

25 אוקטובר, 2017  
ה' חשוון, תשע"ח

### תוכנית לתמיכה בתעשיית המיחזור

#### רקע

בשנים האחרונות חלה התקדמות בהסדרת שוק הפסולת בישראל, שכוללת בין השאר הליכי חקיקה כגון חוק הפיקדון, חוק האריזות, חוק הצמיגים וחוק הפסולת האלקטרונית.

עם זאת, תעשיית המיחזור בישראל נמצאת בחוסר וודאות משוע, ובקשיים כלכליים, שאינם מאפשרים התפתחות עתידית. ניתן לראות עדויות מהשטח על כך שבפועל אחוז נמוך מאד מהפסולת בישראל מטופל כיאות, ואין ביקוש בשוק לחומרים ממוחזרים.

**בעיית השורש המרכזית היא היעדר תוכנית רציפה ויציבה ומדיניות כוללת לטיפול בפסולות:**  
מדיניות הטיפול בפסולת בישראל נקבעת באופן נקודתי, באמצעות החלטות מדיניות או מכרזים ממוקדים להקמת מתקני טיפול בפסולות. להלן שתי דוגמאות:

א. בשנת 2011 החליט המשרד להגנת הסביבה על ביצוע הפרדה ברשויות המקומיות בין פסולת רטובה לבין פסולת יבשה, ובמקביל החליט על יישום חוק האריזות. יישום מקביל זה גרם לבלבול של הרשויות המקומיות והתושבים ובפועל פגם ביכולת הטיפול בפסולות ברשויות.

ב. המשרד להגנת הסביבה פועל למתן תמיכות להקמת מתקני השבה בישראל עוד בטרם הוקמו מתקני מיחזור, ואף ללא תוכנית לתמיכה במתקנים מסוג זה. המשמעות הינה פגיעה בכדאיות להקמת מתקני מיחזור עם הקמת מתקני השבה.

חשוב להדגיש כי שוק הפסולת מושפע רבות ממגמות בינלאומיות. לדוגמא, ירידה משמעותית במחירי המוצרים הממוחזרים (קרטון, פלסטיק ונייר) בעקבות שינוי במדיניות הייבוא של הסינים לחומרים אלו שהחלה בשנה האחרונה. תוספת של היעדר מדיניות וזיגזוג של הריבון רק מוסיפה על הקשיים הרבים איתם מתמודדת התעשייה.

נדרשת תוכנית אופרטיבית כוללת לשוק הפסולת, המתייחסת למגוון הזרמים ולפתרונות סביבתיים נאותים לזרמים אלו, תוך ראייה כוללת של המשק ובחינה של ההשלכות הרחובות שעלולות להתקיים, כולל קביעת תוכנית ליישום, בלוחות זמנים ברורים, ישימים וארוכי טווח.

במסמך זה נציג את עיקרי הבעיות והצעות לפתרון.

1. קשיים בהקמת מתקנים
2. מחסור בפסולת למיחזור
3. חוסר כדאיות כלכלית בתפעול המתקן
4. מחסור בשוק לתוצרי המיחזור

להלן הבעיות המרכזיות:

**א. קשיים בהקמת מתקנים**

1. קושי באיתור ובקבלת שטח:

- ← בתב"עות רבות חל איסור גורף על הקמת מפעלי מיחזור וטיפול בפסולת באזורי תעשייה. המשמעות הנה שכל מפעל לטיפול בסוג כלשהו של פסולת אינו יכול להימצא באזור זה וזאת מבלי בכלל להתייחס באיזה סוג של מפעל מדובר, מה ההשפעות הסביבתיות שלו אם בכלל וכו'. במדינות רבות באירופה אין מניעה גורפת להקמת מתקני טיפול בפסולת בסמיכות לשכונות מגורים. אין כל הצדקה להחלטות גורפות בתב"עות בישראל.
- ← היעדר תב"עות לפיתוח תעשיית מיחזור מקשה על איתור שטחים להקמת מתקני מיחזור, ובוודאי שמונע תכנון מקיים של פארקי מיחזור.
- ← תופעת ה-NIMBY מצד רשויות מקומיות מביאה לקשיים עד כדי חסמים בהליכי התכנון והבניה, כולל בתהליכי הרישוי של העסק וקבלת רישיון עסק.
- ← יש לזכור כי בהיבט הסביבתי והכלכלי קיימת הצדקה להקים מתקני מיון והפרדה ומתקני מיחזור בסמיכות יחסית לאזורים בהם נוצרת הפסולת. רכישת קרקע באזורי ביקוש במחירים גבוהים אינה ריאלי, בפרט היות שמתקנים מסוג זה צורכים שטח רב.

