



## יישום חקיקת אחריות יצרן בישראל

# תחרות בין תאגידי מיחזור בחוק האריזות ובחוק פסולת אלקטרונית

עמדת אדם טבע ודין

נכתב ע"י עו"ד אסף רוזנבלום, מנהל המחלקה משפטית

ספטמבר 2014



## תקציר

דוח זה בוחן את המדיניות הרצויה בישראל בנוגע לפעילותם של תאגידי מיחזור המיישמים את חקיקת אחריות היצרן המורחבת.

מדינת ישראל אימצה בשנים האחרונות הסדרי חקיקה המבוססים על עיקרון אחריות היצרן המורחבת (בראשם חוק האריזות וחוק פסולת אלקטרונית). הסדרים אלה מבוססים על מודלים הפועלים באירופה, שביסודם הטלת יעדי מיחזור על יצרנים ויבואנים של מוצרים, כאשר המשימה מבוצעת בשמם על ידי גופים ייעודיים, הם תאגידי המיחזור.

במסגרת זו, עולות שאלות לגבי המדיניות הרצויה, וביניהן, האם נכון לאפשר ריבוי תאגידי שיתחרו ביניהם או שמא הסיכונים עולים על התועלת? מהו המספר האופטימלי של גופי יישום?

דוח הנציבות האירופית שפורסם לאחרונה, קבע כי לא נמצאה עדות לכך שמערכת תחרותית עדיפה על מערכת ריכוזית ולהיפך. על רקע זה הומלץ להתאים את המערכת למאפייניה של כל מדינה ובהתאם לצרכים. כמו כן, מסקנה מרכזית בדוח הנציבות הינה שכאשר ישנה תחרות בשוק, יש לוודא כי התחרות מנוהלת היטב ומבטיחה תנאי תחרות הוגנים, לצד מערך בקרה ואכיפה אפקטיבי.

על רקע הניסיון שנצבר באירופה, וניתוח המצב בשוק הישראלי, עמדת אדם טבע ודין הינה כדלקמן:

**ראשית, באופן כללי יש להבטיח קיום הפרדה מוחלטת בין גופים מוכרים ובין חברות הנותנות להם שירותים** (אספנים, תחנות מעבר, מפעלי מיון ומיחזור). יש לקבוע מגבלה זו בחוק. אין לאפשר מצב של ניגוד אינטרסים, בו הגוף שעליו מוטלות החובות הינו גם הגוף שאחראי על מתן האסמכתא לביצוען או גוף הקשור עמו. הדבר יפה שבעתיים במקרה שבו פועלים מספר גופים מתחרים.

**בתחום האריזות**, לרוב לא מקובלת תחרות בין גופים אלא דווקא פעילות של תאגידי יחיד. פתיחה לתחרות נעשתה בשתי מדינות אירופאיות בלבד. במדינות אלו היו מערכות ותיקות, מבוססות ובשלות שפעלו בהצלחה במשך שנים ארוכות. התחרות נפתחה על יסוד תשתית קיימת, ולוותה בפיתוח מנגנוני בקרה ייעודיים לצורך ניהול התחרות. **תנאים אלה אינם מתקיימים בשלב זה בישראל, ולכן עמדת אדם טבע ודין הינה שטרם הבשילה העת להוספת גוף מוכר נוסף בתחום האריזות בישראל**. התועלת מהוספת גוף מוכר נוסף לשוק האריזות מוטלת בספק ואיננה ברורה, בין היתר נוכח יתרונות כלכליים אפשריים לגודל בשוק זה. לעומת זאת, הסיכונים הינם גדולים:

- **היעד המרכזי בשלב זה הינו בניית תשתית וייצוב המערכת**. הוספת גוף נוסף עלולה לחבל בתהליך.
- **מערך הבקרה אינו חזק דיו**: קיים קושי ניכר לפקח על מספר גופים במקביל. במדינות המעטות שבהן קיימת תחרות הדבר היה כרוך בהשקעה ניכרת במנגנוני בקרה ממשלתיים.
- **העדר מנגנונים לניהול תחרות**: תחרות בשווקים אלה מתאפיינת בתופעות שליליות של יישום סלקטיבי ("cherry picking") וסבסוד צולב (למשל בין פסולת תעשייתית

מסחרית ופסולת ביתית וכן בין חומרים). כל עוד נותר החוק במתכונתו הנוכחית הכרה בגוף נוסף תהא בלתי אחראית.

היות והחשש מתחרות קשור בעיקר לקיומה במגזר הביתי, יש לבחון אפשרות לפיצול והטלת יעדי מיחזור נפרדים למגזר הביתי ולמגזר המסחרי-תעשייתי. במסגרת זו ניתן לבחון גם אפשרות למתן הכרה לגוף נוסף שיפעל אך ורק במגזר המסחרי-תעשייתי, ומתן אפשרות פעולה במגזר זה לטיפול אינדיבידואלי מצד היצרן שלא במסגרת גוף יישום. יודגש כי מהלך זה מצריך על פניו תיקון חקיקה.

**בתחום הפסולת אלקטרונית**, ריבוי גופים ותחרות ביניהם הינה נורמה מקובלת באירופה (במרבית המדינות באירופה פועלים כ-2-3 תאגידים ונראה שזהו תרחיש סביר גם עבור ישראל). לצד זאת, בהתחשב בכך שבישראל פועלים מספר גופים, נראה כי יש צורך ביצירת מנגנון משוכלל יותר מזה הקיים לניהול התחרות, כפי שמקובל באירופה.

בהקשר זה, יש להקים מנגנון לחלוקת הנטל ונתחי השוק בין הגופים. כיום אין לגופי היישום אינטרס להתקשר עם חלק ניכר מן הרשויות מקומיות בשל העלויות הגבוהות ביחס ליבול הפסולת. מצב שבו לתאגיד יש אינטרס לפעול רק באזורים גיאוגרפיים הנוחים לו יוצר עיוות בשוק ותנאי תחרות בלתי הוגנים הפוגעים בהשגת מטרות החוק. לפיכך יש צורך בהקמת מערך שיישא בתפקיד של clearing-house כפי שמקובל באירופה. מערך זה יכול לפעול בתוך המשרד להגנת הסביבה, או מחוצה לו.

## הקדמה

בעשור האחרון נחקקו בישראל שני חוקים מרכזיים<sup>1</sup> בתחום הטיפול בפסולת הנוצרת במשקי הבית: החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א-2011 ("חוק האריזות") והחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012 ("חוק פסולת אלקטרונית").

חקיקה זו, המבוססת על מודלים קיימים שיושמו בהצלחה בעשרות מדינות באירופה, נשענת על עיקרון אחריות היצרן המורחבת (EPR). על פי עיקרון זה, מוטלת על יצרנים של מוצרים שונים האחריות לאיסוף ולטיפול במוצרים בשלב ה"פוסט-צרכני". המטרה היא בין היתר ליצור תמריץ להפחתת כמות הפסולת במקור בעת הייצור, וכן להוביל לשיעורים גבוהים של שימוש חוזר ומיחזור בתום השימוש במוצרים באמצעות הטלת יעדי מיחזור מחייבים.

לרוב, יצרן או יבואן אינו מסוגל באופן מעשי לטפל באופן נפרד דווקא במוצרים שהוא שיווק, ולכן דרך הפעולה המקובלת היא שיתוף פעולה בין יצרנים המתבצע באמצעות גופי יישום ("תאגידי מיחזור"). התפקידים המרכזיים של גופי היישום הינם מילוי חובת היצרנים (עמידה ביעדי מיחזור), התקשרות עם גורמים שונים (רשויות מקומיות, פירמות לאיסוף, מיון ומיחזור הפסולת) וביצוע פעולות הסברה והגברת מודעות.

בהקשר זה, עולות על הפרק שאלות רבות ומורכבות: האם רצוי לעודד תחרות ולהרבות בתאגידים או שמא נכון להפקיד את המשימה בידי תאגיד יחיד? מה עלולות להיות ההשפעות של תחרות, והאם יש צורך לקבוע כללים מיוחדים על מנת שהשוק יתנהל באופן יעיל ובכדי שהחקיקה תשיג את מטרתה הסביבתית? האם יש לאפשר לתאגידים להיות חברות ממקסמות רווח או שמא נכון יותר שיהיו מלכ"רים?

מטבע הדברים, לשאלות אלו אין תשובות פשוטות וחד משמעיות. יחד עם זאת, החקיקה בישראל כבר מצויה בשלבי יישום מתקדמים ושאלות אלו מתעוררות ועולות אל פני השטח. על כן, קיים צורך להעלות את הנושא לדיון מוקדם ככל האפשר.

נוכח הניסיון הרב שנצבר במדינות אירופה, בהן מיושמים חוקים אלה מזה שנים רבות, מן הראוי לבחון את השיקולים והלקחים שהופקו שם, בפרט כאשר החקיקה הישראלית עוצבה בהשראת המודלים האירופאים. בהקשר זה, במהלך שנת 2014 התפרסם דוח נרחב מטעם הנציבות האירופית<sup>2</sup> (The European Commission) הבוחן ומנתח את יישום חוקי אחריות היצרן במדינות האיחוד ומנסה לנסח קווי פעולה מומלצים. במסגרת זו נבחנו בין השאר סוגיית התחרות ומערכות הבקרה הנלוות.

עורכי הדוח העלו מספר מסקנות מרכזיות:

א. לא נמצא מודל אחריות יצרן מסוים שניתן להגדירו כבעל הביצועים והיעילות הטובים ביותר. **לא נמצאה עדות לכך שמערכת תחרותית עדיפה על מערכת ריכוזית ולהיפך.** לכן יש "לתפור" את המערכת לפי צרכי כל מדינה ומאפייניה.

<sup>1</sup> בישראל ישנם חוקי אחריות יצרן נוספים שלא יידונו במסגרת מסמך זה (חוק לסילוק ומיחזור צמיגים, חוק הפיקדון על מכלי משקה)

<sup>2</sup> Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). FINAL REPORT. European Commission – DG Environment. 2014.

[http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target\\_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf)

- ב. המערכות שבהן נרשמו הישגים גבוהים אינן בהכרח אלו שבהן העלויות גבוהות.  
קיים שוני רב בעלויות המערכת בין המדינות השונות.
- ג. **כאשר ישנה תחרות בשוק, יש לוודא כי התחרות מנוהלת היטב ומבטיחה תנאי תחרות הוגנים, לצד מערך בקרה ואכיפה אפקטיבי.**

להלן יובאו אפוא עיקרי הממצאים, ולאחר מכן נבחן אלו מסקנות ניתן להסיק ביחס לשוק הישראלי.

## חוק האריזות

בשנת 1994 אימץ האיחוד האירופי את דירקטיבת האריזות<sup>3</sup>. כל מדינות האיחוד יישמו את הדירקטיבה במסגרת חקיקה לאומית, כאשר רובן המכריע בחר לבסס את החקיקה על עיקרון אחריות היצרן המורחבת<sup>4</sup>.

במדינות רבות מיושם חוק האריזות במקביל להטלת פיקדון על אריזות שהן מיכלי משקה (גרמניה, שוודיה, נורבגיה, הולנד, דנמרק ועוד)<sup>5</sup>.

