



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מיחזור מכלי משקה בישראל – המצב החוקי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נעמי מי-עמי, חוקרת

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ב באייר תשס"ז

30 באפריל 2007

1. תמצית

מסמך זה, אשר נכתב לבקשתה של חברת הכנסת אסתר רינה טרטרמן, עוסק במיחזור מכלי משקה מכוח **חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999**, אשר נכנס לתוקף בשנת 2001.

ההסדר הקיים בחוק – שימוש בדמי פיקדון כדי לעודד מיחזור פסולת מוצקה ולהפחית את זיהום הסביבה – מצוי בחוקי מדינות רבות, ובחלקן אף מביא לשיעורים גבוהים של איסוף מכלי משקה: מעל ל-80% מהמכלים אשר החוק חל עליהם.¹

במסמך מוצגים עיקרי החוק הקיים בישראל, התועלת ממנו למשק ולאיכות הסביבה וכן הקשיים שהתגלו ביישומו.

לבסוף מוצגת הצעת חוק ממשלתית חדשה, **הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3)**, **התשס"ז-2007**, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 2007 ונועדה לפתור את הבעיות שהתעוררו בעקבות החוק המקורי. הצעת החוק הועברה לוועדת הכלכלה של הכנסת להכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

2. חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999

חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק הפיקדון), התקבל בכנסת באפריל 1999 ונכנס לתוקף ב-1 באוקטובר 2001. החוק חל על כל מכל משקה העשוי פלסטיק, זכוכית או מתכת שמיוצר בישראל, מיובא לישראל או משווק בישראל, שנפחו גדול מ-0.1 ליטר וקטן מ-1.5 ליטר. החוק לא כולל אריזות חלב ומוצריו ושקיות או מכלים העשויים נייר או קרטון.

על-פי חוק הפיקדון, יצרני המשקאות, היבואנים והעסקים שבהם נמכרים משקאות נדרשים לגבות דמי פיקדון בסכום של 25 אגורות על כל מכל משקה מלא שמכרו. במקביל מחויבים היצרנים, היבואנים ורשתות השיווק לקבל מהצרכנים מכלי משקה ריקים, ותמורתם להעביר להם את דמי הפיקדון ששולמו עליהם.

סעיף 21 לחוק הפיקדון קובע כי כל הכספים המגיעים על-פי החוק לקרן לשמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה² (קנסות והפרשי פיקדונות) מיועדים לעידוד המיחזור של מכלי משקה ולכל מטרה אחרת שתקדם את ביצוע החוק או את אכיפתו. הכספים ייכנסו לחשבון מיוחד בקרן, ולכל שימוש בכסף נדרש אישור של הנהלת הקרן ושל ועדת הכלכלה של הכנסת.

¹ למשל במדינת מישיגן בארצות-הברית שיעור מיחזור מכלי המשקה הוא 95%. ראו אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il>, שבו נתונים על שיעור המיחזור בכמה מדינות בארצות-הברית, וכן השוואה בין מדינות בארצות-הברית שיש בהן חוק פיקדון לבין מדינות שאין בהן חוק פיקדון. ראו גם "פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004.

² חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, סעיף 10: קרן לשמירת ניקיון.



המטרות העיקריות של החוק:³

- ניקיון שטחי ציבור;
- הגברת מודעות הציבור לנושאי הגנת הסביבה;
- הקטנת כמות הפסולת המוטמנת באתרי הטמנה;
- חיסכון בהוצאות הטיפול האלטרנטיבי במכלים;
- חיסכון באנרגיה;
- השפעות חיוביות על הסביבה מעצם השימוש בחומרים ממוחזרים;
- הקטנת זיהומים בתהליך הייצור של המכלים או בתהליך הייצור של חומרי הגלם;
- יצירת מקומות עבודה חדשים.⁴

בהתאם להוראות החוק הקימו יצרני המשקאות העיקריים בישראל את תאגיד המיחזור "אל"ה" (איסוף למען הסביבה), ועליו מוטלת החובה לאסוף את מכלי המשקה הריקים שהעסקים המשתמשים בשירותיו גבו בגינם דמי פיקדון. בתקנות נקבע⁵ יעד איסוף של 50% לשנת 2001, והוא גדל בהדרגה, עד ליעד של 85% משנת 2006 ואילך. בשנים שאחרי כניסת חוק הפיקדון לתוקף והתקנת התקנות ב-2001, ביקש התאגיד להקטין את היעדים וקיבל לכך את אישור הכנסת לגבי חלק מהתקופה.

