השר להגנת הסביבה

ג' שבט תשע"ו
13 ינואר 2016

לכבוד
מר דודי אמסלם
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
הכנסת

שלום רב,

הנדון: צו למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (מוצר דמוי אסבסט), התשע"ו-2015

מצורפת בזאת טיוטת צו למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (מוצר דמוי אסבסט), התשע"ו-2015, הטעונה אישור וועדת הפנים והגנת הסביבה.

על פי סעיף 3(ב) לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א–2011 (להלן – החוק), השר להגנת הסביבה רשאי לקבוע בצו מוצר אשר בשל מבנהו, צורתו, מראהו או אופן השימוש בו, הוא עלול להטעות כנחזה להיות מוצר אסבסט. הטעמים המקצועיים לקביעת מוצרים דמויי אסבסט ולאיסור עליהם הוצגו, בין היתר, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ב- 18.7.2010, בעת הדיון באישור סעיף 3(ב) לחוק.

השיקול העיקרי להתקנת הצו הוא החשש להטעיה של האדם הסביר – הן מקרב הציבור והן מקרב גורמי הפיקוח – לגבי תכולת האסבסט במוצר. ההטעיה מתייחסת להבחנה המבוססת על בדיקה ויזואלית פשוטה, בשונה מבדיקת מעבדה, וכרוכה בתוספת עלויות על הציבור וביצירת חרדה שלא לצורך. דברי הסבר מפורטים בטיוטת הצו.

אבקש כי תביא את טיוטת הצו לאישור הוועדה בהקדם.

בכבוד רב,

אבי גבאי
השר להגנת הסביבה

העתקים:
מר ישראל דנציגר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה
עוה"ד דלית דרור, היועצת המשפטית למשרד
גב' שולי נזר, סמנכ"לית בכירה לתעשיות
גב' תמר בר-און, מנהלת אגף אבק מזיק
עו"ד נטע דרורי, ממונה ייעוץ וחקיקה

טיוטה 28.12.2015

צו למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (מוצר דמוי אסבסט), התשע"ו-2015

בתוקף סמכותי לפי סעיף 3(ב) לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011[1] (להלן – החוק), באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לפי סעיף 21א(א) לחוק יסוד: הכנסת[2] וסעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז–1977[3], אני מתקין צו זה:

קביעת מוצר דמוי אסבסט

1. הוראות סעיף 3(א) לחוק יחולו על מוצר הנחזה כמוצר אסבסט צמנט המשמש בבנייה, שהתקיימו בו כל אלה:

(1) צורתו היא לוח גלי, בלי להידרש לחתך הגל, לאורך הגל ולתדירות הגל;

(2) הוא מכיל מלט;

(3) צבעו אפור, אף אם נצבע בצבע חיצוני.

תחילה

2. תחילתו של צו זה 30 ימים מפרסומו.

אבי גבאי
השר להגנת הסביבה

ג' בשבט התשע"ו
(13 בינואר 2016)
(חמ (3-5144)

דברי הסבר

כללי

על פי סעיף 3(ב) לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א–2011 (להלן – החוק), השר להגנת הסביבה רשאי לקבוע בצו מוצר אשר בשל מבנהו, צורתו, מראהו או אופן השימוש בו, הוא עלול להטעות כנחזה להיות מוצר אסבסט.

אם קבע השר כאמור, יחולו לגבי המוצר הוראות סעיף 3(א), שזו לשונו –

"לא ייצר אדם, לא ייבא ולא יחזיק אסבסט, לא יסחור בו, לא ימסור אותו לאחר ולא יעשה עסקה, עבודה או שימוש אחר באסבסט, או בפסולת אסבסט, למעט עבודות אסבסט הנדרשות לצורך סילוק אסבסט והטמנה של פסולת אסבסט, לפי הוראות חוק זה."

