

בחינת יישום תחרותיות בשוק

האריזות

יולי 2024

מוגש על-ידי הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת

כתבו וערכו את הדוח: אוראל סדס כהן, ד"ר מיכל סלע אדלר, חגית נובו, ד"ר רוני בן פורת, עליסה כדורי.

שותפים בצוות הבין המשרדי:

בהובלת המשרד להגנת הסביבה - אלעד עמיחי, נטע אלול, נטע דרורי, חגית נובו, משה נוסבאכר, אוראל סדס כהן, אוהד קרני;

המועצה הלאומית לכלכלה – ליאור חיימוביץ;

משרד האוצר – ישי בן אלי, אבי זלצמן, עידו מור, ד"ר מיכל סלע אדלר, אריה פדורוב, שי פנחס;

משרד הכלכלה – עוז כץ, נעה שפיצר;

משרד רה"מ – ענת כרמל;

רשות התחרות – ד"ר רוני בן פורת, עליסה כדורי, אוריאל סיטראן.

5	תקציר מנהלים
7	הקמת הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת
8	פסק הדין בעתירה המנהלית 34186-12-22
9	רקע כללי על חוק האריזות
10	בעלי התפקידים בחוק האריזות
10	איור 1 - תרשים בעלי התפקידים בחוק האריזות היום
10	חובות יצרנים ויבואנים:
11	גוף מוכר:
13	הרשות המקומית:
13	המגזר המסחרי:
13	המשרד להגנת הסביבה:
15	נתוני פעילות שוק האריזות בישראל כיום
16	איור 2 - נתונים עיקריים באשר ליישום החוק בין השנים 2012-2021
16	היקף ההתקשרות יצרנים ויבואנים:
17	היקף הטיפול בפסולת האריזות בישראל
18	איור 3 - כמות פסולת משווקת על-ידי יצרנים ויבואנים הקשורים עם תמיר בשנים 2016-2020
18	איסוף הפסולת ומחזור:
19	איור 4 - נתונים על שוק המחזור בישראל בין השנים 2012-2020
20	איור 4 - התפלגות הכנסות של תמיר מדי טיפול לשנת 2020
20	יעדי מחזור:
21	טבלה 1 – נתוני מחזור לפי סוג זרם לשנת 2020
23	טבלה 2 – דמי טיפול יצרנים בזרם הביתי

מסקנות מנתוני פעילות שוק האריזות בישראל.....	25
עקרונות ומושגי בסיס לתחרותיות בשוק פסולת האריזות.....	27
תפקידו של גוף מתאם בשוק תחרותי.....	27
סקירה בינלאומית.....	30
ה-Best Practice לתחרות בחוקי אחריות יצרן לפי האיחוד האירופי.....	30
סקירת התחרות בשוק האריזות ב-3 מדינות נבחרות:.....	31
אוסטריה.....	34
סלובניה.....	37
פינלנד.....	40
חלופות ליישום פתיחת שוק האריזות לפעילות של ריבוי גופים.....	45
עקרונות בבסיס החלופות המובאות.....	45
דוגמאות למודלים.....	46
מודל ראשון – תחרות על השוק במקטע הטיפול ותחרות בתוך השוק במקטע המימון.....	46
מודל שני - תחרות בתוך השוק במקטע התפעול – חלופת "ערך הפסולת".....	48
מודל שלישי – תחרות במקטע המימון - וחלוקה גיאוגרפית של מקטע הטיפול.....	49
דיון על השפעת תחרותיות על שוק האריזות בישראל.....	50
מסקנות הצוות הבין-משרדי על פתיחת שוק האריזות לתחרות.....	52
המלצות להמשך עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת.....	53

תקציר מנהלים

דוח זה מוגש לסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת, שדן במשך 7 חודשים בבחינת יישום תחרותיות בשוק האריזות. עבודת הצוות כללה פגישות צוות מרובות, פגישות עם בעלי עניין ומומחים מחו"ל, סקירות שנעשו על-ידי יועצים חיצוניים וקריאת דוחות מקצועיים מהארץ והעולם.

הצוות הוקם מכוח החלטת הממשלה בפברואר 2023, וכולל את נציגי המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר (החשב הכללי ואגף תקציבים), רשות התחרות, משרד הכלכלה, משרד רה"מ והמועצה הלאומית לכלכלה. במהלך ינואר 2024, בעקבות פסק הדין בעתירה המנהלית 34186-12-22, הוחלט שדיוני הצוות יתמקדו בשאלת פתיחת שוק האריזות לתחרות.

החוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011 (להלן "החוק", או "חוק האריזות") נועד להקטין את ההשפעה השלילית הסביבתית של פסולת האריזות, והוא קבע לשם כך הסדרים שונים שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר בה.

החוק מטיל על יצרנים ויבואנים אחריות לטפל בפסולת הנוצרת ממוצרי אריזות שהם ייצרו או שווקו, על-ידי יצירת מנגנון כלכלי למימון עלויות הטיפול בפסולת וקביעת יעדי מחזור. בהתאם לכך, על יצרנים ויבואנים של מוצרי אריזות להתקשר עם גוף מוכר, שהוא תאגיד שהוקם למטרת יישום החוק, וקיבל את אישור המנהל במשרד להגנת הסביבה לבצע תפקיד זה, ולשלם לו "דמי טיפול" בעבור קיום חובותיהם לפי החוק ובתוך כך איסוף וטיפול בפסולת אריזות ועמידה ביעדי המחזור. תמיר, תאגיד מחזור יצרנים בישראל בע"מ, הוא גוף מוכר יחיד בחוק האריזות מאז כניסת החוק לתוקף.

מקורות המימון של הגוף המוכר תלויים בהיקף ההתקשרות שלו עם היצרנים והיבואנים שמשלמים לו "דמי טיפול". על פי הערכות המשרד ולפי כמות פסולת האריזות המוערכת כנכנסת לשוק, מוערך כי לפחות 43% מהיצרנים והיבואנים המשווקים אריזות החייבות בחוק אינם משלמים היום דמי טיפול לגוף המוכר עבור הטיפול בפסולת האריזות שבאחריותם (Free-riders).

הוצאות הגוף המוכר ויכולת העמידה שלו ביעדי המחזור תלויים בהיקף התקשרויותיו עם "אחראים לפינוי פסולת" ובתוך כך הרשויות המקומיות ובתי עסק. הגוף המוכר מחויב לפי חוק להתקשר עם הרשויות המקומיות ולממן את כל עלויות הטיפול בפסולת שנאספה משטחן, זוהי פסולת ברמת הפרדה נמוכה שיש עלות גבוהה לאיסופה ולטיפול בה. לעומת זאת, אין חובה על הגוף המוכר להתקשר עם בית עסק או לממן את הטיפול בפסולת אריזות בו, אך לגוף המוכר קיים תמריץ להתקשר עם בתי העסק לשם קבלת הדיווחים על פינוי פסולת מבתי העסק, המאפשרים לגוף המוכר להגיע ליעדי המחזור ללא עלות שולית נוספת.

מהנתונים המדווחים למשרד להגנת הסביבה ניתן ללמוד כי כמות האריזות הנאספת מהמגזר הביתי, קרי באמצעות הרשויות המקומיות, מהווה 18% בלבד מפוטנציאל הפסולת במגזר זה, וכי השינויים בהיקף האיסוף מהמגזר הביתי היו זניחים בשנים האחרונות. למעשה, 75% מהפסולת שמדווחת תמיר לצורך עמידה ביעדי המחזור נאספת מהמגזר המסחרי, אף שרק 30% מסך האריזות המשווקות בארץ נמכרות למגזר המסחרי, ו-70% מהן משווקות למגזר הביתי. עוד עולה מן הנתונים כי שיעור ההתייקרות בדמי הטיפול ליצרנים ויבואנים, הן במגזר הביתי והן במגזר המסחרי היה גבוה משמעותית משיעור ההתייקרות הממוצע במשק.

טיעונים אלו ונוספים, האלו את החשש כי פעילותו של גוף מוכר בעל מאפיינים מונופוליסטיים פוגעת ביישום החוק וגורמת לעליית מחירים לצרכן.

מנגד קיים חשש לפיו בהינתן ריבוי גופים מוכרים בתנאי החוק הקיים, תתקיים תחרות לא מבוקרת על מימון היצרנים והיבואנים באמצעות הורדת דמי הטיפול, שעשויה להוביל לפגיעה בשירות הניתן לציבור לעניין איסוף פסולת אריזות ברשויות המקומיות; הימנעות ממתן שירות באזורים מרוחקים; לפגיעה בסטנדרט הטיפול בפסולת ועוד.

לאחר בחינת התועלות והחסרונות האפשריים לפתיחת שוק האריזות לתחרות, ולאחר בחינה ראשונית של מספר מודלים אפשריים לפתיחת השוק לתחרות מאוזנת ומבוקרת, הסכים הצוות כי יש מקום לפתוח את שוק האריזות לתחרות בכדי להביא להתייעלות במנגנון התפעולי והניהולי, וכדי להעלות את כמות האריזות הנאספת ומועברת למחזור, בדגש על הרחבת האיסוף והמחזור של אריזות מהמגזר הביתי. כמו כן, הצוות הסכים כדי לקיים מודל הכולל ריבוי גופים מתחרים, יש להבטיח את רמת השירות הנאותה לציבור. במסגרת שינוי כזה עשוי להידרש מנגנון איזון ותיאום כגון גוף מתאם ומסלקה. בנוסף יש לוודא כי המודל כולל מנגנונים למניעת פשיעה, הלבנת הון והונאות בשוק.

לבסוף, הוסכם כי השגת התועלות מפתיחת השוק לתחרות מחייבת שינוי חקיקה, ועל כן התחייב המשרד להגנת הסביבה כי יפעל לבחינה מתקדמת של מודלים לתחרות מיטיבה, ויגיש תזכיר חוק לתיקון החוק לפי עקרונות מסמך זה, בתוך שנה.

לעמדת רשות התחרות, אין משמעות הדבר שהותרת המצב הנוכחי בו מונופול המוחזק בידי יצרנים ויבואנים מתחרים שולט בתחום האריזות עדיפה על פני הכנסת תחרות ללא שינוי מקיף כאמור.

הקמת הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת

החלטת הממשלה מיום 24.2.2023, בנושא טיפול בפסולת קבעה כי על מנת להגביר את התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת, יש למנות צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הממונה על התחרות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, היועץ המשפטי של משרד האוצר, או נציגיהם (להלן: "הצוות הבין-משרדי" או "הצוות").

ביוני 2023 התקיימה ישיבה ראשונה של הצוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ונציגי המנהלים המצוינים לעיל לעניין הגברת התחרות בשוק הפסולת. בתוך כך עלו נושאים כגון: כמויות הפסולת, הרגולציה הקיימת, מקטעי פעילות, וריכוזיות השחקנים המרכזיים הפעילים בשוק.

בסיכום ישיבה זו הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת, וכן סוכם כי יינתן דגש בעבודת הצוות לטיפול בפסולת אריזות ופסולת אלקטרונית, ולתחרותיות במקטע האיסוף בזרם הפסולת הביתית.

כתוצאה מפסק הדין בעתירה 34186-12-22 (כפי שיוסבר בהמשך), החל מינואר 2024 מיקד הצוות את עבודתו בחוק האריזות.

פסק הדין בעתירה המנהלית 34186-12-22

לאחר שתאגיד "נטלי - תאגיד למחזור אריזות בע"מ" (להלן: "תאגיד נטלי") הגיש מספר בקשות לקבל הכרה מאת המנהל מכוח החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א - 2011 (להלן: "חוק האריזות" או "החוק" - "המנהל", בהתאמה), כגוף מוכר ליישום חוק האריזות ולפעול במקביל לתאגיד תמיר, ובקשתו נדחתה בכל הפעמים, עתר תאגיד נטלי כנגד המנהל.

מבלי להיכנס למהות טיעוני הצדדים, ב-11.01.24 פורסם פסק הדין של השופטת ענת זינגר, ולהלן עיקריו: פסה"ד דחה את הסעד העיקרי שהתבקש על ידי תאגיד נטלי, קרי, לא נקבע כי יש לתת למבקשת הכרה. עם זאת, נמתחת ביקורת על המשרד להגנת הסביבה ונקבע כי היה עליו להשלים את ההסדרה הנדרשת למעבר לשוק מרובה גופים, על רקע העובדה שהבחינה בנושא נמשכת כבר כעשור.

נוכח העובדה שהוקם צוות לבחינת התחרותיות בשוק הפסולת, כאמור, פסק הדין קבע מתווה מחייב לקידום ההסדרה, והורה על הדברים הבאים –

- א. הצוות שהוקם ישלים את בדיקותיו ומסקנותיו בכתב עד ליום 15.7.24.
- ב. טרם השלמת המסקנות תינתן אפשרות טיעון לכל הפחות לעותרת (קרי, תאגיד נטלי) ולמשיבות תאגיד תמיר (משיבה מס' 3) ועמותת צלול (משיבה מס' 4). בכלל זה יוכלו הטוענים להציג נתונים להם הם טוענים והסדרים הנוהגים בארצות אחרות, ובמיוחד ארצות בהם פועלים בשוק הרלוונטי - מספר גופים. כן יוכלו להתייחס למסקנות העולות מהיישום עד כה של חוק המוצרים האלקטרוניים (שם כבר פועל יותר מגוף אחד).
- ג. במסקנות הצוות מצופה כי יפרשו כלל הנתונים שנבדקו ונבחנו. בין באשר לתוצאות עד כה בעת פעילות תמיר לבד, ובין ביחס לנתונים שהתקבלו מארצות אחרות (בין ארצות בהן קיים שוק מונופוליסטי ובין ארצות עם מספר גופים ותחרות בניהם).
- ד. מצופה כי תקבע עמדה אחידה בין יחידות הממשלה באשר לשאלה - מהי הדרך בה יהא ניתן להוסיף גופים מוכרים בהקדם. בהתאמה יש לקבוע לוח זמנים סביר להשלמת הטיפול ביחס לאותה מסקנה.
- ה. על הדברים להיות מנומקים.

נוכח פסק הדין האמור מוגש דוח מסכם להמלצות הצוות הבין משרדי לבחינת התחרות בשוק האריזות למועד פרסום זה.

רקע כללי על חוק האריזות

חוק האריזות הוא החוק המסדיר את פעילות שוק האריזות בישראל והוא נכנס לתוקפו ביום 1 ביולי 2011.

תכלית החוק היא להקטין את ההשפעה השלילית הסביבתית של פסולת האריזות, והוא קובע לשם כך הסדרים שונים שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר בה. במסגרת החוק נקבעו יעדים ספציפיים למחזור של פסולת אריזות, לפי סוגי חומר: פלסטיק, זכוכית, נייר, עץ או מתכת, ויעד מצרפי למחזור של כלל פסולת האריזות.

החוק מהווה חלק ממארג חוקים שנועדו להטיל על יצרנים אחריות לטפל בפסולת הנוצרת ממוצרים שייצרו. מדובר בהרחבת העיקרון של "המזהם - משלם", שייחודו ביצירת מנגנון כלכלי למימון עלויות הטיפול בפסולת וקביעת יעדי מחזור.

ככלל, בדומה לרגולציות דומות הקיימות ברחבי העולם, חוק האריזות מחלק את שוק הטיפול באריזות לשני מקטעים עיקריים:

- (1) **מקטע המימון** - המימון הנדרש לטיפול בפסולת האריזות במגזר הביתי – חובת המימון מושתת על יצרנים ויבואנים המייצרים מוצרים ארוזים, באמצעות חיובם לעמוד ביעדי מיחזור.
- (2) **מקטע הטיפול** - הטיפול בפועל בפסולת האריזות הביתית ברשויות המקומיות הכולל איסוף, מיון ומחזור האריזות.

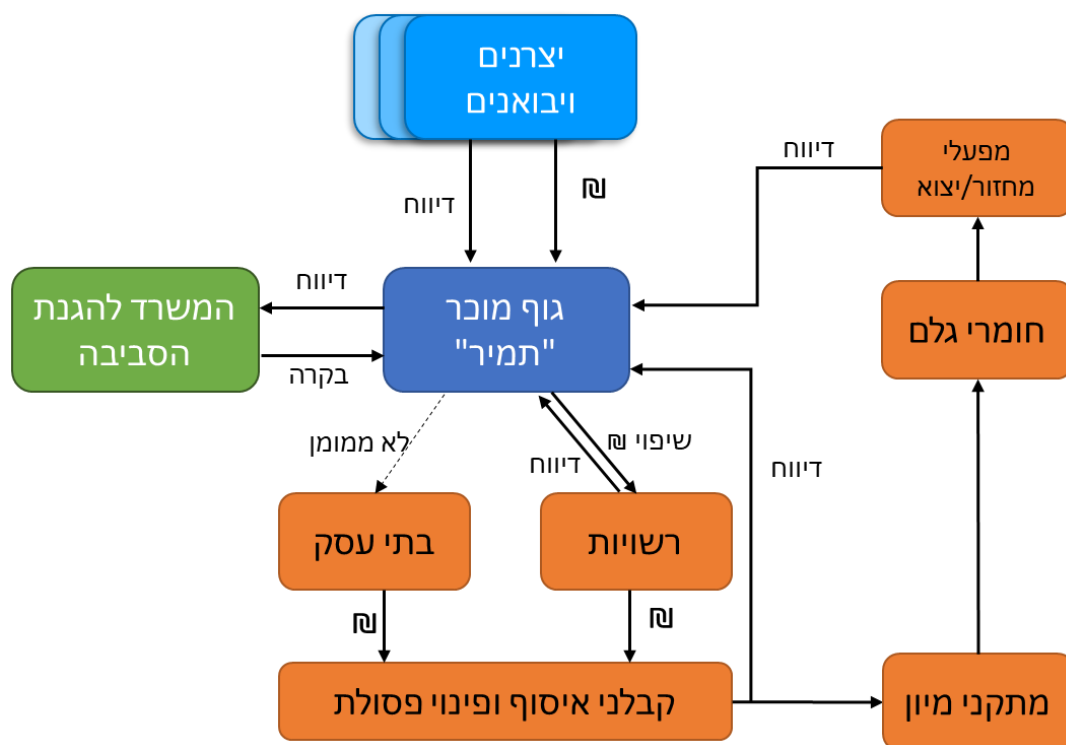
בתווך שבין שני המקטעים פועלים גופים המכונים Producers Responsibility Organizations (PROs), ובחוק האריזות - "גוף מוכר". ישנם הבדלים בפעילות ה-PROs השונים בהתאם להוראות הפרטניות החלות במדינות בהן הם פועלים, אך ככלל הם אוספים כסף מיצרנים ויבואנים לצורך עמידה ביעדי המיחזור שלהם, ובאמצעותו מממנים את הטיפול בפסולת האריזות הביתית. במקביל, הפסולת שנאספת וממוחזרת במגזר הביתי והעסקי, משמשת את ה-PROs לצורך עמידה ביעדי המיחזור של היצרנים והיבואנים עמם התקשרו.

