



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח בקשת המשרד להגנת הסביבה להגדיל את היטל ההטמנה

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ט בטבת תשע"א

26 בדצמבר 2010

תוכן העניינים

1	תמצית
3	1. היטל הטמנה
3	1.1 סכום ההיטל והיקף ההכנסות
4	1.2 הצעה להגדיל את ההיטל
5	2. הטיפול בפסולת מוצקה במדינות אירופה ובישראל
5	2.1 מיסוי סביבתי
6	2.2 האיחוד האירופי
8	2.3 ישראל
8	2.3.1 מדיניות המשרד להגנת הסביבה
9	2.3.2 תקציב הקרן לשמירת הניקיון
12	3. ניתוח הגדלת היטל הטמנה
12	3.1 שיקולים בקביעת סכום ההיטל
15	3.2 חלופות אפשריות
16	4. עמדות צדדים נוספים
16	4.1 עמדת מרכז השלטון המקומי
17	4.2 עמדת חברת "חץ אנרגיה"
17	4.3 עמדת עמותת "אדם, טבע ודין"

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת דיון ב-27 בדצמבר 2010 בבקשת המשרד להגנת הסביבה להגדיל את היטל ההטמנה. במסמך נכללים פירוט ההכנסות מהיטל ההטמנה בשנים האחרונות, תיאור הטיפול בפסולת מוצקה בישראל ובכמה מדינות מפותחות וניתוח השיקולים הקשורים לקביעת היטל ההטמנה.

הטמנת פסולת מוצקה היא גורם מזהם ונדרשת מעורבות הממשלה להפחתתה ולהגדלת שיעור המיחזור בטיפול בפסולת המוצקה. כיום שיעור המיחזור של פסולת עירונית בישראל הוא כ-13%, נמוך במידה ניכרת בהשוואה למדינות מפותחות. מדיניות המשרד להגנת הסביבה בטיפול בפסולת מוצקה היא צמצום הפסולת המועברת להטמנה ושינוי תפיסת הטיפול בה כך שתהפוך למשאב. מדיניות זו מבוססת על כמה הסדרים חוקיים המפורטים להלן (לצד ההסדרים המפורטים המשרד מפעיל כלים והסדרים חוקיים נוספים, כגון חוק הפיקדון וחוק הצמיגים):

היטל ההטמנה: היטל על הטמנת פסולת במטמנות ברחבי הארץ הושג במחצית שנת 2007. סכום היטל שנקבע אז היה 10 ש"ח לטון פסולת מעורבת והועלה בהדרגה עד 50 ש"ח (ללא הצמדה) לטון בשנת 2011. עד כה לא הביא ההיטל לגידול בשיעור המיחזור. במחצית שנת 2010 הגיש המשרד לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בקשה להגדיל את ההיטל בשיעור חד של 150%, ל-125 ש"ח לטון בשנת 2012. מהגדלת ההיטל צפויה תוספת הכנסות בסך 300 מיליון ש"ח בשנת 2012, ובסך כל ההכנסות – יותר ממיליארד ש"ח ממחצית 2007 עד שנת 2012.

תמיכה במיחזור: ההכנסות מההיטל בסך מאות מיליוני ש"ח מנותבות באמצעות **הקרן לשמירת הניקיון** (להלן: הקרן) שבמשרד להגנת הסביבה למענקים לרשויות המקומיות. המענקים משמשים להשקעות בתשתיות להפרדת הפסולת העירונית ולהקמת תשתיות לפתרונות קצה לטיפול בפסולת שתופרד במקור ברשויות המקומיות.

טיפול בפסולת אריות: הטלת האחריות לסילוק פסולת האריות על היצרנים והיבואנים של המוצרים וקביעת יעד לשיעור המיחזור בדומה למדיניות הנקוטה באיחוד האירופי. הטיפול נעשה באמצעות הקמת **גופים מוכרים** אשר יעסקו במימון (אשר מקורו ביצרנים וביבואנים) ובתיאום הטיפול בפסולת האריות בין היצרנים, הרשויות המקומיות ומפעלי המיחזור. הצעת חוק האריות אושרה על-ידי ועדת הכלכלה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית ב-20 בדצמבר 2010.

המשרד להגנת הסביבה מציע להגדיל את היטל ההטמנה בשנים 2011 ו-2012, מהסיבות הבאות:

- הטמנה היא 75% מכלל הטיפול בפסולת בישראל, שיעור גבוה בהרבה מהממוצע האירופי. מצוקת הקרקע בישראל תוביל לכך שאתרי ההטמנה הפועלים בישראל ייסגרו במהלך העשור הקרוב;
- היטל ההטמנה בישראל נמוך מאוד בהשוואה להיטלים מקבילים. במדינות אחרות ההיטל גבוה פי-שניים עד פי-תשעה מההיטל בישראל. קיימת הסכמה על כך שסכום ההיטל הנוכחי אינו יוצר כדאיות למיחזור ברשויות המקומיות;
- לפי תחשיב מעודכן של המשרד להגנת הסביבה, העלות החיצונית של הטמנת פסולת היא כ-113 ש"ח לטון, עלות גבוהה במידה ניכרת מההיטל הנוכחי.

עם זאת, מניתוח השיקולים לקביעת סכום ההיטל עולה כי העלאה חדה מדי (ולא הדרגתית) שלו לצד ניצול נמוך של תקבולי ההיטל המשמשים ליצירת חלופות מיחזור עשויים להפוך את היטל ההטמנה ללא יעיל (בדומה לבלו דלק) וייתכן גם שלא יביאו להפחתת שיעור ההטמנה. יש לציין שהגדלת היטל במדינות אירופה היתה מדורגת על פני שנים בשיעור שנתי ממוצע מתון יותר (17%) מזה שבישראל לפי ההיטל הקיים (50%).



בדיקת ניצול ההכנסות מההיטל על-ידי הקרן לשמירת הניקיון מלמדת על שיעור ניצול נמוך יחסית עד כה. עד סוף שנת 2009 צברה הקרן יתרה בסך כ-300 מיליון ש"ח (ללא התחייבויות), ותקציבי התמיכות ברשויות המקומיות עדיין נמוכים. בטבלה שלהלן מפורטים נתונים מצטברים של הקרן לשנים 2007–2009 במיליוני ש"ח.

תקציב מצטבר 2009–2007	סכום	ב-%
סך ההכנסות מהיטל הטמנה	209.9	100%
סך ההוצאות (תשלומים)	8.8	4%
מהן: תמיכות ברשויות	6.0	3%
יתרת התחייבויות פתוחות	108.9	52%
מהן: התחייבויות לרשויות	102.2	49%

לפי הטבלה ניתנו לרשויות תמיכות בסך (מזומן והתחייבויות) כ-115 מיליון ש"ח. נוסף על כך, בימים אלו קיבלה הקרן, בעקבות פרסום קולות קוראים, בקשות מעשרות רשויות מקומיות למימון בסכום כולל של כ-400 מיליוני ש"ח להשקעה בשנים הקרובות בתשתיות להפרדת פסולת מוצקה לשני זרמים (פסולת יבשה ופסולת אורגנית). לדברי חשב המשרד להגנת הסביבה, כל

התקציב ה"פנוי", עם התקציב העתידי בהיקף 500–700 מיליון ש"ח, משורייך כיום לביצוע הקולות הקוראים שפורסמו (רשויות מקומיות, הקמת מתקני קצה, תחנות מיון ותכנון סטטוטורי).¹

היעילות של מס סביבתי נבחנת על-פי ההפחתה בשימוש במוצר המזהם, וממילא על-פי הירידה בהכנסות מהמס. הגדלת היטל ההטמנה באופן חד יחסית עלולה להפוך את ההיטל למס סביבתי לא יעיל (בדומה לבלו דלק), אם לא יהיו חלופות מיחזור זמינות בשל אטיות יחסית בהקמת תשתיות הפרדת פסולת ומיחזור.

אפשר לשקול הגדלה הדרגתית של היטל ההטמנה, בדומה לנעשה באירופה, וכן נקיטת **צעדים משלימים** להאצת תוכניות הפרדת הפסולת ועמידה ביעדי המיחזור של המשרד להגנת הסביבה, ובכללם:

- **סבסוד ישיר של רשויות מקומיות בגין מיחזור** – צעד זה עשוי להביא לניצול מהיר יחסית של כספי הקרן לשמירת הניקיון וליצירת תמריץ חיובי לרשויות המקומיות להקטין את שיעורי ההטמנה;
- **ביטוח מחירי המוצרים הממוחזרים** על-ידי המשרד עשוי להקטין את האי-ודאות של הרשויות המקומיות השוקלות להשקיע בהפרדת פסולת ולהבטיח מחירי פינוי פסולת שיהיו כדאיים מבחינה כלכלית;
- **קביעת יעדי מיחזור שונים לרשויות המקומיות** בהתאם לכמות הפסולת שהן מייצרות, והטלת היטל גדול יותר במקרה של סטייה מהיעד שנקבע.

