



# ההיערכות להחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים

כתיבה: ד"ר אילה אליהו | אישור: שירי ספקטור בן-ארי

תאריך: י"א בכסלו תשפ"ב, 15 בנובמבר 2021

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

## תוכן עניינים

---

1.....	תמצית.....	1
4.....	1. רקע – חוק הפיקדון על מכלי משקה והחלתו על מכלי המשקה הגדולים.....	1
8.....	2. סוגיות בהיערכות המשק להחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.....	2
9.....	2.1 המשרד והגופים המעורבים ביישום החוק – יצרנים, יבואנים ותאגידי איסוף.....	2.1
10.....	2.2 יישום החוק – כיצד תתבצע החזרת מכלי המשקה הגדולים תמורת פיקדון.....	2.2
14.....	2.3 עידוד הציבור להחזיר מכלי משקה תמורת פיקדון.....	2.3
15.....	2.4 ההשפעה של הרחבת חובת הפיקדון על איסוף הפסולת ברשויות המקומיות.....	2.4
17.....	2.5 מחזור פסולת הפלסטיק.....	2.5
19.....	3. נקודות לדין.....	3

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה של הכנסת לקראת דיון העוסק בהיערכות המשרד להגנת הסביבה וגורמים נוספים להחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, שתיכנס לתוקף ב-1 בדצמבר 2021. המסמך אינו מתמקד בסיבות להחלטה להחיל את חובת הפיקדון אלא בוחן את היערכות הגופים הרלוונטיים בעקבותיה.

חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, חל כיום על מכלי משקה קטנים ומחייב את איסופם ומחזורם ואת החזרת דמי הפיקדון ששולמו בעבורם. על פי תיקון לחוק משנת 2010, משנת 2016 יש לאסוף מכלי משקה גדולים, אך אם שיעור איסופם לא יגיע ל-55% בשנה כלשהי, על השר להגנת הסביבה להחיל את חובת הפיקדון גם עליהם. על פי הנתונים על שנת 2016, היצרנים והיבואנים לא עמדו ביעד האיסוף של מכלי המשקה הגדולים. השר דאז אלקין החליט לדחות את מועד החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים ולהטיל קנס של 48 מיליון ש"ח על חברות המשקאות. **באוקטובר 2020 הודיעה השרה דאז גמליאל על החלת חובת הפיקדון גם על מכלי משקה גדולים, עם תקופת היערכות של כשנה לצורך מתן זמן התארגנות למשק, שבמהלכו ניתן יהיה לבחון תיקוני חקיקה לחוק הפיקדון, לקבוע את תדירות האיסוף של מכלי המשקה מהקמעונאים, להיערך לפריסת מכונות אוטומטיות לקליטת מכלי המשקה ולשפר את פתרונות הקצה עבור הצרכן.** כמו כן, לפי המשרד להגנת הסביבה ראוי לבחון הגדלה של יעדי האיסוף והמחזור וכן הגדרה של יעדי איסוף ומחזור נפרדים לחומרים שונים.

במרץ 2021 התפרסם דוח מבקר המדינה בנושא החלת חובת הפיקדון על מכלים גדולים. עיקרי הממצאות המבקר הן: התקנת מכונות אוטומטיות, בחינת הסדרת ההכרה בתאגידי האיסוף, תיקון יעדי האיסוף והמחזור, הגברת ההסברה לציבור, קביעת אומדנים להמרת משקל המכלים למספר יחידות, הקמת מערך דיווח מקוון, גיבוש רגולציה לאכיפת החוק על יבוא מכלים ועידוד המחזור של מכלים בארץ ובחו"ל באופן שיאפשר שימוש בהם כחומרי גלם ליצירת מוצרים חדשים.

מנציגי המשרד להגנת הסביבה נמסר כי המשרד נערך להחלת חובת הפיקדון ומקיים שיח עם הגופים המעורבים בנושא לקראת יישום החוק. **לפי המשרד, אומנם נדרשים תיקוני חקיקה בחוק הפיקדון וביצוע RIA כנדרש, אך אלו אינם תנאים מקדימים להחלת חובת הפיקדון.** משיחות שקיים מרכז המחקר והמידע של הכנסת עם נציגים במשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה, מרכז השלטון המקומי, איגוד רשתות שיווק המזון בבית לשכת המסחר, התאגידיים אל"ה ות.מ.י.ר והמועצה הישראלית לצרכנות, עולות כמה סוגיות לגבי היערכות להחלת חובת הפיקדון.

1. המשרד והגופים המעורבים ביישום החוק: לאחרונה חלו שינויים בהתקשרויות של חלק מהיצרנים והיבואנים עם תאגידי האיסוף, ונראה שמערך האיסוף עומד בפני שינוי. עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים והרחבה ניכרת של חובת הפיקדון **נשאלת השאלה אם רצוי להסדיר מחדש את ההכרה בגופי האיסוף והמחזור.** מצד אחד, הסדרת גופים מוכרים מאפשרת לפקח על גופים אחדים במקום על מאות עסקים, שלהם מחזור כספים גדול. מצד אחר, בשל אי-ההכרה בגופים כאלה יש ליצרנים וליבואנים תמריץ לעמוד בהוראות החוק. יצוין כי בכונת המשרד לפרסם בתקופה הקרובה נוהל דיווח משופר בנושא כלל מכלי המשקה שמחויבים בפיקדון, בכל נפח שהוא.

לפי המשרד, הקמת מערך דיווח מקוון ליצרנים וליבואנים מתעכבת בין השאר בגלל קושי לאפיין את מערך הדיווח הרצוי.

2. יישום החוק – כיצד תתבצע החזרת המכלים תמורת פיקדון:

מכונות אוטומטיות: לפי המשרד, השיטה היעילה ביותר לאיסוף מכלי המשקה הגדולים היא באמצעות מכונות אוטומטיות המוצבות בבתי עסק. להצבת המכונות חשיבות רבה הן להפחתת עלויות התפעול של הקמעונאים, בזכות הפחתת שעות העבודה הנדרשות לטיפול במכלים ומנגנון הדחיסה של פלסטיק ומתכת הקיים בהן, המקטין באופן ניכר את שטחי האחסון הנדרשים בסניף, והן לשיפור פתרון הקצה עבור הצרכנים שעשויה לתרום להגדלת שיעור ההשתתפות בהליך ההפרדה והמחזור. **על פי הערכת חברת פארטו, שנעשתה עבור המשרד להגנת הסביבה, כדי לעמוד במדדי שירות לצרכן לאחר החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, מספר המכונות הנדרש בשוק הוא 2,500–3,000. לפי המשרד, כיום פרוסות בסניפים של בתי עסק 180 מכונות, ו-220 מכונות בדרכן לישראל.** עם זאת יודגש כי **הצבת מכונות אוטומטיות אינה תנאי ליישום החוק.** רכישת המכונות האוטומטיות מעלה כמה סוגיות: צפוי שפריסת המכונות לא תהיה מלאה במועד החלת חובת הפיקדון; המשרד להגנת הסביבה מחכה להתארגנות השוק לפני חלוקת תמיכות להצבת מכונות; גם לאחר שיהיה בישראל מלאי מכונות, פריסתן בפריפריה עלולה להיות לא מספיקה.

קביעת סטנדרטים לתדירות האיסוף של המכלים מבתי העסק: רשתות השיווק ולשכות המסחר פנו אל המשרד בבקשה לקבוע בחוק מועדים לאיסוף המכלים מרשתות השיווק. לפי המשרד, את תדירות האיסוף של המכלים נדרשים לסכם ביניהם בתי העסק והיצרנים והיבואנים. קביעת הוראות בדבר תדירות האיסוף של מכלי המשקה היא בעייתית, מאחר שאין גוף מוכר שאפשר לאכוף עליו את ביצוע הוראות החוק.

קביעת סכום הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים: היצרנים והיבואנים תכננו לתאם ביניהם את סכום הפיקדון, אך הממונה על התחרות לא אישרה זאת מחשש להגבלת התחרות ביניהם ולהעלאתו מעבר למינימום. היצרנים והיבואנים טרם הודיעו מה יהיה גובה הפיקדון אך במשרד סבורים שהוא יהיה זהה לזה של המכלים הקטנים, 30 אגורות.

סימון מכלי המשקה הגדולים בברקוד מיוחד: רצוי שמכלי המשקה הגדולים יסומנו בברקוד חדש, כדי להבחין בין המכלים החדשים, החייבים בפיקדון, ובין המכלים הקיימים במלאי, שלא שולם עבורם פיקדון. המשרד סיכם עם איגוד רשתות שיווק המזון שבחודשיים הראשונים להחלת חובת הפיקדון תהיה הקלה באכיפה על מכירת מכלי משקה לא מסומנים, כדי שרשתות השיווק יוכלו למכור את מלאי מכלי המשקה הקיים.

אכיפת חובת הסימון על מכלי משקה גדולים מיובאים: יש יבואנים של מכלי משקה שאינם מסמנים כראוי את היותם חייבים בפיקדון. בעיה זו עשויה להחריף עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. המשרד להגנת הסביבה מצדד במניעת שחרור סחורה שאינה מסומנת כחוק אך משרד הכלכלה סבור שזו מגבלה שעלולה לייקר את היבוא.

3. עידוד הציבור להחזיר מכלי משקה תמורת פיקדון: המשרד מתכנן לנקוט פעולות הסברה לשיפור היענות הציבור לאיסוף ומחזור ולעידוד מימוש הזכות לקבל החזר פיקדון. יצוין כי במועד קיום הדיון בוועדה, שבועיים לפני החלת

חובת הפיקדון, מהלך ההסברה טרם החל. כמו כן, המשרד פועל לקידום מכרז לקבלת שירותי הקמה וניהול של מערך לפניות ציבור בשיתוף המועצה הישראלית לצרכנות.

