

החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות, התשע"ו-2016 דיווח לשנת 2021 על יישום החוק בהתאם לסעיף 12

- בשנת 2021 דווח למשרד להגנת הסביבה על מכירות של כ-501 מיליון שקיות. כל השקיות המדווחות הן מחומר פלסטיק.
- בשנת 2021 היקף צריכת השקיות לעומת שנת 2016 ירד ב 71%.
- בשנת 2021 הקמעונאים רכשו 5,231 טונות שקיות לעומת 9,650 טונות שקיות שנרכשו בשנת 2016. הצמצום בצריכת הפלסטיק מנע היווצרות פסולת שקיות במקור בהיקף של 4,419 טונות.

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 החוק 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 ללא 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 כי כל עוסק לא יעמיד לרשות לקוח, לא ימסור לו ולא ימכור לו לרבות בעסקת מכר מרחוק, שקית נשיאה שעובייה פחות מ-20 מיקרון.

כמו כן נקבע איסור על קמעונאי גדול¹ להעמיד לרשות לקוח או למסור לו שקית נשיאה חד פעמית שעובייה הוא בין 20 ל-50 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) וכן איסור להעמיד לרשות לקוח, למסור לו או למכור לו שקית הבאה במגע ישיר עם מזון שיש לה ידיות.

בנוסף קמעונאי גדול נדרש לדווח על כמות השקיות אשר בעדן הוא חייב בתשלום היטל, בדיווח רבעוני, וכן בדיווח שנתי מבוקר על ידי רואה חשבון. יחד עם זאת, הוטלה על הקמעונאים הגדולים חובת דיווח כבר

¹ קמעונאי גדול כהגדרתו בחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, המנוי ברשימה המתפרסמת לפי סעיף 4 כאמור ;

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.

הרשות לתחרות מפרסמת את רשימת הקמעונאים הגדולים לכל שנה בהתבסס על נתונים שמעבירים הקמעונאים לבחינת הרשות להגבלים עסקיים, הממונה על חוק המזון. לפי נתוני רשות התחרות, בשנת 2021 פעלו 28 קמעונאים גדולים.

א. דיווח על צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות

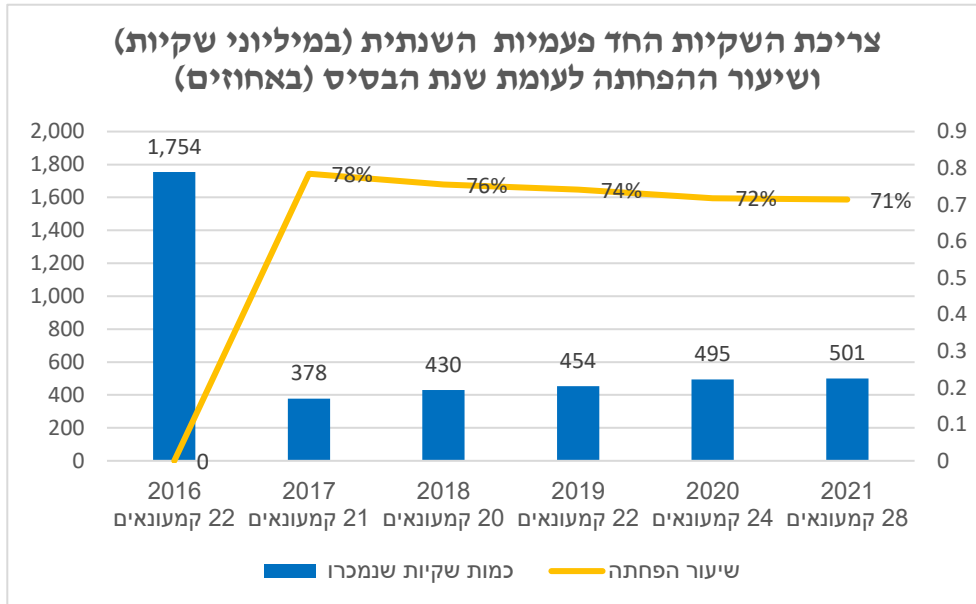
קמעונאים גדולים מחויבים בהתאם לחוק, לדווח מדי רבעון על כמות השקיות שבעדן הם חייבים בתשלום היטל, מחירן ללקוח, סוג החומר ממנו עשויות השקיות, עוביין ומשקלן, לא יאוחר מ - 30 ימים מתום כל רבעון. הנתונים מדווחים בגיליון דיווח אחיד, נבדקים ומבוקרים על ידי אגף חוקי אחריות יצרן במשרד להגנת הסביבה.