¹ מר אלון שלזינגר, חשב המשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.



1. היטל הטמנה

1.1. סכום ההיטל והיקף ההכנסות

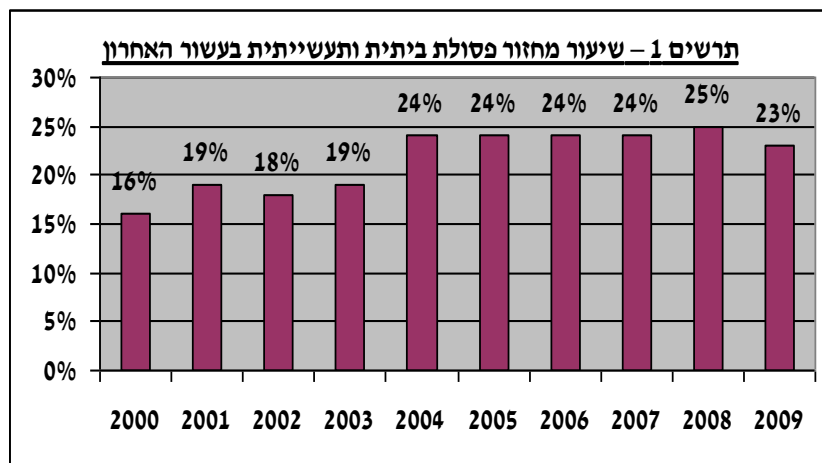
ב-1 ביולי 2007 נכנס לתוקף תיקון מס' 7 לחוק לשמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ולפיו מושת היטל על הטמנת פסולת במטמנות ברחבי הארץ, בעיקר על-ידי הרשויות המקומיות. המטרות העיקריות של היטל הטמנה הן הקטנת כמות הפסולת המוטמנת והגדלת כמות הפסולת הממוחזרת. ההיטל נקוב בש"ח לטון על סוגים שונים של פסולת (3.2 ש"ח לטון פסולת בנייה; 40 ש"ח לפסולת מעורבת או יבשה).² ההיטל מתווסף על עלויות ישירות נוספות של הרשויות המקומיות בהקשר של טיפול בפסולת, ובהן איסוף האשפה, דמי כניסה (50–60 ש"ח לטון) ושינוע. המטמנה גובה מהרשות מחיר כולל (היטל ודמי כניסה) בתוספת מע"מ, שנגבה גם מההיטל. בטבלה 1 מוצגים סכום היטל הטמנה וההכנסות ממנו בשנים האחרונות.

טבלה 1 – ההכנסות מהיטל הטמנה בשנים 2007–2012³

שנה	ההיטל (בש"ח לטון)*	שיעור השינוי	ההכנסות (במיליוני ש"ח)	שיעור השינוי
2007	10		17.0	
2008	20	100%	77.5	356%
2009	30	50%	115.3	49%
2010	40	33%	153.4	33%
2011	50	25%	200.0	30%
2012 (לפי המצב כיום)	50	0%	200.0	0%
2012 (לפי ההצעה)	125	150%	500.0	150%

* פסולת מעורבת או יבשה.

מהנתונים עולה כי בשנים האחרונות חל גידול מהיר בהכנסות מהיטל הטמנה. מדובר בתקציב "צבוע", המנותב לקרן לשמירת הניקיון ומיועד בעיקר לקידום מיזמים ותוכניות ברשויות המקומיות להגדלת שיעורי



מיחזור הפסולת. עד כה לא הביא היטל הטמנה לתוצאה הרצויה, ואין גידול מהותי בשיעור המיחזור מכלל הטיפול בפסולת, כמפורט בתרשים 1.⁴

מהתרשים עולה כי היטל הטמנה שהושת בשנת 2007 לא הביא עד כה לגידול בשיעור המיחזור של פסולת ביתית ותעשייתית. אפשר לומר שסכום ההיטל אינו תמריץ מספק

² אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, [חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984](#), תוספת לסעיף 111.

³ מר אלון שלזינגר, חשב המשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.

⁴ מר אילן נסים, ראש האגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה, טיפול בפסולת מוצקה בישראל ממזבלות להטמנה והשבה, מצגת, דואר אלקטרוני, 20 בדצמבר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

להקטנת שיעור ההטמנה ולהגדלת שיעור המיחזור מהטיפול בפסולת בכלל ומהטיפול בפסולת העירונית בפרט, שכן שיעור המיחזור של פסולת ביתית בלבד נמוך אף יותר (נע בין 12% ל-13.5% בשנים 2004–2009). שיעור המיחזור הנמוך הביא את המשרד למסקנה שהכרחי להגדיל את היטל ההטמנה.

1.2. הצעה להגדיל את היטל ההטמנה

ב-14 ביוני 2010 פנה השר להגנת הסביבה לוועדת הפנים של הכנסת בבקשה להגדיל את היטל על הטמנת סוגי הפסולת השונים, כמפורט להלן בטבלה 2.

טבלה 2 – הגדלת היטל ההטמנה לפי הצעת המשרד להגנת הסביבה⁵

שינוי	2012	2011	2010	סוג הפסולת
0%	50	50	40	מעורבת או יבשה – כיום
150%	125	50	40	מעורבת או יבשה – מוצע
	150%	0%	0%	שינוי
0%	4	4	3.2	יבשה – כיום
500%	60	10	3.2	יבשה – מוצע
	1400%	150%	0%	שינוי
0%	4	4	3.2	שאריות מיון – כיום
150%	125	50	40	שאריות מיון – מוצע
	3025%	1150%	1150%	שינוי
0%	120	120	96	בוצה – כיום
0%	120	120	96	בוצה – מוצע
	0%	0%	0%	שינוי
0%	40	40	32	בוצה תעשייתית – כיום
0%	40	40	32	בוצה תעשייתית – מוצע
	0%	0%	0%	שינוי
0%	4	4	3.2	פסולת בניין – כיום
0%	4	4	3.2	פסולת בניין – מוצע
	0%	0%	0%	שינוי

מהנתונים שבטבלה עולה כי מוצע להגדיל את היטל על הטמנת סוגי הפסולת השונים כמפורט להלן:

פסולת מעורבת / יבשה: מ-50 ש"ח בשנת 2012, לפי התוואי הנוכחי, ל-125 ש"ח לפי המוצע – עלייה ב-150%.

פסולת יבשה: מ-4 ש"ח בשנים 2011 ו-2012, לפי התוואי הנוכחי, ל-10 ש"ח בשנת 2011 ו-60 ש"ח בשנת 2012. לפי ההצעה, בין שנת 2011 לשנת 2012 יוגדל היטל ב-500%.

שאריות מיון פסולת: מ-4 ש"ח בשנים 2011 ו-2012 לפי התוואי הנוכחי ל-50 ש"ח בשנת 2011 ו-125 ש"ח בשנת 2012. לפי ההצעה יוגדל היטל בין שנת 2011 לשנת 2012 ב-150%.

⁵ היטל כיום: אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, [חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984](#); היטל המוצע: צו לשמירת הניקיון (שינוי תוספת), התש"ע-2010 – העלאת שיעור היטל הטמנה, 14 ביוני 2010.



לא מוצע להגדיל את היטל ההטמנה על יתר סוגי הפסולת – בוצה, בוצה תעשייתית ופסולת בניין.

2. הטיפול בפסולת מוצקה במדינות אירופה ובישראל

2.1. מיסוי סביבתי⁶

יש מצבים שבהם גורם כלשהו מזהם את הסביבה, אולם עלות הזיהום אינה נופלת עליו אלא על כלל הציבור. מצב זה הוא כשל שוק⁷ המכונה "השפעה חיצונית שלילית". במצבים אלו מתאים לשקול מעורבות רגולטורית בדרכים של מיסוי המוצרים המזהמים ו/או סבסוד חלופות לא מזהמות. מיסוי סביבתי הוא האמצעי העיקרי לגרום לישויות כלכליות להפנים את ההשפעות החיצוניות השליליות שהן יוצרות.⁸ היעד המרכזי של מיסוי סביבתי הוא הפחתת זיהום הסביבה, כמפורט להלן:

שינוי בדפוסי הייצור והצריכה של תהליכים ומוצרים המזיקים לסביבה. ההצלחה תלויה בין השאר בשני גורמים עיקריים: **מיסוי** הגורם בעל הזיקה המיידית ביותר לפעילות שעליה מבקשים להשפיע; **יצירת חלופות זמינות** למוצר המזהם (לדוגמה, תעשיות מיחזור כחלופה בעבור רשויות מקומיות המשלמות היטל על הטמנת פסולת מוצקה, או מערכת תחבורה ציבורית יעילה כחלופה בעבור נהגי רכב פרטי המשלמים בלו על דלק). **סבסוד חלופות ירוקות**: בעיקר יצירת חלופות למוצרים המזהמים (כמו מיחזור או תחבורה ציבורית), פיקוח על נזקים לסביבה וטיפול בהם, הסברה בנושא איכות הסביבה והשקעות במחקר ופיתוח של חלופות מיחזור.