4. ההשפעה של הרחבת חובת הפיקדון על מערך איסוף הפסולת ברשויות המקומיות: על פי נתוני חברת פארטו, בשנת 2017 (טרם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים) נאספו 57% מהמכלים הגדולים. מכלל המכלים הגדולים שנאספו, כ-42% מהמכלים הגיעו מהמחזוריות, כ-53% מהמכלים הגיעו מתחנות המעבר (כלומר הושלכו לפח הירוק – זרם הפסולת הכללי, עברו לתחנת המעבר ונאספו על ידי תאגידי האיסוף), וכ-4% הגיעו דרך הפחים הכתומים (על פי חוק האריזות). על פי הערכת חברת פארטו, עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים ייאספו 71% מהבקבוקים במהלך של החזר פיקדון, ו-29% לא ייאספו (רובם המוחלט יושלכו לפח הירוק). בתקופת הביניים ובשלבם הראשונים להחלת חובת הפיקדון סביר ששיעור גבוה יותר של מכלים לא יוחזרו אל בתי העסק אלא יושלכו אל הפחים הירוקים או הכתומים. במקרה כזה, נפח הפסולת בפחים יגדל, ושירותי הפינוי עלולים להיפגע ולהתייקר. כמו כן, עלולות להתגבר תופעות של חיטוט בפחים לשליפת המכלים. לפי המשרד, מתוכנן סילוק הדרגתי של המחזוריות, בתיאום עם הרשויות המקומיות. יש רשויות מקומות שכבר החלו בפינוי המחזוריות, לעיתים תוך פגיעה בזמינות הפתרונות לתושבים להשלכת המכלים הגדולים. המשרד המליץ להשאיר את המחזוריות ברשויות המקומיות שיבחרו בכך ברבעון הראשון של 2022. תאגיד ת.מ.י.ר והמשרד מציעים את הפחים הכתומים כפתרון מסוים להשלכת המכלים הגדולים בחודשים הראשונים של החלת חובת הפיקדון.

5. מחזור פסולת הפלסטיק: רוב מכלי המשקה הגדולים בישראל עשויים פלסטיק. בישראל פועלים כ-20 מפעלים שמטפלים בפסולת הפלסטיק בשלבים שונים של התהליך. האתגרים העומדים בפני שוק המחזור בישראל הם הצורך במפעלים בקיבולת הולמת לקליטת כמות הפלסטיק הממוחזרת, הצורך באספקת חומר גלם למחזור באיכות גבוהה, הצורך בפיתוח שוק מקומי לחומרי הגלם הממוחזרים וכדאיות כלכלית מועטה של שימוש בחומר הממוחזר. המשרד מתכנן לתמוך במחזור פלסטיק כחלק מתמיכה בתעשיית המחזור.

לגבי יצוא ויבוא של מגוון סוגים של פסולת פלסטיק, ובהם פסולת של מכלי משקה מסוג pet, היצרנים והיבואנים יידרשו מעתה לקבל לכך רישיון ממינהל תעשיות במשרד הכלכלה והתעשייה. משרד הכלכלה טרם גיבש נוהל ליצואנים שיאפשר לו לפקח על הגעת פסולת הפלסטיק ליעדה. על פי המשרד, הנושא נמצא בבדיקה ומדיניות תגובש בחודש הקרוב.

חוק הפיקדון על מכלי משקה חל כיום על מכלי משקה קטנים, ומחייב את איסופם ומחזורם ואת החזרת דמי הפיקדון עבורם

על פי החוק, יש לאסוף בכל שנה לפחות 55% ממכלי המשקה הגדולים, ללא חובת פיקדון. אם יעד האיסוף לא ממומש בשנה כלשהי, על השר להגנת הסביבה להחיל את חובת הפיקדון גם עליהם

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה של הכנסת לקראת דיון העוסק בהיערכות המשרד להגנת הסביבה וגורמים נוספים להחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, שייכנס לתוקף ב-1 בדצמבר 2021. במסמך יוצגו חוק הפיקדון על מכלי משקה והרקע להחלתו על מכלי המשקה הגדולים, ותואר היערכות המשרד להגנת הסביבה והיערכותם של גורמים נוספים להחלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים.

## 1. רקע - חוק הפיקדון על מכלי משקה והחלתו על מכלי המשקה הגדולים

חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999<sup>1</sup> (להלן: חוק הפיקדון), מטיל על יצרנים ויבואנים של מכלי משקה (עד לאחרונה, מכלים שנפחם עד 1.5 ליטר) חובת החזר הפיקדון של 30 אגורות שנגבה בעת רכישת המשקאות על כל מכל שמוחזר להם, כדי לעודד את האיסוף והמחזור של מכלים אלו. כמו כן, החוק מחייב את היצרנים והיבואנים של מכלי משקה קטנים (שנפחם קטן מ-1.5 ליטר) לאסוף שיעור מסוים (שיעור איסוף של לפחות 77% בממוצע בכל תקופה של שנתיים, ושיעור איסוף של 73% לפחות בכל שנה) מכלל מכלי המשקה ששיווקו ולמחזר לפחות 90% ממה שאספו. **בשנת 2018 שווקו 1,096,096,123 מכלי משקה קטנים, ומתוכם נאספו 853,430,265 מכלים, שהם כ-78%.**<sup>2</sup>

בתיקון לחוק הפיקדון משנת 2010 נקבע שמשנת 2016 ואילך<sup>3</sup> על יצרנים ויבואנים לאסוף מכלי משקה גדולים (מעל 1.5 ליטר) בשיעור של 55% לפחות מכלל מכלי המשקה הגדולים שהם משווקים בכל שנה ולמחזר 90% לפחות ממכלי המשקה הגדולים שאספו, בלי שתהיה חובת פיקדון על מכלי המשקה הגדולים. על פי התיקון לחוק, אם שיעור האיסוף לא יגיע ל-55% בשנה כלשהי, על השר להגנת הסביבה להחיל את חובת הפיקדון גם על מכלי המשקה הגדולים, ויעדי האיסוף יעלו בהמשך בהדרגה: בשנתיים הראשונות - 68% בממוצע; ובשנים השלישית והרביעית - 73% בממוצע. עם זאת, אם שיעור האיסוף השנתי משנת 2016 ואילך יהיה בין 47% ל-55%, השר יהיה רשאי לדחות את מועד התחולה של חובת הפיקדון על המכלים הגדולים.<sup>4</sup>

כאמור, שנת 2016 היתה השנה הראשונה שבה נדרשו היצרנים והיבואנים לעמוד ביעדי איסוף של מכלי המשקה הגדולים. היצרנים והיבואנים מחויבים על פי חוק הפיקדון להעביר דיווחים למשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד), והם עשו זאת באמצעות תאגיד אל"ה, שעומו התקשרו

<sup>1</sup> חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999.

<sup>2</sup> פרופ' דורון לביא, רועי ציגלמן, חוות דעת כלכלית בנושא הרחבת ויישום חוק הפיקדון, קבוצת פארטו, מוגש למשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2020.

<sup>3</sup> התיקון לחוק הפיקדון מ-2010 קבע שהחובה לאסוף ולמחזר מכלי משקה גדולים תהיה החל מ-2014, אך בחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, המועד תוקן שוב ונקבע ל-2016. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 51.

<sup>4</sup> חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999.

על פי הנתונים לשנת  
2016, היצרנים  
והיבואנים לא עמדו  
ביעד האיסוף של  
מכלי המשקה  
הגדולים

ארבע חברות המשקאות הגדולות, המשווקות את רוב מכלי המשקה הגדולים בארץ, ותאגידי איסוף נוספים. במאי 2018, לאחר שהדוח של תאגיד אל"ה נבדק על ידי רואה חשבון חיצוני, הודיע השר להגנת הסביבה דאז זאב אלקין כי על פי הנתונים שהתקבלו, מתוך 752,686,180 מכלי המשקה הגדולים ששווקו ב-2016, נאספו ומוחזרו 387,358,949 מכלים, כך ששיעור האיסוף הגיע ל-51.46% – כלומר, היצרנים והיבואנים לא עמדו ביעד האיסוף של מכלי המשקה (55%).

במקביל, בשנת 2018 הוצגו הנתונים על איסוף מכלי המשקה הגדולים, שעליהם כאמור לא חלה חובת פיקדון, לשנת 2017: שווקו 734,236,504 מכלי משקה גדולים, ונאספו 419,763,009 מכלים, כלומר שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים הגיע ל-57.5%<sup>5</sup>.

**השר אלקין החליט לדחות את מועד הטלת הפיקדון על המכלים הגדולים ולהטיל קנס של 48 מיליון ש"ח על חברות המשקאות.** חברות המשקאות ערערו על הקנס לבית המשפט השלום, אך לאחר פסיקתו ולאחר ערעור נוסף של החברות קבע בית המשפט המחוזי ב-27 ביולי 2021 שהקנס תקף ויש לשלמו.<sup>6</sup>

**בספטמבר 2018 פורסמה טיוטת צו הפיקדון על מכלי משקה** (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים) להערות הציבור, ואושרה על ידי משרד המשפטים. **בטיטת הצו הוצע לדחות את מועד החלת חובת פיקדון על מכלי המשקה הגדולים** מפני שחברות המשקאות עמדו ביעד האיסוף בשנת 2017 (57% איסוף) ומפני שהחלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים דורשת היערכות ואינה אפשרית בתוך 60 יום כפי שנקבע בחוק. **הצו היה טעון אישור של ועדת הכלכלה אך לא הועבר לאישורה בגלל התפזרות הכנסת. בפברואר 2019 עתר ארגון אדם טבע ודין לבג"ץ** בבקשה להוציא צו על תנאי שיחייב את השר להגנת הסביבה להביא לאישור ועדת הכלכלה צו הדוחה את מועד תחולת חוק הפיקדון לפי סעיף 7(ה) לחוק, או לחלופין – יחייב את השר לפרסם לאלתר הודעה בדבר אי-עמידת חברות המשקאות ביעד האיסוף בשנת 2016, אשר תוביל להחלת הוראות חוק הפיקדון גם על מכלי המשקה הגדולים.

<sup>5</sup> המשרד להגנת הסביבה, [השרה להגנת הסביבה גילה גמליאל החליטה: לראשונה בישראל, פיקדון על בקבוקי 1.5 ליטרים; תינתן למשק תקופת היערכות של כשנה להרחבת חוק הפיקדון, תוך התחשבות באתגרי משבר הקורונה](#), 18 באוקטובר 2020; פרופ' דורון לביא, רועי ציגלמן, חוות דעת כלכלית בנושא הרחבת ויישום חוק הפיקדון, קבוצת פארטו, מוגש למשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2020; עו"ד אביגל כספי, הלשכה המשפטית של הכנסת, [הוראות חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999](#), ביחס למכלי משקה גדולים, 28 ביולי 2020.

<sup>6</sup> המשרד להגנת הסביבה, [בית המשפט המחוזי קיבל את עמדת המשרד ופסק כי על יצרנים ויבואנים של מכלי משקה גדולים לשלם את העיצומים הכספיים ודרישות תשלום שהטיל המשרד להגנת הסביבה. בסך כולל של 48 מיליון שקל, בגין אי-עמידה ביעדי האיסוף והמחזור](#), 28 ביולי 2021; רע"א 21223-12-20, [החברה המרכזית להפצת משקאות בע"מ ואח' נ' הממונה על חוק פיקדון מכלי משקה](#), פסק דין, 26 ביולי 2021.