ישנם ארבעה קמעונאים גדולים שלא הגישו דיווח שנתי מבוקר לשנת 2021 (זול ובגדול, יינות ביתן, מגה קמעונאות וסטופ מרקט) ואשר המנהל מכוח החוק סמנכ"ל שלטון מקומי במשרד להגנת הסביבה שלח להם הודעות על כוונת חיוב עיצום כספי.

בדיווחים לשנת 2021 דווח על שקיות נשיאה חד פעמיות מפלסטיק מסוג (High-density) HDPE (polyethylene) במשקל שקית הנע בין 7.58-12 גרם כתלות בגודלה. משקל ממוצע לשקית עומד על 8.2 גרם.

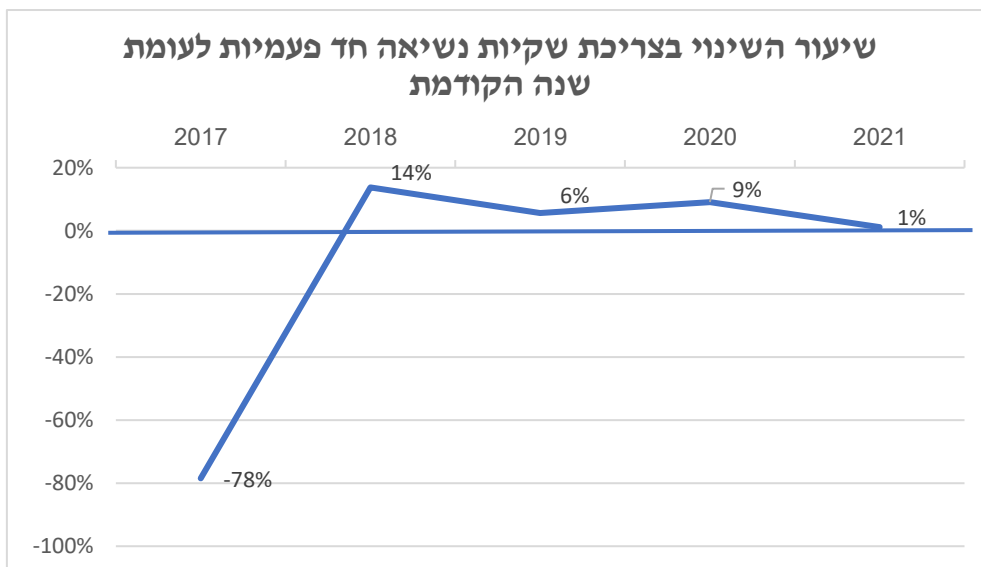
נתוני צריכת שקיות חד פעמיות:

להלן איור מספר 1 ובו מספר השקיות בצריכה השנתית. בשנת 2016 מדובר על כמות שקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים. הנחת הבסיס היא כי רוב השקיות שנרכשות מחולקות לצרכנים בחינם באותה השנה. בשנים 2017-2021 מדובר על כמות שקיות שנמכרו על ידם ללקוחות*:



(* יצוין כי בשנת 2021 ארבעה קמעונאים גדולים לא הגישו את הדיווח השנתי המבוקר בגין שנת 2021. על מנת להעריך את כמות השקיות שנמכרו לשנה זו ואת שיעור ההפחתה בצריכת השקיות, הנתונים המוצגים מבוססים על הדיווחים הרבעוניים שהגישו קמעונאים אלו לשנת 2021.

באיור מספר 2 ובטבלה מס 1 שלהלן ניתן לראות את השינוי בצריכת השקיות בכל שנה לעומת השנה הקודמת:



1. בעקבות כניסת החוק לתוקף ביום 1 בינואר 2017 וגביית תשלום מהצרכן של 10 אגורות השווה להיטל בסך 8.54 אגורות בתוספת מע"מ, על שקית נשיאה חד פעמית, חלה ירידה דרסטית בצריכת השקיות

בישראל. לפי הדיווחים לשנת 2017 נמכרו כ-378 מיליון שקיות בלבד, משמע שיעור הפחתה של כ- 78% בצריכת שקיות הנשיאה החד פעמיות בהשוואה לשנת 2016 (שנת הבסיס).