דוח הנציבות בחן 7 מדינות בהן מיושם חוק אריזות – אוסטריה, בלגיה, צ'כיה, צרפת, גרמניה, הולנד, ואנגליה.

המדינות נבחרו על סמך משך הזמן שבו פועל ההסדר, מידת ההצלחה של המערכת (הן בשיעורי מיחזור והן במידת היעילות) ומגוון המודלים.

מן הדוח עולה כי בתחום האריזות לרוב לא מתקיימת תחרות בין גופי יישום (דוח הנציבות – טבלה מס' 11):

Member State	Start date of EPR scheme(s)	Collective or individual	If collective, number of EPR schemes
AT	1993	Both	6
BE	1994	Both	2
BG	2004	Both	1
CY	2006	Both	1
CZ	2002	Both	1
DE	1990	Both	9
DK	Government-led scheme		
EE	2004	Both	4
ES	1996	Both	2
FI	1997	Both	N/A
FR	1992	Both	1
GR	2001	Both	N/A
HU	Government-led scheme		
HR	2006	N/a	N/A
IE	1997	Both	1
IT	1997	Collective	1
LT	2002	Both	1
LU	1995	Both	1
LV	2000	Both	N/A
MT	2005	Both	1

<sup>3</sup> European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste

Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems (DG competition paper), p. 6<sup>4</sup>  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf)

<sup>5</sup> ע"פ דוח הנציבות הטלת הפיקדון בגרמניה הקטינה את כמות הפסולת הנאספת בערוץ האריזות הייעודי אך הגדילה את היקף ואיכות המיחזור של חומרי הגלם.

NL	2013	Both	1
PL	2000	Both	1
PT	1996	Both	1
RO	2004	Both	7
SE	N/A	Collective deposit system; collective and individual system for other packaging	1 + several deposit systems
SI	2003	Both	4
SK	2003	Both	11
UK	1997	Both	22

ניתן להתרשם, כי במרבית המדינות, קיים תאגיד יחיד המקיים את חובות היצרנים והיבואנים:

Number of PROs per Waste Stream, EU-27, 2012<sup>a</sup>

Waste stream	Number of Member States with a Given Number of PROs			
	1 PRO	2 PROs	3 PROs	4 or more PROs
Packaging	18	4	2	3
WEEE	7	8	5	4
Batteries	9	5	1	4

מקור: Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland (appendix D)

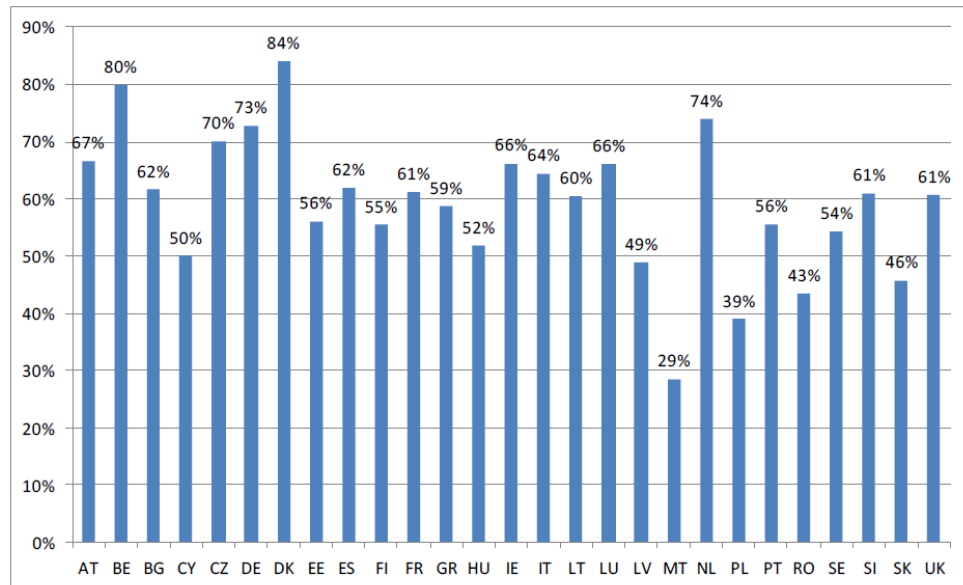
יש לציין, כי ריבוי גופי יישום אינו מעיד בהכרח על קיומה של תחרות בשוק. למשל, בבלגיה פועלים שני גופים אך הם אינם מתחרים אלא משרתים מגזרים שונים (FostPlus במגזר הביתי ו- VAL-I-PAC במסחרי-תעשייתי). גם באוסטריה לא מתקיימת בשלב זה תחרות בין גופי יישום במגזר הביתי, המטופל בלעדית ע"י תאגיד ARA.

בדוח הנציבות נמצא, כי תחרות מתקיימת ב-3 מבין 7 המדינות שנבחנו. בצרפת, הולנד וצ'כיה פועל גוף יחיד. באנגליה, המערכת כולה מבוזרת ומבוססת שוק – ישנן כ-36 מערכות נפרדות שמאפשרות ליצרנים לעמוד בדרישת החוק באמצעות מנגנון של סחר באישורים (PRN). באוסטריה ישנה תחרות במגזר התעשייתי-מסחרי בלבד המתקיימת בין 6 גופים. ריבוי תאגידים קיים באסטוניה, רומניה, סלובניה, סלובקיה וספרד. המקרה המעניין ביותר הינו המקרה הגרמני, שם פעל גוף מרכזי אחד (ה- DSD) במשך שנים רבות וזאת עד לשנת 2003, אז נפתח שוק האריזות לתחרות. כיום מתחרים בגרמניה כ-10 גופי יישום (ראה פירוט להלן).

שונות רבה קיימת גם באשר להגדרת מטרת גופי היישום (כוונת רווח/מלכ"ר). כך למשל בבלגיה, צ'כיה, הולנד וצרפת פועלים גופים ללא כוונת רווח (ולמעט הולנד זו גם דרישה בחוק), ובאוסטריה, בריטניה וגרמניה ישנה פעילות של גופי יישום למטרת רווח. למעט בריטניה וגרמניה, גופי היישום הינם בפועל בבעלות יצרני ויבואני המוצרים הארוזים (דרישה חוקית לכך קיימת בצ'כיה וצרפת). על פני השטח לא זוהתה השפעה ישירה של מטרת התאגידים ובעליהם על ביצועי המערכת ועל עלויותיה (יש להסתייג ולציין כי לא נערך מחקר מעמיק שבחן את הנושא תוך נטרול משתנים).

שיעורי המיחזור של פסולת אריזות באירופה נעים בין 29% (מלטה) עד ללמעלה מ-80% (בלגיה, דנמרק)

Figure 9: Recycling and re-use rate for packaging EPR systems (Eurostat, 2010)

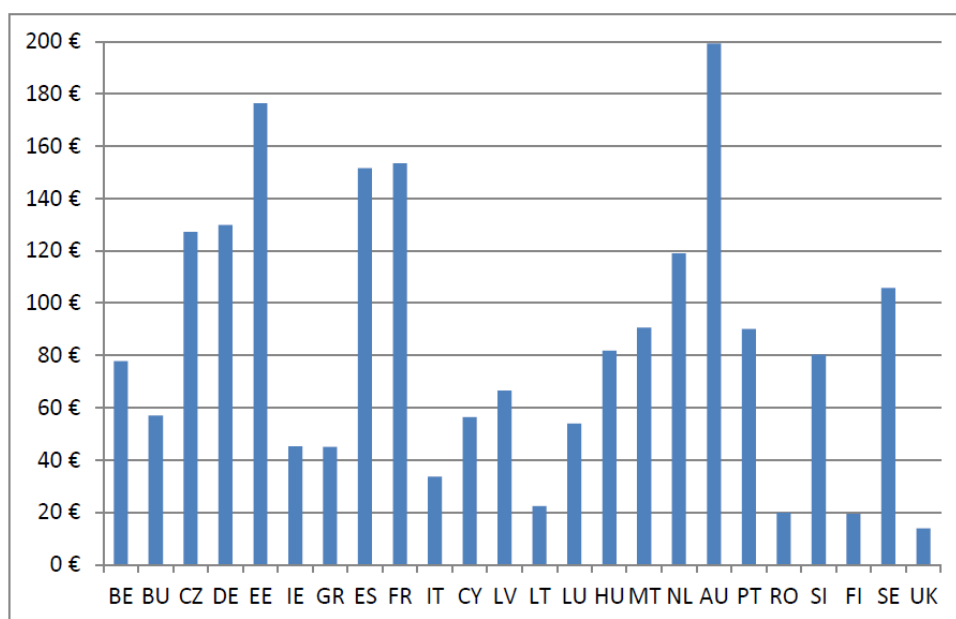


ניתן

להתרשם, כי תחרות בשוק או ריבוי של תאגידים אינם תנאי להשגת שיעורי מיחזור גבוהים, ולהיפך.

בדוח הנציבות נעשה ניסיון להעריך את גובה דמי הטיפול הממוצע לטון הנגבה ע"י גופי היישום מן היצרנים המקבלים מהם שירות. זאת, בהתבסס על נתונים באשר לשיעורם של החומרים השונים בפסולת האריזות הנוצרת (בהתייחס לסך הכולל הן את הפסולת הביתית והן את הפסולת מן המגזר הלא ביתי):

Figure 11: Average fee charged to producers per tonne of household packaging put on the market<sup>30</sup>





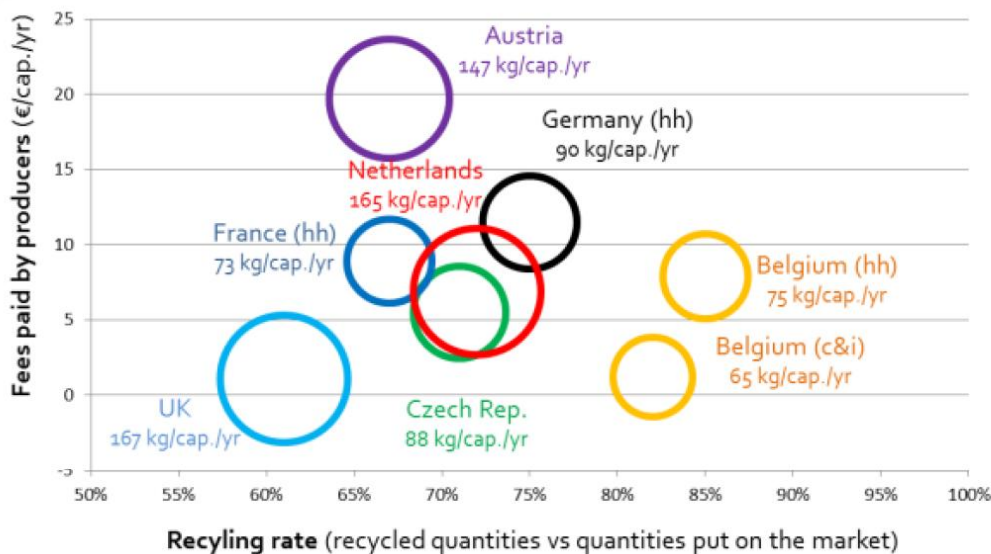
את הנתונים יש לפרש בזהירות: הם אינם משקפים את כלל עלויות היישום, וישנם משתנים חיצוניים רבים שבגינם לא ניתן להסיק על יעילות מערכת הפועלת במדינה מסוימת לעומת חברתה (צפיפות אוכלוסין, הבדלים בשיטות וסוגי האיסוף והטיפול, יעדי המיחזור, ערוצי האיסוף [ביתי/מסחרי], גובה היטל ההטמנה ועוד).