**בית המשפט הוציא צו על תנאי וקבע שיש להגיש תצהיר תשובה** לא יאוחר מ-16 ביוני 2020. מועד זה נדחה בהסכמת הצדדים ל-2 באוגוסט, ולאחר מכן ל-16 בספטמבר 2020.<sup>7</sup>

**באוקטובר 2020 הודיעה השרה להגנת הסביבה דאז גילה גמליאל על החלת חובת הפיקדון גם על מכלי משקה גדולים, וקבעה כי תינתן למשק תקופת היערכות של כשנה. ב-1 בדצמבר 2020 אושר בוועדת הכלכלה צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), תשפ"א-2020,<sup>8</sup> אשר קבע שהוראות חוק הפיקדון יחולו על מכלי משקה גדולים בחלוף שנה, כלומר מ-1 בדצמבר 2021.**

לפי המשרד, ההחלטה על החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים התקבלה בעקבות בחינת חלופות שונות, שעלה ממנה שההחלטה תהיה מועילה מבחינה כלכלית (תביא לחיסכון כספי לצרכנים ולרשויות המקומיות, בצד הגדלת העלות ליצרנים, יבואנים וקמעונאים, וכן לייצור חומר ממוחזר בעל ערך כלכלי ולחיסכון בעלויות ההטמנה של הפסולת), תסייע להגדלת שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים ולהוזלת האיסוף, ותשפר את ניקיון הסביבה. לפי המשרד, **דחיית מועד התחולה נועדה לתת למשק זמן להתארגנות, שבמהלכו ניתן יהיה לבחון תיקוני חקיקה לחוק הפיקדון, לפרסם הוראות ליצרנים וליבואנים לקביעת תדירות האיסוף של מכלי המשקה מהקמעונאים, ולבחון את האפשרות לפרוס מכונות אוטומטיות לקליטת מכלי משקה מסוגים שונים ודחיסתם.**<sup>9</sup> יצוין שכחובת הפיקדון תוחל על מכלי המשקה הגדולים הם יוחרגו מהחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן: חוק האריזות), בדומה למכלי המשקה הקטנים.<sup>10</sup>

**בנובמבר 2020 הגישו איגוד תעשיות המזון בהתאחדות התעשיינים, איגוד רשתות שיווק המזון ו-11 רשתות שיווק גדולות עתירה לבג"ץ** למתן צו על תנאי וצו ביניים נגד החלטת

<sup>7</sup> המשרד להגנת הסביבה, השרה להגנת הסביבה גילה גמליאל החליטה: לראשונה בישראל, פיקדון על בקבוקי 1.5 ליטרים; תינתן למשק תקופת היערכות של כשנה להרחבת חוק הפיקדון, תוך התחשבות באתגרי משבר הקורונה, 18 באוקטובר 2020; פרופ' דורון לביא, רועי ציגלמן, חוות דעת כלכלית בנושא הרחבת ויישום חוק הפיקדון, קבוצת פארטו, מוגש למשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2020; עו"ד אביגל כספי, הלשכה המשפטית של הכנסת, הוראות חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, ביחס למכלי משקה גדולים, 28 ביולי 2020.

<sup>8</sup> צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), תשפ"א-2020.

<sup>9</sup> המשרד להגנת הסביבה, השרה להגנת הסביבה גילה גמליאל החליטה: לראשונה בישראל, פיקדון על בקבוקי 1.5 ליטרים; תינתן למשק תקופת היערכות של כשנה להרחבת חוק הפיקדון, תוך התחשבות באתגרי משבר הקורונה, 18 באוקטובר 2020; המשרד להגנת הסביבה, מרחיבים את חוק הפיקדון, 18 באפריל 2021; המשרד להגנת הסביבה, החלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים, אוקטובר 2020; ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 133, הצעת צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים ריקים), התשפ"א-2020, 1 בדצמבר 2020.

<sup>10</sup> החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011; מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 70-72; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת - פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 10 באוגוסט 2021.

באוקטובר 2020  
הודיעה השרה דאז  
גמליאל על החלת  
חובת הפיקדון גם על  
מכלי משקה גדולים,  
עם תקופת היערכות  
של כשנה

לפי המשרד, דחיית  
מועד התחולה נועדה  
לתת למשק זמן  
התארגנות,  
שבמהלכו ניתן יהיה  
לבחון תיקוני חקיקה  
לחוק הפיקדון, לקבוע  
את תדירות האיסוף  
של מכלי המשקה  
מהקמעונאים, ולבחון  
פריסת מכונות  
אוטומטיות לקליטת  
מכלי משקה  
ודחיסתם



השרה, בטענה שההחלטה אינה בסמכות השרה ושהיא תפגע ברשתות השיווק ובסביבה. **ב-5 ביולי 2021 דחה בג"ץ את העתירה.**<sup>11</sup>

במרץ 2021 התפרסם דוח מבקר המדינה בנושא החלת הפיקדון על מכלים גדולים. עיקרי ההמלצות הן: התקנת מכונות אוטומטיות, בחינת הסדרת ההכרה בתאגידי האיסוף כגופים מוכרים, תיקון יעדי האיסוף והמחזור, הגברת ההסברה לציבור

עוד המליץ מבקר המדינה על קביעת אומדנים להמרת משקל מכלים למספר יחידות, הקמת מערך דיווח מקוון, רגולציה לאכיפת החוק על יבוא מכלים ועידוד המחזור במדרג הגבוה של מכלים הממוחזרים בארץ והמיוצאים לחו"ל

**במרץ 2021 התפרסם דוח מבקר המדינה בנושא החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים.** המבקר ציין שהחלת חובת הפיקדון דורשת היערכות של המשרד וכן של גורמים נוספים: תאגידי האיסוף והמחזור, היצרנים, הקמעונאים ועוד. המשרד מסר למשרד המבקר שהוקם צוות ליישום החוק.<sup>12</sup> להלן עיקרי המלצות המבקר:

- המשרד להגנת הסביבה, תאגידי האיסוף והמחזור, יצרנים, יבואנים וקמעונאים יבחנו התקנת מכונות אוטומטיות לאיסוף מכלי המשקה ולמתן זיכוי למחזירים, בפריסה ארצית רחבה. גורמים אלו גם ישקלו אימוץ של שיטת הסימון והזיהוי של מכלי משקה הנהוגה בגרמניה לשם ייעול תהליכי האיסוף.
- המשרד להגנת הסביבה יבחן את הסדרת ההכרה בתאגידי האיסוף, ויבחן את תיקון השיעורים הנקובים ביעדי האיסוף והמחזור של המכלים הגדולים.
- המשרד, תאגידי האיסוף והמחזור, מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך יגבירו את ההסברה לציבור לשם שיפור היענות הציבור לאיסוף ומחזור, בפרט ברשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ובמוסדות חינוך, במיוחד במגזר הערבי ובמגזר החרדי.
- לצורך קביעת שיעור האיסוף לשנים 2018-2021, שבהן איסוף המכלים הגדולים נעשה וייעשה בעיקר ממחזוריות ומתחנות מעבר, יקבע המשרד את האופן שבו יעריכו את מספר המכלים שנאספו על פי משקל הפלסטיק הכולל, באמצעות קביעת אומדנים בדבר מספר מכלי המשקה הגדולים במחזוריות והמשקל הממוצע של מכל משקה גדול ריק, וינחה את היצרנים והיבואנים בעניין זה.
- המשרד ישלים את הקמת מערך הדיווח המקוון שבאמצעותו יצרנים, יבואנים וחברות האיסוף ידווחו על המכלים ששווקו, נאספו, מוחזרו והוחזרו תמורתם דמי פיקדון.
- המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה ומינהל המכס יפעלו לבדיקת הרגולציה הנדרשת לאכיפת חוק הפיקדון על יבוא מכלי משקה, תוך הפחתת הנטל האסדרתי ובחינת מנגנוני דיווח ובקרה מקוונים.
- המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה יפעלו לעידוד המחזור במדרג הגבוה<sup>13</sup> בישראל ולקיום בקרה על יצוא מכלי משקה למחזור במדינות אחרות, כדי שגם הוא ייעשה באתרים הממוחזרים במדרג הטיפול הגבוה.

לנוכח ההמלצות שלעיל, ולקראת מועד החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגורמים שונים – המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה

<sup>11</sup> בג"ץ 7546/20, ובג"ץ 7744/20, התאחדות התעשיינים ואחרים נ' השרה להגנת הסביבה ואחרים, פסק דין, 5 ביולי 2021.

<sup>12</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 94-95.

<sup>13</sup> כלומר, שבסופו יהפכו מכלי המשקה לחומרי גלם ליצירת מוצרים חדשים, ולא ישמשו להשבה (שריפה להפקת אנרגיה).

והתעשייה, מרכז השלטון המקומי, איגוד רשתות שיווק המזון בבית לשכת המסחר, התאגידים אל"ה ות.מ.י.ר. והמועצה הישראלית לצרכנות – כדי לקבל מידע עדכני על היערכותם להחלת חובת הפיקדון.