2. 501 מיליוני השקיות שנמכרו בשנת 2021 מהווים הפחתה של 71% בצריכת השקיות לעומת שנת הבסיס.
3. למרות העלייה הזוחלת בצריכת השקיות בין השנים 2017-2021 (גידול בצריכה של 123 מיליוני שקיות בשנת 2021 לעומת 2017), מדובר בהפחתה ממוצעת בצריכה השנתית של 74% לעומת הצריכה בשנת הבסיס.
4. טבלה מספר 1 (הנתונים במיליונים):

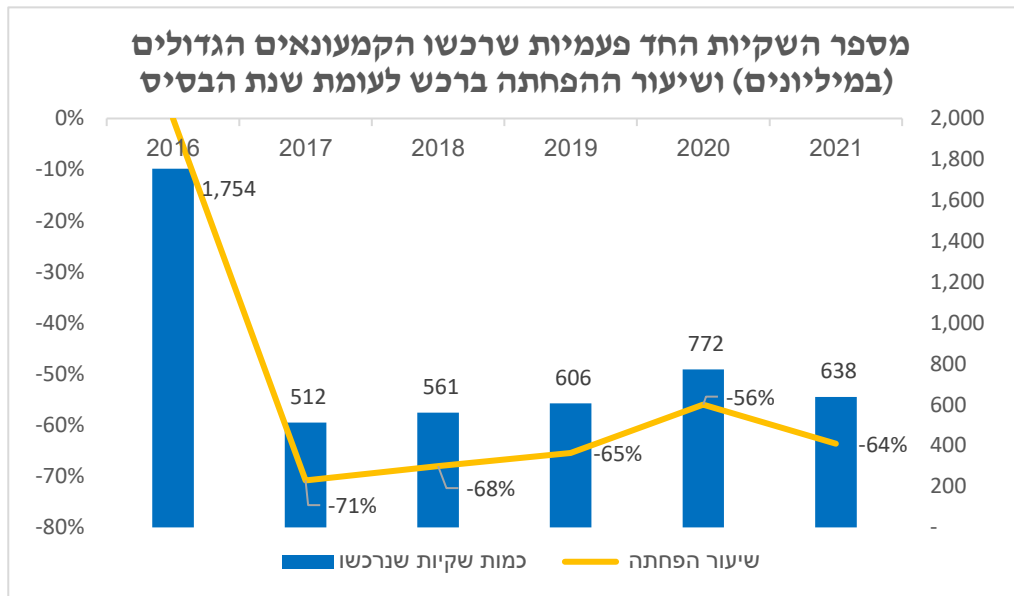
שנה	צריכת שקיות חד פעמיות אצל הקמעונאים הגדולים	השינוי בצריכה לעומת שנה קודמת במיליוני שקיות	השינוי בצריכה לעומת שנה קודמת באחוזים
שנת הבסיס 2016	1,754		
2017	378	-1,376	-78%
2018	430	52	14%
2019	454	24	6%
2020	495	41	9%
2021	501	6	1%

5. נימוקים אפשריים לעלייה בצריכה הכוללת:

- i. במהלך שנת 2021 רשימת הקמעונאים הגדולים לפי סעיף 2 בחוק מנתה 28 קמעונאים גדולים בעוד שבשנת 2017 הרשימה מנתה 21 קמעונאים.
 - ii. משנת 2017 לשנת 2021 נוספו למעלה מ-200 סניפים שעליהם מדווחים הקמעונאים הגדולים.
 - iii. גידול באוכלוסייה העומד על שיעור של כ-9% בין שנת 2017 לשנת 2021.
 - iv. קמפיין הסברה להעלאת מודעות הציבור למפגעים הנובעים מצריכת השקיות החד פעמיות לאדם, לבעלי החיים ולסביבה ולעידוד הפחתת הצריכה שלהן, יצא בשנת 2017 עם כניסת החוק לתוקף. לאורך השנים, ומאחר שלא היה תקציב מדינה, ההסברה לא הייתה בהיקף נרחב והתמקדה בפעילות ברשתות החברתיות ובאתר המשרד. לאור העלייה בצריכת השקיות מתכנן המשרד לצאת בשנת 2022 בקמפיין הסברה בהיקף נרחב. הקמפיין יהיה לציבור הרחב ולקהלי יעד בחברה הערבית ובמגזר החרדי על מנת להביא לירידה בצריכת השקיות.
- בבחינת צריכת שקיות הנשיאה החד פעמיות כפי שדווחו על ידי הקמעונאים הגדולים והערכות שנעשו במשרד בנוגע לצריכת השקיות בחנויות הקמעונאיות שאינן מדווחות למשרד, אנו רואים כי הגידול במספר השקיות הנשיאה החד פעמיות לנפש הוא פחות מ-2% משנת 2017 שאז מספר השקיות לנפש עמד על 171 שקיות ועד לשנת 2021 בה מספר השקיות לנפש עומד על סך של 174 שקיות