התאגיד אוסף את המכלים בכמה שיטות: איסוף ידני על-ידי אספנים פרטיים; איסוף אוטומטי באמצעות מכונות; איסוף בתחנות אזוריות; איסוף ברשתות השיווק; איסוף בגופים המתקשרים ישירות עם התאגיד (בתי-מלון ואחרים).

מחקר שנערך בשנת 2004 על-ידי חברת "פארטו הנדסה בע"מ" עבור מכון ירושלים לחקר ישראל, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר,⁶ העלה כי בחוק הקיים יש כמה בעיות, המונעות את השגת היעדים שלשמשם נחקק, ובהן:

- **מעורבות מעטה של הציבור:**⁷ בשל המנגנון שנקבע בחוק, בפועל רוב המכלים נאספים על-ידי אספנים, והציבור שקונה את מכלי המשקה אינו מקבל את דמי הפיקדון בחזרה. משום כך, הציבור רואה בחוק מעין מס על מכלי משקה. למעורבות המעטה של הציבור שתי סיבות עיקריות. קודם כול, החזרת המכלים כרוכה בחוסר נוחות ובקשיים: במקרים רבים אי-אפשר להחזיר את מכלי המשקה הריקים במקום שבו נרכשו; נוסף על כך, בסניפים רבים של רשתות

³ אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il>, תאריך כניסה – 17 באפריל 2007. וכן "פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004.

⁴ מחקרים שנעשו בארצות-הברית הוכיחו שהמיחזור הוסיף אלפי מקומות עבודה במדינות שבהן בוצע. גם בארץ נוספו מקומות עבודה בעקבות חוק הפיקדון, ראו "פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004.

⁵ תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א-2001.

⁶ "פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004.

⁷ "פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004. ראו גם מאמרה של רינת צפיר, "מי בכלל מחזיר בקבוקים לסופר?" הארץ, 14 ביוני 2006, ומאמרה של אתי אפללו, "הצילו את הפיקדון", הארץ, 13 בספטמבר 2006.



השיווק ובחנויות רבות שבהם הדבר אפשרי, אין מכוונות אוטומטיות להחזרת מכלי המשקה, ותהליך ההחזרה והזיכוי מייגע; גם המכוונות עצמן אטיות ויקרות לתפעול. ואולם הסיבה העיקרית היא **חוסר מודעות מספקת של הציבור בישראל לחשיבותה של הגנת הסביבה**.⁸

- **החוק קובע זרישות רק בנוגע לכמחצית מהמכלים הנמכרים בארץ** – כ-500 מיליון מכלי משקה מתוך מיליארד המכלים הנמכרים בישראל בכל שנה. כאמור, מכלי המשקה הגדולים, שנפחם 1.5 ליטר או יותר, אינם כלולים בהוראות החוק.

- **בעיות הקשורות לתאגיד המיחזור:** התאגיד שהוקם בעקבות החוק הוא מונופול, ולפיכך לא נוצרה תחרות בתחום המיחזור. לעומת זאת, יש לתאגיד עמדת לחץ מול המדינה, משום שהוא מונופול. יעדי האיסוף לא נקבעו בחוק אלא בתקנות.⁹ היעדים לא נומקו, ולכן יש לגביהם ויכוח מתמיד בין התאגיד למדינה.¹⁰ ואכן לגבי חלק מהשנים התאגיד הצליח להקטין את שיעור האיסוף הנדרש ממנו. נוסף על כך, בשל עלויות התפעול, שיעור איסוף גבוה מ-72% יביא את התאגיד לגירעון. המשמעות היא שבניגוד לכוונת המחוקק המקורית, התאגיד לא יחתור להשיג את יעדי האיסוף בחוק המקורי (85% משנת 2006 ואילך). בחוק הקיים יעד האיסוף של תאגיד המיחזור הוא יעד שנתי, והדבר יוצר עיוותים הנוגדים את כוונת המחוקק.¹¹

- **אין די מתקנים לאיסוף מכלי משקה:** כ-100 מתקנים בלבד בכל הארץ;

- **היצרנים והיבואנים של המשקאות, שמכליהם מזהמים את הסביבה,** אינם נושאים בהוצאות הנגרמות מהזיהום. רוב העלות מוטלת על הצרכנים, בניגוד לעקרון הגנת הסביבה "המזהם משלם".

