות מושלכת ברשות הרבים, יכולה הפסולת לשמש כמשאב חיוני והיתרונות הגלומים בכך למשק הם ברורים.

- דירקטיבת הפסולת האירופאית הציבה יעד מיחזור של 70% מכלל פסולת הבניין עד שנת 2020. במדינות אירופה אשר שמו דגש על הנושא, שיעור המיחזור של פסולת הבניין הינו גבוה מאוד (בלגיה [פלנדריה] - 90% ; גרמניה - 86%).

- בישראל קיימת תקינה המאפשרת שימוש באגרנטים ממוחזרים (בין השאר, ת"י 1886 (תקן למצעים וחומר מילוי נברר לכבישים, רחבות ולשדות תעופה), המאפשר את השימוש באגרנטים ממוחזרים מפסולת בניין כחומר גלם למצע ב' ומצע ג' (נברר)). הנושא אף הוטמע במפרטי החברה הלאומית לדרכים ובמפרטי "הועדה הבינמשרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי החוזה לבניה ולמחשובם" - מפרט 51 (הספר הכחול).

- על פי הערכות, מחירי האגרנטים הממוחזרים הינם, לרוב, זולים מהבתוליים. פעמים רבות, מחירי השינוע הגבוהים מהווים גורם מכריע בבחירת הספק לחומרי הגלם.

- למרות כל זאת, שיעור המיחזור של פסולת הבניין בישראל עודנו נמוך מאד, כ-25% מכלל פסולת הבניין הנוצרת.

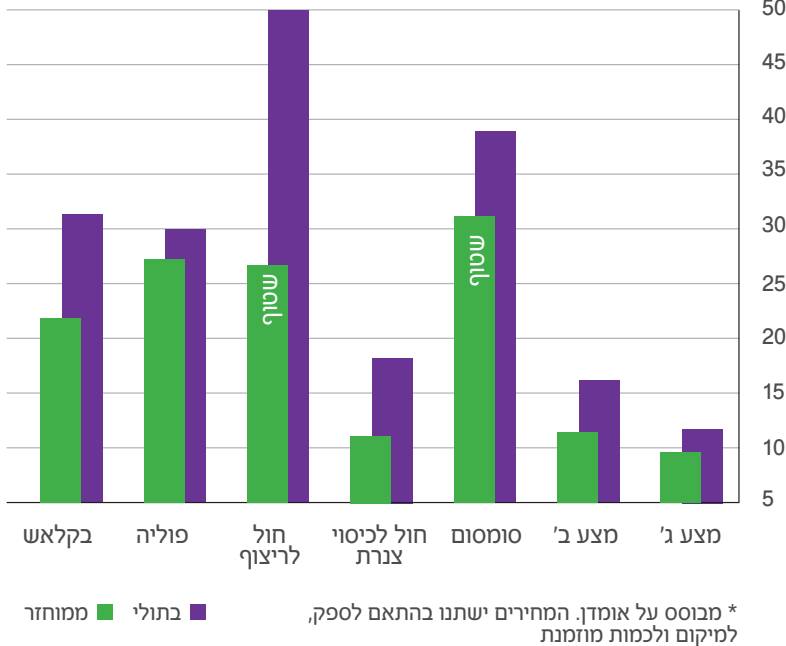
מדיניות

- בשנת 2003 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2927, אשר נועדה לטפל בבעיית פסולת הבניין בראייה רחבה, לרבות תמיכה במאמצי המיחזור, והשקעה בתקנים ובתקציב לטובת תשתית האכיפה.
- ואולם, בחלוף כשמונה שנים, הנתונים מעידים כי תופעת ההשלכה הפיראטית של פסולת בניין ממשיכה ביתר שאת. כמו כן, מידת השימוש באגרטים ממוחזרים אף היא רחוקה מלהשביע רצון.

אי יישום הוראת החשב הכללי - שימוש ב- 20% חומר ממוחזר

- כפועל יוצא מהחלטת הממשלה, בחודש מרץ 2010 פרסם החשב הכללי את הוראת תכ"מ 7.12.8, הקובעת כי בהתקשרויות בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך לצורך הקמת תשתיות, הכוללות שימוש בחומרי מחצבה כחומר מילוי מובא, ואשר ניתן להשתמש בהן בחומרי בנייה ממוחזרים, יכלול עורך המכרז, בתנאים להשתתפות במכרז, תנאי המחייב שימוש ב- 20% לפחות מחומר המילוי כחומר בנייה ממוחזר.
- לכאורה, הוראה זו היתה אמורה להביא לפריצת דרך ולהרחיב משמעותית את השימוש באגרטים ממוחזרים. אלא שבפועל, דבר לא השתנה: **הוראת התכ"מ לא הוחלה על חברות ממשלתיות ואף לא על משרד הביטחון**. משמעות הדבר היא, שההוראה אינה חלה על אף גורם אשר אחראי בפועל על ביצוע התקשרויות בפרויקטים משמעותיים שבהם ניתן להשתמש בחומרי בנייה ממוחזרים כמוגדר בהוראת התכ"מ. לכן לא התרחש השינוי המיוחל.