- 2. **היעדר תמיכות כספיות ביזם:** תמיכות מקרן לשמירת הניקיון מגיעות לרוב לרשויות המקומיות ומיעוט התמיכות מועבר במישרין לתימרוץ הקמת מתקני קצה.
- 3. **חוסר זכאות למענקים מתוקף החוק לעידוד השקעות הון:** מנגד, מפעלי מיחזור אינם זכאים במקרים רבים לתמיכות במסגרת מרכז ההשקעות, הן בשל אי הגדרת המיחזור כתעשייה והן בשל חוסר יכולת עמידה של תעשיית המיחזור ביעדי יצוא.

**פתרונות מוצעים**

- א. הגדרת חלקות בתוך אזורי תעשייה קיימים ככאלה המיועדים אך ורק לתעשיית מיחזור.
- ב. תכנון והקמת פארקי מיחזור, כולל מכרזים להקמת מתקנים נדרשים, בהתאם להיצע והביקוש האזורי.
- ג. מתן תיעודף להקצאות קרקע ולקידום תוכניות מפורטות להקמת מתקני מיחזור, בדגש על אזורים קרובים למקום היווצרות הפסולת. אולי באמצעות תמרוץ ממשלתי למנהלות אזורי תעשייה.
- ד. הקצאה בפטור ממכרז של קרקעות באזורי ביקוש לתעשיית מיחזור, ורק למפעלי מיחזור, בתוך אזורי תעשייה קיימים ו/או מתוכננים, ללא מגבלת פריפריאליות (כקיים היום).
- ה. יצירת מסלול תמיכות, במסגרת מרכז ההשקעות, למתן תמריצים לתעשיית המיחזור, בהיותה תעשייה אסטרטגית לסביבה הישראלית ובשל יתרונה בטיפול במקור, בד בבד עם תרומתה להפחתת יבוא חומרי גלם לשוק המקומי. יש להדגיש כי תעשייה זו מייצרת חומרי גלם מפסולת, שהינה בעלת ערך שלילי למשק. חומרי גלם אלו מהווים תחליף ליבוא.

## איגוד הכימיה, פרמצבטיקה ואיכות הסביבה

### ב. מחסור בפסולת למיחזור

1. **מחסור בפיקוח:** פסולת רבה מגיעה לאתרים לא מורשים או לסביבה, באופן פיראטי.
2. **פגיעה ביצרנים מקומיים בשל יצוא שאינו מבוקר דיו:** כיום אין בקרה מספקת על יצוא פסולות, ולכן קיים בפועל יצוא פרוע של פסולות  
← יצוא לשטחי הרשות הפלסטינית - פסולת שיוצאת שלא כדין לשטחי הרשות הפלסטינית  
← ייצוא לחו"ל - בעיקר במקרים בהם מחיר הפסולת העולמי גבוה. יצוא פסולות לחו"ל נוגד את העיקרון הסביבתי של טיפול קרוב למקור ככל הניתן, ואף עלול לגרום לפגיעה סביבתית בהיעדר מעקב מסודר אחר מערך הטיפול בפסולת. (
3. **היעדר הגדרה ברורה של "מיחזור" וקריטריונים ל"שימוש חוזר":** בשל פרשנויות מקלות, תהליכים פשוטים של טיפול בפסולת (כדוגמת דחיסת בקבוקי פלסטיק או פסולת אלקטרונית, מבלי לבצע כל עיבוד) מקבלים מעמד של מיחזור. לצד זאת, פסולת מוצרים מיוצאת ל"שימוש חוזר" ללא בקרה, (כדוגמת מכשירי אלקטרוניקה נחותים), ובכך פוגמים ביכולת מתקני מיחזור לזכות בחומר גלם לעיבוד ולמיחזור.
4. **חוסר וודאות במדיניות המשרד להגנת הסביבה:** בשל תנודתיות במדיניות המשרד להגנת הסביבה, יזמים חוששים מהקמת מתקני מיחזור כאשר המדיניות עלולה להשתנות ולשמוט את הקרקע מיכולת המפעלים לקבל חומרי גלם בעתיד, בעיקר נוכח כוונת המשרד להעביר חלק מהפסולת למתקני פל"א.
5. **היטל הטמנה נמוך**

