



מיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק

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

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: י' בכסלו תשפ"ב, 14 בנובמבר 2021

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית	
4.....	רקע: פלסטיק וכלים חד-פעמיים מפלסטיק והשפעתם הסביבתית	.1
5.....	השימוש בכלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל	.2
11.....	כלי מדיניות לצמצום נזקי הכלים החד-פעמיים מפלסטיק בעולם	.3
18.....	כלי מדיניות לצמצום נזקי הכלים החד-פעמיים מפלסטיק בישראל	.4
20.....	מיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל	.5
21.....	אתגרים במיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל	.6

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון בנושא מיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק. המסמך דן בצריכת פלסטיק חד-פעמי ובהשלכותיה בישראל ובעולם, בכלי מדיניות לצמצום נזקי הפלסטיק החד-פעמי בעולם ובישראל, ובצו למיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל.

מוצרי פלסטיק חד-פעמיים הם, בין השאר, כלי אוכל חד-פעמיים, אריזות, שקיות, בקבוקי משקה, מגבונים לחים וחיתולים. במוצרים אלה יש שימוש נרחב מאוד בעולם, והם מיועדים מראש להפוך לפסולת בתום שימוש אחד. בעקבות זאת, **מוצרי פלסטיק חד-פעמיים גורמים לנזק משמעותי לסביבה**: לקרקע, למי התהום, לחי ולצומח, לתשתיות ביוב וניקוז, לנוף, לאוויר, לימים ולאוקיינוסים. היקף הנזק הסביבתי הנגרם מהשימוש בפלסטיק תלוי, בין השאר, באופן הטיפול בפסולת בכלל, ובפסולת הפלסטיק בפרט – **במדינות שבהן יש טיפול מוסדר בפסולת לפי היררכיית הטיפול בפסולת, הנזקים יהיו פחותים מאשר במדינות שאינן מטפלות בפסולת כראוי**. בישראל, רוב הפסולת מטופלת בצורה מוסדרת, אולם שיעורי ההטמנה בה גבוהים מאוד בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ושיעורי המחזור נמוכים (78% מהפסולת בישראל מגיעה להטמנה וכ-14% ממוחזרת).

בישראל נצרכות כמויות גדולות של כלים חד-פעמיים, שהולכות וגדלות בשנים האחרונות. בשנת 2020 נצרכו כ-11 מיליארד פריטים של כלים חד-פעמיים מפלסטיק, שהם כ-1,200 פריטים לאדם בשנה, **פי-חמישה כלים חד-פעמיים מהממוצע האירופאי**. זועלייה של 122% במספר הפריטים הכולל ושל 82% בצריכת הכלים לנפש מאז 2009. בישראל מיוצרות 900,000 טונות פסולת פלסטיק בשנה, ו-7% מהן כלים חד-פעמיים. מתוך פסולת הפלסטיק, רק 7% מגיעים למחזור, ו-11% עוברים להשבת אנרגיה (שריפה מבוקרת לייצור אנרגיה). מקור כ-90% מהזיהום בחופי ישראל הוא פלסטיק. כלים חד-פעמיים ממלאים 19% מנפח הפסולת בשטחים הציבוריים.

על פי סקר שנערך בעבור המשרד להגנת הסביבה, 95% מהישראלים, מכל קבוצות האוכלוסייה, צורכים כלים חד-פעמיים בהיקפים שונים. הכלים שבהם השימוש הרב ביותר בישראל הם כוסות נייר לשתייה חמה, כוסות פלסטיק פשוטות לשתייה קרה, תבניות אפייה מאלומיניום, צלחות פלסטיק פשוטות, כלי אחסון מפלסטיק וסכו"ם פלסטיק פשוט. עם זאת, במידה פחותה יש גם שימוש בכלים מהודרים, שהם עבים יותר ויקרים יותר. הכלים החד-פעמיים שבשימוש יום-יומי מוגבר הם ברובם כלים פשוטים, ורוב הכלים המהודרים אינם בשימוש יום-יומי גבוה. יש הבדלים בדפוסי השימוש בכלים חד-פעמיים בין קבוצות האוכלוסייה, הן בתדירות השימוש, הן בסוג הכלים והן במאפייני השימוש. **שיעור השימוש בכלים חד-פעמיים (לפי משקל) בקרב החברה החרדית בישראל גבוה פי-שלושה משיעור קבוצה זו באוכלוסייה**.

במדינות מסוימות נהוגים מגוון כלי מדיניות להתמודדות עם פסולת, ובפרט עם פלסטיק חד-פעמי. מטרתם של חלק מכלי המדיניות היא להביא להפחתה במקור של ייצור הפסולת, ומטרת חלק אחר היא לעודד טיפול "ידידותי לסביבה" בפסולת הנוצרת (לדוגמה, עידוד מחזור על פני הטמנה). באיחוד האירופי אומצה בשנת 2019 דירקטיבה נרחבת המשלבת צעדי מדיניות שונים במטרה להפחית את ההשפעה הסביבתית של מוצרי פלסטיק חד-פעמי. קשה להשוות בין מדינות ובין כלי המדיניות שלהן, שכן כלי המדיניות והיעילות שלהם תלויים במאפיינים של כל מדינה.

להלן כלי המדיניות הנפוצים במדינות שונות בעולם, על פי מחקרים של האו"ם (2018) וה-OECD (2021):

- **איסור** על ייצור, ייבוא, שימוש או שיווק פלסטיק חד-פעמי, או על מוצרים שאינם עומדים בסטנדרטים מסוימים של עיצוב, הוחל ב-27 מדינות. האיסור הנפוץ ביותר בתחום הפלסטיק החד-פעמי הוא על שקיות פלסטיק; העדויות על השפעת האיסור על צריכת המוצרים הן מוגבלות.
- **הטלת מיסים** על מוצרי פלסטיק חד-פעמי, כדי להפחית את כמויות הפסולת ולטפל בפסולת באופן ידידותי לסביבה, הוחלה ב-29 מדינות. אחד המוצרים הבולטים שעליהם מוטל מיסוי במדינות רבות וגם בישראל הוא שקיות פלסטיק. יש נתונים מעודדים על יעילות המיסים על שקיות חד-פעמיות מפלסטיק, שהמכירות שלהן ירדו משמעותית בעקבות הטלת המיסים במדינות שונות. עם זאת, אין נתונים חד-משמעיים בדבר יעילות המיסים להפחתת השימוש במוצרים חד-פעמיים אחרים.
- **אחריות יצרן מורחבת** על פלסטיק חד-פעמי, אשר במסגרתה נדרש היצרן לאסוף את פסולת המוצר בגמר השימוש ולטפל בפסולת, הוחלה ב-63 מדינות. יש מחקרים המראים כי כלי מדיניות זה אינו מצליח בהכרח להביא להפחתה במקור של פסולת פלסטיק חד-פעמי, אך מצליח להגדיל את שיעור המחזור.
- **יוזמות וולונטריות** לצמצום הפלסטיק החד-פעמי, כלומר תוכניות והסכמים של גופים ממשלתיים, עמותות, תעשיית הפלסטיק או עסקים פרטיים להתמודדות עם הפלסטיק החד-פעמי. יוזמות כאלו נפוצות יותר ויותר בשנים האחרונות ויעילותן מתגברת כאשר הן מלוות בצעדי מדיניות נוספים.

היעילות של כלי המדיניות להפחתת השימוש בפלסטיק חד-פעמי תלויה בגורמים רבים. **לכלי המדיניות להפחתת שימוש בפלסטיק חד-פעמי יכולות להיות גם השלכות סביבתיות, חברתיות וכלכליות שליליות, והם יכולים להתקבל בצורה שונה על ידי קבוצות אוכלוסייה שונות. חוקרים מדגישים את חשיבות ההסברה לציבור על צעדי המדיניות ועל ההשפעה הסביבתית של פלסטיק חד-פעמי.**

ההשפעה הסביבתית של מיסוי על פלסטיק חד-פעמי תלויה בין השאר בזמינותם של תחליפים שהשפעתם השלילית פחותה. אחת הדרכים לבדוק זאת היא על ידי מחקר ניתוח מחזור חיים (life cycle analysis), כלומר בדיקת הביצועים הסביבתיים של מוצר לאורך כל "מחזור החיים" שלו – מחומרי גלם ועד לסיום שימוש. יש מדינות שביססו את המדיניות שלהן על מחקרי ניתוח מחזור חיים, שמהם עולה שכלים רב-פעמיים הם תמיד בעלי טביעת רגל אקולוגית פחותה מכלים חד-פעמיים. אולם, חשוב להדגיש שמחקרי ניתוח מחזור חיים הם ספציפיים למוצרים מסוימים, בעיות סביבתיות ושווקים מסוימים, וקשה ללמוד מהאחד על האחר.

בישראל יש כלי מדיניות שונים להפחתת השימוש בכלים חד-פעמיים, ובהם: איסור על חלוקת שקיות חד-פעמיות בחינם, וצמצום השימוש בכלים חד-פעמיים ברשויות המקומיות, ובפרט בחופי הים ובארוחות במערכת החינוך. המשרד להגנת הסביבה מקדם את הפסקת השימוש בכלים חד-פעמיים במשרדי הממשלה. יש גם כלי מדיניות של אחריות יצרן מורחבת שמטרתם העיקרית היא עידוד ההפרדה במקור והמחזור של מכלי פלסטיק – החוק להסדרת הטיפול באריזות וחוק הפיקדון על מכלי משקה.

הממשלה החליטה על מיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021–2022. המיסוי נקבע בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, נחתם על ידי שר האוצר ותחילתו ב-1 בנובמבר 2021. גובה המס יהיה 11 ש"ח לק"ג, והוא אמור להביא להכפלה ממוצעת של מחיר המוצרים. המס יחול על כל הכלים החד-פעמיים המכילים פלסטיק על סוגיו, כולל נייר מצופה פלסטיק, פלסטיק ביולוגי, פלסטיק מתכלה וקלקר. ההבחנה בין כלים חד-פעמיים לרב-פעמיים תעשה על פי עובי הכלי.

להלן מאפיינים אחדים של המיסוי על כלים חד-פעמיים בישראל, שעשויים לאתגר את יישום המדיניות (אתגרים אלה ואחרים מובאים ביתר הרחבה במסמך):

בחירת כלי המדיניות: כלי המדיניות שנבחר להפחתת הצריכה של פלסטיק חד-פעמי הוא מיסוי, ולא איסור, כדי לאפשר שינוי התנהגות גמיש. הציבור יוכל כך לבחור אם להימנע לחלוטין מתשלום המס על ידי הפסקת השימוש בכלים חד-פעמיים ומעבר לכלים רב-פעמיים; להפחית את השימוש בכלים חד-פעמיים (בהשוואה להיקף השימוש כיום) ולשלוט בהוצאה החודשית העודפת הנובעת מהטלת המס; או להמשיך ולהשתמש בכלים חד-פעמיים ולשלם מס. אופן השפעת המס על ההתנהגות הצרכנית תלוי במגוון גורמים, כגון רגישות הצרכן למחיר, קיומן של חלופות, חסמים לשינוי התנהגותי ועוד. בהקשר זה יש לשאול: האם נבחנו ההשלכות הנוספות של יישומו של המס (השלכות חברתיות וכלכליות)? האם נבחנו החסמים ליצירת שינוי התנהגותי במגוון קבוצות האוכלוסייה? האם נבחנו חלופות לכלי המיסוי, כלים משלימים ליישומו או כלים מקדימים להטלתו? מה היה בסיס הנתונים שעל פיו נבחר כלי המיסוי? היקף המיסוי – סוגי הכלים וסוגי החומרים: הוחלט להטיל מס גורף על כלי אוכל חד-פעמיים מכל סוגי הפלסטיק. נוכח זאת, נשאלת השאלה בדבר ההשלכות של המיסוי הגורף על השינוי ההתנהגותי-צרכני הצפוי. יש לבחון מהו בסיס הנתונים להחלטה על מיסוי גורף על כל כלי הפלסטיק החד-פעמיים. בהיעדר נתונים על בחינת מחזור החיים של מגוון הכלים חד-פעמיים בישראל, לא ברור אם בכל מקרה, בכל אוכלוסייה, בכל דפוסי הצריכה ובכל סוגי המוצרים, השימוש בכלים רב-פעמיים נחשב בהכרח סביבתי יותר, ואם יש עדיפות סביבתית לכלים חד-פעמיים מסוימים על פני אחרים.

קביעת גובה המס: גובה המס, 11 ש"ח לק"ג, נקבע על פי תחשיב של רשות המיסים, כדי להכפיל את המחיר הממוצע לצרכן. במחקר של המשרד להגנת הסביבה שבחן את רגישות הצרכנים למחיר נמצא שכדי להגיע ליעד של 40% הפחתה בצריכת כלים חד-פעמיים, יש להכפיל את המחיר הממוצע של הכלים. זהו מס גרסיבי שצפוי להעלות בשיעור גבוה יותר את מחירם של מוצרים שמחירם הבסיסי נמוך יותר.

המס נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2021, אולם טרם התקבלו נתונים רשמיים על ההשפעה בפועל של המס על עלות מגוון הכלים החד-פעמיים. נוסף לזה, אי-אפשר בשלב זה להסיק האם העלייה במחיר בתקופה שמאז החלת המס נובעת באופן בלעדי מהחלתו, או שהיא הושפעה מגורמים נוספים (שינויים בהיקף הביקוש בימים שלפני החלת המס ואחריה; העלאת המחיר על ידי גורמים בשרשרת השיווק באופן שאינו תואם את היקף המס ועוד).

השלכות שליליות של המיסוי: מיסוי על כלים חד-פעמיים יכול להוביל להשלכות שליליות, כגון מעבר לתחליפים שאינם ידידותיים לסביבה, הכבדת העול האדמיניסטרטיבי, צמצום תעשיית הפלסטיק ופגיעה במשרות.

