

חוק האריזות - מודל התמחור

כללי

מטרתו המרכזית של חוק האריזות היא לקבוע הסדרים לעניין ייצור אריזות וטיפול בפסולת אריזות, שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות המיוצרת, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ופסולת אריזות. החוק מבקש להשיג מטרה זו על ידי הטלת אחריות מורחבת על יצרנים ויבואנים להשגת יעדי מחזור של פסולת אריזות מחד, והטלת אחריות על "אחראים לפינוי פסולת" (בעיקר רשויות מקומיות) לקבוע הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות מאידך. בחוק נקבע כי את חובת היצרנים והיבואנים ייקח על עצמו "גוף מוכר" שימומן על ידיהם ויתקשר מול האחראים לפינוי פסולת לשם כך.

בהתאם לסעיף 23(ה) בחוק, תפקידה של ועדת המחירים הוא להמליץ לשר להגנת הסביבה על קביעת מחירים לעניין התקשרות בין גוף מוכר לאחראי לפינוי פסולת לשם ביצוע הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי בהתאם להסדרי ההפרדה שנקבעו.

הקווים המנחים בבניית המודל

א. **התערבות נדרשת בלבד** - מכיוון שמדובר בשוק בהתהוות שעדיין לא ברור כיצד יתפתח, הסדרתו ככל שתידרש, תהיה בשלבים על פני זמן. מתוך הבנה שככלל קיימת עדיפות לקביעת מחירי התקשרות בין שני צדדים על פי הסכמה וללא התערבות הרגולטור, נתן המחוקק בגוף החוק עדיפות לקביעת מחירי ההסדרים בין הגוף המוכר לאחראי לפינוי פסולת על ידי הצדדים עצמם (סעיף 23(ה)(3) קובע כי ועדת המחירים תיתן את המלצתה לאחר 90 ימים מיום ההכרה בגוף וזאת כדי לאפשר מיצוי של משא ומתן בין הצדדים). לכן, בשלב ראשון ממליצה הוועדה על תמחור הסדרי ההפרדה, האיסוף והפינוי של הפסולת הביתית בלבד, וזאת מתוך הבנה כי בהינתן התמחור כאמור, תמריצי השוק בזרמי הפסולת הייעודיים והמסחריים יאפשרו בסבירות גבוהה יחסית לצדדים השונים להגיע להסכמה בנוגע להסדרים שנותרו במשא ומתן ביניהם, וזאת ללא התערבות שאינה נדרשת על ידי הרגולטור.

ב. **תמחור על פי ערכים נורמטיביים** - מכיוון שכפי שצוין מדובר בשוק חדש, אשר נמצא בשלבים ראשונים של התפתחות ומכיוון שלא קיים בסיס נתונים רחב בנושא זה, מודל התמחור יתבסס ברובו על ערכים נורמטיביים. ועדת המחירים רואה בשימוש בתמחור על פי נורמות מקובלות חשיבות רבה בשמירה על עיקרון השוויון בין האחראים לפינוי פסולת. עיקרון זה ומניעת המצב שבו הגוף המוכר יבצע "Cherry picking" בין האחראים לפינוי פסולת, עמדו גם בבסיס החוק בעת הדיונים בוועדת הכלכלה בכנסת. ככל שהתפתחות השוק ובסיס הנתונים בעתיד יצריכו זאת, תעדכן ועדת המחירים את הפרמטרים הנדרשים במודל.

ג. **פשטות** - המודל המומלץ נבנה בצורה פשוטה ככל שניתן.

עקרונות המודל המוצע

המודל חולק לשלושה חלקים על פי שלושה מקורות פסולת עיקריים:

1. זרמים ייעודיים:

זרמים ייעודיים כוללים את כל הפסולת הנאספת בנפרד מהפסולת הביתית. מדובר על פחי הנייר, כלובי הקרטון, כלובי הפלסטיק, פעמוניות זכוכית ומרכזי מחזור ומכלים ייעודיים נוספים. מכיוון שמדובר בזרמים שנאספים בנפרד מכל סוג פסולת אחרת, פסולת האריזות בזרמים אלה נחשבת "איכותית" וכמות האריזות בנות המחזור שניתן להפיק מזרמים אלה גבוהה מאוד. ניתן לומר כי מנגנון ההפרדה, האיסוף והמחזור של זרמים אלה (המכילים בתוכם חלק ניכר מפסולת האריזות בשוק) עובד בצורה טובה כבר היום וצפוי היה להשתפר בשנים הקרובות גם ללא כניסת חוק האריזות לתוקף. על כן, המלצת וועדת המחירים לגבי זרמים אלה הינה שמירת המצב הבסיסי הקיים, כאשר הגוף המוכר יממן את חלקו בזרמים אלה ויתמרץ את הרחבתם בהתאם להשגת יעדיו.