לצורך מסמך זה, נתייחס אל המושג "גוף מוכר" כאשר נתאר את החובות לפי חוק, נתייחס ל"תאגיד תמיר" כאשר נתאר את המצב בשוק האריזות כיום, ול-"Producer Responsibility Organization (PRO)" כאשר נתאר את הסקירה הבינלאומית.

להלן יובא תיאור מפורט של המקטעים האמורים, וכן נתונים על שיעורי המימון והטיפול בישראל. יצוין כי הניתוחים בפרק זה, מבוססים על העבודה הכלכלית שערכו פהאן קנה ניהול ובקרה בע"מ עבור המשרד להגנת הסביבה: "תכנית אסטרטגית לפתיחת שוק פסולת האריזות לריבוי גופים", מאי 2022.

בעלי התפקידים בחוק האריזות

על-פי עקרון אחריות יצרן מורחבת, היצרנים והיבואנים הם "בעלי/יצרני הפסולת" ובאחריותם לאסוף ולמחזר את אריזותיהם. החוק מגדיר יצרנים ויבואנים, כיצרנים או יבואנים של אריזות שירות או מוצרים ארוזים אשר כמות האריזות שמכר בשנה הינה מעל 1000 קילוגרמים. חובות היצרנים והיבואנים מפורטות בהמשך. אותן אריזות הופכות לפסולת הנאספת ברשויות ובבתי העסק. ועל כן, החוק מגדיר "אחראי לפינוי פסולת" כרשות מקומית וכן כל מי שחייב על פי כל דין באיסוף ובפינוי של פסולת משטח שבבעלותו או בהחזקתו. הגוף מוכר מוגדר כגוף שאחראי לקיום חובות היצרנים והיבואנים לפי חוק זה, ככל שהגוף עומד בתנאי ההכרה כפי שנקבעו על-ידי המנהל.



איור 1 - תרשים בעלי התפקידים בחוק האריזות היום

חובות יצרנים ויבואנים:

כדי להפנים את עלויות הטיפול בפסולת האריזות הנוצרת, החוק מטיל חובה על יצרנים של מוצרים ארוזים, על יצרנים של אריזות שירות ועל יבואנים של מוצרים ואריזות כאמור, לאסוף, למיין ולמחזר פסולת אריזות, וקובע כי עליהם מוטלת החובה לעמוד ביעדי המחזור. פרק ג' לחוק קובע הוראות לעניין יצרני ויבואני האריזות ובכלל זה יעדים שנתיים מתחייבים למחזור מוכר של פסולת אריזות וכן דיווח למנהל. באותו פרק מוטלת על היצרנים והיבואנים החובה להתקשר עם "גוף מוכר", כלומר חברה - שמטרתה היחידה היא קיום חובות היצרנים והיבואנים וביצוע פעולות הנדרשות לשם כך וזו קיבלה "הכרה" לפי סעיף 12 לחוק, לשם קיום חובות

היצרנים והיבואנים ולמממן את פעילות הגוף המוכר. במסגרת התקשרות זו יצרנים ויבואנים משלמים לגוף המוכר לפי כמות וסוג האריזות הנכנסות לשוק, עבור מימון תהליך האיסוף, מיון ומחזור של אריזותיהם.

תמיר אחראית על מימון האיסוף והטיפול של פסולת אריזות שמקורה באריזות שנמכרו על-ידי יצרנים ויבואנים שמקושרים עימה. יצרנים ויבואנים המייצרים מתחת ל-1000 ק"ג אריזות הינם פטורים מהתקשרות עם גוף מוכר. בפועל, תמיר אוספת את כלל האריזות במכלי האצירה ברשויות, כולל פסולת שמקורה ביצרנים ויבואנים שלא התקשרו עימה, ולא ניתן להבחין בין מקורות הפסולת השונים. תופעה זו של יצרנים ויבואנים החייבים בחוק, ואינם מתקשרים עם תמיר מוכרת בשם - "Free Riders" (טרמפיסטים).

גוף מוכר:

גוף מוכר הוא גוף אשר קיבל הכרה מהמשרד להגנת הסביבה והוא אחראי לביצוע כל הפעולות הנדרשות לקיום חובות היצרנים והיבואנים שהתקשרו עימו, לצורך טיפול בפסולת האריזות שהופרדה במקור, ולעמידה ביעדי המחזור שנקבעו להם בחוק. הגוף מקבל הכרה מהמשרד למשך חמש שנים שבהן הוא פועל בשם היצרנים והיבואנים, בהכרה זו ניתנים לו תנאים שונים בהם עליו לעמוד (להלן: "תנאי הכרה"). מאז כניסת חוק האריזות לתוקף ניתנה הכרה לגוף מוכר יחיד שהוא תמיר, תאגיד מחזור יצרנים בישראל בע"מ (להלן: "תמיר" או "התאגיד"). תמיר היא חברה שהוקמה לתועלת הציבור על ידי יצרני ויבואני האריזות הגדולים במשק הישראלי, והיא מוחזקת על ידם.

חובות הגוף המוכר:

- ביצוע פעולות לקיום חובות יצרנים ויבואנים
- חובת מימון כל העלויות הכרוכות בטיפול בפסולת האריזות שהופרדה ונאספה בתחומו של כל אחראי לפינוי פסולת, למעט עלויות האיסוף של פסולת שנאספה מ"בתי עסק".
- חובת התקשרות עם יצרנים ויבואנים ודיווח להם
- חובת התקשרות עם אחראי לפינוי פסולת
- ביצוע פעולות איסוף ופינוי של פסולת אריזות
- דיווח למנהל
- קיום אסיפת יצרנים ויבואנים אחת לשנה

מערך התפעול באחריות הגוף המוכר:

פריסת תשתיות - הגוף המוכר מייצר תשתית איסוף נפרדת לאיסוף פסולת אריזות איסוף ופינוי - באמצעות דמי הטיפול אותם משלמים היצרנים והיבואנים, הגוף המוכר מממן את עלויות האיסוף והפינוי ברשויות (כיום, בהתאם להסכם בין הרשות ובין תמיר). באחריות הגוף המוכר להציע

לאחראים לפינוי פסולת להתקשר עימו בנוגע להסדרת איסוף פסולת האריזות מתחומן. גוף מוכר אינו יכול לסרב לאחראי לפינוי פסולת המבקש להתקשר עמו.

מיון - פסולת האריזות הנאספת בפח הכתום עוברת למיון בתחנות מעבר ממיינות, ייעודיות לפסולת אריזות, אשר עימן חתם התאגיד הסכם התקשרות.

סטנדרט השירות המינימאלי מפורט בתנאי ההכרה שנמסרו לגוף המוכר על ידי המנהל מכוח החוק (להלן: "מנהל האריזות").

דמי טיפול:

מקור המימון העיקרי לפעילות הגוף המוכר הם דמי הטיפול המתקבלים מן היצרנים והיבואנים אשר התקשרו איתו בהסכם. התעריף הנקבע כיום על-ידי תמיר הוא לפי טון סוג חומר, ולפי יעד המוצר הארוז (מגזר ביתי או מגזר מסחרי/תעשייתי).

דמי הטיפול נקבעים במודל של FULL NET COST - כלומר, פסולת האריזות הנאספת מהרשויות המקומיות עוברת לבעלותה של תמיר. תמיר נדרשת על פי חוק לממן את הפעילות הכרוכה באיסוף במיון ובטיפול בפסולת האריזות הנאספת מהרשויות המקומיות, ומימון זה מקנה לה את הזכות ואת הבעלות הבלעדית על תוצרי פסולת האריזות לאחר הליך המיון. תוצרים אלו עשויים להיות בעלי ערך חיובי או שלילי. תמיר היא זו שזכאית לקבל את התמורה ממכירת התוצרים לחברות המחזור. כיום כ-94% מסך ההכנסות הם דמי הטיפול ורק כ-6% הם הכנסות ממכירת תוצרי מיון הפסולת.

מאחר ותמיר מוחזקת בידי יצרנים ויבואנים שחלקם מתחרים זה בזה היא נדרשת לקבל מהממונה על התחרות פטור מאישור הסדר כובל, לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח 1988. בהחלטות הפטור שניתנו בעניינה נקבע כי על תמיר נאסר להיות בעלים של תשתיות המשמשות לאיסוף ומחזור של פסולת אריזות (כדוגמת פחי אצירה כתומים)¹, ולכן הרשות המקומית משלמת בגינם, ומשופה על-ידי תמיר ב"דמי שימוש". איסור זה לא בהכרח יידרש במודל מרובה גופים.

על-כן, עלות "הטיפול נטו" בפסולת האריזות כוללת את המרכיבים הבאים: דמי שימוש במכלי האצירה, עלות פינוי פסולת האריזות, מיון הפסולת, פעילות הסברה, הטמנת יתרת אריזות שלא ראיות למחזור, תקורות החברה, והכל בניכוי התמורה ממכירת פסולת האריזות הראוי למחזור.

דמי הטיפול כוללים גם סכום ייעודי למימון קרן הונית שנועדה להבטיח את עמידתה של תמיר בהתחייבויותיה כלפי הרשויות המקומיות. גובה הערבות שתמיר נדרשת להעמיד למדינה היא בגובה הקרן ההונית, מטרתה

¹ החלטת הממונה על התחרות בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין: ת.מ.י.ר. – תאגיד מחזור יצרנים בישראל (חברה לתועלת הציבור) ובעלות מניותיה, מיום 8.3.2018, רשות התחרות (501482): <https://www.gov.il/he/pages/tamirrecycling>

להבטיח רציפות של איסוף ופינוי של פסולת האריזות מהרשויות המקומיות במצב בו התאגיד חדל להיות גוף מוכר, וזאת בכדי למנוע פגיעה באמון הציבור.

הרשות המקומית:

פרק ה' לחוק קובע הוראות לעניין הפרדה, איסוף פינוי והטמנה של פסולת אריזות, החלות על ה"אחראים לפינוי פסולת", ובתוך כך גם על הרשויות המקומיות. הוראות אלו כוללות בין השאר חובת התקשרות עם גוף מוכר.

במנגנון הנוכחי ולפי חוק, הרשות המקומית מבצעת מכרז לבחירת קבלן פינוי וחברת תמיר משפה את הרשות בגובה העלויות בהן נשאה הרשות בגין ההפרדה, האיסוף, הפינוי והמיון של פסולת האריזות שנאספה מתחומה, כפי שנקבע בחוזה עם תאגיד תמיר. תמיר מנחה את הרשות המקומית על-פי סטנדרט השירות המינימלי שנקבע על-ידי המנהל. כמו כן, תמיר קובעת מהו מחיר השיפוי המקסימאלי או טווח המחירים הסביר לשיפוי. מחיר זה נקבע בהתאם לניסיון הנצבר של תמיר בשוק ובהתאם לתחשיב מפורט. תמיר יכולה להידרש להציג לרשות את התחשיב, בהתאם לעקרון השקיפות.

יצוין כי מכרזי הפינוי של הפחים הסגולים לפסולת אריזות הזכוכית אינם מנוהלים על ידי הרשות המקומית, כי אם על ידי חברת תמיר אשר מתקשרת, במקרה זה, בהסכם ישיר עם קבלני הפינוי.

המגזר המסחרי:

באמצעות דמי הטיפול שמשלמים היבואנים והיצרנים - מממן הגוף המוכר את עלויות האיסוף שנוצרו אצל האחראים לפינוי פסולת. החוק מאפשר ל"בתי עסק" כהגדרתם בסעיף 26, להתקשר עם הגוף המוכר כדי לפנות פסולת אריזות שהצטברה אצלם. עם זאת, בית העסק אינו מחויב להתקשר עם גוף מוכר אך הוא מחויב לבצע הפינוי בעצמו. הגוף המוכר אינו מחויב לממן את פינוי הפסולת מבתי העסק (להבדיל מאחראים לפינוי פסולת). לגוף המוכר קיים תמריץ אינהרנטי להתקשר עם בתי העסק לשם קבלת הדיווחים על פינוי פסולת מבתי העסק, המאפשרים לגוף המוכר להגיע ליעדי המחזור ללא עלות שולית נוספת.

בית עסק המתקשר עם תמיר מתחייב כי הטיפול בפסולת אריזות יעשה רק ע"י קבלן איסוף מורשה הנמנה על רשימת הקבלנים המורשים של תמיר, אך תמיר אינה צד לסיכום המסחרי שבין בית העסק לקבלן המורשה.

על מנת לעודד את בתי העסק לקיים הסדרי הפרדה ולעמוד בנטל הדיווח, תמיר נותנת תמריצים כלכליים עבור דיווחים ומשתתפת בהוצאות של מיכלי אצירה.

המשרד להגנת הסביבה:

המשרד להגנת הסביבה הוא הרגולטור של שוק פסולת האריזות, ואמון על הבקרה הפיקוח והאכיפה על יישום החוק.

השרה להגנת הסביבה אחראית למנות את "המנהל" לפי החוק, שיהיה מבין עובדי משרדה, שיהיה אחראי על תחום האריזות במשרד, ושתפקידיו יהיו כדלהלן: מתן הכרה לגוף האחראי לקיום חובותיהם של היצרנים והיבואנים, קרי הגוף המוכר, ובתוך כך בסמכותו של המנהל לבטל הכרה או חידוש הכרה; מתן תנאים נוספים לפעילות הגוף המוכר לקידום מטרות החוק, קרי "תנאי ההכרה", לרבות קביעת סטנדרט השירות המינימאלי; קבלת דיווחים מהגוף המוכר; בחינת העמידה ביעדי המיחזור; אישור תנאי ההתקשרות של הגוף המוכר עם האחראים לפינוי פסולת, היצרנים והיבואנים; קביעת הוראות לעניין תדירות האיסוף והפינוי של פסולת אריזות מאחראים לפינוי פסולת; החוק מכיל אמצעי עונשין עבור כל בעלי התפקידים.

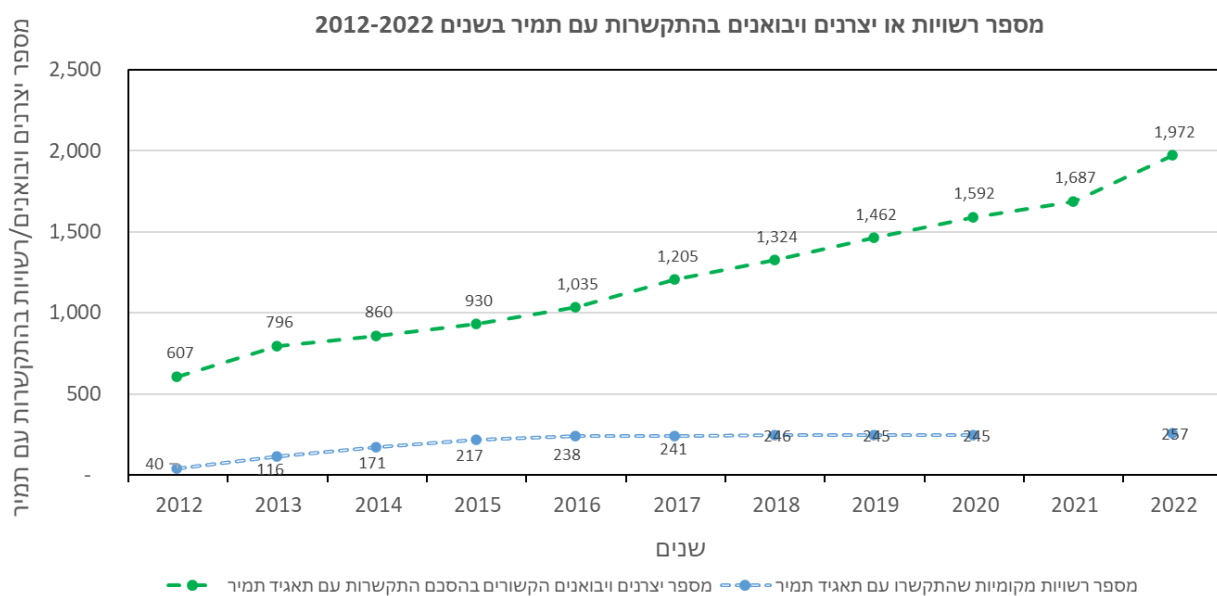
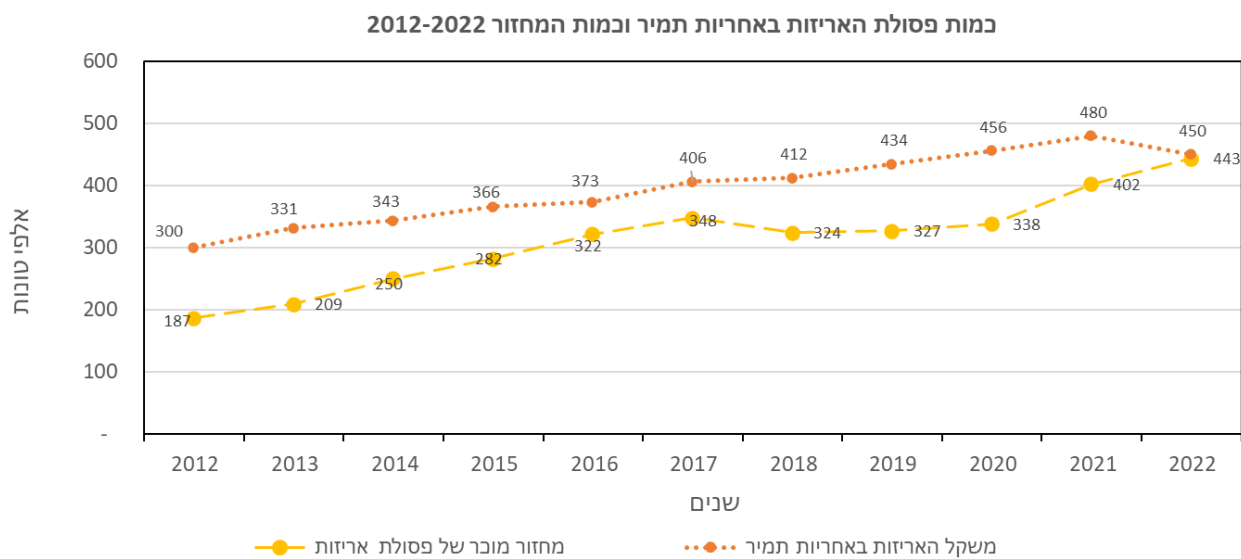
נתוני פעילות שוק האריזות בישראל כיום

דיווחים על פעילות שוק האריזות מועברים לאגף אחריות יצרן במשרד להגנת הסביבה, פעמיים בשנה על-ידי הגוף המוכר לפי חוק. דיווחים אלו כוללים את מספרם וזהותם של היצרנים והיבואנים המתקשרים עם הגוף המוכר; כמות האריזות הנאספת לפי סוג זרם; כמות וסוג האריזות הנכללת בהתקשרויות עם אותם יצרנים ויבואנים; כמות האריזות הממוחזרת לפי סוג ומפעל המחזור; וזהות הקבלנים והמפעלים המטפלים.