השלכות המיסוי על קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ובפרט על האוכלוסייה החרדית: צריכת הכלים החד-פעמיים באוכלוסייה החרדית גבוהה יותר, בין השאר בשל גודל המשפחה הממוצע, המצב הסוציו-אקונומי, שיעור נמוך של משפחות שבבעלותן מדיח כלים ועוד. לכן, אוכלוסייה זו עלולה להיפגע מהטלת המס יותר מאוכלוסיות אחרות, אם היקף צריכת הכלים החד-פעמיים בה לא יפחת. נוכח זאת, נשאלות השאלות: עד כמה משפיעים המאפיינים שלעיל על גמישות הביקוש לכלים חד-פעמיים בקרב האוכלוסייה החרדית? עד כמה המאפיינים הייחודיים של קבוצות האוכלוסייה תואמים את הנחות הבסיס של המשרד להגנת הסביבה על ההשלכות האפשריות של המס?

מציאת תחליפים ראויים לכלים חד-פעמיים במוסדות ציבור, מוסדות חינוך ומסעדות: במוסדות ציבור, במוסדות חינוך ובמסעדות עלולים להתקשות במציאת תחליפים לכלים חד-פעמיים, בשל דרישות כשרות, היעדר תשתיות לשטיפת כלים, והתפתחות תרבות ה"שלם וקח" (take away) בשנים האחרונות. קשיים מיוחדים בהטלת המיסוי בתקופת הקורונה: בתקופת הקורונה חלה עלייה בשימוש בכלים חד-פעמיים משיקולי היגיינה, והדבר עלול להציב חסם בפני ההשפעה החיובית של המס על כלים אלה.

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון בנושא מיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק. המסמך כולל סקירה ונתונים על ההשלכות הסביבתיות של השימוש החד-פעמי בכלי פלסטיק, צריכת פלסטיק חד-פעמי בישראל ובעולם, כלי מדיניות לצמצום הנזקים של הפלסטיק החד-פעמי בעולם ובישראל, ותיאור של הצו למיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל. המסמך מבוסס על נתונים מהמשרד להגנת הסביבה, על מחקר שבוצע בעבור המשרד, ועל מחקרים של האו"ם ושל ארגון ה-OECD.

1. רקע: פלסטיק וכלים חד-פעמיים מפלסטיק והשפעתם הסביבתית

מוצרי פלסטיק חד-פעמיים (המכונים Single use plastic, פלסטיק לשימוש אחד) כוללים, בין השאר, כלי אוכל חד-פעמיים, אריזות, שקיות, בקבוקי משיקה, מגבונים לחים וחיתולים. במוצרים אלה יש שימוש נרחב מאוד בעולם, והם מיועדים מראש להפוך לפסולת בתום שימוש אחד. לפי מחקר של ה-OECD, ב-2015 יוצרו בעולם 141 מיליון טונות פסולת של כלים חד-פעמיים לאחסון והגשת מזון, שהיו 46.7% מכלל פסולת הפלסטיק בעולם.¹

מוצרי פלסטיק חד-פעמיים גורמים נזק ניכר מאוד לסביבה, ממגוון סיבות. ראשית, מוצרי פלסטיק חד-פעמיים נרכשים בכמויות גדולות, והם מגדילים את כמויות הפסולת, שכן הם מושלכים לאחר שימוש אחד. שנית, פלסטיק גורם לנזקים חמורים לסביבה שכן הוא מתכלה באיטיות רבה מאוד וממשיך להתקיים גם שנים רבות אחרי שהפך לפסולת. הפלסטיק גורם נזק כשהוא מוטמן (בזיהום קרקע או מי תהום), ועוד יותר מכך כאשר הוא זולג לסביבה – אז הוא הולך ומצטבר מבלי להתכלות, מזיק לחי ולצומח, פוגע בתשתיות ביוב וניקוז, פוגע אסתטית בנוף, ועלול לגרום זיהום אוויר ופליטת גזי חממה עקב שריפה לא מבוקרת. פגיעת הפלסטיק בימים ובאוקיינוסים קשה במיוחד, שכן פסולת הפלסטיק נסחפת בקלות ומצטברת במים, ופוגעת בבעלי החיים הימיים ובשרשרת המזון. הפלסטיק בימים ובאוקיינוסים מתפרק לחתיכות קטנטנות, המכונות מיקרופלסטיק, הנבלעות על ידי הפלנקטון, וכך נכנסות לשרשרת המזון. לפי מחקר של האו"ם, בכל שנה דולפים לאוקיינוסים יותר מ-8

מוצרי פלסטיק חד-פעמיים נמצאים בשימוש נרחב מאוד בעולם, והם גורמים נזק ניכר לסביבה: לקרקע, למי התהום, לחי והצומח, לתשתיות ביוב וניקוז, לנוף, לאוויר, לימים ולאוקיינוסים

היקף הנזק הסביבתי הנגרם מהשימוש בפלסטיק תלוי, בין השאר, באופן הטיפול בפסולת בכלל, ובפסולת הפלסטיק בפרט: במדינות שבהן יש טיפול מוסדר בפסולת, הנזקים יהיו פחותים מאשר במדינות שאינן מטפלות בפסולת כראוי

¹ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

מיליון טונות פלסטיק, והנזק של פסולת הפלסטיק לסביבה הימית מוערך בשמונה מיליארד דולר בשנה.²

חשוב להדגיש שהיקף הנזק הסביבתי הנגרם מהשימוש בפלסטיק תלוי, בין השאר, באופן



הטיפול בפסולת בכלל, ובפסולת הפלסטיק בפרט, ברמה המדינתית והמקומית. במדינות שבהן יש טיפול מוסדר בפסולת לפי היררכיית הטיפול בפסולת (טיפול בפסולת בעיקר באמצעות מחזור ושימוש חוזר, ופחות על ידי הטמנה; שריפה מבוקרת ועוד, ראו תרשים³ משמאל), הנזקים הסביבתיים יהיו פחותים מאשר במדינות שבהן הטיפול בפסולת אינו מוסדר או אינו לפי היררכיית הטיפול בפסולת (טיפול בפסולת בעיקר באמצעות הטמנה ופחות על ידי מחזור ושימוש חוזר, השלכת פסולת בשטחים פתוחים, שריפה לא מבוקרת ועוד).⁴

2. השימוש בכלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל

בישראל נצרכות כמויות גדולות של כלים חד-פעמיים, שהולכות וגדלות בשנים האחרונות. להלן נתוני המשרד להגנת הסביבה על כלי שולחן חד-פעמיים מפלסטיק: מספר פריטים בשנה (במיליארדים) ופריטים לאדם בשנה, בשנים 2009–2020.⁵ יש להדגיש כי נתוני המשרד להגנת הסביבה המובאים להלן מתארים את השוק הביתי בלבד ולא את השוק המוסדי. לדברי ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור באגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, ההערכה היא כי הצריכה הביתית היא הרוב המשמעותי – של כ-70%–75% – של הצריכה בישראל, והצריכה המוסדית היא כ-30%–25% מהצריכה. ההערכה מבוססת על חישוב הצריכה השנתית לנפש בישראל במגזר הביתי, על מחקר שערכה חברת קנטר בעבור המשרד, ולפי ממצאים מאירופה בדבר צריכה של כלים חד-פעמיים בשוק המוסדי.⁶

בישראל נצרכות כמויות גדולות של כלים חד-פעמיים, שהולכות וגדלות בשנים האחרונות

² United Nations Environment Programme, [Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#), 2018.

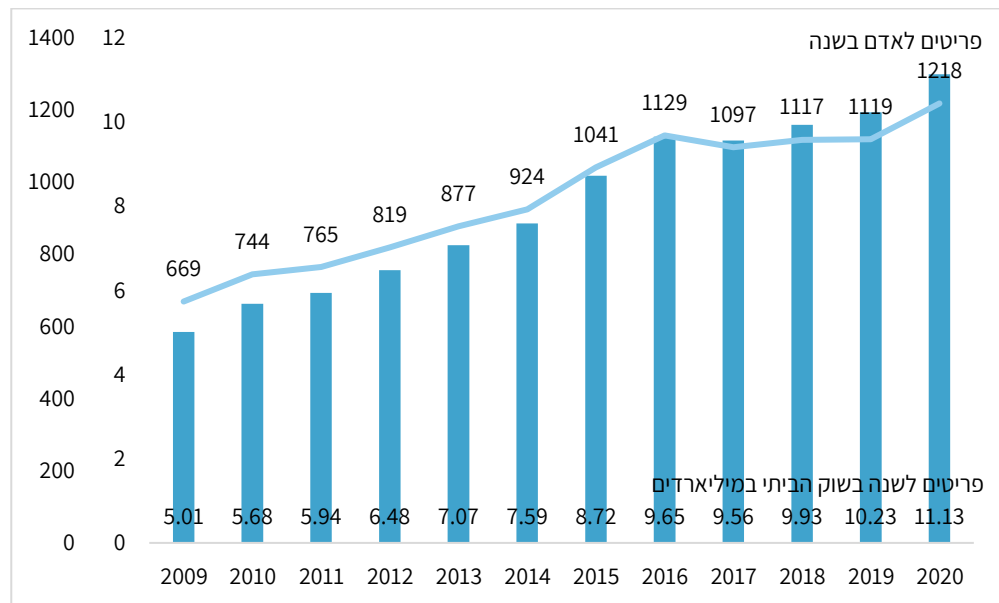
³ שירי ספקטור-בן ארי, [יום הסביבה 2018: נושאים "חמים" על סדר-היום הסביבתי העולמי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2018.

⁴ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

על היררכיית הטיפול בפסולת ראו: [המשרד להגנת הסביבה, אסטרטגיה למשק פסולת בר-קיימא 2021–2030, מעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050](#), דצמבר 2020, עמ' 17.

⁵ הנתונים מבוססים על נתוני חברת סטורנקסט ועיבודי המשרד להגנת הסביבה. [המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות](#), יולי 2021.

⁶ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור באגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2021. [המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות](#), יולי 2021.

תרשים 1: פריטים לשנה בשוק הביתי (מיליארדים) ופריטים לאדם בשנה, 2009–2020⁷

בשוק הביתי בישראל נצרכו בשנת 2020 כ-11 מיליארד פריטים של כלים חד-פעמיים מפלסטיק, שהם כ-1,200 פריטים לאדם בשנה. זו עלייה של 122% במספר הפריטים ושל 82% בצריכת הכלים לנפש מאז 2009. עלותם של מוצרי פלסטיק החד-פעמיים הנרכשים על ידי צרכנים פרטיים בישראל היא כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה, ומשקלם מוערך ב-68,344 טונות

לפי התרשים, בישראל נצרכו בשנת 2020 כ-11 מיליארד פריטים של כלים חד-פעמיים מפלסטיק בשוק הביתי. בהתאמה לגודל האוכלוסייה בישראל מדובר על כ-1,200 פריטים לאדם בשנה. בשנים 2009–2020 הייתה עלייה של 122% במספר פריטי הכלים החד-פעמיים בשוק הביתי (מ-5.01 מיליארד ל-11.13 מיליארד), ועלייה של 82% בצריכת הכלים לאדם בשנה (מ-669 ל-1218).

בישראל יש 900,000 טונות פסולת פלסטיק בשנה, 7% מהן כלים חד-פעמיים. מקור כ-90% מהזיהום בחופי ישראל הוא פלסטיק. כלים חד-פעמיים הם 19% מנפח הפסולת בשטחים הציבוריים

חשוב לציין, שמגמת העלייה בצריכה האישית של הכלים התמתנה משנת 2016 לעומת השנים שקדמו לה, אך חזרה לעלות בשנת 2020, וייתכן שהעלייה הייתה בהשפעת מגפת הקורונה.⁸ לפי נתונים נוספים של המשרד להגנת הסביבה, המבוססים על מחקר שבוצע על ידי חברת קנטר בעבור המשרד, עלותם של מיליארדי הפריטים של מוצרי הפלסטיק החד-פעמיים הנרכשים על ידי צרכנים פרטיים בישראל היא כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה, ומשקלם מוערך ב-68,344 טונות.⁹

מעצם טיבם, רוב הכלים החד-פעמיים מפלסטיק מושלכים לאשפה אחרי שימוש אחד או אחרי שימושים אחדים: פסולת הפלסטיק בישראל – כ-900,000 טונות בשנה – כוללת כ-60,000

⁷ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021.

⁸ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021; משרד המודיעין, אגף המחקר, [משבר הקורונה בראי הגנת הסביבה](#), לבקשת המשרד להגנת הסביבה, 12 במאי 2020.

⁹ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021. המשקל חושב לפי: ממוצע משקל לבית אב בחודש, המבוסס על מספר היחידות הנצרכות בחודש של כל מוצרי הפלסטיק, מספר היחידות בכל אריזה, שקילה של מגוון המוצרים, וכמות בתי האב הפעילים בישראל.

הטמנה היא השיטה השכיחה ביותר לטיפול בפסולת בישראל: 78% מהפסולת בישראל מגיעה להטמנה. מתוך 900,000 טונות פסולת פלסטיק בישראל בשנה, רק 7% מגיעים למחזור, ו-11% עוברים להשבת אנרגיה (שריפת פסולת מבוקרת לייצור אנרגיה)

בישראל צורכים פי חמישה כלים חד-פעמיים מהממוצע האירופאי. 95% מהישראלים, מכל קבוצות האוכלוסייה, משתמשים בכלים חד-פעמיים בהיקף ובתדירות משתנים

טונות כלים חד-פעמיים (7%). ¹⁰ נוסף על כך, מקור כ-90% מהזיהום בחופי ישראל הוא בפסולת פלסטיק (כשליש ממנה כלי פלסטיק חד-פעמיים). כלים חד-פעמיים הם 19% מנפח הפסולת בשטחים הציבוריים בישראל.¹¹

כאמור, הנזקים הסביבתיים מושפעים מאופן הטיפול בפסולת. שיטות של הטמנה ושריפה בלתי מבוקרת גורמות לנזקים רבים יותר. בישראל, ההטמנה היא השיטה השכיחה ביותר לטיפול בפסולת: 78% מהפסולת בישראל מגיעה להטמנה, 14% מהפסולת מטופלת באמצעות מחזור המותאם לסוגי החומרים, ובהם פלסטיק, והשאר מטופלים באמצעים נוספים.