נתוני רכש שקיות חד פעמיות:

מגמת הצמצום בהיקף צריכת השקיות מודגמת גם על ידי נתוני רכישת השקיות על ידי הקמעונאים הגדולים כפי שדווח על ידם למשרד להגנת הסביבה. להלן איור מספר 3 ובו מספר השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים על פי הדיווחים בשנים 2016 עד 2021 ושיעור השינוי:



ניתן לראות כי בשנה הראשונה ליישום החוק חלה ההפחתה הגדולה ביותר (71% ביחס לשנת הבסיס) במספר השקיות שהקמעונאים רכשו. במהלך השנים הבאות חלה עלייה הדרגתית, כאשר בשנת 2020 חלה העלייה הגדולה ביותר ברכש השקיות כך שאחוז ההפחתה עמד על 56% בלבד לעומת שנת הבסיס (כנראה בשל מגפת הקורונה והסגרים שהשפיעו על היקף צריכת המזון והגיזול בשימוש במוצרים חד פעמיים על פני מוצרים רב פעמיים). יחד עם זאת, בשנת 2021 רכש השקיות שב לרמה שלפני פרוץ המגפה.

במונחי משקל הפלסטיק - בשנת 2021 הקמעונאים רכשו 5,231 טון שקיות לעומת 9,650 טון שקיות שנרכשו בשנת 2016. משקל השקיות הממוצע גדל מ- 5.5 גרם בשנת 2016 ל- 8.2 גרם בשנת 2021 ועדיין מודגם חיסכון בכמות צריכת הפלסטיק הדרושה בייצור שקיות הנשיאה החד פעמיות של 4,419 טון.

פערים בין מספר שקיות שנרכשו לבין מספר שקיות שנמכרו

בבקורות על הדיווחים נמצא פער בין מספר השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים לבין מספר השקיות שנמכרו על ידם לצרכנים (ראו להלן טבלה מספר 2). החשש הוא כי בהעדר אסמכתאות מבססות לפער זה, הפער משקף חלוקה בחינם של שקיות חד פעמיות ללקוחות ללא גביית היטל בניגוד לחוק.

לטענת הקמעונאים הפער נובע מתנועות במלאי המשקפות את השימוש העצמי בשקיות, את הפחת/בלאי ואת יתרת השקיות שנרכשו ביתר ונשארו במלאי לשנה הבאה.

ביום 18 ביולי 2019 הוציא המנהל מכוח החוק 20 דרישות תשלום לקמעונאים הגדולים בגין פער לא מוסבר בין נתוני רכש השקיות לבין נתוני המכר שדווחו בדוח השנתי לשנת 2018.

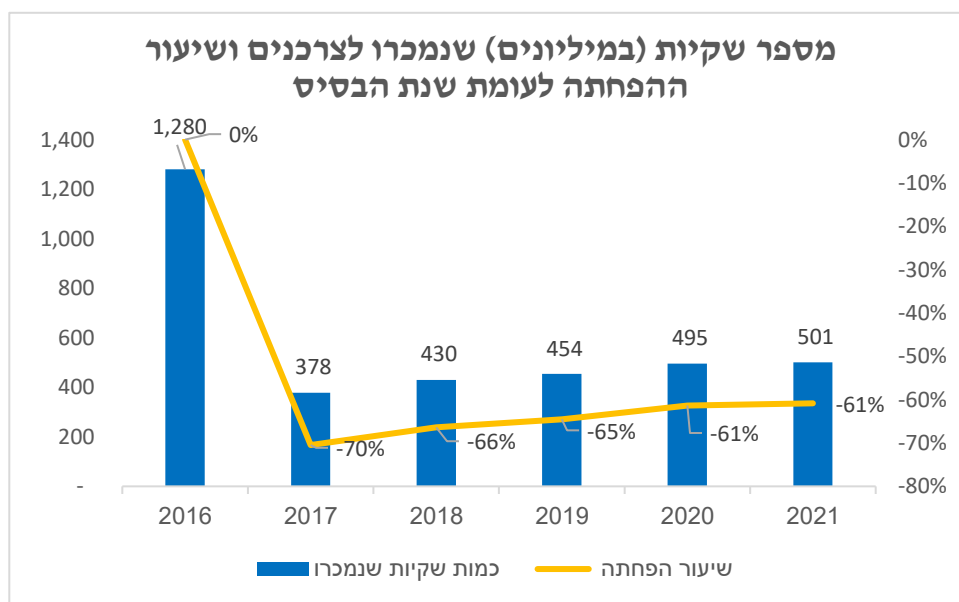
ביום 21 באפריל 2021 הועברה לכלל הקמעונאים הבהרה בנושא זה. ההבהרה מפרטת את האסמכתאות שעל הקמעונאים להציג על מנת להסביר את הפער בין נתוני הרכש לבין נתוני המכר אשר מדווחים למשרד.

