

המשרד להגנת הסביבה
وزارة حماية البيئة
Ministry of Environmental Protection



שלום עם הסביבה

דוח מסכם טיוב רגולציה

תחום חומרים מסוכנים – פסולת מסוכנת

מרץ 2017

עורכים:

אביטל עשת

אוהד

קרני

2רקע כללי
3 חלק א – פעילות הרגולטור : הסבר כללי ונתונים בסיסיים
8 חלק ב – סיכום השיח מול בעלי העניין
17 חלק ג – תכנית המשרד להפחתת הנטל

רקע כללי

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

חלק א – פעילות הרגולטור: הסבר כללי ונתונים בסיסיים

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

פסולת מסוכנת הינה פסולת המאופיינת על ידי תכונות סיכון שונות.¹ פסולת זו נוצרת כמעט בכל ענפי התעשייה המוכרים: כימיה, פרמצבטיקה, יצור חומרי עזר לחקלאות, תעשייה אלקטרונית, עיבוד מתכות, תעשייה צבאית, ייצור דלקים ושמיים, יצור מזון, ייצור צבעים דבקים ועוד. בנוסף, פסולת מסוכנת נוצרת גם במוסדות רפואיים, במגזר החקלאי, במוסכים ועוד.

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

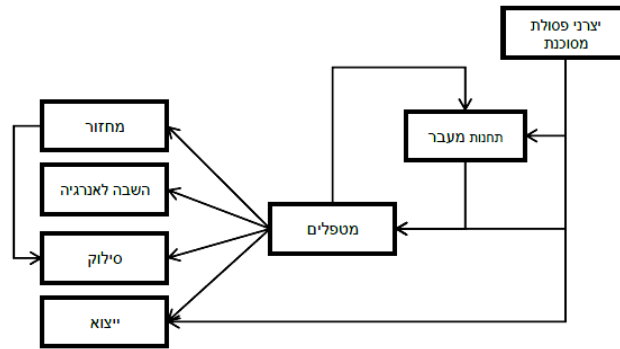
בישראל מיוצרים מדי שנה כ-350,000 טון פסולת מסוכנת.² קיימות אפשרויות טיפול ומיחזור שונות למגוון זרמי הפסולת המסוכנות המיוצרות בפעילויות התעשייה השונות. להרכב הפסולת המסוכנת משמעות רבה בכל הקשור לאפשרויות הטיפול והמיחזור שלה. לדוגמה, פסולת אורגנית בעלת ערך קלורי גבוה יכולה לשמש להפקת אנרגיה.

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

¹ מאפייני הסיכון המנויים בנספח III לדירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC הינם: פציץ, מחמצן, דליק ביותר, דליק, מגרה, מזיק, רעיל, מסרטן, קורוזיבי, מדבק, רעיל לרבייה, מוטוגני, פסולת המשחררת גזים רעילים במגע עם מים, אויר או חומצה, גורם לרגישות ורעיל לסביבה.

² "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

איור 1: מבנה שוק הפסולת המסוכנת בישראל



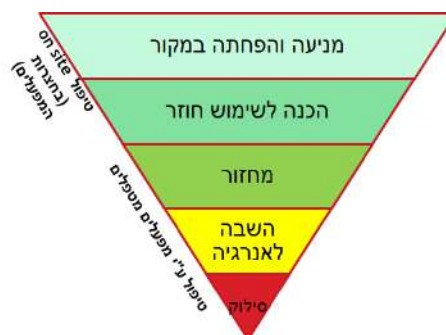
לצד התועלות הכלכליות הטמונות במשאב הפסולת המסוכנת, טיפול לא נאות בפסולת מסוכנת עלול לגרום לסיכונים חמורים לבריאות ולסביבה.