מתוך 900,000 טונות פסולת פלסטיק בישראל בשנה, רק 7% מגיעים למחזור, ו-11% עוברים להשבת אנרגיה (שריפה מבוקרת של פסולת לייצור אנרגיה).¹² נוסף על כך, בישראל יש אלפי מקרים בשנה של שריפת פסולת בלתי מבוקרת, ובשנים האחרונות חל גידול משמעותי בשכיחות שריפות הפסולת.¹³

בהשוואה לאירופה, בישראל יש צריכה גבוהה של כלים חד-פעמיים מפלסטיק: לפי המשרד להגנת הסביבה, הצריכה הביתית באיחוד האירופי מוערכת ב-1.5 ק"ג כלי פלסטיק חד-פעמיים לאדם בשנה, ובישראל הצריכה הביתית היא 7.5 ק"ג לאדם לשנה. כלומר, בישראל צורכים פי חמישה כלים חד-פעמיים לנפש מהממוצע האירופאי.¹⁴

לפי המשרד להגנת הסביבה, משקי בית רבים בישראל, בכל קבוצות האוכלוסייה, משתמשים בכלים חד-פעמיים מפלסטיק בחיי היום-יום.¹⁵ על פי מחקר של חברת קנטר שנערך בעבור המשרד להגנת הסביבה, המבוסס על מדגם כלל ארצי מייצג, 95% מהישראלים משתמשים בכלים חד-פעמיים מפלסטיק בהיקף ובתדירות משתנים.¹⁶ במחקר נשאלו המשתתפים באילו כלים חד-פעמיים הם משתמשים.¹⁷ להלן מובאים הנתונים שנמצאו במחקר,

¹⁰ המשרד להגנת הסביבה, אסטרטגיה למשק פסולת בר-קיימא 2021-2030, דצמבר 2020; המשרד להגנת הסביבה, אסטרטגיה לפסולת הפלסטיק בישראל, 2019.

¹¹ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021; גליה פסטרנק ואחרים, "שינויים בהרכב פסולת הפלסטיק בחופי הים התיכון של ישראל בשנים 2012-2018, אקולוגיה וסביבה, 11 (3), 2020.

¹² המשרד להגנת הסביבה, אסטרטגיה למשק פסולת בר-קיימא 2021-2030, דצמבר 2020, עמ' 41.

¹³ הכנסת ה-20, ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים בראשות חה"כ יעל גרמן, דין וחשבון מסכם, הטיפול המערכתי בשרפת פסולת עירונית ובהטמנת פסולת באופן בלתי חוקי בישראל, 2019.

¹⁴ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021.

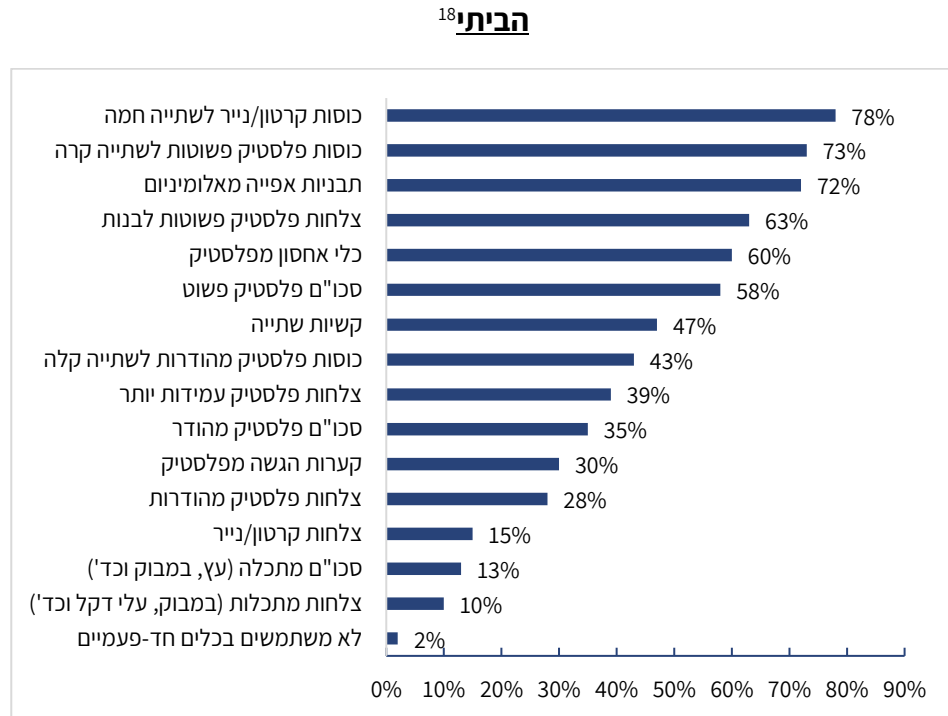
¹⁵ שם.

¹⁶ המדגם כלל 1,164 איש: 804 איש מהאוכלוסייה הכללית, 200 איש מהאוכלוסייה החרדית, ו-160 איש מהאוכלוסייה הערבית. דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

¹⁷ המשתתפים במדגם ענו על השאלה: "באילו סוגי כלים חד-פעמיים משתמשים בביתכם, גם אם רק מדי פעם?". דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

המציגים את שיעור הישראלים המשתמשים בכלים חד-פעמיים בפילוח על פי סוגי הכלים שהם משתמשים בהם.

תרשים 2: שיעור הישראלים המשתמשים בסוגים שונים של כלים חד-פעמיים בשוק הביתי¹⁸



הכלים שבהם נעשה השימוש הרב ביותר בישראל הם כוסות נייר לשתייה חמה, כוסות פלסטיק פשוטות לשתייה קרה, תבניות אפייה מאלומיניום, צלחות פלסטיק פשוטות, כלי אחסון מפלסטיק וסכו"ם פלסטיק פשוט. רוב הכלים הם כלי פלסטיק פשוטים, דקים וזולים. עם זאת, נעשה שימוש גם בכלים מהודרים, שהם עבים יותר ויקרים יותר.

מהתרשים אפשר ללמוד שהכלים שבהם יש שימוש בקרב שיעור גבוה מהאוכלוסייה בישראל הם כוסות קרטון או נייר לשתייה חמה (78%), כוסות פלסטיק פשוטות לשתייה קרה (73%), תבניות אפייה מאלומיניום (72%), צלחות פלסטיק פשוטות (63%), כלי אחסון מפלסטיק (60%) וסכו"ם פלסטיק פשוט (58%). רוב הכלים הם כלי פלסטיק פשוטים, דקים וזולים יחסית. עם זאת, יש שימוש גם בכלים מהודרים, שהם עבים יותר ויקרים יותר. למשל, 43% מהמשתמשים בישראל משתמשים בכוסות פלסטיק מהודרות, 35% בסכו"ם פלסטיק מהודר, ו-28% בצלחות פלסטיק מהודרות. מבין 15 סוגי הכלים שבשימוש, עשרה עשויים מפלסטיק, שניים עשויים מנייר (חלקם מצופים בפלסטיק, כמו הכוסות לשתייה חמה), שניים מחומרים מתכלים, ואחד מאלומיניום.

במחקר של חברת קנטר, המבוסס כאמור על מדגם כלל-ארצי מייצג, נשאלו המשתתפים באיזו תדירות הם נוהגים להשתמש בכלים חד-פעמיים.¹⁹ התשובות האפשריות היו שימוש יום-יומי, כמה פעמים בשבוע, פעם בשבוע, כמה פעמים בחודש, פעם בחודש, לעיתים נדירות ובכלל לא.

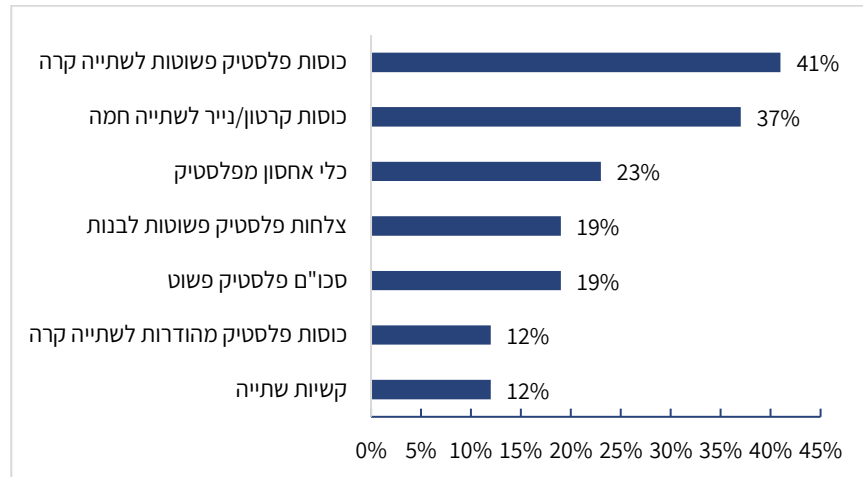
¹⁸ דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

¹⁹ המשתתפים במדגם ענו על השאלה: "באיזו תדירות אתה נוהג להשתמש בכל אחד מהמוצרים הבאים?". דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

להלן נתוני המחקר על שיעור האוכלוסייה המשתמשת בכלים חד-פעמיים שימוש יום-יומי, על פי סוגי הכלים.

תרשים 3: שיעור האוכלוסייה המשתמשת בכלים חד-פעמיים שימוש יום-יומי, על פי סוגי הכלים

הכלים²⁰



רוב הכלים החד-פעמיים שבשימוש יום-יומי מוגבר הם כלים פשוטים: כוסות פלסטיק, כוסות קרטון או נייר, צלחות פלסטיק וסכו"ם פלסטיק. גם לכוסות פלסטיק מהודרות שימוש יום-יומי גבוה יחסית. שאר הכלים המהודרים אינם בשימוש יום-יומי גבוה

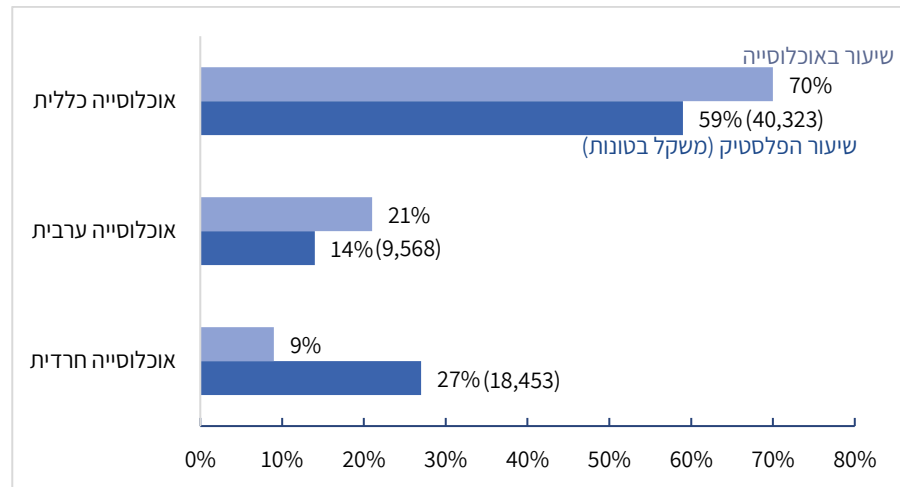
מהתרשים אפשר ללמוד שיש הבדלים בשיעור השימוש היום-יומי בכלים: הכלים ששיעור האוכלוסייה המשתמשת בהם שימוש יום-יומי הוא הגבוה ביותר הם כוסות פלסטיק פשוטות לשתייה קרה וכוסות קרטון או נייר לשתייה חמה. רוב הכלים החד-פעמיים שבשימוש יום-יומי מוגבר הם כלים פשוטים: כוסות פלסטיק, כוסות קרטון או נייר, צלחות פלסטיק וסכו"ם פלסטיק, מלבד יוצא דופן אחד: כוסות פלסטיק מהודרות לשתייה קרה, ש-12% מהנסקרים דיווחו שהם משתמשים בהן שימוש יום-יומי (עם זאת, עדיין בפער ניכר מהשימוש בכוסות פלסטיק פשוטות, שבהן משתמשים 41% מהנסקרים באופן יום-יומי). שאר הכלים המהודרים והעבים יותר אינם בשימוש יום-יומי גבוה.

לפי המחקר של חברת קנטר, המבוסס כאמור על מדגם כלל-ארצי מייצג של קבוצות האוכלוסייה בישראל, יש הבדלים בשיעורי השימוש של מגוון קבוצות האוכלוסייה בכלים חד-פעמיים. להלן מובאים נתוני המחקר על חלוקת השימוש בפלסטיק החד-פעמי בשוק הפרטי (לפי משקל)²¹ בין קבוצות אוכלוסייה בישראל: האוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית, בהשוואה לשיעורן של קבוצות אלה באוכלוסייה.

²⁰ דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

²¹ כאמור, לפי המחקר של חברת קנטר, סך כל הפלסטיק החד-פעמי בשוק הפרטי (לפי משקל) בישראל הוא 68,344 טונות בשנה. המשקל חושב לפי משתנים אלה: ממוצע משקל לבית אב בחודש, המבוסס על מספר היחידות הנצרכות בחודש של כל מוצרי הפלסטיק, מספר היחידות בכל אריזה, שקילה של מגוון המוצרים, וכמות בתי האב הפעילים בישראל.