## 2. סוגיות בהיערכות המשק להחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים

**לדברי נציגי המשרד להגנת הסביבה, במשרד נערכים להחלת חובת הפיקדון על היבטיו השונים בין השאר באמצעות שיח שוטף עם הגופים המעורבים בתהליך לקראת יישום החוק** – היצרנים והיבואנים, התאחדות התעשיינים, הקמעונאים ולשכות המסחר – לשם מתן סיוע וקיום בקרה על היערכות הגופים. המשרד מקיים שיח עם גופים נוספים, ובהם משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות להגנת הצרכן, המועצה הישראלית לצרכנות, מרכז השלטון המקומי, פורום ה-15, תאגיד אל"ה וחברות איסוף נוספות, תאגיד ת.מ.י.ר. ומפעלים למחזור פלסטיק.<sup>14</sup>

**לפי המשרד, החלת חובת הפיקדון על מכלים גדולים מצריכה תיקוני חקיקה בחוק ואף ביצוע הערכת השפעות רגולציה (RIA) כנדרש. עם זאת, במשרד מדגישים כי אלו אינם תנאים מקדימים להחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים.** במשרד מציינים שעל עצם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים אין צורך בביצוע RIA, שכן צעד זה הוא למעשה יישום של חוק קיים. כמו כן, המשרד מתבסס על חוות דעת כלכלית של חברת פארטו, שקבעה שהחלת חובת הפיקדון היא צעד יעיל מבחינה כלכלית בראייה כלל-משקית.<sup>15</sup>

לפי המשרד, תיקוני חקיקה שייבחנו יהיו בין היתר בנושאים אלה (על חלקם יורחב בהמשך המסמך): הסדרת מעמדם של תאגידי האיסוף כגופים מוכרים; קביעת תדירות האיסוף של המכלים מבתי העסק; התאמת החוק למקובל במדינות האיחוד האירופי – למשל, לפי הדייקטובה האירופית עד סוף שנת 2025 יש להתחיל להשתמש בפלסטיק ממחזור לייצור מכלי משקה מפלסטיק; קביעה שפעולת מחזור היא שימוש במכלי המשקה כחומרי גלם ליצירת מוצרים חדשים, כך שתידרש לגביהם פעולת מחזור ולא השבה (שריפה להפקת אנרגיה); הוראות בתחום האכיפה הן לעניין היבוא והן לעניין הסמכתם של עובדי רשויות מקומיות או "נאמני פיקדון" לאכיפת יישום הוראות החוק.<sup>16</sup> כמו כן, **לפי המשרד להגנת הסביבה, עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים ראוי לבחון את הגדלת השיעורים הנקובים**

<sup>14</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021; המשרד להגנת הסביבה, לקראת כניסת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לתוקף ב-1 בדצמבר 2021, 9 בנובמבר 2021.

<sup>15</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; פרופ' דורון לביא, רועי ציגלמן, חוות דעת כלכלית בנושא הרחבת ויישום חוק הפיקדון, קבוצת פארטו, מוגש למשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2020.

<sup>16</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021.

לפי המשרד, נדרשים  
אומנם תיקוני חקיקה  
בחוק הפיקדון, ויש  
לבצע RIA כנדרש,  
אך אלו אינם תנאים  
מקדימים להחלת  
החוק על מכלי  
המשקה הגדולים

מהמשרד נמסר  
שייבחנו תיקוני  
חקיקה לגבי הסדרת  
מעמד תאגידי  
האיסוף כגופים  
מוכרים, שימוש  
בפלסטיק ממחזור  
לייצור מכלי משקה,  
הגדרת המחזור  
כהפיכת מכלי  
המשקה לחומרי גלם  
ליצירת מוצרים  
חדשים, הוראות  
בתחום האכיפה,  
הגדלת השיעורים  
הנקובים ביעדי  
האיסוף והמחזור  
והגדרת יעדי איסוף  
ומחזור לפי חומרים

**ביעדי האיסוף והמחזור, וכן לבחון הגדרת יעדי איסוף ומחזור נפרדים לחומרים שונים** (פלסטיק, זכוכית ומתכת), כדי לדאוג לאיסוף ומחזור אפקטיביים של מכלי המשקה.<sup>17</sup>

משיחות שקיים מרכז המחקר והמידע של הכנסת עם הגורמים הרלוונטיים עולות כמה סוגיות הקשורות בהיערכות להחלת חובת הפיקדון.

## 2.1 המשרד והגופים המעורבים ביישום החוק – יצרנים, יבואנים ותאגידי איסוף

**לפי חוק הפיקדון, החובות הכלולות בחוק (החזר הפיקדון, איסוף ומחזור מכלי משקה) מוטלות ישירות על היצרנים והיבואנים.** בעבר נקבעו בחוק הפיקדון כללים להכרה בתאגידי מחזור כגוף מוכר, והיצרנים והיבואנים התקשרו עימו לצורך ביצוע הוראות החוק, אולם ב-2010 **בוטלה ההכרה בגוף המוכר וחובותיו הועברו ליצרנים וליבואנים.** עם זאת, היצרנים והיבואנים המשיכו לשתף פעולה עם תאגידי איסוף – עם אל"ה, התאגיד המרכזי שהיה לו הסכם עם ארבע חברות המשקאות הגדולות, ועם תאגידי נוספים כגון אסופתא ורז הנקודה הירוקה. לאחרונה, שתי חברות גדולות (יפאורה ועין גדי, שבבעלותה) עזבו את תאגידי אל"ה, בין השאר על רקע הקנס הגבוה שקיבלו החברות בשל אי-עמידה בחוק הפיקדון, **ונראה שמערך האיסוף עומד בפני שינוי.**<sup>18</sup>

**עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים והרחבת חובת הפיקדון במידה ניכרת, נשאלת השאלה אם רצוי להסדיר מחדש את ההכרה בגופי האיסוף והמחזור.** לפי מבקר המדינה, החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תיצור מנגנון שלו מחזור כספים כולל של כ-600 מיליון ש"ח בשנה, המורכב מדמי פיקדון על מכלים קטנים וגדולים ותוספת לא ידועה של דמי תפעול. מנגנון זה יפעל ללא אסדרה מתאימה וללא פיקוח וסנקציות של המאסדר, ועם מעורבות של בעלי עניין רבים יותר. המבקר ציין שבאירופה לא מתקיימים מנגנוני פיקדון על מכלי משקה ללא הכרה בגופים מוכרים לניהול המנגנון. לאור זאת, **המליץ המבקר למשרד לבחון את הסדרת ההכרה בגופים לצורך זה.**<sup>19</sup> במשרד מציינים שלהיעדרו של גוף מוכר בשוק יש חסרונות ויתרונות. החיסרון בהיעדר גוף מוכר הוא, כדברי המבקר, מחזור הכספים הגדול שאינו מוסדר וחיסרון נוסף הוא הצורך לפקח על מאות עסקים עם כוח אדם מצומצם, שאינו אמור לגדול עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים, וללא מערכות מידע מתקדמות.<sup>20</sup> מנגד עלתה הטענה כי מאחר שאין בשוק זה גוף מוכר היצרנים והיבואנים מחויבים לקבל עליהם

<sup>17</sup> שם.

<sup>18</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 4 בנובמבר 2021.

<sup>19</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, **היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה**, מרס 2021, עמ' 69-70.

<sup>20</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחות, 10 באוגוסט, 4 בנובמבר 2021. אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021, ושיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

לאחרונה חלו שינויים בהתקשרויות של חלק מהיצרנים והיבואנים עם תאגידי האיסוף, ונראה שמערך האיסוף עומד בפני שינוי

עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים והרחבת חובת הפיקדון במידה ניכרת, נשאלת השאלה אם רצוי להסדיר מחדש את ההכרה בגופי האיסוף והמחזור. להסדרת גוף מוכר יש יתרון שמתבטא בפיקוח על גוף אחד במקום על מאות עסקים וכן פיקוח על מחזור כספים גדול, אך יש לכך גם חיסרון, משום שללא גוף מוכר היצרנים והיבואנים עצמם מחויבים לעמוד בהוראות החוק

אחריות אישית על ביצוע הוראות החוק. לפי המשרד, בכל מקרה אין ליצור תלות בין ההכרה בתאגידים כגופים מוכרים לבין יישום החוק.<sup>21</sup> ממנכ"לית תאגיד אל"ה נמסר שהסדרת גוף מוכר לאיסוף ומחזור המכלים היא קריטית ליציבות מערך האיסוף והמחזור של מכלים המוחזרים תמורת פיקדון, כפי שניתן לראות מהמצב בעולם.<sup>22</sup>

**בכוונת המשרד לפרסם בתקופה הקרובה נוהל דיווח משופר על הטיפול בכלל מכלי המשקה בפיקדון, ללא קשר לנפח המכל.**<sup>23</sup> מבקר המדינה המליץ למשרד לתקן את נוהל הדיווח כך שיפורט בו האסמכתאות המינימליות שעל היצרנים והיבואנים לתעד, והמשרד קיבל את ההמלצה.<sup>24</sup> לפי המשרד, **הקמת מערך דיווח מקוון ליצרנים וליבואנים מתעכבת** בין השאר בגלל קושי לאפיין את מערך הדיווח הרצוי, שכן חובת הדיווח על פי החוק מוטלת על היצרנים והיבואנים אך בפועל הדיווחים מועברים על ידי תאגידי האיסוף והמחזור.<sup>25</sup>

## 2.2 יישום החוק – כיצד תבצע החזרת מכלי המשקה הגדולים תמורת פיקדון

**איסוף מכלי המשקה הגדולים – מכונות אוטומטיות:** לפי חוק הפיקדון, בתי עסק מחויבים כיום לקבל מכלי משקה קטנים מהצרכנים ולהחזיר תמורתם את דמי הפיקדון, והיצרנים והיבואנים מחויבים לעמוד ביעדי איסוף ומחזור של מכלי המשקה. **עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, היקף המכלים שיש פוטנציאל שיוחזרו על ידי הצרכנים יגדל מאוד:** מספר מכלי המשקה הקטנים המשווקים בישראל בשנה הוא כמיליארד (ומתוכם נאספו ב-2018 כ-853 מיליון), ומספר מכלי המשקה הגדולים המשווקים בשנה הוא כ-750 מיליון (ומתוכם נאספו ב-2018 כ-474 מיליון). נוסף על כך, מכלי המשקה הקטנים נצרכים בעיקר מחוץ לבית, בבתי עסק ומוסדות שונים, והם המטפלים בהחזרת המכלים תמורת הפיקדון, ואילו כ-90% ממכלי המשקה הגדולים נצרכים בבתי, והצרכנים יצטרכו לטפל בהחזרתם.<sup>26</sup> כמו כן, מטבע הדברים מכלי המשקה הגדולים תופסים נפח גדול יותר מהמכלים הקטנים (חלקם של המכלים הגדולים הוא 75% מנפחי ההטמנה של מכלי משקה הנמכרים בישראל).<sup>27</sup> הדבר ידרוש הגדלה של כוח האדם לטיפול במכלים והקצאת מקומות אחסון למכלים עד לפינוים מבתי העסק.

<sup>21</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021, ושיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

<sup>22</sup> ד"ר אורנית רז, מנכ"לית תאגיד המחזור אל"ה, שיחת טלפון, 9 בנובמבר 2021.

<sup>23</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021.

<sup>24</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, [היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה](#), מרס 2021, עמ' 76.

<sup>25</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021.

<sup>26</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, [היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה](#), מרס 2021, עמ' 81-84.

<sup>27</sup> דורון לביא ורועי ציגלמן, [הכדאיות הכלכלית של הרחבת חוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים – ההשפעה על המשק הישראלי וחלוקת הנטל](#), [אקולוגיה וסביבה](#), 11, 4 (2020), עמ' 41-47.