מקורות המימון של הגוף מוכר תלויים בהיקף ההתקשרויות עם היצרנים והיבואנים שמשלמים לו "דמי טיפול". על פי הערכה שמרנית של המשרד, כפי שיפורט להלן, מוערך כי לפחות 43% מהיצרנים והיבואנים המשווקים אריזות החייבות בחוק אינם משלמים דמי טיפול לגוף המוכר (יצרנים זעירים ו-Free-riders).

הוצאות הגוף המוכר והעמידה ביעדים תלויים בהיקף ההתקשרויות עם הרשויות המקומיות ועם בתי עסק. נכון להיום למעט רשות מקומית אחת (ביתר עלית) כל הרשויות המקומיות קשורות עם הגוף המוכר. מתוך כלל הרשויות, ב-136 רשויות קיים הסדר הכולל פח כתום, 2 רשויות מקיימות הפרדה של זרם אורגני, קרי הפרדה "רטוב-יבש", וביתר הרשויות קיימת הפרדת זרמים יעודיים (זכוכית, נייר וקרטון ופלסטיק).

באזור 2 מופיעים נתונים עיקריים באשר ליישום החוק בין השנים 2012-2021:



איור 2 - נתונים עיקריים באשר ליישום החוק בין השנים 2012-2021

היקף ההתקשרות יצרנים ויבואנים:

מספר היצרנים והיבואנים עימם תמיר מתקשרת, קובע את היקף המקורות שיעמדו לרשותה לטיפול בזרמי הפסולת השונים, וכן את היקף פסולת האריזות שבאחריותה. מרבית ההוצאות מופנות לטיפול בזרם הביתי. לסך המקורות שיעמדו לרשות הגוף המוכר לטיפול בפסולת הביתית השפעה על תעריף דמי הטיפול שמשלמים היצרנים והיבואנים.

ככל שתמיר תצליח להתקשר עם שיעור גבוה יותר של יצרנים/יבואנים, יגדלו מקורות המימון שלה וכן תגדל כמות הפסולת שתיכלל באחריות יצרן מורחבת. כלומר, הגדלת מספר ההתקשרויות של יצרנים ויבואנים עם

גוף מוכר, תיטיב עם היעדים הסביבתיים בכך שהיא תגדיל את כמות הפסולת הנאספת והמטופלת וכן את ההכנסות למימון תהליכים אלו.

התקשרות של יצרנים ויבואנים נוספים עם תמיר, יתכן ותביא להפחתה בדמי הטיפול של זרמי פסולת שהיום נאספים ביתר קלות, לדוגמה קרטון. עבור זרמים אחרים, לדוגמה פלסטיק, שקיים כיום קושי לאסוף, הגדלת שיעורי האיסוף הנדרשים עשויה להביא דווקא לעלייה בדמי הטיפול. מסקנה זו נכונה גם עבור השלכות ריבוי גופים מוכרים בשוק האריזות; על פי שיחות עם יו"ר אקספרה, ארגון תאגידי המחזור באירופה, מר יואקים קוודן, כניסת גופים מתחרים בשוק האריזות בגרמניה הביאה בתחילה לעליה ב-Free-riders ורק לאחר התערבות ממשלתית והכנסת גוף מתאם, הביאו להתייצבות השוק, ולירידה במחירי דמי הטיפול (נספח א').

היקף הטיפול בפסולת האריזות בישראל

בסקר שערך המשרד בשנת 2012, הוערכה כמות פסולת האריזות הנכנסת לשוק בכ-800 אלפי טון בשנה². ההערכה הריאלית בשל הגידול באוכלוסייה ונתוני הפסולת המעודכנים עומדת על כ-1.2 מיליון טון אריזות בשנה, והערכה מקסימלית לפי נתוני כמות פסולת האריזות לאדם באיחוד האירופי עומדת על 1.6 מיליון טון. עם זאת, כיוון שטרם פורסמו נתונים עדכניים יותר, מסמך זה יתייחס להערכה של 800 אלף טון אריזות, כהערכה שמרנית להיקף השוק המקומי.

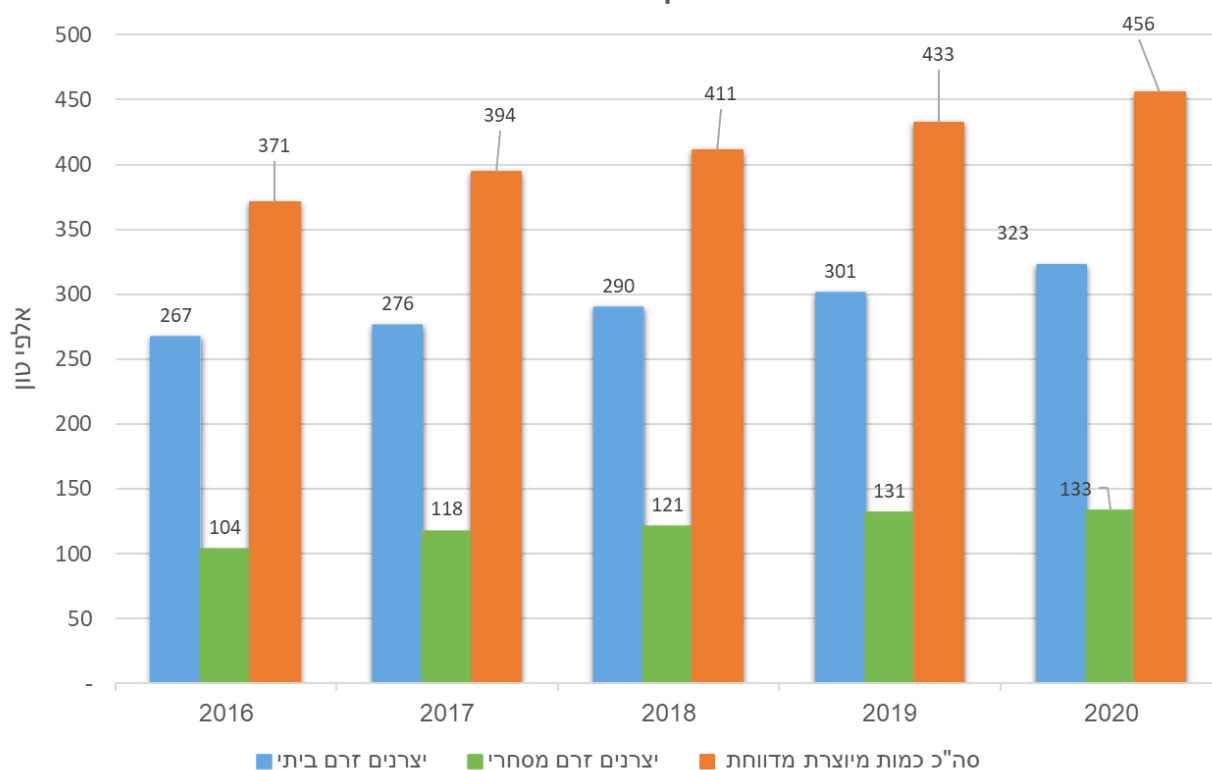
מהנתונים המדווחים על ידי תמיר עולה כי כמות האריזות אשר דווחה בשנת 2022 ע"י היצרנים והיבואנים הקשורים עימה בהסכם הייתה 451 אלף טון בלבד. ההפרש בין כמות האריזות שדווחה ע"י היצרנים והיבואנים הקשורים עם תמיר, לבין כמות פסולת האריזות המוערכת הוא 349 אלף טון (איור 2). לפיכך, אומדן פסולת האריזות המיוצרת ע"י Free Riders, על פי הערכות שמרניות, עומד על כ-43% מהיקף כמות פסולת האריזות, ויתכן שאף יותר.

נציין בהקשר זה, כי על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה מדי שנה רק כ-70 יצרנים ויבואנים מגישים בקשת פטור מהתקשרות עם גוף המוכר בשל היותם יצרן או יבואן זעיר (פחות מ-1,000 ק"ג אריזות בשנה). מדובר באחוז זניח מהיקף שוק האריזות המוערך (פחות מאחוז מכלל פסולת האריזות לפי הערכה שמרנית), ולכן הם אינם מהווים נטל משמעותי למימון הטיפול בפסולת.

איור 3 מציג נתונים לגבי היקף האריזות המשוקות המדווחות על ידי יצרנים ויבואנים הקשורים עם תמיר. לפי איור זה ניתן לראות כי בשנת 2020 התפלגות פסולת האריזות הנמכרת המדווחת היה כ-70% פסולת אריזות ממוצרים שנמכרו למגזר הביתי וכ-30% פסולת אריזות ממוצרים שנמכרו למגזר המסחרי.

² סקר הרכב הפסולת 2012-2013, המשרד להגנת הסביבה

כמות מדווחת מיצרנים המקושרים עם תמיר לשנים 2016-2020

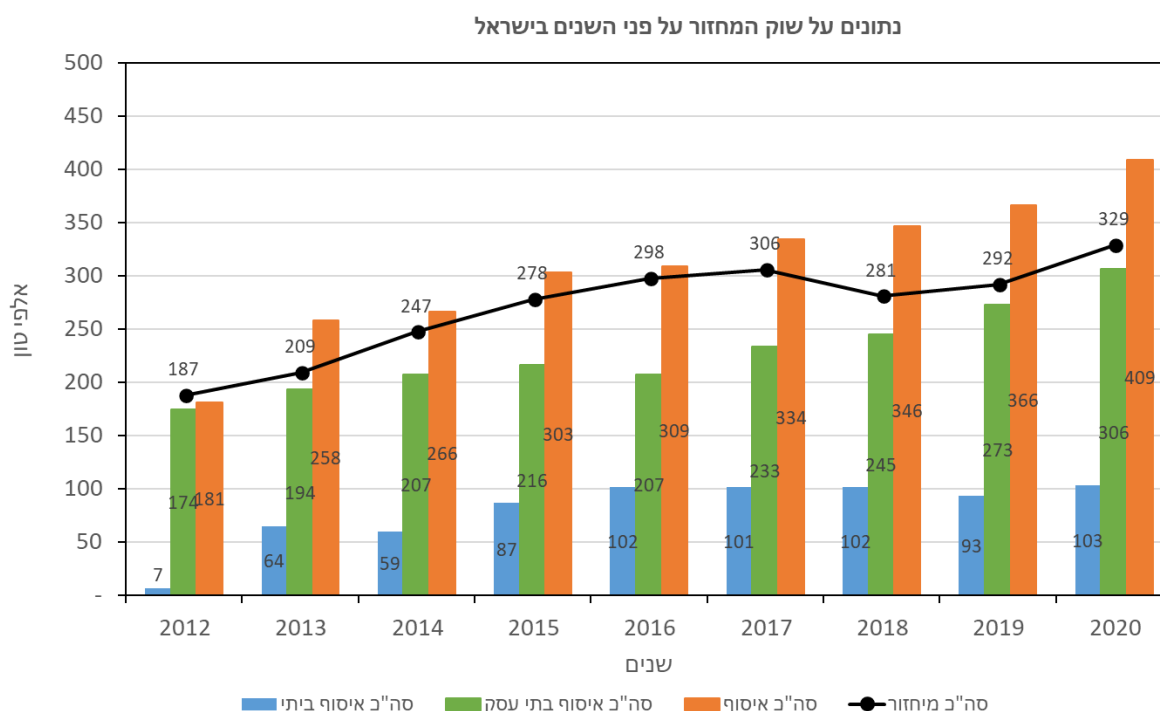


איור 3 - כמות פסולת משווקת על-ידי יצרנים ויבואנים הקשורים עם תמיר בשנים 2016-2020

איסוף הפסולת ומחזור:

באיור 4 ניתן לראות כי היקף הפסולת שנאספה בשנת 2020 היה 409 אלפי טון, כ-51% מההערכה השמרנית לפוטנציאל פסולת האריזות. התפלגות הפסולת שנאספה היה: 25% - מהמגזר הביתי, ו-75% - מהמגזר המסחרי. יובהר כי מגמה זו נשמרת גם לפי דיווחי תמיר לשנת 2022.

באיור 4 מופיעים נתוני האיסוף והמחזור של פסולת האריזות בין השנים 2012-2020:



איור 4 - נתונים על שוק המחזור בישראל בין השנים 2012-2020

עוד עולה מאיור 4, כי משנת 2015 ואילך היקף האיסוף מהמגזר הביתי לא גדל באופן מהותי ועומד על כ-101 אלף טון בשנה בממוצע.

עלות הפעילות:

הגוף המוכר אחראי למימון העלויות הדרושות לטיפול בפסולת אריזות שהופרדה ונאספה בתחומי הרשות המקומית עמן הוא התקשר, ואינו מחויב במימון עלויות האיסוף והמחזור של פסולת אריזות מבתי העסק.

1. מרכיבי עלות טיפול בפסולת המגזר הביתי:

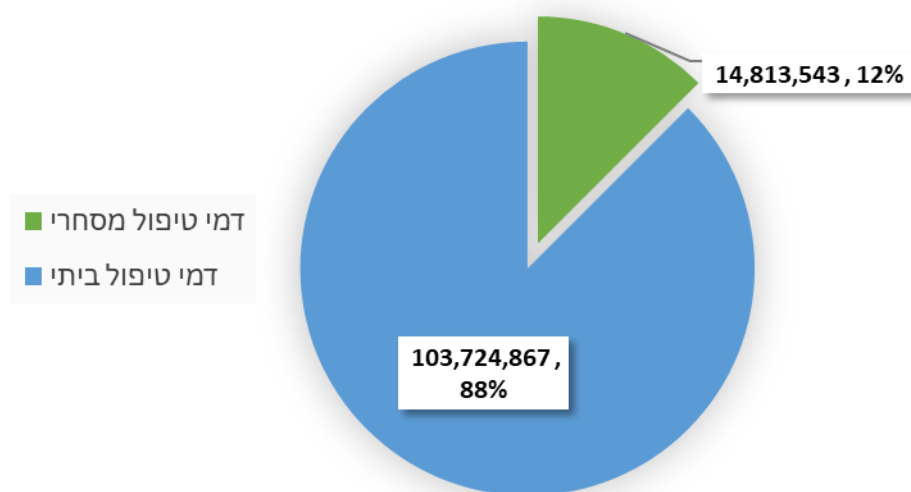
עלות הטיפול בפסולת שמקורה במגזר הביתי מורכבת באופן הבא: עלויות איסוף, מיון, שינוע, מחזור; דמי שימוש על מכלי אצירה; והוצאות הסברה וניהול המועמסות באופן יחסי לאריזות מהמגזר הביתי או המסחרי. כל זאת בניכוי הכנסות ממכירת תוצרי הפסולת.

2. רכיבי עלות הטיפול בפסולת המגזר המסחרי:

מאחר והוצאות הטיפול בפסולת ממומנות ע"י בתי העסק, אזי מרכיבי ההוצאות הממומנות ע"י תמיר שונים ממרכיבי הוצאות במגזר הביתי וכוללים: הוצאות יחסיות על ניהול והסברה, תמריצים לבתי העסק על דיווחים ועל הצבת מכלי אצירה.

בהתפלגות ההכנסות של תמיר ניתן לראות באיור 5 כי 88% מהכנסות תמיר מדמי טיפול בשנת 2019 היו בגין אריזות שנמכרו למגזר הביתי, ורק 12% מההכנסות היו מאריזות שנמכרו למגזר המסחרי.

התפלגות הכנסות מדמי טיפול לשנת 2020



איור 4 - התפלגות הכנסות של תמיר מדי טיפול לשנת 2020

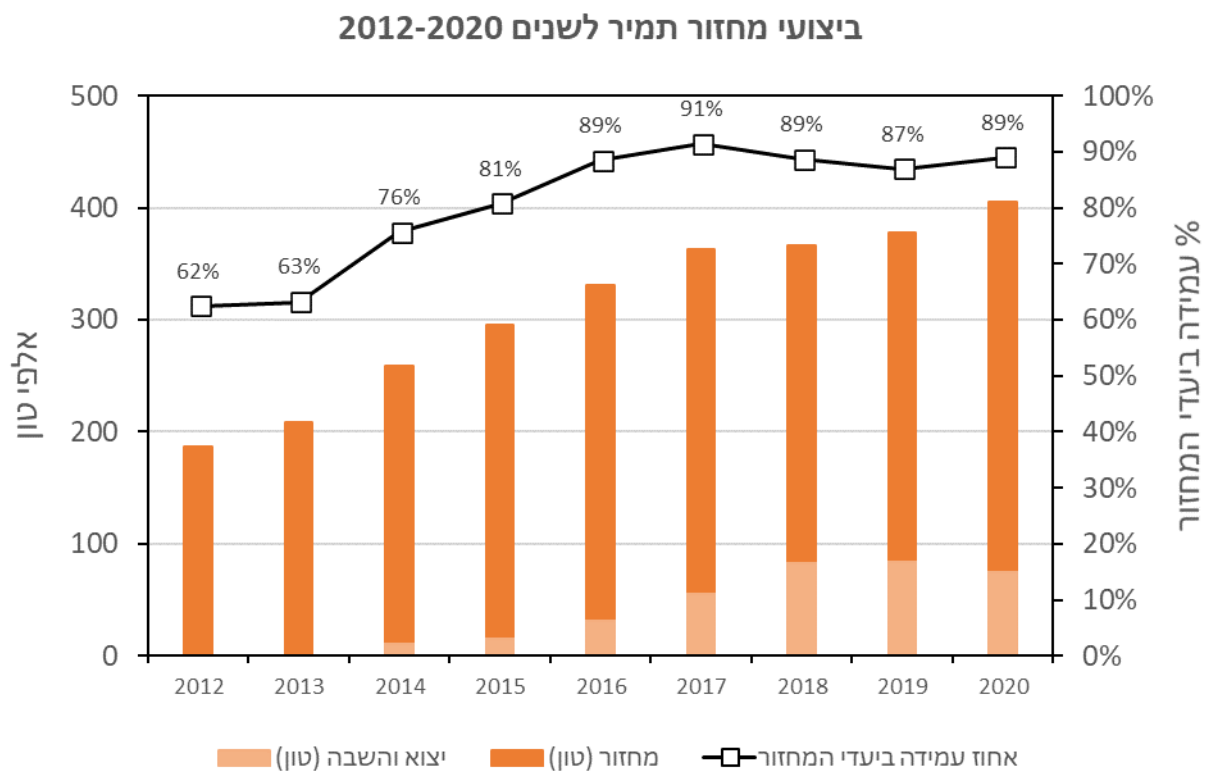
מבדיקה השוואתית בין התפלגות שיעורי המימון לבין התפלגות שיעורי האיסוף עולה כי 88% ממקורות המימון של תמיר, מקורם בדמי טיפול של יצרנים ויבואנים המשווקים למגזר הביתי, אשר נדרשים לממן טיפול בפסולת אריזות במגזר הביתי, שהפוטנציאל שלה עומד על כ- 70% (איור 3). אך מן הנתונים עולה כי בפועל משאבים אלו מממנים רק 25% מכמות פסולת האריזות הנאספת בפועל (איור 4).