תרשים 4: חלוקת השימוש בכלי פלסטיק חד-פעמיים (לפי משקל, בטונות) באוכלוסייה הכללית, הערבית והחרדית, לעומת שיעור הקבוצות באוכלוסייה²²



שיעור צריכת הפלסטיק (לפי משקל) בקרב האוכלוסייה הכללית והאוכלוסייה הערבית נמוך במידת מה משיעור קבוצות אלה באוכלוסייה; שיעור צריכת הפלסטיק בקרב האוכלוסייה החרדית גבוה פי שלושה משיעור קבוצה זו באוכלוסייה

מהתרשים אפשר ללמוד ששיעור כלי הפלסטיק החד-פעמיים הנצרכים על ידי האוכלוסייה הכללית (59%) נמוך במידת מה משיעור קבוצה זו באוכלוסייה (70%). לעומת זאת, שיעור כלי הפלסטיק החד-פעמיים הנצרכים על ידי האוכלוסייה החרדית בישראל (27%) גבוה פי שלושה משיעור קבוצה זו באוכלוסייה (9%); שיעור כלי הפלסטיק החד-פעמיים הנצרכים על ידי האוכלוסייה הערבית בישראל (14%) נמוך גם הוא במידת מה משיעור קבוצה זו באוכלוסייה (21%).

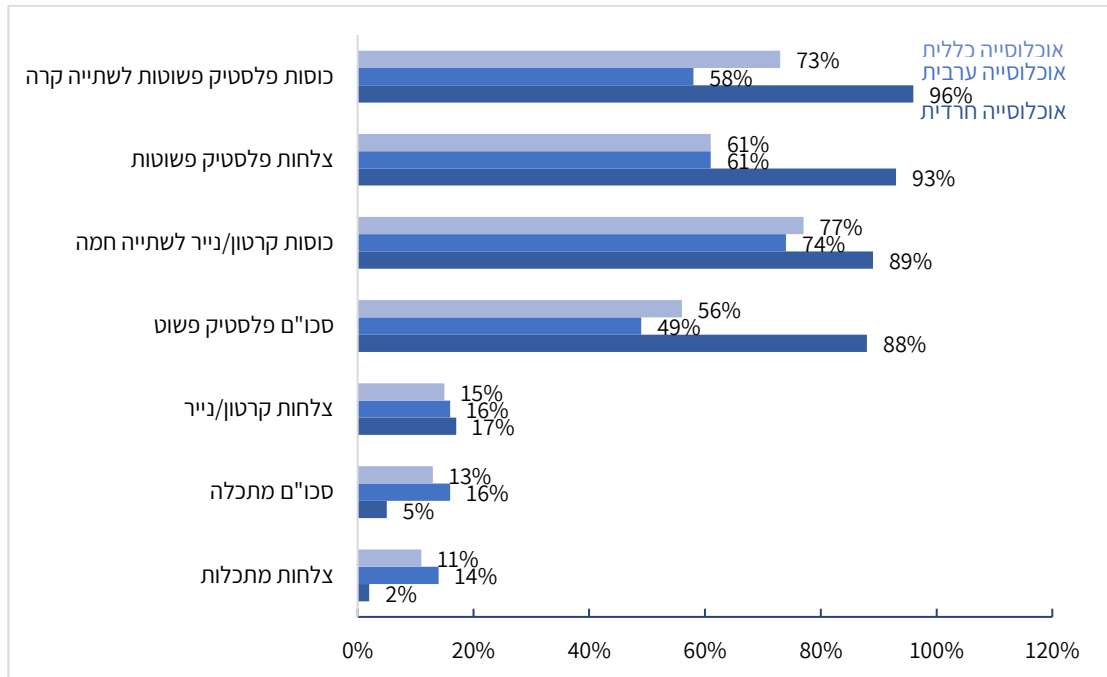
יש הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה בכל הקשור לדפוס השימוש בכלים חד-פעמיים השונים (סוג הכלים שבהם משתמשים, אופן השימוש בהם ותדירותו). ההבדלים עשויים לנבוע מסיבות מגוונות, כגון המצב הכלכלי-חברתי של קבוצות האוכלוסייה, מאפיינים חברתיים ותרבותיים ועוד. בהקשר זה יש לציין, כי על פי סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס משנת 2018, נערך ניתוח במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, ולפיו שיעור ההוצאה הממוצע על כלים חד-פעמיים מתוך ההכנסה הפנויה היה 1%. ככל שעולים בעשירונים, יורד שיעור ההוצאה על כלים חד-פעמיים מתוך ההכנסה הפנויה. בהקשר זה בולט העשירון התחתון, שבו שיעור ההוצאה על כלים חד-פעמיים מתוך ההכנסה הפנויה היה 3.5%, וסכום ההוצאה החודשית על כלים חד-פעמיים (בשקלים) היה הגבוה ביותר מבין העשירונים.²³

²² דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשרד להגנת הסביבה.

²³ מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי במינהל המחקר והתכנון, עיבודים שערך מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי לנתוני סקר הוצאות של הלמ"ס 2018, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 14 בנובמבר 2021.

להלן מוצגים נתונים מהמחקר של חברת קנטר, המבוסס, כאמור לעיל, על מדגם כלל-ארצי מייצג, בעניין כלים חד-פעמיים נבחרים ושיעור השימוש בהם במשק הבית בקבוצות האוכלוסייה.²⁴

תרשים 5: כלים חד-פעמיים נבחרים ושיעור השימוש בהם בקבוצות האוכלוסייה²⁵



יש הבדלים בדפוסי השימוש בכלים חד-פעמיים בין קבוצות האוכלוסייה. ככלל, ככל שהמוצרים מפלסטיק פשוטים (כלים דקים שעלותם נמוכה יותר), כמו כוסות לשתיה קרה, צלחות וסכו"ם, כך השימוש בהם גדל בקרב האוכלוסייה החרדית לעומת הקבוצות האחרות

כלי המדיניות להתמודדות עם הנזק של הפלסטיק החד-פעמי הם איסור, מיסוי, אחריות יצרן מורחבת ויוזמות וולונטריות. קשה להשוות בין מדינות וכלי המדיניות שלהן, שכן כלי המדיניות והיעילות שלהם תלויים במאפיינים של כל מדינה ומדינה

מהתרשים אפשר ללמוד שככלל, ככל שהמוצרים מפלסטיק פשוט (כלים דקים שעלותם נמוכה יותר), כמו כוסות לשתיה קרה, צלחות וסכו"ם, כך השימוש בהם גדל בקרב האוכלוסייה החרדית לעומת הקבוצות האחרות. כשמדובר במוצרים מקרטון ונייר, כמו כוסות לשתיה חמה וצלחות, הפערים בשיעור השימוש בין הקבוצות השונות מצטמצמים. בכל הקשור למוצרים העשויים מחומרים מתכלים, כמו סכו"ם וצלחות, שיעור השימוש הגבוה ביותר הוא אצל האוכלוסייה הערבית, שיעור מעט נמוך יותר בקרב האוכלוסייה הכללית, ושיעור נמוך מאוד בקרב האוכלוסייה החרדית.

3. כלי מדיניות לצמצום נזקי הכלים החד-פעמיים מפלסטיק בעולם

נוכח הנזק הנגרם על ידי הפלסטיק החד-פעמי, מדינות וגופים בעולם פועלים לצמצום כמויות המוצרים והפסולת המיוצרת ממנו. על פי מחקר של ה-OECD משנת 2021 המורכבות

²⁴ המשתתפים במדגם ענו על השאלה: "באילו סוגי כלים חד-פעמיים משתמשים בביתכם, גם אם רק מדי פעם?". [דוח כמותי מסכם, צריכת כלים חד-פעמיים בישראל, קנטר, 2020, עבור המשטר להגנת הסביבה.](#)

²⁵ [שם.](#)

של שרשרת הייצור והצריכה של מוצרי הפלסטיק מצריכה שימוש במגוון כלי מדיניות, אשר כל אחד מהם עשוי להשפיע באופן אחר על שלבי הייצור והצריכה.²⁶

אפשר לחלק את כלי המדיניות לכמה סוגים: איסור, מיסוי, אחריות יצרן מורחבת ויוזמות וולונטריות. במחקרים אחדים נבדקו התפוצה והיעילות של מגוון כלי המדיניות, ובהם מחקר שנערך במסגרת התוכנית הסביבתית של האו"ם (United Nations Environment Programme) מ-2018, והמחקר של ה-OECD שהוזכר לעיל.²⁷

להלן כמה דוגמאות לכלי מדיניות המופעלים במדינות שונות בעולם על פי המחקרים הנ"ל. חשוב לציין שההגדרות של כלי המדיניות יכולות להשתנות ולקבל משמעויות שונות בין מדינות וארגונים. כמו כן, **קשה להשוות בין מדינות וכלי המדיניות שהן מאמצות, שכן הבחירה בכלי המדיניות, היישום והיעילות שלהם תלויים במאפיינים של כל מדינה ומדינה** (למשל, ההשפעה של כלי מדיניות מסוים במדינה עם שיעור במוך של שימוש בכלים חד-פעמיים תהיה שונה מההשפעה של אותו כלי מדיניות במדינה עם שיעור גבוה של שימוש בכלים אלה).

לפי מחקר שנערך בעבור האו"ם איסור על ייצור, ייבוא, שימוש או שיווק פלסטיק חד-פעמי, או הטלת מגבלות על שימוש במוצרים שאינם עומדים בסטנדרטים שנקבעו לעיצוב המוצרים בצורה מסוימת, הוחלו ב-27 מדינות.²⁸ בקרב מדינות אלה יש שיעור גבוה של מדינות עם חופים ארוכים או מדינות שהן איים קטנים, והן פעלו כך, בין השאר, בשל השפעת הפלסטיק על הימים והאוקיינוסים. עם זאת, בין המדינות שאוסרות שימוש בסוגים שונים של פלסטיק חד-פעמי יש גם מדינות ללא חופים כלל. לפי המחקר שנערך בעבור האו"ם והמחקר שנערך בעבור ה-OECD, האיסורים אינם גורפים, בדרך כלל, אלא מתייחסים למוצרים מסוימים (למשל, באיטליה חל איסור על ייצור קיסמי אוזניים מפלסטיק, שימוש בהם או שיווקם), לסוגי פלסטיק מסוימים (למשל, באנטיגואה ובברבודה, שבאיים הקריביים, חל איסור על שימוש במוצרי קלקר בתעשיית המזון), ולעיצוב מוצרים מסוימים (למשל, בליכטנשטיין תוקנו תקנות הדורשות שעיצוב אריזות וייצורן ייעשה באופן שיפחית את משקלן ונפחן, ושיאפשר שימוש חוזר או מחזור בתום השימוש).

איסור על ייצור, ייבוא, שימוש או שיווק פלסטיק חד-פעמי, או קביעת סטנדרטים לעיצוב המוצרים בצורה מסוימת, הוחלו ב-27 מדינות. האיסור הנפוץ ביותר על פלסטיק חד-פעמי הוא על שקיות פלסטיק; העדויות על השפעת האיסור על צריכת המוצרים הן מוגבלות

²⁶ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

²⁷ United Nations Environment Programme, [Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#), 2018.

OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

²⁸ כאמור, ההגדרות של כלי המדיניות יכולות להשתנות בין מדינות וארגונים. במחקר של האו"ם ישראל מוזכרת כמדינה שהטילה איסור על פלסטיק חד-פעמי בגלל האיסור לשווק מכלי משקה החייבים בפיקדון ללא תווית מתאימה.

יש מדינות שאוסרות על שימוש בפלסטיק חד-פעמי במקומות ספציפיים (קוסטה ריקה אוסרת על שימוש בכלים חד-פעמיים מפלסטיק באזורי הסעדה במשרדי ממשלה; פקיסטן אוסרת על ייצור ושיווק פלסטיק שאינו מתכלה בשטחי הבירה איסלמבאד; בלגיה אוסרת על שימוש בכלים חד-פעמיים באירועים ציבוריים ומוסדות ציבור). **לפי המחקר של ה-OECD, האיסור הנפוץ ביותר על פלסטיק חד-פעמי הוא על שקיות פלסטיק; העדויות על השפעת האיסור על צריכת המוצרים מוגבלות ותלויות בנסיבות.**²⁹

הטלת מיסים והיטלים על פלסטיק חד-פעמי, כדי להפחית את כמויות הפסולת מחד גיסא, או לעודד טיפול בפסולת באופן ידידותי לסביבה מאידך גיסא (למשל, עידוד הפרדה במקור אשר מאפשרת מחזור), חלה ב-29 מדינות לפי המחקר שנערך בעבור האו"ם.³⁰ לפי המחקר של האו"ם והמחקר של ה-OECD, אפשר להטיל את המיסים בכמה אופנים:

- במסגרת מיסים סביבתיים: כך למשל, במרוקו יש מס סביבתי, Ecotax, על שיווק וייבוא מוצרים מפלסטיק, במסגרת חוק להגנת הסביבה.
- מס על מוצרי פלסטיק חד-פעמיים: כך לדוגמה, בבלגיה הוטלו בשנת 2007 מיסים על כמה סוגים של כלים חד-פעמיים, ובהם שקיות פלסטיק, ניילון נצמד, רדיד אלומיניום, וסכו"ם חד-פעמי. גובה המס השתנה בין המוצרים, למשל המס על סכו"ם פלסטיק היה 3.6 יורו לק"ג. המס בוטל ב-2015, שכן ההכנסות ממנו היו נמוכות, כנראה בגלל ירידה משמעותית בצריכת השקיות. ירידה זו אינה קשורה בהכרח ישירות למס, שכן היא החלה עוד לפני הטלתו. אולם, **לא היתה ירידה משמעותית בצריכת שאר המוצרים החד-פעמיים.** על-פי מחקר ה-OECD, הדבר יכול להעיד שהמס לא היה מספיק גבוה כדי לשנות את דפוסי הצריכה במוצרים האלה. נוסף על כך, צריכת המוצרים האלה בבלגיה נמוכה יחסית, ולכן פחות מושפעת מהטלת מס.
- מס על חומרי גלם מסוימים: למשל, בשנת 2000 הטילו בדנמרק מס על פוליוויניל כלוריד, PVC, אך ביטלו אותו ב-2009 בטענה שהוא לא הוביל לשינוי התנהגותי משמעותי.