דמי הטיפול נעים אפוא בין 1.1 יורו לנפש/שנה (בריטניה) לבין 19.7 יורו לנפש/שנה (אוסטריה). בפועל ההשוואה הינה מורכבת ביותר לאור העובדה שקיים שוני בהיקף המימון המוטל על היצרנים. כך, למשל, בבריטניה, שבה דמי הטיפול הנמוכים ביותר, המימון מצד היצרנים עומד על כ-5-10% בלבד מעלויות המערכת, כאשר ברוב המדינות חובת המימון חלה על 100% מן העלויות.

יחד עם זאת, הבדלי העלויות הינם לעיתים משמעותיים דיים גם בהתחשב בשוני בין המערכות. לדוגמה, באוסטריה, בה מתנהלת תחרות במגזר התעשייתי, דמי הטיפול הכוללים גבוהים בלמעלה מ-100% מדמי הטיפול בבלגיה. על פי דוח הנציבות, דמי הטיפול לאדם במגזר הביתי בבלגיה עומדים על 7.9 יורו לעומת 18.6 יורו במגזר הביתי באוסטריה. במגזר התעשייתי דמי הטיפול בבלגיה עומדים על 1.2 יורו לאדם לעומת 5 יורו באוסטריה.

כאמור, לא ניתן להסיק מכך מסקנות מדעיות נחרצות, אך **על פניו נראה כי בהקשר של חוק האריזות תחרות אינה חזות הכל, ויעילות המערכת הינה פונקציה של גורמים נוספים.**

Figure 18: Cost effectiveness of EPR schemes on packaging (2010 or 2011)



### Free-riding

אחת הבעיות איתן מתמודדות מערכות ה-EPR היא תופעת ה"טרמפיסט", כלומר, יצרנים ויבואנים שמתחמקים מאחריות ואינם משתתפים במימון ההסדרים, תוך הגברת הנטל המוטל על אלה המצייתים לחוק. תופעה זו מוכרת באירופה בהיקפים משתנים. על פי ממצאי דוח הנציבות, לא ניתן לקשור בין שיעור נמוך של "טרמפיסטים" לקיומה של תחרות או להעדרה. כך למשל, במדינות ללא תחרות בין גופי יישום (הולנד, צרפת) ההערכות עומדות על שיעור free-riding של כ-2%<sup>6</sup>. בבלגיה מדובר על הערכה של כ-7% במגזר הביתי וכ-

<sup>6</sup> דוח הנציבות, עמ' 185

9% במגזר המסחרי-תעשייתי<sup>7</sup>. בצ'כיה המספרים הם בסדר גודל דומה. באוסטריה התופעה נחשבת זניחה, על אף שהסתבר כי המימון מצד גוף היישום ARA לא כיסה כ- 30% מעלויות הטיפול באריזות הפלסטיק שנמצאו בפסולת העירונית. עובדה זו יוחסה לתופעה של free-riding. בגרמניה בה יש ריבוי גופי יישום התופעה בעייתית יותר (25-30%)<sup>8</sup>. גם בבריטניה, במציאות של שוק פתוח, תופעת ה-free-riding נחשבת כרחבה ובעייתית, אולם אין בנמצא נתונים מדויקים. בבלגיה מקובלת הטענה שההתאגדות במסגרת של גוף אחד יוצרת תמריץ מצד גוף היישום לאיתור ודיווח לרשות המוסמכת על "טרמפיסטים". יצרן המצטרף בכפיה ישלם רטרואקטיבית את דמי הטיפול לתאגיד.

### **שוק ריכוזי**

יש לציין, כי היעדרה של תחרות אינה מעידה בהכרח על איסור רגולטורי להתחרות. בבלגיה אין איסור חוקי על כניסת גופי יישום חדשים לשוק אך בפועל יש חסמי כניסה גבוהים נוכח העובדה שגוף היישום נדרש לפרוש תשתית על כל שטח המדינה באופן הומוגני. גם בהולנד לא נאסרה תחרות, אך לצורך קבלת הכרה נקבע כי על גוף יישום לחלוש על רוב ניכר מן השוק (כ- 75%), עובדה אשר הובילה דה-פקטו לפעילות של גוף אחד בלבד. ואכן, בדוח הנציבות<sup>9</sup> מצוין כי בפועל תחרות אמיתית בשוק זה אינה שכיחה נוכח העובדה שבמרבית המקרים קיים גוף יישום דומיננטי. בגרמניה למשל, בה מתחרים כ-10 גופי יישום, נתח השוק של הגוף הדומיננטי (DSD) עומד על למעלה מ-50%.

### **הפרדה בין גוף יישום ובין נותני שירותים**

סוגיה נוספת היא האם יש לאפשר לחברות העוסקות בטיפול בפסולת לפעול כגופי יישום בתחום האריזות. באופן כללי מדובר בתופעה שאינה שכיחה באירופה<sup>10</sup>. במרבית המקרים פעילותם של גורמים אלה מוגבלת, לעיתים בחקיקה עצמה. ההנחה היא שלחברות אלו ישנם אינטרסים חיצוניים מנוגדים לאינטרסים שאמור לקדם גוף יישום במשמעותו המקובלת. כמו כן, העדר הפרדה בין שני המגזרים עלולה ליצור פרצה שתאפשר דיווחים בלתי מהימנים, ללא אפשרות בקרה אפקטיבית מצד הרגולטור (כאשר מי שאמור לעמוד ביעדי המיחזור מעניק לעצמו אישורים על ביצוע המיחזור).

### **המקרה הגרמני**

כאמור, גרמניה מהווה דוגמה נדירה למדינה בה בוצע מעבר ממבנה שוק ריכוזי לשוק בעל מאפיינים תחרותיים. גרמניה היא המדינה הוותיקה ביותר בה פועל הסדר ייעודי לאיסוף ומיחזור פסולת אריזות. החל משנת 1991 נוהלה המערכת על ידי גוף יישום מרכזי יחיד (ה-DSD) אשר פעל במגזר הביתי. עם הזמן נטען כי DSD מנצל לרעה את כוחו בשוק ומונע תחרות בשוקי האיסוף והמיחזור<sup>11</sup>. על רקע זה, בשנת 2003 נערכה ליברליזציה שבעקבותיה נוספו בהדרגה גופי יישום נוספים המתחרים זה בזה.

<sup>7</sup> <http://epr.eu-smr.eu/documents>, דף המידע על בלגיה, עמ' 2

<sup>8</sup> <http://epr.eu-smr.eu/documents>, דף המידע על גרמניה, עמ' 2

<sup>9</sup> עמ' 102

<sup>10</sup> דוח הנציבות, עמ' 104

<sup>11</sup> ראה מסמך מטעם ה-DG competition בה"ש 2 וכן: [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/cpn2001\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/cpn2001_3.pdf)

על פי דיווחי הרשויות בגרמניה, בין השנים 2003-2011 נרשמה ירידה דרמטית בעלויות יישום החוק (קרוב ל-50%)<sup>12</sup>. **ההערכות הן שמדובר בהפחתת עלויות בסך מיליארד יורו.** זהו נתון שאין להתעלם ממנו, ואכן, על סמך דברים אלה, נטען כי ריבוי גופי היישום (כ-10) הוא הגורם שהוביל להקטנת עלויות האיסוף, בין היתר עם מתן הבחירה ליצרן לעבור לתאגיד המציע לו דמי טיפול נמוכים יותר. אולם בפועל, נראה כי טענה זו אינה מייצגת באופן נאות את שהתרחש.

טרם פתיחת שוק האריזות הגרמני לתחרות, ל-DSD היו מאפיינים מובהקים של קרטל. בשנים הראשונות לפעילות ה-DSD נחתמו חוזים ארוכי טווח (כ-10 שנים) עם גורמי התפעול (אספנים, מתקנים)<sup>13</sup>. במקביל לכך, היתה מעורבות ישירה ודומיננטית של חברות ממגזר הטיפול בפסולת בענייני התאגיד (לרבות נציגות משמעותית בדירקטוריון)<sup>14</sup>. גורמים אלה יצרו ניגוד אינטרסים מובהק היות ש-DSD רכש שירותים מפירמות בעלות השפעה בתאגיד.

על רקע זה, מקובלת הטענה כי צמצום עלויות החוק בגרמניה לא נבע מהצטרפות גופי יישום נוספים אלא דווקא עקב השינוי במבנה ה-DSD ובנורמות ההתנהלות של ארגון זה. עובדה היא, כי **רק בשנת 2003 החל ה-DSD לרכוש את השירותים הדרושים לו (איסוף ומיון) באמצעות מכרזים תחרותיים שקופיים ושוייניים**. כמו כן נגדע ניגוד האינטרסים באמצעות הפסקת מעורבותן של חברות המטפלות בפסולת בענייני התאגיד. במחקר שנעשה לאחרונה עבור המשרד להגנ"ס באירלנד נטען כי מהלך זה הוא שהוביל לירידת המחירים בגרמניה:

Thus it would not appear that the move from one to nine PROs in waste packaging that caused the savings reported above, but rather the reform of the structure of DSD and the introduction of an open and transparent tendering procedure. Even today DSD conducts all the tenders on behalf of the nine PROs (OECD, 2011, p. 55).

יש לציין, כי התחרות בגרמניה אינה תחרות "פראית" laissez faire אלא תחרות שמנוהלת בקפידה באמצעות ארגון מרכזי (CODS- central office of dual systems), המשמש כמעין "מסלקה" (clearing-house) המעריכה נתחי-שוק, מארגנת את חלוקת העלויות בין התאגידים ביחס לפעילויות מסוימות במערך האיסוף המשותף (שיפוי רשויות מקומיות, הסברה), ומארגנת מכרזים משותפים.

עוד יש לציין כי על פי דוח הנציבות התחרות גרמה לפגיעה בשקיפות הפיננסית של גופי היישום ושל דמי הטיפול בעיקר כלפי רשויות מקומיות<sup>15</sup>.

בהקשר זה, ארגוני סביבה בגרמניה טוענים כי ריבוי התאגידים הוביל להשחתת מידות ולקיום מנגנונים בלתי שקופים המאפשרים הונאה מצד היצרנים. על פי ההערכות, הטיפול ב-20-35% מחומרי הגלם אינו ממומן ע"י היצרנים, זאת בשל הגדרות מעורפלות של האריזות

<sup>12</sup> <http://epr.eu-smr.eu/documents>, דף המידע על גרמניה, עמ' 11

<sup>13</sup> דוח הנציבות, עמ' 103

<sup>14</sup> Review of the producer responsibility initiative model in Ireland, DECLG July 2014, appendix D

(competition in extended producer responsibility schemes), p. 17-19

<http://www.environ.ie/en/Publications/Environment/Waste/WasteManagement/FileDownload,38367,en.pdf>

<sup>15</sup> ראה ה"ש 10, עמ' 19-20

הכפופות לחוק אך גם בשל זיוף נתונים מצד היצרנים<sup>16</sup> כך למשל נטען כי שליש מדמי הטיפול אינם מגיעים בסופו של דבר לתעשיית המיחזור. על רקע זה מצוי על הפרק תיקון חקיקה נוסף שמטרתו יצירת מנגנון אכיפה אפקטיבי יותר.