מדינת ישראל מחויבת לטפל בפסולת מסוכנת בהתאם לעקרונות סביבתיים המקובלים במדינות מפותחות בעולם, כדוגמת "היררכיית הטיפול בפסולת" ועקרון העדפת הטיפול המקומי – "the proximity principle". מחויבות זו אף נכללת במתווה הצטרפות ישראל ל-OECD.³

היררכיית הטיפול בפסולת הינה מדרג לטיפול סביבתי בפסולת. בשנת 2008 פרסם האיחוד האירופי דירקטיבה בדבר פסולת - 2008/98/EC⁴ - אשר קובעת סדר עדיפות לטיפול בפסולת, לצורך הגנת הסביבה ושמירה על בריאות הציבור:

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

איור 2: היררכיית הטיפול בפסולת



³ Roadmap for the Accession of Israel to the OECD Convention
⁴ <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>

עקרון העדפת הטיפול המקומי הינו אחד מעקרונות אמנת באזל משנת 1992 אשר מדינת ישראל מחויבת לה.⁵ אמנת באזל נועדה לבקר אחר תנועה בין גבולית של פסולות מסוכנות, להפחית את המעבר של פסולות אלו ממדינות מפותחות אל מדינות מתפתחות ולהבטיח טיפול סביבתי בפסולות מסוכנות בקרוב ככל הניתן לאתר היווצרותן. בהתאם לכך, האמנה הגדירה שלושה עקרונות עיקריים לניהול פסולת מסוכנת ברמה הבינלאומית:

א. הפחתה וצמצום של ייצור הפסולת המסוכנת;

ב. הפחתת שינוע בין גבולי של פסולת מסוכנת כתלות בטכנולוגיות סביבתיות לטיפול, כלומר השינוע יתאפשר כאשר אין במדינה המייצאת טיפול לאותה פסולת או במקרה בו הפסולת דרושה כחומר גלם לשימוש או מיחזור במדינה אחרת;

ג. טיפול, השבה וסילוק של פסולת מסוכנת בקרבה האפשרית ביותר למקום היווצרותה.

בהתאם לעקרונות הסביבתיים הבינלאומיים שהוצגו לעיל - היררכיית הפסולת והעדפת הטיפול המקומי - אגף חומרים מסוכנים במשרד מתווה מדיניות בתחום הפסולת המסוכנת. מבחינה רגולטורית וכפי שיפורט בהמשך, האגף אחראי על פיקוח ואכיפה שוטפים לגבי סילוק וטיפול של פסולת חומרים מסוכנים⁶ ושינוע בין-גבולי של פסולת חומרים מסוכנים.⁷

ב. הבסיס החוקי לפעילות

החקיקה העיקרית אשר בבסיס האסדרה בתחום הפסולת המסוכנת הינה:

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

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

תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א- 1990 – חקיקת משנה המחייבת יצרני פסולת מסוכנת⁸ (מפעלים) לסלק פסולת שמקורה במפעל או המצויה בו לאתר הארצי לסילוק וטיפול בפסולת מסוכנת בנאות חובב ("אתר הפסולת הרעילה"), בתוך שישה חודשים ממועד היווצרות הפסולת המסוכנת. **התקנות מאפשרות העברה של הפסולת למקום אחר לצורך השבה לאנרגיה, מיחזור או הכנה לשימוש חוזר, אם ניתן לכך אישור מראש מאת המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד") ("אישור מנהל").**

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

⁵ <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>

⁶ תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990.

⁷ תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994.

⁸ התקנות אינן חלות על פסולת רדיואקטיבית, פסולת זיהומית, פסולת אסבסט ופסולת שהיא חומר נפץ. פסולות אלו מטופלות באמצעות דברי חקיקה אחרים.

שהינו טיפול אשר נועד למנוע את חלחול הפסולת המסוכנת אל מי התהום).

