

נוהל לעניין אישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת

משרד הפנים
המשרד להגנת הסביבה

תשע"ח – 2018

הנוהל הינו פרי שיתוף פעולה בין היחידות המקצועיות במשרד הפנים ובמשרד להגנת הסביבה. אין באמור בכדי לשמש בשום מובן בגדר ייעוץ משפטי. בכל מקרה של סתירה בין הוראות אלו לבין הוראות אחרות שייגזרו לאור פסיקה של בתי המשפט ו/או הוראות לעניין חקיקת חוק עזר פרטני – הוראות לעניין החקיקה הפרטנית גוברות.

תוכן עניינים

1. מה תכלית החקיקה? 3
- 1.1. הטלת עלויות הטיפול בזיהום על הגורם המזהם ולא על כלל החברה. 3
- 1.2. השגת התייעלות סביבתית – יצירת אינטרס למזהם להפחית את ייצור הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו. בהתאם לתפיסה זו, התשלום בעד פינוי פסולת מפעל מעבר לרמה בסיסית, איננו בגדר תשלום מוניציפאלי אלא זהו חלק אינטגראלי מתהליך הייצור. 3
2. אילו נתונים נדרשים על מנת לבצע תחשיב? 3
3. כיצד אפשר לנהוג במקרה של ריבוי משתתפים בכלי אצירה? 3
4. האם ניתן לחייב עסקים בכלי אצירה משותף למגורים ועסקים? 3
5. האם ניתן לגבות אגרת אשפה עודפת באזורי מגורים? 4
6. כיצד ניתן לתת מענה למקרים חריגים? 4
7. באיזה אופן יכולה הרשות המקומית לוודא האם עסק עומד בדרישות לעידוד המחזור? 5
8. מה ההליך לאישור חוקי העזר? 6
9. אנשי קשר 6

מדינת ישראל

1. מה תכלית החקיקה?

בפסק דין שניתן בעתירה במסגרת בג"ץ 1756/10 נקבע כי אין מניעה במישור העקרוני לכך שרשות מקומית תגבה אגרת פינוי פסולת מחוץ לארנונה הכללית, ובלבד שמדובר בפינוי פסולת הקשורה לתהליכי הייצור של המפעל מעבר לרמת בסיס מסוימת שתיקבע. הדבר נובע בין היתר מעקרון של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמיחזור של פסולת על יצרניה. התכליות של עיקרון זה הן:

1.1. הטלת עלויות הטיפול בזיהום על הגורם המזהם ולא על כלל החברה.

1.2. השגת התייעלות סביבתית – יצירת אינטרס למזהם להפחית את ייצור

הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו.

בהתאם לתפיסה זו, התשלום בעד פינוי פסולת מפעל מעבר לרמה בסיסית, איננו בגדר תשלום מוניציפאלי אלא זהו חלק אינטגראלי מתהליך הייצור.

2. אילו נתונים נדרשים על מנת לבצע תחשיב?

ראשית, יש לחשב את היקף הפסולת שמפנה הרשות המקומית בשנה קלנדרית שהסתיימה חלקי מספר התושבים באותה השנה. מדובר על פסולת שהועברה להטמנה ולא על פסולת שיש לה זרמים ייעודיים (הפנייה לחקיקה הרלוונטית) שהטיפול בהם מוגדר בחוק כגון: פסולת אלקטרונית (ע"פ חוק פסולת אלקטרונית), אריזות (ע"פ חוק האריזות), מיכלי נוזלים (ע"פ חוק הפקדון) ושאר הפסולת (ע"פ חוק שמירת הניקיון). ברירת המחדל לעניין כמות הפסולת וכמות התושבים הינה ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של השנה הקלנדרית הרלוונטית.

3. אילו אסמכתאות נדרש בעל עסק על מנת לקבוע את מרכיב עידוד המחזור הרלוונטי אליו?

על בעל העסק להציג חוזה התקשרות עם הגוף המוכר על פי החוק הרלוונטי (חוק פסולת אלקטרונית וחוק האריזות). עם הצגת אסמכתאות אלו מומלץ לראות בבעל העסק ככזה שפועל למחזור וככזה שיויך לו המקדם הגבוה (1) בנוסחה של חישוב הפסולת הבסיסית.