המטרה העיקרית של מס / היטל סביבתי היא יצירת תמריץ לצמצום זיהום הסביבה, ולא הגדלת הכנסות המדינה. בטווח הארוך הצלחת מס / היטל סביבתי מתבטאת בצמצום היקף הזיהום, ובעקבות זאת בירידה בהיקף ההכנסות מההיטל. מבחינה זו, להבדיל ממס רגיל, הצלחת מס סביבתי בטווח הארוך נמדדת דווקא בצמצום ההכנסות ממנו, המעיד על צמצום הזיהום.

כך, לדוגמה, בלו על דלק הוא מס סביבתי שנועד לצמצם את השימוש בכלי רכב ולעודד את השימוש בתחבורה ציבורית, אולם הזמינות והנגישות הנמוכות של שירותי התחבורה הציבורית בישראל אינן מאפשרות לבלו על הדלק להביא, לאורך זמן, לצמצום השימוש ברכב פרטי. בטבלה 3 שלהלן מפורטות ההכנסות מבלו על דלק שנים במהלך השנים.

טבלה 3 – ההכנסות מבלו על דלק כשיעור מהתוצר (במיליארדי ש"ח שוטפים)⁹

שנה	בלו דלק (נטו)	שיעור מהתמ"ג	שיעור מהכנסות המדינה ממסים
1995	3.2	1.1%	3.8%
2005	9.3	1.5%	5.7%
2012	18.8	2.0%	8.0%

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיסוי סביבתי: סקירה השוואתית, יהודה טרואן, יוני 2004.

⁷ כשל שוק: מצב שבו כל גורם בשוק ממקסם את העדפותיו אך התועלת הציבורית הכללית אינה מיטבית.

⁸ ברוח זו קבע ה-OECD בשנת 1972 את "עקרון המזהם משלם" (Polluter Pays Principle - PPP), שלפיו המגזר הפרטי, ולא המדינה, נושא בהוצאות להפחתת זיהומים.

⁹ מקורות: שנים 1995 ו-2005 – משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי, פרק י"ג – בלו דלק, שנים שונות; שנת 2012 – תחזית המבוססת על משרד האוצר, הצעת התקציב לשנים 2011-2012, עמוד 222, אוקטובר 2010, באתר האינטרנט של משרד האוצר.



מהנתונים עולה כי במהלך השנים חל גידול חד בהכנסות מבלו דלק – משקל ההכנסות מבלו דלק עלה מכ-1.1% מהתוצר בשנת 1995 לכ-2% מהתוצר לפי התחזית לשנת 2012 (יש לציין כי בתקופה זו הוגדל המס הנקוב, בעיקר על סולר). נתונים אלו מלמדים כי **בלו דלק אינו מס סביבתי יעיל**, שכן הוא אינו מביא באופן מובהק לצמצום דפוס ההתנהגות שהוא נועד לשנות, קרי נסיעה ברכב פרטי, אלא משמש בעיקר מקור הכנסות למדינה – משקל ההכנסות מבלו דלק גדל מכ-3.8% בשנת 1995 לכ-8% בשנת 2012.

הכלים העיקריים להקטנת זיהום הסביבה הנגרם מהטמנת פסולת:

מיסוי הטמנת פסולת. פסולת מוטמנת נותרת כמו שהיא באתרי ההטמנה וגורמת לזיהום קרקע ומים. הטלת מס על הטמנת פסולת עשויה לעודד מיחזור של פסולת ונעשית במדינות מפותחות רבות. לעתים נעשית הבחנה בין סוגי פסולת (למשל מתכת, זכוכית, פלסטיק, נייר), יצרני פסולת (למשל תעשייה, בנייה ופרטי) וסוגים של אתרי פסולת (למשל אתרים שיש בהם משרפות מסוגים שונים).¹⁰

הטלת מס על יצרני / יבואני מוצרים המייצרים פסולת אריות. ההכנסות מנותבות לעידוד המיחזור על-ידי התאגדויות העוסקות בתיאום בין הגורמים הפועלים בתחום (יצרני / יבואני המוצרים, רשויות מקומיות, מפעלי מיחזור) לשם הפרדת הפסולת ומיחזור. המס מוטל בכמה אופנים: היטל קבוע ליחידה; היטל דיפרנציאלי על-פי משקל, נפח או גודל; היטל בשיעור קבוע ממחיר המוצר. לעתים נעשית הבחנה על-פי החומר שממנו הפסולת עשויה, למשל הבחנה בין שקיות ניילון לשקיות נייר או בין פסולת הניתנת למיחזור לפסולת שאינה ניתנת למיחזור.¹¹

2.2. האיחוד האירופי

מדינות האיחוד האירופי הן חלוצות ביישום כלי מדיניות סביבתית להפחתת זיהומי סביבה, ועושות זאת באמצעות שתי דירקטיבות עיקריות:

דירקטיבת האריות (Directive 94/62/EC): נכנסה לתוקף בשנת 1994. מטרתה היתה ליצור במדינות אירופה הרמוניזציה של האמצעים להפחתה או למניעה של זיהום מאריות או מפסולת אריות, בעידוד מניעת ייצור אריות, שימוש מחדש באריות, השבה ומיחזור. בשנת 2005 נערכו שינויים בדירקטיבה, בין היתר במטרה להגדיל את יעדי ההשבה והמיחזור.¹²

דירקטיבת ההטמנה (Council Directive 99/31/EC): נכנסה לתוקף באירופה בשנת 1999. מטרתה היתה למנוע או להפחית ככל האפשר את ההשפעות השליליות החיצוניות של הטמנת פסולת באמצעות הפרדת פסולת, טיפול בפסולת ועידוד מיחזור.¹³

ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי במדינות שמיחזור קיים בהן כבר שנים רבות (עוד לפני יישום דירקטיבת האריות משנת 1994 ודירקטיבת ההטמנה משנת 1999) **שיעורי השבת הפסולת גבוהים** יחסית (בהשבה נכללים מיחזור, שרפה והשבת אנרגיה).¹⁴

המיסוי של הטמנת פסולת ברוב מדינות האיחוד האירופי (בגרמניה לא מונהג היטל הטמנה) אומנם הביא **תוצאות חיוביות**: בלימה של מגמת הגידול בכמות הפסולת המוטמנת; הקטנת כמויות הפסולת על-ידי היצרנים;

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [היטלי הטמנת פסולת – סקירה משווה](#), כתב גלעד נתן, מאי 2007, באתר האינטרנט של הכנסת.

¹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח המדיניות הסביבתית באירופה בנושא מיחזור והשבה של אריות ומכלי משקה](#), כתבו רון תקוה ועמי צדיק, דצמבר 2007.

¹² European Commission, Environment, [Packaging and Packaging Waste](#), retrieved: December 19, 2010.

¹³ Ibid, [Landfill of Waste](#), retrieved: December 19, 2010.

¹⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח המדיניות הסביבתית באירופה בנושא מיחזור והשבה של אריות ומכלי משקה](#), כתבו רון תקוה ועמי צדיק, דצמבר 2007.



הגדלת שיעורי המיחזור של פסולת מוצקה; סיוע בניקוי ובשיקום אתרי הטמנה; תרומה לפיתוח טכנולוגי של שיטות ואמצעים נוספים להתמודדות עם פסולת; תרומה ליצירת מקומות עבודה – במפעלי השרפה והמיחזור וכן בפרויקטים לניקוי ולשיקום אתרי פסולת.