### המקרה האוסטרי

אוסטריה גם היא ותיקה בתחום האריזות והינה המדינה השלישית באירופה שיישמה במהלך שנות ה-90 הסדר ייעודי לאיסוף פסולת אריזות. כאמור, במגזר הביתי פועל באוסטריה תאגיד יחיד (ARA), כאשר במגזר הלא ביתי פועלים כשבעה גופים. ביולי 2013 הודיעה הנציבות האירופית כי ARA לכאורה ניצלה לרעה את מעמדה בשוק. זאת, בין היתר בהגדלת כוחה במגזר המסחרי-תעשייתי באמצעות מעמדה המונופוליסטי בשוק הביתי<sup>17</sup>.

במקביל, עבר באוסטריה תיקון חקיקה שנועד לפתוח בפועל את שוק האריזות הביתי לתחרות.

לצורך כך הובהרו ההגדרות המחייבות של פסולת ביתית לעומת מסחרית/תעשייתית על מנת לשפר את יכולת הבקרה ונקבעו תנאים מוגדרים וברורים לתנאים בהם תתקיים התחרות. השינויים במערכת אמורים להתבצע לאחר דיאלוג בין בעלי העניין השונים. יחד עם זאת, מבחינת משקי הבית המצב אמור להיוותר ללא שינוי מהותי משום שהתיקון אוסר על יצירת מנגנוני איסוף כפולים. גופי היישום החדשים יאלצו להשתמש במנגנונים הקיימים ("shared use")<sup>18</sup>. החוק אמור להיכנס לתוקף בינואר 2015 ויישמו יתרחש בהדרגה עד שנת 2018<sup>19</sup>.

עינינו הרואות, כי גם במקרה האוסטרי, בדומה לגרמניה, פתיחת שוק האריזות הביתי לתחרות התבצע בשלב בו המערכת הינה מערכת בשלה, מבוססת ופועלת, ולאחר שתשתיות האיסוף כבר הונחו בפריסה ארצית.

גם במקרה האוסטרי אין מדובר על שוק פתוח לחלוטין, אלא על תחרות מנוהלת הכוללת מנגנונים לחלוקת נטלים ונתחי שוק ושימוש בתשתיות הקיימות. באוסטריה המהלך עוד לא הבשיל לכדי יישום ובהחלט יש עניין רב בתוצאות שיגיעו בעוד מספר שנים.

יש לציין כי אנשי גוף היישום הקיים ARA טוענים כי המהלך יגדיל את הנטל הכלכלי נוכח עלויות עסקה גבוהות ויעדי מיחזור גבוהים יותר; כי העדר בקרה חודשית/רבעונית פותחת פתח לניצול לרעה של המערכת; וכי הצלחת המהלך תלויה במידה רבה באכיפה מצד הרגולטור<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> ה"ש 10, עמ' 2

<sup>17</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-711\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-711_en.htm)

<sup>18</sup> <http://www.ara.at/e/clients/wma.html>

<sup>19</sup>

<sup>19</sup> [http://www.iswa2013.org/uploads/02\\_NewFrameworkForCollection\\_Scharff\\_en\\_presentation\\_324\\_EN.pdf](http://www.iswa2013.org/uploads/02_NewFrameworkForCollection_Scharff_en_presentation_324_EN.pdf)

<sup>20</sup> ראה ה"ש 18

## פסולת אלקטרונית וסוללות

דירקטיבת האיחוד האירופי לפסולת אלקטרונית ( WEEE Directive: Community directive ) קיבלה תוקף בשנת 2003 (2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment) ומאז יושמה בכ-30 מדינות ברחבי אירופה. דוח הנציבות בחן 7 מדינות בהן מיושם חוק פסולת אלקטרונית (דנמרק, פינלנד, צרפת, אירלנד, לטביה, שוודיה, ובריטניה) ו-5 מדינות אחרות בעניין טיפול בסוללות (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, צרפת, הולנד ושווייץ).

בתחום הסוללות, נמצא כי ב-10 מתוך 27 המדינות בטבלה שלהלן<sup>21</sup> פועל גוף יישום יחיד (ביניהן גרמניה והולנד). הממוצע הוא של כ-3 גופי יישום למדינה<sup>22</sup>:



Table 7: Overview of EPR schemes in the EU for batteries

Member State	Start date of EPR scheme(s)	Collective or individual	If collective, number of EPR schemes
AT	A voluntary system in 1990 replaced by one obligatory but private in 2005	Collective	4
BE	1996	Both	2
BG	2009	Both	3
CH	2001	Collective	1
CY	2009	Collective	1
CZ	2002 (with new rules 2009)	Both	1
DE	1998	Collective	1
DK	2009	Both	4
EE	N/A	Both	N/A
ES	2000	Collective	1
FI	2005	Both	4
FR	Screlec 1999	Both	2
GR	2004	Both	3
HU	Automotive batteries: 2002 Portable batteries: 2005	Both	6
HR	2006	Collective	1
IE	2008	Both	2
IT	2008	Both	21
LT	2009	Both	1
LU	2010	Both	1
LV	2006	Both	3
MT	2010	Both	1
NL	2008	Both	1
PL	2009	Both	3
PT	2010	Both	5
RO	N/A	Both	
SE	2009	Both	3
SI	2009	Both	3
SK	2001	Collective	1
UK	2009	Collective	5

<sup>21</sup> דוח הנציבות, עמ' 41

<sup>22</sup> איטליה לא נכללה בחישוב נוכח חריגותה (21 גופים)

בנוגע לפסולת אלקטרונית שאיננה סוללות, מתוך 27 מדינות בטבלה שלהלן<sup>23</sup>, רק ב- 5 מדינות פועל גוף יישום יחיד. גם כאן, הממוצע הוא של קרוב ל- 3 גופי יישום למדינה<sup>24</sup>:



Table 12: Characteristics of EPR schemes for WEEE

Member State	Start date of EPR scheme(s)	Collective or individual	If collective, number of EPR schemes
AT	2005	Collective	4
BE	2001 and 2002	Collective	1
BG	2006	Collective	2
CY	2006	Collective	1
CZ	2005	Collective	3
DE	2005		2
DK	N/A	Collective	1
EE	2005	Collective	3
ES	2002, 2005	Collective	7
FI	2000, 2004 and 2005	Collective	6
FR	2005	Both	4
GR	2001 and 2009	Collective	2
HU	N/A	Collective	2
HR	N/A	Collective	3
IE	2005	Both	2
IT	2004, 2005, 2006, 2007, 2008	Collective	16
LT	2006	Collective	1
LU	2004	Collective	1
LV	2006	Collective and some individual	5
NL	N/A	Collective	9
PL	2005	Collective	2
PT	2006	Collective	2
RO	2007	Collective	2
SE	2001, 2007	Collective	2
SI	2005	Collective	2
SK	N/A	Collective	3
UK	N/A	Collective	29

מבחינת מטרות גופי היישום, בתחום הסוללות שכיחים דווקא גופים ללא מטרות רווח (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, צרפת, הולנד, שווייץ)<sup>25</sup>. גופי יישום למטרות רווח ישנם באוסטריה ודנמרק<sup>26</sup>. בפסולת אלקטרונית שאינה סוללות שכיחותם של מלכר"ים נמוכה יותר (דנמרק, צרפת, אירלנד).

<sup>23</sup> דוח הנציבות, עמ' 44

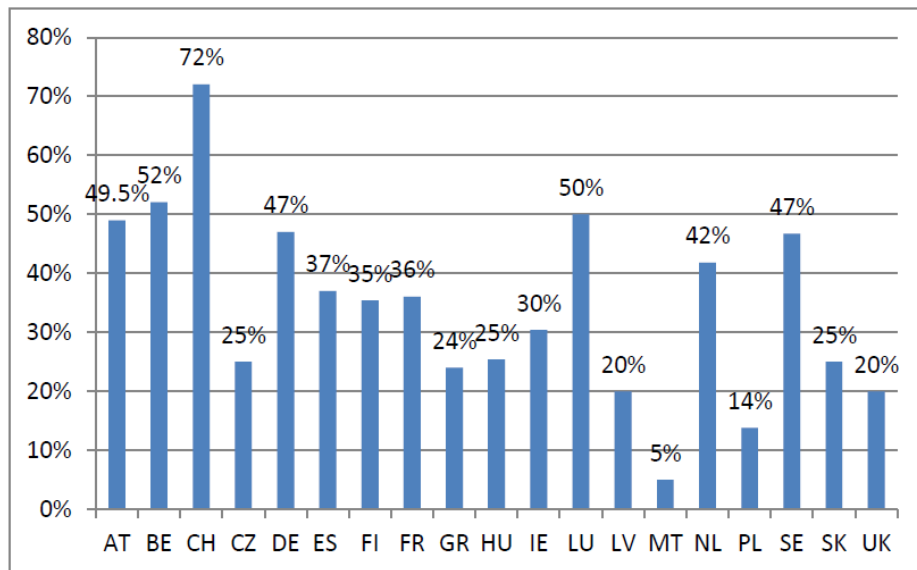
<sup>24</sup> לא כולל איטליה ובריטניה בהן יש מספרים קיצוניים.

