

תמוז תשע"ח
יולי 2018

החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות, התשע"ו-2016

בשנת 2017 הקמעונאים הגדולים דיווחו על מכירות של כ-378 מיליון שקיות בעוד שבתקופה המקבילה אשתקד - שנת 2016, טרם כניסת החוק לתוקף, דווח על כ-1,753 מיליון שקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים לחלוקה ללקוחותיהם.

הנתון מהווה הפחתה של כ-1,375 מיליון שקיות, דהיינו הפחתה של כ-80% בין השנים.

משמע, הופחתו בקמעונאים הגדולים שקיות נשיאה חד-פעמיות במשקל של כ-7,091 טונות פלסטיק בין שנת 2016 לשנת 2017.

דיווח לשנת 2017 על יישום החוק לפי סעיף 12

7,091 טונות שקיות נשיאה חד פעמיות מפלסטיק שהופחתו בקמעונאים הגדולים בין שנת 2016 לשנת 2017 - שוות ערך למשקלם של כ-395 אוטובוסים

א. רקע

ביום 1 באפריל 2016 נחקק החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016 (להלן – "[חוק השקיות](#)" או "החוק") וביום 1 בינואר 2017 נכנס לתוקפו.

מטרת חוק השקיות היא "להביא לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות כדי להפחית את כמות הפסולת הנוצרת בעקבות השימוש בהן ואת ההשפעות הסביבתיות השליליות של פסולת זו, בין השאר באמצעות הגבלת החלוקה של שקיות נשיאה חד פעמיות בידי עוסקים בלא תמורה ובאמצעות הטלת היטל בעד מכירתן, והכל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה, בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, להגנה על המגוון הביולוגי, למניעה ולצמצום של מפגעים סביבתיים ובריאותיים, לשיפור איכות החיים והסביבה, למען הציבור ולמען הדורות הבאים" (סעיף 1 לחוק).

בחוק נקבע בין היתר, איסור על קמעונאי גדול להעמיד לרשות לקוח או למסור לו שקית נשיאה חד פעמית שעובייה יותר מ- 20 מיקרון, אלא אם כן הוא יגבה מהלקוח תשלום בעדה בסכום מינימלי הכולל היטל בסך 8.54 אגורות בתוספת מע"מ לרבות בעסקאות מכר מרחוק (אינטרנט) ואיסור להעמיד לרשות לקוח, למסור לו או למכור לו שקית הבאה במגע ישיר עם מזון שיש לה ידיות.

עוד נקבע איסור מכירה או מסירה בחינם של שקיות נשיאה חד פעמיות בעובי של פחות מ- 20 מיקרון לציבור הלקוחות בכל מקום העוסק בממכר קמעונאי לרבות בעסקת מכר מרחוק.

כמו כן, נקבע בחוק כי קמעונאי גדול ידווח על כמות השקיות **שמכר**, בדיווח רבעוני, וכן בדיווח שנתי מבוקר. יחד עם זאת, הוטלה על הקמעונאים הגדולים חובת דיווח כבר ביום 1.7.16, כ"ה בסיוון התשע"ו, אודות מספר השקיות **שרכשו** הם עצמם בהתבסס על תנועות מלאי על פי סעיף 39 לחוק, עבור רבעונים 2,3,4 לשנת 2016.

הקמעונאים הגדולים כהגדרתם בחוק - מעבירים את נתונייהם לבחינת הרשות להגבלים עסקיים, הממונה על חוק המזון. לפי **נתוני רשות ההגבלים העסקיים**, בשנת 2016 פעלו בישראל 22 קמעונאי מזון גדולים, בשנת 2017 פעלו 21 קמעונאים גדולים.

