8 באפריל, 2021
כ״ו בניסן, תשפ״א

עדכון מדיניות יצוא פסולת מסוכנת – מענה להערות ציבור

בשנת 2014 פרסם המשרד להגנת הסביבה מדיניות יצוא פסולת מסוכנת לטווח ביניים, עד להשלמת גיבוש מדיניות עדכנית לעניין ניהול פסולת מסוכנת וכן יישום ההמלצות שנכללו בה, בהיבטים הנוגעים לסוגית יצוא הפסולת המסוכנת. במקביל, קידם המשרד בשיתוף עם משרד האוצר טיוטת צו לפיקוח על מחירי הטיפול בפסולת מסוכנת. החלטת הוועדה וטיוטת הצו פורסמו לקבלת הערות הציבור, ביום 31.12.19. בהמשך לפרסום החלטת הועדה לפיקוח על המחירים פורסמה ביום 7.1.2020 טיוטת מדיניות יצוא להערות ציבור. המועד להעברת הערות היה 19.2.2020 וזאת לאחר דחיה מיום 4.2.2020, לבקשת בעלי העניין.

בפרסום הובהר, כי **השינוי המוצע ייכנס לתוקפו לאחר עדכון המחיר המפוקח בהתאם להחלטת ועדת הפיקוח על המחירים ופרסום צו עדכני לפיקוח על המחירים**.

לאחר שנבחנו הערות הגורמים השונים, הוחלט כי המדיניות כפי שפורסמה וכפי שמופיעה בנספח א׳ למסמך זה, תכנס לתוקף, עם כניסתו לתוקף של צו הפיקוח על המחירים המעודכן שיפורסם ברשומות.

בהמשך לפרסום החלטת וועדת המחירים לאחר השימוע ושקלול הערות הציבור והמענה להערות הציבור ביום 22.3.2021, להלן מדיניות יצוא פסולת מסוכנת עדכנית. מענה המשרד להערות הציבור בנספח ב׳.

נספח א'- מדיניות היצוא העדכנית

הגדרות

"השבה"- פעולה שנועדה לאפשר שימוש בפסולת, ובכלל זה שימוש המחליף חומר אחר, לרבות מִחזור או הפקת אנרגייה וכן פעולות הכנה ושלבי ביניים בתהליך כאמור;

"טיפול"- כל אחד מאלה, המתבצע במקום המורשה לפי כל דין לרבות השבה וסילוק של פסולת מסוכנת, וכן פעולות הכנה;

"מחזור"- עיבוד של פסולת למוצרים, לחומרים או לחומרי גלם, למטרה שלשמה יועד החומר או החפץ בראשונה או למטרה אחרת;

"סילוק"- פעולה שאינה השבה, ובכלל הטמנה ושריפה שלא לשם הפקת אנרגייה, גם כאשר בפעולה

הממונה רשאי לתת היתר יצוא לפסולת מסוכנת בהתאם לשיקולים שיפורטו להלן, וזאת רק למדינות מפותחות (OECD, EU):

1. כאשר **לא ניתן לטפל** בפסולת המסוכנת בארץ, באחת מהנסיבות המפורטות-
   1.1 אין מתקני טיפול בארץ או שמדובר בזרמי פסולת אשר הטיפול בהם אינו מתאפשר במתקנים הקיימים בארץ;
   1.2 אין יכולת טיפול במתקני טיפול בארץ בשל מגבלת כמות או מגבלת אחסון;
   1.3 אין אפשרות לטיפול במתקני הטיפול הקיימים בארץ בשל תקלה לתקופת זמן מוגבלת- במקרה זה יותר היצוא מעת הכרזת המשרד על תחילת התקלה ועד להכרזתו על סופה. ההכרזה כאמור תפורסם באתר המשרד.
   1.4 במקרה בו ישנה עלייה פתאומית בכמות הפסולת הנדרשת בטיפול, והטיפול בה ואחסונה אינם מתאפשרים בארץ. במקרה זה יותר היצוא מעת הכרזת המשרד על פתיחת תקופת העלייה הפתאומית ועד להכרזתו על סיומה. ההכרזה כאמור תפורסם באתר המשרד. אישור שיינתן לפי עילה זו, יינתן לזמן מוגבל, אשר יכול ויהיה קצר משנה, הכל לפי נסיבות ההשבתה.