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

תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994 - חקיקת משנה אשר מטמיעה בחוק הישראלי את עקרונות אמנת באזל עליה חתומה מדינת ישראל, לרבות עקרון העדפת הטיפול המקומי והצורך במתן אישור טרם ביצוע הייצוא בכפוף להסכמת המדינה המקבלת את הפסולת. התקנות קובעות כי יבוא לישראל ויצוא ממנה של פסולת מסוכנת יעשה רק בהיתר לפי התקנות ורק ממדינה או למדינה שהיא צד באמנה בינ"ל שעניינה הסדרת מעבר בין גבולי של פסולת חומרים (אמנת באזל).⁹

ג. היתרים ורישיונות הניתנים על-ידי הרגולטור

- **"אישור מנהל" – אישור לסילוק פסולת מסוכנת לצורך טיפול באתר שאינו אתר הפסולת הרעילה** - מכח תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, אשר מחייבות קבלת אישור מהמשרד לכל העברה של פסולת מסוכנת למפעל לטיפול לצורך הכנה לשימוש חוזר, מיחזור או השבה לאנרגיה. אישורים אלו ניתנים באופן תקופתי על ידי אגף חומרים מסוכנים במשרד. במסגרת זו ניתן גם אישור סילוק של קרקע מזוהמת המוגדרת כפסולת חומרים מסוכנים - לאתר שאינו אתר הפסולת הרעילה. אישורים אלו ניתנים על ידי אגף שפכי תעשייה וקרקעות מזוהמות במשרד.
- **אגף חומרים מסוכנים מאשר את פינוי הפסולת המסוכנת ליעד מסוים בהתייחס לסוג הפסולת, הרכבה וסוג הטיפול בה.** טרם מתן האישור נבדקת, בין היתר, יכולת מפעל היעד לטפל בסוג הפסולת המפונה מבחינת הרכב וכמות.
- **היתר ליבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים** מכח תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"ד-1994.
- **היתר ייצוא** ינתן בתנאי שהרשות המוסמכת במדינת היעד, בהתאם לאמנה, הסכימה בכתב לקבל את הפסולת המסוכנת לתחומה, וכן בתנאי שהייצוא מתבצע בהתאם לתנאים והדרישות שהגדירה ובהתאם לאמנה.
- בדצמבר 2014 פרסם המשרד מדיניות ייצוא זמנית¹⁰ המבחינה בין פסולת מסוכנת אורגנית לבין פסולות מסוכנות מסוג אחר, וקובעת מחיר סף לייצוא של פסולת מסוכנת אורגנית שיכולה להיות מטופלת במתקן התרמי באתר הפסולת הרעילה. מטרת מדיניות זו היא לאזן בין הצורך הלאומי להמשיך ולקיים את מתקן הטיפול התרמי באתר רמת חובב אשר נועד לפסולת אורגנית, ובין הצורך להבטיח לתעשייה מחירי טיפול הוגנים.
- **היתר יבוא** יינתן בכפוף לכך ש: (1) הפסולת מיועדת להשבה; (2) למבקש מידע על סוג הפסולת והרכבה; (3) היבוא, השינוע, האחסון והשימוש בפסולת בישראל אינו מסכן את בריאות הציבור או הסביבה. בין יתר השיקולים, על נתון היתר היבוא לקחת בחשבון את כמות הפסולת שתיוותר או תיווצר לאחר פעולת ההשבה והשפעתה על הציבור והסביבה.

⁹ מידע נוסף על אמנת באזל ניתן למצוא באתר האמנה: <http://www.basel.int>

¹⁰ מדיניות ייצוא פסולת מסוכנת (טווח ביניים) – זמין באתר המשרד להגנת הסביבה -

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardus-Waste-Export-New.pdf>

יודגש, כי ההליכים הבירוקרטיים הכרוכים בהיתרי יבוא ויצוא מוכתבים בעיקרם על ידי דרישות אמנת באזל ואינם ניתנים לשינוי על ידי המשרד.

ד. רגולציה ורגולטורים משיקים

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

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

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

משרד הבריאות: משרד הבריאות התייחס בהיבט של בריאות הציבור בעיקר לנושא פיזור מתקני שריפת פסולת, אולם בהקשר של פסולת שאינה פסולת מסוכנת. בנוסף, משרד הבריאות התייחס לנושא מיהול פסולת, אולם ממילא למשרד אין כוונה לאפשר זאת.