<sup>25</sup> דוח הנציבות עמ' 102

<sup>26</sup> במדינות אלה המלכר"ים מתחרים עם גופים למטרות רווח

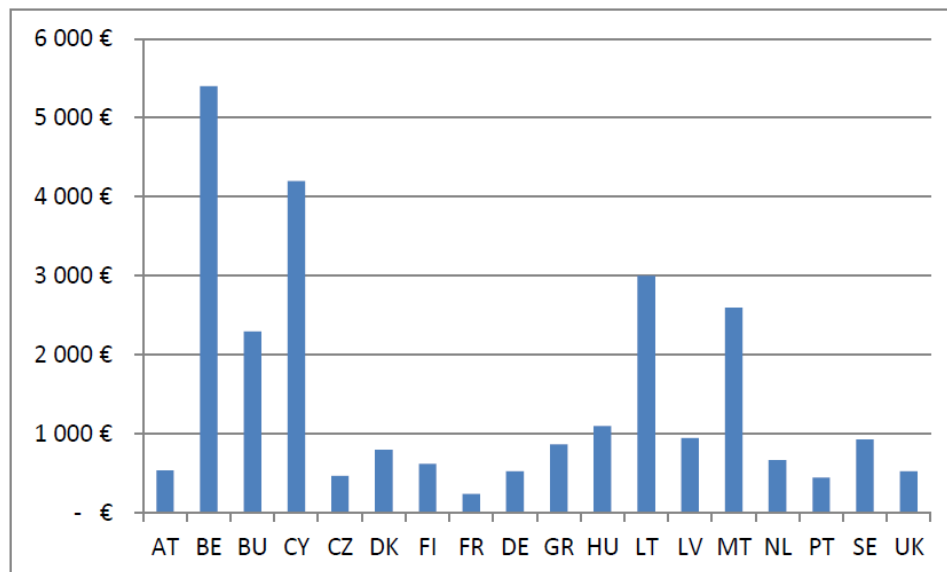
מבחינת ההישגים, קיימת שונות גבוהה. בסוללות שיעור האיסוף נע בין 5% (מלטה) ו- 72% (שווייץ):<sup>27</sup>

Figure 8: Collection rates for portable battery EPR systems (various sources, 2010 and 2011)



שונות גבוהה קיימת גם במישור העלויות. כך למשל, ישנן מדינות בהן מדובר על סדרי גודל של כ- 5400 יורו לטון סוללות (בלגיה) לעומת דמי טיפול של כ-240 יורו לטון בצרפת:

Figure 9: Average fees paid by producers per tonne of portable batteries (various source)

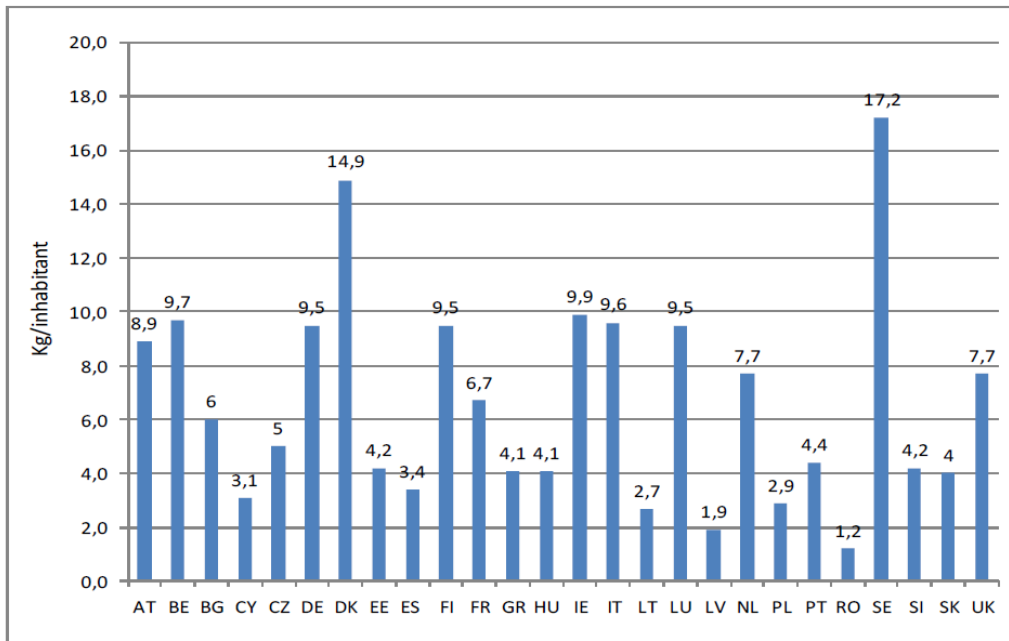


הבדלי העלויות נובעים מסיבות רבות, ביניהן סטנדרט הטיפול.

<sup>27</sup> דוח הנציבות, עמ' 47

השונות הנ"ל קיימת גם בפסולת אלקטרונית שאיננה סוללות, כאשר שיעורי האיסוף נעים בין 1.2 ק"ג לנפש ברומניה עד ל- 17.2 ק"ג לנפש בשוודיה<sup>28</sup>:

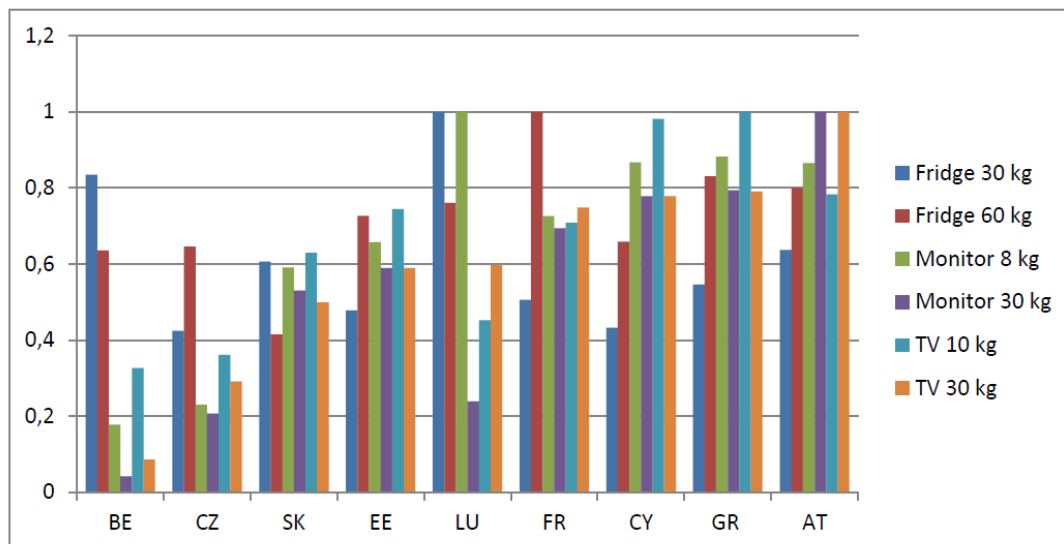
Figure 12: Collection performance for WEEE EPR systems (Eurostat, 2010)



שיעורי המיחזור הינם אחדים יותר, ונעים בין 68% (ספרד) ל-93% (פורטוגל).

מבחינת העלויות, ההשוואה הינה כמעט בלתי אפשרית, נוכח הבדלים בשיטת התעריפים. כן הוצגו נתונים לגבי סוגי מוצרים מסוימים<sup>29</sup>:

Figure 11: Normalised average fees paid by producers per piece of WEEE<sup>31</sup>



<sup>28</sup> דוח הנציבות, עמ' 53  
<sup>29</sup> דוח הנציבות, עמ' 53



בתחום הסוללות, נמצא כי מתקיימת תחרות ב- 2 מבין 6 המדינות שנבחנו בדוח הנציבות – באוסטריה (4 גופים), בדנמרק (4 גופים). בבלגיה, הולנד ושווייץ פועל גוף יחיד ללא מתחרים. בצרפת שני גופים שאינם מתחרים זה בזה. להלן פירוט העלויות בכל מדינה<sup>30</sup>:

מדינה	תעריף לסוללה (יורו)	תעריף לנפש (יורו)	תעריף לטון ממוחזר (יורו)
אוסטריה	0.1239	0.24	1,143
בלגיה	0.04	1.98	9,065
דנמרק	---	0.05	181
צרפת	---	0.17	650
הולנד	2.57 לקילו	0.32	1595
שווייץ	0.1239	1.53	5074

מן הטבלה עולה כי באוסטריה דמי הטיפול נמוכים מאד באופן יחסי ושיעורי האיסוף סבירים (כ- 50% לעומת יעד איסוף של 45% בדירקטיבה). לעומת זאת, ניתן לראות כי בבלגיה שיעורי האיסוף דומים אך העלות גבוהה מאד. אולם, באשר ליתרונות וחסרונות התחרות, לא ניתן ללמוד רבות מן הנתונים הללו. כאמור, אין בדוח הנציבות נתונים המספקים הסבר להבדלים אלה ולכן לא ניתן לגזור מכך מסקנות רציניות.

לגבי יתר הפסולת האלקטרונית, ריבוי גופי יישום הינו נפוץ ביותר וקיים בכל המדינות שנבחנו. למעט מספר מקרים:

- בחלק מהמדינות ישנו תאגיד בודד המטפל בנוחות ללא מתחרים (דנמרק, צרפת, לטביה).
- באירלנד אין תחרות ממשית עקב חלוקה גאוגרפית של השוק בין שני תאגידים<sup>31</sup>.
- בצרפת נהוגה הפרדה בין המגזר הביתי והמסחרי-תעשייתי.

מבחינת שיעור ה-free-riding, ישנו מחסור משמעותי בנתונים מדויקים, אך ההערכות הן שמדובר בהיקפי אי-ציות נמוכים, במיוחד בתחום הסוללות.

מבחינת עלויות, ישנו מחסור ניכר בנתונים, בין היתר כתוצאה מכך שבמציאות תחרותית ישנה ירידה במידת חשיפתו של המידע והשקיפות נפגעת<sup>32</sup>.

נקודה חשובה לציון היא, שגם כאשר מתקיימת תחרות בין מספר גופי יישום, לרוב ישנו גוף אחד דומיננטי שחולש על מרבית השוק<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> דוח הנציבות, עמ' 63

<sup>31</sup> <http://epr.eu-smr.eu/documents>, דף המידע על אירלנד, עמ' 16

<sup>32</sup> דוח הנציבות, עמ' 20, עמ' 74

<sup>33</sup> דוח הנציבות, עמ' 101

מדינה	מס' גופי יישום (סוללות)	נתח שוק של הגוף הדומיננטי (סוללות)	מס' גופי יישום – ציוד אלקטרוני	נתח שוק גוף דומיננטי – ציוד אלקטרוני
אוסטריה	4	48%	---	----
דנמרק	4	86%	3	89%
צרפת	---	----	3	למעלה מ- 70%
אירלנד	---	----	2	75%
שוודיה	---	----	2	למעלה מ- 75%

גם נתון זה מקשה מאד על אומדן השפעות התחרות בשוק. יחד עם זאת, אין זה מופרך לשער כי הריכוזיות המאפיינת שווקים אלה מגבילה במידה כזו או אחרת את התועלות שעשויות לצמוח מן התחרות בין גופי היישום. כאמור, ריבוי גופי יישום אינו מבטיח קיומה של תחרות: כך למשל בפינלנד, בה פועלים כ-3 גופים, אין תחרות של ממש, אם בשל התמחות הגופים בסוג מסוים של פסולת אלקטרונית, ובמקרים אחרים על שיתוף פעולה ואף חפיפה בין הגופים<sup>34</sup>.

### **ריבוי גופי יישום – שיקולי מדיניות**

כאמור, בתחום האריזות תחרות בין גופי יישום איננה נוהג מקובל באירופה. לעומת זאת, בתחום הפסולת האלקטרונית (למעט סוללות), כאשר מדובר על פסולת בעלת ערך כלכלי גבוה יותר, תחרות היא שם המשחק. לכן, בנייתו השיקולים יש להתייחס לשני סוגי חקיקה אלה בנפרד:

- בעניין פסולת האריזות השאלה המרכזית היא האם כלל יש לאפשר ריבוי גופים או שמא נכון להגביל כניסת גופים נוספים לשוק?
- בעניין פסולת אלקטרונית השאלה המרכזית הינה, כיצד יש לנהל את התחרות על מנת למקסם את התועלת מפירותיה ולמזער את הסיכונים הכרוכים בה?