לפי המשרד להגנת הסביבה, הקמת מערך דיווח מקוון מתעכבת בין השאר בשל קושי לאפיין את מערך הדיווח הרצוי

עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, היקף המכלים שיש פוטנציאל שיוחזרו על ידי הצרכנים יגדל מאוד. לפי המשרד, השיטה היעילה ביותר לאיסוף מכלי המשקה הגדולים היא שימוש במכונות אוטומטיות המוצבות בבתי עסק. אולם, הצבת מכונות אוטומטיות אינה תנאי ליישום החוק

על פי הערכה כלכלית של חברת פארטו עבור המשרד להגנת הסביבה, כדי לעמוד במדדי שירות לצרכן בעקבות החלת החוק על מכלי משקה גדולים, מספר המכונות הנדרש בשוק הוא 2,500-3,000. לפי המשרד, כיום יש 180 מכונות בסניפים, ו-220 מכונות בדרכן לישראל

עולות כמה סוגיות לגבי רכישת המכונות האוטומטיות: צפוי שפריסת המכונות לא תהיה מלאה במועד החלת חובת הפיקדון; לא ברור מיהם הגורמים בשוק שיממנו את רכישת המכונות; המשרד להגנת הסביבה מחכה להתארגנות השוק לפני חלוקת תמיכות; פריסת המכונות בפריפריה עלולה להיות לוקה בחסר

**לפי המשרד, השיטה היעילה ביותר לאיסוף מכלי המשקה הגדולים היא באמצעות מכונות אוטומטיות המוצבות בבתי עסק**, שקולטות את מכלי המשקה, מועכות או גורסות אותם לצמצום הנפח ומחזירות ללקוח זיכוי עבור הפיקדון. בבתי עסק מסוימים יש מכונות כבר כיום, אולם כדי לעמוד בהוראות החוק עם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים יידרשו בתי עסק רבים נוספים להציב בשטחיהם מכונות כאלה. מאחר שמכונות כאלה יביאו לצמצום עלויות התפעול הנובעות מיישום חוק הפיקדון (הפחתת שעות העבודה הנדרשות לטיפול במכלים וצמצום שטחי האחסון הנדרשים בשל דחיסת המכלים), יש ליצרנים, ליבואנים ולקמעונאים, שמחויבים לעמוד ביעדי איסוף ומחזור, אינטרס לייעל את האיסוף באמצעות הצבתן בשטחיהם. כמו כן, צפוי שהצבת המכונות תשפר את פתרונות הקצה עבור הצרכן, והדבר יתרום להגדלת שיעור ההשתתפות של הציבור בהליך האיסוף והמיחזור.<sup>28</sup>

**על פי הערכה כלכלית שקיימה חברת פארטו עבור המשרד להגנת הסביבה, כדי לעמוד במדדי שירות לצרכן בעקבות החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, מספר המכונות הדרוש בשוק הוא 2,500-3,000.**<sup>29</sup>

**עם זאת, לפי המשרד, פריסה בהיקף מסוים של מכונות אוטומטיות אינה תנאי מחייב ליישום החוק.** המשרד אינו מתכנן לקבוע סטנדרטים מחייבים לפריסת המכונות האוטומטיות, שכן הצבתן מותנית בכדאיות הכלכלית שלהן עבור בתי העסק, היצרנים והיבואנים. לפי המשרד, כיום פרוסות בסניפים של בתי עסק 180 מכונות, ו-220 מכונות בדרכן לישראל.<sup>30</sup> בנושא היערכות בתי העסק לרכישת מכונות אוטומטיות עולות כמה סוגיות:<sup>31</sup>

- בתי העסק החלו ברכישת המכונות במועד מאוחר יחסית למועד החלת חובת הפיקדון, בין השאר מתוך ציפייה שמועד זה יידחה (כאמור, איגוד רשתות השיווק ורשתות השיווק הגישו עתירה לבית המשפט בעניין זה, אך העתירה נדחתה ביולי 2021). לפיכך, ובשל משבר השינוע העולמי, צפוי שפריסת המכונות לא תהיה בהיקף מספק במועד החלת חובת הפיקדון.

<sup>28</sup> דורון לביא ורועי ציגלמן, [הכדאיות הכלכלית של הרחבת חוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים – ההשפעה על המשק הישראלי וחלוקת הנטל](#), [אקולוגיה וסביבה](#) 11, 4 (2020), עמ' 41-47.

<sup>29</sup> שם.

<sup>30</sup> דניאלה זגמן, מנהלת תחום פרויקטים לשלטון המקומי, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 15 בנובמבר 2021.

<sup>31</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; נמרוד הגלילי, מנהל תחום איגוד רשתות שיווק המזון, בית לשכת המסחר תל אביב, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; [המשרד להגנת הסביבה, לקראת כניסת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לתוקף ב-1 בדצמבר 2021](#), 9 בנובמבר 2021.

• עלות הרכישה של מכונה אוטומטית היא גבוהה, בין 35,000 ל-350,000 ש"ח.<sup>32</sup> אולם, **לא ברור מיהם הגורמים בשוק – בתי עסק, יצרנים ויבואנים, או תאגידי איסוף ומחזור – שיממנו את רכישת המכונות.**

• הכדאיות הכלכלית של רכישת מכונה אוטומטית עולה כשמדובר בבתי עסק גדולים הממוקמים בריכוזי אוכלוסייה גבוהים. על פי מחקר חברת פארטו, כבר כיום, טרם החלת חובת פיקדון על מכלי המשקה הגדולים, רכישת המכונות בחלק גדול מהסניפים היא כדאית מבחינה כלכלית, והרחבת חובת הפיקדון תגדיל כדאיות זו במידה ניכרת. עם זאת, **כדאיות רכישת המכונות עלולה לרדת לגבי בתי עסק קטנים, ובפרט בפריפריה, ולפיכך איסוף המכלים באזורים אלה עלול להיות לוקה בחסר.** פתרון אפשרי לכך, על פי הדוח של חברת פארטו, הוא סבסוד חלקי של המכונות המוצבות בבתי עסק שבעבורם כדאיות רכישת המכונות מוטלת בספק.<sup>33</sup> הנהלת הקרן לשמירת הניקיון אישרה הקצאה תקציבית של 100 מיליון ש"ח לתמיכה ברכישה או החכרה של מכונות אוטומטיות לאיסוף מכלי משקה. השרה תמר זנדברג החליטה לעכב את הקול הקורא עד להחלת חובת הפיקדון כדי לבחון את התארגנות השוק ואת הדרך הנכונה לחלוקת התמיכות. המשרד מציין כי הוא נמצא בקשר עם מרכז המועצות האזוריות ומרכז השלטון המקומי כדי לסייע ביישום החוק (ראו להלן).<sup>34</sup>

**קביעת סטנדרטים לתדירות האיסוף של מכלי המשקה הגדולים מבתי העסק:** לפי איגוד רשתות שיווק המזון, איסוף המכלים הקטנים מבתי העסק, שהוא באחריותם של היצרנים, היבואנים ותאגידי האיסוף, אינו מיטבי – המכלים אינם נאספים בזמן ומצטברים בבתי העסק, ואלה מתקשים למצוא עבורם מקומות אחסון. לדברי נמרוד הגלילי, מנהל תחום איגוד רשתות שיווק המזון, הבעיה תחמיר עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים. משום כך, **רשתות השיווק ולשכות המסחר פנו אל המשרד בבקשה לקבוע בחוק מועדים לאיסוף המכלים מרשתות השיווק, ונענו שהנושא בבחינה.**<sup>35</sup> לפי סעיף 7(ג) לחוק הפיקדון, הממונה על חוק הפיקדון רשאי לתת הוראות בדבר תדירות האיסוף של מכלי המשקה מבתי העסק ובדבר כמויות המכלים שייאספו בכל פעם, וכן הוא רשאי לתת הוראות שונות בהתאם לגודל בית העסק ומקומו. **לפי המשרד, על בתי העסק והיצרנים והיבואנים לסכם ביניהם באיזו תדירות ייאספו**

<sup>32</sup> על פי סקירה בין-לאומית שערך המשרד ביוני 2020. נוסף על כך, יש עלויות תחזוקה למכונה. מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 בשנת 2020, [היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה](#), מרס 2021, עמ' 68.

<sup>33</sup> דורון לביא ורועי ציגלמן, [הכדאיות הכלכלית של הרחבת חוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים – ההשפעה על המשק הישראלי וחלוקת הנטל](#), [אקולוגיה וסביבה](#) 11, 4 (2000), עמ' 41-47.

<sup>34</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021, ושיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

<sup>35</sup> נמרוד הגלילי, מנהל תחום איגוד רשתות שיווק המזון, בית לשכת המסחר תל אביב, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

רשתות השיווק  
ולשכות המסחר פנו  
אל המשרד בבקשה  
לקבוע בחוק מועדים  
לאיסוף המכלים  
מרשתות השיווק. לפי  
המשרד, על בתי  
העסק והיצרנים  
והיבואנים לסכם  
ביניהם באיזו תדירות  
ייאספו המכלים.  
קביעת הוראות בדבר  
תדירות האיסוף של  
מכלי המשקה היא  
בעייתית מאחר שאין  
גוף מוכר שאפשר  
לאכוף עליו את ביצוע  
הוראות החוק

**המכלים כדי לעמוד בהוראות החוק.** עם זאת, בנושא זה יכולה להיווצר בעיה בפריפריה – והיא אכן נוצרה באילת, למשל – שכן היצרנים והיבואנים מעדיפים להתמקד באיסוף המכלים מאזורים מרכזיים ולא מהפריפריה. לפי המשרד, **קביעת הוראות בדבר תדירות האיסוף של מכלי המשקה היא בעייתית מאחר שאין גוף מוכר שאפשר לאכוף עליו את ביצוע הוראות החוק,** ומשום שהחוק אינו מתייחס להפרה בסוגיה זו.<sup>36</sup>