משרד הכלכלה: מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא במשרד הכלכלה אינו פועל כרגולטור בתחום הפסולת המסוכנת, אך הוא בעל עניין, הואיל והוא "מרכז את ההיבטים של איכות הסביבה בכל הקשור לתעשייה, מטפל באמנות סביבתיות בין-לאומיות, משתתף בחקיקה מקומית הנובעת מדרישות סביבתיות וכן מבטיח שזרועות הסיוע השונות של המשרד יקדמו בין היתר את ערכי הסביבה"¹¹. נציג מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא השתתף בדיון עם המשרד, ההתאחדות ונציגי מפעלים, במסגרת שיח בעלי העניין המתואר בדו"ח זה.

ה. פעילויות נוספות של הרגולטור והמשרד בתחום

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

¹¹ עפ"י אתר משרד הכלכלה - <http://economy.gov.il/About/Units/Pages/environmentdevelopment.aspx>

חלק ב – סיכום השיח מול בעלי העניין

א. סיכום תהליך השיח

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

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

ב. רשימת העומסים שמופו

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

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

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

בנוסף, צוינו על ידי בעלי העניין גם עומסים אלה:

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

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

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

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

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

לאור זאת, לא מפתיע כי שיעורי המחזור וההשבה של פסולת מסוכנת בישראל נמוכים משמעותית ביחס למקובל במדינות מערב אירופה. במדינות ה-EU15¹² שיעור המיחזור וההשבה עומד על 60%, בעוד בישראל הוא 38% בלבד.¹³

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

כפי שיפורט בהמשך, המשרד כבר החל ביישום של טיוב הרגולציה בתחום זה במסגרת החוקית הקיימת, על ידי הנפקת אישורי מנהל רוחביים, אשר מחליפים במקרים רבים את האישורים הפרטניים. כך, במקרים מתאימים, ניתנים אישורי מנהל רוחביים לטיפול בפסולת מסוכנת בעלת מאפיינים ספציפיים ולפי תנאים שיעמוד בהם יצרן הפסולת ומתקן הטיפול. כל יצרן פסולת, העומד בתנאים לאישור זה, יוכל להעביר את הפסולת המפורטת באישור, לטיפול במתקן שעומד בתנאי האישור הרוחבי, ללא צורך באישור מנהל פרטני. לפי נתונים שהתקבלו מאגף חומ"ס במשרד קיימים כיום כ-20 מתקני טיפול לגביהם חל אישור מנהל רוחבי. בעוד אישור פרטני נוקב בשם של יצרן פסולת אחד ובזרם פסולת אחד, האישור הרוחבי מאפשר קבלת מספר זרמי פסולת ממספר יצרנים.

החובות הבירוקרטיות על מגישי הבקשה לאישור פרטני לפינוי פסולת מסוכנת על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א – 1990, סעיף 2 + הנחיות המשרד לבקשה לאישור מנהל בטיפול בפסולת מסוכנת מתוארות בטבלה 1.¹⁴

טבלה 1: אישור מנהל לטיפול בפסולת מסוכנת – חובות בירוקרטיות

הגשת בקשה למנהל	טופס בקשה
	טבלת אקסל עם פירוט מאפייני פסולת ורמות מזהמים

¹² <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6805>

¹³ "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה - <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

¹⁴ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Pages/default.aspx> 14

אנליזה מפורטת ממעבדה מוסמכת	
מסמך העברת פרטים למתקן טיפול בפסולת מסוכנת (לא נדרש לעניין קרקע מזוהמת)	
מסמך הסכמה לקבלת הפסולת לטיפול (לא נדרש לעניין קרקע מזוהמת)	

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

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

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

כיום, על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, פסולת חומרים מסוכנים מוגדרת כפסולת המכילה חומר מסוכן, כמפורט בספר הכתום של האו"ם (הספר Recommendations of the Transport of Dangerous Goods של ארגון האומות המאוחדות)¹⁵. הגדרה זו הינה רחבה, מיושנת, אינה נותנת מענה לכל המצבים, אינה עולה בקנה אחד עם הנהוג במדינות אירופה ואף אינה תואמת את ההגדרות בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, אשר מכוחו מונפקים היתרי רעלים. בנוסף, ההגדרה חלה לעיתים גם על פסולת שאינה מסוכנת ובכך מביאה להכבדה רגולטורית במקום שהיא אינה נדרשת.