המנגנון המוצע:

בהסכם ההתקשרות בין אחראי לפינוי פסולת (במקרה זה רשות מקומית) לבין הגוף המוכר (להלן: הצדדים) יהיה סעיף בו מתחייב האחראי לפינוי פסולת להוציא מכרז לבחירת ספק/ים לצורך הצבת מכלים ייעודיים בשטחו. מספר המכלים ייקבע בין הצדדים אך יהיה כזה שיניח את דעתו של הגוף המוכר כי הוא מאפשר לו לעמוד ביעדיו על פי חוק, בהתאם להסדר ההפרדה שנקבע על ידי אותו אחראי לפינוי פסולת. הגוף המוכר יממן את חלקו היחסי בהתאם לחלק היחסי של האריזות בזרם. בכל מקרה כמות המכלים שתוצב בשטח הרשות לא תפחת מכמות המכלים נכון להיום (או מהכמות שנקבעה כבר על פי מתווה הרחבת המכלים). מכיוון שוועדת המחירים לא מזהה כשל שוק בנושא הזרמים הייעודיים ולאור האמור לעיל, בשלב זה לא רואה הוועדה צורך לתמחר את רכיב הזרמים הייעודיים בהתקשרות בין הגוף המוכר לאחראי לפינוי פסולת.

2. פסולת תעשייתית ומסחרית:

הפסולת התעשייתית והמסחרית נחשבת גם היא כ"איכותית" מאוד מבחינת כמות האריזות בנות המחזור שניתן לאסוף ממנה. למעשה מדובר במעין זרם ייעודי נוסף, שנאסף כבר היום בצורה טובה (בעיקר בתעשייה ובמרכזים מסחריים גדולים). על כן, כמו בזרמים הייעודיים, גם כאן ועדת המחירים אינה רואה צורך להתערב במצב הבסיסי הקיים, כאשר הגוף המוכר יממן את חלקו בזרמים אלה. יש לציין כי על פי סעיף 26 לחוק רשאי בית עסק להתקשר ישירות עם הגוף המוכר לעניין איסוף ופינוי של פסולת אריזות מתחומו. הסכם התקשרות כזה יהיה כנראה כדאי עבור שני הצדדים. עבור הגוף המוכר מדובר כאמור בקבלת פסולת אריזות איכותית אשר תאפשר לו לעמוד ביעדיו. בית העסק יקבל כנראה תשלום (או יחסוך עלויות פינוי) ובכך יוטב מצבו לעומת היום. לאור האמור, יש לקוות כי הגוף המוכר ירחיב את האיסוף מהעסקים הקטנים והבינוניים וימצה את הפוטנציאל הלא ממומש הקיים שם לפי הנתונים שידועים לנו.

המנגנון המוצע:

קיימות שתי אפשרויות בסיסיות:

- א. במקרה והגוף המוכר מתקשר מול רשות מקומית היא תתחייב בהסכם ההתקשרות להוציא מכרז לבחירת קבלן פינוי לאיסוף פסולת מסחרית ותעשייתית מבתי עסק בתחומה. בתי העסק יחויבו (בתוקף חוק עזר עירוני או בצורה אחרת) לאסוף ולארגן את פסולת האריזות, באופן שתקבע הרשות בהסכמה עם הגוף המוכר. הגוף המוכר יישא בחלק היחסי של האריזות מתוך הפסולת בעלויות האצירה, האיסוף ופינוי הפסולת המסחרית מבתי העסק למפעל המחזור.
- ב. בתי העסק יתקשרו ישירות עם הגוף המוכר ללא התערבות הרשות (לפי סעיף 26 לחוק).

בדומה לנושא הזרמים הייעודיים, גם בנושא הפסולת התעשייתית והמסחרית ועדת המחירים לא מזהה כשל שוק ולכן, בשלב זה לא רואה הוועדה צורך לתמחר זרם זה.