ב. פעילות ליישום החוק בשנים 2016-2017

1. חקיקת החוק לוותה **במודעות לעיתונות** ייעודיות עבור הקמעונאים הגדולים ובהקמת דף אינטרנט ייעודי לציבור הרחב;
2. כניסת החוק לתוקף לוותה בקמפיין פרסומי – **"לוקחים כל שקית ברצינות"** בעלות של כ- 6.5 מיליון ₪. הקמפיין הוגדר כמוצלח מאוד לפי מדדי לשכת הפרסום הממשלתית. ראו גם **באתר המשרד להגנת הסביבה**;
3. כניסת החוק לתוקף לוותה גם במיזם לתמיכה בחלוקת סלים רב פעמיים לציבור הלקוחות על ידי המשרד להגנת הסביבה והקמעונאים הגדולים. עבור מיזם זה חויבו כ- 11 מיליון ₪;
4. נקבעו נוהלי דיווח וגיליונות דיווח רבעוניים ושנתיים לקבלת דיווחים בפורמט אחיד. **הנהלים** הופצו לקמעונאים הגדולים ופורסמו באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה;
5. הוקם מודול ייעודי במערכת ממוחשבת תומכת ופותח מודל במערכת BI לקבלת הנתונים בחיתוכים שונים;
6. פורסמו נתוני דיווח רבעוניים לשנת 2017 (ראו למשל **רבעון ראשון 2017**);
7. נשלחה פניה ובה "תקנות צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ח-2018" לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה ביום 6 ביוני 2018 לאחר אישורה של שרת המשפטים;
8. פורסמו "תקנות צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות (יעדים לצמצום השימוש), תשע"ח-2018" **באתר התזכירים**. בהתאם לחובת השר להגנת הסביבה לקבוע יעדים ראשוניים לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות כמפורט בסעיף 5(ג) ובסעיף 40 לחוק השקיות.



9. במהלך שנת 2017 נערכו שבע (7) ביקורות לצורך בחינת יישום הוראות החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות אצל הקמעונאים הגדולים. במסגרת הביקורות נבחנו בין היתר נאותות הדיווחים ותשלומי ההיטל למשרד.

10. נמצא כי ניתן לבדוק עובי שקיות נשיאה חד פעמיות בהתאם לסטנדרט תקן ישראל ת"י 821 חלק 2 לבדיקת חובות עוסק לעניין מסירה או מכירה של שקיות שעוביין פחות מ – 20 מיקרון לפי סעיף 3 לחוק.

נתוני הדיווחים מראים כי האפקט של מהלכים אלו נמשך גם חודשים לאחר שהסתיימו, וכי הציבור ממשיך להפגין שיקול דעת, צריכה מושכלת של שקיות חד פעמיות, ונרתם להשגת מטרות החוק על ידי שימוש באמצעי נשיאה רב-פעמיים.

ג. דיווח על צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות

קמעונאים גדולים מחויבים בהתאם לחוק לדווח מדי רבעון על כמות השקיות שמכרו, מחירן ללקוח, סוג החומר ממנו עשויות השקיות, עוביין ומשקלן, לא יאוחר מ 30 ימים מתום כל רבעון. הנתונים מדווחים בגיליון דיווח אחיד, נבדקים ומבוקרים על ידי אגף חוקי אחריות יצרן מורחבת.

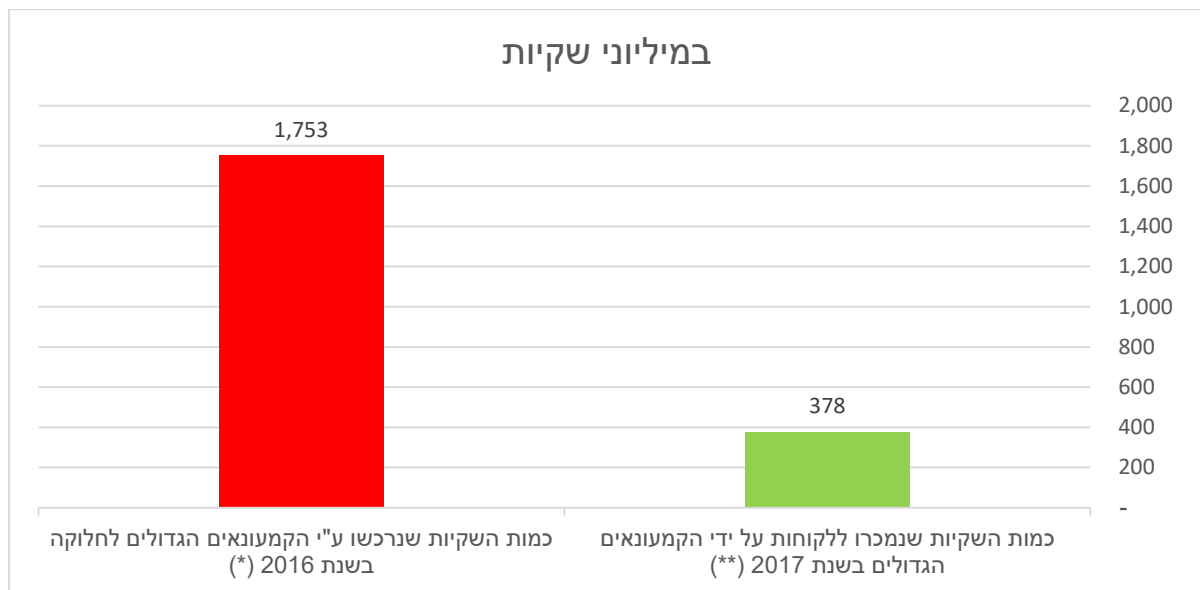
1. היטל – עד היום הופקדו בחשבון הייעודי בקרן לשמירת הניקיון כ – 40 מיליון ₪.