כאמור, כשבודקים את התרומה היחסית של כל מגזר, ניתן לגלות כי העמידה ביעדים של הגוף המוכר נובעת בעיקר מהתרומה של הזרם המסחרי הנאמדת בכ-75% מסך הפסולת הנאספת.

יעדי מחזור:

החוק קובע כי החל משנת 2015 על יצרנים ויבואנים לעמוד ביעדי המחזור לפי סוג חומר, כפי שהם מופיעים בטבלה 1. מסיכום נתוני המחזור בטבלה זו, עולה גם כי מחזור 66% מפסולת האריזות, מושג באמצעות מחזור נייר וקרטון, וכי אין עמידה ביעד מחזור זרם הזכוכית.

סוג החומר	כמות באחריות תמיר [טון]	מחזור מוכר [טון]	אחוז המחזור	יעד המחזור 2015 ואילך	פער מהיעד
נייר וקרטון	231,397	268,649	116.1%	60%	+56%
פלסטיק	150,872	50,081	33.2%	22.5%	+11%
מתכת	30,688	15,916	51.9%	50%	+2%
זכוכית	28,733	1,834	6.4%	60%	-54%
עץ	12,283	42,564	346.5%	15%	+332%
אחר	1,923	26,821			
סה"כ	455,896	405,865	89.0%	60%	



איור 6- עמידה ביעדי מחזור של תמיר לשנים 2012-2020

ע"פ נתוני המחזור של תמיר לשנים 2012-2020 (איור 7), ניתן לראות כי לאורך כל תקופת פעילות, תמיר עמדה ביעדי המחזור הכלליים שנקבעו בחוק, ומעבר להם.

דמי הטיפול:

דמי הטיפול מחושבים ע"פ תעריפים אשר קובעת תמיר עבור טון אריזה מיוצר או משווק, לפי סוג החומר והמגזר אליו משווקת האריזה (המגזר הביתי או המסחרי).

דמי טיפול יצרנים בזרם הביתי:

טבלה 2 – דמי טיפול יצרנים בזרם הביתי

סוג חומר	משקל החומר מסך הזרם הביתי	מחיר לטון 2016	מחיר לטון 2022	שיעור השינוי 2016-2022	שיעור שינוי ממוצע שנתי 2016-2022	מספר השוואה - שינוי שיעור שנתי מדד המחירים-2016- 2021
זכוכית	8%	נ"ה 379	נ"ה 312	-18%	-3%	
קרטון ונייר	48%	נ"ה 178	נ"ה 198	11%	2%	
PET	15%	נ"ה 327	נ"ה 459	40%	6%	
HDPE	5%	נ"ה 395	נ"ה 483	22%	3%	
LDPE	6%	נ"ה 413	נ"ה 542	31%	5%	
PP	7%	נ"ה 458	נ"ה 663	45%	6%	
PS	3%	נ"ה 627	נ"ה 1,006	60%	8%	
פלסטיק אחר	2%	נ"ה 627	נ"ה 1,006	60%	8%	
מתכת	7%	נ"ה 212	נ"ה 238	12%	2%	
עץ	0%	נ"ה 86	נ"ה 54	-37%	-7%	
מחיר ממוצע משוקלל לטון	100%	נ"ה 285	נ"ה 356	25%	4%	0.56%

מן הנתונים בטבלה 2 עולה כי שיעור השינוי הממוצע השנתי בדמי הטיפול ליצרנים בזרם הביתי עלה בממוצע ב-4% בין השנים 2016-2022, בעוד ששיעור התייקרות הממוצע במשק בשנים הנסקרות, על-פי הלמ"ס, היה רק כ-0.54% בשנה.

דמי טיפול יצרנים זרם מסחרי:

טבלה 3 – דמי טיפול יצרנים בזרם המסחרי

סוג חומר	משקל החומר מסך הזרם המסחרי	מחיר לטון 2016	מחיר לטון 2022	שיעור השינוי 2016- 2022	שיעור שינוי ממוצע שנתי 2016-2022	מספר השוואה - שינוי שיעור שנתי מדד המחירים 2016-2021
זכוכית	1%	נ"ה 73	נ"ה 42	-42%	-9%	
קרטון ונייר	60%	נ"ה 63	נ"ה 158	151%	17%	
PET	2%	נ"ה 58	נ"ה 137	136%	15%	
HDPE	6%	נ"ה 58	נ"ה 137	136%	15%	
LDPE	7%	נ"ה 58	נ"ה 137	136%	15%	
PP	6%	נ"ה 58	נ"ה 137	136%	15%	

15%	136%	137 ₪	58 ₪	1%	PS
15%	136%	137 ₪	58 ₪	3%	פלסטיק אחר
9%	64%	97 ₪	59 ₪	5%	מתכת
-7%	-37%	54 ₪	86 ₪	8%	עץ
0.56%	14.1%	121%	140 ₪	64 ₪	100% מחיר ממוצע משוקלל לטון

מן הנתונים בטבלה 3 משתקף כי דמי הטיפול בזרם המסחרי מהווים רק כ-40% מדמי הטיפול בזרם הביתי, אך כאמור הם אינם כוללים מימון בגין הטיפול בפסולת (שכן כאמור תמיר אינה נדרשת לממן את הטיפול בבתי עסק) אלא רק הוצאות כלליות המתחלקות בין כלל היצרנים והיבואנים – כגון ניהול והסברה, תמריצים על דיווחים, ותמריצים לבעלי עסק על הצבת מכלי אצירה.

עוד עולה מנתונים אלו כי שיעור התייקרות הממוצעת בתעריף הטיפול במגזר המסחרי עלה ב-14%.

מסקנות מנתוני פעילות שוק האריזות בישראל

הזרם הביתי:

- א. על פי הערכות המשרד, פוטנציאל פסולת האריזות במגזר הביתי בישראל (בהערכה שמרנית), עומד על 560 אלף טון, זהו פוטנציאל המימון של זרם זה.
- ב. פסולת האריזות במגזר הביתי שנאספת ע"י תמיר נאמדה בשנת 2020 בכ-103 אלף טון שהיוו 25% מסך הפסולת שנאספה ע"י תמיר. כמות שלא השתנתה באופן משמעותי משנת 2016 ואילך.
- ג. 88% מן המשאבים העומדים לרשות תמיר מממנים את הטיפול במגזר הביתי, המהווה 25% מסך האשפה הנאספת ע"י תמיר. שיעור האריזות הנאספות במגזר הביתי ע"י תמיר מהווה כ-18% מפוטנציאל פסולת האריזות במגזר זה.
- ד. שיעור התייקרות הממוצע במשק בשנים הנסקרות עלה בשיעור ממוצע של 0.54% בשנה בעוד התייקרות הממוצעת של דמי הטיפול בזרם הביתי עלה ב-4%, פי-7 ממדד התייקרות הממוצע במשק. המשרד להגנת הסביבה מציין בהקשר זה כי דרישות המנהל לפריסת מכלי אצירה בתנאי ההכרה עלו באופן הדרגתי ממועד כניסת החוק לתוקף.
- ה. כמות הפסולת המשווקת על ידי היצרנים והיבואנים הקשורים עם תאגיד תמיר בשנת 2020 מהווה כ-57% מסך פסולת האריזות המשווקת לפיכך היקף תופעת ה-Free Riders נאמד ביצרנים ויבואנים המשווקים כ-43% מפסולת האריזות החייבת בחוק.
- ו. על פי המשרד להגנת הסביבה מדי שנה כ-70 יצרנים ויבואנים מגישים בקשת פטור מהתקשרות עם גוף המוכר בשל היותם יצרן זעיר. בהערכה גסה מדובר באחוז קטן מאוד מסך הפסולת (פחות מאחוז מכלל הפסולת האריזות).
- ז. ע"פ נתוני המחזור ניתן לראות כי לאורך כל תקופת הפעילות, תמיר עמד ביעדי המחזור הכלליים שנקבעו בחוק ומעבר להם. אולם כשבודקים את התרומה היחסית של כל מגזר, ניתן לגלות כי העמידה ביעדים נובעת בעיקר מהזרם העסקי התורם כ-75% מסך הפסולת הממוחזרת. המשמעות הינה כי המגזר המסחרי האחראי לטיפול ומימון פעילות האיסוף והמימון של הפסולת המיוצרת על ידו, הינו הגורם לעמידה ביעדי המחזור של פסולת האריזות. ככלל התשואה מהשקעה בטיפול בפסולת במגזר הביתי הולכת ופוחתת, מעצם העובדה כי היקף ההשקעה והמשאבים המושקעים באיסוף גדלים, והעלות השולית של איסוף פסולת נוספת ממגזר זה עולה.

הזרם המסחרי:

- א. משקל פסולת האריזות שנאספת ע"י תמיר בזרם המסחרי הייתה בשנת 2020 כ-306 אלף טון והיוותה 75% מסך הפסולת שנאספה ע"י תמיר.

- ב. מימון פעילות האיסוף וטיפול בפסולת האריזות של בתי העסק הינו באחריות בית העסק בלבד ותמיר אינה מתערבת בסיכומים המסחריים שבין בית העסק לקבלן המורשה.
- ג. שיעור האיסוף במגזר העסקי ממוצה וגבוה משמעותית מהאיסוף במגזר הביתי. אולם שיעור האיסוף מהיקף השוק המוערך נמוך למרות שבתי העסק מממנים את הפעילות עצמאית.
- ד. שיעור התייקרות הממוצע במשק בשנים הנסקרות עלה בשיעור ממוצע של 0.54% בשנה בעוד התייקרות הממוצעת של דמי הטיפול במגזר המסחרי עלה ב- 14%, פי-25 ממדד המחירים לצרכן.

אתגרים עיקריים במצב הקיים:

- א. כמות האריזות המדווחות על ידי יצרנים ויבואנים עומדת על, לכל היותר, כ-57% מסך האריזות המשווקות בכל שנה.
- ב. כמות היצרנים והיבואנים המתקשרים עם תאגיד תמיר מוערכת בכ-60%-50 מכלל היצרנים והיבואנים המייצרים פסולת אריזות. האכיפה על היצרנים והיבואנים שאינם מתקשרים עם גוף מוכר, מוגבלת ולא אפקטיבית.
- ג. פסולת האריזות הנאספת איננה משויכת ליצרן/יבואן ספציפי וכוללת אריזות אשר משווקות הן ע"י יצרנים שהתקשרו והן על ידי יצרנים שלא התקשרו, אך האיסוף ממומן רק ע"י היצרנים/יבואנים שהתקשרו עם תמיר.
- ד. בנוסף לאי שוויוניות כלפי יצרנים ויבואנים המקיימים את החוק, קיימת מגבלה על היקף המקורות ועל היכולת התפעולית של תמיר, ובשל כך תמיר לא מצליחה להעמיד את מלוא המקורות לטיפול בפסולת המגזר הביתי בהתאם לפוטנציאל פסולת האריזות במגזר זה.
- ה. התייקרות בתעריפי דמי הטיפול הממוצעים גבוהה ממדד התייקרות המחירים לצרכן.
- ו. נתונים אלו תואמים את כשלי השוק המאפיינים פעילות מונופוליסטית על פי התיאוריה הכלכלית, לפיה, שיווי המשקל בשוק מונופוליסטי מתאפיין בכשל שוק אשר בא לידי ביטוי בכמות מטופלת קטנה יותר מאשר בתחרות משוכללת בשוק חופשי וכן במחיר גבוה יותר מאשר בתחרות משוכללת בשוק חופשי.³

³ פהאן קנה ניהול ובקרה בע"מ, תכנית אסטרטגית לפתיחת שוק פסולת האריזות לריבוי גופים, מאי 2022. פרק זה מציג את הנקודות העיקריות של פרק "בחינת המצב הקיים ואפיון שוק האריזות בישראל"

עקרונות ומושגי בסיס לתחרותיות בשוק פסולת האריזות

באיחוד האירופי, כמו במדינת ישראל, מעודדים תחרותיות בשוק הפסולת ובפרט בחוקי אחריות יצרן. מתוך 27 מדינות האיחוד האירופי, ב-16 קיים מודל תחרותי בחוקי אחריות יצרן. חוקי אחריות יצרן באירופה חוקקו בסוף שנות ה-90 של המאה שעברה ובתחילת שנות ה-2000. בעשור וחצי הראשונים לחקיקת החוק, המודל המונופולי היה נפוץ ברחבי אירופה, אך עם השנים מדינות שונות אימצו מודלים תחרותיים שונים. ישנן עדויות שכניסת תחרות לשוק "העירה" את השוק לאחר סטגנציה של שוק מונופוליסטי, ולכן הגדילה את כמות האריזות באחריות יצרן מורחבת⁴, על אף שאין אינדיקציה חד-משמעית לכך שהגברת התחרותיות בהכרח מיטיבה עם הסביבה ומגבירה את אחוז המחזור.

ניתן לחלק את הסכמות לתפעול חוקי אחריות יצרן למספר קטגוריות על פי מידת התחרותיות הקיימת בהן:

- (1) אחריות המדינה – המדינה והשלטון המקומי מתפעלים את מערך התפעול. מימון המערך נעשה ע"י היצרנים והיבואנים, באמצעות "מס אריזות" או "דמי רישום". מודל מונופולי-ממשלתי.
- (2) גוף מוכר יחיד – גוף מוכר אחד מממן או מתפעל את המערך ואחראי על הדיווחים. כל הרשויות מחויבות להתקשר עימו. מודל מונופולי-פרטי.
- (3) תחרות על השוק – מכרז על שירותי הגוף המוכר, אחת לתקופה הקבועה מראש. המכרז יכול להיות יחיד – כלומר עם זוכה אחד, או אזורי – כך שיחברו מספר זוכים, אחד בכל אזור גאוגרפי. בסכמה זו קיימת מידת תחרותיות המאפשרת קביעת איכות ומחיר תחרותי לשירותים, אך היא מוגבלת משום שבכל אזור פועל גוף יחיד.
- (4) ריבוי גופים שאינם מתחרים – מספר גופים מוכרים, שכל אחד אחראי על זרם חומרים אחר, ולכן אינם מתחרים על הרשויות והמשאבים, או על היצרנים והיבואנים.
- (5) תחרות בתוך השוק – ריבוי גופים מתחרים. התחרות לרוב היא על מקטע המימון, כלומר היצרנים והיבואנים בשוק. המחיר שינתן ליצרן תלוי בכמות האריזות אותה הוא מכניס לשוק. הגופים המוכרים מחויבים לתת שירות לכל הרשויות, אך אופי השירות תלוי בגודל הרשות וצפיפותה.

על פי המלצות ה-OECD והמלצות נציבות האיחוד האירופי, ריבוי גופים מתחרים מחייב הקמת גוף מתאם.

תפקידו של גוף מתאם בשוק תחרותי

כפי שצוין בהרחבה לעיל, מקטע המימון מהווה את מקור ההכנסות של הגוף המוכר ומקטע הטיפול מהווה את מוקד ההוצאות העיקרי שלו. במצב הקיים שבו פועל רק גוף מוכר אחד, הוא בעצמו אחראי על יצירת האיזון

⁴ Ahlers, J., Hemkhaus, M., Hibler, S. and Hannak, J., 2021. Analysis of extended producer responsibility schemes.

בין שני המקטעים - בהתאם לעלויות במקטע הטיפול (ועלויות נלוות - עלויות אדמיניסטרטיביות, עלויות הסברה ועוד) הוא קובע את דמי הטיפול שהיצרנים והיבואנים נדרשים לשלם לו. כלומר, מאחר והוא הגורם היחיד בשוק, ביכולתו לשלוט על האיזון בין שני המקטעים, ולהתאים את דמי הטיפול מהיצרנים והיבואנים עמם התקשר להיקף האיסוף שהוא נדרש לממן.

מנגד, בשוק שבו מתקיימת תחרות בשני המקטעים (הן על מימון הטיפול והן על האיסוף), עלול להתעורר חשש לפיו בהיעדר סנכרון בין שני המקטעים, תחרות רבה במקטע המימון עשויה להוביל לפגיעה באיכות השירות במקטע הטיפול - שכן כדי להוזיל עלויות עבור היצרנים והיבואנים, יועבר פחות מימון למקטע הטיפול וטיב הטיפול ייפגע (race to the bottom). יתרה מכך, ככל שהמטרה הינה איסוף מכל אזור ללא קשר לעלות הכרוכה בכך, וללא הפרדה של המקטעים כאמור, לגופים המוכרים לא יהיה תמריץ לממן את הטיפול ברשויות מעבר למה שנדרש לצורך עמידה ביעדי המיחזור, ובאופן הזה רשויות שעלות הטיפול בהן יקרה עשויות להיות ללא מימון.

חשש זה אינו מצדיק אמנם את המונופולין המוחלט שמתקיים במצב הנוכחי, אולם בבניית המודלים המוצעים להלן לפתיחת שוק האריזות לתחרות, הובא בחשבון גם חשש זה. בהתאם מתייחסים המודלים גם להקמת גוף מתאם שיהיה אחראי על הניתוק בין שני המקטעים, ויפקח על עבודת הגוף המוכר;

גוף מתאם הוא מנגנון לניהול תחרות מבוקרת על מספר גופים מוכרים הגוף המתאם יכול לבצע את הבדיקות הנדרשות לצורך איזון בין דמי הטיפול המועברים לגופים המוכרים בהתאם לנתח השוק שלהם לבין ההוצאות התפעוליות שלהם הנגזרות מהיקף השירות הניתן לשלטון המקומי. קיזוז אקטיבי בדמי הטיפול מחייב הקמת מסלקה.

מנגנון איזון ותיאום הוא תנאי הכרחי לשם פתיחת שוק האריזות לריבוי גופים, וגוף מתאם ומסלקה הם אמצעים ליצור איזון ותיאום.