2. כאשר בארץ קיים רק טיפול של **סילוק או השבת אנרגייה** מפסולת מסוכנת, והיצוא מתבקש לצורך השבה או מחזור.

3. ככלל, כאשר קיים בארץ מתקן **למחזור** פסולת מסוכנת המשרד יעדיף את הטיפול בו לעומת יצוא לטיפול בחו"ל. במקרים אלה, המשרד ישקול אישור יצוא כפוף לשיקולים רחבים שמטרתם הבטחת טיפול סביבתי בפסולת מסוכנת ומחיר תחרותי לשוק.

נספח ב'- עיקרי ההערות שהתקבלו והתייחסות המשרד להגנת הסביבה

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
טענה כי מדיניות היצוא מנוגדת להוראת אמנת באזל ולוקחת בחשבון שיקולים שאינם סביבתיים	סעיף 4(2)(ב) לאמנת באזל מחייב מדינות להבטיח זמינות של מתקני טיפול בתחומן. מדיניות היצוא המוצעת מסירה את המגבלות שהיו על יצוא פסולת מסוכנת, לרבות המגבלה הכספית, בניגוד לעקרונות האמנה, שמטרתה הגבלת יצוא פסולת מסוכנת וטיפול מקומי בפסולת. המדיניות לוקחת בחשבון שיקולים כלכליים של קידום תחרות, בניגוד לרוח האמנה שעקרונותיה הם שמירה על איכות הסביבה ובריאות הציבור, הדבר אינו תואם את סעיף 4(9). כך למשל ביחס ליצוא פסולת כאשר קיים מפעל מחזור מקומי: "המשרד ישקול אישור יצוא כפוף לשיקולים רחבים שמטרתם הבטחת טיפול סביבתי בפסולת מסוכנת ומחיר תחרותי לשוק". השיקולים באמנת באזל הם שיקולים סביבתיים בלבד ואילו בישראל משתמשים במדיניות היצוא לקידום רגולציה כלכלית.	**המדיניות המוצעת אינה מנוגדת לאמנת באזל** - אמנת באזל קובעת עקרונות ושיקולים שעל מדינה לשקול בעת מתן אישורים ליצוא פסולת מסוכנת. ככלל, קובעת האמנה, כי יש לצמצם ככל הניתן את השינוע הבין גבולי של פסולת מסוכנת ולמנוע כליל את העברתה ממדינות מפותחות למדינות מתפתחות. אולם האמנה מתירה חריגים לעניין צמצום השינוע הבין גבולי, וזאת כאשר אין במדינה המייצאת טיפול לאותה הפסולת או **במקרים בהם הפסולת דרושה כחומר גלם לשימוש או מחזור במדינה אחרת (סעיף 4(9) לאמנה).** במקרים אלה מאפשרת האמנה למדינה לאשר את היצוא, כפוף לשיקול דעתה של אותה המדינה. ארגון ה-OECD שישראל חברה בו, אף מדגיש את החשיבות במתן אפשרות **לייצא** פסולת מסוכנת לצורכי השבה ומחזור, שכן מדובר בפעילות כלכלית מסחרית שמתייחסת לפסולת הזו כחומר גלם הנדרש לתעשייה (החלטת ה- OECD C(92)39/final). המשרד סבור, כי להיבט הבטחת מחיר תחרותי לטיפול בפסולת מסוכנת קיים היבט סביבתי מובהק שכן עלויות גבוהות לטיפול מהוות תמריץ לטיפול לא סביבתי בפסולת, באמצעות חלופות זולות יותר.