2. בכל הדיווחים מדווח על שקיות נשיאה חד פעמיות מפלסטיק בעובי 20 מיקרון ובמשקל 3 עד 6.5 גרם כתלות בגודל השקית.

להלן השוואה בין נתוני דיווח מבוקרים כפי שהועברו על ידי הקמעונאים לשנת 2017 לבין נתוני הדיווח לתקופה המקבילה אשתקד, טרם כניסת החוק לתוקף:

2016	2017	פרמטרים לדיווח (סעיף 12 לחוק)
LDPE	LDPE	חומר
17 עד 13	20	עובי במיקרון
6.5 עד 3	10 עד 7.5	משקל בגרם
-	10	מחירים מרביים, מזעריים וממוצעים שבהם נמכרו שקיות נשיאה חד-פעמיות, בתוספת מע"מ באגורות

3. כמויות – להלן גרף המפרט את כמות השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים בשנת 2016 בהשוואה לכמות השקיות שנמכרו על ידם בשנת 2017:



(*) יודגש כי החוק חוקק ביום 1 באפריל 2016 אי לכך לרבעון הראשון של שנת 2016 לא הועברו דיווחים ולכן לשם הערכה שנתית הרבעון הראשון של שנת 2016 חושב כממוצע רבעוני של רבעונים 2-4.
 (**) לאור העובדה כי לא התקבל דיווח שנתי מבוקר מקמעונאי גדול אחד, כמויות שקיות המכירה בגינו חושבו בהתאם לדיווחים הרבעוניים שהועברו על ידו למשרד¹.

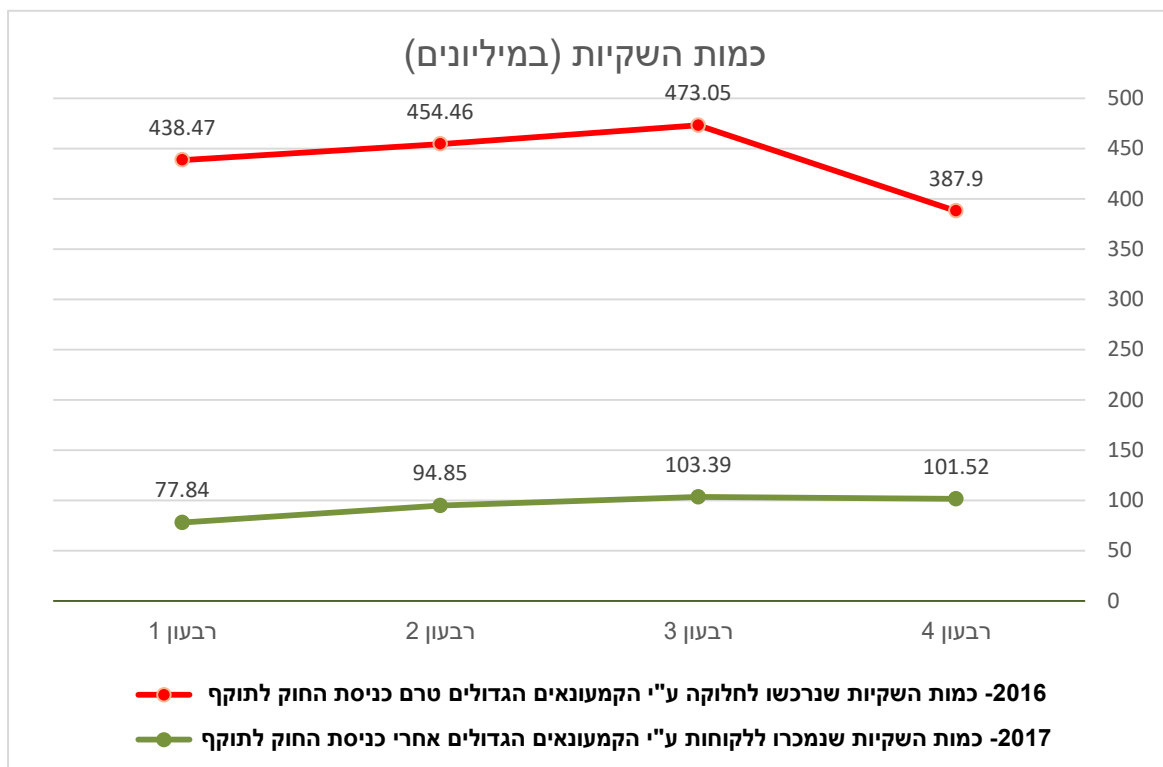
¹ נשלחה התראה לקמעונאי האמור. יחד עם זאת, על מנת להטיל עיצום כספי יש לקבל אישור ל-"תקנות צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ח-2018" כמפורט בסעיף 7.ב.



