

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

דיווח לשנת 2022 על יישום החוק בהתאם לסעיף 12

- בשנת 2022 דווח למשרד להגנת הסביבה על מכירות של כ - 474 מיליון שקיות. כל השקיות המדווחות הינן מחומר פלסטיק.
- בשנת 2022 היקף צריכת השקיות לעומת שנת 2016 נמוך ב - 73%. במונחים ריאליים (המנטרלים את הגידול במכר הקמעונאי) נמוך ב-76%.
- בשנת 2022 הקמעונאים רכשו 5,494 טון שקיות לעומת 9,650 טון שקיות שנרכשו בשנת 2016, הצמצום בצריכת הפלסטיק מנע במקור בשנה זו היווצרות של פסולת שקיות בהיקף של 4,156 טון.

רקע

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

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

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

כמו כן נקבע איסור על קמעונאי גדול¹ להעמיד לרשות לקוח או למסור לו שקית נשיאה חד פעמית שעובייה הוא בין 20 ל – 50 מיקרון, אלא אם כן הוא יגבה מהלקוח תשלום בעדה בסכום מינימלי הכולל היטל בסך 8.54 אגורות בתוספת מע"מ לרבות בעסקאות מכר מרחוק (אינטרנט) וכן איסור להעמיד לרשות לקוח, למסור לו או למכור לו שקית הבאה במגע ישיר עם מזון שיש לה ידיות.

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

בנוסף קמעונאי גדול נדרש לדווח על כמות השקיות אשר בעדן הוא חייב בתשלום היטל, בדיווח רבעוני, וכן בדיווח שנתי מבוקר על ידי רואה חשבון. יחד עם זאת, הוטלה על הקמעונאים הגדולים חובת דיווח כבר ביום 1.7.16, כ"ה בסיוון התשע"ו, אודות מספר השקיות שרכשו הם עצמם בהתבסס על תנועות מלאי על פי סעיף 39 לחוק, עבור רבעונים 2,3,4 לשנת 2016.

הרשות לתחרות מפרסמת את רשימת הקמעונאים הגדולים לכל שנה בהתבסס על נתונים שמעבירים הקמעונאים לבחינת הרשות להגבלים עסקיים, הממונה על חוק המזון. לפי נתוני רשות התחרות², בשנת 2021 פעלו 23 קמעונאים גדולים אשר חייבים בדיווח על השקיות שמכרו בשנת 2022.

א. דיווח על צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות

קמעונאים גדולים מחויבים בהתאם לחוק, לדווח למשרד מדי רבעון על כמות השקיות שבעדן הם חייבים בתשלום היטל, מחירן ללקוח, סוג החומר ממנו עשויות השקיות, עוביין ומשקלן, וזאת לא יאוחר מ - 30 ימים מתום כל רבעון. דוח שנתי מוגש למשרד לא יאוחר משלושה חודשים מתום כל שנת כספים, כשהוא מבוקר בידי רואה חשבון. הנתונים מדווחים בגיליון דיווח אחיד, נבדקים ומבוקרים על ידי אגף חוקי אחריות יצרן במשרד להגנת הסביבה.