מחירי חומרים בתוליים וממוחזרים*



תיקון חוק שמירת הניקיון - העברת האחריות לרשויות המקומיות

- חוסר יעילותם של צעדי האכיפה כנגד השלכת פסולת הבניין, גרמו להבנה כי דרוש שינוי מערכתי. בניגוד לפסולת הביתית, שנאספת על ידי הרשויות באופן סדיר, פסולת הבניין נוצרת באופן לא סדיר ומטופלת על ידי המגזר הפרטי. תהליך הייצור, האיטוף, השינוע והטיפול של פסולת הבניין הינו תהליך מורכב, והוא כולל משתתפים רבים, ביניהם התושבים, קבלני בניה וקבלני שיפוצים, משנעי פסולת בניין, בעלי מפעלי מיחזור או סילוק לפסולת בניין והרשויות המקומיות. במצב הנוכחי, חלקים רבים ממערך זה אינם מוסדרים באופן מלא, ואין אפשרות ממשית לבצע מעקב ובקרה על אופן הטיפול בפסולת הבניין.
- אדם טבע ודין, פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי גיבשו במשותף הצעת חקיקה אשר ביסודה העיקרון לפיו צמצום משמעותי של תופעת ההשלכה הפיראטית יתאפשר באמצעות העברת אחריות הטיפול בנושא לידי הרשויות המקומיות.** המשרד להגנת הסביבה לקח על עצמו את קידום הנושא באמצעות הצעת תיקון לחוק שמירת הניקיון. ההסדר המוצע יהפוך את הטיפול בפסולת הבניין לשירות מטעם הרשות המקומית (או קבלן מטעמה) אשר ינתן לציבור תמורת תשלום אגרה. באופן זה יתאפשר מנגנון פיקוח יעיל על הטיפול בפסולת, מבלי שהנטל הכלכלי ייפול על כתפי הרשות או על כתפי התושבים.

תיקון פקודת המכרות

- בשנת 2009 בוצע תיקון בפקודת המכרות, אשר הטיל חובה על בעלי מחצבות לבצע מיחזור של פסולת בניין בשיעור שייקבע מתוך כמות חומרי המחצבה המופקים במחצבה.
- תיקון מבורך זה, ברוח עקרון אחריות היצרן, נועד בין השאר להגדיל את שיעור המיחזור של פסולת הבניין ולהגביר את הכדאיות הכלכלית של השימוש בחומר ממוחזר (בהנחה שיבוצע מיחזור בשטח המחצבות). פירותיו של תיקון חקיקה זה טרם הבשילו, היות ומימושו מותנה בהתקנת תקנות.

המלצות

- א. שיפור האכיפה** - ביעור התופעה של העברת פסולת בניין לשטחי הרשות הפלסטינית ונקיטת אכיפה נוקשה כנגד תחנות מעבר בלתי חוקיות בשטח ישראל.
- ב. קידום מהיר של תיקון חוק שמירת הניקיון**. מכלול זה, של העברת האחריות לידי הרשות המקומית, כינון מנגנון כלכלי יעיל, הבטחת דיווח ומתן כלי פיקוח, בקרה ואכיפה, צפוי להוביל מהפך חיובי בכל הנוגע לטיפול בפסולת הבניין בישראל, ולבטל את התמריץ הקיים להשלכה בלתי חוקית של הפסולת.
- נוכח אי הצלחתה של הוראת החשב הכללי, **אין מנוס מביצוע תיקון לתקנות חובת המכרזים**, אשר יעגן את חובתן של החברות הממשלתיות לעשות שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים.
- קביעת לוח זמנים מזורז להתקנת התקנות מכח פקודת המכרות**, אשר יאפשרו את יישום תיקון החקיקה משנת 2009.
- ה. הרחבת התקינה והתרת שימוש בחומרים על פי קריטריון איכותי**, ללא קשר למקור החומר.
- יש לבחון את העלאת התמלוגים על כריית חומרים בתוליים.