[1] ס"ח התשע"א, עמ' 694.
[2] ס"ח התשי"ט, עמ' 69; התשס"א, עמ' 166
[3] ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשנ"ד, עמ' 348

על פי ההצעה, האיסור על ייצור, ייבוא, החזקה ומסחר באסבסט יחולו גם על מוצרים מסוימים שייקבעו "דמויי אסבסט". יודגש, כי איסורים אלה אינם רטרואקטיביים. דהיינו, לא תחול חובת הסרה על מוצרים דמויי אסבסט קיימים, אלא ייאסר סחר והתקנה של מוצרים חדשים ממועד כניסתו לתוקף של הצו.

עוד יובהר, כי החובה לבצע עבודות אסבסט בהיתרים ועל-ידי עוסקים מורשים לא תחול לגבי מוצרים דמויי אסבסט. כאשר ידוע – על פי בדיקה - שמוצר מסוים אינו מכיל אסבסט, לא תהיה חובה לפנותו ולהטמינו כמוצר אסבסט.

קביעת סוגי המוצרים דמויי אסבסט

הטעמים המקצועיים לקביעת מוצרים דמויי אסבסט ולאיסור עליהם הוצגו, בין היתר, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ב- 18.7.2010, עת דנה הוועדה באישור סעיף 3(ב) לחוק. השיקול העיקרי להרחבת האיסורים הקבועים בסעיף 3 לחוק הוא החשש להטעיה של האדם הסביר – הן מקרב הציבור והן מקרב גורמי הפיקוח – לגבי תכולת האסבסט במוצר. ההטעיה מתייחסת להבחנה המבוססת על בדיקה ויזואלית פשוטה, בשונה מבדיקת מעבדה.

על פי הניסיון שהצטבר במשרד, בין היתר במסגרת פרויקטים להחלפת לוחות אסבסט צמנט שבוצעו על-ידי רשויות ציבוריות, הנזקים הנגרמים ועלולים להיגרם משימוש בלוחות גליים על בסיס צמנט הם אלה:

א. יצירת מפגע עקב טעות בזיהוי (false negative) – ידועים מקרים בהם סברו כי חומר אינו מכיל אסבסט, וכתוצאה מכך בוצעה עבודה באסבסט ללא היתר כנדרש לפי החוק, תוך סיכון העובדים, האוכלוסייה הסמוכה למקום העבודה ולסביבה. יתרה מזאת, במקרה אחד נלקחה דגימת צובר מאחד הלוחות במבנה, שהראתה כי החומר אינו מכיל אסבסט, בוצעה עבודת פינוי ללא כל מגבלות, ורק בדיעבד התברר כי רק חלק מהגג הוחלף בעבר, ואילו מרביתו היה עשוי מאסבסט צמנט.

ב. נזקים כלכליים ומגבלות עקב טעות בזיהוי (false positive) – בעת אירוע של שבירה או שריפה במבנה החשוד כמכיל אסבסט, יש חשיבות רבה בביצוע פעולות מיידיות לסילוק המפגע, ואין שהות לבדיקות מעבדה. במקרה שלא מדובר במבנה מכיל אסבסט, מדובר בעלויות כבדות שיושתו שלא לצורך. במקרה של שריפה או קריסת מבנה המכיל מוצרים דמויי אסבסט - כוחות כבאות וההצלה, וכן לוחמי פיקוד העורף, יפעלו כאילו מדובר באסבסט תחת מגבלות בטיחות המעוגנות בנהלים פנימיים. מגבלות אלו עלולות לעכב את פעולות החילוץ.

ג. חשש מיותר ומגבלות על הציבור – קיום מבנים דמויי אסבסט גורם לחששות בקרב הציבור שלא לצורך, וכתוצאה מכך לעלויות של בדיקות מעבדה, כתיבת חוות דעת, צביעה, תלונות לרשויות, פיקוח ועוד, ובנוסף, הכבדה על המנגנונים המפקחים שלא לצורך. יתרה מכך, בעת התרחשות מפגע אסבסט וטיפול בהסרת מפגע אסבסט, חלות מגבלות על הציבור הנמצא בסמיכות לאתר העבודה, ובכלל זה סגירת פתחים, הסתגרות, איסור שהיה בקרבת אתר העבודה, פינוי מבני ציבור וכדומה. במקרה של טיפול באירוע אסבסט במבנה דמוי אסבסט כאילו היה אירוע אסבסט, כל הפעולות הנדרשות מהציבור, המלוות תמיד בחשש גדול, יבוצעו שלא לצורך.