בשנת 2017, לאחר כניסת החוק לתוקף, דווח על כ- 378 מיליון שקיות שנמכרו על ידי הקמעונאים הגדולים.

- א. בטרם כניסת החוק לתוקף נרכשו על ידי הקמעונאים כ- 1,753 מיליון שקיות (1 מיליארד, שבע מאות וחמישים ושלושה מיליון שקיות בקרוב).
- ב. הנתון מהווה הפחתה של כ- 1,375 מיליון שקיות, דהיינו הפחתה של כ-80% בין השנים.
- ג. הופחתו בקמעונאים הגדולים שקיות נשיאה חד-פעמיות במשקל של כ-7,091 טונות פלסטיק בין שנת 2016 לשנת 2017.

4. להלן גרף המפרט את כמות השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים בשנת 2016 בהשוואה לכמות השקיות שנמכרו על ידם בשנת 2017 לפי רבעון:



הנתונים מראים על הצלחת החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות, ומציגים הפחתה משמעותית בכמות השקיות הן רבעונית והן שנתית.

5. חוף נקי – בסיכום תכנית "חוף נקי" סיום עונת הרחצה 2017 צוין השיפור המשמעותי במצב ניקיון החופים בשנת 2017 (ינואר-ספטמבר). וכי על פניו, פעילות תכנית חוף נקי בשיתוף פורום



הרשויות החופיות ופעילויות ההסברה הציבוריות ואולי אף כניסת "חוק השקיות" לתוקף (ינואר 2017) הביאו להפחתת כמות הפסולת המושארת בחופי הים².

ד. צריכת שקיות נשיאה חד פעמיות לנפש בישראל, קביעת יעדי הפחתה והמלצות נוספות

1. יעדים לצמצום השימוש בשקיות

כאמור, פורסמו "תקנות צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות (יעדים לצמצום השימוש)", תשע"ח-2018" באתר התזכירים. בהתאם לחובת השר להגנת הסביבה לקבוע יעדים ראשוניים לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות כמפורט בסעיף 5(ג) ובסעיף 40 לחוק השקיות.

אנשי המקצוע במשרד המליצו להגדיר את צריכת שקיות הנשיאה החד פעמיות בכלל המשק בישראל בשנת 2016 בסך 2,800 מיליון שקיות הנשיאה החד פעמיות **כמצב הבסיס**. חושב כי סך צריכת השקיות בכלל המשק לשנת 2017 שווה ל- 1,500 מיליון שקיות נשיאה חד פעמיות כך ששיעור ההפחתה של צריכת שקיות הנשיאה בכלל המשק הנה 53% בקרוב ממצב הבסיס.

כניסת החוק לתוקף לוותה בקמפיין פרסומי מוצלח וכן במהלך לתמיכה בחלוקת סלים רב פעמיים לציבור הלקוחות על ידי המשרד להגנת הסביבה. הנתונים הנוכחיים מראים כי האפקט של מהלכים אלו נמשך גם חודשים לאחר שהסתיימו וכי הציבור ממשיך להפגין שיקול דעת וצריכה מושכלת של שקיות חד פעמיות, ונרתם להשגת מטרות החוק ע"י שימוש באמצעי נשיאה רב-פעמיים.