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

בניגוד למצב החוקי בישראל, דירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC מגדירה "פסולת מסוכנת" בהסתמך על חמישה עשר מאפייני סיכון המנויים בנספח III לדירקטיבה: פציץ, מחמצן, דליק ביותר, דליק, מגרה, מזיק, רעיל, מסרטן, קורוזיבי, מדבק, רעיל לרבייה, מוטוגני, פסולת המשחררת גזים רעילים במגע עם מים, אויר או חומצה, גורם לרגישות ורעיל לסביבה.¹⁶

בהיעדר הגדרה עדכנית לפסולת מסוכנת, החקיקה הקיימת ממילא גם אינה מסווגת את הפסולת המסוכנת. אולם, הלכה למעשה, המשרד החל לעשות שימוש בסיווג הנהוג באירופה במסגרת אישורי המנהל הרחביים,¹⁷

¹⁵ המתפרסם באתר UNECE, בקישור - <http://www.unece.org/?id=3598>

¹⁶ על פי סעיף 3.2 לדירקטיבה: "hazardous waste" means waste which displays one or more of the hazardous properties listed in Annex III"

¹⁷ לדוגמה – אישור מנהל רחבי למתקן טיפול מסוים – בו נספח 1 מפרט את זרמי הפסולת המותרים לקליטה במפעל עפ"י מספרי הקטלוג האירופי:

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

בהיתרי ייצוא ויבוא פסולת מסוכנת וכן לגבי קרקעות מזוהמות במקרים מיוחדים. זאת במסגרת הפעלת שיקול הדעת במתן אישורי המנהל, כאשר נדרש סיווג מעמיק יותר של הקרקע מעבר לקיים בתקנות הפסולת ובנוהל. למשל כאשר קיימים בקרקע מזהמים שלהם אין ערכי ייחוס הנוגעים ליעדים אליהם מבוקש להעביר את הקרקע המזוהמת (כגון - דירקטיבת המטמנות).

הסיווג האירופי מפורט ב"קטלוג הפסולות האירופי"¹⁸. מדובר ברשימה הכוללת פריטים רבים של סוגי פסולת אשר מחולקים לשלוש רמות סיווג בהתאם לתהליך בו נוצרו זרמי הפסולת. פסולת המוגדרת כמסוכנת מסומנת בקטלוג בכוכבית.

לדוגמה:

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

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

לדוגמה – פריטים 11 02 05 ו-11 02 06 :

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

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

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

¹⁸ - the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000D0532:20020101:EN:PDF>

ג.3. היעדר הנחיות ומדיניות סיווג אחידה למתקני טיפול

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

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

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

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

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

יצויין, כי למרות היעדר סיווג כזה מלשון החקיקה, האסדרה באישורי המנהל הרוחביים מתבצעת בהתאם לסיווג האירופי הנ"ל.¹⁹

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

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

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

הגדרות למעבר משלב הפסולת לשלב החומר הינן צורך כלכלי של מפעלי מיחזור ואף קובע מתי מסתיימת

¹⁹ לדוגמה – אישור מנהל רוחבי למתקן טיפול מסוים – בו מוגדר סוג הטיפול כ"טיפול ביולוגי D8":
<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/HM-Waste-Permits/biosoil-permit112-16.pdf>

אחריות היצרן לטיפול בפסולת. מבחינת מפעלי המיחזור, הפסולת המועברת אליהם היא חומר גלם, אשר ממנו הם מייצרים מוצרים שיש להם ביקוש לצורך תהליכים תעשייתיים. הבעיה היא מחסור בהגדרות בחקיקה ו/או מחסור בתקינה לגבי חומרי גלם שמקורם בפסולת. כל עוד החומר נחשב כפסולת מסוכנת, הטיפול בו צריך להיות מוסדר על ידי המשרד, גם אם מדובר בחומר שיש לו קונים.²⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ דירקטיבת הפסולת האירופית EC/2008/98 מסדירה את הנושא ב Article 6 – End-of-waste status.