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
פתיחת השוק לייבוא	מדיניות היצוא לא מתייחסת לשאלות כלכליות בעלות השפעה משמעותית על השוק, כגון פתיחת השוק לייבוא פסולת.	המדיניות אינה עוסקת ביבוא פסולת מסוכנת לישראל, אלא ביצוא. הוראות ספציפיות לעניין היבוא נקבעו בתקנות: "2(2) ביבוא – (א) נתקיימו כל אלה: (1) פסולת החומרים המסוכנים מיועדת להשבה; (2) מצוי בידי מבקש ההיתר המידע הדרוש לעניין סוג פסולת החומרים המסוכנים והרכבה; (3) יבוא פסולת החומרים המסוכנים לישראל, העברתה, אחסונה, אחזקתה, השימוש והטיפול בה, אינו מסכן את בריאות הציבור או הסביבה בהתאם לעקרון הזהירות המונעת; (4) יבוא פסולת החומרים המסוכנים לישראל, העברתה, אחסונה, אחזקתה, השימוש והטיפול בה, ייעשו באופן שלא יגרום לפגיעה בבריאות הציבור או באיכות הסביבה; (ב) בבואו ליתן תעודת היתר ליבוא, לפי פסקת משנה (א) ישקול הממונה, בין השאר, את כמות פסולת החומרים המסוכנים שתיוותר או שתיווצר לאחר פעולת ההשבה שתיעשה בפסולת החומרים המסוכנים נושא ההיתר, וכן את טיבה ואת השפעתה הצפויה על בריאות הציבור ואיכות הסביבה;".

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
קידום שינוי המחיר המפוקח ועדכון מדיניות היצוא במקביל	לא נכון לקדם במקביל מהלך לשינוי המחיר המפוקח ושינוי במדיניות היצוא. הליך הפיקוח על המחירים הינו בעל השלכות משמעותיות על החברות המפוקחות. מוצע לעצור את הליך עדכון הפיקוח המחירים עד לקבלת החלטה לגבי מדיניות היצוא, לבחון את השפעת השינוי במדיניות היצוא על השוק, ואז, לשקול התערבות על ידי פיקוח על מחירים. טענה כי פתיחת השוק ליצוא, תוביל ליצוא של יותר פסולת במקום להעבירה לטיפול מקומי, ובהתאם כח השוק המקומי יקטן באופן ניכר ויבטל את הצורך בפיקוח מחירים.	ראשית נבהיר, כי פיקוח מחירים אינו אמור לקדם מדיניות והוא מבוצע בהתאם למתודולוגיה לפיקוח על מחירים, אשר קובעת בין היתר, כי תדירות עדכון בסיס הלוקח בחשבון גם את השינוי בכמויות הפסולת, צריכה להיות בין 1-5 שנים, כאשר במסגרת זאת נבחנים היבטים כלכליים-תמחיריים. ועדת הפיקוח על המחירים נמצאת בתהליך עדכון מחירים מזה מספר שנים. בשימוע הקודם שהתקיים בשנת 2016, נטען בפני הועדה, כי לא נכון יהיה לבצע את שינוי המחירים ללא עדכון מדיניות היצוא. הועדה והמשרד קבלו עמדה זו ופרסמו במקביל את הצעת עדכון המחירים ומדיניות היצוא העדכנית. מדיניות היצוא החדשה נקבעה בין היתר לאחר שנבחנו השינויים המוצעים במחירי הטיפול בעקבות החלטת הועדה לעומת מחירי היצוא. המשרד סבור, כי בהינתן המחירים החדשים של הטיפול בפסולת, הטיפול המקומי מתחרה ביעילות מול הטיפול בחו"ל ולכן לא סבור כי נדרשת הגנה על הטיפול המקומי בדמות קביעת מחיר סף ליצוא. הליך פיקוח המחירים נועד בין היתר לבטל ולמנוע בעיות תמחיריות בשוק (כדוגמת סבסוד צולב). המשרד סבור כי לא ניתן למנוע בעיות אלו ללא העדכון.