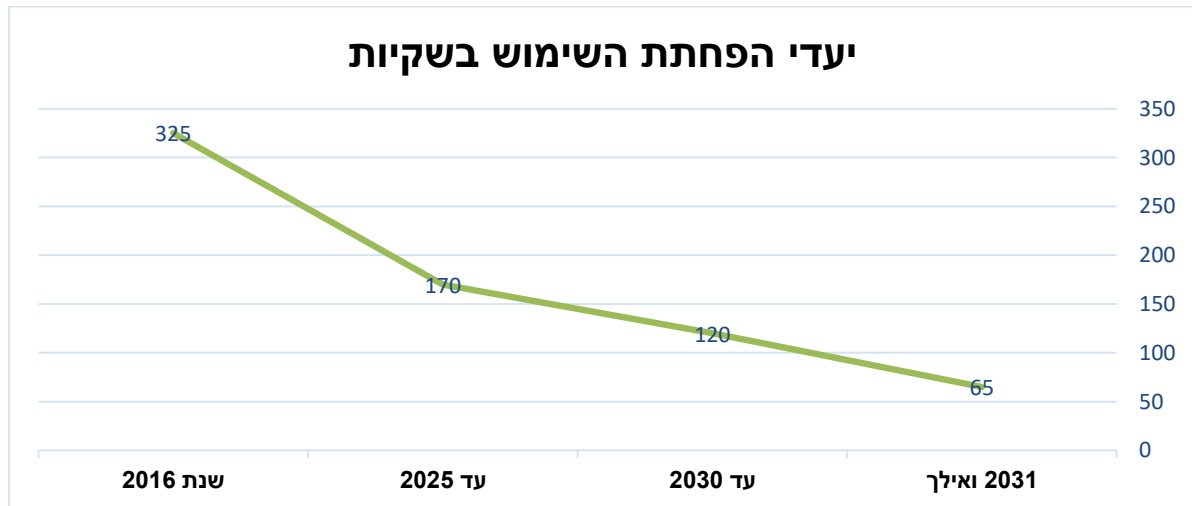
צריכת שקיות חד פעמיות לנפש לשנה במצב הבסיס בישראל עמד בשנת 2016 על 325 שקיות. על מנת לשמור על הצלחת החוק ולהימנע מ-"עלייה זוחלת" בחזרה למצב הבסיס הומלץ תחילה **לשמר את המצב הקיים** ולקבוע יעד הפחתה בהתבסס על שיעור הפחתה שהושג שנה הראשונה ליישום החוק, דהיינו, 171 שקיות נשיאה חד פעמיות לנפש בשנה.

עוד הומלץ, לקבוע שני יעדי הפחתה הדרגתיים בשתי פעימות בסך של 120 שקיות לנפש בשנה ו-65 שקיות לנפש בשנה המהוות 15% בכל פעימה ממצב הבסיס בישראל עד יעד הפחתה שאפתני של 80% בשימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות בכלל המשק בישראל.

² היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, המשרד להגנת הסביבה, [סיכום תכנית "חוף נקי" סיום עונת הרחצה](#), 2017.



להלן גרף המתאר את יעדי צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות:



2. מנגנון הרחבת החוק על עוסקים נוספים

ההמלצה היא שלא להרחיב את החוק בשלב זה על עוסקים נוספים שכן הרחבת החוק על אלפי עוסקים נוספים באשר הם לא תביא לצמצום משמעותי במספר השקיות ולא תקדם את מטרות החוק אלא בעיקר תגדיל את הנטל הכלכלי המוטל על הציבור ואת הנטל הרגולטורי על העוסקים הנוספים באופן שלא יעמוד במבחן עלות מול תועלת.

3. העלאת סכום ההיטל

בשלב זה הומלץ שלא להעלות את סכום ההיטל.

4. שינוי המנגנון

כחלק מההיערכות לשם עמידה ביעדי צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות הומלץ "לעלות מדרגה" בהתמודדות עם נושא זה ולבחון אפשרויות ומנגנונים נוספים ביניהם: מנגנון של איסור חלוקה בחינם של שקיות נשיאה חד פעמיות בכלל העוסקים בישראל, קביעת מחיר מינימום מפקח לשקית כמוצר (מחיר שאינו היטל) ואכיפה נרחבת על יצרני אריזות שירות מכוח החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, שהרי שקיות נשיאה חד פעמיות הן אריזות שירות כהגדרתן שם.