**קביעת סכום הפיקדון על מכלי משקה גדולים:** כל יצרן או יבואן רשאי לקבוע בעצמו את גובה הפיקדון על מכלי המשקה שהוא משווק – מחיר המינימום הקבוע בחוק או גבוה ממנו. **איגוד תעשיות המזון שתחת התאחדות התעשיינים תכנן לתאם בין היצרנים והיבואנים השונים את סכום הפיקדון הרצוי עבורם.** האיגוד פנה לרשות התחרות כדי לקבל פטור מאישור הסדר כובל על ידי בית הדין לתחרות, לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988,<sup>37</sup> אולם ב-25 במרץ 2021 **הממונה על התחרות הודיעה שאין מקום לתת פטור מאישור הסדר כובל, שכן הוא עלול להגביל את התחרות בין היצרנים ולהעלות את גובה הפיקדון מעבר למינימום.** מאחר שליצרן בודד אין אינטרס להעלות לבדו את גובה הפיקדון מעבר למינימום, משום שהביקוש למוצרו ירד בעקבות העלייה בדמי הפיקדון, הרי שתיאום בין כל היצרנים עשוי להביא לקביעה של דמי פיקדון גבוהים יותר כדי לתמרץ את הצרכנים להחזיר את המכלים. נוסף על כך, לפי החוק יצרן או יבואן שלא עומדים ביעד האיסוף השנתי נדרשים לשלם לקרן לשמירת הניקיון את כפל סכום הפיקדון שנקבע בעבור כל מכל משקה שלא נאסף בהתאם ליעד. לכן סביר שללא תיאום בין היצרנים והיבואנים סכום הפיקדון יתקבע על המינימום הקבוע בחוק.<sup>38</sup> לפי המשרד להגנת הסביבה, **היצרנים והיבואנים טרם הודיעו מה יהיה גובה הפיקדון על המכלים הגדולים, אך במשרד סבורים שהוא יהיה לזה של המכלים הקטנים, 30 אגורות.**<sup>39</sup>

**סימון מכלי משקה גדולים בברקוד מיוחד:** באיגוד רשתות שיווק המזון מציינים שרצוי שמכלי המשקה הגדולים יהיו מסומנים בברקוד חדש, השונה מהברקוד שיש כיום, כדי להבחין בין המכלים שחייבים בפיקדון ממועד החלת חובת הפיקדון, ושעבורם הצרכנים שילמו דמי פיקדון, לבין המכלים שנמצאו במלאי קודם להחלת חובת הפיקדון, ולא שולמו בעבורם דמי פיקדון. עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים יימצאו על מדפי בתי העסק גם מכלי משקה גדולים עם הברקוד החדש וגם מכלים עם הברקוד הישן. אם לא יהיה ברקוד חדש

<sup>36</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

<sup>37</sup> [חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.](#)

<sup>38</sup> [רשות התחרות, החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר אי-מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין איגוד תעשיות המזון של התאחדות התעשיינים בישראל לחברים בו;](#) נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

<sup>39</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

היצרנים והיבואנים  
תכננו לתאם ביניהם  
את גובה הפיקדון, אך  
הממונה על התחרות  
לא אישרה זאת,  
מחשש להגבלת  
התחרות ביניהם  
ולהעלאת סכום  
הפיקדון מעבר  
למינימום. היצרנים  
והיבואנים טרם  
הודיעו מה יהיה גובה  
הפיקדון אך במשרד  
סבורים שהוא יהיה  
זהה לזה של המכלים  
הקטנים, 30 אגורות

על פי המשרד, כדי  
שניתן יהיה להבחין  
בין המכלים החדשים,  
החייבים בפיקדון,  
לבין המכלים  
הקיימים במלאי,  
שלא שולם בעבורם  
פיקדון, רצוי שמכלי  
המשקה הגדולים יהיו  
מסומנים בברקוד  
חדש



המשרד סיכם עם איגוד רשתות שיווק המזון שבחודשיים הראשונים להחלת החוק תהיה הקלה באכיפה על מכירת מכלי משקה לא מסומנים, כדי שרשתות השיווק יוכלו למכור את מלאי מכלי המשקה הקיים

יש יבואנים המייבאים מכלי משקה אך אינם מסמנים כראוי את היותם חייבים בפיקדון. בעיה זו עשויה להחריף עם החלת החוק גם על מכלי המשקה הגדולים. המשרד להגנת הסביבה מצדד במניעת שחרור סחורה שאינה מסומנת כחוק. משרד הכלכלה סבור שאלו מגבלות שעלולות לייקר את היבוא

למכלים החדשים, הצרכנים יוכלו להחזיר מכלים ישנים ולקבל תמורתם דמי פיקדון, אף על פי שלא שילמו עליהם דמי פיקדון. סיבה נוספת לסמן את מכלי המשקה הגדולים באמצעות ברקוד מתאים היא שסימון כזה ייעל את פעולת המכונות האוטומטיות. **המשרד סיכם עם איגוד רשתות שיווק המזון שבחודשיים הראשונים להחלת חובת הפיקדון תהיה הקלה באכיפה על מכירת מכלי משקה לא מסומנים, כדי שרשתות השיווק יוכלו למכור את מלאי מכלי המשקה הקודמים, שאינם חייבים בפיקדון ואף אינם מסומנים ככאלה.**<sup>40</sup>

**אכיפת חובת הסימון על מכלי משקה גדולים מיובאים:** חוק הפיקדון כולל הסדרים בדבר אכיפת החוק בכלל ובתחום היבוא בפרט. על פי החוק, יבואנים נדרשים לסמן שמכלי המשקה חייבים בפיקדון באופן שאינו ניתן להסרה או למחיקה בקלות, ועליהם לעשות כן עוד טרם היבוא, או במחסן רישוי בפיקוח המכס. אולם יש יבואנים המייבאים כיום מכלי משקה קטנים ואינם מסמנים כראוי את היותם חייבים בפיקדון, ולפעמים דמי הפיקדון אף אינם נגבים מהצרכנים בעת מכירת המוצר. בעיה זו עשויה להחריף עם החלת חובת הפיקדון גם על מכלי המשקה הגדולים. עמדת המשרד להגנת הסביבה היא שרצוי שלא לאפשר יבוא ושחרור של סחורה של יבואני משקאות שלא סימנו את מכלי המשקה כחוק. אם יוחלט על קידום תיקונים לחוק, ייבחנו גם תיקונים בנוגע ליבוא.<sup>41</sup> לפי משרד הכלכלה, רוב היבואנים מסמנים את מכלי המשקה במחסנים לאחר שחרורם מהמכס ואין באפשרותם לעשות זאת בדרך אחרת. כמו כן, את המכלים המייבאים מסמנים באמצעות מדבקות, ואין דרך להטביע את הסימון בבקבוקים (להבדיל מפחיות). לפי משרד הכלכלה, דרישת המשרד להגנת הסביבה מציבה בפני היבואנים מגבלות שעלולות לייקר את היבוא.<sup>42</sup>

### 2.3 עידוד הציבור להחזיר מכלי משקה תמורת פיקדון

כאמור, אחד ההבדלים המרכזיים בין דפוסי הצריכה של בקבוקים קטנים לדפוסי הצריכה של בקבוקים גדולים הוא שיעור צריכת המשקאות במשק הבית. בעוד רק 20% מהבקבוקים הקטנים נצרכים בבית (והשאר נצרכים במוסדות, במסעדות ובמרחב הציבורי), 90% מהבקבוקים

<sup>40</sup> נמרוד הגלילי, מנהל תחום איגוד רשתות שיווק המזון, בית לשכת המסחר תל אביב, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; [המשרד להגנת הסביבה, לקראת כניסת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לתוקף ב-1 בדצמבר 2021](#), 9 בנובמבר 2021.

<sup>41</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 10 באוגוסט, 2021; אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר לשלטון המקומי, ממונה על חוק הפיקדון, מכתב לדני טל, מנהל מינהל היבוא במשרד הכלכלה, כפיר חן, מנהל מינהל המגס ברשות המיסים, ועוז כץ, מנהל מינהל התעשיות במשרד הכלכלה, הנדון: סימון הפיקדון על מכלי משקה מיובאים, 13 ביוני 2021.

<sup>42</sup> דני טל, סמנכ"ל יבוא וממונה על היטלי סחר במשרד הכלכלה, מכתב לאלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר לשלטון המקומי, ממונה על חוק הפיקדון במשרד להגנת הסביבה, כפיר חן, מנהל מינהל המגס ברשות המיסים, ועוז כץ, מנהל מינהל התעשיות במשרד הכלכלה, הנדון: סימון הפיקדון על מכלי משקה מיובאים, 6 ביולי 2021; דני טל, סמנכ"ל יבוא וממונה על היטלי סחר במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2021.



המשרד מתכנן לנקוט פעולות הסברה לשיפור היענות הציבור לאיסוף ולמחזור ולעידוד מימוש הזכות לקבל חזר פיקדון

הגדולים נצרכים במסגרת הביתית. לפיכך, על פי הערכת חברת פארטו, שיעור ההשתתפות של הציבור בתהליך החזרת בקבוקים תמורת פיקדון צפוי לגדול בעקבות החלת חובת הפיקדון על הבקבוקים הגדולים, מ-18% לכ-80%.<sup>43</sup>

**לקראת החלת חובת הפיקדון, המשרד מתכנן לנקוט פעולות הסברה לשיפור היענות הציבור לאיסוף ומחזור ולעידוד מימוש הזכות לקבל חזר פיקדון.** פעולות ההסברה יופנו אל מגזרים שונים בחברה, ובהם החברה החרדית והחברה הערבית, שבחלקים מהן יש שיעורי איסוף נמוכים,<sup>44</sup> תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.<sup>45</sup> יצוין כי במועד הגשת מסמך זה, כשבועיים לפני החלת חובת הפיקדון, טרם החלה פעילות ההסברה האמורה.

