



מדינת ישראל
משרד המשפטים

לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט אזרחי)

ירושלים ח' ניסן, תשע"ז

4 אפריל, 2017

אל: מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים

שלום רב,

הנדון: אמות מידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת

בהמשך לפנייתכם ולישיבות שהתקיימו בנושא זה, ולאחר שבחנו את הערותיכם והערות גורמים נוספים, להלן אמות המידה שגובשו במשרדנו, על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), לגבי אישור חוקי עזר בעניין פינוי פסולת עודפת:

הקדמה

1. בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים, מיום 2.1.13, קבע בית המשפט העליון כי אין מקום לפסילה גורפת של חוקי עזר המסדירים גביית אגרת פינוי פסולת מעסקים ומתעשייה. במהלך הדיון בעתירה הוצגה בפני בית המשפט העליון עמדת המדינה, לפיה יש להבחין בין פסולת "בסיסית", שאין לגבות אגרה בגין פינוייה, לבין פסולת "עודפת". בית המשפט העליון אישר עמדה זו וקבע כדלהלן:

לאמיתו של דבר, לנוכח עמדתו העדכנית של משרד הפנים באשר להבחנה הנדרשת בין עלויות פינוי האשפה "הבסיסית" שנבלעות בדיני הארנונה לבין עלויות הפינוי בגין אשפה נוספת, טוב יעשה המשרד אם יקיים דיון עקרוני בנושא ויקבע לעצמו אמות-מידה מנחות שיקלו עליו להעריך הצעות לחוקי עזר חדשים בנושא. זאת, על מנת שחוקי עזר של רשויות שונות יוערכו לפי אותן אמות מידה. אמות מידה אלה גם יעמדו נגד עיניהן של רשויות בבואן להתקין חוקי עזר חדשים בנושא.

עוד עמד בית המשפט על כך שמבחינה עקרונית, מן הראוי היה שהאגרה הנגבית תביא לידי ביטוי את כמות הפסולת המיוצרת:

ייתכן שבעולם "אידיאלי" ניתן היה להעלות על הדעת מצב בו אגרת האשפה תיגבה במלואה על-פי היקף האשפה שמייצר כל גורם. מצב דברים זה היה ממקסם את יישומו של עקרון "המזהם משלם" ופוטר מן הצורך להבחין בין התשלום הבסיסי שמכוסה על-ידי הארנונה לבין התשלום בגין פסולת

אמות מידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת

1. אמות המידה נועדו לקדם תכליות אלה :
 - א. חלוקת נטל הפינוי של פסולת בהיקף חריג המיוצרת על ידי עסקים, כך שזה לא יוטל במלואו על הרשויות המקומיות.
 - ב. עידוד מחזור של פסולת הניתנת למחזור על ידי עסקים על מנת להקטין את כמות הפסולת הנדרשת לפינוי.
 - ג. צמצום של כמות הפסולת המופקת כחלק מתהליך הייצור, והפנמת עלות פינוי הפסולת הזו על העסקים המייצרים אותה.
2. אמות מידה אלה מתייחסות לקביעת אגרות לפינוי ואיסוף פסולת בידי הרשות המקומית ממקורות שהם עסקיים, ובכלל זה – מסחר, תעשייה, מלאכה, משרדים ועוד (להלן : עסקים או בתי עסק). אמות המידה אינן מתייחסות לפסולת שנקבעו בדין הוראות ספציפיות לגבי פינוייה על ידי הרשות המקומית תוך הסדרת דרך התשלום עבורו. יובהר כי לא תיגבה אגרה על פינוי פסולת שאינו נעשה בידי הרשות המקומית.
3. הרשות המקומית תפנה את כל האשפה שפינויה אינו מוטל על גוף אחר, ותהיה רשאית לגבות אגרה מיוחדת עבור פינוי אשפה עודפת, כמפורט להלן. לחלופין, רשאית הרשות לדרוש כי פינוי האשפה העודפת יעשה בידי בית העסק.
4. תנאי לגביית אגרה בגין פינוי פסולת עודפת, ככל שמדובר בכלי אצירה שאינו בחצרי בית העסק, יהיה קביעת מנגנון שיבטיח את הזיקה של הפסולת לבית העסק שהשליך אותה (למשל כאשר כלי האצירה משמש מספר בתי עסק) על מנת שניתן יהיה לחשב את היקף הפסולת שמפנה בית העסק ובהתאם לקבוע את גובה האגרה בה יחויב.
5. כפי שיפורט להלן, לצורך גביית אגרה, חוקי העזר שיאושרו בהתאם לאמות מידה אלה יבחינו בין שתי קטגוריות :
 - א. **פסולת בסיסית** - שפינוייה צריך להתבצע על ידי הרשות המקומית כחלק מתפקידיה, ושאין לגבות אגרה נוספת בגין פינוייה.
 - ב. **פסולת עודפת** - שהרשות רשאית לגבות אגרה בגין פינוייה או לחלופין להטיל את פינויה על בית העסק.
6. ככלל, חוקי העזר יכללו נוסחה שתגדיר מהי כמות הפסולת הבסיסית, שתמורת פינוייה בידי הרשויות המקומיות לא יידרש תשלום אגרה. פסולת בכמות העולה על כמות הפסולת הבסיסית תיחשב כפסולת עודפת שניתן לגבות אגרה בגין פינויה או לדרוש מבית העסק את פינויה.
7. הרשות המקומית רשאית לקבוע את כמות הפסולת הבסיסית והפסולת העודפת שתחושב לעניין גביית האגרה, לפי נפחה, לפי משקלה או לפי מספר הפינויים השבועי הנדרש של מכלי אצירת הפסולת.

11. בעת גיבוש חוקי עזר לפי אמות מידה אלה וקביעת האופן בו יחושב סכום האגרה שתשולם, תידרש בחינה, בין השאר, של עלות פינוי הפסולת העודפת עבור הרשות המקומית.
12. מוצע כי חוק העזר יאפשר גמישות (למשל באמצעות מסלול של קביעה פרטנית או ועדת חריגים) על מנת להתמודד עם מקרים בהם נוכח מאפייני העסק עלול להיווצר עיוות בחישוב כמות הפסולת הבסיסית לגביו.
13. האמור לעיל אינו שולל הסדרים נוספים בחוקי עזר, אשר אינם מבוססים על נוסחה קבועה אלא על קביעה פרטנית של כמות הפסולת שתפנה הרשות המקומית עבור כל בית עסק ללא תשלום נוסף (בדומה להסדר הנהוג בעיריית תל-אביב-יפו; ראו: התוספת השנייה לחוק עזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), תש"ס-1980).
14. חוקי עזר המאושרים לפי אמות מידה אלה יאושרו לתקופה של עד 5 שנים, כדי להבטיח שהנתונים המספריים שבחוק העזר ייקבעו מעת לעת על בסיס תחשיבים עדכניים.

ב ב ר כ ה,

אריאל צבי, עו"ד
המחלקה האזרחית
ייעוץ וחקיקה

העתק:

מר אריאל יוצר, אגף תקציבים, משרד האוצר
גב' אורית מלמד, הלשכה המשפטית, משרד הפנים
מר אביעד נימקובסקי, הלשכה המשפטית, משרד האוצר
מר גיוש פדרסון, הלשכה המשפטית, המשרד להגנת הסביבה