אחד המוצרים הבולטים מפלסטיק חד-פעמי שעליהם מוטל מיסוי במדינות רבות הוא שקיות, ועליהן מוטל היטל מכירה גם בישראל. לפי המחקר של ה-OECD, יש נתונים חיוביים על יעילות המיסים על שקיות חד-פעמיות מפלסטיק, והמכירות שלהן ירדו בצורה

הטלת מיסים על פלסטיק חד-פעמי, כדי להפחית את כמויות הפסולת ולטפל בפסולת באופן ידידותי לסביבה, חלה ב-29 מדינות. אחד המוצרים הבולטים שעליהם מוטל מיסוי במדינות רבות, וגם בישראל, הוא שקיות פלסטיק

יש נתונים חיוביים על יעילות המיסים על שקיות חד-פעמיות מפלסטיק, שהמכירות שלהן ירדו משמעותית בעקבות המיסים בכמה מדינות. אולם, אין נתונים חד-משמעיים אשר ליעילות המיסים להפחתת השימוש במוצרים חד-פעמיים אחרים

²⁹ United Nations Environment Programme, [Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#), 2018.

OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

³⁰ כאמור, ההגדרות של כלי המדיניות יכולות להשתנות בין מדינות וארגונים. במחקר של האו"ם ישראל מוזכרת כמדינה שהטילה מיסוי על פלסטיק חד-פעמי בגלל חוק הפיקדון על מכלי משקה, אך החוק האוסר על חלוקת שקיות חד-פעמיות ללא גביית תשלום אינו מוזכר.

משמעותית בעקבות המיסים במדינות שונות. אולם, אין נתונים חד-משמעיים אשר ליעילות המיסים להפחתת השימוש במוצרים חד-פעמיים אחרים, הן מפני שמיסים כאלה נפוצים פחות מהמיסים על שקיות חד-פעמיות, והוחלו בעיקר באירופה, והן מפני שמדובר בכלי מדיניות חדשים יחסית, משנת 2000 והלאה.³¹

יעילות מדיניות המיסוי תלויה גם בגובה המס ובאופן הטלתו. גובה המס צריך להתבסס על כמה פרמטרים, ובהם: העלויות החיצוניות הנגרמות מתהליכי הייצור, הצריכה וסיום מחזור החיים של המוצר (הפיכתו לפסולת); נכונות הצרכן לשלם עבור המוצר (willingness to pay); והעמדה הציבורית כלפי המהלך.³² שיקולים חברתיים וכלכליים נוספים עשויים להשפיע גם הם על גובה המס הנקבע. עוד יצוין כי גם אופן הטלת המס משפיע על יעילותו. למשל, אפשר להטיל את המס כמס על ייצור או על ייבוא, המוטמע במחיר המוצר, או כהיטל צריכה שמוטל בעת הרכישה. לכאורה, שני המיסים מעלים את מחיר המוצר לצרכן באותה מידה. אולם, אפשר להניח שבמקרים מסוימים להיטל צריכה המוטל בעת הרכישה תהיה השפעה גדולה יותר על הרגלי הצריכה, שכן במקרה זה לתוספת העלות יש יותר בראות. מס על ייצור או על ייבוא של מוצר, כמו שקית פלסטיק חד-פעמית, מורגש פחות, שכן מחיר השקית גם אחרי הטלת המס נמוך מאוד, ונכלל בעלות סל הקניות, כלומר החשבון שמוגש לצרכן אינו מציין את מספר השקיות שנטל, ואינו מושפע ממנו. לעומת זאת, היטל שהקמעונאי מחויב לגבות תמורת כל שקית שהצרכן נוטל הופך את עלות השקיות לנראית, ובדרך זו יכול לתרום לירידה משמעותית יותר בצריכת השקיות.

לפי המחקר שנערך בעבור האו"ם אחריות יצרן מורחבת על פלסטיק חד-פעמי, שבמסגרתה נדרש היצרן לאסוף את פסולת המוצר בגמר השימוש ולטפל בפסולת זו, חלה ב-63 מדינות. ב-23 מדינות אחריות היצרן המורחבת כוללת הסדר פיקדון, שבו הצרכן מקבל החזר כאשר הוא משיב את המוצר ליצרן (דרך המשווק) בגמר השימוש.

המוצר שבו נעשה השימוש הנרחב ביותר בהסדרי פיקדון הוא מכלי משקה. ב-26 מדינות נקבעו יעדי מחזור לפסולת הנאספת. **לפי המחקר של ה-OECD, כלי מדיניות של אחריות יצרן מורחבת אינם מצליחים להפחית משמעותית את כמות פסולת הפלסטיק החד-פעמי, שנובעת מהעלייה בשימוש במכלי משקה חד-פעמיים (כלומר אינם מצליחים להביא**

יעילות מדיניות המיסוי תלויה גם בגובה המס ובאופן הטלתו. גובה המס צריך להתבסס על פרמטרים כגון עלויות חיצוניות, גמישות הביקוש, נכונות הצרכן לשלם והעמדה הציבורית כלפי המהלך

אחריות יצרן מורחבת על פלסטיק חד-פעמי, שבמסגרתה נדרש היצרן לאסוף את פסולת המוצר בגמר השימוש ולטפל בה, חלה ב-63 מדינות. אולם, כלי מדיניות זה יעיל יותר בעידוד המחזור של פסולת הפלסטיק, ולא בהפחתה במקור של פסולת זו (הפחתת צריכה ועידוד שימוש חוזר)

³¹ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021. United Nations Environment Programme, [Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#), 2018.

³² OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

להפחתה במקור). לעומת זאת, יש עדויות לכך שהסדרי פיקדון מצליחים להגדיל את שיעור המחזור.³³

יוזמות וולונטריות הן תוכניות של גופים ממשלתיים ועמותות, הסכמים בין הממשלה לתעשיית הפלסטיק, והתחייבויות של עסקים פרטיים לצמצום השימוש בפלסטיק החד-פעמי. למשל, ההתחייבות הגלובלית לכלכלת הפלסטיק החדשה (The New Plastics Economy Global Commitment), מיוזמתה של קרן אלן מקארט'ור (Ellen MacArthur Foundation), בשיתוף התוכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP), כוללת חברות שחותמות על התחייבות שמאחדת גופים ברמה הארצית, או חברות שחותמות על התחייבות עצמאית. החברות מתחייבות לנקיטת צעדים מגוונים לטיפול בפלסטיק חד-פעמי, ובהם: עיצוב מקיים של פלסטיק; שימוש חוזר, מחזור או קומפוסטציה של הפלסטיק; שימוש בפלסטיק ללא חומרים מסוכנים. **בשנים האחרונות, יש יותר ויותר יוזמות וולונטריות שמתמקדות בפלסטיק החד-פעמי. יעילותן של יוזמות כאלו מתגברת כאשר הן מלוות בצעדי מדיניות נוספים.³⁴**

יצוין כי באיחוד האירופי אומצה בשנת 2019 דירקטיבה נרחבת המשלבת צעדי מדיניות מגוונים, כדי להפחית את ההשפעה הסביבתית של מוצרי פלסטיק חד-פעמי.³⁵ הדירקטיבה מחייבת את מדינות האיחוד לנקוט צעדים לצמצום הצריכה של מוצרים אלה וצמצום פגיעתם בסביבה. הדירקטיבה מקדמת את עידוד המחזור, הטיפול בפסולת, עידוד החדשנות, ושיתוף פעולה בין-לאומי, ומתמקדת במוצרי הפלסטיק המושלכים כפסולת בחופי הים.³⁶ התוכנית כוללת, בין השאר, איסור הדרגתי על מוצרים חד-פעמיים מסוימים (קיסמי אוזנים, סכו"ם, צלחות, וקשיות). אשר למוצרים שקשה יותר למצוא להם תחליפים (מיכלי מזון וכוסות), התוכנית פועלת להפחתת הצריכה ולהגברת המודעות, איסוף הפסולת והטיפול בה, בסיוע של כלים כמו אחריות יצרן מורחבת.³⁷

**באיחוד האירופי
אומצה בשנת 2019
דירקטיבה נרחבת
המשלבת צעדי
מדיניות מגוונים כדי
להפחית את
ההשפעה הסביבתית
של מוצרי פלסטיק
חד-פעמי**

³³ United Nations Environment Programme, [Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations](#), 2018.

OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021, p. 15.

³⁴ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

³⁵ [Directive \(EU\) 2019/904 of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment](#), Brussels, 2019.

³⁶ [European Commission, Turning the Tide on Single-Use Plastics](#), 2020.

³⁷ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

לפי המחקר של ה-OECD, מבחינה כלכלית מיסים בדרך כלל מועילים יותר מאיסורים, שכן הם מעודדים יצרנים לחדשנות ביצירת מוצרים שלא יהיו כפופים למס, ומאפשרים לצרכנים להתאים את התנהגותם (להמשיך לקנות כרגיל ולשלם את המס, או להפחית את הצריכה ולשלם פחות מס)

לכלי המדיניות להפחתת פלסטיק חד-פעמי עשויות להיות גם השלכות כלכליות, חברתיות וסביבתיות שליליות, והם יכולים להתקבל בצורה שונה על ידי קבוצות אוכלוסייה שונות. חוקרים מדגישים את חשיבות ההסברה לציבור בדבר צעדי המדיניות ובדבר ההשפעה הסביבתית של פלסטיק חד-פעמי

לפי המחקר של ה-OECD, היעילות של כלי המדיניות להפחתת פסולת הפלסטיק תלויה בגורמים רבים, ובהם: העדפות הצרכנים, התחליפים הזמינים, ההשפעה על התעסוקה, ויכולת האכיפה.

לפי המחקר, **מיסים בדרך כלל מועילים יותר מאיסורים מבחינה כלכלית**, שכן הם מעודדים יצרנים לחדשנות ביצירת מוצרים שלא יהיו כפופים למס, ומאפשרים לצרכנים להתאים את התנהגותם בדרכים מגוונות (להמשיך לקנות כרגיל ולשלם את המס, או להפחית את הצריכה ולשלם פחות מס). **עדיין אין עדויות מספיקות באשר ליעילות של כלי המדיניות להפחתת פלסטיק חד-פעמי**, ולפי החוקרים חשוב לעקוב אחרי ההשפעה של כלי המדיניות כדי לדעת מה יעילותם.³⁸

לפי המחקר של ה-OECD, לכלי המדיניות להפחתת פלסטיק חד-פעמי עשויות להיות גם השלכות שליליות, ובהן: מעבר לתחליפים שאינם בהכרח ידידותיים יותר לסביבה (למשל, המס שהוטל באיטליה על שקיות לרכישת פירות וירקות בתפוזרת גרם לירידה בצריכת מוצרים אלה ולעלייה ברכישת פירות וירקות במארזים מקלקר וניילון נצמד); הכבדת העול האדמיניסטרטיבי (בעת הטלת מיסים); צמצום תעשיית הפלסטיק ופגיעה במשרות.

יתר על כן, **כלי המדיניות יכולים להתקבל בצורה שונה על ידי קבוצות אוכלוסייה שונות**, שכן השינוי ההתנהגותי תלוי בגורמים שונים ובהם הכנסה, השכלה, מודעות וכדומה. בפרט, מיסים עשויים לפגוע יותר בקבוצות מסוימות באוכלוסייה. **בהקשר זה מדגישים החוקרים את חשיבות ההסברה לציבור בדבר צעדי המדיניות ובדבר ההשפעה הסביבתית של השימוש בפלסטיק החד-פעמי.**³⁹

כאמור, ההשפעה הסביבתית של מיסוי על פלסטיק חד-פעמי תלויה, בין השאר, בכך שהתחליפים שייבחרו על ידי היצרנים והצרכנים יהיו מזיקים פחות. כאשר משתמשים בכלי מדיניות של מיסוי, צריך להביא בחשבון את ההשפעה הסביבתית של התחליפים. אפשר לעשות זאת בין השאר באמצעות מחקרי ניתוח מחזור חיים (Life cycle analysis, LCA), המשווים את טביעת הרגל האקולוגית של מוצרים שונים משלב חומרי הגלם ועד לשלב "סוף החיים" של המוצר והפיכתו לפסולת.

כלי המדיניות מתמקדים אפוא בהפחתת פסולת פלסטיק חד-פעמי, ולעומתם מחקרי ניתוח מחזור חיים מרחיבים את הפרספקטיבה להשפעות סביבתיות רחבות של מוצרים אלה. למשל, בוויילס שבבריטניה מוטל תשלום על שקיות חד-פעמיות מפלסטיק, פלסטיק מתכלה ונייר, תוך התבססות על מחקר ניתוח מחזור חיים שקבע, שהחלפת שקיות פלסטיק פשוטות בשקיות

³⁸ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

³⁹ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

ההשפעה הסביבתית של מיסוי על פלסטיק חד-פעמי תלויה, בין השאר, בכך שהתחליפים יהיו מזיקים פחות. אחת הדרכים לבדוק זאת היא על ידי ניתוח מחזור החיים של המוצרים

ההחלטה על הטלת מס על כלים חד-פעמיים בישראל לא התבססה על ניתוח מחזור חיים שנערך ברמה המקומית, אלא מתוך תפיסה עקרונית שאין לעודד שימוש חד-פעמי במוצרים, בשל ההשלכות הסביבתיות והכלכליות שלו

מחומרים אחרים, כמו פלסטיק מתכלה או נייר, אינה מפחיתה את הנזק המביא להתחממות הגלובלית, אלא מחמירה אותו.