3. פסולת ביתית:

הפסולת הביתית מכילה אריזות שמשקי הבית משליכים ו"איכותה" תהיה תלויה בעיקר בהסדר ההפרדה שתקבע הרשות המקומית, בהיענות של התושבים ובאכיפה שתתבצע. התמחור יתבצע בהתאם לשני סוגי הסדרים כפי שיתוארו בהמשך. העיקרון המנחה בתמחור יהיה תשלום על פי ערכים נורמטיביים. בשונה מהזרם הייעודי ומזרם הפסולת התעשייתית והמסחרית, לא קיים כיום מנגנון להפרדת, איסוף, פינוי וטיפול בפסולת האריזות בזרם הביתי, על כן ממליצה הוועדה על מנגנון תמחור כדלקמן.

מודל תמחור הפסולת הביתית

שרשרת התמחור תתבסס על המרכיבים הבאים: הפרדה (כולל אצירה) -> איסוף -> פינוי בכל שלב בשרשרת יממן הגוף המוכר את חלקו היחסי בעלות (החלק היחסי של האריזות בפסולת) והרשות המקומית תממן את שאר העלות. חלק האריזות היחסי ייקבע על פי נורמה בהסתמך על עבודות מקצועיות שנעשו וייעשו בהמשך בנושא. מחולל העלות בשלבים שהוצגו בשרשרת התמחור לעיל הוא נפח הפסולת (וכנגזרת מכך נפח האצירה הנדרש), בניגוד למשקל הפסולת שהוא מחולל העלות בשלבים המאוחרים יותר של שרשרת הטיפול בפסולת (תחנת המעבר, המיון והטיפול). נזכיר כי תמחור שלבים מאוחרים אלה אינו נכלל במסגרת תפקידה של ועדת המחירים על פי החוק.

הסדרי ההפרדה:

כאמור, על פי החוק, אחראי לפינוי פסולת יקבע, בכפוף לאישור המשרד להגנת הסביבה, את הסדרי ההפרדה, האיסוף והפינוי של פסולת אריזות. בשלב זה, ועדת המחירים תתייחס להסדרים המוכרים הבאים:

1. הסדר שני זרמי פסולת ("רטוב-יבש"):

- א. תתבצע הפרדת פסולת במשק הבית לשני זרמים:
 - זרם רטוב נקי (פסולת פריקה ביולוגית) – המכיל את שאריות המזון בלבד.
 - זרם יבש – המכיל כל פסולת שאינה פריקה ביולוגית לרבות פסולת אריזות וכל פסולת יבשה אחרת.
- ב. תתבצע הפרדת פסולת במרכזי מחזור:
 - המשך שימוש במרכזי מחזור קיימים בקרנות הרחוב ובמרכזים עירוניים ועיבויים במידת הצורך ("זרמים ייעודיים" - קרטון, נייר, זכוכית, מכלי פלסטיק ועוד).

2. הסדר אריזות (בו קיים פח המיועד לאריזות בנפרד):

- א. תתבצע הפרדת פסולת במשק הבית לפחות לשני זרמים, כאשר אחד מזרמים אלה יהיה פח המיועד לפסולת אריזות אשר לא תיכנס למרכזי המחזור הייעודיים.
- ב. תתבצע הפרדת פסולת במרכזי מחזור:
 - המשך שימוש במרכזי מחזור קיימים בקרנות הרחוב ובמרכזים עירוניים ועיבויים במידת הצורך ("זרמים ייעודיים" - קרטון, נייר, זכוכית, מכלי פלסטיק ועוד).

הוועדה ערה למצבים בהם ייקבעו הסדרים נוספים המוסכמים על האחראי לפינוי פסולת, הגוף המוכר והמשרד להגנת הסביבה. עם זאת, בשלב זה לא תתייחס הוועדה לתמחור הסדרים נוספים. ככל שייקבעו הסדרים שונים, אשר אינם תואמים את מודל התמחור להלן, ייקבעו המחירים להסדרים אלה באופן עצמאי בין האחראי לפינוי פסולת לבין הגוף המוכר.