תפקידי הגוף המתאם עשויים להיות:⁵

- מניעת Free-riders, ובקרה כי כל היצרנים והיבואנים מדווחים ומשלמים על פי כמות האריזות הנכנסת לשוק. הגוף המתאם יכול לספק את המידע לרגולטור או לקבל סמכויות רלוונטיות בתלות בזהותו;
- קביעת סטנדרט שירות מינימאלי ושוויני ככל הניתן - במיוחד באזורים מרוחקים, ושלא יהיה cherry-picking, או חפיפה אשר עשויה לגרום לבזבז משאבים;
- קביעת יעדי האיסוף לכל גוף PRO, בהתאם לנתח השוק שלו, לפי פרקי זמן שיקבעו בחוק;

- ניהול הנתונים (ייתכן שבאמצעות מערכת מידע ארצית) וניהול ההסברה ארצית;
- קיזוז הכנסות בין גופי ה- PRO השונים ובהתאם לסמכויות על הוראה להעברת כספים (מסלקה);
- הגוף המתאם קובע את אחריות האיסוף והמימון של גופי ה- PRO או כל יצרן באופן פרטי (אם מותר עפ"י חוק)

ככל שתפקיד הגוף המתאם לא ימולא על ידי הרגולטור, נציגי רשות התחרות מציינים כי חשוב שהגוף שיימלא אותו ייבחר בהליך תחרותי לתקופה מוגבלת, על מנת לשמור על חולייה זו תחרותית ולא להכניס גורם חדש שיוכל להפעיל כח שוק על הגורמים שזקוקים לשירותיו.

סקירה בינלאומית

לצורך פרק זה נסקר המודל המיטבי לתחרות (Best Practice) לפי דוח נציבות האיחוד האירופי⁶ וכן נסקרו מודלים תחרותיים בשלוש מדינות נבחרות: אוסטרליה, סלובניה ופינלנד, בסקירה ייעודית שהכינה חברת מידאטה למשרד להגנת הסביבה (2024).

ה-Best Practice לתחרות בחוקי אחריות יצרן לפי האיחוד האירופי

האיחוד האירופי פרסם בשנת 2014⁷ דוח מסכם עם המלצות להפעלת חוקי אחריות יצרן. הדוח כולל פרק בנושא תחרות בין גופים מוכרים ולהלן עיקרי הדברים:

מבנה הרווח של תאגדי של ה-PRO (למטרות רווח או ללא מטרות רווח):

ברוב המקרים, החקיקה הלאומית מחייבת PRO ללא מטרות רווח. כאשר זה לא נדרש, ארגוני PRO למטרות רווח הם נפוצים. ניתן לחלק את המבנים הנפוצים של ה-PROs לשלושה:

- תאגיד ציבורי שבו לרגולטור יש תפקיד דומיננטי;
- תאגיד ללא מטרות רווח בבעלות היצרנים והיבואנים. בעלי המניות שלו יכולים להיות היצרנים והיבואנים או איגודים מקצועיים (זו הקטגוריה הרווחת נכון למועד כתיבת הדוח);
- תאגיד פרטי, בבעלות משקיעים המחפשים רווח. בפרט, חלק מבעלי העניין בשוק הפסולת, כגון בעלי מתקני מיחזור, טוענים כי יש לאפשר להם לפעול כאנשי מקצוע.

הטענה המרכזית בדיון על תחרות בין PROs, היא שתאגדי PRO מבצעים משימה הקשורה לאינטרס הכללי ולכן אסור להפיק רווח מפעילות זו. העמדה ההפוכה טוענת שמטרת הרווח טומנת בחובה ביצועים כלכליים מיטביים יותר: שום דבר לא יכול למנוע מאנשי PRO ללא כוונת רווח לקבל הוצאות אדמיניסטרציה אדירות או משכורות גבוהות עבור הקבלנים שלהם. לכן, מעמד "הרווח" או "ללא כוונת רווח" של תאגדי ה-PRO הוא ללא ספק עניין של בחירה ריבונית. לפי הדוח, אין ראיות לכך שארגון ריכוזי עדיף על פני הכנסת תחרות בין אנשי PRO ולהיפך. בפרט, התבוננות בתבחינים של ביצועים, יעילות ועלות אינם מובילה למסקנה ברורה כלשהי.

לפיכך הדוח מציע להתמקד דווקא בתנאים הדרושים כדי להבטיח תחרות הוגנת בין גופים כאלה, בין אם הם מכווני רווח ובין אם לאו. להלן המלצות הנציבות לחקיקה המאפשרת ניהול תחרות הוגנת בשוק מרובה PROs:

- חובת ניהול הליכים תחרותיים פומביים;
- מניעת הפליה של יצרנים ויבואנים קטנים או בינוניים;

⁶ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), European Commission, 2014
⁷ לאחר 2015 חלק ניכר ממדינות האיחוד האירופי פתחו את השוק לתחרות במסגרת חוקי אחריות היצרן.

- דרישת מינימאליות להתנהלות תאגידית בשקיפות;
- הקצאת משאבים מתאימים לרגולטור לביצוע אכיפה;
- הקמת מסלוקה כגוף עצמאי - גוף זה יכול להיות גוף ציבורי, או לקום ביוזמה של היצרנים והיבואנים עצמם או על ידי ארגון יציג של המגזר הכלכלי. הגוף צריך להיות נתון לפיקוח ציבורי חזק, ויש לשמור על הפרדה קפדנית של אינטרסים פיננסיים מכל PRO ספציפי. תפקידו והיקפו צריכים להיות מוגדרים במדויק ברמה הלאומית.

סקירת התחרות בשוק האריזות ב-3 מדינות נבחרות:

המדינות הנבחרות, אוסטרליה, סלובניה ופינלנד, הן כאלו שהן מתקיימת תחרות בין ה-PROs, הן בעלות מספר תושבים דומה לישראל, ומצליחות לעמוד בקירוב ביעדי המחזור המחויבים בדירקטיבה. באוסטרליה ובפינלנד יישום חוק האריזות נפתח לתחרות בשלב מאוחר למועד כניסת חוק האריזות המקומי לתוקף (שנת 2015 ושנת 2021 בהתאמה). סלובניה היא מדינה מזרח אירופאית אשר מצליחה בשנים האחרונות להוביל מדיניות מתקדמת, בין היתר בתחום הסביבה וליישר קו עם מדיניות האיחוד האירופי.

הסקירה עבור כל מדינה מחולקת לארבעה חלקים:

- פירוט של החוקים והתקנות הרלוונטיים עבור נושא פסולת האריזות.
 - פירוט הנתונים כלליים על שוק האריזות בכל מדינה, לרבות גודל אוכלוסייה, נתוני פסולת שהוצאה לשוק בשנה ונתוני מחזור לפי סוגי שונים של פסולת אריזות.
 - פירוט המנגנון התפעולי של מערך האיסוף, לרבות מספר הגופים המתחרים, קיומו של גוף-על מתאם ואופייה של התחרות (סוגי מוצרים, גיאוגרפיה).
 - פירוט המנגנון הכלכלי של מערך האיסוף, לרבות ההוצאות וההכנסות של הגופים המרכזיים הפועלים בו.
- הסקירה מבוססת רובה ככולה על פרסומים ממשלתיים ופרסומים של גופים רשמיים. יצוין, כי ייתכן שחלק מהמידע מקורו בפרסומים אקדמיים, עיתונאיים או של חברות פרטיות וארגונים לא ממשלתיים, במקרים בהם לא נמצא לו אימות ממקורות רשמיים.
- להלן טבלה השוואתית מרכזת בין מודלים המתקיימים בשלוש מדינות נבחרות (מידע על כל מדינה בנפרד יפורט בהמשך המסמך)⁸:

⁸ מדיאטה "תחרות בתחום האריזות" אפריל 2024

 פינלנד		 סלובניה		 אוסטריה		
רקע ונתונים כלליים						
The Waste Act 2011	Environmental Protection Act 2022 – תחת ביקורת משפטית	Waste Management Act (AWG) 2002	–	מרכזית	חקיקה פסולת	
Decree of the Government packaging and packaging waste 2021	REGULATION on the handling of packaging and waste packaging 2006	The Packaging Ordinance (VerpackVO) 1993	–	מרכזית	חקיקה אריזות	
Ministry of the Environment	Ministry of the Environment and Spatial Planning	UBA – Federal Environment Agency			רגולטור אחראי	
2021	2006	2015			שנת פתיחת השוק לתחרות	
ללא	ללא	ללא			קיומה של הפרדה ביעדי המחזור בחוק בין פסולת ביתית ומסחרית	
5.5	2.1	8.9			גודל אוכלוסייה (מיליון נפשות), 2021	
879.6	282.5	1,471			היקף שוק האריזות (אלפי טון), 2021	
57.7%	55.1%	65.4%			שיעור מחזור (כלל האריזות), 2021	
המנגנון התפעולי של מערך האיסוף						
RINKI Oy	ללא	VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige GmbH			גוף-על ללא מטרות רווח האחראי על תיאום בין ה-PROs השונים	
חברה ללא מטרות רווח, בבעלות מלאה של גופי המסחר והתעשייה	לא רלוונטי	ממשלה – חברת בת של הסוכנות הפדרלית לאיכות הסביבה (UBA)			מבנה בעלות של הגוף המתאם	

פינלנד	סלובניה	אוסטריה	
גובה תשלום מהיצרנים והיבואנים ומחלק את הכספים לפי נתח השוק	לא רלוונטי	לקבוע את נתח השוק של כל PRO, לפקח על התחרות, למנוע טרמפיסטים, לוודא השגת יעדי מחזור	התפקיד העיקרי של הגוף המתאם
2	6 (בעתיד הקרוב עשוי להשתנות לאחד בלבד)	6	מספר PROs פעילים במערך האיסוף
חברות ללא מטרות רווח, בבעלות מלאה של גופי תעשייה ומסחר	חברות פרטיות למטרות רווח וחברות ללא מטרות רווח	חברות פרטיות למטרות רווח וחברות ללא מטרות רווח	מבנה בעלות של ה-PROs
ביתי, מסחרי	ביתי, מסחרי	ביתי, מסחרי	מגזר פעילות של ה-PROs
כל הסוגים	כל PRO אחראי על כל סוגי פסולת האריזות	כל PRO אחראי על כל סוגי פסולת האריזות, למעט PRO אחד שאינו אוסף זכויות (בעל חברת בת שאוספת זכויות)	סוגי פסולת האריזות תחת אחריות ה-PROs
		על פי	קביעת מחיר דמי הטיפול
פעילות בכל רחבי המדינה, אך רק PRO אחד בפרובינציה האוטונומית Åland	פעילות בכל רחבי המדינה	נקבעת בהגרלה בהתאם לנתח השוק של כל PRO פעם בחמש שנים	חלוקה גיאוגרפית של ה-PROs
לא, האיסוף נעשה בפועל על ידי קבלני איסוף ששוכרות העיריות והחברות הפרטיות במגזר העסקי	לא, האיסוף נעשה בפועל על ידי קבלני איסוף של העיריות	לא, החברה הזוכה בכל אזור חלוקה גיאוגרפית מוציאה מכרזים לחברות קבלניות האחראיות על האיסוף בפועל	האם ה-PRO מתפעל בעצמו את הובלת הפסולת הביתית
קבלני איסוף ששוכרות החברות הפרטיות במגזר העסקי	קבלני איסוף ששוכרים ה-PROs	קבלני איסוף ששוכרים ה-PROs	אחריות על איסוף פסולת אריזות מסחרית
היעדים אינם חלים על כל PRO באופן פרטי	יעדי האיסוף של כל PRO נקבעים לתקופה של שלושה חודשים לפי נתח השוק שלו	היעדים אינם חלים על כל PROs באופן פרטי, אך ניתן לבטל רישיון של PRO שאינו עומד בתנאי הרישיון שלו	האם יעדי האיסוף חלים על כל PRO באופן פרטי

פינלנד	סלובניה	אוסטריה	
לא ניתן להעריך נתח שוק, אך קיים מספר חברות דומה (כ-4,000-5,000) בכל אחד משני ה-PROs	PROs מובילים שונים כמעט בכל סוג אריזות, אך מגמה להפיכת השוק לבעל PRO אחד בלבד	חלוקה גיאוגרפית של ה-PROs בהתאם לנתח השוק שלהם, אך PRO אחד בעל נתח שוק של מעל 50% בכל סוגי האריזות.	היבטים העשויים להשפיע על התחרות בשוק
המנגנון הכלכלי של מערך האיסוף			
חוזה בלעדי בין חברות ל-PRO אחד, המכסה מחזור אריזות ביתיות ומסחריות שחברות מוציאות לשוק, וכן הובלת פסולת אריזות ביתית בלבד. על החברות הפרטיות לממן בעצמן הובלת פסולת אריזות מסחרית	במגזר הביתי מבוסס על קבלני איסוף ששוכרות העירויות ומממנים משקי הבית; במגזר העסקי מבוסס על קבלני איסוף ששוכרים ה-PROs	מבוסס על קיזוז – פיצוי כספי שעובר באופן מעגלי בין ה-PROs, היצרנים, הצרכנים, החברות הקבלניות והעירויות ומרכזי המחזור	מבנה מערך האיסוף
מימון מרבית עלויות מערך איסוף פסולת האריזות הביתיות שמפעילות העירויות; מימון ניהול הפסולת שנאספה במרכזי האיסוף ונקודות הקבלה	ניהול פסולת אריזות לאחר קבלתה מקבלני האיסוף העירוניים (מימון 40-35% ממערך האיסוף הביתי); תשלום עבור ההתקשרות עם קבלני האיסוף עבור פסולת עסקית	חברות קבלניות/עירויות; מימון הגוף המתאם הממשלתי; מידע לציבור באשר למחזור	הוצאות ה-PROs
קבלת דמי השירות והרישום (אם ישנם) ישירות מהחברות וקבלת דמי טיפול מהגוף המתאם בהתאם לנתונים ששלחו החברות הרשומות	קבלת דמי התקשרות מיצרנים; מכירת פסולת האריזות לאחר תהליך האיסוף והמימון במרכזי האיסוף	קבלת דמי השתתפות במערך מהיצרנים/המפיצים הראשוניים; קבלת ערך החומר הגולמי הממוחזר ממרכזי המחזור	הכנסות ה-PROs
כן (דמי רישום ומחזור)	כן (מאופיין בחוסר שקיפות)	כן (דמי מחזור)	שוני השירותים בין PROs בתמחור שונים

אוסטריה

- בשנת 2021 היקף שוק האריזות באוסטריה עומד על 1,471 אלפי טון (1.47 מיליון טון), (בשנת 2010 שוק האריזות עמד על 1.3 מיליון טון אריזות ונמצא במגמת עלייה תמידית (למעט שנת 2020 שנת קורונה)

- שיעור המחזור עבור כלל האריזות עמד בשנת 2021 על 9.65.4% שיעור המחזור הכללי והספציפי שמר על סטטיות במהלך השנים.
- אוכלוסיית אוסטריה מנתה בשנת 2021 8.9 מיליון נפשות.¹⁰

המנגנון התפעולי של מערכי האיסוף

באוסטריה, מנגנון אחריות היצרן המורחבת כולל את כל סוגי פסולת האריזות. עד שנת 2013, פעל באוסטריה גוף אחריות יצרן (PRO – Producer Responsibility Organization) אחד במגזר הביתי (ARA), שהוקם לאחר החלת פקודת האריזות של שנת 1993 תחת לשכת המסחר האוסטרית מדובר בחברה ללא מטרות רווח בבעלות היצרנים בשוק האוסטרי. מנגד, באותה התקופה, פעלו כשבעה PROs במגזר העסקי והתעשייתי.¹¹

בשנת 2013, תיקון לחוק ניהול הפסולת ביטל את המונופול הקיים בשוק פסולת האריזות הביתיות באוסטריה. מאז חודש ינואר 2015, השוק נפתח לתחרות במגזר הביתי, תוך מטרה מוצהרת ליצור תנאים הוגנים למתחרים. מאז, גם ספקים אחרים רשאים לבצע איסוף ביתי של פסולת אריזות, כדי לעמוד בחוק התחרות האירופי.¹²

הגוף המתאם בין ה-PROs השונים נקרא VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige GmbH (VKKS) (בקיזור). מדובר בחברה ללא מטרות רווח, הממומנת על ידי ה-PROs ואחראית על תיאום משימות הנוגעות לאיסוף נפרד של פסולת אריזות. VKS נוסדה כחברה פדרלית וכחברת בת של הסוכנות הפדרלית לאיכות הסביבה, אשר פועלת תחת המשרד להגנת הסביבה האוסטרי, הקמת VKS נעשתה עקב פתיחת השוק לתחרות בשנת 2013, בהתאם לדירקטיבת האיחוד האירופי, המעודדת שוק תחרותי באיסוף נפרד של פסולת אריזות.¹³

במסגרת הרצון ליצור תנאי תחרות הוגנים, סעיף (8) 29b לחוק קובע כי בכל חמש שנים, המשרד הפדרלי להגנת אקלים, סביבה, אנרגיה, ניידות, חדשנות הגרלה, בה יוקצו ל-PROs הפועלים במגזר הביתי אזורי איסוף (מחוזות פוליטיים) ייעודיים, על סמך נתחי השוק שלהם. המדינה מחולקת לאזורים בצורה מאוזנת (לדוגמא עיר גדולה עם קטנה ומרוחקת) ומתבצעת הגרלה על אזורים אלו.

על פי נתחי השוק לחודש יוני 2021, התקיימה בחסות ה-BMK הגרלה לקביעת אזורי החלוקה הגיאוגרפיים עבור פסולת ביתית לתקופה שבין השנים 2023 ל-2027. בהגרלה זו, אזורי האיסוף חולקו ל-95 מחוזות

⁹ Eurostat. Packaging waste by waste management operations

¹⁰ The World Bank. Population, total – Austria

¹¹ VKS. Extended Producer Responsibility schemes for packaging in Austria (2017)

¹² European Environment Agency. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste: Austria (June 2022)

¹³ European Environment Agency. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste: Austria (June 2022)

פוליטיים בכל אחת מתשע המדינות הפדרליות המרכיבות את אוסטריה. כמובילת השוק, חברת ARA קיבלה בהתאם נתח משמעותי מאזורי האיסוף.¹⁴ לאחר ההגדרה, החקיקה מחייבת את החברה הזוכה בכל אזור איסוף להוציא מכרזים לאיסוף לפי [מדריך ייעודי](#) של ה-BMK.¹⁵ לדוגמה, חברת Reclay UFH פרסמה כי החל משנת 2023, היא תעבוד בתשעת אזורי החלוקה שלה עם 12 חברות קבלניות שזכו במכרזיה.¹⁶ הפיצוי הכספי המשולם על ידי ה-PRO לכל חברה קבלנית תלוי בגודל השוק של ה-PRO בכל קטגוריה של פסולת שנאספת ובשיעורי הפסולת הלאומיים בכל קטגוריה. לצורך חישוב גובה הפיצוי, הממשלה פרסמה בשנת 2015 נוסחאות ייעודיות בפקודת הפיצוי לאריזות ביתיות ([Compensation Ordinance for Household Packaging](#)).