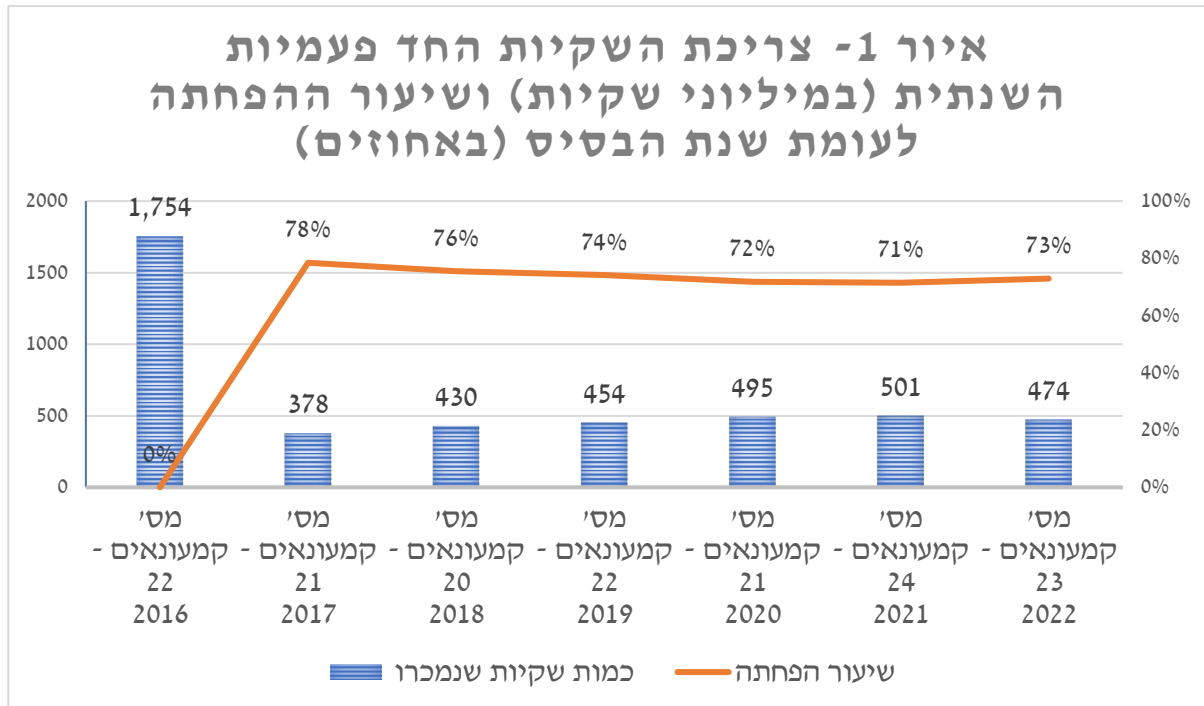
ישנם חמישה קמעונאים גדולים שננקטו הליכי אכיפה נגדם בשל אי הגשת דיווח שנתי מבוקר לשנת 2022 במועד.

בדיווחים לשנת 2022 דווח על שקיות נשיאה חד פעמיות מפלסטיק מסוג HDPE (High-density polyethylene) במשקל שקית הנע בין 7.5-11.5 גרם כתלות בגודלה. משקל ממוצע לשקית עומד על 8.4 גרם.

² רשימת הקמעונאים הגדולים לשנת 2021 שפורסמה במאי 2022. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/listofbigretailers2021/he/foodlaw_%D7%A8%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%AA%20%D7%A7%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%99%D7%9D%20%D7%92%D7%93%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9D%202021.pdf

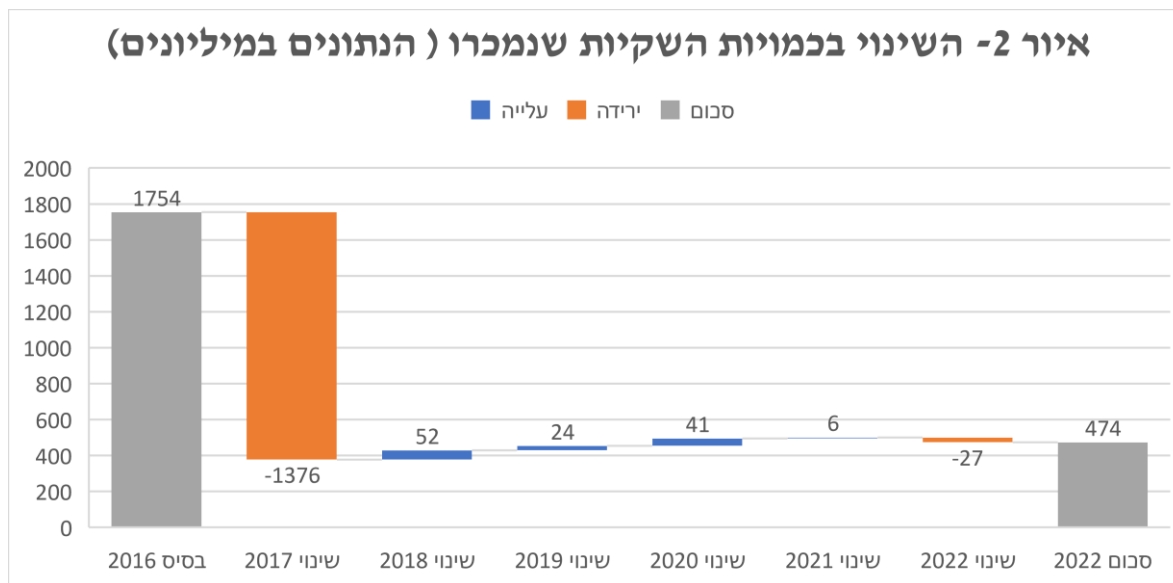
נתוני צריכת שקיות חד פעמיות:

להלן איור מספר 1 ובו מספר השקיות בצריכה השנתית ושיעור ההפחתה בהשוואה לשנת הבסיס (2016). כמות השקיות בשנת 2016 מתייחסת לכמות השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים. הנחת הבסיס היא כי רוב השקיות שנרכשו בשנת 2016 חולקו לצרכנים בחינם באותה השנה. בשנים 2017-2022 מדובר על כמות שקיות שנמכרו על ידם ללקוחות*:



(*) הדיווח אינו כולל דיווח של קמעונאי גדול אחד אשר נכלל לראשונה בשנת 2022 כקמעונאי גדול ודיווחים של חמש רשתות שיווק שבבעלות קמעונאים גדולים שלא דווח על היקף השקיות שנמכרו בשטחם לאורך כל שנות המדגם.

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



טבלה מספר 1

שנה	צריכת שקיות נשיאה חד פעמיות אצל הקמעונאים הגדולים	השינוי בצריכת שקיות נשיאה חד פעמיות לעומת שנה קודמת במיליוני שקיות	השינוי בצריכת שקיות נשיאה חד פעמיות לעומת שנה קודמת באחוזים
2016- שנת הבסיס	1,754	-	-
2017	378	-1,376	-78%
2018	430	52	14%
2019	454	24	6%
2020	495	41	9%
2021	501	6	1%
2022	474	-27	-5%

1. בעקבות כניסת החוק לתוקף ביום 1 בינואר 2017 וגביית תשלום מהצרכן של 10 אג', השווה להיטל בסך 8.54 אגורות בתוספת מע"מ, על שקית נשיאה חד פעמית, חלה ירידה דרסטית בצריכת השקיות בישראל. לפי הדיווחים, לשנת 2017 נמכרו כ – 378 מיליון שקיות בלבד, משמע שיעור הפחתה של כ – 78% בצריכת שקיות הנשיאה החד פעמיות בהשוואה לשנת 2016 (שנת הבסיס).
2. לאורך השנים מ-2018 ועד לשנת 2022 השינויים בהיקף צריכת השקיות שחלו היו מינוריים כך שאפקט חוק השקיות על הצריכה נשאר יציב יחסית ואין תנודות משמעותיות.

3. 474 מיליוני השקיות שנמכרו בשנת 2022 מהווים הפחתה נומינלית (כלומר שלא מתחשבת בשינויים בצריכה שחלה ב-6 השנים שחלפו) של 73% בצריכת השקיות לעומת שנת הבסיס.
4. בשנים 2017-2021 דיווחו הקמעונאים על עלייה מתונה בצריכת שקיות הנשיאה החד פעמיות, בשנת 2022 לראשונה מאז שנת 2017 דיווחו הקמעונאים על מספר שקיות נמוך יותר מהשנה הקודמת לה, אשר מדגימה ירידה של 5% בצריכת השקיות (בהשוואה לשנת 2021).
5. על מנת לנתח את השינוי הריאלי, הלוקח בחשבון את הגידול במכר במשק הקמעונאי בישראל מ-2016 ל-2022, מצאנו לנכון לבצע ניטרול לגידול במספר השקיות ביחס לגידול הריאלי בצריכה הקמעונאית:
- 5.1. בטבלה מספר 2 א מוצג המכר בשוק הקמעונאי המבורקד בישראל המבוסס על נתוני חברת סטורנקסט במיליארדי ₪ לשנים 2016-2022 וניטרול של עליית המדד מהגידול בצריכה כך שתתקבל הצריכה הקמעונאית במחירי 2016 והשינוי הריאלי בצריכה הקמעונאית:

טבלה מספר 2 א

שנה	המכר בשוק הקמעונאי המבורקד בישראל	שיעור שינוי שנת	שיעור שינוי מ-2016	שינוי מחירים שנת	שינוי מחירים מ-2016	מחזור קמעונאי במחירי 2016	שיעור שינוי ריאלי שנת	שיעור שינוי ריאלי מ-2016
2016	43.6		0.0%		0.0%	43.6		0.0%
2017	44.5	2.1%	2.1%	0.2%	0.2%	44.4	1.8%	1.8%
2018	46.4	4.3%	6.4%	0.8%	1.1%	45.9	3.4%	5.3%
2019	48	3.4%	10.1%	0.8%	1.9%	47.1	2.6%	8.0%
2020	52.8	10.0%	21.1%	-0.6%	1.3%	52.1	10.6%	19.5%
2021	51.7	-2.1%	18.6%	1.5%	2.8%	50.3	-3.5%	15.3%
2022	53.1	2.7%	21.8%	4.4%	7.3%	49.5	-1.6%	13.5%