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

ג.7. מגבלות על ייצוא

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

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

ג.8. הבירוקרטיה של הטופס המלווה

על פי התנאים בהיתרי הרעלים, הוצאה מחזקה או קבלה לחזקה של פסולת מסוכנת תתבצע רק בצירוף טופס מלווה לפסולת מסוכנת ("טופס מלווה").²¹

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

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

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

²¹ פורמט טופס מלווה: http://www.eco-srv.com/wp-content/uploads/Accompanied_hazardous_waste.pdf

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

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

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

ג.10. מורכבות ותדירות הדיווחים

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

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

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

ג.12. בירוקרטיה עודפת בנושא שימוש חוזר באריזות

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

סוגיות נוספות שעלו בדיון עם המפוקחים

מצד מתקני טיפול:

- נטען כי יצרני פסולת לא מעורבים מלבד החתימה על הטופס המלווה. הם לא מבינים בתחום הפסולת המסוכנת והאחריות "נופלת" כמעט באופן מוחלט על מתקני הטיפול ותחנות המעבר. על כן, נדרשת הדרכה ליצרני הפסולת.
- על מנת לעודד מיחזור, מציעים שהמשרד יקבע היטל מדורג על טיפול וסילוק, כך שיהיה תמריץ כלכלי להעדיף תהליכי מיחזור על פני סילוק. ממליצים שמדיניות המשרד תהיה הימנעות מניהול השוק באמצעות קביעות ספציפיות לפיהן מתקן מסוים יהווה יעד טיפול בלעדי לפסולת מסוימת.

²² הסבר למילוי טופס מלווה:

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

- הוצע למשרד לשקול שבמתן היתר למתקן טיפול תהיה מעורבת וועדה חיצונית של אנשי אקדמיה מומחים, כפי שנעשה בארה"ב ואיטליה. דו"ח של וועדה כזו מפרט אילו פריטים מקטלוג הפסולות יכולים להיות מטופלים על ידי אותו מתקן.
- צוין כי קיים חוסר בהירות לגבי הטיפול הנדרש בפסולת אלקטרונית המזוהמת בחומרים מסוכנים.

מצד יצרני פסולת (מפעלי תעשייה):

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

ד. סיכום עומסים ובעיות ברגולציה הקיימת

העומסים שנסקרו בדו"ח זה נוגעים בעיקר לדרישות התוכן המהותיות של הרגולציה. מרכז הכובד הינו בברירת המחדל של פינוי פסולת מסוכנת לאתר הפסולת הרעילה, ההגדרה הלא עדכנית של "פסולת מסוכנת" בחקיקה הקיימת וכן היעדר סיווגים לטיפולים ולזרמי פסולת מסוכנת, כנהוג במדינות אירופה. עומסים אלו הינם **עומסים מסוג אי ודאות**.²³

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

²³ מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי, זמין באתר הרגולציה הממשלתי - <http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/NOWGUIDE.pdf>

חלק ג – תכנית המשרד להפחתת הנטל

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

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

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

אולם, שוק הפסולת המסוכנת בארץ הלך והתפתח בעשורים האחרונים, וכיום קיימים בשוק המקומי מתקנים המתמחים בטיפול בזרמים שונים של פסולות מסוכנות.²⁴ דא עקא, במקביל להתפתחות הפתרונות הטכנולוגיים בשוק, כך הלך והתעצם הנטל הרגולטורי המושת על יצרני ומטפלי הפסולת המסוכנת, הואיל וכל תנועה של פסולת היתה צריכה לקבל אישור מראש מהמשרד, אלא אם כן מדובר בהעברה לסילוק באתר הפסולת הרעילה.

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

יתר על כן, הערמת חסמים בירוקרטיים בפני טיפולי מיחזור ושימוש חוזר פועלת בניגוד לאינטרס הציבורי של

הגנת הסביבה ושמירה על הבריאות. כאמור, הסטנדרט הבינלאומי של היררכיית הטיפול בפסולת מבקש לקדם טיפולי מיחזור והכנה לשימוש חוזר, ולהשאיר כמוצא אחרון טיפולי סילוק.