4. כיצד אפשר לנהוג במקרה של ריבוי משתתפים בכלי אצירה?

ההמלצה היא כי לכל בית עסק יוגדר כלי אצירה שישמש את צרכיו של העסק. במקרה של ריבוי משתמשים בכלי האצירה, תקבע הרשות המקומית מי בעל החבות תוך שקלול הפרמטרים שנקבעו באמות המידה במטרה לגבש הסכמות על כלל בתי העסק הרלוונטיים. לדוגמה במקרים בהם קיימת חברה מנהלת / מתחם עסקים נפרד וכדומה.

5. האם ניתן לחייב עסקים בכלי אצירה משותף למגורים ועסקים?

ההמלצה היא כי תהיה הפרדה מוחלטת בין כלי אצירה המיועדים למגורים וכלי אצירה המיועדים לעסקים. במקרה של כלי אצירה משותף, ייבחן המקרה לגופו על ידי הרשות המקומית בין אם על ידי ועדת חריגים ברשות המקומית ובין אם על ידי ביצוע הפרדת כלי

מדינת ישראל

האצירה. החוק יחול על כלל הרשות המקומית ואין אפשרות להגדיר אזורים בהם יחול החוק לעומת אזורים אחרים בהם לא יחול החוק. כל בית עסק שמייצר אשפה עודפת יחוייב בתשלום על ידי הרשות המקומית והאכיפה תהיה זהה לכלל הנישומים ברשות המקומית.

6. מי הגורם האחראי?

הרשות המקומית תגדיר את בעלי התפקידים הרלוונטיים ליישום חוק העזר. לרבות מתן אפשרות לנישום להגיש השגה על חיוב כזה או אחר או לעדכן נתונים מהם נגזר החיוב כגון מספר העובדים בעסק, מספר פינויים נדרש, נפח כלי האצירה הייעודי והערות נוספות שיימצאו כרלוונטיות לשם קיומה של מערכת פינוי אשפה תקינה, סדירה ובאופן הוגן ושוויוני.

7. האם קיים מנגנון ערעור על גובה האגרה?

ערעור או השגה יכול שיתקבלו על הנתונים בבסיס החיוב של בית העסק. הרשות המקומית תגדיר את המנגנון הרלוונטי לשם כך. בכל מקרה מומלץ לקבוע קיומה של ועדה שתספק מענה למקרים שיימצאו כחריגים ובלבד שועדה זו תפעל באופן שוויוני, כפוף לפרמטרים מוגדרים ותחת הנחות עבודה סבירות.

8. האם ניתן לגבות אגרת אשפה עודפת באזורי מגורים?

תכלית החקיקה לא מתיישבת עם גביית אגרת אשפה עודפת מאזורי מגורים. חישוב החלק המוגדר כאשפה עודפת מגלם את החישוב של כמות הפסולת התואמת לשימוש ביתי לעובד. הפסולת שמפונה מאזורי המגורים היא אמת המידה לכמות הפסולת הבסיסית שמפנה הרשות המקומית. מכאן, שכל פינוי פסולת ממבנים שייעודם מגורים הינם בהגדרה פסולת בסיסית שמחוייבת בפניו על ידי הרשות המקומית (אין להתייחס למקרים של פסולת בניין שמחוייבת בפניו על ידי הקבלן/מבצע העבודות הבנייה).

9. כיצד ניתן לתת מענה למקרים חריגים?

חישוב גובה האגרה עשוי לייצר עיוותים כתוצאה ממאפייני העסק, מיקומו, אופן פריסת כלי האצירה במתחם ועיוותים אחרים שנגזרים מייחודיות בהקשר המקומי לאור האמור, רשאת הרשות המקומית ומומלץ שתקים ועדת חריגים שסמכויותיה יתוחמו. המענה לחריגים מתבקש להיות מנומק וככל הניתן להישען על נתונים שמסבירים את הייחודיות של המקרים שמחייבים התייחסות חריגה באופן רחבי ושוויוני לכלל בעלי העסקים מאותו הסוג. ככל שמתבקשת חריגה בתוך אותה קטגוריה של בתי עסק מסוג כזה או אחר מחייב הדבר הנמקה מדוע נדרשת ההבחנה הנוספת ומה מצדיק את קיומה של אותה הבחנה. ברירת המחדל הינה מתן מענה שוויוני בהגדרת הכללים לבתי העסק השונים באותה קטגוריה. השיקולים להחרגה יכול שיכללו שיקולים סביבתיים, שיקולים המתייחסים לאיכות חיי התושבים, לעוצמת המפגע הסביבתי ולהיבטים המתייחסים לטובת הציבור ולבחינת האיזון שבין טובת הציבור לבין שיקולים אחרים לעניין העסק הפרטני או עסקים הנמצאים בקטגוריה מסויימת. מומלץ