חשוב לציין שמחקר זה התמקד בהשפעות על שינויי אקלים (לדוגמה, צריכת אנרגיה במהלך מחזור החיים של המוצר), ולא התייחס להשפעה של השלכת שקיות כפסולת. בבליגיה חל איסור על שימוש בכוסות חד-פעמיות באירועים, אלא אם כן יותר מ-90% מהן ניתנות לאיסוף ומחזור. הוחל בה אף איסור על שימוש בכלים חד-פעמיים מפלסטיק, זכוכית ונייר להגשת מזון במוסדות ציבוריים, **תוך התבססות על 22 מחקרי ניתוח מחזור חיים, שמהם עולה שכלים רב-פעמיים הם תמיד בעלי טביעת רגל אקולוגית פחותה מכלים חד-פעמיים.**

חשוב לציין שמחקרי ניתוח מחזור חיים הם ספציפיים וקשה ללמוד מהאחד על האחר: הם בודקים מוצרים מסוימים המצויים בשימוש במדינה המסוימת (שקיות או כלי פלסטיק אחרים); בודקים את השפעת אותם מוצרים על בעיות סביבתיות ספציפיות (ההתחממות הגלובלית, ניצול משאבים או השלכת פסולת, לעיתים קרובות בהתאם לבעיות הסביבתיות האופייניות למדינה מסוימת, או לאג'נדה הסביבתית הנהוגה באותה המדינה), ובודקים את ההשפעה על שוק מסוים במדינה מסוימת (בהתאם למאפיינים הכלכליים והחברתיים שבאותה המדינה).⁴⁰

בהקשר זה יצוין שההחלטה על הטלת מס על הכלים החד-פעמיים בישראל, כפי שתואר להלן, לא התבססה על ניתוח מחזור חיים שנערך ברמה המקומית ובחן את הסוגיה ביחס למאפייני האוכלוסייה, הבעיות הסביבתיות הספציפיות לישראל, ועוד. לדברי ירדן שני-רוקמן מהמשרד להגנת הסביבה, ההחלטה התקבלה מתוך תפיסה עקרונית שאין לעודד שימוש חד-פעמי במוצרים באופן כללי, ובכלי פלסטיק בפרט, בשל ההשלכות הסביבתיות והכלכליות של דפוס שימוש זה על הגדלת כמות הפסולת והצורך לטפל בה.⁴¹

⁴⁰ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021, pp. 19, 27.

מחקר נוסף, המבוסס על עשרה מחקרי ניתוח מחזור חיים, שמתעדף ברוב המקרים את השימוש בכוסות רב-פעמיות: [United Nations Environment Programme, Single-use beverage cups and their alternatives - Recommendations from Life Cycle Assessments, 2021.](#)

⁴¹ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור באגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2021.

4. כלי מדיניות לצמצום נזקי הכלים החד-פעמיים מפלסטיק בישראל

בישראל יש כלי מדיניות שונים להפחתת השימוש בפלסטיק בכלל, ובמוצרי פלסטיק חד-פעמיים בפרט, ובהם:

איסורים:

איסור על חלוקת שקיות חד-פעמיות: ב-2017 נכנס לתוקף החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016.⁴² החוק הוחל על קמעונאי המזון הגדולים ואוסר עליהם למסור ללקוחות שקיות חד-פעמיות דקות,⁴³ אלא אם כן הם גובים בעדן תשלום של עשר אגורות. מהשוואה בין כמות השקיות שחולקו על ידי הקמעונאים ב-2016, טרם כניסת החוק, לבין כמות השקיות שנמכרו ללקוחות בכל אחת מהשנים 2017-2020, לאחר כניסת החוק, נראה שהייתה ירידה של עשרות אחוזים בכמות השקיות.⁴⁴

עם זאת, אפשר לראות שעם השנים ההשפעה של החוק פחתה, ובכל שנה בשנים 2018-2020 נמכרו קצת יותר שקיות מאשר בשנה הקודמת, אך עדיין נמכרות פחות שקיות מאשר לפני כניסת החוק. ייתכן שהעלייה במכירת השקיות בשנת 2020 לעומת השנה הקודמת הושפעה ממגפת הקורונה, בגלל עלייה ברכישת מזון ומטעמי סטריליזציה.⁴⁵

איסור על שימוש בכלים חד-פעמיים בגנים לאומיים ושמורות טבע: המשרד להגנת הסביבה מקדם חקיקה בנושא זה.⁴⁶

צמצום השימוש בכלים חד-פעמיים ברשויות מקומיות ובייחוד בחופי הים: המשרד להגנת הסביבה מעודד רשויות חוף להגביל את השימוש בכלים חד-פעמיים ובשקיות בחופי הים ובמוסדות הרשות המקומית באמצעות חקיקת חוקי עזר.⁴⁷ המשרד מסייע לרשויות באמצעות

⁴² [החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016.](#)

⁴³ החוק אינו חל על שקיות פלסטיק עבות יותר, או שקיות מחומרים אחרים כמו נייר; מותרת חלוקה של שקיות פלסטיק הבאות במגע ישיר עם מזון, כמו פירות וירקות במשקל, ושקיות לנשיאת תרופות.

⁴⁴ המשרד להגנת הסביבה בחן את השינוי בכמויות השקיות בשתי דרכים. אם משווים בין כמות השקיות שנרכשו לחלוקה על ידי הקמעונאים ב-2016, טרם כניסת החוק, לבין כמות השקיות שנמכרו ללקוחות על ידי הקמעונאים הגדולים ב-2017-2020, לאחר כניסת החוק, נראה שהייתה הפחתה של בין 78% (ב-2017) ל-72% (ב-2020). אם מעריכים כמה שקיות חולקו בחינם על ידי הקמעונאים ב-2016 לעומת כמות השקיות שנמכרו בשנים 2017-2020, נראה שהייתה הפחתה של בין 70% (ב-2017) ל-61% (ב-2020). הכנסת ה-24, ועדת הפנים והגנת הסביבה, דיווחים על פי חוק ומעקב אחר יישום חוקים, [דיווח המשרד להגנת הסביבה לשנת 2020 על יישום החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016, לפי סעיף 12, יולי 2021.](#)

⁴⁵ הכנסת ה-24, ועדת הפנים והגנת הסביבה, דיווחים על פי חוק ומעקב אחר יישום חוקים, [דיווח המשרד להגנת הסביבה לשנת 2020 על יישום החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016, לפי סעיף 12, יולי 2021.](#)

⁴⁶ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2021.

⁴⁷ [המשרד להגנת הסביבה, חד פעמי - לא בים שלי](#), 19 בספטמבר 2021.

מימון לפחים נוספים ולברזיות לשטיפת כלים. בין הרשויות המקומיות שהצטרפו למהלך: הרצליה, אשדוד, אילת, והמועצה האזורית חוף אשקלון.⁴⁸

צמצום השימוש בכלים חד-פעמיים במוסדות חינוך: המשרד להגנת הסביבה מתכנן לסבסד מעבר לשימוש בכלים רב-פעמיים במקום כלים חד-פעמיים מפלסטיק, בארוחות הצהריים בצהרונים בגנים ובבתי הספר, באמצעות מימון מדיחי כלים. ב-2020 המשרד הוציא קול קורא בנושא בעבור גני ילדים של משרד החינוך; כ-200 רשויות מקומיות הגישו בקשות לסבסוד מדיחי כלים וכלים רב-פעמיים, והבקשות נמצאות בבדיקה.⁴⁹

הפסקת השימוש בכלים חד-פעמיים במשרדי הממשלה: המשרד להגנת הסביבה מקדם את הפסקת השימוש בכלים חד-פעמיים במשרדי הממשלה, באמצעות החלטת ממשלה. נוסף על כך, המשרד מתכנן לפרסם מדריך ל"צמצום השימוש בכלים חד-פעמיים במקום העבודה", שיציע בין השאר להגדיר מחדש את הדרישות במרכזים לשירותי ניקיון כך שיכללו גם את שטיפת הכלים. חשוב לציין, שבשנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1057 בנושא "ממשלה ירוקה",⁵⁰ שעסקה, בין השאר, בהגברת השימוש בחומרי גלם ממוחזרים, כגון כוסות חד-פעמיות מחומרים מתכלים. בהחלטה נקבע יעד של 25% לשימוש בכוסות מחומרים מתכלים, אולם בשנת 2012 תוקנה ההחלטה,⁵¹ והיעד לכוסות חד-פעמיות מחומרים מתכלים הוסר.

בתשובת המשרד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2018 נאמר שהיעד הוסר מכיוון שכדי שכוסות מתכלות אכן יתכלו, צריך לטפל בהן כפסולת אורגנית, אבל הדבר מצריך תשתית המאפשרת הפרדה של פסולת אורגנית וקומפוסטציה, דבר שאינו מתקיים ברוב המוחלט של הרשויות המקומיות בישראל.⁵²

אחריות יצרן מורחבת

אחריות יצרן מורחבת על אריזות: החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011,⁵³ מטיל על היצרנים והיבואנים של מוצרים ארוזים למחזר את פסולת האריזות (מחומרים שונים) של המוצרים שהם ייצרו או ייבאו. החוק חל הן על מוצרים ארוזים והן על אריזות שירות, שהן אריזות

⁴⁸ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2021.

[צלול, עיר ללא פלסטיק](#); עיריית הרצליה, [עיר ללא פלסטיק](#), יולי 2018; המשרד להגנת הסביבה, [אושר החוק האוסר שימוש בפלסטיק ובכלים חד-פעמיים בחופי הים בעיר אילת](#), 31 בדצמבר 2020; [אשדוד, החוף שלי רב-פעמי](#), 7 ביולי 2021; [המשרד להגנת הסביבה, המועצה האזורית חוף אשקלון מצטרפת למלחמת כנגד פסולת פלסטיק בחופים זיקים וניצנים](#), 13 בינואר 2021.

⁴⁹ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר, 14 בנובמבר 2021. [המשרד להגנת הסביבה, שוברים את הכלים \(החד-פעמיים\) בגני הילדים](#), 28 בדצמבר 2020.

⁵⁰ [החלטה 1057 של הממשלה ה-32, ממשלה ירוקה – ייעול התפעול של משרדי הממשלה](#), 13 בדצמבר 2009.

⁵¹ [החלטה 5090 של הממשלה ה-32, ממשלה ירוקה – ייעול התפעול של משרדי הממשלה - תיקון החלטת הממשלה](#), 2 בספטמבר 2012.

⁵² תמר רביב, ראש תחום מחזור, אגף לטיפול בפסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2018.

⁵³ [החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011](#).

המשרד להגנת
הסביבה מקדם
הפסקת שימוש
בכלים חד-פעמיים
במשרדי הממשלה,
באמצעות החלטת
ממשלה

בישראל יש גם כלי
מדיניות של אחריות
יצרן מורחבת: החוק
להסדרת הטיפול
באריזות וחוק
הפיקודן על מכלי
משקה

שהמוצר אינו נארז בהן בעת הייצור, למשל שקיות וכלי אוכל חד-פעמיים, שבהם נארז מזון למכירה בבתי עסק. על פי החוק, משנת 2012, היעד למחזור אריזות פלסטיק הוא 22.5%. מתוך 140,547 טונות אריזות פלסטיק ששווקו ודווחו ב-2018, 31,753 טונות מוחזרו. כלומר, שיעור המחזור של אריזות הפלסטיק היה 22.6% (ועמד ביעד שנקבע בחוק). חשוב לציין, שלמרות שחלק מהכלים החד-פעמיים מוגדרים כאריזות שירות ונכללים בחוק, החוק אינו תורם להפחתת השימוש בכלים אלה, שכן יש קושי להסביר לציבור את הבחנה בין המוצרים השונים, והם אינם מושלכים לפח המתאים. למשל, כוסות לשתייה חמה או חמגשיות הנרכשות עם מזון בבתי עסק כפופות לחוק האריזות וצריכות להיזרק לפח האריזות, בניגוד לשרוול כוסות לשתייה חמה או חבילת חמגשיות הנרכשות ללא מזון בסופרמרקט.⁵⁴

אחריות יצרן מורחבת על מכלי משקה: חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999,⁵⁵ מחייב את היצרנים והיבואנים של מכלי משקה קטנים (שנפחם קטן מ-1.5 ליטר) לאסוף שיעור מסוים (73% לפחות לשנה, ו-77% לפחות לשנתיים בממוצע) מכלל מכלי המשקה ששווקו, ולמחזר לפחות 90% ממה שאספו, ומחייב את היצרנים והיבואנים לשלם 30 אגורות בעבור כל מכל משקה קטן שמוחזר אליהם. החל מ-1 בדצמבר 2021, הוראות החוק לגבי חובת הפיקדון אמורות לחול גם על מכלי משקה גדולים.⁵⁶

5. מיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל

בהחלטה 261 של הממשלה, מ-1 באוגוסט 2021,⁵⁷ במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, הוחלט על מיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק, נוכח הצריכה המרובה של כלים חד-פעמיים בישראל, והנזק הרב שלהם לסביבה. המיסוי נקבע בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021,⁵⁸ שנחתם על ידי שר האוצר ב-18 באוקטובר 2021, ותחילתו ב-1 בנובמבר 2021.⁵⁹

על פי המחקר של המשרד להגנת הסביבה, שבחן את רגישות הצרכנים למחיר, כדי להגיע ליעד של 40% הפחתה בצריכה של כלים חד-פעמיים, יש להכפיל את המחיר הממוצע של הכלים לצרכן. על פי תחשיב שנערך על ידי רשות המיסים, כדי להגיע ליעד זה יש להטיל מס של 11 ש"ח לק"ג, שאמור להוביל להכפלה ממוצעת במחיר הכלים. על פי המחקר

⁵⁴ נועה שפיצר מזרחי, מנהלת אגף חוקי אחריות יצרן מורחבת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 2 בנובמבר 2021.