- נתוני המכר בשוק הקמעונאי המבורקד בישראל לקוחים מאתר סטורנקסט –

<https://www.storenext.co.il/wp-content/uploads/2023/02/%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA-%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2022-1.pdf>

- על פי האתר "הנתונים מתבססים על קהילה של כ-2,600 חנויות המורכבת מרשתות ארציות, רשתות פארם, סופרמרקטים, מינימרקטים וחנויות נוחות המשרדות נתוני מכר אמת מן הקופות ל StoreNext והמהוות למעלה מ-85% מסך המכר בשוק ה FMCG³ - המבורקד בישראל (הנתונים אינם כוללים נתוני קצביה, מאפיות, פירות וירקות וסיגריות) על בסיסן ובאמצעות מודל סטטיסטי מתקדם מבוצעת אקסטרפולציה סטטיסטית לכלל 100% המכר בשוק הקמעונאי המבורקד בישראל, לא כולל שווקים פתוחים, פיצוציות ומגזר ערבי"
- נתוני השינוי במחירים מבוססים על השינוי במדד המחירים הכללי לצרכן. הצמדה למדד המחירים למזון כמעט ולא היתה משנה את הנתונים.

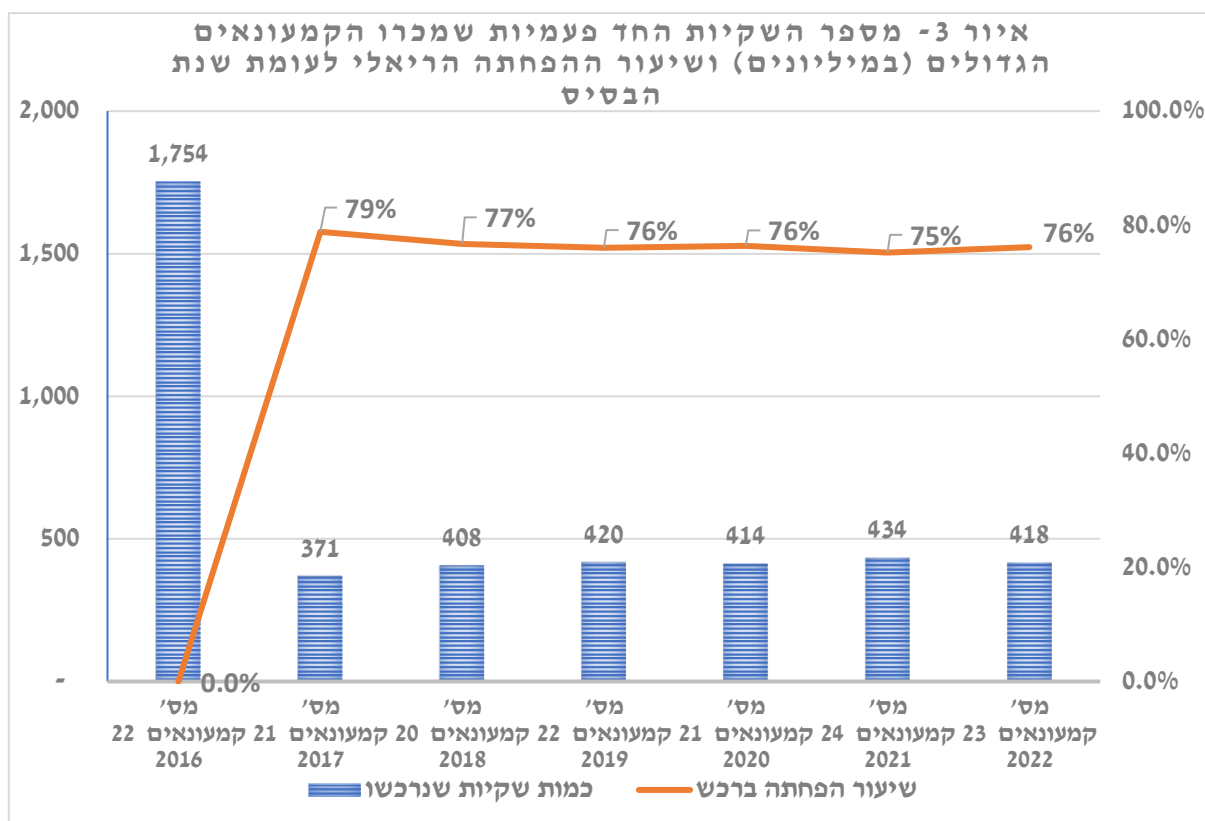
- 5.2. לאחר שמצאנו את השינוי הריאלי במכר הקמעונאי נרמלנו את מספר השקיות שנרכשו בשנים 2017-2022 לרמת המכר שהיתה בשנת 2016, כמוצג בטבלה 2 ב:

³ FMCG – תחום הקמעונאות ושוק מוצרי הצריכה השוטפים Fast Moving Consumer Goods

טבלה מספר 2 ב

שנה	כמות שקיות שנמכרו	שיעור שינוי ריאלי מ-2016	התאמה ריאלית לכמויות מכר (בסיס 2016)
2016	1,754	0.0%	1,754
2017	378	1.8%	371
2018	430	5.3%	408
2019	454	8.0%	420
2020	495	19.5%	414
2021	501	15.3%	434
2022	474	13.5%	418

5.3. לאחר ההתאמה הריאלית, ניתן לראות כי חלה ירידה משמעותית בשנת 2017 של כ-79% ירידה זו התמתנה מעט בשנת 2018 ל-76.7% והיא שומרת על יציבות רבה במהלך השנים עד לשנת 2022. (ראו להלן איור 3).

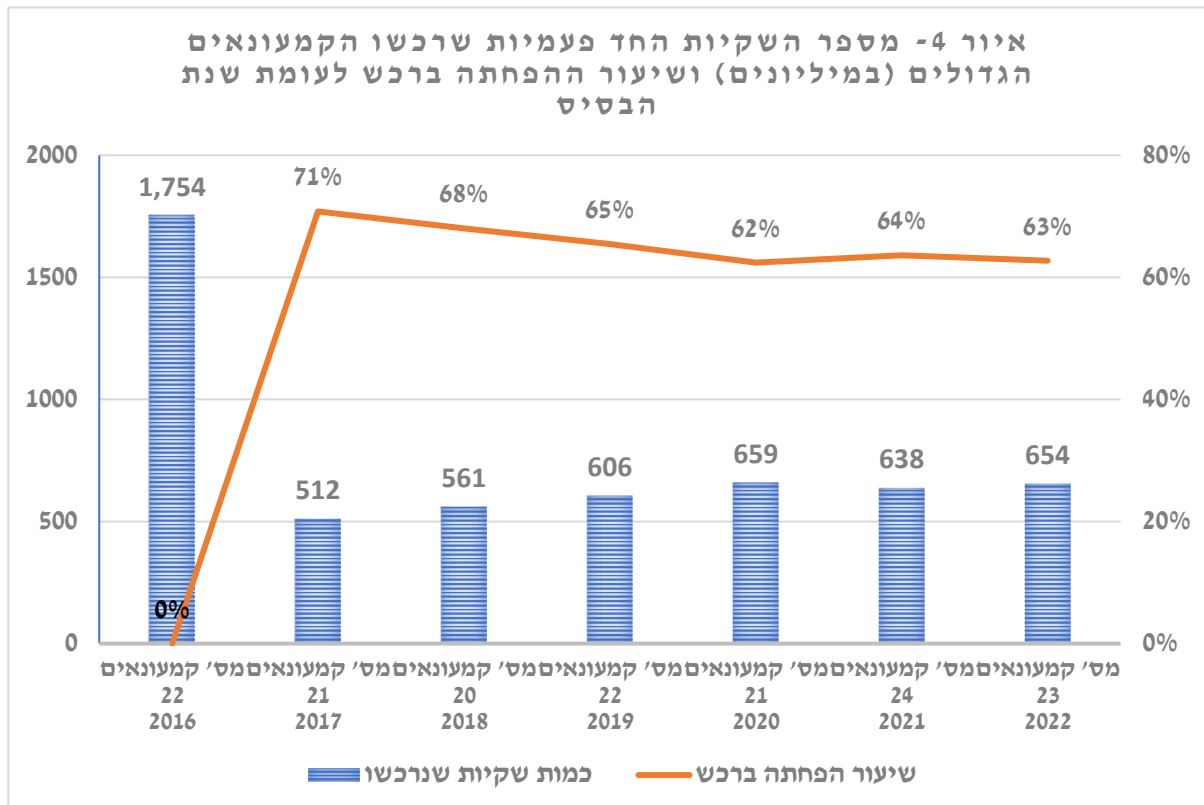


במסגרת הדיווחים לאורך השנים השתנו קמעונאי המזון החייבים בדיווח, הן בשל כניסת קמעונאים חדשים, הן בשל מיזוגים ויציאה של קמעונאים מהשוק. בנוסף