יצוין, כי בעוד [שהחקיקה](#) קובעת שיעורי מחזור מינימליים עבור סוגים שונים של אריזות עבור כלל מערך האיסוף (יעדי המחזור זהים עבור פסולת ביתית ועסקית – תחת הקטגוריה של "פסולת עירונית", או Municipal Waste), חובות אלו אינן חלות על PROs פרטניים במערך. עם זאת, סעיפים 31 ו-32 לחוק קובעים כי על כל PRO לדווח באופן שנתי על עמידה בתנאי הרישיון שלהם ל-BMK, שמצדו רשאי לבטל את רישיון הפעולה של PRO שאינו עומד בדרישות החוקיות המצופות ממנו.^{17,18}

המנגנון הכלכלי של מערכי האיסוף

המנגנון הכלכלי של מערך איסוף פסולת האריזות באוסטריה מבוסס על קיזוז, כאשר הפיצוי הכספי עובר באופן מעגלי בין ה-PROs, היצרנים, הצרכנים, החברות הקבלניות והעיריות ומרכזי המחזור. יצוין, כי הפיצוי הכספי עצמו משתנה בין ה-PROs השונים.

מנקודת המבט של ה-PROs, מנגנון הפיצוי פועל באופן הבא:

- **תשלום –**
 - החברות הקבלניות/העיריות – תשלום עבור הפעלת המערך לאחר זכייה במכרז.
 - מידע – מתן מידע והנחיות באשר למחזור עבור הצרכנים, כולל הוצאות פרסום, חינוך והסברה.
 - VKS – מימון הגוף המתאם הממשלתי.
- **קבלת תשלום –**

¹⁴ [BMK. Verlosung der Sammelregionen](#)

¹⁵ [BMK. Ausschreibungsleitfaden „Sammel- und Verwertungssysteme“](#)

¹⁶ [Reclay Group Austria. Reclay Systems ist ab 2023 Ausschreibungsführer für neun Sammelregionen](#)

¹⁷ [BKA. AWG 2002](#)

¹⁸ [European Environment Agency. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste: Austria \(June 2022\)](#)

- היצרנים/המפיצים הראשונים – דמי השתתפות במערך.
- מרכזי המחזור – קבלת ערך החומר הגולמי הממוחזר.

סלובניה

בסיס חוקי של ניהול פסולת

הבסיס החוקי של ניהול פסולת האריזות בסלובניה הוא התקנה בנושא טיפול באריזות ובפסולת אריזות ([REGULATION](#)) ([on the handling of packaging and waste packaging](#)) משנת 2006. תקנה זו קובעת את כללי ההתנהגות בייצור והוצאה לשוק ובשימוש באריזות ואת כללי האיסוף, השימוש החוזר, העיבוד והסילוק של פסולת אריזות, בהתאם לדירקטיבה [EC/94/62](#) של האיחוד האירופי. על פי חוק זה, השוק נפתח לתחרות בשנת 2006, בעוד שלפני כן, פעלה בשוק חברה מתפעלת אחת בלבד, Slopak, שהוקמה כחברה ללא מטרות רווח על ידי היצרנים. האימוץ הסופי של דירקטיבת האיחוד האירופי לאריזות ופסולת אריזות (PPWD – Packaging and Packaging Waste Directive) לחוק הלאומי של סלובניה נעשה בחודש מאי 2021.¹⁹

יצוין, כי בחודש מרץ 2022, הצעת חוק בשם "חוק הגנת הסביבה" (Environmental Protection Act, או ZVO-2), הציעה לשנות לחלוטין את מבנה המערכת התחרותית שיפורט להלן, ממערכת תחרותית בעלת שישה משתתפים המתחרים בכל סוגי פסולת האריזות, למערכת מונופוליסטית בעלת שחקנית מתפעלת אחת בלבד עבור כל סוג פסולת האריזות, אשר תיבחר בהליך תחרותי מדי 5 שנים. נכון לחודש מרץ 2023, הצעת חוק זו טרם אושרה ונמצאת תחת ביקורת של בית המשפט של האיחוד האירופי.²⁰ למרות הצעת חוק זו, שוק האריזות בסלובניה היה במשך שנים רבות תחרותי וכלל מספר חברות מתפעלות.

נתונים כלליים על שוק האריזות

- היקף שוק האריזות בשנת 2021 בסלובניה עומד על 282.5 אלף טון (בשנת 2010 היקף האריזות עמד על 204 אלף טון והמגמה מצביעה על עלייה בכל שנה).
- שיעור המחזור עבור כלל האריזות עמד בשנת 2021 על 55.1%²¹. לעומת השנים 2013-2020 ששיעור המחזור נע בין 67-70 אחוזים
- אוכלוסיית סלובניה מנתה בשנת 2021 2.1 מיליון נפשות.²²

בסלובניה, מנגנון אחריות היצרן המורחבת (EPR) חל על פסולת אריזות ביתית ועסקית וכולל פסולת אריזות העשויה מהחומרים הבאים: נייר וקרטון, מתכת, אלומיניום, זכוכית, פלסטיק, עץ, אריזות אחרות (קרמיקה, טקסטיל וכו').

¹⁹ Uradni List. 1053. Uredba o embalaži in odpadni embalaži, stran 3176

²⁰ European Data Journalism Network. Slovenia risks EU fines while the new EPR regulation is under constitutional review (2023)

²¹ Eurostat. Packaging waste by waste management operations

²² The World Bank. Population, total – Slovenia

ששת הגופים הללו פועלים במקביל ומתחרים בכל רחבי המדינה ולא קיימת חלוקה גיאוגרפית ביניהם. זאת ועוד, בסלובניה לא קיים גוף-על מתאם עבור ה-PROs, ואלו מחויבים לפי [סעיף 16 לחוק האריזות](#) לדווח לגוף הממשלתי האחראי עליהם בלבד, במקרה זה למשרד לאיכות הסביבה והתכנון המרחבי (Ministry of the Environment and Spatial Planning). דיווח זה נעשה באופן רבעוני ועל פיו המשרד מחשב את נתחי השוק של ה-PROs. נתחי השוק מחושבים על פי ארבע קטגוריות של אריזות (נייר, זכוכית, מעורב (פלסטיק ומתכת) ועץ). נתונים אלה, המחושבים על פי נוסחה ייעודית שמפורטת [בנספח 4 לחוק](#) (כלל פסולת האריזות שדווחה על ידי PRO פרטני בקטגוריה מסוימת חלקי כלל פסולת האריזות שדווחה על ידי כלל ה-PROs בקטגוריה מסוימת), משמשים את המשרד לקביעת חובות שיעורי פסולת האריזות אותם על כל PRO לנהל (כלומר לאסוף ולמחזר) לתקופה של שלושה חודשים (כלומר, עד תקופת החישוב הבאה).

להלן נתוני נתח השוק העדכניים עבור התקופה של החודשים אפריל, מאי ויוני 2024 (ללא הבחנה בין פסולת מהמגזר הביתי או המסחרי):²³

Slopak	Recikel	Interzero	Surovina	Embakom	Dinos	
12.37%	24.18%	10.05%	25.00%	6.88%	21.52%	נייר
34.39%	34.89%	5.11%	11.97%	6.11%	7.53%	זכוכית
20.81%	31.71%	7.81%	19.27%	2.55%	17.85%	מעורב
13.48%	8.67%	8.49%	20.68%	4.24%	44.44%	עץ

טבלה 6 נתח שוק של גופים מוכרים אפריל, מאי, יוני 2024

נתונים אלה מרמזים על תחרות מסוימת בשוק ניהול פסולת האריזות בסלובניה, כאשר חברות שונות מהוות את החברה בעלת נתח השוק הגדול ביותר כמעט בכל קטגוריה וכן, נתח של אף חברה אינו עולה על 25%-44% בתוך קטגוריה פרטנית. בנוסף, רשות התחרות הסלובנית מנטרת אחר קיום התנאים לתחרות בשוק זה ופועלת בהתאם כאשר קיים חשד להתנהגות אנטי-תחרותית. לדוגמה, בשנת 2020, רשות התחרות הסלובנית מצאה כי Dinos, Surovina ו-Recikel פעלו באופן הנוגד את חוקי התחרות של האיחוד האירופי על מנת לסלק את המתחרה Interzero מהשוק. רשות התחרות קבעה כי על שלושת החברות לשלם קנס בגובה של עד 10% מהמחזור השנתי שלהן ולהפסיק את הפעלות הלא-חוקיות שלהן.^{24,25}

²³ Urdani List. 820. Sklep o določitvi deležev odpadne embalaže za april, maj in junij 2024, stran 2183
²⁴ Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence. Agencija je izdala odločbo v zadevi omejevalnega sporazuma na področju ravnanja z odpadno embalažo (2020)
²⁵ 24UR. AVK: Surovina, Dinos, Salomon in Recikel so se kartelno dogovarjali (2020)

המנגנון הכלכלי של מערכי האיסוף

החקיקה בסלובניה מחייבת כל יצרן לדאוג לאיסוף הפסולת שהוא משחרר לשוק, או לדאוג לאיסוף זה באמצעות חברות ב-PRO, לצורך מילוי חובת אחריות היצרן המורחבת (EPR) שלו. במערכת זו, ה-PROs אחראיים על ניהול הפסולת, שמגיעה למרכזי איסוף ייעודיים שלהם על ידי קבלני איסוף של העירויות:²⁶

- עבור פסולת ביתית, האיסוף נעשה על ידי קבלני איסוף ששוכרות העירויות, לרוב מהבתים עצמם (door-to-door). קבלני האיסוף מעבירים את הפסולת ל-PROs ללא תשלום.

- עבור פסולת עסקית, האיסוף נעשה על ידי 71 קבלני איסוף ששוכרים ה-PROs ברחבי המדינה.

בשני המקרים, ה-PROs אוספות שיעור פסולת בהתאם לנתח השוק שלהן והמיון הפסולת למחזור נעשה במרכזי האיסוף הייעודיים של כל PRO.²⁷

המיון של מערך האיסוף הביתי מגיע בפועל ברובו ממשקי הבית עצמם, באמצעות תשלום מיסים עירוניים. בדו"ח משנת 2015, בית המשפט לראיית חשבון (Court of Audit), האחראי על ביקורות הנוגעות לכספי ציבור בסלובניה,²⁸ הצביע על כך שסלובניה היא המדינה היחידה באיחוד האירופי שבה כל העלויות הקשורות לאיסוף פסולת אריזות עירונית בתוכניות EPR מכוסות על ידי משקי בית, ולא במימון משותף או מלא של ה-PROs. חוק הגנת הסביבה החדש של המדינה (ZVO-2) שעבר בחודש מרץ 2022 (ונמצא כעת תחת בחינה משפטית) כולל סעיפים המחייבים את ה-PRO האחראי לכסות את כל עלויות האיסוף והטיפול בפסולת בעצמו, אך כאמור, על חשבון התחרות בשוק.²⁹

נכון להיום, משקי הבית עדיין נושאים ברוב העלויות המכסות ניהול פסולת אריזות עירונית – כ-60%-75%, על פי ניתוח של המכון לשירותים ציבוריים ("Inštitut za javne službe") של סלובניה. עלויות אלו מכסות את התשתית וכוח העבודה הדרושים לאיסוף פסולת האריזות מפחים ייעודיים במערכת ה-door-to-door הסלובנית. יתר העלויות (-40% 35%), הכוללות איסוף מקבלנים ומיון וסילוק סופי המתבצע במרכזי האיסוף, מכוסות על ידי ה-PROs עצמן (או ליתר דיוק, על ידי היצרנים המממנים את ה-PROs). יצוין, כי הדירקטיבה האירופית קובעת כי על ה-PROs ליטול את מרבית העלויות במערך עד לחודש ינואר 2023, דבר שאינו מתבצע בסלובניה כיום. בנוסף, יש לציין כי העלויות עבור ההתקשרות ותפעול המערך במרבית ה-PROs בסלובניה אינן שקופות, כתוצאה מחקיקה שאינה ברורה ואי-הקמת גוף אחראי מתאם.³⁰

²⁶ [Slovak. Packaging waste](#)

²⁷ [Slovak. Packaging waste](#)

²⁸ [Court of Audit. ABOUT US](#)

²⁹ [European Data Journalism Network. Slovenia risks EU fines while the new EPR regulation is under constitutional review \(2023\)](#)

³⁰ [European Data Journalism Network. Slovenia risks EU fines while the new EPR regulation is under constitutional review \(2023\)](#)

חוסר השקיפות בנתונים אינו מאפשר סקירה עדכנית של ההוצאות וההכנסות של ה-PROs בסלובניה, למעט עבור שנת 2012, אז בית המשפט לראיית חשבון העריך את גובה הכספים העוברים במערכת באופן הבא (נכון להיום, לא חל שינוי במבנה המערכת ביחס לשנת 2012, לפחות עד להסדרת המשפטית העתידית של החקיקה החדשה):³¹

- הוצאות ה-PROs – ניהול פסולת אריזות לאחר קבלתה מקבלני האיסוף העירוניים (מימון 40-35% ממערך האיסוף הביתי); תשלום עבור ההתקשרות עם קבלני האיסוף עבור פסולת עסקית.
- הוצאות משקי הבית – מימון בגובה 70-65% ממערך האיסוף הביתי.
- הכנסות ה-PROs – קבלת דמי התקשרות מיצרנים; מכירת פסולת האריזות לאחר תהליך האיסוף והמימון במרכזי האיסוף.

פינלנד

בסיס חוקי של ניהול פסולת

הבסיס החוקי של ניהול פסולת האריזות בפינלנד הוא "חוק הפסולת" ([The Waste Act](#)) משנת 2011, הקובע כי חברות הנושאות באחריות יצרן אחראיות לניהול הפסולת של המוצרים שהן מוציאות לשוק. אחריות היצרן חלה על יצרני מוצרים, יבואנים, מוכרים מרחוק (remote sellers) ואורזים (packers). בנוסף לחוק זה, בפינלנד קיים **צו ייעודי לפסולת אריזות** ([Decree of the Government packaging and packaging waste](#)) משנת 2021, אשר מסדיר את נושאי האיסוף הנפרד, השימוש החוזר, המחזור (לרבות יעדי מחזור) וניהול הפסולת. יצוין, כי יעדי המחזור בצו זה אינם מבחינים בין פסולת אריזות שמקורה במגזר הביתי למגזר המסחרי.

סעיף 22 לחוק הפסולת קובע כי משרד הסביבה הוא המשרד הממשלתי האחראי על נושא הפסולת בפינלנד, בעוד ש"המרכזים לפיתוח הכלכלה, התחבורה ואיכות הסביבה" (The Centres for Economic Development, Transport and the Environment) ידאגו ליישומם בפועל. בפרט, "המרכז לפיתוח הכלכלה, התחבורה ואיכות הסביבה של פירקנמה" (Pirkanmaa; להלן: "המרכז") ישמש כסמכות הלאומית לקידום נושא אחריות היצרן. יצוין, כי בפועל, בפינלנד פועלים בסך הכול 15 מרכזים מסוג זה, שמטרתם המוצהרת היא לקדם תחרותיות אזורית, רווחה ופיתוח בר קיימא ולבלום שינויי אקלים. המרכזים פועלים תחת משרד התעסוקה והכלכלה והמרכז של מחוז פירקנמה אחראי על החברות המתפעלות את מערך האיסוף.³²

סעיף 62 לחוק הפסולת קובע כי על מנת לעמוד בדרישות אחריות היצרן, על כל יצרן להצטרף ל"ארגון אחריות יצרן" (PRO) מוכר, הנמצא במאגר היצרנים של המרכז, או להקים ארגון מסוג זה בעצמו, יחד עם יצרנים נוספים. סעיף 63 מפרט את תחומי אחריותו של ה-PRO, אשר יהיה **ארגון ללא מטרת רווח**, שמטרתו היא לבצע את חובות אחריות היצרן של יצרנים שהצטרפו אליו. בארגון זה, החובות יחולקו שווה בשווה בין היצרנים, תוך התחשבות באופי והיקף הפעילות, ובאופן כזה שיימנע חסמי סחר או עיוות תחרות. חובות היצרנים בעניין שמירת רשומות ושקיפות יהיו מקלות יותר

³¹ [European Data Journalism Network. Slovenia risks EU fines while the new EPR regulation is under constitutional review \(2023\)](#)
³² [Finlex. Waste Act](#)

(ההקלות הפרטניות לא אותרו) עבור יצרנים המוציאים לשוק כמויות קטנות של מוצרים בלבד. ארגון אחריות היצרן ינהל מאגר עדכני וזמין לציבור של בעליו וכן של היצרנים שהעבירו את אחריות היצרן שלהם לארגון.³³

נתונים כלליים על שוק האריזות

- היקף שוק האריזות בשנת 2021 בפינלנד עמד על **879.6 אלף טון**, בשנים 2010-2019 היקף האריזות עמד על כ- 720 אלף טון, אך בשנת 2020 חלה עלייה חדה ודווח על 870 אלף טון.
- שיעור המחזור בשנת 2021 עבור כלל האריזות עמד על **57.7%**.³⁴ שיעור המחזור שמר על סטטיות במהלך השנים.
- אוכלוסיית פינלנד בשנת 2021 מנתה 5.5 מיליון נפשות.³⁵

המנגנון התפעולי של מערכי האיסוף

בפינלנד, כמעט כל המוצרים היוצאים לשוק הם בעלי אריזות המכוסות באחריות יצרן. בפרט, מדובר באריזות העשויות מנייר וקרטון, זכוכית, מתכת, פלסטיק ועץ. אחריות היצרן של ניהול הפסולת חלה על כל החברות הרשומות במאגר היצרנים, המוציאות אריזות לשוק, ובתוך כך: יצרנים, יבואנים ו"מוכרים מרחוק" (remote sellers) – חברות זרות שמוכרות מוצרים מרחוק ישירות למשתמשים פנייים.³⁶

כאמור, החקיקה הפינית מחייבת כל יצרן להצטרף ל-PRO מוכר או להקים אחד בעצמו. **עד לשנת 2024, חברות שחלה עליהן אחריות יצרן מורחבת בפינלנד נהגו לחתום על הסכמים עם PROs שונים שהיוו חברות פרטיות בכל סוג אריזה.** כלומר, יצרן או יבואן היה רשאי לחתום על הסכם עם PRO מסוים עבור איסוף אריזות נייר וקרטון ועם PRO אחר עבור אריזות פלסטיק. בנוסף, בפרובינציה האוטונומית Åland פעל PRO יחיד שהיה אחראי על כל סוגי האריזות. עם זאת, בחודש יולי 2021, תיקון לחוק הפסולת קבע כי על כל ה-PROs האחראיים על סוגי פסולת אריזות מסוימת **להתאחד** וליצור PROs האחראיים על כל סוגי האריזות עד לשנת 2025. כמו כן, התיקון קבע כי על PRO להיות חברות ללא מטרת רווח, בבעלות מלאה של גופי התעשייה והמסחר בפינלנד.³⁷ על כן, **כיום, בפינלנד פועלים שני PROs גדולים המתחרים באותו מרחב גיאוגרפי ובאותם סוגי אריזות.**

הגוף המתאם האחראי על שני ה-PROs הללו, RINKI Oy, נמצא בבעלות מלאה של מספר איגודי תעשייה ומסחר בפינלנד, לרבות The Finnish Grocery Trade Association ו-The Finnish Food and Drink Industries' Federation. תחומי האחריות של RINKI כוללים:³⁸

- גוף מתאם בין שני ה-PROs המתחרים.
- הפעלת רשת מרכזי איסוף (מתקני מיון = eco-points) לפסולת אריזה ביתית.

