

11.8.16

לכבוד  
המשנה ליועמ"ש (אזרחי)  
עו"ד ארז קמיניץ

שלום רב,

## **הנדון: הסדרת הטיפול בפסולת מסחרית ("עודפת") ברשויות המקומיות**

### **הריני לפנות אליך בנושא שבנדון בשם אדם טבע ודין, כדלקמן:**

1. נודע לנו, כי מזה זמן מה מונח על שולחנך נושא הפסולת העודפת ברשויות המקומיות. אין ספק, כי זהו נושא מורכב וחשוב ביותר שבשלה העת להסדירו, בחלוף כמעט 3 שנים ממתן פסק הדין בבג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים.
2. אמנם, אדם טבע ודין לא היתה שותפה לדיונים בנושא, אך נבקש להביא בפניך את עמדתנו, כארגון העוסק במדיניות פסולת ומיחזור מזה שנים רבות והיה שותף מרכזי למהלכי החקיקה שקודמו בשנים האחרונות.
3. ביסוד הדין, ניצב פסק הדין בפרשת חולון, בו נקבע מפורשות כי יש להבחין בין הפסולת ה"הבסיסית" הנכללת במסגרת שירותי הליבה המוניציפאליים ובין הפסולת "העודפת" אשר בגינה רשאית רשות מקומית לגבות אגרה.
4. במסגרת זו, קבע ביהמ"ש במפורש כי העיקרון המנחה הוא יצירת קשר ישיר בין יצרן הפסולת (מפעל או עסק) ובין היקף הפסולת שהוא מייצר "בבחינת – איש איש "כפרי מעלליו" (המזהם משלם).
5. מכאן נובע, לעמדתנו, כי כל חלופה אשר תיבחר, חייבת להיצמד לעיקרון של ניהול בר קיימא של משאבים. בהקשר זה, יש לנתק את הדין והמחלוקות על גובהה הראוי של הארנונה העסקית מן הדין על מימון הטיפול בפסולת. יהא גובה הארנונה הראוי אשר יהא, בזאת יש להכריע על פי השיקולים הרלוונטיים. ברם, אין להעלות על הדעת כי שיקולים כלליים שאינם קשורים למשק הפסולת ישפיעו ויפגעו במאמציה של מדינת ישראל להתייעל בניהול המשאבים ובפיתוח משק פסולת בר-קיימא, כפי שנהוג במדינות מתוקנות.
6. לא למותר לציין, כי אגרות עירוניות ייעודיות המוטלות בהתאם להיקף הפסולת קיימות במדינות רבות, לא רק ביחס לפסולת המסחרית תעשייתית, אלא אפילו ביחס לפסולת הנוצרת במשקי הבית. אנו מבינים היטב את מורכבות העניין, את עוצמת הלחצים המופעלים, ואת הקשיים הטכניים שעליהם יש להתגבר לאחר שנים רבות שבהן ההכרעה בנושא התעכבה. למרות כל אלה, אין ספק כי הפתרונות קיימים, אך יש לדאוג ולשמור מכל משמר על מימוש העקרונות אשר הותוו בפרשת חולון.
7. בהקשר זה, נבקש להדגיש כי לעמדתנו אין לאמץ מודלים המבוססים על שטח המפעל או העסק. גישה ארכאית זו מבטלת את התמריץ של המגזר המסחרי להפחית פסולת ולמחזור, ולכן איננה עומדת בקריטריון שנקבע בפסיקה על פיו המזהם הוא זה שצריך לשלם. קשה להפריז בהשפעת הכרעה זו על התייעלות המשאבים במגזר העסקי ועל פיתוח משק המיחזור בישראל.