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
קביעת קריטריונים ברורים	יש לקבוע קריטריונים יותר מדויקים לבחינת אישורי יצוא כאשר קיים מתקן מחזור בארץ.	בהתאם לעקרונות אמנת באזל והוראות התקנות, בקשות ליצוא נבחנות, ברמה הפרטנית. כאשר קיים מפעל מִחזור מקומי, נוהג המשרד, בין היתר, לבצע פניה למפעלי המִחזור המקומיים בכדי לקבל את מירב הנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטה בעניין הבקשה. יחד עם זאת, בשל השונות בין סוגי הפסולות, מחירי הטיפול, אופן הטיפול וכיוצא באלה, לא ניתן לקבוע קריטריונים קשיחים ואחידים ולכן כל בקשה נבחנת פרטנית.
אישור יצוא אוטומטי בהינתן מונופול	יש לקבוע כי יינתן אישור ליצוא בכל במקרה שבו קיים מונופול מקומי, כדי לאפשר תחרות והורדת המחירים.	המשרד אינו מקבל הערה זו. בהתאם לעקרונות אמנת באזל והוראות התקנות, בקשות ליצוא נבחנות באופן פרטני בהתאם למצב השוק, פערי המחירים ומידע המועבר למשרד. אין מקום למתן אישורים אוטומטי, גם בהינתן מונופול.
המסמך חסר מידע רלוונטי	האם המשרד לקח בחשבון את ההשפעות הסביבתיות והכלכליות של התהליכים של אריזה ושינוע לחו״ל.	ההשפעות **הסביבתיות** של השינוע לא נלקחו בחשבון במסגרת העדכון. המשרד פועל ברוח האמנה שאינה מחייבת לקיחת שיקולים אלו. העלויות הכלכליות של היצוא נבחנו במסגרת עדכון המדיניות, לרבות, עלויות שינוע וטיפול בחו״ל לפי מחירים נפוצים. נמצא, כי עלויות אלה מהוות חסם מובנה ליצוא. בכל מקרה בעת יישום המדיניות (בחינת בקשות פרטניות) נלקחות בחשבון עלויות ברות השוואה בלבד- עלות טיפול בארץ מול עלות טיפול בחו״ל, ללא עלויות נוספות המהוות חסם מובנה ליצוא.

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
יצוא במקרה שיש מפעל מחזור מקומי	במקרה בו המבקש לייצא יוכיח באמצעות מסמכים מבוקרים ע"י רו"ח או גורם מקצועי אחר כי עלות היצוא של הפסולת חומ"ס לחו"ל להשבה או מחזור כולל עלויות הובלה נמוכים ב- 20% או יותר ממחירי הקליטה בארץ, יתאפשר מתן אישור יצוא.	בשל השונות בין סוגי הפסולות, מחירי הטיפול, אופן הטיפול וכיוצא באלה, לא ניתן לקבוע קריטריונים קשיחים ואחידים.
יצוא במקרה שיש מפעל מחזור מקומי	מוצעים התיקונים הבאים לסעיף 3 למדיניות (באדום): "ככלל, כאשר קיים בארץ מתקן למחזור פסולת מסוכנת המשרד יעדיף באופן מובהק את הטיפול בו לעומת יצוא לטיפול בחו"ל. במקרים אלה, המשרד ישקול אישור יצוא כפוף לשיקולים רחבים ומחמירים יותר שמטרתם הבטחת טיפול סביבתי בפסולת מסוכנת בארץ ומחיר תחרותי לשוק תוך עידוד התעשייה המקומית כחול-לבן."	המשרד לא קיבל את השינויים, שכן לא מדובר בתוספת המובילה להגברת הבהירות והיא אינה מוסיפה מידע מדיד או כמותי.
הגדרת כמות קבועה ליצוא	לאפשר יצוא באותן כמויות של יבוא (ככל שמאושר), על מנת לשמור על האיזון.	הבקשה אינה ישימה, אין קשר בין היצוא ליבוא, וכן לא ניתן לנבא את הכמות שלגביה יתבקש היבוא לפסולות השונות בשנה נתונה.
הגדרת כמות קבועה ליצוא	לאפשר יצוא של לא פחות מ- 30% מהיקף השוק המקומי.	לא ברור כיצד ניתן ליישם מדיניות שרירותית כזו על בסיס כל הקודם זוכה, למי יינתנו הרישיונות ולמה לקבוע מראש כמה ניתן יהיה לייצא.