מדינת ישראל

שבועדה זו ישבו נציגי הייעוץ המשפטי של הרשות המקומית, גורמי מקצוע מהאגף הרלוונטי האחראי על יישום חוק העזר, אגף התברואה והגזבר או הממונה על ההכנסות.

10. אילו פרטים ונתונים על התחשיב לכלול?

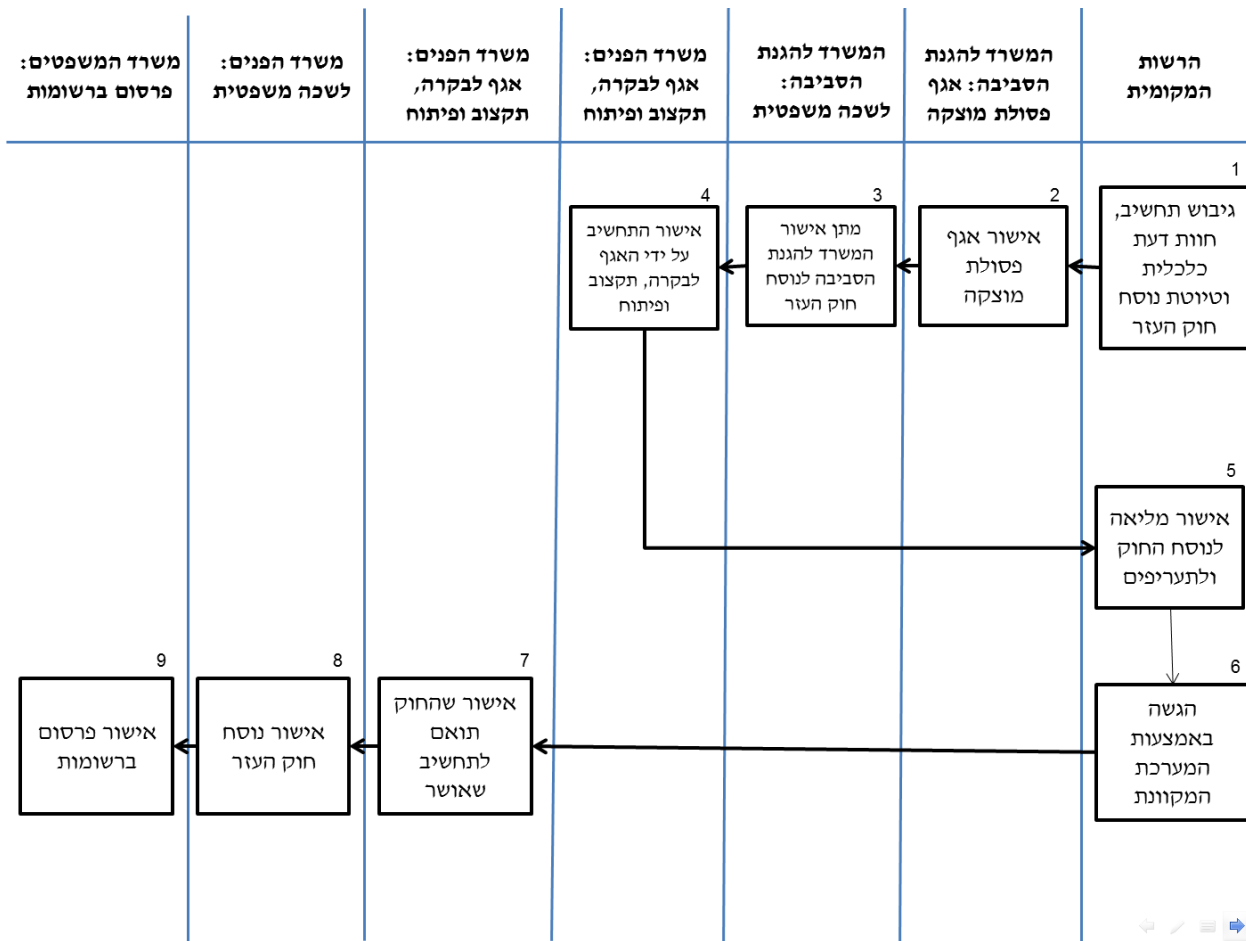
- 10.1. תיאור כללי של מאפייני הפינני ברשות המקומית, התקשרויות מרכזיות בתחום האשפה (לרבות איגודי ערים לאיכות הסביבה, אשכולות אזוריים, מכרזים משותפים וכדומה), חלוקה לאזורי פינני (ככל וקיים), עלויות מרכזיות, היטלי הטמנה, היקפי מחזור ומגמות מרכזיות בתחום האשפה – היקפים לנפש בתחשיב של שלוש השנים האחרונות (ככל וקיים).
- 10.2. אומדן כמות פסולת לעובד (בק"ג ליום / בטון לשנה).
- 10.3. סימולציה של יישום התחשיב על בתי עסקי שונים ברשות המקומית לפי שונות של מספר עובדים ומאפייני העסק (בדגש על בתי עסק 'מזהמים') והשוואה למצב הנהוג כיום ברשות המקומית (מי נושא בעלות, מי מפנה, כמה, מתי וכדומה).
- 10.4. אופן ההתחשבות מול בתי העסק: האם יינתן זיכוי שיגלם את כמות הפינני הבסיסית או שבית העסק יחויב במקרה שכזה לבצע פינני עצמי או שהרשות המקומית תפנה באמצעות קבלן פרטי או שתפנה באמצעות עובדי הרשות המקומית? מה האופן שבו יחויב בית העסק? האם בהסתמך על עלויות הפינני של הרשות המקומית בהתאם להתקשרויות שלה או על סמך תחשיב אחר של עלויות?
- 10.5. מה מנגנון ההצמדה של הנתונים בקבועים בחוק העזר? יש להציג את ההיגיון בקביעת מנגנון ההצמדה שהוגדר בחוק העזר.
- 10.6. מה מגבלת הגבייה בחוק העזר? לכמה זמן יהיה תקף? באילו מקרים ייערך תחשיב מחודש?
- 10.7. מחירון לפינני כלי אצירה לפי נפחים וסוגים שונים ועל סמך מה נקבע מחירון זה.
- 10.8. הנחות עבודה בעניין הזיקה שבין הפסולת בכלי האצירה לבין הנישום או כל הסדר אחר שיימצא לנכון מול בתי העסק (במקרה של ריבוי בעלים / שותפים באותו כלי אצירה).
- 10.9. בהגשה למשרד הפנים יש לכלול את האישור של המשרד להגנת הסביבה בעניין התאמה לאמות המידה.