**בנושא האריזות**, כאשר בוחנים את המידע הקיים על יישום בפועל של החקיקה באירופה, לא ניתן להסיק מסקנות נחרצות באשר לכדאיותה או אי-כדאיותה של התחרות בין גופי יישום. הנתונים הקיימים אינם מצביעים על עדיפות מובהקת למודל זה או אחר, וממילא קיים קושי מתודולוגי בסיסי לביצוע השוואות בין המודלים, לפחות בתנאי המידע הקיימים בשלב זה.

יחד עם זאת, ישנם מספר שיקולי מדיניות מרכזיים שיש להתייחס אליהם, בין השאר על פי ניסיון של המדינות השונות.

החשש המרכזי ממודל ריכוזי שבו פועל גוף יישום אחד הינו מטבע הדברים התפתחות של פרקטיקות מונופוליסטיות:

<sup>34</sup> <http://epr.eu-smr.eu/documents>, דף המידע על פינלנד, עמ' 3

- חוסר יעילות וגביית דמי טיפול גבוהים מדי, שיגולגלו על הצרכנים. בתנאי תחרות אמיתיים אמור להיות תמריץ מובנה להתייעלות וחדשנות.
- חוסר גמישות: גוף יישום ריכוזי ידבוק במודל מסוים. לעומת זאת, במצב של ריבוי גופים הדבר מאפשר "ברירה טבעית" בין מגוון של שיטות לעמידה ביעדי החוק.
- ריבוי גופי היישום מגוון את הביקוש לקבלת שירותי טיפול פסולת.
- חוסר יכולת בחירה מצד היצרנים במקרה של חוסר שביעות רצון מן התנאים שקובע גוף היישום הריכוזי.
- חשש לשיתופי פעולה פסולים בין מתחרים בשוקי המוצרים.

לעומת זאת, ישנם גם יתרונות אפשריים בהגבלת התחרות וביישום ההסדר באמצעות גוף מרכזי:

- פוטנציאל ליתרונות כלכליים לגודל<sup>35</sup> (ריכוז עלויות אדמיניסטרציה, דיווח, עלויות עסקה<sup>36</sup>, הסברה<sup>37</sup>, תיאום באמצעות מסלוקה<sup>38</sup>). כמו כן, ישנם מחקרים המצביעים על כך שגופי יישום מרכזיים, בשל היתרונות לגודל, עשויים לסייע באיזון מול הכח שנוצר בשוק הטיפול בפסולת, אשר מתאפיין לעיתים קרובות בעצמו במונופוליאציה אזורית.
- פשטות במערכת – היישום מרוכז אצל גורם אחד העובד מול כל הגורמים – שלטון מקומי, יצרנים, ציבור. ריבוי גופים עלול לבלבל את הציבור עקב חשיפתו לשיטות ומערכות שונות<sup>39</sup>.
- בקרה יעילה יותר: קל וזול יותר לפקח על גוף אחד. ריבוי גופים ללא ספק מגביר את עלויות הבקרה ולכאורה גם מקשה על ביצוע בקרה אפקטיבית. אחד החששות המרכזיים בהקשר זה הוא היווצרות "מרוץ לתחתית" שבו המאמצים מושקעים בעיקר בהשגת "פתקאות" ואישורים – לאו דווקא מהימנים - על ביצוע מיחזור. בעת האחרונה עלו טענות מצד ארגוני סביבה בגרמניה כי התחרות בין הגופים הובילה לדיווחים כוזבים בהיקף נרחב<sup>40</sup>.
- שקיפות ורמת פיקוח ברמה גבוהה יותר לעומת מצב תחרותי. הניסיון באירופה מעיד באופן ברור למדי כי תחרות בין גופי יישום יוצרת חוסר שקיפות, בעיקר בנושא העלויות.
- אמנם אין מדובר במדגם מייצג, אך במדינות בהן הונהגה תחרות בתחום האריזות ישנו שיעור גבוה יחסית של free-riders (גרמניה, אנגליה).
- תחרות עלולה להוביל לתופעות של יישום סלקטיבי ("cream, cherry-picking" "skimming") מצד גופי היישום – בעיקר בשאיפה לכסות את אותם אזורים

<sup>35</sup> דוח הנציבות, עמ' 105 וכן ה"ש 14, בעמ' 60

<sup>36</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 53

<sup>37</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 54. ההנחה היא שהסברה הינה סוג של public good שאספקתו עלולה להיות תת-אופטימלית כאשר פועלים מספר גופי יישום שינסו "לתפוס טרמפ" על השקעות של אחרים. בנסיבות של תאגיד הפועל באזור גאוגרפי מוגדר אמורה להתקיים הפנמה של העלויות באופן תיאורטי.

<sup>38</sup> הסבר יובא בהמשך

<sup>39</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 54

<sup>40</sup> [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=2520](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=2520)

גיאוגרפיים שבהם עלויות הטיפול נמוכות יותר<sup>41</sup>. הדבר יכול גם להתבטא בהתחמקות מהתקשרות עם יצרנים המייצרים חומרים שהטיפול בהם בעייתי וכו'<sup>42</sup>.

לא למותר לציין, כי ניתן להתמודד עם חלק מהקשיים, הן במודל התחרותי והן במודל הריכוזי, באמצעות רגולציה.

בדוח הנציבות ניתנו בהקשר זה מספר המלצות מרכזיות<sup>43</sup>:

- כאשר פועל גוף יישום מרכזי יש להקפיד כי הוא אינו מנצל את כוחו לרעה.
- כאשר מתקיימת תחרות בין גופי יישום, יש לוודא כי המערכת מאפשרת לתחרות להתנהל במסגרת הוגנת, ברורה, יציבה ושוויונית, לצד אכיפה ופיקוח מחמירים.
- יש להבטיח כי השירותים המסופקים לגופי היישום במקטעים השונים (איסוף, מיון, מיחזור וכו') יינתנו בתנאים תחרותיים, כלומר, בתנאי מכרז ותוך שקיפות מירבית.
- יש להקפיד על הפרדה מוחלטת בין גופי היישום ובין הגורמים המטפלים בפסולת.
- כאשר ישנה תשתית איסוף אחת יש להבטיח גישה שוויונית לכלל הגופים.
- במקרה של תחרות בין גופי יישום, יש צורך בהפעלת "מסלקה" (clearing-house) שמטרתה לתאם בין גופי היישום<sup>44</sup>. המסלקה הינה גוף עצמאי נפרד (שיכול לפעול במסגרת הרגולטור או כגורם ביניים בין הרגולטור וגופי היישום). תפקידיה המרכזיים הם לקבוע את נתחי השוק של כל גוף, ולחלק/לאזן ביניהם את חובות המימון בהתאם, בין היתר כדי לוודא מתן כיסוי גיאוגרפי מלא<sup>45</sup>. כמו כן, אמורה המסלקה להוות מעין מרשם של היצרנים, לרכז את כלל הדיווחים ובמקרים מסוימים לנהל בשם הגופים מו"מ מרוכז מול המפעילים וכן לרכז ולתאם בין הגופים בכל הנוגע לפעולות הסברה. במדינות מסוימות המסלקה אחראית על איתור free-riders. בתחום הפסולת האלקטרונית קיימת מסלקה כזו בכל מדינות האיחוד. בתחום האריזות אין בכך צורך היות ולרוב תחרות בין גופי היישום איננה מקובלת. יחד עם זאת, באנגליה ואוסטריה – בהן יש תחרות – אכן פועלת מסלקה גם ביחס לגופי היישום של חוק האריזות<sup>46</sup>

<sup>41</sup> דוח הנציבות, עמ' 105

<sup>42</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 11, 51

<sup>43</sup> דוח הנציבות, עמ' 127-128

<sup>44</sup> פירוט לדוגמה על המסלקה בדנמרק:

<https://www.dpa-system.dk/en/WEEE/ProducerResponsibility/LegislationinDenmark>

<sup>45</sup> אחרת צפויים גופי היישום לנקוט טקטיקות מעוותות שוק כגון "cream skimming", כלומר, הימנעות מכיסוי אזורים שבהם העלויות גבוהות יותר כגון אזורים כפריים, יישובים קטנים ומרוחקים וכו'.

<sup>46</sup> דוח הנציבות, עמ' 115

## המצב בישראל

### חוק האריזות

בחוק האריזות הוסמך "מנהל האריזות" במשרד להגנת הסביבה להכיר בחברה כגוף מוכר לצורך יישום החוק<sup>47</sup>. הכרה על פי החוק ניתנת לתקופה בת 5 שנים.

החוק לא הגביל במפורש את מספר הגופים, אך דה-פקטו החוק אינו מאפשר פעילות של יותר מארבעה גופים מוכרים, היות ואחד מן התנאים למתן ההכרה הינו שהגוף המוכר יספק שירותים ל-25% מן השוק, לכל הפחות. אף על פי כן, ישנה גמישות מסוימת המאפשרת למנהל להכיר בגופים נוספים בעלי נתח שוק קטן יותר, וזאת בשל "נסיבות חריגות" המצדיקות מתן אחריות לטיפול בסוגים מסוימים של פסולת אריזות, כל עוד הדבר אינו פוגע בעמידה ביעדי המיחזור הכלליים.

החוק מאפשר לגוף מוכר להיות חברה למטרת רווח, אך זאת בתנאי שתקנונה מגביל את האפשרות לחלק רווחים אם לא עמדה ביעדי המיחזור של היצרנים עמם היא קשורה. יחד עם זאת, בחוק נקבע, כי בשלוש השנים הראשונות ליישום החוק תתאפשר הכרה אך ורק בחברה שהיא לתועלת הציבור. על פי החוק, השר להגנת הסביבה רשאי להאריך את התקופה הנ"ל, ובלבד שסך תקופות ההארכה לא יעלה על שנתיים רצופות.

ואכן, ביום 2.12.13 פורסם צו מטעם השר להגנת הסביבה האוסר על הכרה בגוף מוכר שאינו חברה לתועלת הציבור וזאת עד ליום 31.1.15<sup>48</sup>.

הוזה אומר, שהמצב המשפטי בישראל דהיום מאפשר רשמית ריבוי גופי יישום בתחום האריזות. בשלב זה אסורה כניסתם של גופים למטרות רווח, אך המגבלה הגורפת קצובה בשלב זה בזמן.

לצד זאת, ישנו גם סעיף 12(ב) לחוק, המגדיר את השיקולים שרשאי המשרד להגנת הסביבה לשקול בבואו לדון בבקשת הכרה של תאגיד. הסעיף קובע כי ניתן לסרב לבקשת הכרה במידה ונמצא כי המבקש הספציפי אינו ראוי לקבל הכרה או אם הסתבר למנהל האריזות שקיים חשש ממשי שמתן ההכרה באותו מקרה יפגע ביישום מטרות החוק. במסגרת זו רשאי המנהל להתחשב במספר הגופים המוכרים הפעילים, בהיקף היצרנים שכבר קשורים עם גופים פעילים ואופיים, נתח השוק הצפוי למבקש ההכרה ומאפייניו.

המשרד להגנת הסביבה רשאי לקבוע תנאים שונים לפעילות הגוף המוכר, לרבות תנאים לעניין פעילות הסברה שעליו לבצע.