**כמו כן, המשרד פועל לקידום מכרז לקבלת שירותי הקמה וניהול של מערך פניות ציבור,** ובוחן שיתוף פעולה בתחום זה עם המועצה הישראלית לצרכנות.<sup>46</sup> מהמועצה הישראלית לצרכנות נמסר שהמועצה ממתינה להסכם סופי עם המשרד, וכבר החלה בהקמת מערך פניות ציבור באמצעות גיוס כוח אדם והכשרתו. לפי המועצה, הצרכנים יוכלו לפנות בטלפון ולקבל ייעוץ בנושא, ואף יוכלו להגיש תלונות; המועצה תפנה לבתי העסק במקרה של תלונות ותדווח למשרד להגנת הסביבה על הפרות החוק.<sup>47</sup>

## 2.4 ההשפעה של הרחבת חובת הפיקדון על איסוף הפסולת ברשויות המקומיות

עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים, הצרכנים אמורים להחזיר אותם לבתי עסק ולקבל תמורתם דמי פיקדון. אולם **ייתכן שחלק מהצרכנים לא יחזירו מכלים גדולים לבתי העסק,** מפני שבבתי העסק אופן ההחזרה לא יהיה מיטבי (למשל אם לא יתווספו כוח אדם או מקומות אחסון או לא יותקנו מכונות אוטומטיות) או מסיבות אחרות (למשל, משום שתמריץ כלכלי של 30 אגורות לא יספיק, או משום שהצרכנים עורכים קניות בצורה מקוונת).<sup>48</sup>

אם כן, לאן יושלכו המכלים הגדולים הריקים? על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2017 (טרם החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים) נאספו 57% מהמכלים הגדולים. מתוכם, כ-42% מהמכלים הגיעו מהמחזוריות הפרוסות במרחב הציבורי; כ-53% מהמכלים הגיעו מתחנות המעבר, כלומר הושלכו לפח הירוק (לזרם הפסולת הכללי), עברו לתחנת המעבר

<sup>43</sup> דורון לביא ורועי ציגלמן, הכדאיות הכלכלית של הרחבת חוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים – ההשפעה על המשק הישראלי וחלוקת הנטל, אקולוגיה וסביבה, 11, 4 (2020), עמ' 41-47.

<sup>44</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 113-114.

<sup>45</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021.

<sup>46</sup> שם.

<sup>47</sup> הדס יעקובסון-ארידור, מנהלת רגולציה וקשרי ממשל, מזכירת הדירקטוריון, המועצה הישראלית לצרכנות, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2021.

<sup>48</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 65.

מתוכנן סילוק  
הדרגתי של  
המחזוריות בתיאום  
עם הרשויות  
המקומיות. יש רשויות  
מקומות שכבר החלו  
בפינוי המחזוריות,  
לעיתים תוך פגיעה  
בזמינות הפתרונות  
לתושבים להשלכת  
המכלים הגדולים.  
המשרד המליץ  
להשאיר את  
המחזוריות ברשויות  
המקומיות שיבחרו  
בכך ברבעון הראשון  
של 2022

ונאספו על ידי תאגידי האיסוף, וכ-4% מהם הגיעו דרך הפחים הכתומים הפרוסים ברוב הרשויות המקומיות (אך לא בכולן) במסגרת חוק הארזות.<sup>49</sup> על פי הערכת חברת פארטו, עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים ייאספו 71% מהבקבוקים בהחזר פיקדון, ו-29% לא ייאספו ורובם המוחלט יושלכו לזרם הפסולת הכללי – הפח הירוק.<sup>50</sup> בתקופת הביניים, ובשלים הראשונים להחלת חובת הפיקדון, כאשר יחל סילוק הדרגתי של המחזוריות והמכלים הגדולים יוחרגו מחוק הארזות, ייתכן שחלק גדול יותר מהמכלים הגדולים יושלכו לפחים הירוקים, נפח הפסולת בפחים יגדל ואיתו הוצאות הפינוי של הרשויות המקומיות, ושירותי פינוי הפסולת עלולים להיפגע. במקביל, עלולות להתגבר תופעות של חיטוט בפחים לשליפת המכלים לשם קבלת הפיקדון.

לפי המשרד להגנת הסביבה, מתוכנן סילוק הדרגתי של המחזוריות, בתיאום בין הגורמים השונים שאחראים על פריסתן – אל"ה, חברות איסוף נוספות, ת.מ.י.ר. והרשויות המקומיות. אף שהחלת חובת הפיקדון טרם נכנסה לתוקף והצבת המכונות האוטומטיות טרם הושלמה, יש רשויות מקומיות, כמו ירושלים ותל אביב, שכבר החלו בפינוי המחזוריות, לעיתים תוך פגיעה בזמינות הפתרונות לתושבים להשלכת המכלים הגדולים.<sup>51</sup> לפי יגאל ויינר ממרכז השלטון המקומי, יש רשויות מקומיות שתומכות בפינוי המחזוריות ובהטלת האחריות לאיסוף המכלים הגדולים על היצרנים והיבואנים, ויש רשויות מקומיות שחוששות משינוי המצב הנוכחי ומאי-מתן פתרון הולם לאיסוף המכלים. בעקבות שיח בין הרשויות המקומיות והמשרד להגנת הסביבה, המשרד המליץ להשאיר את המחזוריות ברשויות המקומיות שיבחרו בכך, בעיקר בפריפריה (שבה עלולה להיות פריסה בלתי מספיקה של מכונות אוטומטיות) ברבעון הראשון של שנת 2022. המשרד מתאם עם תאגידי האיסוף את פינוי תכולת המחזוריות ברשויות מקומיות שהחוזים שלהן עם קבלני האיסוף הסתיימו בשנת 2021.<sup>52</sup>

בהקשר זה חשוב לציין כי השארת המחזוריות באופן זמני אומנם תפתור את בעיית איסוף הבקבוקים הגדולים למחזור, אולם משמעותה היא שברשויות מסוימות, ובפרט בפריפריה, צרכנים שישליכו את הבקבוקים למחזוריות לא יקבלו את דמי הפיקדון, אף ששילמו אותם בעת הרכישה.

<sup>49</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לשנת 2020, היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מרס 2021, עמ' 85.

<sup>50</sup> דורון לביא ורועי ציגלמן, הכדאיות הכלכלית של הרחבת חוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים – ההשפעה על המשק הישראלי וחלוקת הנטל, אקולוגיה וסביבה 11, 4 (2020), עמ' 41-47.

<sup>51</sup> המשרד מעודד את תאגידי אל"ה להעביר את המחזוריות לשימוש התעשייה, החקלאות וכדומה. אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 4 בנובמבר 2021; המשרד להגנת הסביבה, לקראת כניסת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לתוקף ב-1 בדצמבר 2021, 9 בנובמבר 2021.

<sup>52</sup> יגאל ויינר, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021; נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחה, 9 בנובמבר 2021; המשרד להגנת הסביבה, לקראת כניסת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לתוקף ב-1 בדצמבר 2021, 9 בנובמבר 2021.

תאגיד ת.מ.י.ר.  
והמשרד מציעים את  
הפחים הכתומים  
כפתרון מסוים  
להשלכת המכלים  
הגדולים בחודשים  
הראשונים להחלת  
החוק

אף שעם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים יוחרגו המכלים הללו מחוק האריזות והם אינם אמורים להגיע לפחים הכתומים, **תאגיד ת.מ.י.ר. והמשרד להגנת הסביבה מציעים את הפחים הכתומים כפתרון מסוים להשלכת המכלים הגדולים בחודשים הראשונים להחלת חובת הפיקדון.** פתרון זה חשוב בפרט כל עוד יימצאו בשוק מכלי משקה ישנים לא מסומנים שאי-אפשר לקבל תמורתם פיקדון. לפי הצעת ת.מ.י.ר., בארבעת החודשים הראשונים להחלת חובת הפיקדון, ברשויות מקומיות שבהן יש פח כתום יוציאו את המחזוריות וניתן יהיה להשליך מכלים גדולים לפח הכתום; ברשויות שבהן אין פח כתום ישאירו לזמן מה את המחזוריות ויכניסו בהדרגה פחים כתומים, בהסכמה עם הרשויות המקומיות. ת.מ.י.ר. לא תוכל לגבות כסף מיצרני המשקאות על פינוי המכלים הגדולים, כי חוק האריזות כבר לא יחול על פינויים, אולם רני איידלר, מנכ"ל ת.מ.י.ר., צופה שלא יהיו הרבה מכלי פיקדון בפחים הכתומים כי אספנים יוציאו אותם משם כדי להחזירם ולקבל את הפיקדון בגינם; תמורת המכלים שיישארו בפחים הכתומים תוכל ת.מ.י.ר. לקבל פיקדון.<sup>53</sup>

**יצוין כי במשרד מתכננים לקבוע שלצורך בחינת העמידה ביעדי האיסוף יימנו רק מכלי משקה גדולים שיתקבלו מהחזרת מכלים בבתי עסק ולא כאלה שיתקבלו מתחנות איסוף ומיין** שאליהן מגיעה פסולת מהפחים הירוקים. יצוין שמכלים אלה פחות נקיים והמחזור שלהם פחות איכותי. אחת הדרכים להבחין בין המכלים היא באמצעות ספירת המכלים המסומנים בתווית כחייבים בפיקדון בלבד (במכלים מתחנות איסוף ומיין, בעיקר מכלים מפלסטיק, התווית עלולה לרדת). השאלה אם סוגיה זו דורשת RIA נמצאת בדיון במשרד.<sup>54</sup>

## 2.5 מחזור פסולת הפלסטיק

**עם החלת חובת הפיקדון על המכלים הגדולים והגדלת נפח המחזור כתוצאה מכך, עולה שאלה בדבר מוכנות התשתית למחזור מכלי המשקה בישראל, ובפרט המכלים מפלסטיק,** החומר שממנו עשויים רוב-רובם של המכלים הגדולים.<sup>55</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), במפעלי המחזור בישראל מוחזר ב-2020 פלסטיק במשקל של 81,801 טונות, שהם 1.1% מכלל החומרים הממוחזרים במפעלי המחזור (סה"כ 7,406,355 טונות).<sup>56</sup> כלומר, **מכלל החומרים הממוחזרים בישראל משקל הפלסטיק הממוחזר הוא**

<sup>53</sup> סילוק המחזוריות הוא גם הזדמנות להזכיר לציבור שאת מכלי הפלסטיק הקשיח (כמו מוצרי ניקיון והיגיינה), שחלק מהציבור התרגל להשליך למחזורית, יש להשליך לפח הכתום. בת.מ.י.ר. מתכננים קמפיין הסברה לציבור בנושא זה. רני איידלר, מנכ"ל ת.מ.י.ר., שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2021.

<sup>54</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2021.

<sup>55</sup> נועה שפיצר-מזרחי, מנהלת אגף אחריות יצרן מורחבת – פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2021.

<sup>56</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2021, [לוח 22.11, פסולת ממוחזרת, לפי סוג](#), פורסם: 31 באוגוסט 2021. הנתונים לשנת 2020 אינם סופיים וייתכן שישתנו בעתיד. הנתונים כוללים הן פסולת מהרשויות המקומיות (פסולת ביתית ומסחרית) והן פסולת תעשייתית (כולל פסולת החקלאית), לא כולל פסולת מסוכנת פרט למצברים ולשמן. בין החומרים הממוחזרים יש גם פסולת המועברת למתקני RDF, שחלק ממנה הוא פסולת פלסטיק, כך שבפועל מוחזרה כמות פסולת פלסטיק גדולה יותר (Refuse, RDF).