- **בעיות של עבירות מס והלבנת הון:** מנגנון המיחזור שנקבע בחוק אפשר למעוטי יכולת ולאספנים פרטיים אחרים ליהנות מההכנסות מהחזרת המכלים בלי לשלם מסים, ופתח פתח להלבנת כספים של עבריינים.

3. נתונים על איסוף מכלי משקה

- עד סוף פברואר 2007 נאספו על-פי חוק הפיקדון כ-1.588 מיליארד מכלי משקה בסך הכול.
- בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על איסוף מכלי המשקה שחוק הפיקדון חל עליהם בשנת 2006 ובחודשיים הראשונים של שנת 2007:¹²

⁸ המודעות בישראל לחשיבות הגנת הסביבה נמוכה יחסית ליתר המדינות המפותחות, ובנושאים הקשורים למיחזור ישראל מפגרת בשנים רבות אחרי יתר המדינות המפותחות.

⁹ תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א-2001.

¹⁰ כאמור, הכנסת התבקשה על-ידי התאגיד לתקן את היעדים וכך עשתה.

¹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אומדן עלות תקציבית: הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3) (אי-עמידה ביעדי איסוף ושימוש בכספים המתקבלים בקרו) התשס"ו-2005, כתב עמי צדיק, 12 בדצמבר 2005.

¹² אתר המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il>, תאריך כניסה – 10 באפריל 2007.

שיעור האיסוף	שנאספו מכלים מספר (באלפים)	שנמכרו מכלים מספר (באלפים)	
75.45%	29,000	38,700	ינואר 2006
76.35%	25,960	34,000	פברואר
60.85%	29,800	48,970	מרס
56.98%	26,750	46,950	אפריל
66.16%	34,500	52,950	מאי
66.73%	34,700	52,000	יוני
65.82%	36,100	54,850	יולי
64.84%	39,780	61,350	אוגוסט
66.05%	34,150	52,500	ספטמבר
72.77%	35,000	48,100	אוקטובר
70.95%	30,400	42,850	נובמבר
49.64%	20,500	41,300	דצמבר
65.59%	376,840	574,520	סה"כ בשנת 2006
80.75%	32,300	40,000	ינואר 2007
68.57%	24,000	35,000	פברואר

מהטבלה עולה כי בשנת 2006 לא הושגו יעדי האיסוף שנקבעו בתקנות – 85%.



4. הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3), התשס"ז-2007¹³

הצעת החוק הממשלתית, שיזם המשרד להגנת הסביבה, עברה בקריאה ראשונה בכנסת ב-12 במרס 2007, והועברה לוועדת הכלכלה להכנתה לקריאה שנייה ושלישית. ההצעה נועדה לשפר את תהליך יישום חוק הפיקדון, לאחר שהתברר כי יש בעיות רבות בחוק המקורי מ-1999 (ראו לעיל). בהצעה שני תיקונים עיקריים לחוק הפיקדון:

1. **החלת הוראות החוק על כלל מכלי המשקה ולא רק על מכלים שנפחם עד 1.5 ליטר (לא כולל).** לשם כך הורחבה הגדרת נפח המכל שעליו חל החוק עד ל-5 ליטר (כולל).

מטרת תיקון זה היא להגדיל את מספר מכלי המשקה הממוחזרים, וכך להגדיל את ההשפעות החיוביות של המיחזור על המשק ועל איכות הסביבה, ולהשיג כמה מהמטרות העיקריות של חוק הפיקדון: ניקיון שטחי ציבור (בקבוקים רבים שמושלכים היום ברשות הרבים ייאספו למיחזור) והקטנת נפח הפסולת המושלכת לאתרי הטמנה.