⁵⁵ [חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999](#).

⁵⁶ [צו הפיקדון על מכלי משקה \(דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים\), תשפ"א-2020](#).

⁵⁷ [החלטה 261 של הממשלה ה-36, הפחתת השימוש בכלים חד-פעמיים מפלסטיק, 1 באוגוסט 2021](#).

⁵⁸ [צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין \(תיקון מס' 3\), התשפ"ב-2021](#).

⁵⁹ המידע במסמך מעודכן למועד כתיבתו ואינו כולל שינויים שחלו בצו תעריף המכס והפטורים לאחר הגשתו.

הממשלה החליטה על מיסוי כלים חד-פעמיים מפלסטיק במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022. המיסוי נקבע בצו שתחילתו ב-1 בנובמבר 2021

המס יחול על כל הכלים החד-פעמיים המכילים פלסטיק, על כל סוגיו, כולל נייר מצופה פלסטיק, פלסטיק ביולוגי, פלסטיק מתכלה וקלקר. גובה המס יהיה 11 ש"ח לק"ג. על פי מחקר של המשרד להגנת הסביבה, מטרת המס היא להפחית את הצריכה ב-40%, באמצעות הכפלת המחיר לצרכן

הנ"ל, הרגישות למחיר הולכת ויורדת ככל שהמחיר עולה, ויש שוני ברגישות למחיר ממוצר למוצר במגוון המוצרים.

המס יחול על השוק הפרטי והשוק המסחרי כאחד. המס יחול גם ביבוא אישי של מוצרים אלה, ועודכן אחת לשנה לפי מדד המחירים לצרכן. המס יחול גם על מלאי של כלים חד-פעמיים החייבים במס שיימצאו בידי סוחר ביום תחילתו של הצו, בתנאי שהמס עולה על 10,000 ש"ח. תוספת הכנסות המדינה ממיסים מוערכת ב-600 מיליון ש"ח.⁶⁰

המס יחול על כל הכלים החד-פעמיים (כוסות, צלחות, קערות, קשיות, סכינים, מזלגות, כפות וכפיות) **העשויים פלסטיק או מכילים פלסטיק, על כל סוגיו, כולל כלים מנייר מצופה פלסטיק, פלסטיק ביולוגי** (ביו-פלסטיק – פלסטיק ממקור צמחי, כמו קנה סוכר, עמילן תירס ועמילן תפוחי אדמה) **ופלסטיק מתכלה** (oxo-degradable), שמייצרים מיקרופלסטיק וגורמים ללכלוך המרחב הציבורי.⁶¹

ההבחנה בין כלים חד-פעמיים מפלסטיק לבין כלים רב-פעמיים תיעשה על פי עובי הכלי (הצו מגדיר את העובי המקסימלי של הכלים שנחשבים לחד-פעמיים, לפי סוגיהם). **כל סוגי הכלים מקלקר** (המכונה בחוק פלסטיק תאי), **המזיק מאוד לסביבה, בכל עובי, יוגדרו כחד-פעמיים ויחול עליהם המס** (לפי המשרד להגנת הסביבה, אין צורך להבחין בין קלקר חד-פעמי לקלקר רב-פעמי, שכן כלי קלקר הם תמיד בשימוש חד-פעמי; כמו כן, כלי הקלקר עבים יותר ועלולים בטעות לחשוב שאינם כלים חד-פעמיים כי אינם דקים).⁶²

6. אתגרים במיסוי על כלים חד-פעמיים מפלסטיק בישראל

הצלחתה של מדיניות מושפעת מגורמים אחדים. **להלן ייבחנו כמה מאפיינים של מדיניות המיסוי על כלים חד-פעמיים בישראל, שעשויים להציב אתגרים ליישום המדיניות.** ראוי לבחון צעדים משלימים למדיניות שיתנו מענה לאתגרים שהועלו.

בחירת כלי המדיניות להתמודדות עם בעיית הפלסטיק החד-פעמי בישראל:

לפי המשרד להגנת הסביבה, הבחירה במיסוי ככלי המדיניות להתמודדות עם בעיית הפלסטיק החד-פעמי, לעומת איסור מוחלט או חלקי, נובעת מכך שחלק ניכר מהאוכלוסייה בישראל משתמשת בכלים חד-פעמיים בתדירות יום-יומית. **על פי מסמך המדיניות של המשרד בנושא הכלים החד-פעמיים, "איסור פתאומי ומוחלט עלול להוביל לזעזוע חזק מדי, בעיקר בקרב**

⁶⁰ [צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין \(תיקון מס' 3\), התשפ"ב-2021](#); ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר, 14 בנובמבר 2021; המשרד להגנת הסביבה, [מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות](#), יולי 2021.

⁶¹ כלים חד-פעמיים שאינם מפלסטיק, כמו נייר, במבוק או עלי דקל, אינם תחת החוק, שכן הם הרבה יותר יקרים ולכן הרבה פחות נפוצים בתעשיית הכלים החד-פעמיים. ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2021; [המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות](#), יולי 2021.

⁶² [צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין \(תיקון מס' 3\), התשפ"ב-2021](#); ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2021.

כלי המדיניות שנבחר להפחתת הצריכה של פלסטיק חד-פעמי הוא מיסוי ולא איסור, כדי לאפשר שינוי התנהגות גמיש, אך נשאלת השאלה אם נבחנו ההשלכות החברתיות והכלכליות של המיסוי, ואם נבחנו חלופות. מהמשרד נמסר כי אין חובת עריכת RIA בחקיקת מיסוי

פלחי אוכלוסייה שבהם התלות בכלים חד-פעמיים היא גבוהה במיוחד". לפיכך, נבחרה האפשרות של הטלת מיסוי, המאפשרת שינוי התנהגות גמיש, ובמסגרתה הציבור יוכל לבחור אם להימנע לחלוטין מתשלום המס על ידי הפסקת השימוש בכלים חד-פעמיים ומעבר לכלים רב-פעמיים; להפחית את השימוש בכלים חד-פעמיים (בהשוואה להיקף השימוש כיום) ובכך לשלוט בהוצאה החודשית העודפת הנובעת מהטלת המס; או להמשיך ולהשתמש בכלים חד-פעמיים ולשלם את המס.

על פי המשרד להגנת הסביבה, הטלת המס על כלים חד-פעמיים תואמת לעיקרון "המזהם משלם", שלפיו מי שיבחר להמשיך לצרוך כלים חד-פעמיים יישא בעלות הנזק הסביבתי.⁶³ על אף היתרונות הסביבתיים הברורים של כלי המיסוי, נשאלת השאלה אם נבחנו ההשלכות הנוספות של יישומו (השלכות חברתיות וכלכליות). עוד יש לשאול אם נבחנו חלופות לכלי המיסוי, כלים משלימים ליישומו או כלים קודמים להטלת המס ומה היה בסיס הנתונים שעל פיו נבחר כלי המיסוי.

לדברי ירדן שני-רוקמן מהמשרד להגנת הסביבה לא נעשה תהליך הערכת רגולציה (RIA) לקראת הטלת המיסוי, שכן לפי החלטת הממשלה 4398, חקיקת מיסוי אינה נכללת בהגדרת רגולציה ואינה דורשת ביצוע RIA. עם זאת, נעשתה עבודת מטה בכמה היבטים של הנושא, ומסמך המדיניות פורסם באתר המשרד.⁶⁴

היקף המיסוי – סוגי הכלים וסוגי החומרים

כאמור, במדיניות שונות נבחרים כלי מדיניות שונים, בהתאם למאפיינים שלהן. למשל, הדירקטיבה של האיחוד האירופי מתמקדת במוצרי הפלסטיק שמושלכים כפסולת בחופי הים במדינות האיחוד.⁶⁵ בישראל הוחלט להטיל את המס באופן גורף על כלי אוכל חד-פעמיים מפלסטיק (ובעיקר צלחות, קערות, כוסות, סכו"ם וקשיות). שאר המוצרים החד-פעמיים מפלסטיק (בקבוקים, אריזות ושקיות) מטופלים במסגרת חוק הפיקדון, חוק האריזות וחוק השקיות.⁶⁶ לדברי ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור באגף פסולת, במשרד להגנת הסביבה, הוחלט להטיל מס מקיף על צריכת כלים חד-פעמיים מפלסטיק מתוך הנחה שבאופן זה יושפע גם היקף הצריכה הכללי של מוצרים חד-פעמיים בזרם הפסולת (שכאמור כ-70% מהם נצרכים

הוחלט להטיל את המס על כל סוגי הפלסטיק, שכן כולם מזיקים לסביבה; נשאלת השאלה אם נבחנו אפשרות של מיסוי דיפרנציאלי על פי סוג החומר בהתאם להשלכות הסביבתיות

⁶³ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021; [צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין \(תיקון מס' 3\), התשפ"ב-2021](#).

⁶⁴ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור באגף פסולת במשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 11 בנובמבר 2021. [החלטה 4398 של הממשלה ה-34, רגולציה חכמה](#), 23 בדצמבר 2018.

⁶⁵ [European Commission, Turning the Tide on Single-Use Plastics](#), 2020.

⁶⁶ [חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011; החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016](#).

במשק הביתי), וגם יופחת היקף הלכלוך בשטחים הציבוריים (דבר התלוי גם ביישום כלי אכיפה נוספים).⁶⁷

כמו כן, **הוחלט להטיל את המס על כל סוגי הפלסטיק**, כולל פלסטיק ביולוגי, פלסטיק מתכלה וקלקר, וגם על מוצרי נייר מצופים פלסטיק. הוחלט להטיל את המס על יבואנים ויצואנים כמס קנייה בשלב המכירה הסיטונאית, ולא על מוצרי ביניים וחומרי גלם, בדומה לנהוג בכמה מדינות בעולם.⁶⁸

לפי המחקרים של האו"ם ושל ה-OECD שנזכרו לעיל, **במדינות שבהן מוטל מס על מוצרים חד-פעמיים, המס מוטל על כל הכלים ללא החרגות, או שהוא מוטל על כלים מסוימים בלבד** (כאמור, בבלגיה הוטל מס על ארבעה מוצרים ובהם שקיות פלסטיק וסכו"ם חד-פעמי. מיסים על שקיות פלסטיק נפוצים במדינות רבות). **החרגות מהמס ניתנות במדינות מסוימות ליצרנים שמתחייבים להסדרי איסוף, מחזור ושימוש מחדש** (בנורבגיה למשל המס הולך ויורד בהתאם לעלייה בשיעורי האיסוף על ידי היצרנים), **או ליצרנים שמשווקים מוצרים במשקל הנמוך מרף מסוים**.⁶⁹

נשאלות אפוא השאלות: מה היה בסיס הנתונים להחלטה על מיסוי גורף לכלל כלי הפלסטיק החד-פעמיים? האם נערך בישראל מחקר לבחינת מחזור החיים של מגוון הכלים החד-פעמיים, כדי לבחון את ההשפעות הסביבתיות שלהם מול חלופות אחרות?

בהיעדר נתונים על בחינת מחזור חיים למגוון הכלים החד-פעמיים בישראל, לא ברור אם בכל מקרה, בכל אוכלוסייה, בכל דפוסי הצריכה ובכל סוגי המוצרים, השימוש בכלים רב-פעמיים בהכרח נחשב לסביבתי יותר, ובאיזו מידה. נוסף על כך, אפשר לשאול: האם נבחנו ההשלכות האפשריות של מיסוי דיפרנציאלי על פי סוג החומר בהתאם להשלכותיו הסביבתיות? למשל, מיסוי נמוך יותר לכלים מתכלים, או לכלים המכילים פחות פלסטיק. ועוד אפשר לשאול: מה משמעות המיסוי הגורף על השינוי הצרכני-התנהגותי הצפוי?

קביעת גובה המס

אפשר לקבוע את גובה המס על בסיס העלות החיצונית של ייצור המוצרים וצריכתם, או על פי אומדן נכונות הצרכנים לשלם. לפי המשרד להגנת הסביבה, קשה לקבוע את גובה המס על מוצרים חד-פעמיים לפי השיטה הראשונה, שכן קשה לתמחר את כל הנזקים הכרוכים בשימוש במוצרים אלה, והתמחר צפוי להיות נמוך באופן שאינו מספיק לייצור שינוי התנהגותי. משום כך,

⁶⁷ ירדן שני-רוקמן, ראש תחום מחזור, אגף פסולת, המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2021.

⁶⁸ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021.

⁶⁹ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches, July 2021.

United Nations Environment Programme, Legal Limits on Single-Use Plastics: A Global Review of National Laws and Regulations, 2018.