מאז כניסת החוק לתוקף בשנת 2011, ניתנה הכרה לגוף אחד בלבד (ת.מ.י.ר)<sup>49</sup>, התקפה עד ליום 30.11.16, ובמקביל פורסמו תנאי ההכרה שיחולו עליו<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> ס' 12 לחוק

<sup>48</sup> <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib/Waste/Containers-Decree.pdf>

<sup>49</sup> ההכרה ניתנה בדצמבר 2011: <http://www.tmir.org.il/images/docs/tamir-acknowledgment-message.pdf>

<sup>50</sup> [http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/beverage/Documents/hakara\\_tamir\\_2011.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/beverage/Documents/hakara_tamir_2011.pdf)

תנאי ההכרה מעניקים למשרד להגנ"ס אמצעי בקרה משמעותיים אל מול ת.מ.י.ר. להלן מספר תנאים מרכזיים:

- כל שינוי בדמי הטיפול שמשלמים היצרנים לת.מ.י.ר מחייבים הודעה מוקדמת למשרד, יחד עם מסמך המפרט את הבסיס לשינוי המבוקש, את החישובים הרלוונטיים ועוד.
- איסור על ביצוע התקשרות עם נותן שירותים המצוי בניגוד עניינים ביחס למטרותיה של ת.מ.י.ר
- התקשרות עם נותני שירותים מותנית בביצוע הליך תחרותי
- על ת.מ.י.ר לדווח למשרד על כל התקשרות משמעותית עם הגורמים המטפלים בפסולת האריזות
- קיום בקרה על התנהלותו הפיננסית של התאגיד – דמי הטיפול שגובה ת.מ.י.ר מלקוחותיו מצטברים בקרן ייעודית. משיכת כספים מן הקרן לטובת פעילות התאגיד טעונה בדיווח מפורט ומנומק למנהל האריזות, אשר רשאי להתנגד לכך.

ראינו אפוא, שהחוק מאפשר במפורש פעילות של מספר גופים מוכרים. יחד עם זאת, החוק מסמך את המשרד להגנת הסביבה להפעיל שיקול דעת ואף לסרב למתן הכרה בנסיבות מסוימות כאשר קיימת סכנה לקיום מטרות החוק. מטרות אלה נקבעו בסעיף 1 לחוק, ועניין אך ורק בתועלות סביבתיות<sup>51</sup>. על פני הדברים נראה, כי במידה שהמשרד להגנ"ס משתכנע כי פתיחת שוק האריזות לתחרות תפגע במערך האיסוף והטיפול, **רשאי הוא מבחינה משפטית לשמר את המצב הקיים, ולאפשר לגוף מרכזי יחיד לפעול בשוק באופן בלעדי.** זאת, גם לאחר שיפוג תוקפו של הצו האוסר על מתן הכרה לגופים למטרות רווח.

### פסולת אלקטרונית

מרבית התנאים להכרה בגוף יישום לפי חוק פסולת אלקטרונית זהים לאלה שנקבעו בחוק האריזות<sup>52</sup>. הבדל מרכזי ראשון הוא שכניסת גופים למטרות רווח לא הוגבלה והתאפשרה מרגע כניסת החוק לתוקף. כמו כן, לא נקבע נתח שוק מינימלי לצורך קבלת הכרה ולכן אין מגבלה ממשית על מספר הגופים שניתן להכיר בהם. המגבלה היחידה שנקבעה לעניין זה בחוק היא שעל המשרד להגנ"ס להשתכנע כי "בסמוך למועד ההכרה [החברה המבקשת הכרה] תיתן שירותים ליצרנים וליבואנים שמשקל הציוד והסוללות שהם מוכרים יהיה **בהיקף מספק להנחת דעתו של המנהל**".

כלומר, לכאורה ניתן כאן שיקול דעת רחב ללא פירוט באשר לשיקולים הרלוונטיים שרשאי או חייב המשרד להגנת הסביבה לשקול. יחד עם זאת, גם בחוק זה נכלל הסעיף המסמך את המנהל לסרב למתן הכרה אם נוכח כי קיים חשש ממשי שמתן ההכרה למבקש יפגע ביישום מטרותיו הסביבתיות של החוק<sup>53</sup>. דהיינו, גם כאן ישנה לכאורה סמכות מפורשת להגבלת התחרות במידה והדבר נמצא מוצדק מטעמים סביבתיים.

<sup>51</sup> "לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ופסולת אריזות"

<sup>52</sup> ס' 14 לחוק

<sup>53</sup> "לעודד שימוש חוזר בציוד חשמלי ואלקטרוני, לצמצם את כמות הפסולת הנוצרת מציוד חשמלי ואלקטרוני ומסוללות ומצברים ולמנוע את הטמנתה, ולהקטין את ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות השליליות של ציוד חשמלי ואלקטרוני ושל סוללות ומצברים ושל פסולת ציוד וסוללות"

מאז כניסת החוק לתוקף, הכיר המשרד בשני גופי יישום (מ.א.י.<sup>54</sup> ואיקומיוניטי<sup>55</sup>).

נכון ליום 2.9.14, הוגשו למשרד כ- 8 בקשות נוספות להכרה. 3 מהן נדחו או הוסרו ו-5 בקשות עודן מצויות בתהליכי שיפוט<sup>56</sup>.

עד כה לא פורסמו תנאי ההכרה של מ.א.י. ואיקומיוניטי, אך המשרד פרסם בפברואר 2014 מסמך המפרט את העקרונות הכלליים למתן הכרה לפי החוק<sup>57</sup>.

בין התנאים שנכללו במסמך זה ישנה מגבלה על כהונה כנושא משרה על מי שקשור עם חברה בעלת עניין בשוק הצידוד האלקטרוני<sup>58</sup>. כמו כן, נדרש הגוף המוכר לנקוט אמצעים למניעת ניגוד עניינים בינו ובין חברה בעלת עניין בשוק הצידוד האלקטרוני ששולטת בגוף המוכר ו/או נשלטת על ידה. מגבלה זו יפה גם כלפי גוף יישום שבעצמו הינו בעל עניין בשוק.

מגבלה נוספת שנקבעה היא שגוף יישום לא יוכל להתחיל בפעילות איסוף הפסולת עד שעלה בידו להתקשר עם יצרנים ויבואנים המהווים לפחות 10% מן השוק. תוך שנה עליו להחזיק בנתח שוק של 20%. כלומר, באמצעות הסמכות לקבוע תנאי הכרה קבע המשרד דה-פקטו רף מקסימלי של 5 גופי יישום בשוק הפסולת האלקטרונית בישראל.

### **המקרה הישראלי - כיצד יש לנהל את התחרות?**

כמפורט לעיל, חקיקת אחריות יצרן מיושמת ברחבי אירופה מזה שנים רבות. מבחינה אמפירית, לא נמצא יתרון מובהק לתחרות בין גופי יישום על מודל של גוף יישום מרכזי ולהיפך. עמידה ביעדי מיחזור גבוהים קיימת הן במודלים תחרותיים והן במודלים ריכוזיים. מבחינת עלויות המערכת ויעילותה, לא ניתן להסיק מסקנות נחרצות.

יחד עם זאת, ישנו צורך לנקוט מדיניות נכונה גם בתנאים של מידע חסר, בהתאם ליתרונות והחסרונות של כל אחת מן השיטות, תוך התאמה מיטבית למאפייני השוק המקומי והתנאים השוררים בו.

להלן, אפוא, עמדת אדם טבע ודין:

### **אריזות**

השוק בישראל הינו שוק קטן יחסית, החולש על מרחב גיאוגרפי יחסית מצומצם, מרוכז וצפוף. הרגולטור בעל משאבים מוגבלים ויכולת בקרה אכיפה מוגבלת. השלטון מקומי מצוי בקשיים, ובמקביל לביצוע חוק האריזות עסוק במהלך לאומי - מעבר ההדרגתי להפרדה במקור של פסולת אורגנית, אשר הופך את יישום חוק האריזות למורכב במיוחד. בנסיבות אלה, אדם טבע ודין סבורה כי יש לאפשר למערכת להתקדם בצעדים מדודים, ולבצע התאמות תוך בקרה מתמדת.

הניסיון האירופי מלמד, כי מיעוט המדינות שפתחו את שוק האריזות לתחרות בין גופי יישום עשו זאת בתנאים מסוימים ומוגדרים:

<sup>54</sup> <http://www.mai.org.il>

<sup>55</sup> <http://www.ecommunity-erp.co.il>

<sup>56</sup> <http://www.sviva.gov.il/SUBJECTSENV/WASTE/Types/Pages/electronicwaste.aspx#GovXParagraphTitle6>

<sup>57</sup> <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Types/Documents/ElectronicWasteRecognitionPrinciples.pdf>

<sup>58</sup> מי שבעלותו 5% או יותר מאמצעי השליטה בחברה המחזיקה או מפעילה מתקן למיון, הכנה לשימוש חוזר או טיפול בפסולת ציוד ו/או סוללות או עוסקת בהובלה של פסולת ציוד ו/או סוללות

- א. מדובר על מערכות ותיקות מבוססות ובשלות שפעלו בהצלחה במשך שנים ארוכות. התחרות נפתחה על יסוד תשתית קיימת<sup>59</sup>. המנגנונים אליהם היו מורגלים התושבים נותרו כשהיו.
- ב. פתיחת השוק לתחרות לוותה בפיתוח מנגנוני בקרה ייעודיים לצורך ניהול התחרות.

**תנאים אלה אינם מתקיימים בשלב זה בישראל, ולכן עמדת אדם טבע ודין הינה שטרם הבשילה העת להוספת גוף מוכר נוסף בתחום האריזות בישראל.**

על אף שחוק האריזות נכנס לתוקף בשנת 2011, שוק הטיפול בפסולת אריזות בישראל עודנו מצוי בשלבי התפתחות מוקדמים. למעשה, ביצוע החוק לא עלה בקנה אחד עם לוח הזמנים שנקבע ליישום. בפועל נדרש פרק זמן משמעותי להכרה בת.מ.י.ר, שבמהלכו לא ניתן היה לבצע התקשרויות. יתרה מכך, ביצוע ההתקשרויות עם הרשויות המקומיות בישראל גם הוא היה הדרגתי ביותר. עד סוף שנת 2012 התקשר ת.מ.י.ר עם כ-40 רשויות בלבד<sup>60</sup>. בסוף שנת 2013 המספר צמח ל-114 ונכון ליום 13.8.14 מדובר על 157 רשויות שהתקשרו בהסכם עם ת.מ.י.ר. במקביל, מרבית היצרנים והיבואנים טרם התקשרו עם ת.מ.י.ר ונתח השוק המיוצג על ידו עומד על כ-40% בלבד.

כלומר, כסף רב שהיה אמור לשמש להקמת מערך האריזות טרם זרם למערכת. כמו כן, ישנן רשויות רבות שטרם התקדמו משלב חתימת ההסכם לכדי ביצוע בפועל של ההסדרים. שלב הקמת התשתיות שבו מתבצעות ההשקעות הגדולות והתאמת המערכות הקיימות, טרם הושלם ועוד צפוי להימשך מספר שנים.