יתכן שינוי מסויים של חלקם של הקמעונאים הגדולים ביחס לכלל השוק הקמעונאי. בהערכה ראשונית שנעשתה מדובר בשינוי ברמת הדיוק של עד 1%.

6. נתוני רכש שקיות חד פעמיות:

מגמת הצמצום בהיקף צריכת השקיות מודגמת גם על ידי נתוני רכישת השקיות על ידי הקמעונאים הגדולים כפי שדווח על ידם למשרד להגנת הסביבה.

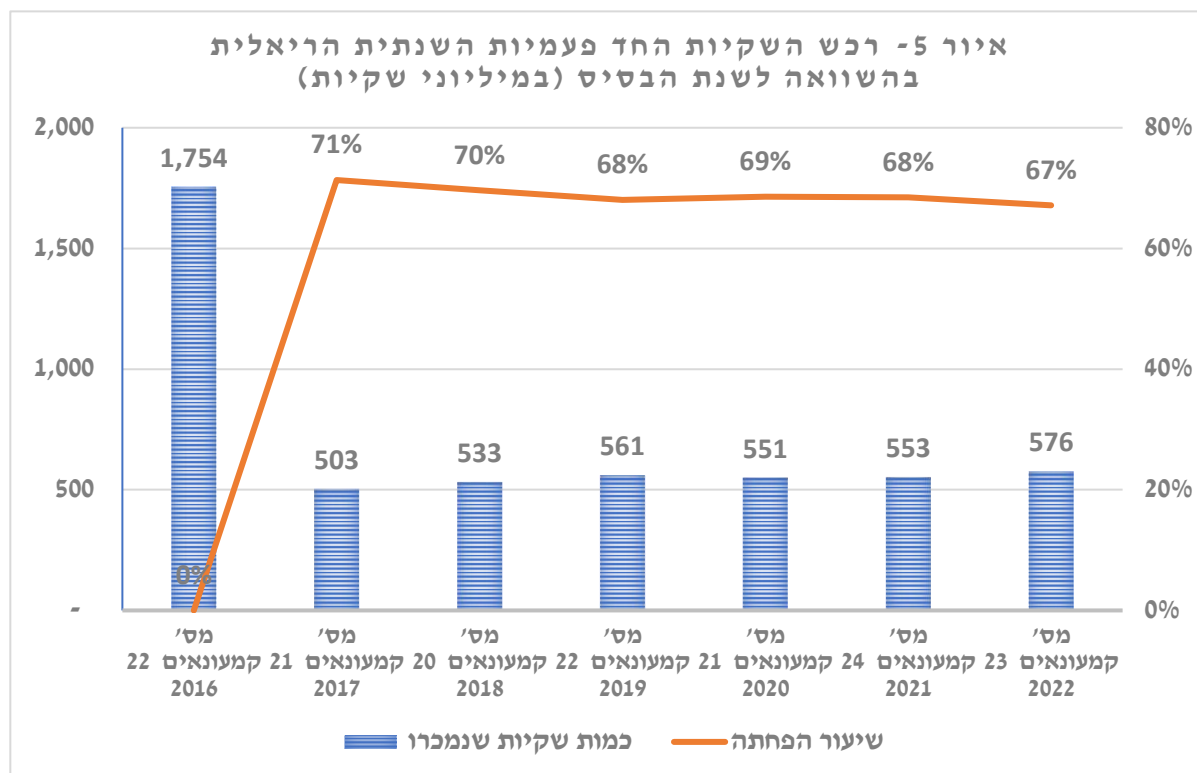
להלן איור מספר 4 ובו מספר השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים על פי הדיווחים בשנים 2016-2022 ושיעור השינוי:



*הנתונים לשנת 2020 תוקנו ביחס לדיווחים בשנים קודמות

ניתן לראות כי בשנה הראשונה ליישום החוק חלה ההפחתה הגדולה ביותר (71% ביחס לשנת הבסיס) במספר השקיות שהקמעונאים רכשו. במהלך השנים הבאות חלה עלייה הדרגתית מתונה ברכש.