³³ [Finlex. Waste Act](#)

³⁴ [Eurostat. Packaging waste by waste management operations](#)

³⁵ [The World Bank. Population, total – Finland](#)

³⁶ [ELY Center. Tuottajavastuu](#)

³⁷ [Ministry of the Environment. The extensive reform of the Waste Act enters into force on July 19](#)

³⁸ [RINKI. What does RINKI do?](#)

- ניהול מרשם של חברות שהצטרפו לאיגודי יצרנים.
- איסוף מידע על מספרי אריזות מיצרנים המוציאים אריזות לשוק ומעיריות.
- ניהול סטטיסטיקות איסוף ומחזור פסולת אריזות.
- מתן מידע באשר למיון ומחזור לצרכנים.

במנגנון זה, ה-PROs אחראים בשם היצרנים על ארגון ניהול פסולת האריזות, הרשויות המקומיות ובתי העסק מתקשרים עם קבלני הפינוי לתפעול הפינוי, וה-PROs משפים אותם על כך. אך אחריות זו אינה כוללת את הובלת הפסולת עצמה, המתבצעת על ידי חברות פרטיות ייעודיות, ששוכרות העיריות והחברות הפרטיות במגזר העסקי. כלומר, ה-PROs נדרשים לארגן איסוף נקודתי של פסולת אריזות ביתית וכן נקודות קליטה עבור פסולת אריזות מסחרית ולפסולת אריזה שנאספת מדלת לדלת ממשקי בית, אך האיסוף עצמו אינו נעשה על ידן. על פי דירקטיבת הפסולת של האיחוד האירופי (2018/851), על היצרנים (או במקרה הזה, ה-PROs המייצגים אותם, לשלם לפחות 80% מהעלויות של מערך האיסוף, ההובלה והמיון. על פי חוק הפסולת המתוקן משנת 2021, המנגנון התפעולי מתבצע באופן הבא:³⁹

- **עבור פסולת ביתית** – העיריות אחראיות על ארגון האיסוף מדלת לדלת ממשקי בית באמצעות חברות קבלניות, בעוד שה-PROs אחראיים על רוב עלויות איסוף הפסולת של העירייה ודואגים לניהול ומחזור של פסולת אריזות מסוגים שונים במרכזי האיסוף. סעיף 49b לחוק הפסולת המעודכן של פינלנד קובע את מנגנון הפיצוי של העיריות. לפי סעיף זה, על כל PRO להגיע להסכם על גובה הפיצוי עבור כל סוג פסולת אריזות. על הפיצוי להיות "על בסיס שוויוני ככל הניתן, תוך התחשבות בכמות פסולת האריזות שנאספה ובתנאים האזוריים המשפיעים על יעילות האיסוף". בנוסף, החוק חוזר על דרישת הדירקטיבה האירופית שהפיצוי יהיה לפחות בגובה 80% מסכום ניהול מערך האיסוף, הכולל את האלמנטים הבא:

○ איסוף נפרד של פסולת אריזות ממשקי בית.

○ קליטה אזורית של פסולת אריזות, המאורגנת על ידי ה-PROs בשם היצרנים.

סעיף 49c לחוק קובע את התמריצים להגעה להסכם מסוג זה בין ה-PROs לעיריות. על פי סעיף זה, אם ההסכם האמור לא מושג, ה-PROs רשאים ליזום גישור של משרד הסביבה. על המשרד להתייעץ מיידית עם שני הצדדים ולהציע הסדר. אם לא הושגה הסכמה בתוך שישה חודשים מיום ההודעה שיזמה את הגישור, על ה-PROs לארגן איסוף נפרד של פסולת אריזות מנכסי מגורים ללא תשלום, החל משלוש שנים מתום המועד לגישור. בתקופת המעבר, על העיריות לארגן בעצמן את האיסוף הנפרד של פסולת האריזות, כאשר על ה-PROs לפצות עיריות בגין האיסוף בהתאם להסכם העדכני ביותר שהושג ביניהם לבין העיריות, גם אם הוא אינו נמצא יותר בתוקף. עם זאת, החוק קובע כי ניתן לשנות את גובה הפיצוי עקב שינוי מהותי בנסיבות (בחוק לא אותר פירוט נוסף בהקשר זה).

³⁹ [European Environment Agency. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste: Finland \(June 2022\)](#)

- **עבור פסולת מסחרית – על החברות המסחריות השונות לשלם ולארגן בעצמן את הובלת פסולת האריזה שלהן לנקודות הקבלה המופעלת על ידי ה-PROs.**

יצוין, כי נתוני האיסוף והמחזור של Eurostat ו-RINKI הגוף המתאם (האחראית על האיסוף הסטטיסטי בפינלנד) עדכניים לשנת 2021 ו-2020 בהתאמה בלבד,⁴⁰ ועל כן לא ניתן להעריך נכון להיום את ההשפעה של הרפורמה של שנת 2021 על נושאים אלה. בנוסף, בניגוד לממצאים באוסטריה ובסלובניה, הנתונים הסטטיסטיים בפינלנד אינם כוללים הפרדה בין שני ה-PROs הפועלים כיום במערך, ועל כן לא ניתן להעריך את נתח השוק שלהם. עם זאת, נתוני חברות בארגון, המסופקים על ידי שני ה-PROs עצמם, עשויים להצביע על תחרות מסוימת בשוק, כאשר FPP עובדת עם כ-4,700 חברות ו-Sumi Oy עובדת עם כ-4,000 חברות (חברה רשאית לחתום על חוזה העברת אחריות יצרן רק עם PRO אחד).^{41,42}

המנגנון הכלכלי של מערכי האיסוף

כאמור, PROs בפינלנד אחראיים על ניהול פסולת אריזות ומרכזי איסוף ומיון. על כל חברה שחלה עליה אחריות יצרן מורחבת להירשם במאגר היצרנים של הגוף המתאם ולבחור PRO בלעדי מבין שתי חברות מתחרות. ההרשמה למאגר של הגוף המתאם כיום היא בחינם, אך עד שנת 2023 היא נדרש תשלום דמי הרשמה חד-פעמיים בסך כ-50 אירו.

חוזה בין חברה ל-PRO מסוים נחתם באישור הגוף המתאם, והוא מכסה מחזור אריזות ביתיות ומסחריות שחברות מוציאות לשוק, וכן איסוף פסולת אריזות ביתיות בלבד. עבור איסוף פסולת אריזות מסחריות, על בתי העסק לשלם ולארגן בעצמן את ההובלה של את פסולת האריזה מהשטח שלהן לנקודות קבלה או ישירות למפעלי המחזור בהסכמה מראש איתם.

כל PRO מתמחר בעצמו את דמי המחזור עבור כל סוג פסולת אריזה. זאת, בנוסף לדמי הרשמה חד-פעמיים (רק ב-Sumi Oy) ודמי שירות (שנתיים). בנוסף, קיים קנס כספי (כ-1% מדמי השירות של ה-PRO הרלוונטי) עבור דיווח מאוחר של מספר האריזות שהוצאו לשוק על ידי החברה לגוף המתאם.

מהשוואת התמחור של שני ה-PROs, עולות התובנות הבאות:

- דמי המחזור (לטון) ב-FPP נמוכים יותר ביחס ל-Sumi Oy בכל סוגי האריזות.
- דמי השירות תלויים בכמות פסולת האריזות שהחברה הוציאה לשוק בשנה (בטון). דמי השירות של FPP נמוכים יותר ביחס לדמי השירות של Sumi Oy (1.2 אירו לטון לעומת 1.9 אירו לטון).
- תשלום דמי השירות המינימלי והמקסימלי ב-FPP גבוה יותר ביחס ל-Sumi Oy (100 אירו לשנה לעומת 79 אירו לשנה, ו-4,500 אירו לשנה לעומת 3,990 אירו לשנה, בהתאמה).
- חברות ב-FPP אינה כוללת דמי רישום, בעוד שחברות ב-Sumi Oy כוללת דמי רישום חד-פעמיים בסך 49 אירו.
- הקנס הכספי זהה בשני ה-PROs, אך הוא מושפע מדמי השירות השנתיים שכל חברה משלמת ל-PRO.

⁴⁰ [RINKI. Packaging statistics](#)

⁴¹ [Suomen Pakkaustuottajat Oy. Why choose FPP as your producer responsibility organisation?](#)

⁴² [Sumi Oy. Sumi Oy](#)

חברת-העל המתאמת של המערך (RINKI) (ללא מטרות רווח) –

ממומנת באופן מלא על ידי איגודי התעשייה והמסחר המשמשים בבעלים שלה, לצרכי תפעול מרכזי איסוף לפסולת ביתית, תיאום בין PROs, חינוך צרכנים, ניהול מאגר יצרנים ויבואנים וניהול סטטיסטיקות איסוף ומחזור.

איסוף כספים (דמי מחזור) מהחברות הרשומות במאגר בהתאם לשייכות ה-PRO שלהן ונתוני האריזות שהם שולחים באופן שנתי, וחלוקתם לכל PRO בהתאם לנתונים שהתקבלו.

PROs (ללא מטרות רווח) –

על פי הדירקטיבה האירופית וחוק הפסולת המעודכן של פינלנד משנת 2021, על ה-PROs לממן את מרבית עלויות מערך איסוף פסולת האריזות הביתית שמפעילות העיריות (לפחות 80%), בהתאם לחוזה שהם חותמים עליו עם העיריות. יצוין, כי עלויות אלו עשויות להיות ממומנות בפועל על ידי משקי הבית עצמם, כאשר הן מגולמות הן במיסים (החלק של העיריות) והן במחירי המוצרים עצמם (החלק של היצרנים).⁴³

ניהול הפסולת שנאספה במרכזי האיסוף ונקודות הקבלה.

קבלת דמי השירות והרישום (אם ישנם) ישירות מהחברות וקבלת החזר עבור הכנסות ממחזור מהגוף המתאם בהתאם לנתונים ששלחו החברות הרשומות.

חברות בעלות אחריות יצרן מורחבת –

תשלום דמי שירות שנתיים בהתאם ל-PRO הנבחר.

תשלום דמי מחזור בהתאם ל-PRO הנבחר, כתלות בכמות וסוג פסולת האריזות שהחברה הוציאה לשוק בשנה האחרונה.

המגזר המסחרי – מימון מלא של איסוף פסולת האריזות עד לנקודות קבלה ייעודיות.

⁴³ [Ministry of the Environment. Evaluation of the effects of separate collection options for residential waste \(2020\)](#)

חלופות ליישום פתיחת שוק האריזות לפעילות של ריבוי גופים

הצעה: הצוות הבין-משרדי לעניין תחרות בשוק האריזות בחן את מודלים וסכמות שונות לכניסת תחרות תוך התחשבות בעקרונות הבאים: פתיחת שוק האריזות לפעילות של ריבוי גופים מחייבת בחינה והערכות מקדימה, תוך מתן מענה לסוגיות הבאות:

(1) התועלת הכלכלית.

(2) המשמעות החוקית.

כמו כן יש לוודא כי מתקיימים תנאי תחרות הוגנים בין הגופים.

עקרונות בבסיס החלופות המובאות

בבסיס החלופות המובאות להלן עמדו מספר עקרונות:

(1) יש להתאים את החלופות למאפייני שוק האריזות הקיימים

כאמור לעיל, חוק האריזות מחלק את שוק הטיפול באריזות לשני מגזרים – המגזר הביתי והמגזר העסקי. כמו כן, מחלק החוק את המגזר הביתי לשני מקטעים – מקטע המימון ומקטע הטיפול – כשבתווך ביניהם פועל הגוף המוכר (במגזר העסקי לא קיימת חובת מימון).

על מנת לשמור על הוודאות של הגופים השונים הפועלים במקטעים אלה, ביניהן הרשויות המקומיות, מפעלי מיחזור, קבלני איסוף וכדומה, וכן על מנת לשמור על אמון הציבור שהורגל זה מספר שנים למחזור אריזות באמצעות מיכלי אצירה ייעודיים – ראוי כי החלופות לשילוב תחרות בשוק זה – יותאמו למבנה השוק הקיים.

(2) יתרונות התחרות בתחום האריזות

הכנסת תחרות לתחום מיחזור האריזות, ככל שתוסדר בצורה נכונה, תוכל לתמרץ התייעלות וחדשנות בשוק, לייעל את האופן בו תהליך האיסוף והמיחזור מתבצע בפועל, לטייב את השירות ליצרנים וליבואנים, להעלות את הכמויות הנאספות ולמקסם את הרווחה המצרפית ומימוש תכליות המשטר הרגולטורי.

בנוסף, מהניסיון המוכר בשוק הישראלי, קיומו של גוף מוכר יחיד – במיוחד גוף מוכר המוחזק בידי חברות שבחלקן מתחרות זו בזו – מעלה חששות אינהרנטיים לפגיעה בתחרות בין היצרנים והיבואנים עצמם, ובכלל כך חשש לפיו המחזיקים בגוף המוכר יעשו בו שימוש כדי לפגוע ביצרנים ויבואנים מתחרים שנדרשים לקבל ממנו שירות. מימוש חששות אלו עלול להביא להפחתת התחרות ביחס למוצרים שאותם מוכרים היצרנים והיבואנים, כגון מוצרי המזון הנאדחים ולהעלות את יוקר המחיה שבו נושא הציבור. על מנת לצמצם חששות אלו (הגם שלא ניתן להפיגם לחלוטין), נדרשים פיקוח ורגולציה נרחבים. מטבע הדברים, רגולציה כבדה שפוגעת בגמישות של הגוף לשנות את סך דמי הטיפול שהוא גובה או לכלול בו רכיב קבוע ועוד, כרוכה בעלויות רבות שמושגות בסופו של דבר על כלל ציבור הצרכנים, ופוגעת ביכולת של גופים מוכרים להתייעל.

(3) מודלים שונים לשילוב תחרות

ככלל, אופי התחרות משתנה בהתאם למקטע הספציפי בו הוא משולב -

א. **תחרות במקטע המימון** – במקטע זה התחרות בין הגופים המוכרים היא על ליבם של היצרנים והיבואנים, אולם רק בהיבטים שאינם נוגעים לעלויות הטיפול – עלויות אדמיניסטרטיביות, קלות העברת הדיווחים, שירות לקוחות וכדומה.

ב. **תחרות במקטע הטיפול** – במקטע זה התחרות בין הגופים המוכרים היא על ליבן של הרשויות. תחרות זו יכולה להתמקד בפן הכספי בלבד – הוזלת עלויות האיסוף והמיחזור, או גם בפן השירות – ייעול האיסוף והמיחזור, מתן שירות נוסף מעבר לשירות המינימאלי שהגדיר המנהל.

בכל אחד מהמקטעים האמורים ניתן לבחור באחד משני מודלים תחרותיים -

א. **תחרות בתוך השוק** – מתן אפשרות למספר גופים שונים לפעול במקביל במקטע הרלוונטי ולהתחרות על אותם לקוחות.

ב. **תחרות על השוק** – מתן אפשרות לגוף יחיד לפעול במקטע הרלוונטי במהלך תקופה נתונה, או לחלק אותו מראש בין מספר גופים (למשל ביחס לגופים המוכרים - לחלק אותם לפי סוגי חומרים למיחזור, או לפי אזורים גאוגרפיים לטיפול), אולם לבצע הליכים תחרותיים עתיים לבחירת אותו/ם גוף/ים.

יצוין כי מבדיקת הצוות עלה כי כ-70-80% מהעלויות בתחום הן במקטע הטיפול, וכ-20-30% מהעלויות הן עלויות אדמיניסטרטיביות. לכן על פני הדברים, לתחרות במקטע הטיפול יש פוטנציאל גבוה יותר להביא להתייעלות.

דוגמאות למודלים

על בסיס העקרונות והמודלים השונים לשילוב תחרות בין גופים מוכרים ולתפקידי הגוף המתאם שהוצגו לעיל, להלן שלוש דוגמאות למודלים אפשריים מבין מספר מודלים. הצוות לא דווקא ממליץ על אחד משלושת המודלים האפשריים אלא מביא אותם כדוגמה לכיווני עבודה.

להלן מספר מודלים אפשריים לשילוב תחרות בתוך השוק בתחום האריזות:

מודל ראשון – תחרות על השוק במקטע הטיפול ותחרות בתוך השוק במקטע המימון

מטרתו של מודל זה לאפשר התייעלות בשני המקטעים – של הטיפול ושל המימון – יכניס תחרות על המחיר, יבטיח סטנדרטים של איכות השירות עבור הרשויות ותחרות על האיכות עבור היצרנים והיבואנים. התייעלות זו אף עשויה לאפשר הרחבת ההשתתפות של יצרנים ויבואנים במימון הטיפול והרחבת היקף האיסוף והטיפול, בהתאם ליעדי המיחזור שייקבעו:

(1) מקטע הטיפול – תחרות על השוק

במקטע הטיפול, כל רשות (או קבוצת רשויות) תבצע מכרז עצמאי לבחירת גוף מוכר שיהיה אמון על הטיפול בפסולת האריזות בתחומה לפרק זמן שיוגדר מראש (לדוגמה – חמש שנים). המכרז יכלול את תנאי הטיפול שתקבע הרשות בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה – תדירות איסוף, נגישות משקי בית למכלי אצירה וכדומה. כל גוף שירצה יוכל לגשת למכרזים האמורים, והגוף שיזכה יהיה הגוף שיציע את ההצעה הזולה ביותר.

במידת הצורך, ניתן יהיה לקבוע תנאי סף מינימליים לגופים המתמודדים, או דרישה לערבות בנקאית, על מנת לוודא כי הם יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם לפי ההצעות שיגישו. מאחר שכל העיריות יקבלו מימון מלא עבור ההצעות הזוכות (כמפורט בפסקה הבאה), רשויות לא ייפגעו גם במצב בו העלות שלהן יותר גבוהה.

(2) הגוף המתאם

לאחר ביצוע המכרזים, הגוף המתאם יקבל את המידע לגבי העלות הכוללת של ההצעות הזוכות במכרזים, יגזור עלות טיפול לפי חומר, ויוסיף עלויות רוחביות כגון הסברה ועלויות נלוות ככל שישנן, שעל ביצוען הגוף המתאם אחראי. כל גוף מוכר שפעיל במקטע המימון יצטרך לדווח לגוף המתאם עבור כל לקוח (יצרן ויבואן) את כמות האריזות שלו, בחלוקה לסוגי חומרים, ולשלם את עלויות הטיפול בהתאם. הגוף המתאם יחלק את הכסף בין הגופים שזכו במכרזים של הרשויות בהתאם להצעות שהם הגישו במכרזים.