2. **הטלת אחריות ישירה על יצרנים ויבואנים** של מכלי משקה לאסוף ולמחזר מכלי משקה ריקים, תוך קביעת יעדים כמותיים לכך, וצמצום האחריות המוטלת כיום על תאגיד המיחזור.

הטלת אחריות ישירה על היצרנים והיבואנים תוביל להגברת התחרות בשוק האיסוף והמיחזור של מכלי המשקה, לשיפור מערך האיסוף וליעול השירות לציבור המבקש להחזיר מכלי משקה ריקים. מטרת התיקון גם לחלק באופן מאוזן יותר את הנטל הכרוך ביישום הוראות החוק בין היצרנים והיבואנים של מכלי המשקה לבין בתי-העסק והצרכנים. חלוקת האחריות והנטל באופן זה תתרום ליישום העיקרון "המזהם משלם".

בהקשר זה יצוין כי בינואר 2007 התקבל בכנסת חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007, המבוסס גם הוא על עקרון אחריות היצרן, ובו דרישה מיצרנים ומיבואנים לעמוד ביעדים לסילוק ולמיחזור של צמיגים והטלת סנקציות כספיות על אי-עמידה ביעדים אלה.

בהצעת חוק הפיקדון מוצע לקבוע יעדי איסוף רב-שנתיים נוסף על היעדים השנתיים, כדי לאפשר ליצרנים וליבואנים גמישות באיסוף המכלים. יצרן או יבואן שלא יעמוד ביעדי האיסוף השנתיים ישלם לקרן לשמירת הניקיון את דמי הפיקדון עבור כל מכל שלא נאסף. **אי-עמידה ביעדי האיסוף הרב-שנתיים תגרור סנקציה של תשלום דמי פיקדון כפולים.** מוצע כי יעדי האיסוף הרב-שנתיים ייקבעו לתקופות של שלוש שנים. כן מוצע לקבוע את יעדי המיחזור של מכלי המשקה בחוק – כאמור, עד עתה הם נקבעו רק בתקנות.

הצעת החוק מבקשת לבטל את המונופול של תאגיד המיחזור הקיים אל"ה וקובעת כללים שלפיהם יכיר השר להגנת הסביבה בתאגידי מיחזור שיוקמו. בכך שואפת הצעת החוק לפתור את הבעיות שנוצרו בשל קיומו של תאגיד מחזור אחד עד היום.

¹³ הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3), התשס"ז-2007 רשומות, הצעות חוק, חוברת מ/285, 7 במרס 2007, עמ' 266-274.

5. מקורות

דוחות

"פארטו הנדסה בע"מ", דוח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון, מוגש למכון ירושלים לחקר ישראל, יולי 2004.

חקיקה

חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט–1999.
תקנות הפיקדון על מכלי משקה, התשס"א–2001.
חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד–1984.
הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3), התשס"ז–2007 רשומות, הצעות חוק, חוברת מ/285, 7 במרס 2007, עמ' 266-274.

מסמכי כנסת

פרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת מיום 12 במרס 2007 – הצבעה בקריאה ראשונה על הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3), התשס"ז–2004.
פרוטוקול מס' 469 מישיבת ועדת הכלכלה, 20 ביולי 2005.
פרוטוקול מס' 492 מישיבת ועדת הכלכלה, 16 באוגוסט 2005.
פרוטוקול מס' 525 מישיבת ועדת הכלכלה, 21 בנובמבר 2005.
מרכז המחקר ומידע של הכנסת, אומדן עלות תקציבית: הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3) (אי-עמידה ביעדי איסוף ושימוש בכספים המתקבלים בקרן התשס"ו-2005), כתב עמי צדיק, 12 בדצמבר 2005.
מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיחזור נייר: סקירה השוואתית, כתבה נעמי מי-עמי, מרס 2007.

עיתונות

אתי אפללו, "הצילו את הפיקדון", הארץ, 13 בספטמבר 2006.
רינת צפריר, "מי בכלל מחזיר בקבוקים לסופר?", הארץ, 14 ביוני 2006.

שיחת טלפון

יואב גואל, האחראי על חוק הפיקדון במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 23 באפריל 2007.

אתרי אינטרנט

אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, <http://www.sviva.gov.il>