**הנמוך ביותר, בין השאר מכיוון שפלסטיק הוא חומר קל.** רק בתחום השמן והטקסטיל משקל החומרים הממוחזרים נמוך יותר.

**בישראל פועלים כ-20 מפעלים שמטפלים בפסולת הפלסטיק בשלבים שונים של הטיפול,** וממוקמים ברחבי הארץ.<sup>57</sup> לפי מקורות בתקשורת, **מפעל אביב, שהיה המפעל הגדול ביותר בתחום, נסגר ב-2019.** לפי המשרד להגנת הסביבה, יש כיום שתי קבוצות יזמים המעוניינים לקדם מחזור B2B (bottle to bottle – מחזור בקבוקים משומשים לבקבוקים חדשים). בפרויקט משותף של המשרד עם סוכנות האו"ם לפיתוח תעשייתי (UNIDO) נבחנה הכדאיות הכלכלית של הקמת מפעל B2B בישראל, ומסקנות הבחינה צפויות להתפרסם בתקופה הקרובה. בין האתגרים העומדים בפני שוק מחזור הפלסטיק בישראל ניתן לציין את הצורך במפעלים בקיבולת הולמת לקליטת כמות הפלסטיק הממוחזרת, הצורך באספקת חומר גלם למחזור באיכות גבוהה, הצורך בפיתוח השוק המקומי לחומרי הגלם הממוחזרים, וכדאיות כלכלית מועטה של שימוש בחומר הממוחזר.<sup>58</sup> לפי המשרד, מתקיים שיח עם בעלי העניין להסרת חסמים לשימוש בפלסטיק ממוחזר במכלי משקה (כאמור, סוגיה זו תדרוש תיקוני חקיקה). יצוין שבדירקטיבת הפלסטיק של האיחוד האירופי נקבע שבייצור מכלי משקה יש להגיע ליעד של לפחות 30% פלסטיק ממוחזר כחומר גלם עד שנת 2030.<sup>59</sup> **המשרד מתכנן לתמוך במחזור פלסטיק כחלק מתמיכה בתעשיית המחזור.**<sup>60</sup>

יצוין כי חלק מפסולת הפלסטיק מיוצאת למחזור בחו"ל. **לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2020 יוצאו מישראל 32,000 טונות פסולת פלסטיק, כמחצית מהכמות יוצאה לטורקיה.**<sup>61</sup>

בדיווחים השנתיים של היצרנים והיבואנים, המבוקרים על פי חוק הפיקדון, עליהם להציג אסמכתאות בנוגע ל**יצוא חומר למחזור**, ובין השאר אישור פעילות לפי נוהל יצוא פסולות ירוקות של משרד הכלכלה והתעשייה. לאחרונה חל שינוי בנושא יצוא פסולת פלסטיק: אמנת באזל,<sup>62</sup> שישראל חתומה עליה מ-1989, המסדירה מעבר של פסולת מסוכנת בין מדינות, תוקנה ב-2019, ומ-2021 ואילך הוראותיה יחולו גם על מגוון סוגים של פסולת פלסטיק, ובהם פסולת

Derived Fuel – דלק מעובד מפסולת: עיבוד פסולת הפלסטיק על ידי כתישה לפתיתים לחומר דלקי שמתאים לשריפה ומשמש בתעשיות שונות כתחליף לדלקים פוסיליים מתכלים); תומר כהן, תחום חקלאות, סביבה ואנרגיה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2021.

<sup>57</sup> ירדן שני רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2021.  
<sup>58</sup> שם.

<sup>59</sup> [המשרד להגנת הסביבה, אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030, מעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050](#), דצמבר 2020, עמ' 65.  
<sup>60</sup> ירדן שני רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 15 בנובמבר 2021.

<sup>61</sup> אוהד בלומברג, מנהל המחלקה הכלכלית של סחר חוץ, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל ושיחת טלפון, 11 בנובמבר 2021; [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יצוא של סחורות נבחרות – נתונים מפורטים לפי שנה וארץ, 2020, 39: פלסטיק ומוצריו, 3915: פסולת, גזירים וגרוטאות של פלסטיק](#).

<sup>62</sup> [UNEP \(United Nations Environment Program\), Basel Convention](#).

האתגרים העומדים בפני שוק המחזור בישראל הם הצורך במפעלים למחזור פלסטיק בקיבולת הולמת, הצורך באספקת חומר גלם למחזור באיכות גבוהה, הצורך בפיתוח השוק לחומרי הגלם הממוחזרים, וכדאיות כלכלית נמוכה של החומר הממוחזר. המשרד מתכנן לתמוך במפעלי מחזור לפלסטיק כחלק מהתמיכה בתעשיית המחזור

של מכלי משקה (מסוג הפלסטיק המכונה pet). בהתאם לכך, עודכנו צו יצוא חופשי (תיקון), תשפ"א-2021, וצו יבוא חופשי (תיקון מס' 3), תשפ"א-2021.<sup>63</sup> לפי העידכון, מנובמבר 2021 ואילך, **ליצוא יבוא של מגוון סוגים של פסולת פלסטיק נדרש רישיון ממינהל תעשיות במשרד הכלכלה והתעשייה**.<sup>64</sup> לדברי ד"ר דוד אסף, מנהל אגף סביבה וקלינטק במשרד הכלכלה, עד כה המשרד טרם גיבש נוהל לקבלת ההיתרים הנדרשים על פי ההתחייבויות באמנת באזל. לדבריו, הנושא נמצא בבדיקה ומדיניות תגובש בחודש הקרוב.<sup>65</sup>

### 3. נקודות לדיון

מתיאור היערכות של המשרד להגנת הסביבה והגופים השונים המעורבים בנושא להחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, עלולות כמה נקודות לדיון:

- נראה שאף שהגדרה תקופת היערכות של שנה טרם החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, **המשרד להגנת הסביבה והגורמים השונים בשטח טרם נערכו באופן מספק להחלת חובת הפיקדון**. לפיכך, השבועות הקרובים, טרם החלת חובת הפיקדון ב-1 בדצמבר, והחודשים הראשונים ליישום החוק, יתאפיינו באי-ודאות באשר לאופן יישום החוק ולהתמודדות עם קשיים שיתלוו לכך. בין הסוגיות שטרם הוסדרו בצורה מקיפה:
  - תיקוני חקיקה ועריכת RIA (שאינם תנאים מקדימים להחלת חובת הפיקדון לפי המשרד);
  - הכרעה בדבר ההכרה בתאגידי האיסוף והמחזור כגופים מוכרים;
  - פריסה של מכונות אוטומטיות לאיסוף המכלים הגדולים, ולחלופין הגדלת כוח האדם ושטחי האחסון בבתי העסק; הסדרת הקצאת התקציב לסיוע ברכישת מכונות על ידי המשרד;
  - קביעת תדירות הולמת של איסוף המכלים מבתי העסק;
  - הקמת מערך דיווח מקוון ליצרנים, ליבואנים ולתאגידי האיסוף;
  - תהליך סילוק המחזוריות ופריסת פחים כתומים במקומם, אם יוחלט שיש בכך צורך;
  - הסברה לציבור.
- היערכות במהלך תקופת הביניים (לקראת החלת חובת הפיקדון ובחודשים הראשונים להחלתו): כדי להתמודד עם חלק מהקשיים הצפויים בחודשים הראשונים להחלת חובת הפיקדון הוגדרו פתרונות זמניים או תנאים מקילים בתחומים שונים. לדוגמה,

<sup>63</sup> [טיוטת צו יצוא חופשי \(תיקון\), תשפ"א-2021; טיוטת צו יבוא חופשי \(תיקון מס' 3\), תשפ"א-2021](#); יוחאי ברנשטיין, מינהל תעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2021.

<sup>64</sup> אלעד עמיחי, סמנכ"ל בכיר שלטון מקומי, הממונה על חוק הפיקדון, המשרד להגנת הסביבה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 ביולי 2021.

<sup>65</sup> ד"ר דוד אסף, מנהל אגף סביבה וקלינטק – רגולציית סביבה, כלכלה מעגלית, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2021.

הוגדרה תקופה קצובה שבה תהיה הקלה באכיפה על מכירת מכלי משקה גדולים לא מסומנים; נבחנת האפשרות להשאיר מחזוריות ברשויות המקומיות לתקופה מוגבלת בזמן או להחליף אותן בפחים כתומים. **יש להביא בחשבון שפתרונות זמניים כאלה עשויים להוביל לאי-הבנות, לחוסר אחידות בין רשויות מקומיות, ולציפיה להארכת משך ההסדר הזמני.**

- פתרונות הביניים שתוארו לעיל אומנם נותנים מענה מסוים על קשיים באיסוף מכלים למחזור, למשל ההפרדה של מכלים גדולים תתאפשר באמצעות השארה זמנית של המחזוריות או פריסה של פחים כתומים, אולם **יש חשש שבתקופה זו בחלק מהרשויות המקומיות הצרכנים ישלמו פיקדון בעת הרכישה אך לא יהיו להם פתרונות הולמים להחזרת המכלים בתמורה לקבלת כספי הפיקדון. קושי מיוחד בקבלת דמי הפיקדון בבתי עסק ובאיסוף מכלי המשקה מבתי העסק עלול להתעורר בפריפריה.**

- נוסף על כך, עקב סילוק המחזוריות והקושי בקבלת דמי פיקדון מבתי העסק, המכלים הגדולים עלולים להגיע לפחים הירוקים והכתומים וייווצר **עומס על מערך פינוי הפסולת של הרשויות המקומיות**. כמו כן, ומכיוון שהמשרד מתכנן לקבוע כי לצורך העמידה ביעדי האיסוף יימנו רק מכלי משקה גדולים שיתקבלו מהחזרת מכלים בבתי עסק ולא כאלה שיתקבלו מתחנות איסוף ומיון, **עלולה להיות בתקופת הביניים ירידה ניכרת בשיעור האיסוף למחזור על ידי היצרנים והיבואנים.**

- כיום פתרונות מחזור הפלסטיק בישראל הם מוגבלים, וחלק ניכר מפסולת הפלסטיק המופרדת מיוצאת למפעלי מחזור בחו"ל. **יש לבחון אם בכונת משרדי הממשלה, ובראשם משרד הכלכלה והמשרד להגנת הסביבה, לקדם את מחזור הפלסטיק בישראל ולסייע בפיתוח שוק לפלסטיק ממוחזר בישראל.** יצוין כי גם לשינוע הבין-לאומי של הפסולת יש השלכות סביבתיות וכלכליות.