לאור כל זאת, החל אגף חומרים מסוכנים בטיוב הרגולציה בתחום וביישום מדיניות של **אישורים רוחביים** לסילוק פסולת מסוכנת שלא לאתר הפסולת הרעילה. אישורי מנהל אלה מאפשרים העברת פסולות העומדות במגבלות הטיפול הטכניות וערכי הסף למפעלי טיפול, ללא צורך בקבלת אישור מנהל פרטני. רשימת האישורים הרוחביים מתפרסמת באתר המשרד ומתעדכנת באופן שוטף.²⁵

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

האישורים הרוחביים עושים שימוש בסיווגים האירופיים לצורך הגדרת זרמי הפסולת²⁶ וסוגי הטיפול²⁷.

²⁴ מתקני הטיפול העיקריים לפסולת מסוכנת בישראל מנויים בנספח א' של "דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015", אשר זמין באתר המשרד להגנת הסביבה -

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

²⁵ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Pages/Hazardous-Material-Waste-permits.aspx>

- the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC)²⁶

בעקבות יישום מדיניות האישורים הרחביים, מספר אישורי המנהל הפרטניים שהנפיק המשרד הצטמצם ב-92% ביחס למצב עד 2015.²⁸ בנוסף, לעניין פסולת מסוג קרקע מזוהמת יעשה מהלך משלים במסגרת נוהל אישור מנהל לפיו יינתנו אישורי מנהל לפרויקט אשר צפויים להפחית משמעותית את הצורך באישורים גם בהיבט זה.

א.2. שינוי בהגדרת "יצרן קטן" מ-5 טון ל-50 טון ביחס לתחנות מעבר

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

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

על מנת להפחית עומס רגולטורי זה, במקביל לפרסום אישורי המנהל הרחביים, הוחלט להרחיב את ההקלה, והמשרד עדכן את הגדרת "יצרן קטן", כך שתכלול מפעלים המעבירים פסולת של עד 50 טון בשנה.²⁹ סף זה נקבע בהתאם ליכולות הקליטה והטיפול של תחנות המעבר. צעד זה הכניס יצרנים נוספים של פסולת מסוכנת לקבוצת המפעלים אשר פטורה מקבלת אישור פרטני לצורך הכרה בהעברה לתחנת מעבר כיעד סופי והוביל לטיוב משמעותי של הרגולציה עבור יצרנים אלו.

א.3. הקלה בדרישות דיגום

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

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

טבלה 2: גודל המדגם הנדרש

80	30	10	4	3	2	1	מספר האריזות במשלוח
----	----	----	---	---	---	---	---------------------

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000D0532:20020101:EN:PDF>
²⁷ נספחים I-II לדירקטיבה 2008/98/EC בדבר פסולת.

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

הנתון של שנת 2016 נמסר על ידי אגף חומרים מסוכנים.

²⁹ "מדיניות פסולת מסוכנת – יצרנים קטנים של פסולת מסוכנת (אישור מנהל רחבי)", זמין באתר המשרד -
<http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/hazardousmaterials/waste/documents/hazardous-material-waste-small-business.pdf>

10	6	4	3	3	2	1	מספר האריזות שידגמו
----	---	---	---	---	---	---	---------------------------

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

ב. פרטי התכנית המשרדית

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

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

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

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

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

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

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

ב.3. היעדר הנחיות ומדיניות סיווג אחידה למתקני טיפול

במסגרת התקנות החדשות המשרד יאמץ את הסיווג הנהוג באירופה לטיפולם השונים. הסיווגים הניתנים למפעלי הטיפול באירופה הינם על פי נספחים 1 ו-2 לדירקטיבת הפסולת האירופית 2008/98/EC. נספח 1 מפרט 15 סוגי טיפול מסוג "Disposal Operations", דהיינו טיפולי סילוק. הטיפולים המקודדים D1 עד D15.