הגוף המתאם יכול להיות או הרגולטור או גוף פרטי שייבחר במכרז באופן עתי (כלומר במודל של תחרות על השוק), וה-PROs יוכלו להחליפו כרצונם.

(3) מקטע המימון - תחרות בתוך השוק

במקטע המימון יצרנים ויבואנים יידרשו להתקשר עם גוף מוכר – לפי בחירתם - לצורך עמידה ביעדי המיחזור. הגוף המוכר יגבה מכל לקוח שהתקשר איתו (יצרן ויבואן) את עלות הטיפול לפי התעריף שנקבע על ידי הגוף המתאם, בהתאם לכמויות הפסולת עליהן דיווח כל לקוח, ויוסיף לכך תשלום עבור שירות הדיווח והגבייה עבור אותו לקוח. את עלויות הטיפול יעביר לגוף המתאם ואת התשלום עבור השירות ישאיר אצלו. כלומר, קיימת הפרדה בין דמי הטיפול ודמי הרישום.

כאמור לעיל, התחרות בין הגופים המוכרים במקטע זה תתמקד בייעול שירותי המטה הניתנים ליצרנים וליבואנים – הפחתת עלויות אדמיניסטרטיביות, הקלה על חובות דיווח, שירות לקוחות ועוד. היא צפויה להוזיל את השירות (עלויות העברת הדווח והתשלום) ולשפר את איכותו עבור היצרנים והיבואנים. בנוסף, המודל יאפשר כניסה של גורמים שאינם בהכרח מוחזקים בידי יצרנים ויבואנים ומשכך יסייע למתחרים של אותם גופים להימנע מהעברת מידע עסקי רגיש לגוף שמוחזק על ידי מתחריהם.

מודל שני - תחרות בתוך השוק במקטע התפעול – חלופת "ערך הפסולת"

מטרתו של מודל זה היא לאפשר לרשויות לקבל תמורה עבור תפעול מערך האיסוף והפינוי בהתאם להגעה ליעדים. החלופה מאפשרת לגוף המתאם לפעול כמסלקה ולהתחיל את מנגנון העברת התשלומים עם ההגעה ליעדי המחזור, באופן שיתמרץ את כל בעלי העניין (רשויות, מפעלי מיון ומפעלי מחזור) בשרשרת עבור מחזור חומרים. יחד עם זאת, רשויות שיבחרו בכך יוכלו להתקשר עם גוף ברירת מחדל, שיבחר בהליך תחרותי ויקבל את מימונו מהגוף המתאם.

(1) מקטע הטיפול – תחרות בתוך השוק

הרשויות הן "בעלות הפסולת" ולכן ינהלו בעצמן את מערך האיסוף והפינוי. יבצעו מכרז תחרותי לבחירת קבלני פינוי או לחילופין יבצעו זאת בעצמן. לאחר מכן, הרשויות יקיימו הליך תחרותי לבחירת מתקן המיון אליו ישלחו את הפסולת המופרדת. התקשרות ישירה זו, תאפשר לרשויות לנהל מו"מ בהתאם לכלכליות החומרים הניתנים למחזור המגיעים מתחומי הרשות. הפרדה איכותית תעלה את ערך הפסולת, ותהווה תמריץ לרשויות. הליך זה אינו זר להן, כיוון שמרבית הרשויות מנהלות התקשרויות מסוג זה בתפעול מערך הפסולת הכללי שברשותן, אך על זרם זה תהיה חובת מיון בקו יבש, כדי לשמר את איכות החומרים. הרשויות יתומצו בהגעה ליעדי איסוף שנקבעו, או מעבר לכך. בשלב הבא, לאחר מיון הפסולת, מפעלי המיון ימכרו את החומר למחזור או יעבירו למחזור בארץ או בחו"ל. מפעלי המיון יתומצו כלכלית (בשולי הרווח) בעבור הגעה ליעדי מחזור (מכירה או העברה למפעלי מחזור מוכרים).

(2) תפקיד הגוף המתאם בחלופה זו –

בחלופה זו תפקיד הגוף המתאם רחב ויכול: בקרה על רישום יצרנים ויבואנים, איסוף נתונים ובקרה על הדיווחים מיצרנים ויבואנים, איסוף דיווחים מכל שלבי שרשרת התפעול, הפעלת מסלקה אשר תאגד את התשלום מכלל היצרנים והיבואנים ותעביר את התשלום כאמור בסעיף 1, ובהתאם להגעה ליעדי האיסוף. עודפי תקציב הגוף המתאם יופנו להסברה, השקעה בשוק המחזור וייעול תהליכי השימוש בחומר ממוחזר.

(3) מקטע המימון – ללא תחרות

הגוף המתאם יקבע את רכיב התשלום עבור כל סוג אריזה, בהתאם למימון הנדרש בשרשרת התפעול. תוך שמירה על ערך תשלום סביר. היצרנים והיבואנים המחוייבים בהתאם לחוק, יעבירו את התשלום לגוף המתאם, שבאחריותו לחלק את המימון במקטע התפעול. בשלב ראשון ליישום מודל זה התעריף יקבע בהתאם לתעריף הקיים בעת הקמת הגוף המתאם.

מודל שלישי – תחרות במקטע המימון - וחלוקה גיאוגרפית של מקטע הטיפול

הגופים מתחרים על יצרנים ויבואנים עימם תתקיים ההתקשרות, מספר היצרנים וגודלם בשוק. גופים מוכרים מוגרלים לאזור מסוים על פי נתח השוק שלהם. הגופים מחויבים לתת שירות לרשויות באזור, אך מנהלים מו"מ על תנאי השירות שינתנו ועלותם. אוסטריה וגרמניה הן דוגמאות למודל זה.

(1) מקטע הטיפול – תחרות על השוק או הגרלה

במודל זה מקטע הטיפול מתחלק גיאוגרפית בין הגופים המוכרים. מודל זה מבחין בין רשויות הממוקמות במרכז הארץ ובין רשויות הממוקמות בפריפריה, ויתכן שרשויות שונות יקבלו סטנדרט שירות שונה בהתאם לכמות האוכלוסייה וצפיפותה. אפשרות ראשונה היא שהמדינה תחולק למספר אזורים. הגופים המוכרים יתחרו על אזור מרכז הארץ, בו מרוכזת מרבית האוכלוסייה וכן עלויות השינוע מוערכות כזולות יותר. על מנת לא לאפשר cherry picking של אזורים, הגופים המוכרים יהיו מחויבים להתחרות נוספים, ובמידת הצורך הגוף המתאם יקבע את זהות הגוף המוכר באזור מסוים.

אפשרות שניה היא שהמדינה תחולק על בסיס אשכולות מאוזנים (בין ישובים בעלי מדרג גבוה ונמוך ובין רשויות מרוכזות ומפוזרות), ולא על-פי אזורים גיאוגרפים בהכרח. במידה והאשכולות יהיו מאוזנים התחרות תתבטא בצורה פחותה ברכיב התפעולי, ותוכל גם להתקיים הגרלה, כפי שנהוג בגרמניה ובאוסטריה.

(2) תפקיד הגוף המתאם –

בחלופה זו עיקר תפקיד הגוף המתאם יהיה בדיקת הדיווחים של הגופים המוכרים, בקרה על תפקודם של הגופים המוכרים וההגעה ליעדים. במידה ולא יהיה איזון בין מספר היצרנים והיבואנים שהתקשרו עם גוף מוכר ובין כמות הפסולת הנאספת במסגרת הרשויות איתן חתם הגוף המוכר, הגוף המתאם יתפקד כמקדז או שיהיו בסמכויותיו האפשרות לשנות את גזרות האזורים במטרה להגיע לאיזון.

(3) מקטע המימון – תחרות בתוך השוק

כמו במודל הראשון, הגופים המוכרים יתחרו על ליבם של היצרנים והיבואנים. יציעו להם את המחיר המיטבי במסגרת הסטנדרט הנדרש. מחיר זה ישקף את עלויות הרישום, אדמיניסטרציה וטיפול. במודל זה אין הפרדה בין דמי הטיפול ודמי הרישום. הגוף המתאם יבצע פעולות קיזוז במידת הצורך.

כלומר, יתכן שבאזורים גיאוגרפיים מסוימים עלות הטיפול תהיה נמוכה יותר מאזורים אחרים, בזכות קירבה ועלויות שינוע נמוכות, או בעקבות ריבוי מועצות אזוריות בהן תנאי ההכרה הנוגעים למספר פינויים הנדרשים.

דיון על השפעת תחרותיות על שוק האריזות בישראל

דיוני הצוות הבין-משרדי לקידום תחרות בשוק הפסולת כללו סקירת ספרות ודוחות מהאיחוד האירופי ומדינות ה-OECD, סקירת סכמות תחרותיות במספר מדינות, דיון עם Joachim Quodon, מנכ"ל איגוד אקספרה המייצג גופים מוכרים באירופה והסביבה, דיון עם תאגיד תמיר, תאגיד נטלי⁴⁴ ועמותת צלול. הצוות דן במספר שאלות מפתח לעניין פתיחת התחרות: האם תחרות בישראל תיטיב עם יעדים סביבתיים? מה השפעות של תחרות על שוק האריזות כפי שנלמד מסקירה בינלאומית? אילו מודלים קיימים להכנסת תחרותיות לשוק ואילו מנגנונים נדרשים על מנת לייצר תחרות מיטיבה?

בישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, עם חקיקת חוק האריזות פעל גוף יחיד שקידם את יישום החוק באמצעות חינוך והסברה, והטעמת נורמות עבודה חדשות בשוק. בנוסף ליתרונות אלו תאגיד תמיר יזם מספר יוזמות הנהוגות בעולם המקדמות את פעולות האיסוף והמחזור, ובתוך כך הטמעת סימון האריזות באמצעות אייקונים של כלי אצירה על מנת להנחות את הציבור להשלכה נכונה בפחים הייעודיים, קידם הטמעת שימוש בחומר ממוחזר באמצעות שידוך בין יצרנים למפעלי טיפול המספקים את החומר הממוחזר.

עם זאת, הצוות הבין-משרדי מצא כי האתגר העיקרי בשוק פסולת האריזות היום, היא כי האיסוף במגזר הביתי נמצא בסטגנציה בשנים האחרונות. האיסוף מהמגזר הביתי הוא נמוך, לא ממוצה, ולא עלה מאז 2016, גם לא ביחס לשינוי בגודל האוכלוסייה. יחד עם זאת, עיקר ההוצאות של תאגיד תמיר מופנות לאיסוף במגזר הביתי.

לעומת המגזר הביתי, איסוף האריזות מהמגזר המסחרי אינו ממומן על-ידי הגוף המוכר. פסולת האריזות במגזר המסחרי היא לעיתים רבות הומוגנית מרוכזת וקלה לאיסוף. ההפרדה המתבצעת במגזר המסחרי היא לרוב טובה יותר ועל כן איכות פסולת האריזות במגזר המסחרי עולה על איכותה במגזר הביתי. בשל כך העמידה ביעדי המחזור של תמיר מתבססת ברובה על איסוף מהמגזר המסחרי.

הצוות מסכים שיש להביא לשיפור האיסוף מהמגזר הביתי, ורוב הצוות הסכים שהפרדה בין יעדי המחזור של פסולת אריזות מהמגזר הביתי לבין פסולת אריזות מהמגזר המסחרי, עשויה להביא להטבה בהיקפי האיסוף במגזר הביתי. שינוי זה דורש תיקון חקיקה.

דמי הטיפול לאריזות המשווקות למגזר המסחרי נמוכים מדמי הטיפול לאריזות המשווקות למגזר הביתי. ההבדל העיקרי נובע מכך שתמיר אינה נדרשת לממן את הטיפול של פסולת האריזות מהמגזר המסחרי. דמי הטיפול במגזר המסחרי נגבים לצורך טיפול בדיווח, תקורות ותמריצים למגזר זה. הצוות מעריך שמודל בו יהיו מספר גופים מוכרים ידרוש מנגנון איזון ותיאום בין ההכנסות מדמי הטיפול שמגיעות מכלל היצרנים והיבואנים, לבין ההוצאות לטיפול בפסולת אשר גבוהות באופן משמעותי במגזר הביתי.

⁴⁴ ראו נספחים למסמך זה

מרבית היצרנים והיבואנים מייצרים אריזות עבור שני המגזרים. הפרדה בין גופים מוכרים המטפלים במגזרים השונים תביא לקושי במעקב אחר דיווחי היצרנים והיבואנים. על כן הצוות לא ממליץ על הפרדה של המגזרים בין גופים מוכרים שונים.

כמות היצרנים ויבואנים הקשורים עם תאגיד תמיר עולה בקצב מתון מאז תחולת החוק ותלויה בעיקר בפעילות אכיפה של המשרד להגנת הסביבה. ככל וכמות היצרנים והיבואנים שיתקשרו עם גוף מוכר תגדל, כך תגדל כמות פסולת האריזות שמטופלת במסגרת החוק. דבר שייטיב עם היעדים הסביבתיים של החוק. ההנחה שכניסת גופים מוכרים נוספים לשוק האריזות תגדיל את כמות היצרנים והיבואנים הקשורים עם גוף מוכר, איננה ברורה מאליה. כפי שציין מנכ"ל איגוד אקספרה (נספח א'), כאשר הוכנסה תחרות לשוק האריזות בגרמניה, הדבר הוביל לעליה ב-Free-riders. רק לאחר מספר שנים ושינויים במנגנוני הבקרה המצב תוקן. על כן, הצוות ממליץ לפעול במשנה זהירות בעת פתיחת השוק, על מנת שמצב זה לא ישנה בישראל, באמצעות מנגנוני בקרה מתאימים.

כניסת תחרות לשוק האריזות שתביא לתחרות על ליבם של יצרנים ויבואנים, תגרום להתייעלות פנים ארגונית בגופים המוכרים שיפעלו להוזלת העלויות ליצרנים והיבואנים בטיפול באריזות, ובעלת פוטנציאל לצמצם את תופעת ה-free riders. מצב זה מעלה חשש להרעה בתנאי השירות לציבור ובאופן הטיפול בפסולת. לכן, בכל מקרה בו תיכנס תחרות לשוק האריזות יש לקבוע סטנדרט טיפול וסטנדרט שירות שיבטיח כי לא תהיה הרעה בשירות לתושב וכן איכות וכמות המחזור לא תיפגע. עם זאת, הוזלה בעלויות ליצרנים וליבואנים היא בעלת פוטנציאל לצמצום התופעה של ה-free riders ולהביא לידי כך להגדלה באיסוף ובמחזור.

כשל שוק פוטנציאלי נוסף הוא כניסה של גורמי פשיעה לשוק הטיפול בפסולת אריזות. לכן יש לשלב מנגנוני בקרה וסמכויות פיקוח ואכיפה בתיקון החוק למניעת פרצה זו.

לסיכום, על מנת להרוויח את התועלות האפשריות של פתיחת השוק לתחרות, ובתוך כך התייעלות מנגנוני הגופים המוכרים; התייעלות תהליכי התיחור; והגדלת היקף הפסולת המטופלת על-ידי הגופים המוכרים, הצוות ממליץ על הכנסת תחרות לאחר תיקון חקיקה מתאים אשר יגדיר מודל תחרותי לצד מנגנוני פיקוח, תיאום ובקרה, כדי למנוע את כשלי השוק הפוטנציאליים שהוזכרו לעיל.

לעמדת רשות התחרות, אין משמעות הדבר שהותרת המצב הנוכחי בו מונופול המוחזק בידי יצרנים ויבואנים מתחרים שולט בתחום האריזות עדיפה על פני הכנסת תחרות ללא שינוי מקיף כאמור.

מסקנות הצוות הבין-משרדי על פתיחת שוק האריזות לתחרות

לאחר סקירת השוק בישראל ובעולם, ושיחות עם בעלי מקצוע ובעלי עניין, הגיע הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק האריזות, למספר המלצות עיקריות. המלצות אלו יהוו את אבני היסוד להליך תיקון החוק שיוביל המשרד להגנת הסביבה.

הצוות הבין-המשרדי מסכים וממליץ כי:

1. יש לפתוח את שוק האריזות לתחרות בכדי להביא להתייעלות במנגנון התפעולי והניהולי, וכדי להעלות את כמות האריזות הנאספת ומועברת למחזור;
2. יש לקבוע את היעדים לאיסוף אריזות בשים לב לצורך להרחיב את האיסוף והמחזור של פסולת האריזות מהמגזר הביתי ולשפר את השירות לציבור, ובתוך כך תיבחן האפשרות לקבוע יעדים נפרדים למגזר הביתי; מודלים תחרותיים שבהם ריבוי גופים המתחרים על מגזר מסוים, דורשים תיאום ואיזון ויתכן שגם מסלקה;
3. כדי לקיים מודל תחרותי מאוזן יש להבטיח רמת שירות נאותה לציבור, שתהיה לכל הפחות כרמת השירות שניתנת כיום, או טובה מכך, וכי תיאכף אי עמידה ברמת שירות זו;
4. המודל התחרותי שיגובש יפריד בין המקטע התפעולי (האיסוף, המיון והמחזור) לבין המקטע המימוני;
5. בחירת המודל התחרותי המתאים לשוק האריזות בישראל, תעשה בהתבסס, בין היתר, על המודלים שנסקרו בפני הצוות הבין-משרדי, ותקבע בעבודת כלכלית ייעודית שתהווה הבסיס לחקיקה, בשים לב לנושא עלייה בכמות הפסולת הממוחזרת והקטנת הטרמפיסטים במנגנון, ובהתייעצות עם הצוות הבין-משרדי;
6. יש לוודא כי המודל שיבחר לא יעודד כניסת גורמי פשיעה הלבנת הון והונאות בשוק האריזות וכן יכולת אמצעי בקרה סבירה להתמודדות עם הנושא ככל שיהיו;
7. כדי ליישם את מסקנות הצוות, ולמקסם את התועלות בתחרות מבלי לפגוע בתכליות החוק, נדרש תיקון חקיקה;
8. יישום מסקנות הצוות ייעשה לאחר שמיעת עמדותיהם של השלטון המקומי והאזורי ונציגי היצרנים והיבואנים;
9. תזכיר חוק הכולל את השינויים במודל ההפעלה יוגש בתוך שנה.
10. *רשות התחרות סבורה כי יש לקבוע שהשינויים יכנסו לתוקף עד תום תקופת ההכרה הנוכחית של תמיר, לכל המאוחר.

המלצות להמשך עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת התחרות בשוק הפסולת

1. בחינת אינטגרציות אנכיות בסגמנט המטמנות

2. בחינת פתיחת התחרות על סגמנט המיין