באופן תיאורטי, התועלת המרכזית מריבוי גופים עשויה לבוא לידי ביטוי בהפחתת דמי הטיפול שמשלמים היצרנים עקב התחרות. ואולם, גישה זו אינה בהכרח תואמת למציאות. מבחינת היצרנים, דמי הטיפול אינם "קופסה שחורה". התשלום אמור לשקף את עלויות האיסוף, המיון, הטיפול וההסברה בתוספת תקורה. חיוב גוף היישום בשקיפות מלאה כלפי היצרנים הקשורים עמו וכלפי הרגולטור מאפשרים בקרה סבירה על יעילותו:

- גוף מוכר על פי החוק אינו חברה רגילה. החוק "הצמיד" לו אורגן ייחודי בדמות "אסיפת יצרנים ויבואנים"<sup>61</sup> המעניק ליצרנים ויבואנים שאינם בעלי מניות יכולת להשפיע על התנהלות התאגיד. כמו כן, עצם העובדה שבעלי המניות בגוף המוכר הינם יצרנים ויבואנים יוצר תמריצים פנימיים להתייעלות. המשמעות של ניפוח דמי הטיפול הינה ייקור עלויות יישום החוק מבחינת בעלי המניות. כאמור, התנהלותו הפיננסית של ת.מ.י.ר מבוקרת על ידי הרגולטור ושינוי דמי הטיפול אינו יכול להתבצע ללא בקרה.
- רוב רובן של העלויות נובע מפעולות האיסוף המיון והטיפול (באירלנד, למשל, מדובר על למעלה מ-80% מן העלויות של הגוף המוכר<sup>62</sup>). **במקטעים אלה, מודל של גוף יישום ריכוזי אינו מונע קיומה של תחרות.** ואכן ההמלצה בדוח הנציבות הינה לחייב בחירת נותני שירותים בהליך תחרותי. דרישה זו אכן מופיעה בתנאי ההכרה של ת.מ.י.ר. **מן הראוי לחזק דרישה זו ולהבטיח את יישומה (הגבלת המכרזים בזמן, הגברת שקיפותם וכו').**

<sup>59</sup> באנגליה המקרה היה שונה, אך מלכתחילה מדובר במערכת שונה לחלוטין מזו הנהוגה באירופה ובישראל ולכן ההשוואה אליה איננה רלוונטית.

<sup>60</sup> <http://www.tmir.org.il/municipalities/municipalitieslist>

<sup>61</sup> סעיפים 21-22 לחוק

<sup>62</sup> ראה ה"ש 14



מכאן, שהערך המוסף בהתייעלות אפשרית של גוף מוכר נוכח תחרות הינו מוגבל מראש לאור העובדה שניתן לייצר תחרות על השירותים שמקבל הגוף המוכר. מנגד, יש לזכור כי למערך ריכוזי, בדגש על פסולת אריזות במגזר הביתי, מיוחסים יתרונות שונים לגודל ולכן הטענה לפיה תחול ירידה ודאית בעלויות עקב ריבוי גופים במגזר זה איננה משכנעת. למסקנה זו הגיעו הרשויות באירלנד לאחר בחינה מעמיקה של הנושא<sup>63</sup>:

"It is unlikely that licensing more PRO's with a national remit will lead to better outcomes in terms of cost. Instead, costs are likely to be higher while the increased difficulty of monitoring the PROs is likely to make reaching the targets more difficult. This does not mean that competition cannot be used to create lower collection, sorting and recovery costs, through, for example, tendering"

על רקע דברים אלה, הגיעו באירלנד לכלל מסקנה כי בשוק האריזות יש מקום לפעילות של תאגיד יחיד, כאשר אי עמידתו ביעדים ובדרישות נוספות תוביל לתחרות על עצם הזכות לפעול.

יש שיטענו, כי ריבוי גופים יעודד את היצרנים והיבואנים שטרם התקשרו עם ת.מ.י.ר להצטרף ולתרום את חלקם. לעמדת אדם טבע ודין, הסבירות שתחרות תדרבן אותם להצטרף הינה נמוכה ביותר היות והצטרפות מאוחרת חושפת את היצרן לסנקציות ועיצומים כספיים. כמו כן, מן הראוי שהצטרפות מאוחרת של שחקנים שלא השתתפו עד כה בעלויות אך נהנו מן התשתית שהוקמה, תחייב תשלום דמי טיפול רטרואקטיבי.

אם כן, נראה כי בשלב זה התועלת מהוספת גוף מוכר נוסף לשוק האריזות מוטלת בספק ואיננה ברורה. לעומת זאת, הסיכונים הינם גדולים:

- **היעד המרכזי בשלב זה הינו בניית תשתית וייצוב המערכת.** התייעלות הינה יעד חשוב אך משני. יש לבחון את ביצועי המערכת לאורך זמן ולשקול צעדי התייעלות בהתאם לממצאים וליישמם באופן זהיר. הכרה בגופים נוספים אפשרית תמיד, אך במידה והדבר יתברר כטעות יהיה זה קשה מאד להשיב את הגלגל לאחור ולשקם את הנזק למערכת. אין זה צעד נכון בשלבי ההתפתחות של המערכת<sup>64</sup>. יש לזכור כי טרם נצבר ניסיון מספק באירופה בנוגע לריבוי גופים בתחום האריזות ואין זה מומלץ שישראל "תמציא את הגלגל" בהקשר זה.
- **יכולת בקרה חלשה:** למרות שהמשרד להגנת הסביבה התברך בכח אדם מקצועי, משאביו הינם דלים מאד ולכן אנו מעריכים שלא ניתן יהיה לבצע פיקוח ובקרה נאותים במקרה של ריבוי גופים מוכרים. גם כיום, במציאות של תאגיד יחיד, ישנו קושי לעקוב אחר מסלול הפסולת, לוודא את מהימנות הדיווחים ושלמותם, ולהבטיח כי המיחזור מבוצע כדבעי. במדינות המעטות שבהן קיימת תחרות הדבר היה כרוך בהשקעה ניכרת במנגנוני בקרה ממשלתיים.

<sup>63</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 39

<sup>64</sup> Massarutto, A., Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry, Utilities Policy, Volume 15, Issue 1, March 2007, Pages 9-19, p.14

- **קושי מול השלטון המקומי:** תהליכי היישום ברשויות המקומיות הינם תהליכים מורכבים המצויים בשלבי התהוות. כניסה של גוף נוסף עלולה להערים קשיים, לשבש ולעכב את יישום החוק.
- **העדר מנגנונים לניהול תחרות:** כאמור, תחרות בשווקים אלה מתאפיינת בתופעות שליליות של יישום סלקטיבי ("cherry picking") וסבסוד צולב (למשל בין פסולת תעשייתית מסחרית ופסולת ביתית וכן בין חומרים). החוק בישראל אמנם מאפשר באופן תיאורטי מתן הכרה לגופים נוספים, אך לא כלל את המנגנונים הנהוגים באירופה שמטרתם לייצר תנאי תחרות נכונים. **כל עוד נותר החוק במתכונתו הנוכחית הכרה בגוף נוסף תהא בלתי אחראית.**

כן יש לציין, כי החשש מהשפעות שליליות של תחרות תקף בעיקר ביחס לאיסוף פסולת אריזות במגזר הביתי ופחות באשר למגזר המסחרי-תעשייתי, מה גם שהיתרונות הכלכליים של ספק יחיד במגזר הביתי לא בהכרח באים לידי ביטוי במגזר המסחרי-תעשייתי<sup>65</sup>. על כן, יש לבחון אפשרות לפיצול בין שני המגזרים, והטלת יעדי מיחזור נפרדים לכל מגזר<sup>66</sup>. מהלך זה עשוי להגביר את התמריץ להשקעה במגזר הביתי. במסגרת זו ניתן לבחון גם אפשרות למתן הכרה לגוף נוסף שיפעל אך ורק במגזר המסחרי, כפי שנעשה באוסטריה, וכן מתן אפשרות פעולה במגזר זה לטיפול אינדיבידואלי מצד היצרן שלא במסגרת גוף יישום. כמובן, המהלך אינו יכול להתבצע בתנאים הנוכחיים ועל פניו מחייב תיקון חקיקה.

### פסולת אלקטרונית

תחום הפסולת האלקטרונית נבדל באופן מהותי מתחום האריזות. הפסולת האלקטרונית איננה נאספת באופן אינטנסיבי מבית התושב, וערכה הכלכלי גבוה יותר. מאפיינים אלה, יחד עם הבדלים נוספים, יוצרים קרקע נוחה יותר לריבוי גופי יישום ולקימה של תחרות. עובדה היא כי בכל מדינות אירופה המיישמות את הדירקטיבה פועלים מספר גופי יישום ומודל ריכוזי איננו מקובל (למעט מגזר הסוללות שלעיתים קרובות מטופל בנפרד, ובמקרים רבים ע"י גוף יחיד).

בדוח שנערך עבור המשרד להגנת הסביבה באירלנד הומלץ על הכרה בשני גופי יישום בלבד, נוכח גודל השוק ועלויות הכרוכות בפעילות של למעלה משני גופים (לרבות עלויות בקרה ופיקוח). בנוגע לישראל, אין בידינו כלים לקבוע את מספרם האופטימלי של גופי היישום. יחד עם זאת, במרבית המדינות באירופה פועלים כ-2-3 תאגידים ואין סיבה להניח שהמצב בשוק הישראלי אמור להיות שונה.

לצד זאת, בהתחשב בכך שבישראל פועלים מספר גופים, נראה כי יש צורך ביצירת מנגנון משוכלל יותר מזה הקיים לניהול התחרות, כפי שמקובל באירופה:

- ראשית, לעמדת אדם טבע ודין בכל מקרה יש לבצע הפרדה מוחלטת בין גופים מוכרים ובין נותני שירותים. יש לקבוע מגבלה זו בחוק ולא להסתפק בקביעתה בתנאי ההכרה. אין לאפשר מצב שבו הגוף שעליו מוטלות החובות הינו גם הגוף שאחראי על מתן האסמכתא לביצוען או גוף הקשור עמו.
- נדרש להקים מנגנון לחלוקת הנטל ונתחי השוק בין הגופים. כיום אין לגופי היישום אינטרס להתקשר עם חלק ניכר מן הרשויות מקומיות בשל העלויות הגבוהות ביחס

<sup>65</sup> ראה ה"ש 14, עמ' 16

<sup>66</sup> יש לציין כי גם רשות התחרות האירופית רואה במגזר האריזות הלא ביתי כשוק נפרד – ראה ה"ש 4, עמ' 64

ליבול הפסולת. בפועל טרם נערכו התקשרויות כאלה. מצב שבו תאגיד מסוים יפעל רק באזורים גיאוגרפיים הנוחים לו יוצר עיוות בשוק ותנאי תחרות בלתי הוגנים הפוגעים בהשגת מטרות החוק. לפיכך יש צורך בהקמת מערך שיישא בתפקיד של clearing-house כפי שמקובל באירופה. מערך זה יכול לפעול בתוך המשרד להגנת הסביבה, או מחוצה לו.