נספח 2 לדירקטיבה מפרט 13 סוגי טיפול מסוג "Recovery Operation" ומקודדים R1 עד R13. טיפולים אלו הינם טיפולי מיחזור, השבה והכנה לשימוש חוזר, מסוגים שונים.

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

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

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

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

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

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

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

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

ב.7. מגבלות על ייצוא

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

הקווים המנחים של אמנת באזל והתחייבויות ישראל ל-OECD.

8. ב. הבירוקרטיה של הטופס המלווה

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

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

ללא תוספת משאבים וכוח אדם יתקשה המשרד לקצר את זמני המענה לפניית. יחד עם זאת, המעבר לאישורים למתקני הטיפול צפוי לצמצם במידה מסוימת עומס זה. יצוין, כי במסגרת תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, היתר הרעלים ואישור המנהל אמורים להיות משולבים ברישיון אחד שתוקפו יהיה שבע שנים.³⁰ שינוי זה יספק ודאות רגולטורית גבוהה ליצרנים בהיבט היתר הרעלים ויאפשר לצמצם את חידוש ההיתרים מפעם בשנה עד שלוש לפעם בשבע שנים.

10. ב. מורכבות ותדירות הדיווחים

הדיווח הרבעוני כולל מידע על כמות הפסולת המסוכנת שהתקבלה וטופלה במתקני הטיפול, והוא דרוש לצורך פיקוח ובקרה על הטיפול בפסולת, לצד זיהוי מגמות בתחום. דיווח זה משרת פונקציה קריטית של בקרה על הטיפול בפסולת המסוכנת בישראל ואינו חופף לטופס המלווה או לדיווחים שוטפים אחרים ועל כן לא ניתן לצמצם את הדיווח. יצוין, כי גם במדינות אחרות נהוג דיווח רבעוני, כדוגמת בריטניה.³¹

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

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

12. ב. בירוקרטיה עודפת בנושא שימוש חוזר באריזות

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

13. ב. עריכת דיון מקצועי בנושאי סיווג והגדרת ערכים

כמענה על הצורך של התעשייה בדיון מקצועי עם המשרד לגבי קביעת ערכים של חומרים מסוכנים, המשרד קיים במהלך חודש פברואר 2017 סדנה עם מומחי פסולת מסוכנת במסגרת הטווינינג. המשרד ימשיך ויקיים

³⁰ תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, תשע"ה-2015, זמין באתר המשרד להגנת הסביבה: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/businesslicensingindustry/intmanagement/documents/memo-integrated-environmental-regulation-law.pdf>

³¹ <https://www.gov.uk/dispose-hazardous-waste/consignee-returns>

דיאלוג רציף עם גופי התעשייה לאורך יישום הצעדים במסגרת יישום התקנות.

ג. ניתוח השפעות

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

הנפקת אישורים רוחביים, אשר מחליפים במקרים רבים את האישורים הפרטניים, הפחיתה את מספר האישורים הפרטניים מ-1,196 ל-96 בלבד.³² מהלך זה לבדו מהווה הפחתה בשיעור של כ-92% בנטל הבירוקרטי על המפוקחים. תיקון התקנות, כאמור לעיל, צפוי להפחית עוד מנטל זה ויספק ודאות רגולטורית בתחום.

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

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

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

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

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

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

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

טיוב הרגולציה בשאר התחומים שפורטו לעיל, מורכב יותר לכימות ובחלקו הגדול יתרום לוודאות הרגולטורית של המפוקחים. טיוב הרגולציה בתחום היצוא יתבטא באופן ישיר בעלות הטיפול ליצרנים, אולם

³² הנתונים עד שנת 2015 מופיעים ב"דוח תמונת מצב - טיפול בפסולת מסוכנת בישראל לשנת 2015" זמין באתר המשרד להגנת הסביבה <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/HazardousMaterials/Waste/Documents/Hazardous-Waste-Report2015.pdf>

הנתון של שנת 2016 נמסר על ידי אגף חומרים מסוכנים.

כיוון שהוא ייושם באופן פרטני לא ניתן לכמת את שוויו בשלב זה.

ד. לוי'ז ואבני דרך

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

ה. המלצות נוספות

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

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

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