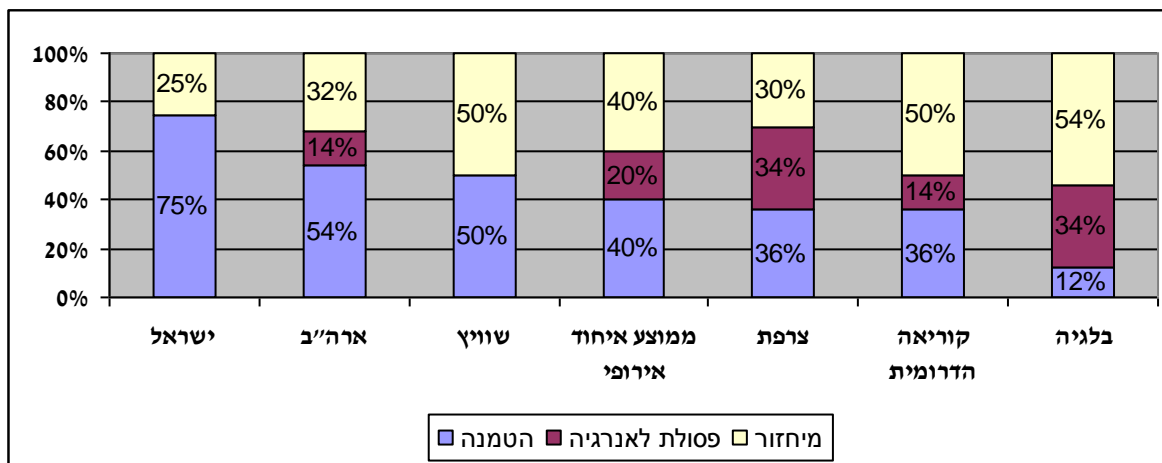
בטבלה 4 שלהלן מפורטים שיעורי ההשבה בכמה מדינות באירופה בשנת 2007.

טבלה 4 – שיעורי השבה ומיחזור של פסולת אריזות במדינות אירופה, לפי סוג החומר (2007)¹⁵

סוג החומר	דנמרק	בלגיה	גרמניה	הולנד	אוסטריה	נורבגיה	פינלנד	שבדיה	בריטניה	ממוצע EU15
זכוכית	128%	100%	84%	81%	86%	99%	88%	95%	55%	79%
פלסטיק	98%	86%	95%	92%	95%	85%	43%	78%	32%	65%
נייר	100%	97%	98%	97%	95%	93%	96%	74%	87%	89%
מתכת	87%	91%	92%	84%	67%	66%	70%	74%	52%	69%
עץ	52%	100%	97%	94%	71%		90%	100%	77%	79%
אחר	97%	61%	77%	0%	96%	0%	0%	0%	0%	29%
סך הכול	97%	95%	95%	92%	90%	90%	84%	82%	64%	79%

מהנתונים שבטבלה עולה כי בכמה ממדינות אירופה שיעורי ההשבה של פסולת אריזות גבוהים יחסית (נכון לשנת 2007). בדנמרק שיעור ההשבה מגיע ל-97%, בבלגיה ובגרמניה לכ-95% ובהולנד לכ-92%. שיעור ההשבה הממוצע ב-15 מדינות האיחוד האירופי בשנת 2007 היה 79%. בתרשים 2 שלהלן מוצגים הפתרונות הנהוגים במדינות מפותחות בעולם בתחום הטיפול בפסולת.

תרשים 2: טיפול בפסולת בעולם בשנת 2007¹⁶



מהנתונים שבטבלה עולה כי בישראל 75% מהפסולת הביתית והתעשייתית מוטמנת ו-25% ממוחזרת. הממוצע של האיחוד האירופי הוא 40% הטמנה, 20% פסולת המומרת להפקת אנרגיה ו-40% פסולת ממוחזרת.

¹⁵ The European Commission, Environment, [Packaging and Packaging Waste](#), retrieved: 30 November 2010.

¹⁶ מר נחום יהושע, המשרד להגנת הסביבה – אגף הכלכלה, הפרדת פסולת במקור: אלטרנטיבה כלכלית יעילה לטיפול בפסולת, אוקטובר 2010, מצגת, יולי 2010, הועברה בדואר אלקטרוני, 14 בדצמבר 2010.



2.3. ישראל

2.3.1. מדיניות המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה רואה בטיפול בפסולת אחד מתחומי האחריות העיקריים שלו, וקבע יעד מיחזור בשיעור 50% מהפסולת הביתית עד שנת 2015. כאמור, קיימים שני סוגי מס עיקריים המכוונים להפחתת הפסולת המוצקה: מס המוטל בעיקר על רשויות מקומיות המטמינות פסולת, המשמש **תמריץ שלילי** בעבורן; מס המוטל על יצרנים המייצרים פסולת וניתוב ההכנסות לעידוד מיחזור על-ידי הרשויות המקומיות, המשמש **תמריץ חיובי** בעבורן. המשרד להגנת הסביבה גיבש תוכנית שבה הפרדת הפסולת ליבשה ולרטובה תיעשה במקור בבתי התושבים. האשפה היבשה תגיע לתחנות מיון ושם תופרד למרכיביה (אלומיניום, פחיות, זכוכית, נייר, קרטון ועוד), והאשפה האורגנית תמוחזר, קרי, תהפוך לקומפוסט אורגני לגידולים חקלאיים,¹⁷ או שישתמשו בה לצורך עיכול אנאירובי (הכנסתה למכלים נטולי חמצן והפקת גז המשמש לייצור אנרגיה).

יישום התוכנית נעשה בעיקר באמצעות שלושת הכלים הבאים:

היטל הטמנה: השתת היטל הטמנה בשנת 2007 והגדלתו בהדרגה עד שנת 2011. הצעה להגדיל את ההיטל שוב משנת 2012 ואילך;

עידוד מיחזור: עידוד רשויות מקומיות להפריד פסולת עירונית (לשני זרמים לפחות: פסולת יבשה ופסולת אורגנית נקיה) לשם השבה ומיחזור, באמצעות הכנסות בהיקף מאות מיליוני ש"ח מהיטל ההטמנה אשר ישמשו בעיקר **להשקעות הראשוניות** הנדרשות להפרדת הפסולת העירונית ולטיפול בה;

טיפול באריזות: "שרשרת המזון" של פסולת אריזות היא: יצרן אריזות ← מפעל/יבואן ← משווק ← צרכן ← הרשות המקומית. קידום רגולציה דומה למדיניות הנהוגה במדינות האיחוד האירופי, המטילה על היצרנים את האחריות לדאוג לפסולת האריזות. **הצעת חוק להסדרת הטיפול באריזות, התש"ע-2010**, נדונה בחודשים האחרונים בוועדת הכלכלה ואושרה ב-20 בדצמבר 2010 לקראת הצבעה במליאת הכנסת. החוק ייכנס לתוקף ב-1 למרס 2011.

כמות הפסולת הביתית והתעשייתית בישראל היא כ-6.2 מיליון טונות בשנה ורובה מוטמנת באתרי הטמנה ברחבי הארץ. החלופות להטמנה הן: שימוש חוזר, מיחזור חומרים יבשים (נייר, פלסטיק, זכוכית, מתכות), הפקת קומפוסט מהזרם הרטוב (פסולת אורגנית) והפקת אנרגיה (ביו-מסה). שיעורי ההטמנה והמיחזור בישראל מפורטים להלן בטבלה 5.

טבלה 5 – אומדן הטיפול בפסולת בישראל לפי סוג וצורת טיפול (2009, במיליוני טון)¹⁸

סך הכול	מיחזור		סילוק		סוג פסולת
	אחוז	כמות	אחוז	כמות	
4,860	14%	660	86%	4,200	עירונית ביתית
1,400	57%	800	43%	600	תעשייתית
3,500	61%	2,120	39%	1,380	בניין*

¹⁷ קומפוסט – תערובת לשימוש חקלאי, לדישון ולהשבחת הקרקע.

¹⁸ מר אילן נסים, ראש האגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה, טיפול בפסולת מוצקה בישראל ממזבלות להטמנה והשבה, מצגת, דואר אלקטרוני, 20 בדצמבר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סך הכול	מיחזור		סילוק		סוג פסולת
	אחוז	כמות	אחוז	כמות	
1,200	100%	1,200	0%	0	אפר פחם
102	55%	56	45%	46	בוצה**
11,062	44%	4,836	47%	5,245	סך הכול

* פסולת בנייה – מתוך הסילוק, לפי אומדן, כ-940,000 טון נטמנים באופן לא חוקי.

** בוצה – מתוך הסילוק, לפי אומדן, כ-41,000 טון נטמנים באופן לא חוקי.

מהנתונים עולה כי שיעור המיחזור של פסולת עירונית הוא כ-14% מכלל הפסולת העירונית, שיעור המיחזור של פסולת תעשייתית הוא כ-57%, ושיעור המיחזור המשוקלל של שני סוגי הפסולת הוא כ-23%. כאמור, יעד המיחזור של המשרד להגנת הסביבה לשני סוגי הפסולת הוא 50% בשנת 2015. לפי אומדני המשרד להגנת הסביבה, שווי החומרים המוטמנים שאינם ממוחזרים (נייר, קרטון, פלסטיק, זכוכית ומתכות) נאמד בכ-875 מיליון ש"ח מדי שנה.

2.3.2. תקציב הקרן לשמירת הניקיון

הקרן לשמירת הניקיון הוקמה על-פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: החוק), ומופעלת במשרד להגנת הסביבה. השר להגנת הסביבה התקין את תקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986, בתוקף סמכותו לפי סעיפים 10 ו-16 לחוק ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. מטרתה העיקרית של הקרן: ריכוז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה שמירה על הניקיון; מניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת; מיחזור.