### **מהטמנה בזבזנית לחיסכון במשאבים וחומרים – מהלך שהצלחתו תלויה במדיניות עקבית ושת"פ בין-משרדי**

8. במדינות העולם המתקדמות, הטמנת פסולת כבר איננה נחשבת כשיטת טיפול לגיטימית מבחינה סביבתית. תפיסה זו מקבלת משנה תוקף בישראל הצפופה, שלא התברכה במשאבי קרקע רבים.
9. לאור זאת, ברחבי העולם נוקטים שיטות שונות לצמצום ההטמנה עד למינימום האפשרי. בישראל, נכון לשנת 2016, אנו מצויים בפיגור משמעותי: מדינת ישראל מטמינה כ-80% מן הפסולת שלה וזהו נתון מן הגרועים באירופה. מבחינה סביבתית, זהו מצב בלתי מתקבל על הדעת, במיוחד כמדינת OECD המתהדרת בכך שהיא פועלת לקידום משק פסולת בר קיימא. בטווח הארוך, אין מנוס מאימוץ מדיניות רציונלית אשר תשאף להפחית במקור את כמות הפסולת הנוצרת, לעודד שימוש חוזר ומיחזור, להפיק אנרגיה מן הפסולת ולהטמין אך ורק כמוצא אחרון.
10. בשנים האחרונות, עושה המשרד להגנת הסביבה, בגיבוי המחוקק, מאמצים רבים למען הדבקת בפער בינינו לבין העולם מבנית הטיפול בפסולת. מהלכים אלה אינם פשוטים כיוון שהם מבקשים לשנות התנהלות

והרגלים של המגזר העסקי ושל הציבור הרחב. ברם, השינוי הוא אפשרי - אנו הולכים בכיוון הנכון, אך חשוב מאד לא לסטות הימנו או לסגת לאחור.

11. עד כה, למרות החקיקה המתקדמת בתחום הפסולת, התוצאות הסביבתיות בישראל אינן משביעות רצון. משק המיחזור עדיין בחיתוליו, ויש עוד מלאכה רבה. אך המלאכה אינה רק מנת חלקו של המשרד להגנת הסביבה. משק המיחזור מושפע מפעילותם של משרדים נוספים – משרד הפנים, משרד הכלכלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, ועוד. לכן, המפתח כאן הוא שיתוף פעולה ושמירה על מדיניות ברורה ועקבית של כלל הרגולטורים בהתאם להתחייבויות המדינה ל – OECD ולמחויבותה לניהול בר קיימא של משק הפסולת.

### **הפסולת המסחרית כמנוף מרכזי לקידום משק המיחזור**

12. בשנים האחרונות, התמקדה מדיניות המשרד להגנת הסביבה בקידום המיחזור במשקי הבית. ואכן, יש בכך טעם היות ושם מצויה המסה הגדולה של הפסולת מבחינה כמותית.
13. יחד עם זאת, מזה מספר שנים קוראת אדם טבע ודין להתמקדות גם בפסולת הנוצרת במגזר המסחרי-תעשייתי<sup>1</sup>. חשיבותו הרבה של המיחזור במגזר המסחרי-תעשייתי נעוצה בכך שהוא מאפשר יצירת זרם קבוע ומשמעותי מבחינה כמותית של פסולת למיחזור, באיכות מצוינת ובעלויות נמוכות יחסית. עניין זה חשוב ביותר לצורך הקניית ודאות כלכלית למתקני הקצה שאמורים למחזר את תוצרי ההפרדה ולהגברת הכדאיות הכלכלית.
14. בישראל, אחת הבעיות המרכזיות היא מחסור במתקני קצה, ולעמדת אדם טבע ודין הפסולת המסחרית עשויה לשמש מנוף משמעותי לפיתוח השוק בהקשר זה.
15. לאור זאת, כל מהלך אשר יגביר את שיעורי המיחזור של הפסולת המסחרית הינו בבחינת ברכה גדולה למשק המיחזור הישראלי.

### **יישום עיקרון "המזהם משלם" והפנמת עלויות כתמריץ להפחתת הפסולת הנוצרת ולהגדלת שיעורי המיחזור**

16. כאמור, המצווה הראשונה לטיפול מקיים בפסולת היא הפחתה במקור. מניעת ייצור הפסולת חוסכת את כל העלויות הסביבתיות הכרוכות בטיפול בפסולת, גם כאשר מדובר במיחזור. בהקשר זה שם המשחק הוא הפנמת עלויות.
17. ברחבי העולם, הולך וגובר השימוש בשיטת Pay as you throw (PAYT) כבסיס להטלת עלויות הטיפול בפסולת על המזהם, יצרן הפסולת. שיטה זו נהוגה באוסטריה, בלגיה (פריסה במרבית הרשויות), פינלנד, ורשויות שונות בגרמניה, צרפת, איטליה ואף בקהילות שונות בארה"ב. מעבר לפוטנציאל הפחתת הפסולת הנוצרת, מסתבר כי שיטה זו גם תורמת רבות להגדלת שיעורי המיחזור.
18. על כן, כאשר ניתן להתגבר על בעיות טכניות/תפעוליות הכרוכות בה, שיטת PAYT היא ללא ספק השיטה האידיאלית מבחינה כלכלית וסביבתית למימון הטיפול בפסולת המוניציפאלית.
19. יפים לעניין זה דברי כבוד השופטת ברק-ארז בפרשת חולון הנ"ל:  
"התכליות המגולמות ביסוד העיקרון של "המזהם משלם" מתקיימות גם בעניין סילוק פסולת המפעל. בין תכליות אלה ניתן למנות שתיים מרכזיות: האחת – השגת צדק חברתי לפיו הגורם המזהם הוא שישא בעלויות הטיפול בזיהום, ולא כלל החברה... השנייה – השגת התייעלות סביבתית באמצעות חיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום... הפנמה כאמור תגרום לכך שהמזהם יפחית את ייצור הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו".
20. בישראל, טרם גובש מודל המאפשר הטלת אגרת פסולת ייעודית על משקי הבית. יחד עם זאת, במגזר העסקי הדבר פשוט הרבה יותר ביחס לפסולת העודפת.