ד. אתרי הטמנה – חלות מגבלות על קליטת פסולת אסבסט באתרי הטמנה ועל תנאי הטיפול וההטמנה (עיטוף באריזה ייעודית, סימון, הטמנה בתא ייעודי). פינוי לוחות דמויי אסבסט להטמנה יוצר קשיים דומים בזיהוי ובטיפול בשלב הקליטה והטיפול באתרי הפסולת. במקרה אחד, סירב מפעיל אתר פסולת לקלוט פסולת שנטען לגביה שאינה מכילה אסבסט, גם כאשר צרפו לתעודת המשלוח בדיקת מעבדה, ממספר טעמים: לא ברור האם דגימת הצובר מייצגת את כל המשלוח, חשש שאם יטמין כפסולת בניין בתא הרגיל רשויות הפיקוח יטענו

נגדו שפעל שלא כדין, חשש של עובדי האתר לטפל בלוחות אלה (דחיסת הפסולת). עוד יש לציין כי הטמנת פסולת שאינה מכילה אסבסט בתאים הייעודיים מקטינה את נפח ההטמנה הזמין לצרכי האסבסט.

על פי החוק, ההטעיה במוצר אסבסט יכולה לנבוע ממראהו, צורתו, מבנהו והשימוש בו. על פי הצו המוצע, **מוצרי בנייה בעלי צורה גלית** ייחשבו למוצר דמוי אסבסט ללא קשר לגובה הגל, אורך הגל ומספר הגלים בלוח, שכן האדם הסביר אינו יכול להבחין בשונות בין לוחות גליים שונים. יודגש כי חתך הגל יכול להיות בעל צורת משולש, טרפז או עיגול, שכן לוחות גליים מאסבסט צמנט יוצרו במופעים שונים, והאדם הסביר אינו יכול לדעת אילו צורות הן אופייניות לאסבסט צמנט.

יש להבהיר כי המופע השכיח של מוצרי אסבסט צמנט הוא מופע של לוח גלי. על פי הידע המקצועי, השימוש המקובל בציבור והניסיון המצטבר, מרבית הלוחות הגליים הנבדקים במעבדה מכילים אסבסט. אין הדבר כך לגבי לוחות ישרים. לפיכך הסכנה בהטעיה לגבי לוחות ישרים פחותה לעומת הלוחות הגליים, ומוצע שלא להחיל צו זה לגביהם.

כמו כן, מוצע לקבוע כי מוצר דמוי אסבסט יהיה **מוצר המכיל מלט**. כידוע מוצרי אסבסט צמנט הם תערובת של מלט וסיבי אסבסט, כאשר המלט הינו המרכיב העיקרי בתערובת, ומרכיב האסבסט הוא בין 10 ל- 20 אחוזים. לפיכך כאשר המוצר מכיל מלט ואינו מכיל אסבסט, צורתו דומה ללוח האסבסט צמנט.

התנאי השלישי המוצע הוא **צבעו של הלוח**. הצבע האופייני של לוחות אסבסט צמנט הוא אפור, כאשר לעיתים קרובות, ובין היתר לפי הוראות החוק לעניין מבני ציבור, נעשית צביעה חיצונית של הלוחות על-מנת להקטין את פוטנציאל שחרור הסיבים מהם וכן מסיבות אסתטיות. לפיכך לוחות גליים מכילי מלט בצבע אפור, אף אם נצבעו, נחזים כמוצרי אסבסט צמנט.

על פי נתוני המשרד, קיים מספר קטן של משווקים שהצו המוצע עלול לפגוע בעיסוקם. עם זאת, נוכח האינטרס הציבורי המובהק והעלויות הכבדות הנגרמות עקב התקנת המוצרים המטעים, אין מנוס מקביעה זו.