### פתרונות מוצעים

- א. קביעת הגדרות ברורות של מיחזור, ומוצר לשימוש חוזר.
- ב. קביעת תוכנית אב לטיפול בפסולת שתגדיר חלוקה לזרמי פסולת ופתרונות טיפול לשנים קדימה.
- ג. דרישת דיווח מרשויות מקומיות על כמויות איסוף פסולת ויעדי קצה של הפסולת שיוצאת מתחומן.
- ד. העלאת היטל הטמנה (חישוב מחדש של עלויות חיצוניות).

### ג. חוסר כדאיות כלכלית בתפעול המתקן

1. **חוסר בכלי סיוע כלכליים:** מחירי טיפול בפסולות תלויים במקרים רבים במחירים עולמיים. תנודתיות גבוהה במחירים אלו גורמת לחוסר וודאות גבוהה ועלולה לגרום לתקופות ארוכות של חוסר כדאיות למתקני מיחזור מקומיים. מדינות בעולם אשר מתמודדות עם אותו כשל שוק מפעילות מנגנוני תמיכה בתעשיית המיחזור המקומית. להערכתנו, יש לייצר מנגנונים דומים בשוק המקומי.
2. **עלויות של שאריות הטמנה:** מפעלי מיחזור נדרשים בתשלום היטלי הטמנה משמעותיים על שאריות הטמנה, חרף זאת שלשאריות אלו אין כל חלופה. יש לפטור את מפעלי המיחזור מתשלום היטלים שבגין שאריות הטמנה אלו.

### פתרונות מוצעים

- א. הקמת מנגנוני תמיכה בתעשיית המיחזור.
- ב. קביעת פטור מתשלום היטלים בגין שאריות הטמנה של תעשיית המיחזור.

## איגוד הכימיה, פרמצבטיקה ואיכות הסביבה

### ד. מחסור בשוק לתוצרי המיחזור

1. **מגבלות בשל תקינה:** באריזות למזון, במוצרי בנייה ועוד יש מגבלות על שימוש בחומר ממוחזר בשל התקינה.
2. **חוסר ידע בשוק לגבי איכויות ואפשרויות שימוש בחומרים ממוחזרים**

### פתרונות מוצעים

- א. עידוד מו"פ יישומי, למציאת חלופות שימוש בחומרי גלם ממוחזרים.
  - ב. הקמת מרכז ידע וניסויים בחומרים ממוחזרים
  - ג. הגברת רכש ציבורי של מוצרי המשך
  - ד. בחינת תקינה רלוונטית למוצרי ההמשך השונים, וקידום רוויזיות איפה שניתן
- ה. **ליקויים ברגולציה הרלוונטית:** בנוסף לסוגיות המוצגות מעלה, קיימות סוגיות פרטניות אשר רלוונטיות לזרמים ספציפיים של פסולת. סוגיות אלו יטופלו בנפרד. כגון, דרישה מהגופים הציבוריים לעמידה בהוראות תכ"ם לשימוש בחומרי בנייה ממוחזרים.

### סיכום:

להערכתנו, מתפקיד הממשלה להתערב בשוק הטיפול בפסולת, בראש ובראשונה באמצעות יצירת מסלולי תמיכה בתעשיית המיחזור, אך במקביל לייצר אסדרה נאותה תומכת, ובכך לאפשר את ביסוסה של תעשיית המיחזור, תוך חיזוק הכלכלה והסביבה.