תמחור הסדר שני זרמי פסולת:

בהתאם להסדר זה האריזות שמשליכים משקי הבית אמורות להימצא ב"פח היבש" (פרט לאריזות הנמצאות בזרמים הייעודיים). הגוף המוכר יישא את חלקו היחסי בעלות ההפרדה (כולל האצירה), האיסוף והפינוי של פסולת האריזות (אשר על פי הנורמה מהווה חלק יחסי אך ורק בפסולת הנמצאת בפח היבש). בכדי לקיים בצורה המיטבית, ככל שניתן, את עקרונות החוק הוועדה רואה חשיבות רבה בהפעלת מנגנון בדיקה של "איכות" הפח היבש. במידה והפח מכיל יותר אריזות מהקבוע בנורמה הגוף המוכר יממן חלק גדול יותר מחלקו הנורמטיבי ולהיפך, במידה והפח מכיל פחות אריזות מהקבוע בנורמה הגוף המוכר יממן חלק קטן יותר. הבדיקה תיעשה באמצעות מנגנון שייקבע בין הצדדים (למשל סקרים תקופתיים, בדיקות פתע או טכנולוגית בדיקה במתקני המיון). הגוף המוכר לא יממן את מרכיבי העלות של הפסולת בפח הרטוב (בו תהיה פסולת אורגנית שאינה כוללת פסולת אריזות על פי הנורמה).

החלק היחסי בו צריך לשאת הגוף המוכר יחושב על פי נפח האריזות הנורמטיבי מחולק בנפח הנורמטיבי של כלל הפסולת בפח היבש (עם זאת, לצורך הנוחות הומרו חישובי העלות ל"עלות לטון").

הרכב הפסולת העירונית (לא כולל פסולת עירונית שאינה מפונה על ידי הרשות המקומית) בישראל בשנת 2011 מוצג בטבלה הבאה¹:

סוג	משקל אריזות	משקל לא אריזות	סה"כ משקל	נפח אריזות	נפח לא אריזות	סה"כ נפח*
פלסטיק	18%	5%	23%	46%	4%	50%
זכוכית	1%	3%	4%	0%	0%	0%
נייר וקרטון	19%	10%	29%	24%	6%	31%
מתכת	5%	4%	9%	1%	3%	4%
אחר	0%	36%	36%	0%	15%	15%
סה"כ	43.3%	56.7%	100%	71.4%	28.6%	100%

*הנתונים המוצגים הינם נתוני נפח לאחר דחיסה.

¹ הנתונים מבוססים על סקר הפסולת 2005 בהתאמות נדרשות.

בכדי לקבוע את העלות הנורמטיבית לפינוי טון פסולת של הזרם היבש נדרשו הנתונים הבאים³:

סוג מיכל (ליטר)	360	1,100
יחס דחיסת הפסולת	59%	
ק"ג פסולת בפח יבש	19	58
עלות לפינוי אחד - פח יבש (בש"ח)	4.4	13.6
עלות פינוי לטון פסולת יבשה (בש"ח)	232	235
עלות רכש פח יבש (בש"ח)	250	1,090
עלות הון לטון פסולת יבשה (בש"ח)	19	26
סה"כ עלות משוקללת לטון פסולת יבשה (בש"ח)	258	

מכאן יוצא שהעלות המשוקללת לטון פסולת יבשה עומדת על 258 ש"ח (ללא מע"מ) וחלק הגוף המוכר בעלות זאת עומד על 184 ש"ח לטון (71.4%).

תמחור הסדר אריזות:

בהתאם להסדר זה האריזות שמשליכים משקי הבית אמורות להימצא ב"פח האריזות" (פרט לאריזות הנמצאות בזרמים הייעודיים). הגוף המוכר יישא את חלקו היחסי בעלות הפרדה (כולל אצירה), האיסוף והפינוי של פסולת האריזות. בנוסף, ממליצה הוועדה כי הגוף המוכר יישא בכל עלויות הבינוי הנדרשות לשם הצבת פח אריזות (כאם נדרשות עלויות כאמור). כמובן שבהסדר זה, חלקו היחסי של הגוף המוכר יהיה באופן נורמטיבי 100%. גם במקרה זה מומלץ כי יהיה מנגנון בדיקה של איכות פח האריזות ותשלום בהתאם.

יש לציין כי הגוף המוכר לא יממן את מרכיבי העלות של הפסולת בפח הרטוב (בו תהיה פסולת אורגנית שאינה כוללת פסולת אריזות על פי הנורמה) ובפח היבש אם קיים (בו לא אמורה להימצא פסולת אריזות על פי הסדר הפרדת פסולת זה).