אם נבחן את רכש השקיות במונחים ריאליים כלומר בניטרול הגידול במכר הקמעונאי (בדומה לשקיות שנמכרו) עולה התמונה הבאה:



ניתן לראות כי גם במונחים ריאליים יש ירידה בשיעור החיסכון בשקיות אך נמוכה יותר ומגיעה מ-71% לכ-67%.

במונחי משקל הפלסטיק, בשנת 2022 הקמעונאים רכשו 5,494 טון שקיות לעומת 9,650 טון שקיות שנרכשו בשנת 2016. משקל השקיות הממוצע גדל מ-5.5 גרם בשנת 2016 ל-8.4 גרם בשנת 2022 ועדיין מודגם חסכון בכמות צריכת הפלסטיק הדרושה בייצור שקיות הנשיאה החד פעמיות של 4,156 טון.

פערים בין מספר שקיות שנרכשו לבין מספר שקיות שנמכרו

הנתונים המדווחים על ידי הקמעונאים הגדולים מציגים מחד הפחתה של כ-5% בכמות השקיות שנמכרו לצרכנים ומאידך גידול של כ-2.5% במספר השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים. ההבדל במגמות בין שקיות שנרכשו לבין אלו שנמכרו מעלים חשש לחלוקה ללא תמורה של שקיות חד פעמיות ללא גביית היטל וזאת בניגוד לחוק.

זאת בנוסף לפער בין מספר השקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים הגדולים לבין מספר השקיות שנמכרו על ידם לצרכנים (ראו להלן טבלה מספר 3) כפי שדווח על ידי הקמעונאים הגדולים. בהעדר אסמכתאות מבססות לפער זה, הפער עשוי לשקף גם הוא חלוקה בחינם של שקיות חד פעמיות.

בהליך שמתנהל מול הקמעונאים, הם נדרשו להציג אסמכתאות תומכות לפער, טיעונים ואסמכתאות שהוצגו על ידי קמעונאים נמצאים בבחינת המנהל.

טבלה מספר 3

שנה	שקיות שנרכשו על ידי הקמעונאים "רכש"	שקיות שנמכרו על ידי הקמעונאים "מכר"	פער בין רכש השקיות לבין המכר	אחוז המכר מתוך הרכש
2017	512	378	134	74%
2018	561	430	131	77%
2019	606	454	152	75%
2020	659	495	164	75%
2021	638	501	137	79%
2022	654	474	180	72%
				75%

לסיכום נראה כי מגמת היציבות של ההפחתה בשימוש בשקיות כתוצאה מיישום החוק נשמרת ועומדת על כ- 75% במונחים ריאליים (הלוקחת בחשבון את הגידול במכר הקמעונאי). הדבר משתקף ככלל גם ברמת רכש השקיות על ידי הקמעונאים. כיום עולה כי קיים פער של 25% בין רכש שקיות על ידי הקמעונאים למכירתם לצרכנים, פער יחסית זה יציב לאורך השנים. המשרד פועל לבחינת סבירות הפער ועמידת הקמעונאים בהוראות בחוק.

ב. טיפול בשקיות – חוק האריזות

שקיות הנשיאה החד פעמיות הינן גם אריזות שירות על פי הגדרת החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א – 2011 (להלן חוק האריזות), יצרני השקיות נדרשים להתקשר עם גוף מוכר לאריזות, לשלם דמי טיפול עבור מימון האיסוף והמיחזור של פסולת השקיות ולעמוד ביעדי המחזור המחייבים בחוק האריזות. הציבור נקרא להשליך את פסולת השקיות בגמר השימוש בהן, לפח הכתום. פסולת האריזות מתמיינת בתחנות מעבר ממינות ייעודיות. פסולת השקיות מופרדות מיתר פסולת האריזות בעזרת "שואב שקיות". שקיות אילו מועברות למחזור בארץ או בחו"ל ויכולות לשמש, בין היתר, בייצור כבלים לתקשורת ויריעות פלסטיק לתעשיית הבניה.

כתבו :

רו"ח אוראל סדס

רו"ח רונית אברהמי מנהלת

אגף אחריות יצרן מורחבת