גובה המס, 11 ש"ח
לק"ג, נקבע בהתאם
לעקומת הביקוש של
הצרכן הפרטי
בישראל. המס הוא
רגרסיבי, וככל שעלות
המוצר המקורית
נמוכה יותר, כך שיעור
תוספת המחיר לק"ג
גבוה יותר

המשרד הציע לקבוע את גובה המס בהתאם לעקומת הביקוש של הצרכן הפרטי בישראל, בהתאם למחקר שנערך בעבור המשרד, שלפיו אפשר להעריך את השינוי ההתנהגותי הצפוי בעקבות רמות המס השונות. במחקר נמצא שהעלות של כלים חד-פעמיים (ממוצע של כלל המוצרים) כיום היא 21.8 ש"ח לק"ג, ונבחנה ההשפעה של רמות ההתייקרות השונות על הצריכה. **על פי המחקר, כדי להגיע ליעד של 40% הפחתה בצריכה של כלים חד-פעמיים, יש להכפיל את המחיר הממוצע של הכלים לצרכן. על פי תחשיב של רשות המיסים, נקבע מס בגובה 11 ש"ח לק"ג, והוא אמור להביא להכפלת המחיר הממוצע לצרכן.**⁷⁰

יש לציין כי המס האמור הוא רגרסיבי, שכן גובה המס נקבע כסכום אבסולוטי, ולא כתוספת באחוזים ביחס לעלות המוצר המקורי. כך, שככל שעלות המוצר המקורית נמוכה יותר (למשל במקרה של כלים חד-פעמיים פשוטים) אזי שיעור תוספת המחיר לכל ק"ג של המוצר יהיה גבוה יותר. מנגד, מכיוון שהמחיר נקבע ביחס למשקל המוצר (תוספת של 11 ש"ח לק"ג), ככל שהמוצר קל יותר ומכיל פחות פלסטיק (כמו במקרה של כלים חד-פעמיים פשוטים), כך תוספת התשלום לכל יחידה תהיה נמוכה יותר.

המס נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2021, אולם **טרם התקבלו נתונים רשמיים על ההשפעה בפועל של המס על עלות הכלים החד-פעמיים השונים.** נוסף על כך, אי-אפשר בשלב זה להסיק האם העלייה במחיר בתקופה שמאז החלת המס נובעת באופן בלעדי מהחלתו, או שהושפעה מגורמים נוספים (שינויים בהיקף הביקוש בימים שלפני החלת המס ואחריה; העלאת מחיר על ידי גורמים בשרשרת השיווק באופן שאינו תואם את היקף המס, ועוד).

השלכות שליליות של המיסוי

כאמור, מיסוי על כלים חד-פעמיים אמור להוביל לירידה בצריכת הכלים וכך לצמצום הפגיעה בסביבה. אולם, למיסוי יכולות להיות גם השלכות שליליות. למשל, מעבר לתחליפים שאינם בהכרח ידידותיים יותר לסביבה; הכבדת העול האדמיניסטרטיבי; צמצום תעשיית הפלסטיק ופגיעה במשרות.⁷¹ כך לדוגמה, לא ברור מה תהיה ההשפעה הכלכלית של המס על חנויות שמוכרות כלים חד-פעמיים, ובפרט על חנויות המתמחות במוצר זה (על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, כ-50% מהמוצרים החד-פעמיים נרכשים ברשתות שיווק ומכולות, וכ-50% נרכשים בחנויות מתמחות, חנויות סטוק ועוד).⁷²

⁷⁰ המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021.

⁷¹ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

⁷² המשרד להגנת הסביבה, מיסוי כלי פלסטיק חד-פעמיים בישראל, מסמך מדיניות, יולי 2021.

טרם התקבלו נתונים רשמיים על ההשפעה בפועל של המס על עלות הכלים החד-פעמיים. בשלב זה אי-אפשר להסיק אם העלייה במחיר בתקופה שמאז החלת המס נובעת רק מהחלתו, או שהיא הושפעה מגורמים נוספים

מיסוי על כלים חד-פעמיים יכול להוביל להשלכות שליליות, כגון מעבר לתחליפים שאינם ידידותיים לסביבה, הכבדת העול האדמיניסטרטיבי, צמצום תעשיית הפלסטיק ופגיעה במשרות

השלכות המיסוי על קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ובפרט האוכלוסייה החרדית

כאמור, לפי המחקר של ה-OECD, מיסים עלולים לפגוע יותר בקבוצות מסוימות באוכלוסייה, שכן השינוי ההתנהגותי תלוי בגורמים מגוונים ובהם הכנסה, השכלה, מודעות וכו'. בישראל יש רמת צריכה גבוהה מאוד של כלים חד-פעמיים בכל חלקי האוכלוסייה, אך יש קבוצות אוכלוסייה שבהן הצריכה גבוהה יותר, הן בכמות והן בתדירות השימוש. דוגמה לכך היא האוכלוסייה החרדית, המתאפיינת בשיעור גבוה של משפחות מרובות ילדים, ובשיעור גבוה של סיכון לעוני.⁷³ לפי ניתוח של המוסד לביטוח לאומי, שיעור ההוצאה על כלים חד-פעמיים מתוך ההכנסה הפנויה בחברה החרדית ב-2018 היה 1.8% (זאת לעומת 1.2% בחברה הערבית, ו-0.8% בקרב יהודים לא-חרדים).⁷⁴ בהקשר זה נציין כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הבעלות על מדיח כלים יורד ככל שהמצב הסוציו-אקונומי של משק הבית נמוך יותר⁷⁵ – גורם שעשוי להשפיע על הנטיה לצרוך כלים חד-פעמיים, ועל פוטנציאל ההשפעה של המס על מוצרים חד-פעמיים בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות. עוד יצוין כי בשל המאפיינים החברתיים של האוכלוסייה החרדית, הועלו טענות כי הפחתת השימוש בכלים חד-פעמיים במשק הבית והחלפתם בשימוש בכלים רב-פעמיים עשויות להשפיע ביתר שאת על הנשים בחברה זו, בשל תפקידן המרכזי באחזקת משק הבית.

נשאלות אפוא השאלות, באיזו מידה משפיעים המאפיינים שתוארו לעיל על גמישות הביקוש לכלים חד-פעמיים בקרב האוכלוסייה החרדית; ובאיזו מידה המאפיינים של האוכלוסיות השונות תואמים את הנחות הבסיס של המשרד להגנת הסביבה (שלפיהן המס שנקבע צפוי להביא להפחתה של כ-40% בצריכה).

מציאת תחליפים ראויים לכלים חד-פעמיים במוסדות ציבור ומוסדות חינוך:

כאמור, המס מוטל באופן גורף על צריכת כלים חד-פעמיים, מבלי להבחין בין המגזר הביתי לציבורי. למוסדות ציבור אתגרים ייחודיים בצמצום השימוש בכלים חד-פעמיים, ובהם:

שימוש בכלים חד-פעמיים כאמצעי לשמירה על כשרות: יש מוסדות ציבור שבהם פועלים מזנונים המגישים חלק מהמזון בכלים חד-פעמיים משיקולי כשרות, וכדי להימנע מהכנסת כלים למזון באופן שאינו עומד בכללי הכשרות. נוסף על כך, מוסדות ציבור רבים מתאפיינים במספר

⁷³ שיעור הסיכון לעוני בקרב חרדים ב-2016 היה 61%, לעומת 19% בקרב כלל היהודים, ו-63% בקרב הערבים. [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית ישראל לפי דת והגדרה עצמית של מידת הדתיות, נתונים נבחרים מתוך דוח פני החברה מס' 10, 27 ביוני 2018.](#)

⁷⁴ מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי במינהל המחקר והתכנון, עיבודים שערך מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי לנתוני סקר הוצאות של הלמ"ס 2018, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 14 בנובמבר 2021.

⁷⁵ שיעור הבעלות על מדיח כלים בעשירונים של משקי בית 1-5 הוא בין 9.5%-ל-36%; בעשירונים 6-10 השיעור הוא בין 41%-ל-75%. מתוך: [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, 2019.](#)

באוכלוסייה החרדית, המתאפיינת הן במשפחות מרובות ילדים והן בהשתייכות למדרג חברתי-כלכלי נמוך יחסית (המשפיע בין השאר גם על שיעור הבעלות על מדיח כלים), צריכת הכלים החד-פעמיים גבוהה יותר מבשאר קבוצות האוכלוסייה. מאפיינים אלה עשויים להשפיע על הנטייה לצרוך כלים חד-פעמיים ועל השלכות של הטלת המס בהשוואה לאוכלוסיות אחרות בחברה

במוסדות ציבור וחינוך מסוימים עלולים להתקשות במציאת תחליפים ראויים לכלים חד-פעמיים, בשל דרישות כשרות או היעדר תשתיות לשטיפת כלים

מבקרים מזדמנים גבוה – דבר המקשה על הפסקה מוחלטת של שימוש בכלים חד-פעמיים במזנונים, במתקני השתייה ועוד.

היעדר תשתיות לשטיפת כלים: במוסדות חינוך רבים (ובפרט גני ילדים וצהרונים) מסופק מערך הזנה, המצריך שימוש בכלי אוכל. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך"⁷⁶, נכתב, שאם אין במוסד החינוכי תנאים מתאימים לשטיפת כלים, על ספק המזון לספק יחד עם הארוחה סכו"ם חד-פעמי מתאים לילד.

למעשה, במוסדות חינוך רבים אין תשתיות לשטיפת כלים, ומשתמשים בהם בכלים חד-פעמיים. המשרד להגנת הסביבה פרסם לאחרונה קול קורא לרשויות מקומיות לסבסוד מדיחי כלים במוסדות חינוך, כדי לאפשר מעבר לשימוש בכלים רב-פעמיים, אולם טרם נקבעה הקצאת התקציב לרשויות. מלבד מוסדות ציבוריים, אפשר להבחין בעלייה בשימוש בכלים חד-פעמיים אף במסעדות, בין השאר בגלל השגשוג של משלוחי המזון ותרבות ה"שלם וקח" (take away).

קשיים מיוחדים בהטלת המיסוי בתקופת הקורונה

כאמור, בתקופת משבר הקורונה חלה עלייה בשימוש בכלים חד-פעמיים, בגלל עלייה בהיקף הזמנת מזון לבתים, וכן מטעמי היגיינה וחשש מהידבקות בנגיף. ייתכן שמצב זה יהיה גורם ממתן של ההשפעות הפוטנציאליות של המיסוי על השימוש בכלים חד-פעמיים.

אמצעים למניעת השלכות שליליות של המיסוי

בהינתן האתגרים שתוארו לעיל, נשאלת השאלה: מה הם הצעדים המשלימים הנדרשים כדי למקסם את התועלות הסביבתיות של המס על הכלים החד-פעמיים מחד גיסא (הפחתה בפועל של השימוש בכלים חד-פעמיים), ולצמצם את ההשלכות השליליות הפוטנציאליות מאידך גיסא (השלכות חברתיות, כלכליות, ועוד). יצוין כי במחקר של ה-OECD מדגישים **שכדי שהמס יצליח במטרתו להפחית את השימוש בכלים חד-פעמיים חשוב לערוך פעולות הסברה לציבור** על המדיניות ועל ההשפעה הסביבתית של הפלסטיק החד-פעמי.⁷⁷ עם זאת, מהאתגרים שתוארו בפרק זה, שהם ייחודיים למאפיינים החברתיים-כלכליים במדינת ישראל, עולה כי לצד הטלת מס על השימוש בכלים חד-פעמיים, ייתכן שיש לבחון צעדים נוספים להסרת חסמים אלו.

נוסף על כך, ראוי לבחון את השתלבות המס במסגרת הכוללת של הטיפול בפסולת בישראל. כאמור, 78% מהפסולת בישראל מגיעה להטמנה, ורק 14% מהפסולת מטופלת באמצעות מחזור, ובתחום זה יש התקדמות איטית בלבד בשנים האחרונות. לשם השוואה, שיעור ההטמנה הממוצע במדינות האיחוד האירופי היה 23.5% בשנת 2017.

⁷⁶ [משרד החינוך, מאגר חוזרי מנכ"ל, הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך](#), הוראה תקפה מ-4 באפריל 2016.

⁷⁷ OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, [Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches](#), July 2021.

בעקבות התפרצות נגיף הקורונה יש עלייה בשימוש בכלים חד-פעמיים, בעיקר מטעמי היגיינה. הדבר עלול לצמצם את פוטנציאל ההשפעה של המס על צריכת כלים חד-פעמיים

כדי לצמצם את ההשלכות השליליות של המיסוי רצוי לבחון צעדים משלימים, ולערוך פעולות הסברה לציבור. כן ראוי לבחון כיצד משתלב המס במסגרת הכוללת של הטיפול בפסולת בישראל

הפחתת הפסולת
תלויה במידה רבה
ביצירת שינוי
התנהגותי בקרב
פרטים. עם זאת, יש
כלי מדיניות נוספים,
כמו מחזור והשבה,
התלויים בהקמת
תשתיות מתאימות.
התקדמות מקבילה
בקידום מדיניות
פסולת כוללת והקמת
תשתיות ראויות,
עשויה להשפיע לחיוב
על הנכונות הציבורית
ליישום כלי מדיניות,
שמשמעותם שינוי
התנהגותי של הפרט

מיסוי, ככלי מדיניות, משתייך לשלב ההפחתה במקור בהיררכיית הטיפול בפסולת, שהוא השלב הגבוה ביותר בהיררכיית הטיפול, והיעיל ביותר מבחינה סביבתית וכלכלית, שכן מטרתו למנוע את ייצור הפסולת ולא לטפל בה לאחר שהיא נוצרת. **שלב ההפחתה תלוי במידה רבה ביצירת שינוי התנהגותי בקרב פרטים. עם זאת, יש כלי מדיניות נוספים, בשלבים נמוכים יותר של היררכיית הפסולת, כמו מחזור והשבה, התלויים במידה רבה בהקמת תשתיות מתאימות.** גם אלה כלים חשובים, שכן מטרתם לטפל בפסולת בצורה מיטבית, שתצמצם את הפגיעה בסביבה. **התקדמות מקבילה בקידום מדיניות פסולת כוללת והקמת תשתיות ראויות לכך, עשויה להשפיע לחיוב על הנכונות הציבורית ליישום כלי מדיניות, שמשמעותם שינוי התנהגותי של הפרט.**