מכיוון שבהסדר המוצג חלקו היחסי של הגוף המוכר הינו 100%, ועדת המחירים לא מזהה כשל שוק פוטנציאלי ולכן לא רואה צורך בתמחור ההתקשרות בין הגוף המוכר לבין האחראי לפינוי פסולת בנוגע להסדר זה. מטבע הדברים יידרש הגוף המוכר לממן את כלל העלויות הקבועות בחוק לצורך יישום הסדר זה.

³ הנתונים מבוססים על מכרז שערכה החברה למשק וכלכלה בשינויים המתחייבים ממעבר לשני זרמי פסולת.

הערות נוספות

- א. כפי שבא לידי ביטוי במודל לעיל, ועדת המחירים התמקדה אך ורק בתמחור ההסדרים בהם אין כבר היום מנגנון שפועל בצורה טובה או שיש סבירות גבוהה שיקום עבורם מנגנון כזה. עם זאת, הוועדה תבצע מעקב אחר התפתחות השוק ומנגנוני ההסדרים שייקבעו בפועל. במקרה שבו תזהה הוועדה כשל שוק או מנגנון שאינו יעיל, תישקל התערבות נוספת. בנוסף, יש לציין כי התמחור שהתבצע על ידי הוועדה הינו תמחור נורמטיבי. לא מן הנמנע שהצדדים יגיעו להסכם שונה בנוגע למנגנון הפעולה או בנוגע למחירי ההתקשרות. הוועדה אינה רואה בעיה בהסכם כאמור במידה והוא מקיים את מטרת החוק, שוויוני כלפי כל האחראים לפינוי פסולת, מאפשר עמידה ביעדי החוק ואינו פוגע בשחקנים אחרים בשוק בצורה שאינה הוגנת.
- ב. מומלץ כי המנגנון המוצע לבדיקת "איכות" הפח לא יחול בשנתיים הראשונות להסדר על ישוב בדירוג חברתי-כלכלי השווה או נמוך מ-4, זאת במידה ואותו ישוב יבקש שלא להחיל מנגנון כזה מראש. המלצה זו נובעת מתוך הבנה שלישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך יהיה מטבע הדברים קשה יותר לבצע את הסדרי ההפרדה הנדרשים בצורה מיטבית בטווח הזמן הקצר. בכדי למנוע את הנצחת המצב המתואר, מוצע לתת לישובים אלה תמיכה נורמטיבית בזמן ההתארגנות, וזאת מתוך ראייה כי בטווח הזמן הארוך הסדר כזה יבטיח הן את יכולת הישוב לעמוד בסטנדרטים המקובלים של הסדרי ההפרדה מחד ולגוף המוכר אפשרות לעמוד ביעדיו על פי החוק מאידך.
- ג. רוב מרכיבי התמחור הם עלויות אשר סביר להניח שישתנו על פני זמן. כמו כן, ההנחות לגבי הרכב הפסולת גם הן ישתנו עם הזמן בהתאם לסקרים ולנתונים חדשים שמתפרסמים מפעם לפעם. לכן, הוועדה ממליצה כי במידה ויידרש, יתבצע עדכון שנתי של מרכיבי העלות במודל.
- ד. נכון לנקודת הזמן הנוכחית שוק הפסולת בישראל בכלל ושוק המחזור בישראל בפרט סובלים ממספר קטן של שחקנים. קיים חשש כי אחד השחקנים בשוק ינצל את כוחו המונופסוני או המונופוליסטי בשוק. הוועדה מודיעה כי היא תבחן מקרוב מקרים כאמור של ניצול כוח מונופסוני או מונופוליסטי בשוק ובמקרה ותזהה ניצול שכזה, תשקול במקביל לפנייה לרשות להגבלים העסקיים לשנות את מודל התמחור בכדי להתחשב בכשל השוק שנוצר.
- ה. כאמור, ועדת המחירים אינה נדרשת על פי חוק לתמחר את המקטע החוץ עירוני של הטיפול בפסולת (שלבי המיון והטיפול). יחד עם זאת, הוועדה רואה לנכון כי התמחור שייקבע בין הצדדים יסתמך באופן כללי ובשינויים המתחייבים על העקרונות שנקבעו במודל המוצע גם בשלבים אלה.