11. מהי חקיקה, פסיקה ומסמכים נוספים הרלוונטים לנושא?

- חוק פסולת אלקטרונית
- חוק האריזות
- חוק הפקדון
- חוק שמירת הניקיון
- בג"ץ 1756/10
- אמות מידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינני פסולת עודפת
- הבהרות לעניין אמות המידה שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה

מדינת ישראל

12. מה ההליך לאישור חוקי העזר?



קיימת אפשרות להגיש את חוק העזר לבדיקה ראשונית לאחר אישור חוק העזר במליאה אך הסיכון בכך הוא שייתכן ובמקרה ויידרשו שינויים יהיה צורך באישור מחודש של מליאת המועצה.

13. אנשי קשר

דוא"ל	טלפון	שם	תפקיד / נושא
Josephbe@moin.gov.il	02-6700897	יוסי בנישתי	משרד הפנים – מנהל תחום בקרה, תקצוב ופיתוח
michalfi@moin.gov.il	02-6701494	מיכל פינקלשטיין	משרד הפנים – מרכזת תחום חוקי עזר
YuriG@sviva.gov.il	02-6553982	יורי גלפנבאום	המשרד להגנת הסביבה - האגף לטיפול בפסולת מוצקה
shlomito@sviva.gov.il	02-6553801	שלומית אורבך	המשרד להגנת הסביבה – לשכת אגף פסולת