לרשות הקרן עומדים כספים המתקבלים בהתאם לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, והכנסות מקנסות הנגבים בגין עבירות על חוקים לשמירת הסביבה. כאמור, מאז שנת 2007 מתקבלות הכנסות מההיטל המושת על הטמנת פסולת במטמנות ברחבי הארץ. לפי סעיף 11 לחוק, על הנהלת הקרן לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אחת לשישה חודשים על יישום מטרות הקרן לפי חוק זה. הביטוי התקציבי של תקציב הקרן בשנת 2009 הוא בתוכנית ראשית 260504 בתקציב המשרד. בשנת 2010 תקציב הקרן מופיע בתחום הפעולה 2605. בטבלה 6 שלהלן מפורט תקציב תוכנית זו בשנים האחרונות ולפי הצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012.

טבלה 6: תקציב תוכנית ראשית 260504 (במיליוני ש"ח)¹⁹

2012	2011	2010	2009	תקציב
0	0	0	0	תקציב מקורי נטו
200	200	179.7	135.7	הוצאה מותנית בהכנסה
200	200	179.7	135.7	תקציב מקורי ברוטו
		470.3	319	תקציב מאושר ברוטו
		45.0	27	תקציב ביצוע ברוטו
		9.5%	8.6%	שיעור ביצוע
			157.8	עודפים מחויבים
			58.0%	שיעור ביצוע כולל

¹⁹ מר אלון שלזינגר, חשב המשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.



מהנתונים שבטבלה עולה כי התקציב המקורי ברוטו של המשרד להגנת הסביבה בתוכנית ראשית **הקרו לשמירת הניקיון** בשנת 2009 היה כ-136 מיליון ש"ח. התקציב המאושר ברוטו היה כ-319 מיליון ש"ח ותקציב הביצוע ברוטו היה כ-27 מיליון ש"ח. שיעור הביצוע מהתקציב המאושר ברוטו בסעיף זה היה כ-8.6%. עודפים מחויבים שהועברו לשנת 2010 הסתכמו בכ-158 מיליון ש"ח, ושיעור הביצוע הכולל היה 58%. הצעות התקציב המקורי לשנת 2011 ולשנת 2012 הן כ-200 מיליון ש"ח, גידול של כ-11% לעומת התקציב המקורי ברוטו בשנת 2010.

הקרו לשמירת הניקיון היא קרו סביבתית וכזאת יש לה שני מאפיינים ייחודיים בהשוואה לסעיפי תקציב רגילים:

תקציב הקרו "צבוע": מימון הקרו מבוסס על הכנסות מהיטלים וממסים שונים (כמו כספים מחוק הפיקדון על מכלי משקה). יש בישראל עוד שתי קרנות סביבתיות: הקרו למניעת זיהומי ים, הממומנת מקנסות, והקרו לשיקום מחצבות, הממומנת מאגרה על כל חציבה.

תקציב הקרו מצטבר: עודפי תקציב מועברים אוטומטית משנת כספים אחת לזו שאחריה. בסעיפי תקציב רגילים עודפי התקציב מועברים לשנה העוקבת באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת.²⁰ עודפים מחויבים מועברים ללא צורך באישור שר האוצר. עם זאת, הניסיון מלמד כי עקב אי-ניצול התקציב לאורך שנים בקרנות מסוג זה (כמו הקרו לחיילים משוחררים) עשוי משרד האוצר להעביר את הכספים המצטברים למטרות תקציביות אחרות.²¹ יש להדגיש כי על-פי החקיקה היום משרד האוצר מחויב להעביר לקרו את היתרות משנה לשנה.

בטבלה 7 שלהלן מפורט תקציב הקרו לשמירת הניקיון בשנים האחרונות.

טבלה 7: תקציב הקרו לשמירת הניקיון בשנים 2005–2009 (במיליוני ש"ח)²²

2009	2008	2007	2006	2005	פרוט לפי מקור הכנסה
112.6	85.2	17.0	-	-	הכנסות מהיטל הטמנה
10.4	9.5	8.5	9.9	8.5	הכנסות מקנסות
3.9	11.1	4.3	14.4	9.9	הכנסות מחוק הפיקדון
1.1	3.5	1.1	0.6	1.0	הכנסות מהיטלי ניקיון
-0.0	0.0	3.9	4.8	2.6	הכנסות מימון נטו
127.9	109.3	34.8	29.8	22.0	סך כל ההכנסות
27.4	13.2	11.9	13.3	17.9	הוצאות תפעוליות
100.6	96.2	22.9	16.5	4.2	עודף הכנסות על הוצאות
194.2	98.1	75.1	58.7	54.5	יתרת עודף לתחילת שנה
294.8	194.2	98.1	75.1	58.7	יתרת עודף לסוף שנה
21.4%	12.0%	34.1%	44.7%	81.1%	שיעור ניצול מהכנסות שוטפות
9.3%	6.8%	12.1%	17.7%	30.5%	שיעור ניצול מיתרה לסוף שנה

ניתוח הדוחות הכספיים של הקרו לשמירת הניקיון מלמד על שיעור ניצול נמוך בשנים האחרונות – 6.8% מיתרת הכספים בשנת 2008 ו-9.3% מיתרת הכספים בשנת 2009. עם זה יש לציין כי, כאמור לעיל, יש לקרו עודפים מחויבים בסך כ-157.8 מיליון ש"ח אשר הועברו לשנת 2010. כמו כן, משנת 2008 חלה קפיצה בהכנסות

²⁰ סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

²¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח פרק ל"ד (סעיפים 257-258) בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010: חוק קליטת חיילים משוחררים, כתב עמי צדיק, יוני 2009.

²² אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, [הקרו לשמירת הניקיון – דוחות כספיים](#), שנים שונות.



הקרן, בשל ההכנסות מהיטל הטמנה. כפי שעולה מהנתונים, יתרת הכספים בקרן גדלה מ-58.7 מיליון ש"ח בשנת 2005 ל-294.8 מיליון ש"ח בסוף שנת 2009 – גידול בשיעור מצטבר של 402.5%. באותה תקופה חל גידול בהוצאות התפעוליות של הקרן, שנכללת בהן תמיכה ברשויות המקומיות, מ-17.9 מיליון ש"ח בשנת 2005 ל-27.4 מיליון ש"ח בשנת 2009 – גידול בשיעור מצטבר של 53.1%.

בטבלה 8 שלהלן מפורט מרכיב התמיכות בהוצאה התפעולית של הקרן לאורך השנים.

טבלה 8: מרכיב התמיכות בהוצאות הקרן לשמירת הניקיון (במיליוני ש"ח)²³

2009	2008	2007	2006	2005	תמיכות מההוצאה התפעולית
12.0	4.9	4.8	3.9	3.0	תמיכות ברשויות מקומיות לפיתוח תשתיות
0.1	1.2	0	0	0.2	תמיכות במוסדות למטרות רווח
12.1	6.1	4.8	3.9	3.2	סך כל התמיכות
44.1%	46.6%	40.3%	29.2%	17.6%	שיעור התמיכות מההוצאה התפעולית

מהנתונים עולה כי בשנת 2009 היתה התמיכה ברשויות המקומיות לצורך פיתוח תשתיות כ-12 מיליון ש"ח (במזומן, ללא עודפים מחויבים), שהיו כ-44% מסך ההוצאה התפעולית של הקרן. נראה כי הסיבה לשיעור הניצול הנמוך של הקרן היא תהליך ההתקשרויות עם הרשויות המקומיות לצורך פיתוח פרויקטים ארוכי טווח של תשתית, הנעשה באמצעות הליכי מכרז וקולות קוראים; לדברי חשב המשרד להגנת הסביבה, הוצאת ההתחייבויות נעשית בהתאם לתקציב ההכנסות המתקבלות בפועל, אך המשרד מתקצב פרויקטים, שבמהותם הם פיתוח, ומימושם על-ידי הרשויות המקומיות או היזמים נמשך זמן רב, ועל כן קצב קבלת הכספים (ההכנסות) מהיר מקצב הוצאתם. עקב האמור פנה המשרד להגנת הסביבה אל משרד האוצר בבקשה לתקצוב הרשאה להתחייב על בסיס ההכנסות הצפויות בשנים הבאות. בדרך זו יוכל המשרד להתחייב לרשויות מקומיות וליזמים על תקציב גבוה מיתרת ההכנסות הקיימת כיום בקרן, אולם ההוצאות בפועל תשולמנה בהתאם להתקדמות הפרויקטים ותתאמנה לקצב קבלת ההכנסות. בשנת 2010 החל משרד האוצר לתקצב הרשאה להתחייב כאמור.²⁴

בחודשים האחרונים פרסם המשרד להגנת הסביבה קולות קוראים למיזמי סביבה של הרשויות המקומיות בסך כ-500 מיליון ש"ח לביצוע בתוך שלוש שנים. התשובות היו אמורות להתקבל עד 21 בדצמבר 2010. לפי נתוני המשרד, עד למועד זה הגישו 46 רשויות מקומיות, עם אוכלוסייה של כ-2 מיליון נפש, בקשות בהיקף כספי כולל של כ-400 מיליון ש"ח. בין הרשויות גם ערים גדולות יחסית כמו באר-שבע, ראשון-לציון, בת-ים, אשקלון, רמלה, אילת, חדרה, דימונה, כפר-סבא, עפולה, קריית-ביאליק, ערד ומודיעין, האחראיות לכ-75% מסך ההיקף הכספי המבוקש.²⁵ צפוי שמימוש מיזמי הסביבה האלה יגדילו במידה ניכרת את שיעור הניצול התקציבי של הקרן.