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
קביעת מחיר מינימום לטיפול המקומי	במטרה להגן על הספקים יש לקבוע מחיר מינימום לפסולת מצברים בארץ (43-48% מ- LME).	אין בסמכות המשרד לקבוע מחירים. קביעת מחירים יכולה להיקבע בהתאם להוראות חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996. כידוע ועדת המחירים הציעה במסגרת השימוע הציבורי להכניס את הטיפול בפסולת מצברים לפיקוח לפי פרק ז' (דיווח), במטרה לבחון האם נדרש התערבות וקביעת מחיר מפוקח בשוק זה.
חתימה על הסכמים	לחייב את מפעלי הטיפול בחתימה על הסכמים.	הנושא אינו מצוי בסמכות המשרד. הנושא אינו רלוונטי למדיניות יצוא אלא לנושאים הנמצאים תחת סמכות רשות התחרות.
הכרה ביצואנים	להכריז על יצואן בכמות חודשית מוגבלת וכונן לחירום בכמות מוגדלת.	ההערה אינה ברורה.
יצוא למדינות מפותחות	מדוע מותר לייצא רק ל- OECD , EU, אפשר להסתפק רק "מדינות מפותחות".	דרישה זו נובעת מאיסור באמנת באזל לפיו מדינות השייכות ל- OECD , EU יכולות לייצא רק למדינות החברות בארגונים אלו: The Conference of the Parties adopted Decision III/1 at its third meeting to amend the Convention by adding, inter alia, a new Article 4A.: Each Party listed in Annex VII shall prohibit all transboundary movements of hazardous wastes, which are destined for operations according to Annex IV A, to States, not listed in Annex VII. "Annex VII Parties and other States which are members of OECD, EC, and Liechtenstein."

נושא	פירוט עיקרי ההערה שהתקבלה	התייחסות המשרד
העברה לסילוק בחו"ל	אין התייחסות למקרים בהם אין פתרון מחזור בארץ רק סילוק אל מול טיפול של סילוק זול יותר בחו"ל. לדוגמא- פסולת מעבדתית, היות והעלות בארץ גבוהה האם ניתן לייצא לסילוק בחו"ל.	מדיניות היצוא המוצעת כמו גם הקיימת מפנימה את הוראות אמנת באזל הקובעת שני חריגים לעניין צמצום השינוע הבין גבולי: כאשר **אין במדינה המייצאת טיפול לאותה הפסולת או במקרים בהם הפסולת דרושה כחומר גלם לשימוש או מחזור במדינה אחרת (סעיף 4(9) לאמנה).** במקרים אלה מאפשרת האמנה למדינה לאשר את היצוא, כפוף לשיקול דעתה של אותה המדינה. בהתאם למדיניות המוצעת (סעיף 2): "כאשר בארץ קיים רק טיפול של **סילוק או השבה** פסולת מסוכנת, והיצוא מתבקש לצורך השבה או מחזור." ניתן יהיה לייצא, המשמעות היא **שלא ניתן יהיה לייצא לסילוק אם יש בארץ טיפול**.

מדינת ישראל

המשרד להגנת הסביבה
الوزارة لحماية البيئة
Israel Ministry of Environmental Protection
אגף חומרים מסוכנים

ikam@sviva.gov.il
02-6553766
רחוב בנק ישראל 7, בניין ג'נרי 2,
ירושלים 9195024