טבלה מס 2 (הנתונים במיליונים):

שנה	שקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים "רכש"	שקיות שנמכרו על ידי הקמעונאים "מכר"	פער בין רכש השקיות לבין המכר	אחוז המכר מתוך הרכש
2017	512	378	134	74%
2018	561	430	131	77%
2019	606	454	152	75%
2020	772	495	277	64%
2021	638	501	137	79%
			ממוצע	74%

בהנחה שכל הפער מהווה שקיות שאין לשלם בגינן היטל (שקיות לשימוש עצמי, בלאי, פחת, יתרות מלאי המועברות לשנה הבאה), אז ניתן לקבוע כי כמות המכר לשנת הבסיס אינה 1,754 מיליון שקיות שתואמת את כמות הרכש אלא היא 1,280 מיליון שקיות (1,754 מיליון שקיות בניכוי 26%).

במצב כזה שיעור ההפחתה בצריכת השקיות היא כדלקמן:



ב. טיפול בשקיות – חוק האריזות

שקיות הנשיאה החד פעמיות הן גם אריזות שירות על פי הגדרת החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א-2011 (להלן חוק האריזות), יצרני השקיות נדרשים להתקשר עם גוף מוכר לאריזות, לשלם דמי טיפול עבור מימון האיסוף והמחזור של פסולת השקיות ולעמוד ביעדי המחזור המחייבים בחוק האריזות. הציבור נקרא להשליך את פסולת השקיות בגמר השימוש בהן, לפח הכתום. פסולת האריזות מתמיינת בתחנות מעבר ממינות ייעודיות. פסולת השקיות מופרדות מיתר פסולת האריזות בעזרת "שואב שקיות".

שקיות אילו מועברות למחזור בארץ או בחו"ל ויכולות לשמש, בין היתר, בייצור כבלים לתקשורת ויריעות פלסטיק לתעשיית הבניה.

ג. הצעת חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות התשפ"ב-2020

בשנת 2022 הוגשו על שולחן הממשלה שתי הצעות חוק פרטיות לתיקון חוק השקיות. האחת, הצעת חוק של חה"כ יוראי להב הרצנו ואחרים והשנייה של חה"כ מיכל רוזין ואחרים. ביום 2 ביוני 2022 הממשלה החליטה לתמוך

בקריאה הטרומית בהצעת חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות (תיקון – היטל על שקיות נשיאה חד פעמיות), התשפ"ב-2022 של חה"כ יוראי להב הרצנו ואחרים בכפוף לתנאים ולתמוך בהצעת החוק של חה"כ מיכל רוזין בתנאי שנוסחה יותאם לנוסח הצעת החוק של חה"כ הרצנו.

להלן הצעת החוק שאושרה בתנאים ועברה בקריאה טרומית:

הרחבת איסור מכירה בחינם של שקיות נשיאה חד פעמיות בעובי של 20-50 מיקרון על כלל העוסקים בישראל. סכום המכר של שקית נשיאה חד פעמית לא יפחת מגובה ההיטל. הסכום שייגבה על ידי העוסקים בגין מכר השקיות לא ייחשב היטל ויועבר לקופת בית העסק.

1. לעוסקים שאינם קמעונאים גדולים לא תהיה חובת דיווח למשרד ולא יוטל עליהם עיצום כספי.
2. סכום ההיטל שהשר להגנת הסביבה יכול לקבוע על פי סעיף 5(ב) לחוק יעלה עד לסך של 1 ₪.

רו"ח אוראל סדס
אגף אחריות יצרן מורחבת