²³ אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, [הקרן לשמירת הניקיון – דוחות כספיים](#), שנים שונות.

²⁴ מר אלון שלזינגר, חשב המשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.

²⁵ מר אילן נסים, ראש האגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 22 בדצמבר 2010.



3. ניתוח הגדלת היטל ההטמנה

3.1. שיקולים בקביעת סכום ההיטל²⁶

סכום ההיטל המוצע נקבע על-ידי המשרד להגנת הסביבה על בסיס כמה משתנים, ובהם אומדן העלות החיצונית של זיהום הסביבה שההטמנה יוצרת והשוואה למדינות אחרות, כמפורט להלן:

עלויות חיצוניות שליליות: לפי ניתוח המשרד העלות החיצונית היא כ-113 ש"ח להטמנת טון פסולת עירונית – 78 ש"ח בגין פליטת גזי חממה וזיהום האוויר, 20 ש"ח בגין ירידת ערך הקרקע סביב אתרי ההטמנה, 10 ש"ח בגין ערך הקרקע שההטמנה נמצאת עליו ו-5 ש"ח עלויות סביבתיות הנגרמות משינוע האשפה מהרשויות המקומיות לאתרי ההטמנה. לפי המשרד, עד תום העשור ייותר אתר הטמנה פעיל אחד (אפעה שבמישור רותם בדרום), ועל כן יגדלו עלויות השינוע באופן חד. לפיכך מטרת הגדלת היטל המוצעת, מלבד הפנמת ההשפעות החיצוניות השליליות של הטמנת פסולת, היא מניעת מצב שבו ייאלצו הרשויות בשנים הקרובות לעמוד בעלויות הטמנה גבוהות במיוחד.

הכדאיות הכלכלית של מיחזור: לפי ניתוח המשרד להגנת הסביבה, ההיטל הצפוי בשנת 2011 (50 ש"ח להטמנת פסולת מעורבת או יבשה) נמוך מדי ואינו יוצר כדאיות כלכלית לרשויות המקומיות לזיום תוכניות להפרדת הפסולת ולהגדלת שיעור המיחזור. לפי תחשיבי המשרד, היטל בסך כ-125 ש"ח (כמוצע לשנת 2012) ייצור כדאיות כלכלית ויביא להגדלת שיעורי המיחזור. יש לציין כי לפי תחשיב של המרכז לשלטון המקומי, היטל הטמנה שייצור כדאיות כלכלית למיחזור הוא בסך 70–80 ש"ח לטון, ואין צורך בהגדלה נוספת של ההיטל.²⁷

רשויות מקומיות חלשות: בישראל יש כיום כ-260 רשויות מקומיות, חלק ניכר מהן במצב תקציבי קשה עם גירעונות שוטפים וחובות עבר גבוהים. על-פי המוצע צפוי שתשלום היטל ההטמנה בשנת 2011 יהיה כ-200 מיליון ש"ח ובשנת 2012 כ-500 מיליון ש"ח (לפני הצמדה למדד ותשלום מע"מ). אפשר להעריך שרשויות מקומיות חלשות יתקשו לממן תוספת הוצאות זו, בעיקר לנוכח הקיצוצים שנעשו בשנים האחרונות במענקי האיזון ותוספת ההוצאות הצפויה להן ממילא (למשל בגין הסכם השכר החדש בסקטור הציבורי). רשויות קטנות יתקשו להתמודד עם העלויות הנדרשות להפרדת פסולת ולמיחזור יותר מרשויות גדולות, בשל יתרונות לגודל. יש לציין כי לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2007 הסתכמה ההוצאה של הרשויות המקומיות על פיננסי אשפה בכ-2.7 מיליארד ש"ח, שהיו 5.7% מסך הוצאותיהן.²⁸

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי סך כל התועלת מהמהלך המשולב (חוק אריזות ותמיכות קרן הניקיון) תקזז לחלוטין את הנטל הנובע מהגדלת היטל, כך שהרשויות, גם החלשות, אף ייוותרו בעודף ניכר. חוק האריזות יביא ל"סבסוד" ישיר ועקיף של הרשויות על-ידי היצרנים והיבואנים, שישתתפו בעלויות האיסוף, המיחזור והסילוק של פסולת האריזות.²⁹

השוואה למדינות אחרות: סכום היטל ההטמנה בישראל נמוך במידה ניכרת מהנהוג במדינות המפותחות, כמוצג להלן בטבלה 9. כמו כן, יש מתאם חיובי בין צפיפות האוכלוסייה ובין גובה ההיטל. ישראל היא מדינה צפופת קרקע ובשל כך יש בה מצוקה של אתרי הטמנה.

²⁶ פירוט השיקולים לקביעת סכום ההיטל מבוסס על: מר נחום יהושע, המשרד להגנת הסביבה – אגף הכלכלה, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2010.

²⁷ מר גמי ברזילי, ראש מינהל איכות הסביבה ומנהל מטה מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2010.

²⁸ אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שנתון סטטיסטי", לוח 27.1 – הוצאה לשיירות ציבוריים לשמירת איכות הסביבה 2007; לוח 10.14 – תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות 2007.

²⁹ מר נחום יהושע, המשרד להגנת הסביבה – אגף הכלכלה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.



טבלה 9 – היטלי הטמנה במונחי כוח קנייה (2010)³⁰

מדינה	היטל (אירו לטון)	היטל (ש"ח לטון במונחי כוח קנייה)	יחס לישראל
אוסטריה**	87	366	915%
הולנד	85	361	901%
בלגיה (פלנדרס)	60	250	625%
בריטניה	48	249	622%
ממוצע	47	196	490%
שבדיה	43	187	468%
דנמרק	50	164	410%
נורבגיה	40	141	351%
אירלנד	30	121	302%
איטליה	26	118	296%
פינלנד	30	117	293%
צרפת	20	82	205%
ישראל	7	40	100%

* חישוב ההיטל בש"ח לטון במונחי כוח קנייה – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 28.17 - שווי כוח קנייה ומדדי רמת מחירים](#), עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
 ** פסולת לא מופרדת, ההיטל בעבור פסולת אורגנית הוא 26 אירו (לטון?).

מניתוח הנתונים על סכום ההיטל במונחי כוח קנייה בכמה מדינות מפותחות עולה כי בישראל ההיטל הוא 40 ש"ח, לעומת ממוצע של כ-200 ש"ח ביתר המדינות – גבוה פי-חמישה לעומת ישראל (טווח של פי-שניים עד פי-תשעה). עם זאת יש לזכור שמדינות אירופה החלו לטפל בנושא ההטמנה שנים רבות לפני ישראל, ועל כן יש להשוות את שיעור הגדלת ההיטל בין מדינות אלה ובין ישראל. בטבלה 10 מפורט שיעור השינוי של היטל ההטמנה בכמה מדינות באירופה בשנים האחרונות.

טבלה 10 – שיעור שינוי שנתי ממוצע של היטל הטמנה בכמה מדינות באירופה (במטבעות מקומיים)

מדינה	ההיטל בשנת ההתחלה	ההיטל בשנת הסיום	שינוי שנתי ממוצע
צרפת 1999-2010	9	20	7%
אירלנד 2002-2010	15	30	9%
בריטניה 2004-2010	24	48	12%
ממוצע (ללא ישראל)	18	59	13%
הולנד 1995-2010	12	85	14%
בריטניה 2004-2013	24	76	14%
אוסטריה 2004-2010	35	87	16%
אירלנד 2002-2012	15	75	17%
ישראל 2007-2011 (המצב כיום)	10	50	50%
ישראל 2007-2012 (לפי ההצעה)	10	125	66%

³⁰ WRAP, [Landfill Bans: Feasibility Research](#), p. 29, March 2010.



מהנתונים שבטבלה עולה כי שיעור השינוי השנתי הממוצע של ההיטל בישראל (על פסולת מעורבת או יבשה) בשנים 2007–2011 היה 50%, ושיעור השינוי השנתי הממוצע לפי השינוי המוצע בסכום ההיטל בשנים אלו הוא 66%. שיעורי השינוי האלה גבוהים במידה ניכרת משיעורי השינוי במדינות באירופה – שיעור השינוי השנתי הממוצע במדינות שנסקרו הוא 13%.

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי סכום ההיטל ההתחלתי באירופה היה גדול במידה ניכרת מסכום ההיטל ההתחלתי בישראל, ולכן שיעור הגידול השנתי באירופה נמוך יותר. עדיין ההבדל המרכזי הוא שסכום היטל ההטמנה באירופה גדול באופן מידה ניכרת מסכום ההיטל בישראל. נוסף על כך, ברוב המדינות מדובר במס הטמנה, המופקד בקופת המדינה, ולא בהיטל, שרובו חוזר לרשויות המקומיות, כמו בישראל.³¹

חלופות מיחזור זמינות: כאמור לעיל בסעיף 2.1, מס סביבתי הוא יעיל אם אומנם קיימות חלופות למוצר המזהם, ובמקרה של היטל ההטמנה – חלופות זמינות של מיחזור. לפי המשרד להגנת הסביבה, כבר כיום קיימות מספיק חלופות מיחזור לסוגי הפסולת השונים (לרבות אשפה אורגנית, נייר וקרטון, זכוכית ופלסטיק), והן אף יתרחבו בעתיד. כמו כן, המשרד צופה כי הגדלת ההיטל תגביר את הכדאיות הכלכלית של הפרדת פסולת ומיחזור, ועקב כך גם יגבר ביקוש של הרשויות המקומיות למיחזור, ועקב כך יגדל היצע המיחזור. המשרד ייזום בעשור הקרוב הקמת מפעלי מיחזור ומיון פסולת בשווי כ-2 מיליארד ש"ח, בהשקעה ממשלתית של 750 מיליון ש"ח, בשיתוף המגזר הפרטי והרשויות המקומיות. יש לציין כי לפי מרכז השלטון המקומי חלופות המיחזור עדיין אינן זמינות באופן מלא, ונדרשת תקופת מעבר (ראו סעיף 4.1 להלן).

ייצור חשמל (ביו-מסה): אפשר להפיק אנרגיה מאשפה, בתלות בעלות הטמנתה. כל עוד מחירי ההטמנה נמוכים אין תמריץ לטפל באשפה באופן אחר, לרבות ייצור חשמל. פוטנציאל ייצור החשמל מאשפה ביתית אינו גבוה מבחינת תרומתו הכוללת למשק החשמל, אולם המקרה של היטל ההטמנה ממחיש כי עלויות הייצור של חשמל מאנרגיה מתחדשת תלויות פעמים רבות בעלות החלופות.³²

הטמנה לא חוקית: קיימת תופעה של השלכת פסולת בנייה באופן לא חוקי ושרפת פסולת בשטח פתוח. תופעה זו גורמת לזיהום קרקע ומים, להשחתת שטחים פתוחים, לירידת ערך הקרקעות, לעלויות כיבוי ולבזבוז המים הכרוך בכך. שרפת פסולת נפוצה ברשויות מקומיות חלשות (בעיקר ערביות ודרוזיות), ולפיכך **הגדלת היטל ההטמנה ללא ייצור חלופות זמינות עשויה להחמיר את הבעיה**. כך, למשל, **ביישובים הבדואיים העירוניים יש מצבורים של פסולת שהושלכה באופן לא מוסדר ועולה באש מדי פעם**. מדובר בעיקר בצמיגים, בפסולת תעשייתית ובפסולת יבשה אחרת. גם במחוז הצפון, בעיקר ברשויות ערביות ודרוזיות, יש אתרים לא מורשים רבים שמתקיימות בהם שרפות פיראטיות בתדירות גבוהה.³³ מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי בעיית ההטמנה הלא-חוקית אינה תלויה בגובה ההיטל אלא ביעילות האכיפה.³⁴

במחקר שנערך ביוזמת הנציבות האירופית לבדיקת יישום דירקטיבת ההטמנה עלו כמה סיבות עיקריות להטמנה לא חוקית, ובהן: העלות הנמוכה שלה (אכיפה וקנסות); מחסור באתרי הטמנה מאושרים ובתחנות מעבר; אחריות מינהלית לא מתאימה או מפוזרת מדי; הגדלת סכום ההיטל משמשת תמריץ להטמנה לא חוקית (אירלנד); דמי כניסה גבוהים לאתרי הטמנה (שבדיה); רגולציה מורכבת (שבדיה).³⁵

³¹ מר אילן נסים, ראש האגף לטיפול בפסולת מוצקה במשרד להגנת הסביבה, דואר אלקטרוני, 22 בדצמבר 2010.

³² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [קביעת היעד הלאומי לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות](#), כתב יניב רונן, דצמבר 2009.

³³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על שרפות פסולת](#), אורי טל-ספירו, נובמבר 2010; ועדת הפנים והגנת הסביבה, [פרוטוקול מס' 250](#), 11 באוגוסט 2010, באתר האינטרנט של הכנסת.

³⁴ מר נחום יהושע, המשרד להגנת הסביבה – אגף הכלכלה, דואר אלקטרוני, 23 בדצמבר 2010.

³⁵ The European Commission, [Implementation of the Landfill Directive in the 15 Member States of the European Union](#), October 2005.



תשלום מע"מ: המטמנה גובה מהרשות המקומית בעבור הטמנה סך 50–60 ש"ח לטון, ואת היטל ההטמנה בסך 40 ש"ח לטון בשנת 2010, בתוספת מע"מ. כלומר המטמנה גובה מע"מ גם בגין היטל ההטמנה, וסכום זה אינו מועבר לקרן לשמירת הניקיון אלא לרשות המסים. לפי אומדן של מרכז המחקר והמידע מדובר בסכום מצטבר של כ-60 מיליון ש"ח בשנים 2007–2010.

היבט תקציבי: בשנים האחרונות חל גידול ניכר בתקציב המשרד להגנת הסביבה, אולם רוב הגידול חל בהוצאה

טבלה 11 – השינוי בתקציב המשרד להגנת הסביבה (במיליוני ש"ח)³⁶

שינוי	2012	2007	שנה
66.3%	300.5	180.7	תקציב נטו
671.1%	235.2	30.5	הוצאה מותנית בהכנסה
153.6%	535.7	211.2	תקציב ברוטו

מותנית בהכנסה (בעיקר היטל הטמנה) ולא בתקציב המזומנים נטו. בטבלה 11 שלהלן מפורט הגידול בתקציב המשרד מאז השנת ההיטל בשנת

2007 ועד לצפי בשנת 2012 לפי הצעת התקציב. מהנתונים עולה כי בשנים אלו גדל התקציב ברוטו בכ-154%, והתקציב נטו גדל בכ-66%. הפער נובע מגידול חד בתקציב ההוצאה המותנית בהכנסה, בכ-671%. כמו כן, לפי **חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992**, התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה). לפי בנק ישראל, בשנים האחרונות הביאו לחצים תקציביים את משרד האוצר לנקוט כמה **צעדים רישומיים** שנועדו ככל הנראה לאפשר התמודדות עם ההגבלה של תקרת ההוצאות, אולם ללא צמצום הגירעון התקציבי.³⁷ אפשר לראות במימון הפרדת הפסולת העירונית והמיחזור באמצעות היטל הטמנה ולא באמצעות תקציב מזומנים דרך להתמודדות משרד האוצר עם הגבלת תקרת ההוצאות.

3.2. חלופות אפשריות

כאמור לעיל בסעיף 3.1, סכום ההיטל בישראל נמוך בהשוואה להיטל במדינות מפותחות אחרות ואין בו כדי ליצור כדאיות כלכלית להפרדת פסולת במקור ולהגדלת שיעורי המיחזור. עם זאת, מניתוח השיקולים לקביעת גובה ההיטל לעיל עולה כי העלאה חדה מדי (ולא הדרגתית) לצד ניצול נמוך של תקבולי ההיטל המשמשים ליצירת חלופות מיחזור עשויים להפוך את **היטל הטמנה ללא יעיל** (בדומה לבלו דלק, ראו סעיף 2.1 לעיל), וייתכן שאף להגדלת כמות ההטמנה ושרפת הפסולת הלא-חוקיות. נוסף על כך, הקושי של רשויות מקומיות חלשות לעמוד במימון ההיטל המוצע עשוי לתרום לכך שהעלאה חדה של ההיטל לא תביא לירידה בשיעורי ההטמנה.

לפי ניתוח של בנק ישראל³⁸ צפוי כי שיעור ההטמנה בישראל יישאר גבוה יחסית, ונדרשת מעורבות ממשלתית נרחבת יותר, באמצעות הגדלת היטל הטמנה, הגדלת הסבסוד או צעדים משלימים, כדי להתגבר על חסמי המיחזור הקיימים. אפשר למנות כמה דרכים חלופיות או משלימות להגדלה חדה של ההיטל, כמפורט להלן:

סבסוד פסולת ממוחזרת: אפשר לעשות שימוש מהיר יותר בכספי הקרן לסבסוד רשויות מקומיות הממחזרות פסולת מוצקה. באופן כזה ייווצר לרשויות המקומיות תמריץ חיובי למיחזור (על חשבון הטמנה), נוסף על היטל

³⁶ משרד האוצר – החשב הכללי; חוברת הצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012.

³⁷ אתר האינטרנט של בנק ישראל – מחלקת המחקר, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119](#), אפריל עד ספטמבר 2007, נובמבר 2007.

³⁸ אתר האינטרנט של בנק ישראל, [דוח שנתי 2009 – פרק ט': סוגיות במדיניות סביבתית](#), כניסה: 12 בדצמבר 2010.



ההטמנה ועל אחריות היצרנים לאריזות במסגרת חוק האריזות. מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי בעבר נעשה ניסיון לנקוט מדיניות כזאת אך יישומה נתקל בקשיים טכניים.

ביטוח מחירי המוצרים הממוחזרים: מחקר כלכלי מראה שיש תונדטיות במחירי המוצרים הממוחזרים, המובילה לאי-ודאות ברשויות המקומיות ולעלייה במחירים של פינוי פסולת. מוצע ליצור ביטוח במימון ממשלתי למחירי המוצרים הממוחזרים, כך שלרשויות תהיה ודאות גבוהה יותר וכדאיות למחזר בגובה היטל נמוך יותר.³⁹ יש לציין שרשות החשמל מעודדת בדרך דומה ייצור חשמל סולרי באמצעות לוחות סיליקון (PV) – קביעת מחיר יעד גבוה יחסית בעבור קוט"ש חשמל סולרי.

קביעת יעדים לרשויות: מוצע לקבוע יעדי שיעור מיחזור שונים בעבור הרשויות המקומיות, על בסיס כמות הפסולת הנוצרת בהן, ולהשית היטל בסכום גבוה על חריגה מהיעד שנקבע. יש לציין שהרשויות מחויבות כיום למחזר פסולת, לפי חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, אולם בפועל הן אינן עושות זאת. ההצעה היא שההשקעות הראשוניות שיידרשו מרשויות קטנות, שתרומתן לסך הפסולת נמוכה יחסית, יהיו נמוכות יחסית. מדיניות זו תהיה יעילה יותר בגין העלות השולית הגבוהה עקב חריגה מהיעד שנקבע.

4. עמדות צדדים נוספים

4.1. עמדת מרכז השלטון המקומי⁴⁰

מרכז השלטון המקומי מתנגד בתוקף להגדלה ניכרת של היטל ההטמנה, מהסיבות האלה:

- סכום ההיטל בפועל בשנת 2012, בשקלול הצמדה למדד המחירים לצרכן מחודש יולי 2007 ובשקלול המע"מ בשיעור 16%, יגיע לכ-162 ש"ח לטון, לעומת היטל בסך 125 ש"ח לטון לפי הצעת המשרד (לפי עליית מדד בשיעור כ-12% מחודש יולי 2007 ועד חודש דצמבר 2010). לדעת מרכז השלטון המקומי זהו ייקור דרקוני של היטל ההטמנה, ובמצב כזה גם רשויות מקומיות איתנות לא תעמודנה במעמסה הכלכלית. לדוגמה, עיריית תל-אביב-יפו לבדה תצטרך להוסיף סך 125 מיליון ש"ח בשנה. מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי הרשויות מתעלמות מהתועלת העצומה הצפויה להן מחוק האריזות ומכך שרוב הכסף יחזור אליהן בתמיכות קרן הניקיון.⁴¹
- לפי תחשיב של מרכז השלטון המקומי, היטל בסך 70–80 ש"ח לטון מייקר את חלופת ההטמנה ביותר מחלופת המיחזור וייצור כדאיות כלכלית מספקת, ועל כן אין צורך להגדיל את היטל ל-125 ש"ח לטון.
- אין מספיק מפעלים למיחזור אשפה רטובה לייצור קומפוסט או להפקת דלק בעיכול אנאירובי. החשש של מרכז השלטון המקומי הוא שחוסר במפעלי קומפוסטציה העומדים בתקנים הבין-לאומיים יגרום לכך שהרשויות לא תצלחנה למחזר את הכמות הגדולה של האשפה הרטובה האורגנית עד לייקור המוצע בשנת 2012. הערכת המשרד להגנת הסביבה היא שהיצע פתרונות המיחזור הקיים והמתוכנן יספק את צורכי הרשויות.⁴²

בפגישה שקיימו לפני כשלושה חודשים יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, יו"ר מרכז השלטון המקומי והשר להגנת הסביבה הוסכם לתת למרכז השלטון המקומי ארכה של חודשיים ימים כדי להגיע להסכמה עם המשרד להגנת הסביבה. בפועל לא הגיעו הצדדים להסכמות. המרכז הגיש למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה הצעה רשמית להגדיל בהדרגה את ההיטל על הטמנת פסולת מעורבת או יבשה ועל הטמנת שאריות מיון פסולת, עד למחיר

³⁹ אתר האינטרנט של בנק ישראל, דוח שנתי 2009 – פרק ט': סוגיות במדיניות סביבתית, כניסה: 12 בדצמבר 2010.

⁴⁰ מר גמי ברזילי, ראש מינהל איכות הסביבה ומנהל מטה מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2010.

⁴¹ נחום יהושע, המשרד להגנת הסביבה, אגף הכלכלה, דואל, 23 בדצמבר 2010.

⁴² ש.ם.



מרבי של 70 ש"ח לטון בשנת 2014. ההעלאה בכל שנה תהיה בסך 5-10 ש"ח לטון. השר הסכים להגדיל את ההיטל בהדרגה עד 100 ש"ח בשנת 2014. מרכז השלטון המקומי הציע ב-26 בדצמבר 2010 להגדיל את היטל ההטמנה ל-80 ש"ח בשנת 2014.

4.2. עמדת חברת "חץ אקולוגיה"

בחברת "חץ אקולוגיה", המפעילה באתר חירייה מתקן קטן להפקת חשמל מאשפה ביתית באמצעות התססה אנאירובית והוצאת גז טבעי מהפסולת הרטובה, מברכים על הצעת השר להגנת הסביבה להגדיל את היטל ההטמנה. לדברי מנהל החברה, יש לשאוף להגיע להיטל בסכום הנהוג במדינות אירופה. היטל ברמה כזאת ייתן דחיפה לטיפול באשפה, למיחזור או להפקת אנרגיה (ייצור חשמל) ממנה. לדבריו, בסכומי ההיטל הנהוגים כיום בישראל אין לרשויות מוטיבציה ליצור טכנולוגיות מיחזור חלופיות. הגדלת ההיטל תביא להקמת חברות כמו "חץ אקולוגיה" אשר תפקנה אנרגיה או תמחזרנה אשפה בעלת ערך תעשייתי (קרטון, נייר, פלסטיק, מתכות וכדומה) וביצירת ביו-גז וקומפוסט איכותי ונקי מהאשפה האורגנית.⁴³

4.3. עמדת עמותת "אדם, טבע ודין"⁴⁴

עמותת "אדם, טבע ודין" תומכת בהגדלת היטל ההטמנה, היות שצעד זה יתרום להגדלת שיעור המיחזור, להפחתת הפסולת, לגידול במספר הרשויות המקומיות הממחזרות ולהרחבת היצע המיחזור. עם זאת, העמותה מציעה להגדיל את ההיטל **בהדרגה**, כדי לאפשר לרשויות המקומיות להתארגן. העמותה ממליצה גם לנקוט צעדים משלימים, בעיקר הגבלת ההטמנה של פסולת אורגנית. בהקשר זה יש לציין כי שנים ספורות לאחר השתת היטל ההטמנה הוגבלה בכמה ממדינות אירופה (אוסטריה, פינלנד ודנמרק) הטמנת סוגי פסולת שונים מבחינה כמותית.⁴⁵

⁴³ מר עופר בן-עמי, מנהל תחום ישראל בחברת "חץ אקולוגיה", שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2010.

⁴⁴ מר גלעד אוסטרובסקי, עמותת "אדם, טבע ודין", דואר אלקטרוני, 16 בדצמבר 2010.

⁴⁵ WRAP, [Landfill Bans: Feasibility Research - Appendices](#), pp. 33–36, 43, March 2010.