### **פסולת עודפת – המודל הרצוי**

21. לעמדת אדם טבע ודין, הגישה בנושא הפסולת העודפת חייבת להתבסס על ראייה כוללת, כדברי כבוד השופטת ברק ארז בפרשת חולון: **"הדברים נבחנים במבט רחב המביא בחשבון גם שיקולים סביבתיים, כמו גם את השינוי הכללי שחל במארג הנורמטיבי של דיני הגנת הסביבה"**.

<sup>1</sup> ראה למשל <http://www.adamteva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/commercial-organicwaste.pdf>

22. על רקע זה הדגיש כבוד בית המשפט כי "אגרת פינוי פסולת... מאפשרת הבחנה בין המפעלים בהתאם למידת תרומתם ליצירת הפסולת, בבחינת – איש איש "כפרי מעלליו". האינטרס החברתי-סביבתי שבחיוב המפעלים לשלם אגרת פינוי פסולת, בהתאם להיקף הפסולת שייצרו. חקיקת חוקי עזר ברוח זו משתלבת היטב בתפיסה החקיקתית החדשה".
23. בהקשר זה, המחוקק הישראלי מקדם בשנים האחרונות את תפיסת "אחריות היצרן המורחבת", בין היתר על בסיס התחייבויות המדינה ל-OECD הכוללות ניהול מקיים של משק הפסולת. עקרון זה, הנגזר מעקרון המזהם משלם, זכה לעיגון משמעותי בדין הישראלי. כאמור, עמדתנו היא כי המדיניות בנושא הפסולת העודפת אינה יכול להיות מנותקת מתהליכים אלה וממדיניות הממשלה בנוגע להפחתת פסולת ועידוד המיחזור.
24. מכאן, שבמסגרת גיבוש המדיניות הנחת היסוד המתחייבת היא כי יש להעדיף קטגורית פתרונות אשר גומרים להפנמת עלויות הטיפול בפסולת על פני כאלה היוצרים **ניתוק** בין יצרן הפסולת ובין השלכותיה הסביבתיות-כלכליות.
25. כלומר, **נדרש כי כל מודל שייבחר יוביל להטמעת עיקרון "המזהם משלם", עיקרון אחריות היצרן המורחבת ויקדם ניהול מיטבי של משאבים.**
26. כאן חשוב להדגיש, כי אימוץ גישה זו גם יניב התייעלות ברמה המשקית. המגזר העסקי יידע למצוא את הדרך להפחית את ייצור הפסולת, לחסוך בהטמנה ולמחזר ביעילות. כך נוצרת חפיפה, ככל האפשר, בין האינטרס הפרטי-עסקי ובין האינטרס הציבורי הלאומי.
27. היות שלא היינו מעורבים בדיונים עצמם, אין בדעתנו להציע בשלב זה הצעה קונקרטית, אך אנו, והצוות המקצועי שלנו, עומדים לרשותכם ככל שיידרש. עם זאת, כאמור, במישור העקרוני אנו סבורים כי מודלים המבוססים על שטח (מטראז') אינם תואמים את תפיסת החיסכון במשאבים וצמצום הפסולת ולכן אינם לגיטימיים בראי פסיקת בית המשפט העליון.

בכבוד רב,  
  
 עו"ד אסף רוזנבלום  
 מנהל המחלקה המשפטית

#### **העתק:**

מנכ"לית משרד הפנים  
 סמנכ"ל שלטון מקומי, המשרד להגנת הסביבה  
 מנכ"ל מרכז השלטון המקומי  
 מנכ"ל פורום ה-15  
 מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות