

האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

נייר מדיניות סופי - שנה ב':

**צמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות**

מוגש אל השר להגנת הסביבה, חה"כ עמיר פרץ

שם הקורס: סדנא מתקדמת במדיניות ציבורית - תשע"ד

מנחי הסדנה: ד"ר ענת גופן, מר רן כהן, גב' ענבל הקמן

מאת: יפעת טרבולוס

תאריך: 13 ביולי 2014

## תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים.....
3	א. רקע.....
3	א.1. כללי.....
3	א.2. נזקים סביבתיים וכלכליים כתוצאה מהיקפי השימוש בשקיות.....
5	א.3. חלוקה ללא תשלום של שקיות הנשיאה ויצירת כשל שוק.....
6	א.4. פעילות בעולם ובישראל.....
8	א.5. בעיית המדיניות.....
9	ב. החלופות המוצעות.....
10	ב.1. מכוונת ממכר אוטומטיות לשקיות - "שקיתונים".....
11	ב.2. איסור שיווק שקיות נשיאה.....
11	ב.3. היטל על שקיות הנשיאה בנקודת המכירה.....
13	ג. הערכה וניתוח של החלופות.....
16	ד. המלצת המדיניות.....
18	ה. נספח אסטרטגי.....
27	ו. רשימת מקורות.....
30	נספחים.....
30	נספח א': ניתוח רגישות.....
32	נספח ב': ריכוז הצעות חוק פרטיות שהוגשו בנושא שקיות הנשיאה.....
33	נספח ג': אסטרטגיה תקשורתית.....
36	נספח ד': טבלה השוואתית של פעולות בעולם להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק.....
40	נספח ה': מיפוי שחקנים.....
44	נספח ו': ניתוח עלויות עבור החלופה הנבחרת.....

## תקציר מנהלים

מדי שנה, הציבור בישראל משתמש בכ-2.22 מיליארד שקיות פלסטיק המחולקות בחינם בקופות קמעונאי המזון. ייצור השקיות כרוך בניצול לא יעיל של משאבי טבע, ופסולת השקיות פוגעת בנופים, כרוכה בעלויות ניקיון גבוהות, וגורמת לתמותת בעלי חיים ימיים ויבשתיים. היקפי הצריכה המופרזים והבלתי מבוקרים של שקיות הנשיאה נובעים מכך שהשקיות מחולקות ללא תשלום וללא הגבלה על ידי הקמעונאיים. מוצע לקבוע בחקיקה היטל על השקיות בנקודות המכירה בגובה של שקל אחד לכל שקית, וכתחליף לשקיות יקודם השימוש בסלים רב פעמיים. בתוך שלוש שנים צפויה מדיניות ההיטל לצמצם בכ-85% את מספר שקיות הנשיאה הנצרכות בישראל מדי שנה, ובכך למזער באופן משמעותי את הנזקים הסביבתיים והכלכליים הנלווים לצריכה זו.

## א. רקע

### א.1. כללי

מדי שנה הציבור בישראל משתמש בכ-2.22 מיליארד שקיות פלסטיק, שהם 274 שקיות בממוצע לנפש, המחולקות בחינם ברשתות שיווק המזון, במכולות הפרטיות ובשווקים הפתוחים (להלן "קמעונאי המזון" או ה"קמעונאים") (המשרד להגנת הסביבה, 2013). היקף הצריכה העולמי של השקיות מוערך בכטריליון שקיות בשנה, שהם כשני מיליון שקיות בדקה. השקיות העומדות לרשות הצרכנים לצורך נשיאת מוצרי המזון עשויות מפולימר פלסטי המיוצר בדרך כלל מנפט, והן דקות וקלות,<sup>1</sup> בעלות ידיות נשיאה, אטומות יחסית למים וכרוכות בעלויות ייצור נמוכות. שקיות אלו, המצויות במוקד הדיון בנייר זה, ייקראו "שקיות נשיאה" או "השקיות". הגדרה זו אינה כוללת שקיות ללא ידיות נשיאה המשמשות לאריזת מוצרי מזון הבאים במגע ישיר עם השקית, כגון ירקות, פירות ומוצרי בשר.

### א.2. נזקים סביבתיים וכלכליים כתוצאה מהיקפי השימוש בשקיות

שקיות הנשיאה הן חד פעמיות במובן זה שהן מיועדות לשימוש יחיד, לצורך נשיאת מוצרי מזון מהקמעונאים לבית הצרכן. ואכן, כרבע מהשקיות נזרקות מיד לאחר השימוש הראשוני בהן וביתר נעשה שימוש שניוני לצרכים אחרים לפני השלכתן, לרוב כשקיות אשפה (מוסד שמואל נאמן, 2008). רוב השקיות המושלכות מגיעות לאתרי הטמנת הפסולת המוסדרים, שם הן תופסות שטחים שזמינותם הולכת ופוחתת. משקל שקית אחת הוא בממוצע 5.5 גרם, אך במצטבר מדובר במעל 12,000 טון שקיות בשנה ההופכות לפסולת. הימצאות השקיות באתרי ההטמנה מקשה על תהליכי הטיפול בפסולת משום שצוברות לתוכן פסולת אחרת ומשום הקושי להפריד אותן מזרמי פסולת אחרים. רק כאחוז מהשקיות בישראל ממוחזרות, וזאת בשל כדאיות כלכלית וסביבתית נמוכה מאוד (המועצה לישראל יפה, 2008 ; European Commission, 2013).

השקיות שאינן מגיעות לאתרי ההטמנה מזהמות את הסביבה ומגיעות, בשל רשלנות של מטיילים ונופשים ובשל משקלן הזעיר והתעופפותן ברוח, לאזורים נרחבים - שטחים במרחב העירוני, שטחים פתוחים ושמורות הטבע, מקורות המים, חופי הים והים. השקיות מהוות כ-10%-5 מכלל הפסולת העירונית, כ-

<sup>1</sup> עובי השקיות קטן מ-50 מיקרון, ובדרך כלל עומד על 14-12 מיקרון.

10-15% מנפח האשפה באתרי הנופש וכ-20%-15 מכלל הפסולת בחופי הים הבלתי מוכרזים (מוסד שמואל נאמן, 2008). הזיהום בשטחים העירוניים ובשטחים הפתוחים פוגע בנופים בשל הנראות הרבה של פסולת השקיות, וכן כרוך בעלויות ניקיון גבוהות. אומדן כללי של עלויות הניקיון הנובעות מפסולת השקיות במרחב העירוני מתקבל באמצעות גזירה מהוצאות הניקיון השנתיות של הרשויות. כך למשל, בשנת 2013 תקציבי הניקיון של עיריות תל-אביב יפו, ירושלים וראשון לציון עמדו בהתאמה על 394 מיליון ש"ח, 349 מיליון ש"ח, ו-120 מיליון ש"ח,<sup>2</sup> ומכאן שבשלוש רשויות אלו ניתן לאמוד את הוצאות הניקיון השנתיות הקשורות לפסולת השקיות בעשרות מיליוני ש"ח כל אחת.<sup>3</sup>

בשל עמידותן הרבה, תהליך פירוק השקיות<sup>4</sup> נמשך על פני מאות שנים ויותר, וחלקיקיהן מזהמים את הקרקעות, את מקורות המים ואת קרקעית הים וסופחים אליהם רעלים (Mato et al., 2001). מרבית הפסולת הימית הפלסטית, הנאמדת בכ-20 מיליון טון בשנה, מורכבת משקיות ומבקבוקי פלסטיק (Gold et al., 2013). השקיות פוגעות בבעלי חיים ימיים ויבשתיים המסתבכים בהן או הטועים לחשוב שהשקיות או חלקיקיהן הן מזון ומתים כתוצאה מחנק או מפגיעה במערכות העיכול. הפגיעה בבעלי חיים ימיים תועדה במחקרים רבים בלפחות 267 מינים שונים של יונקים ימיים, עופות מים, צבי ים, ודגים (Greenpeace, 2006), ונאמדת בתמותה שנתית של לפחות כ-100,000 יונקים ימיים וכמיליון עופות ימיים (UNEP, 2009). הרכבי הפסולת הימית והפגיעה בבעלי החיים הימיים תועדה גם במחקרים שנערכו בים התיכון (UNEP, 2009: 93-107), אם כי היקפי הפגיעה והזיהום הספציפיים להם אחראית כל מדינה קשים להערכה, בעקבות התזוזה הרבה של הפסולת הימית ובעקבות מחסור בנתונים עקביים ופרטניים (European Commission, 2013: 15-17).

נוסף על נזקי השקיות בתום השימוש, ייצור השקיות כרוך בניצול לא יעיל של משאבי טבע, שאינו בר-קיימא (אדם טבע ודין, 2007). **טבלה 1** מצביעה על כמויות הנפט הנדרשות לייצור כמות השקיות השנתית הנצרכת בישראל, וכן על פליטת הפחמן הדו חמצני הכרוך בייצור, בשינוע ובטיפול בשקיות.

<sup>2</sup> אתר עיריית תל אביב - <http://www.tel-aviv.gov.il/Cityhall/Pages/Budget.aspx?tm=69&sm=&side=107>; אתר עיריית ירושלים - [https://www.jerusalem.muni.il/jer\\_main/defaultnew.asp?lng=1](https://www.jerusalem.muni.il/jer_main/defaultnew.asp?lng=1); אתר עיריית ראשון לציון - [http://www.rishonlezion.muni.il/service/Pages/municipal\\_budget.aspx](http://www.rishonlezion.muni.il/service/Pages/municipal_budget.aspx)

<sup>3</sup> גזירה של 5-10% מסכומים אלו לצורך הערכת העלויות הקשורות בפסולת השקיות בערים אינה מדויקת, לאור המאפיינים השונים של סוגי הפסולת ואופן הפעילות השונה של שירותי התברואה בכל רשות. עם זאת, מספרים אלו מועילים מבחינת סדרי הגודל שמעניקים.

<sup>4</sup> פירוק השקיות הוא פירוק מכני, לחלקיקים, וזאת להבדיל מהתכלות.

**טבלה 1 - הזיהום הסביבתי הכרוך בייצור 2.22 מיליארד השקיות הנצרכות בישראל מדי שנה<sup>5</sup>**

משקל ממוצע	נפט גולמי הנדרש לייצור	פליטת פחמן דו חמצני
5.5 גרם	11 גרם	10.8 גרם
12,210 טון	24,420 טון	23,823 טון
<b>2.22 מיליארד שקיות בשנה</b>	***שווה ערך לצריכת האנרגיה השנתית הכללית של למעלה מ-14,000 אנשים בישראל. <sup>6</sup>	***שווה ערך לכמות הפחמן דו חמצני הנפלט כתוצאה מנסיעתם השנתית כ-6,600 רכבים בישראל. <sup>7</sup>

**3.א. חלוקה ללא תשלום של שקיות הנשיאה ויצירת כשל שוק**

שקיות הנשיאה בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, מחולקות ללא תשלום וללא הגבלה על ידי הקמעונאיים בנקודות המכירה. החלוקה ללא תשלום יוצרת תחושה כי עלות השקית לא חלה על הצרכן ולמעשה מעודדת צריכה מופרזת ולא מושכלת של השקיות, כמוצר חד פעמי הנזרק לאחר שימוש של מספר דקות או לאחר שימוש שניוני. הנזקים הסביבתיים והכלכליים המצטברים והנרחבים הכרוכים בשימוש בשקיות, כפי שפורטו לעיל, אינם מופנמים על ידי גורם כלשהו (יצרנים, קמעונאים או צרכנים), ומשום כך נוצר כשל שוק. בעקבות הרגלי הצריכה הבלתי מבוקרים, הפכו השקיות לסמל המייצג את ההשפעות השליליות של תרבות הצריכה החד-פעמית והבזבזנית המאפיינת את חברת השפע ( European Commission, 2013).

ניתן למנות מספר סיבות לכך שהשקיות מחולקות ללא תשלום. ראשית, מדובר בנורמה שהשתרשה כחלק ממדיניות השירות, כך שהקמעונאים צריכים לעמוד בציפיות הצרכנים ובסטנדרטים שגם מתחריהם עומדים בהם בהיבט זה. שנית, עלות רכישת השקיות מהיצרנים ומהיבואנים במחירים נמוכים מאוד מאפשרת להם לחלק את השקיות ללא גביית תשלום ישיר. מחיר הרכישה הנמוך, העומד על 5.5 אגורות בממוצע לשקית, נובע מכך שמדובר במוצר נחות וזול לייצור, ששולי הרווח בו הם מזערניים, וכן מאחר

<sup>5</sup>Environmental Product Declarations of the European Plastics Manufacturers, (2008), "High Density Polyethylene (HDPE)". [http://www.plasticseurope.org/Documents/Document/20100312112214-FINAL\\_HDPE\\_280409-20081215-017-EN-v1.pdf](http://www.plasticseurope.org/Documents/Document/20100312112214-FINAL_HDPE_280409-20081215-017-EN-v1.pdf)

<sup>6</sup>אתר הלמ"ס, לוח 2.21 מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל 2013: אספקת אנרגיה ראשונית, יחס אנרגיה וצריכה סופית של אנרגיה לנפש. [http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st21\\_02.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st21_02.pdf)

<sup>7</sup>האומדן מבוסס על כך שממוצע פליטת הפחמן הדו חמצני מרכב בישראל הוא 205 גרם לק"מ. בהנחה כי רכב ממוצע נוסע כ-18,000 ק"מ בשנה, אז פליטת הפחמן הדו חמצני תעמוד על כ-3.6 טון לרכב השנה (משרד האוצר - רשות המיסים, (יוני 2009), מיסוי ירוק: נתוני פליטות המזהמים ודרגות הזיהום לפי סוגי הרכב (2013).

<http://taxes.gov.il/About/Reforms/Pages/aboutReformMisuiYarok2009.aspx>

ויצרני השקיות בישראל מתחרים עם יבואנים על שוק השקיות.<sup>8</sup> שלישית, הקמעונאים, אשר נושאים בעלויות של השקיות ובאספקתן לציבור, מגלמים את עלויות הרכישה במחירי המוצרים ולמעשה "מגלגלים" אותן על הצרכנים (בדומה להוצאות החשמל או האבטחה). בהתחשב בהיקפי צריכת השקיות כיום, קמעונאי המזון מוציאים למעלה מ-120 מיליון ש"ח לרכישת השקיות. מתוך כלל קמעונאי המזון, רשתות השיווק רוכשות שקיות בשווי של למעלה מ-80 מיליון ש"ח בשנה, מחיר המהווה כ-4.3% מהרווח שלהן לפני מס ופחת (המשרד להגנת הסביבה, 2013). העלות היא עקיפה ואינה שקופה לציבור הצרכנים, ומוטלת באופן אחיד וללא תלות כלשהי בהיקף הצריכה.<sup>9</sup>

#### 4.א. פעילות בעולם ובישראל

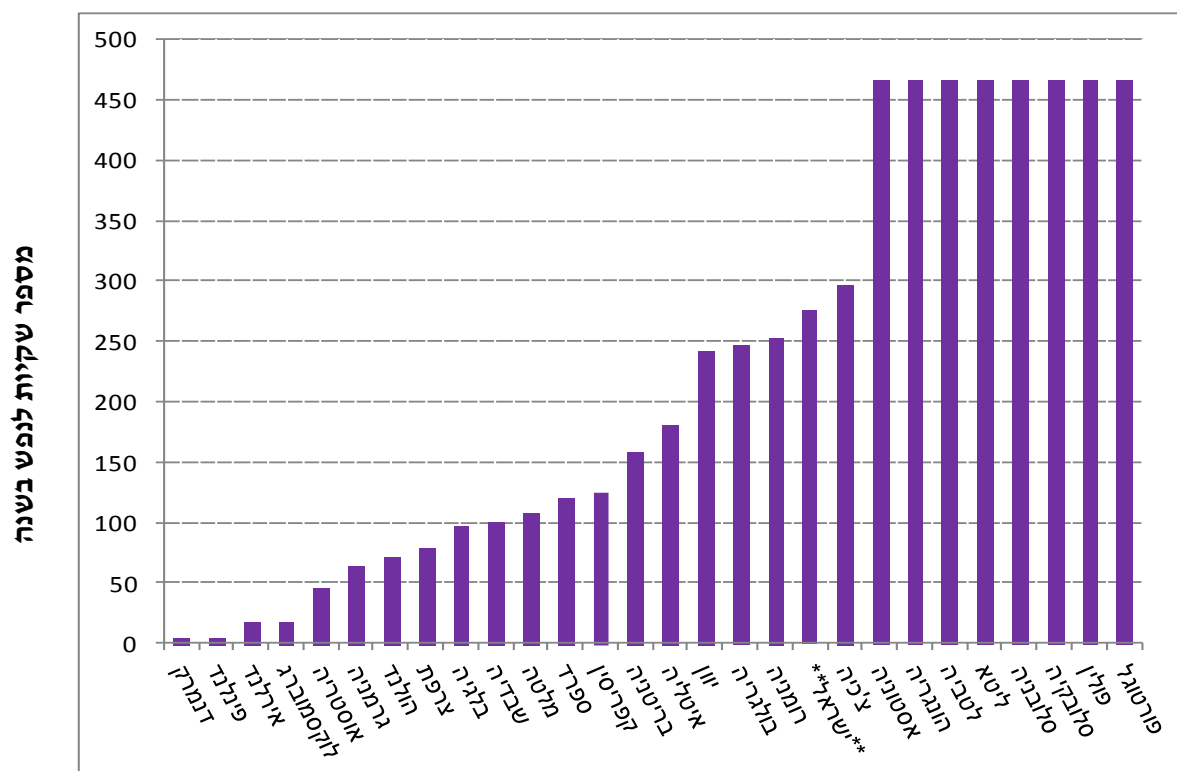
מדינות רבות בעולם נוקטות בפעולות שונות לצמצום השימוש בשקיות, ברמה ארצית או מקומית, בהיקפים שונים ובעלי מידות שונות של הצלחה. העשייה העולמית בנושא זה חוצה יבשות והעיסוק בה ניכר במדינות מפותחות ומתפתחות כאחד, כפי שמפורט בטבלה ההשוואתית שבנספח ד' ובמפה האינטראקטיבית המעודכנת שמנהל ה-Earth Policy Institute.<sup>10</sup> במרץ 2014 אימץ הפרלמנט האירופי דירקטיבה לצמצום השימוש בשקיות בכל מדינות האיחוד, ב-50% עד 2017, וב-80% עד 2019. ניתן להתרשם באמצעות **תרשים 1** מהיקפי הצריכה במדינות האיחוד האירופי (טרם כניסת הדירקטיבה לתוקף) ובישראל.

---

<sup>8</sup>ראו הרחבה אודות הייצור והייבוא של שקיות הנשיאה בנספח האסטרטגי.

<sup>9</sup>כך לדוגמה, סקר של חברת צנובר מצא כי 82% מהצרכנים אינם מודעים כלל לתשלום העקיף על השקיות המחולקות לכאורה בחינם בקופות (המשרד להגנת הסביבה, 2013).

<sup>10</sup>ראו Earth Policy Institute, *Plastic Bag Regulations Worldwide*.  
<https://mapsengine.google.com/map/u/0/edit?mid=ztaMPVI5Hmsg.kbA3CI52AtWs>



הנתונים לקוחים מתוך *Economia 2012: 38-39*, והמשרד להגנת הסביבה (2013).

כפי שמורים הנתונים, צריכת השקיות השנתית הממוצעת לנפש בישראל היא 274, צריכה הגבוהה מהממוצע (220) ומהחציון (158) במדינות האיחוד האירופי. טווח הצריכה במדינות האיחוד נע בין ארבע שקיות בלבד לאדם במדינות כגון פינלנד ודנמרק, ל-466 שקיות בשנה במדינות כגון פורטוגל ופולין. במדינות בהן ישנה צריכה נמוכה של שקיות, ננקטו פעולות שהצליחו לצמצם את הצריכה, ברובן באמצעות מנגנונים שונים להפסקת חלוקת השקיות בחינם (לדוגמא - מיסוי על ייצור השקיות בדנמרק שסייע להפחתה של כ-60% בצריכת השקיות). ביתר המדינות לא ננקטו פעולות לצמצום הצריכה (נכון לתאריך עדכון הנתונים), או ננקטו פעולות ללא הצלחה. במדינות אלו, ובכללן ישראל, כל עוד לא יינקטו פעולות מוצלחות לצמצום, היקפי צריכת השקיות צפויים להמשיך ולגדול (המשרד להגנת הסביבה, 2013 ;

<sup>11</sup> (European Commission, 2013).

<sup>11</sup> לקריאה נוספת על פעילויות שונות שנעשו במדינות בעולם – ראו נספח ד'.



בישראל נערכו בשנים האחרונות סקרי צרכנים המורים על כך שרוב הציבור מוטרד מהשימוש הבלתי מוגבל בשקיות ומההשלכות של שימוש זה, ומוכן לקבל מנגנונים שונים לטיפול בתופעה (המשרד להגנת הסביבה, 2013). בשנים 2006-2008, ושוב החל מ-2013, הוגשו מספר הצעות חוק פרטיות בנושא, ביוזמת חברי כנסת וארגוני סביבה, אך מהלכים אלו לא הבשילו לכדי חקיקה או מעשה (ראו פירוט אודות הצעות החוק **בנספח ב'**). בשנים האחרונות ניתן היה לרכוש סלים רב פעמיים שנמכרו בחלק מרשתות הקמעונאים אך גם מהלך זה לא קיבל את התמיכה הנדרשת ולא צלח במבחן הזמן. ניסיונות אלו, בין אם של חברי הכנסת, ארגונים סביבתיים או קמעונאים, נעשו ללא שיתוף פעולה בין גורמים אלו וללא שיתוף פעולה עם שחקנים מרכזיים נוספים. בפרט, המהלכים נעשו שלא בהובלת המשרד להגנת הסביבה, אשר יעדיו ומשאביו הופנו בשנים אלו ליוזמות חקיקתיות רחבות-היקף אחרות, כגון החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011. דוגמאות נוספות של עשייה בנושא הפחתת השימוש השקיות הפלסטיק הן יוזמות נקודתיות, כפי שנעשה במועצה האזורית רמת נגב, וקמפיין רחב היקף להעלאת מודעות הציבור, "שקית אחת פחות!"<sup>12</sup>, שיזמה המועצה לישראל יפה ב-2008.

לאחרונה, ב-28.5.14, השר להגנת הסביבה הפיץ תזכיר חוק לצמצום השימוש בשקיות באמצעות קביעת מחיר מינימום של 60 אגורות לשקית, תוך קביעת פרק זמן לחלוקה בחינם על ידי הקמעונאים של סלים רב פעמיים, ותוך קביעת קנסות בעשרות אלפי שקלים.<sup>12</sup> הצעת חוק זו היא הפעם הראשונה בו מהלך כזה מובל באופן מוסדר על ידי השר והמשרד להגנת הסביבה.

#### **א.5. בעיית המדיניות**

מתוך פרק זה עולה כי הנזקים הסביבתיים והכלכליים המשמעותיים שנגרמים כתוצאה מהיקפי הצריכה של השקיות אינם מגולמים במחיר ואינם מופנמים על ידי אף גורם. קיימת הבנה ובשלות בישראל, בדומה למדינות רבות בעולם, כי יש להפחית במקור את היווצרות הפסולת והמפגעים הנגרמים כתוצאה מהיקפי הצריכה. הדירקטיבה האירופית היא סממן מרכזי לכך, ובישראל - פעילותם של חברי הכנסת, של ארגוני הסביבה ושל המשרד להגנת הסביבה בנושא זה בשנים האחרונות, וביתר שאת בתקופה האחרונה. היקפי הצריכה של השקיות, שהוצגו לעיל, צפויים להמשיך ואף להחמיר כל עוד השקיות ממשיכות להיות

<sup>12</sup> "נלחמים באויב הסביבה: השר פרץ מגיש את החוק לאיסור חלוקה בחינם של שקיות חד פעמיות" – הודעת דובר מיום 28.5.14 מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה:

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/NewsAndEvents/MessageDoverAndNews/Pages/2014/May2014/PlasticBagsLaw.aspx>

מחולקות בחינם.<sup>13</sup> על כן, כדי לצמצם באופן משמעותי את היקפי הצריכה של שקיות הנשיאה, יש להגביל בחקיקה את חלוקתן בחינם על ידי קמעונאי המזון. הבחירה בכלי חקיקתי ככלי המרכזי לשינוי, ולא בכלים אחרים כדוגמת תמריצים, היא בחירה הנסמכת על ההצלחה המשמעותית של חקיקה סביבתית בישראל בסוגיות מקבילות כגון הטיפול באריזות<sup>14</sup> ובפסולת האלקטרונית,<sup>15</sup> וכן על ניסיון של מדינות אחרות אשר הצליחו להפחית במידה משמעותית את השימוש בשקיות הנשיאה באמצעות כלים חקיקתיים כגורם המרכזי לשינוי. כפי שניתן לראות בטבלה ההשוואתית שבנספח ד', במרבית המדינות שנקטו פעולות לצמצום השימוש בשקיות נקבע היטל/ מיסוי על השקיות הנשיאה (בשלב הייצור או הצריכה) או נקבע איסור על צריכת השקיות, פעולות אשר הובילו לירידה משמעותית בהיקף השימוש בשקיות הנשיאה. כדוגמה ניתן להצביע על המודל האירי, המוזכר תכופות כמודל מוצלח לטיפול בתופעת השקיות, אשר קבע היטל על השקיות בנקודת הצריכה ובעקבותיו הופחתה הצריכה ב-90%. מדינות אשר נקטו בפעולות שאינן מגובות בחוק, כדוגמת הסכמים וולונטריים ויוזמות נקודתיות, הצליחו להפחית את הצריכה בהיקפים נמוכים יותר ולטווחי זמן קצרים יותר (כדוגמת אוסטרליה וספרד). הבחנה זו ניתן לראות גם בניתוח שנעשה במסגרת הדוח הסופי של האיחוד האירופי, המשקף את היתרון המוחלט בהפחתת השימוש בשקיות הנשיאה באמצעות מנגנוני החקיקה, בין אם באמצעות קביעת יעדי הפחתה ובין אם באמצעות איסור, לעומת התועלת שבהסכמים וולונטאריים (Eunomia, 2010: 17-19).

## ב. החלופות המוצעות

שלוש החלופות המפורטות להלן קובעות מנגנוני חקיקה להגבלת החלוקה החינמית של שקיות הנשיאה על ידי הקמעונאים. בכל החלופות, יוכלו הקמעונאיים לבחור לשווק לצרכנים כל תחליף לבחירתם לצורך נשיאת המוצרים הנרכשים. יחד עם זאת, מוצע כי המשרד להגנת הסביבה, באמצעות קמפיין פרסומי רחב-היקף, יקדם ויוביל שימוש בסלים רב פעמיים כתחליף נוח וסביבתי. כך, סל רב פעמי אחד יכול בממוצע להכיל מוצרים בנפח השווה לארבע שקיות, ובתלות בעמידותו יכול להחזיק מעמד מספר שנים, ומחירו נע בממוצע בין שלושה לחמישה ש"ח. אגף האריזות במשרד להגנת הסביבה מצוי בשלבים מתקדמים של קביעת מפרט לסלים רב פעמיים, על פי תכונות של עמידות גבוהה, הגייניות (שניתן בין

<sup>13</sup> לראיה, בשנים האחרונות ניתן היה לרכוש סלים רב פעמיים בחלק מהרשתות הקמעונאיות, אך היות ושקיות הנשיאה המשיכו להיות מחולקות חינם, לא נוצר שינוי התנהגותי אצל הצרכן והיקפי השימוש בשקיות הנשיאה המשיכו להמריא.

<sup>14</sup> הטיפול באריזות בהתאם לחוק להסדרת הטיפול באריזות (התשע"א 2011) - דו"ח שנתי על יישום חוק האריזות לשנת 2012 - המשרד להגנת הסביבה 23.12.13 <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/beverage/Documents/PackgingReport2012.pdf>

<sup>15</sup> החוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי, אלקטרוני וסוללות (התשע"ב 2012)

היתר לכבסם), סביבתיות ונוחות.<sup>16</sup> מוצע כי סלים העונים למפרט שייקבע יוגדרו ויסומנו כבעלי תו ירוק על ידי המשרד להגנת הסביבה ומכון התקנים הישראלי, בהתאם לנוהל מת"י 17004 (להלן "סלים סביבתיים"). כל קמעונאי שיחפוץ בכך יוכל לרכוש מהיצרנים סלים שיאושרו ויסומנו כבעלי תו ירוק, לעצבם בהדפס, בלוגו ובמסרים שיבחר, ולמכור אותם לצרכנים.

בכל החלופות, השר להגנת הסביבה יסמך פקחים מטעם משרדו שיהיו אחראיים על פיקוח ואכיפה של הוראות החוק, וכן על קיום חובות הדיווח והרישום של הקמעונאים. לפי חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, ניתן יהיה להשית קנס מנהלי בסכום קצוב בגין הפרות של חובות הדיווח והרישום. על הפרות בגין חלוקה ומכירה של שקיות שלא בהתאם להוראות ייקבעו קנסות פליליים בהתאם לסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, בסכום של 29,200 ש"ח ליחיד ו-58,400 ש"ח לתאגיד. המשרד להגנת הסביבה ירחיב את מוקד הדיווח הסביבתי הטלפוני והאינטרנטי הקיים כיום לצורך מתן אפשרות לדיווח וריכוז פניות הנוגעות לשיווק שקיות שלא בהתאם לנקבע בחקיקה.

### ב.1. מכונות ממכר אוטומטיות לשקיות - "שקיתונים"

חלופה זו קובעת שניתן למכור שקיות נשיאה אך ורק באמצעות מכונות ממכר אוטומטיות ("שקיתונים"). יחול איסור על חלוקה ו/או מכירה של שקיות בכל דרך אחרת, ובכלל זאת בנקודות המכירה. השקיתונים יעוצבו בדומה למתקנים לאספקת שקיות המוצבים כיום בנקודות המכירה בחלק מרשתות השיווק לצורך שליפה אוטומטית של השקיות (שאורכם כחצי מטר ורוחבם כ-30 ס"מ). השקיות יימכרו באמצעות השקיתונים במחיר קבוע של 50 אגורות לשקית, במזומן בלבד.

הקמעונאיים יוכלו להתקין את השקיתונים בסניפיהם (ובשווקים – במקומות שייקבעו), על פי בחירתם ובכמויות שיבחרו, כל עוד הם אינם מוצבים במרחב נקודות המכירה, כפי שזה יוגדר בנוסח החוק, וזאת על מנת לסייע ביצירת השינוי התודעתי שהשקיות הן חלק מסל הרכישה של הצרכנים וניתן לקבלן רק תמורת עלות מסוימת. הקמעונאים יהיו האחראיים להתקנת השקיתונים, לאחזקתם ולמילויים מחדש בעת הצורך וההכנסות ממכירת השקיות יישארו בידי הקמעונאים וישמשו בחלקן לצרכי פעולות האחזקה והתפעול.

הצרכנים יוכלו לרכוש סלים רב פעמיים, ובתוך כך סלים סביבתיים, שיימכרו בנקודות המכירה, או לבחור לעשות שימוש בתחליפים שהביאו עמם. אם ירצו לרכוש שקית נשיאה יעשו זאת באמצעות השקיתונים,

<sup>16</sup> שיחה עם גב' טל שוחט, ראש אגף אריזות במשרד להגנת הסביבה, 16.2.14.  
<sup>17</sup> נוהל מתן היתר לסימון בתו-ירוק למוצרים, 2012.

והתשלום הישיר והספציפי עבור כל שקית, שלא כחלק מסל הקנייה, ייצור קשר ישיר ובלתי אמצעי בין התשלום לבין הצורך בשקית.

## **2.2. איסור שיווק שקיות נשיאה**

חלופה זו קובעת איסור כולל על שיווק, ייבוא, חלוקה ומכירה של שקיות הנשיאה. בדומה לחלופות האחרות, יוכלו הקמעונאים לשווק תחליפים שונים לשימוש הצרכנים ובתוך כך סלים סביבתיים הנושאים את סימון התו הירוק.

האיסור יופעל באופן הדרגתי כך שייקבע פרק זמן של חצי שנה מכניסת החוק לתוקף, במהלכו תתאפשר חלוקת המלאי הקיים של השקיות על ידי הקמעונאים אך תיאסר לחלוטין רכישת מלאי חדש. במהלך חצי שנה זו, המשרד להגנת הסביבה יחלק לכל בית אב, באמצעות דואר ישראל, שוברי הנחה לרכישת שני סלים רב פעמיים במחיר של סל סביבתי אחד (1+1). ניתן יהיה להשתמש בשוברים ברשתות השיווק, אשר יישאו בעלויות הסבסוד החד-פעמיות של הסלים הסביבתיים.<sup>18</sup>

במהלך מחצית השנה הראשונה לחקיקה, הפקחים שיוסמכו על ידי השר להגנת הסביבה יבצעו ביקורות ברשתות ויקיימו מעקב אחר כמות השקיות הקיימת במלאים, אשר כלפיה יעבירו הקמעונאים דיווח למשרד להגנת הסביבה. במקביל, יאכפו פקחי המכס את איסור הייבוא בנמלים ובשדות התעופה. שקיות נשיאה שיימצאו יחולטו לאוצר המדינה ויימכרו לגורם שלישי מחוץ למדינה כאשר עלות השינוע תושת על היבואן, בנוסף לקנסות. משטרת ישראל וצה"ל יצרפו את תחום הברחת השקיות לישראל לאחד מהיעדים ללחימה בתופעת ההברחות משטחי הרשות הפלסטינית.

## **3.3. היטל על שקיות הנשיאה בנקודת המכירה**

חלופה זו קובעת חובה על קמעונאי המזון לגבות תשלום עבור השקיות, במחיר של שקל אחד לשקית. עבור כל שקית שתימכר, 80 אגורות יופנו לטובת המדינה ו-20 האגורות הנותרים לטובת הקמעונאי שמכר את השקית, לצורך כיסוי העלויות בגין פעולות הגבייה, הרישום והדיווח, וכן העלויות בגין השיווק והקידום של הסלים הרב פעמיים.

---

<sup>18</sup> הנשיאה של רשתות השיווק בעלויות הסבסוד של הסלים הסביבתיים תיקבע בחקיקה, אך תחילה ייעשו ניסיונות להגיע להסכמות עם רשתות השיווק לעניין זה. מבחינת רשתות השיווק יש יתרונות מסוימים לכך, משום שכך יוכלו לספק סלים עם הלוגו ועם העיצוב שלהם, ויתרה מזו, השתתפות רשתות השיווק בעלויות הסלים מעמידה אותן כגוף המסייע לפתרון ומקל על הצרכנים, ללא תמורה כספית.

הצרכנים יוכלו לרכוש שקיות בנקודות המכירה מידי הקופאי. הרכישה תירשם כפריט נפרד ומזוהה בחשבונית הקנייה, והכספים בעבור השקיות יועברו לאוצר המדינה אחת לרבעון באמצעות המערך הקיים של גביית המע"מ, לטובת הקרן לשמירת הניקיון, כמשמעותה בסעיף 10 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. הכספים שיועברו לקרן ישמשו לכל מטרותיה, בדגש על פעולות שמטרתן לעודד הפחתה במקור של פסולת. המשרד להגנת הסביבה יפרסם באמצעות אתר האינטרנט של המשרד, אחת לחצי שנה, דוח המסכם את כמות שקיות הנשיאה שנרכשו, סכום ההיטל שהועבר והשימוש שבוצע בכספים שהועברו לקרן.

לקראת כניסת החוק לתוקפו, המשרד להגנת הסביבה יחלק לכל בית אב, באמצעות דואר ישראל, שוברים לקבלת שני סלים סביבתיים אשר יירכשו ויחולקו על ידי נציגי המשרד בדוכני הסברה שיוקמו בסמוך לרשתות השיווק ובמרכזי קניות. הסלים הסביבתיים יופקו על ידי המדינה עם לוגו וסמל של המשרד להגנת הסביבה, ועם סימון תו ירוק.

## ג. הערכה וניתוח של החלופות

שלוש החלופות מוערכות ומושוות על סמך ארבעה פרמטרים: היקף צמצום צריכת השקיות; ישימות פוליטית; עלות והשפעה חיצונית חיובית. **מדד צמצום הצריכה בשקיות**, לו ניתן משקל של 50%, בוחן את אפקטיביות החלופה, וציוניו נעים בין 1 (הנמוך ביותר - 55% צמצום בצריכת השקיות בתוך פרק זמן של שלוש שנים)<sup>19</sup> ל-5 (הגבוה ביותר - 95%). מדד זה מורכב משני מדדי-משנה משלימים: מדד המשנה העיקרי בוחן את ההשפעה הישירה של ההגבלה על הצרכנים. מדד המשנה השני בוחן את זמינות תחליפי השקיות, היינו עד כמה החלופה מבטיחה כי הקמעונאים יעמידו בפני הצרכנים באופן רציף וזמין את האפשרות לבחור במוצרים אלטרנטיביים לשקיות ברגע הקנייה. המשקל הגבוה של החלופה מעיד על החשיבות המוקנית להיקף צמצום הצריכה, לאור הנזקים הסביבתיים והכלכליים שפורטו לעיל. **מדד הישימות הפוליטית**, לו ניתן משקל של 30%, משקף את הסיכוי לאימוץ החקיקה המוצעת בחלופה, תוך התחשבות באינטרסים ובהעדפות של בעלי העניין, וציוניו נעים בין 1 (ישימות נמוכה) ל-5 (ישימות גבוהה). מדובר במדד השני בחשיבותו מבחינת המשקל שניתן לו, וזאת משום שחלופות המדיניות הן חקיקתיות וכדי לעבור את חסמי החקיקה נדרשת רמה גבוהה של ישימות פוליטית, במיוחד לאור ניסיונות החקיקה הקודמים בנושא זה שלא צלחו את שלבי החקיקה הראשוניים. **מדד העלות**, בעל משקל של 15%, משקף את העלויות הקבועות והחד-פעמיות הכרוכות ביישום החלופה, בהילקח בחשבון ההכנסות האפשריות ממנה לקופת המדינה. ציוני המדד נעים בין 1 (עלות גבוהה) ל-5 (עלות נמוכה). **מדד ההשפעה החיצונית החיובית**, בעל משקל של 5%, אומד את האפקט החינוכי-תודעתי שיוצרת החלופה על הרגלי הצריכה והבחירות הצרכניות במוצרים אחרים (מעבר להשפעה הישירה על הרגלי צריכת השקיות). מדד זה נלקח בחשבון משום שישנו רצון להשפיע על התרבות הצרכנית באופן כללי, אולם המשקל שניתן לו נמוך מכיוון שאינו מהווה תנאי להשגת יעדי המדיניות שהוגדרו.

<sup>19</sup> הציון הנמוך ביותר מתחיל מ-55% משום שהתבוננות בנעשה בעולם מורה על כך שפתרונות וולונטאריים שונים משיגים הצלחות בסדרי גודל כאלה או נמוכים מכך, ואילו פתרונות חקיקתיים מסוגים שונים זוכים להצלחות גבוהות יותר.

## טבלה 2 - סיכום הערכת החלופות

מדד	משקל	שקיתונים	איסור	היטל
<b>צמצום צריכת השקיות</b> * השפעה ישירה של הגבלת החוק על התנהגות הצריכה * זמינות תחליפי השקיות	50%	3	5	4
<b>ישימות פוליטית</b>	30%	3	2	4
<b>עלות</b>	15%	3	3	5
<b>השפעה חיצונית חיובית</b>	5%	4	2	4
<b>ממוצע משוקלל</b>		<b>3.05</b>	<b>3.65</b>	<b>4.15</b>

**טבלה 2** מסכמת את הערכת החלופות על פי כל אחד מהמדדים, שהציונים להם ניתנו לאור ההסברים המפורטים להלן. כפי שמורה הטבלה, החלופה הנבחרת, בעלת הציון המשוקלל הגבוה ביותר, היא חלופת ההיטל. העמידות של חלופה זו נבחנה באמצעות ניתוח רגישות לציונים שניתנו, כמפורט בנספח א'. ניתוח זה העלה כי עבור מדדי הישימות הפוליטית; העלות; וההשפעה החיצונית החיובית, כאשר הורד הציון שניתן לחלופת ההיטל ביחידה אחת, ציונה המשוקלל עדיין נותר גבוה מזה של שתי החלופות האחרות. כאשר הורד הציון שניתן לפרמטר צמצום צריכת השקיות ביחידה אחת (מציון 4 לציון 3), אזי הציון המשוקלל שהתקבל עבור חלופת ההיטל היה זהה לציון המשוקלל של חלופת האיסור.

**צמצום צריכת השקיות:** הצבת שקיתונים צפויה לצמצם בכ-80% את היקף הצריכה, וזאת כתוצאה מהשילוב בין קביעת המחיר של 50 אגורות לשקית, אשר בהתאם לניתוח עקומת הביקוש לשקיות (שמואל נאמן, 2008) צפוי לצמצם בכ-75% את היקפי הצריכה, יחד עם התנאים המגבילים של מיקום השקיתונים שלא בסמיכות לנקודות המכירה ואפשרות הרכישה במזומן בלבד. על אף השילוב בין מאפיינים אלו, היקפי הצמצום אינם גבוהים מ-80% משום שהתמריץ הקיים לקמעונאיים לספק אלטרנטיבות לשקיות באופן רציף וזמין חזק פחות מאשר בחלופות האחרות. כך, בדומה לחלופת ההיטל, השקיות עדיין מוצעות לצרכנים, שיוכלו לשאת מוצרי מזון בשקיות גם בשעה שאזלו האלטרנטיבות לשקיות. אך יתרה מזו, תחת חלופת השקיתונים לקמעונאיים יש רווח שולי גבוה ממכירת השקיות, ולכן זמינות המוצרים החלופיים

לא תמיד תמוקם גבוה בסדרי העדיפויות של העסק. איסור השיווק צפוי לצמצם בכ-95% ואף יותר את היקף הצריכה. הצריכה לא תצומצם במלואה משום תופעות צפויות (בכל אחת מהחלופות, אך בחלופה זו ביתר שאת) של ייבוא בלתי חוקי והתפתחות שוק שחור, שלא ניתן יהיה למנען לחלוטין על אף האמצעים שיינקטו. ההיטל צפוי לצמצם בכ-85% את היקפי הצריכה לאור ההשפעה הצפויה של קביעת מחיר של שקל לשקית, כפי שנגזרת מניתוח עקומת הביקוש לשקיות ומבחינת היקפי הצמצום במדינות אשר הטילו היטלים בסכומים דומים, ולאור הזמינות הגבוהה יחסית שצפויה למוצרים החלופיים מפאת הרווח השולי הפחות לקמעונאים ממכירת השקיות.

**ישימות פוליטית:** חלופת השקיתונים צפויה להיתקל בהתנגדות מסוימת מצד הקמעונאים לאור ההתערבות הניכרת בחופש הבחירה שלהם בדבר אופן מכירת השקיות. רוב ההתנגדות צפויה להגיע מכיוונם של המכולות והשווקים, משום שהגבלות אלו עשויות לפגוע בהם יותר מאשר ברשתות השיווק. חלופת איסור השיווק היא בעלת הישימות הפוליטית הנמוכה ביותר משום שמבטלת את חופש הבחירה של הצרכנים ושל הקמעונאיים, וכן פוגעת במידה מסוימת בחופש העיסוק של הקמעונאיים ולכן ישימותה המשפטית בעייתית עלולה להשפיע על ישימותה הפוליטית. קביעת היטל על השקיות היא החלופה בעלת הישימות הגבוהה ביותר, משום פגיעתה המופחתת בחופש הבחירה של הציבור, ומשום הגמישות היחסית שמאפשרת ביישומה. עם זאת, עדיין ישנה אפשרות שההיטל ייצור הד ציבורי שלילי, שישפיע על הישימות הפוליטית, מאחר ונתפס כהטלת מס נוסף על הציבור, וכן משום הפגיעה הנתפסת בשכבות החלשות דבר שיביא להתנגדות מסוימת בקרב קבוצות אינטרס שונות אשר חרתו את הסמל החרתי על דגלן הפוליטי.<sup>20</sup>

**עלות:** בשלוש החלופות ישנן עלויות קבועות הנאמדות בכ-4 מיליון ש"ח לטובת מעטפת של 20 פקחי המשרד להגנת הסביבה שיאכפו את ביצוע החלופה, ועלויות חד פעמיות של כ-2 מיליון ש"ח לטובת הקמפיין הפרסומי שיערוך המשרד.<sup>21</sup> חלופת השקיתונים כרוכה בעלות קבועה של כמיליון ש"ח נוספים לטובת מערכת בקרה לביקורת חשבונית. חלופת האיסור כרוכה בעלות חד פעמית נוספת של כ-4 מיליון ש"ח לצורך הנפקת השוברים וחלוקתם לבתים באמצעות הדואר. חלופת ההיטל כרוכה בהוצאות קבועות נוספות של כ-5 מיליון ש"ח לצורך מנגנוני הגבייה במערכות המחשוב והבקרה, ובהוצאות חד-פעמיות על

<sup>20</sup> לקריאה נוספת אודות הישימות הפוליטית נספח ה'- מיפוי השחקנים.  
<sup>21</sup> הסכומים המוערכים לצורך העסקת הפקחים ומימון עלות רכביהם, מנגנוני הגבייה, והקמפיין הפרסומי לקוחים מתוך אומדני עלויות של המשרד להגנת הסביבה, 2013.



סך כ-24,000,000 ש"ח לצורך חלוקת סלים סביבתיים.<sup>22</sup> סך ההכנסות לקופת המדינה מההיטל עומד על כ-270 מיליון ש"ח בקירוב (15%\*2.22 מיליארד שקיות\*80 אגורות), שיכסו את עלויות החלופה ולכן ציונה בהיבט זה הוא הגבוה ביותר.<sup>23</sup>

**השפעה חיצונית חיובית:** איסור השינוק יכול מצד אחד לגרום להפנמת הבעייתיות הרבה שבצריכת השקיות עד כדי כך שאלו נאסרו לחלוטין לשימוש, ומכאן ניתן להשליך על מוצרי פלסטיק אחרים. מנגד, חלופה זו לא מותירה בידי ציבור הצרכנים את האפשרות לבחור להמשיך להשתמש בשקיות, ולכן האפקט התודעתי הרחב, שנובע מתחושת הבחירה והוולונטאריות, אינו מתקיים כאן ולכן הציון הנמוך (2) הניתן לחלופה זו במדד זה. חלופות השקיתונים וההיטל מותירות בידי הצרכן את אפשרות הבחירה להמשיך ולצרוך שקיות. משום כך, ציבור הצרכנים יכול להטמיע את השינוי לאורך זמן במסגרת חיי היום-יום ובשינויי הרגלים באופן מודע ונרכש, כגון לזכור לקחת סל רב פעמי מקופל בתיק. חלופת השקיתונים קושרת באופן ישיר בין צריכת השקיות לבין עלותן משום שהרכישה היא פרטנית, ולא במסגרת הרכישה הכללית, וישנה השהיה בהחלטה האם לקחת שקית. מנגד, מאפייניה עלולים ליצור תחושות שליליות בקרב הציבור שיפריעו ליכולת הפנמת השינוי, בעקבות התחושה של הגבלת חופש הבחירה ובגלל שעלולים להיווצר תורים בהמתנה לשקיתונים (כתלות באופן בו תכננו הקמעונאיים את הצבתם ואת מספרם). חלופת ההיטל אמנם קובעת מחיר גבוה יותר לשקית, אך יתר המאפיינים המגבילים אינם קיימים. בנוסף, הידיעה שמרבית הסכום מועבר לטובת קרן סביבתית ולא לטובת הקמעונאים יכולה לתרום לאפקט התודעתי-חינוכי. לבסוף, השקיות בחלופה זו מחולקות על ידי הקופאי בהתאם לדרישת הצרכן כך שהצרכן מבקש את השקיות הנדרשות לו לאור הרכישה שביצע, מה שעשוי להגביר את המודעות להיקף הצורך ולאריזה חסכונית.

#### ד. המלצת המדיניות

שקלול הציונים של החלופות עבור כל אחד מארבעת הפרמטרים מוביל למסקנה כי החלופה המומלצת היא גביית היטל בגובה שקל אחד לשקית בנקודות המכירה. חלופה זו אמנם דורגה שנייה ביכולתה לצמצם את מספר השקיות הנצרכות, לאחר חלופת האיסור, אך היא נמצאה כבעלת הישימות הפוליטית הגבוהה ביותר, כרוכה בעלויות הנמוכות ביותר לאור ההכנסות הצפויות לאוצר המדינה, ושוות ערך

<sup>22</sup> מספר המשפחות בישראל עומד בקירוב על 2,000,000 משפחות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – הודעה לעיתונות מיום 29.1.14).  
[http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201411025](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201411025)  
הערכת סך של כ-22,000,000 ש"ח לצורך חלוקת סלים סביבתיים מתקבלת באופן הבא: כ-2,000,000 משקי בית \* שני סלים סביבתיים \* 5 ש"ח (סל) + כשני מיליון ש"ח לצורך הנפקת השוברים ושליחתם.  
<sup>23</sup> לפירוט העלויות – ראו נספח ו' – נספח עלויות.

לחלופת השקיתונים מבחינת האפקט התודעתי החיובי על הציבור. יישום חלופת ההיטל צפוי לצמצם בכ- 85% את מספר שקיות הנשיאה הנצרכות בישראל מדי שנה, מכ-2.22 מיליארד לכ-333 מיליון, ובכך לצמצם באופן משמעותי את הנזקים הסביבתיים והכלכליים הנלווים לצריכה זו.

כללי

מטרת מדיניות גביית ההיטל המוצעת היא צמצום והפחתה במקור של מספר שקיות הנשיאה הנצרכות מדי שנה בישראל, תוך מעבר לשימוש בתחליפים רב פעמיים. צמצום משמעותי של כ-85% במספר השקיות הנצרכות ייעשה באמצעות חקיקה הקובעת היטל בגובה של שקל אחד עבור כל שקית, כאשר 80 אגורות יועברו למדינה לטובת הקרן לשמירת הניקיון, ו-20 האגורות הנותרים לקמעונאים שמכרו את השקיות. מנגנון המדיניות, המערכים הנלווים אליו, והקווים המנחים, מפורטים להלן במסגרת נספח אסטרטגי זה.

**חלון הזדמנויות לגביית היטל על שקיות לצורך צמצום הצריכה**

ניתן כיום לזהות חלון הזדמנויות לאימוץ וליישום מדיניות שמטרתה צמצום היקפי השימוש בשקיות, המתבטא במספר מישורים: ראשית, סקרי צרכנים מורים על כך שרוב הציבור מוטרד מהשימוש הבלתי מוגבל בשקיות, ומוכן לקבל מנגנונים לטיפול בתופעה (המשרד להגנת הסביבה, 2013). שנית, בקרב רשתות השיווק הגדולות ניתן לזהות תמיכה בשינוי המצב הקיים בנוגע לחלוקה החינמית של השקיות לטובת מהלכים כוללים, אשר יחולו באופן שווה על כלל הקמעונאים, לצמצום השיווק. מהלכים אלו עולים בקנה אחד עם מכלול של צעדים בהם נוקטים הקמעונאים לצורך צמצום בהוצאות ולצרכי התייעלות, וכן עם מאמצי פיתוח האחריות התאגידית הסביבתית של רשתות השיווק.<sup>24</sup> שלישית, הדירקטיבה האירופית שאומצה לאחרונה, אשר קובעת יעד של צמצום ב-80% בצריכת השקיות, ובפרט לאור מערכי מדיניות דומים שהצליחו מאוד במדינות כגון אירלנד, דנמרק ובלגיה (ראו טבלה השוואתית בנספח ד'), מהווה הזדמנות לישראל לנצל את המומנטום המגיע מהאיחוד האירופי. רביעית, תזכיר החוק שהופץ לאחרונה על ידי המשרד להגנת הסביבה הוא בבחינת הפעם הראשונה בו נושא זה מובל על ידי שר להגנת הסביבה, לאחר שהחל מ-2006 הוגשו מספר הצעות חוק פרטיות שמטרתן צמצום צריכת השקיות (ראו פירוט בנספח ב').

<sup>24</sup> שיחה עם ד"ר רוברטו דה לה רוקה, מנהל אחריות תאגידית של רשת השיווק "שופרסל", 10.6.14.

בחינת מהלכים סביבתיים בסדרי גודל דומים וגדולים יותר שיושמו בשנים האחרונות, כגון הסדרת הטיפול באריזות הפלסטיק והטיפול בפסולת האלקטרונית,<sup>25</sup> מצביעה על כך שהצלחתם התאפשרה לאחר שהוצאו לפועל ביוזמה ובהובלה של השר ושל המשרד להגנת הסביבה.<sup>26</sup> חמישית, המפה הפוליטית כיום מהווה כר נוח להעברת החקיקה המוצעת. לראיה, הצעת חוק פרטית דומה, אשר ככל הנראה תאוחד עם תזכיר החוק המופץ, אושרה לאחרונה בהצבעה טרומית ברוב של 82 ח"כים וללא מתנגדים (מיפוי נרחב של סיעות הכנסת בנושא זה מובא בנספח ה' כחלק ממיפוי השחקנים). עם זאת, ישנם שחקנים משמעותיים העשויים ליצור לובי כנגד העברת החוק, ובראשם יצרני הפלסטיק שהם הנפגעים העיקריים מהמהלך המוצע, וכן מכיוונם של הקמעונאים והצרכנים. כמו כן, חלק מהמפלגות יושפעו מכך שיש במהלך משום פגיעה בשכבות החלשות ובמשפחות ברוכות ילדים. התייחסות לבעלי עניין אלו במסגרת אימוץ המדיניות ויישומה תיעשה בתתי הפרקים הבאים.

### לוגיקת יישום, הקווים המנחים והחידושים שבמדיניות המוצעת

מחיר השקית ייקבע על שקל אחד, אשר בהתאם לניתוח עקומת הביקוש לשקיות (שמואל נאמן, 2008), נמצא כמחיר שייצור שינויי הרגלי צריכה משמעותיים, בסדרי גודל של 85% צמצום בשימוש בשקיות. מחיר זה דומה לגובה ההיטלים במדינות אחרות (כגון אירלנד ובלגיה) בהן מנגנוני ההיטל הצליחו במטרתם, והוא יעודכן מעת לעת על ידי השר להגנת הסביבה.<sup>27</sup> בהסכמת שר הכלכלה ושר האוצר ובכפוף לאישור וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בהתאם לניתוח מתמשך של השפעות המחיר על היקפי צריכת השקיות ועל היקפי צריכת תחליפי השקיות (ראו פירוט בתת הפרק **מדדי ביצוע**). עבור כל שקית שתימכר, 80 אגורות יופנו לטובת הקרן לשמירת הניקיון, ו-20 אגורות יותרו בידי הקמעונאיים (בשונה מתזכיר החוק, הקובע היטל של 60 אגורות שעובר במלואו לקופת המדינה). החלק הארי מההיטל מועבר לקרן סביבתית, וזאת לאור התפיסה, שתוצג גם לציבור, שאין מדובר במס רגיל, אלא במס שתפקידו הוא שינוי התנהגות ותרומה רחבה לסביבה ולמודעות סביבתית של הצרכן. משום כך על המשרד להגנת

<sup>25</sup> החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א-2011; החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי אלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012.  
<sup>26</sup> מדובר בנושאים שהוגשו בגינם במשך השנים הצעות חוק פרטיות, אך זכו לגיבוי ממשלתי ולמימוש רק לאחר הצעות חוק שהוגשו על ידי המשרד להגנת הסביבה בעקבות עבודת מטה רחבה שהתבצעה במשרד והובלה על פי חזון השר, תוך הירתמות של בעלי עניין דומיננטיים כדוגמת התאחדות התעשיינים. לדוגמה, בכנס שנערך בנושא חוק האריזות הישראלי הדגיש נשיא התאחדות התעשיינים, שרגא ברוש, את חשיבות ההירתמות של התעשיינים לחקיקה הנ"ל. אתר התאחדות התעשיינים בישראל- השר להגנת הסביבה גלעד ארדן, בכנס של התאחדות התעשיינים בנושא "חוק אריזות ישראלי": "הממשלה תצטרך לסייע למפעלים לעמוד בדרישות שיוטלו על התעשייה".

: <http://www.industry.org.il/?CategoryID=2378&ArticleID=4635#ixzz3GJCSPsAj>  
<http://www.industry.org.il/?CategoryID=2378&ArticleID=4635>

<sup>27</sup> עדכון המחיר יידון במסגרת המשא ומתן לאישור החוק בכנסת באם יתקבלו התנגדויות. יצוין כי ה"קו האדום" מבחינת גובה ההיטל הוא 0.5 ש"ח שעתידי להפחית את הביקוש לשקיות בכ- 70% (בהתאם לניתוח עקומת הביקוש לשקיות גופיה- המשרד להגנת הסביבה). במסגרת המו"מ קיימת אפשרות נוספת לשינויים במדיניות המוצעת כגון כמות הסלים שיחולקו לכל בית אב, גובה התמיכה הממשלתית ביצרני הפלסטיק ועוד.

הסביבה לפרסם אחת לשנה דוחות מעודכנים לציבור אודות ההכנסות לקרן ופעילותה. מתוך הכספים שיועברו לקרן, המוערכים בכ-270 מיליון ש"ח בשנה,<sup>28</sup> חלק קטן ישמש לצורך כיסוי עלויות המדיניות. 20 האגורות שיוותרו בידי הקמעונאים משמשים לצורך כיסוי עלויות מנגנוני הדיווח והמעקב הרבות שיוטלו על הקמעונאים; לצורך תמרוץ הקמעונאים להשקיע משאבים, בעיקר בתקופה הראשונית, לעידוד שיווק הסלים הרב פעמיים; ולצורך ריכוך ההתנגדות של הקמעונאים לאימוץ החוק, בעיקר לאור החשש שהגבלות החוק יפגעו בהיקפי הצריכה, ולאור העלויות שיהיו כרוכות בהשקעת משאבי הזמן של הקופאים במכירת השקיות, לפחות בתקופה הראשונה.<sup>29</sup> היחס 20:80 של חלוקת הכנסות ההיטל נקבע, מחד, כדי לשמש תמריץ לקמעונאים כפי שפורט, ומאידך כדי לא להעניק להם תמריץ גדול מדי לשיווק השקיות על פני המוצרים התחליפיים. בנוסף, מתן חלק יחסי גבוה יותר לקמעונאים מתוך ההיטל עשוי להפנות כלפיהם (בעיקר כלפי רשתות השיווק) את הרתיעה של חלק מהצרכנים מהעלות, ורשתות השיווק יעדיפו להימנע מכך.<sup>30</sup>

הטלת המחיר על השקיות תלווה בקידום תחליפים רב פעמיים סביבתיים לשימוש הצרכנים במקום השקיות. לקראת כניסת החוק לתוקף, יישלחו לכל בית אב בדואר תלושים לקבלת שני סלים סביבתיים (עם סימון תו ירוק ולוגו של המשרד להגנת הסביבה), ואלו יחולקו על ידי נציגי המשרד בדוכני הסברה שיוקמו בסמוך לרשתות השיווק ולמרכזי קניות. חלוקה חנימית חד פעמית זו, שעלותה נאמדת בכ-24 מיליון ש"ח,<sup>31</sup> נועדה לרתום את הצרכנים ליישום החוק ולמעבר לשימוש בסלים רב פעמיים. נוסף על כך, החלוקה החנימית, שתפורסם עוד במהלך הליך החקיקה ובשלב האימוץ, נועדה להתמודד עם קריאות לפיהן יש במדיניות כדי לפגוע במי שידו אינה משגת ובמשפחות ברוכות ילדים. חלוקת הסלים תלווה במהלך הסברתי-תודעתי רחב של המשרד להגנת הסביבה, כפי שמפורט ב**נספח ג'** (נספח האסטרטגיה התקשורתית), אשר מלווה באופן אינהרנטי את המדיניות משום האלמנט החינוכי והסמלי שבה, מעבר לאלמנט החקיקתי. ללא הסברה ויצירת מודעות, הצרכנים יחפשו וימצאו דרכים לעקוף את החוק, וכן יחליפו את השימוש בשקיות במוצרים חד פעמיים אחרים, שאינם סביבתיים. לעומת זאת, מהלך הסברתי אשר ייצור מודעות ותמיכה במדיניות, תוך עידוד מעבר לשימוש בסלים רב פעמיים ובראשם הסלים

<sup>28</sup> כאמור, החלופה צפויה לצמצם בכ-85% את צריכת השקיות בתוך שלוש שנים, ולכן ההכנסות השנתיות לקרן עומדות על 15% \* 2.22 מיליארד שקיות \* 80 אגורות = כ-270 מיליון ש"ח.

<sup>29</sup> שיחה עם ד"ר רוברטו דה לה רוקה, מנהל אחריות תאגידית של רשת השיווק "שופרסל", 10.6.14. יצוין כי הניסיון באירלנד מורה על כך שכעבור מספר חודשים מתחילת החוק, במהלכם זמן ההמתנה בתורים התארך, חלה ירידה וזמן ההמתנה אף התקצר ב-10% ביחס למצב הקודם (מוסד שמואל נאמן, 2008).

<sup>30</sup> שיחה עם ד"ר רוברטו דה לה רוקה, מנהל אחריות תאגידית של רשת השיווק "שופרסל", 10.6.14.

<sup>31</sup> כארבעה מיליון ש"ח לצורך הפקת השוברים ושליחתם בדואר ישראל, וכ-20 מיליון ש"ח לצורך רכישת הסלים (כ-2,000,000 משקי בית \* שני סלים סביבתיים \* 5 ש"ח לסל).

הסביבתיים, יאפשר לצרכנים להסתגל ולאמץ הרגלי צריכה חדשים (למשל יקנו מספר סלים וישמרו ברכבם), ובהתאם, ינקטו הקמעונאים במהלכים עצמאיים לשיווק הסלים שלהם ולתמרוץ הצרכנים לשימוש בהם. עם הזמן, המטרה היא שינוי תרבות הצריכה ויצירת נורמת שימוש בסלים רב פעמיים ("shaming" למי שלא נוהג כך).

יודגש כי חלוקת הסלים הסביבתיים על ידי המשרד להגנת הסביבה היא חד פעמית ומשמשת לצרכים שפורטו, וככלל, יש להימנע ככל שניתן מחלוקה חנימית של מוצרים כדי למנוע היווצרותו של כשל שוק חדש, בדומה לזה שנוצר בעקבות החלוקה החנימית של השקיות. אימוץ המדיניות ויישומה לאורך זמן נשענים על האינטרס החזק והמתמשך של הקמעונאיים לספק לצרכנים תחליפים רב פעמיים, שיהיו זמינים ואטרקטיביים. החוק אינו מגביל את הקמעונאים בתחליפים שיוכלו לשווק, ובשונה מתזכיר החוק שהופץ, אינו מחייבם לחלק בחינם סלים רב פעמיים לתקופה מסוימת. באופן זה לקמעונאים ישנו תמריץ כלכלי במכירת הסלים, שטווח מחירם הממוצע נע בין שלושה לחמישה ש"ח, ובנוסף לכך צפויה עלייה מסוימת (אם כי לא משמעותית) במכירה של שקיות "גליל" (שקיות אשפה ושקיות סנדוויצ'ים). במקביל וכפועל יוצא מיישום החוק, הקמעונאים יצמצמו את העלויות הכרוכות ברכישת השקיות ובלוגיסטיקה הנדרשת לצורך שינועם וחלוקתם. בנוסף, לקמעונאים קיים תמריץ פרסומי ושיווקי למכירת הסלים, הודות לתפוצה ולנראות של סלים שיישאו על גבם את השם והלוגו של הקמעונאי, ואת היותו ארגון אחראי המקדם יוזמות סביבתיות ללא פגיעה בצרכן, ובפרט כאשר הסל הוא סל סביבתי עם סימון התו הירוק.

התקנת תו ירוק לסלים סביבתיים על ידי מכון התקנים והמשרד להגנת הסביבה, לפי המפרט שיוגדר, מהווה חלק בלתי נפרד מהמדיניות המוצעת. מהלך זה חייב להתבצע במקביל להליך החקיקה וזאת בכדי שבעת כניסת החוק לתוקף ובעת החלוקה החנימית של הסלים הסביבתיים, אלו יתקבעו בשוק כסטנדרט הסביבתי, ההיגיני והנוח, ויתרונותיו ומאפייניו על פני הסלים הרב פעמיים האחרים יופצו במסגרת הקמפיין התקשורתי. לויז הביצוע המשוער לאימוץ וליישום המדיניות מתואר להלן **בטבלה 3**.

מנהלת שתוקם במשרד להגנת הסביבה, בראשות מנהל אשכול שלטון מקומי, חינוך וקהילה, תופקד על יישום ועדכון המדיניות. תפקידי המנהלת יהיו: פיקוח ובקרה על יישום המדיניות (מעקב אחר השגת היעדים שנקבעו; תיאום וניהול אסטרגיית היישום מול משרדי הממשלה והשחקנים השונים; קביעת מנגנונים למתן מענה לפרצות שיזוהו לטובת יישום מיטבי של המדיניות; וריכוז נתוני הדיווח מהקמעונאים; ניהול הנתונים והידע הנצבר מהמחקרים; וגיבוש המלצות מדיניות לוועדת ההיגוי.

המנהלת תהווה זרוע ביצועית לוועדת היגוי עליונה שתכונס אחת לחצי שנה במשרד להגנת הסביבה, בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות נציגי משרדו, מנכ"ל משרד האוצר או נציגו, מנכ"ל רשות המיסים או נציגו, מנכ"ל משרד הכלכלה או נציגו וראש התאחדות התעשיינים או נציגו.

**טבלה 3 - לוח ביצוע**

תאריך יעד	הפעולות המתבצעות	הערות
יולי-אוגוסט 2014 (לפני פגרת הקיץ של הכנסת)	גיבוש תזכיר חוק והפצתו להערות ולהסתייגויות הציבור והשחקנים המרכזיים: הקמעונאים (רשתות השיווק, נציגי המכולות, וועדי השווקים); ארגוני הצרכנים (המועצה הישראלית לצרכנית, אמון הציבור), התאחדות התעשיינים ויצרני הפלסטיק, והארגונים הירוקים.	במקביל: גיבוש מפרט ירוק לסל סביבתי
תחילת נובמבר 2014 (לאחר החזרה מהפגרה)	דיון בטיטת החוק בוועדת שרים לענייני חקיקה	
נובמבר-דצמבר 2014	קריאה ראשונה דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה	במקביל: קמפיין פרסומי לפי עקרונות המפורטים בנספח האסטרטגיה התקשורתית.
דצמבר 2014 – ינואר 2015	קריאה שניה ושלישית ואישור החוק.	
ינואר – יוני 2015*	<ul style="list-style-type: none"> <li>הכנות לקראת כניסת החוק לתוקף:</li> <li>גיוס והכשרה של פקחי המשרד להגנת הסביבה.</li> <li>יצירת מנגנוני הגבייה והדיווח.</li> <li>הוצאת מכרז לייצור הסלים הסביבתיים שיחולקו ושליחת שוברים בדואר לציבור.</li> <li>היערכות להפעלת מוקד הדיווח הטלפוני והאינטרנטי.</li> </ul>	
אפריל 2015	כנס בראשות השר להגנת הסביבה עם נציגי הקמעונאים	
יוני 2015	כניסת החוק לתוקף ובמסגרתו חלוקה של סלים סביבתיים בדוכני ההסברה שיקים המשרד להגנת הסביבה.	
החל מיוני 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה.</li> <li>איסוף נתונים רבעוניים באמצעות מנגנוני הדיווח.</li> <li>עדכון תקופתי של וועדת הפנים והגנת הסביבה והציבור אודות פעילות הקרן לשמירת הניקיון ואודות הצלחות המדיניות.</li> <li>הפעלת מוקדי הדיווח.</li> </ul>	

**קמעונאי המזון**

קמעונאי המזון הם מושאי המדיניות המוצעת, שכן החקיקה מגבילה אותם בחלוקה חינמית של שקיות הנשיאה כפי שעשו עד כה. הגבלה זו על הקמעונאים תגרום לשינוי תרבות הצריכה ולצמצום היקף השימוש בשקיות על ידי הצרכנים. הקמעונאים הם קבוצה הטרוגנית המורכבת מרשתות השיווק,



המכולות והשווקים, ובחלק ממישורי המדיניות ישנה חשיבות להבחנה זו. בשלבי החקיקה, יש לשתף פעולה באופן אקטיבי עם רשתות השיווק, אשר מהוות קבוצת אינטרס חזקה ומרוכזת (לעומת המכולות והשווקים, שהם אמנם בעלי אינטרסים חזקים אך אינם מרוכזים). שיתוף הפעולה של הקמעונאיים הוא חיוני גם להשגת מטרת המדיניות, משום השפעתם המשמעותית על הצלחת הפעלת המנגנון הרגולטורי. ביכולתם לגרום להצלחת המנגנון באמצעות נקיטת פעולות לעידוד השימוש בסלים הרב פעמיים (כגון הצבה אטרקטיבית בחנות, זיכוי בנקודות מועדון על שימוש בסלים, ייעוד תורים מהירים "ירוקים" למי שמביא עמו סלים). מצד שני, הקמעונאיים יכולים לבחור שלא לפעול על פי החוק ולשאת בקנסות שהוגדרו, אך מעבר לכך, אי ההיענות שלהם למדיניות יכולה להיות מתונה וחמקמקה יותר, למשל באמצעות עמידה חלקית בחובות הדיווח ומציאת פרצות במנגנון (לדוגמה העלמת עין על שימושים מופרזים בשקיות של אריזת המזון בתפזורת), או באי אספקה רציפה של מוצרים חליפיים איכותיים. כאמור, התנגדויות הקמעונאיים נסובות בעיקר סביב חשש מפגיעה במכירות, זמני המתנה ארוכים יותר בקופות, והצורך באספקת תחליפים. הצעת המדיניות מנסה להעצים את היתרונות המובנים עבור הקמעונאיים שבהפסקת אספקת השקיות ובשיווק סלים, באמצעות המנגנונים שפורטו לעיל ביחס למכולות ובפרט ביחס לשווקים, הפיקוח והאכיפה יהיו קשים יותר וייתכנו פרצות רבות שצריך יהיה לתת עליהן את הדעת בשלב היישום, עם זאת, קיימת הנחה של "זליגת התנהגות", משום שברגע שברשתות השיווק לא יחלקו שקיות בחינם, אזי ייתכן ולמכולות ולשווקים יהיה אינטרס מופחת לשאת בעלויות השקיות ללא קבלת תמורה, וזאת בפרט לאור שינוי ההתנהגות הצרכנית הצפוי ומאחר וצרכנים רבים ממילא יצטיידו בסלים רב פעמיים.

## **צרכנים**

ציבור הצרכנים מושפע באופן משמעותי ביותר וישיר מהמדיניות המוצעת. תרבות הצריכה ביחס לשקיות התפתחה לאורך עשרות שנים ויצרה הרגלי צריכה ונוחות שנדרש זמן לשנותם. כיום סקרי דעת קהל מורים על בשלות מסוימת לקבלת צעדים לשינוי הרגלי צריכה אלו, ובנוסף לכך יצוין כי חלקים גדולים מהציבור מתיירים ועובדים במדינות אחרות בהן השקיות כבר אינן מחולקות בחינם וראו כי הדבר אפשרי וניתן להסתגל אליו בקלות יחסית. המדיניות המוצעת לא תצליח אם הצרכנים ימשיכו לצרוך את השקיות בהיקפים גדולים, על אף מחירם. אמנם גובה המחיר שנקבע מבטיח כי תהיה השפעה משמעותית על הרגלי הצריכה בגלל המנגנון הרגולטיבי, ועם זאת, מנגנון זה כשלעצמו עשוי להיתפס כגזירה נוספת על הציבור וכמעמסה כלכלית על מעמד הביניים ועל השכבות החלשות, וכשלעצמו לא יספק את השינוי התודעתי-חינוכי שהמדיניות מבקשת להשיג. על כן קיים המערך המשלים של קידום והבטחת הזמינות של תחליפים נוחים, הגייניים, עמידים, ובמחירים סבירים, ושל חלוקה חינוכית ראשונית של סלים סביבתיים. הקמפיין

הפרסומי ידגיש את החשיבות והתועלת הסביבתית שבמהלך; את הסבת הכספים לקרן סביבתית שפעילותה תהיה שקופה לציבור; וכן את העובדה שהשקיות לא נאסרו לחלוטין וזאת על מנת לאפשר את שימושן לקנייה ספונטנית ולצרכים נקודתיים, ובפרט בשלבים הראשונים של שינוי הרגלי הצריכה.

## יצרני פלסטיק

יצרני הפלסטיק בישראל הם הנפגעים המרכזיים מהמדיניות המוצעת. כ-40% מסך השקיות הנשיאה מיוצרות בישראל, כלומר כ-888 מיליון שקיות בשנה (היתר – 60% מהשקיות, מיובאות משטחי הרשות הפלסטינית, מסין ומטורקיה).<sup>32</sup> מאחר ומחיר שקית ממוצעת הוא 5.5 אגורות, הפדיון של היצרנים הישראליים ממכירת השקיות לקמעונאים הוא כ-49 מיליון ש"ח, והרווח התפעולי נמוך ועומד על כ-3% בלבד מסכום זה (כ-1.5 מיליון ש"ח). 85% מהשוק מרוכז בידי ארבעה יצרני פלסטיק, והיתר בידי יצרנים קטנים יותר (המשרד להגנת הסביבה, 2013).<sup>33</sup> המפעלים הללו ימשיכו לייצר שקיות בהתאם לביקוש (אשר צפוי לרדת ב-85%), ובמקביל יוכלו להתאים עצמם לביקושים החדשים שייוצרו לשקיות אשפה, שקיות סנדויציים ולסלים רב פעמיים. בנוסף, באמצעות יצרני הפלסטיק יוכל המשרד להגנת הסביבה להתחיל לבחון את המעבר לייצור ושימוש בפלסטיק מתכלה. ב-2010 פרסם מכון התקנים תקן ישראלי (ת"י 6018) לפלסטיק מתכלה, אשר מהווה אימוץ של התקינה האירופית.<sup>34</sup> שקיות מפלסטיק מתכלה הן בעלות תכונות זהות לשקיות הנשיאה הרגילות, אך לא הוצעו כתחליף לשקיות במסגרת המדיניות המוצעת משתי סיבות מרכזיות: האחת, מאחר ועבור רוב השימושים של השקיות, אין מניעה ממעבר לשימוש בסלים רב פעמיים, שהינם בעלי יתרונות הן מהפן הסביבתי והן מהפן התודעתי. שנית, על מנת להימנע מהנזקים הסביבתיים של השקיות המתכלות, ישנו צורך במנגנונים מוסדרים רחבי היקף לאיסוף וטיפול נאות בשקיות אלו באתרי קומפוסטציה, שאינם קיימים כיום. בשנים הקרובות מוצע לבחון פיתוח תשתיות איסוף וטיפול בשקיות מפלסטיק מתכלה כדי שאלו יוכלו להחליף את השימושים שיוותרו לשקיות הנשיאה. יצרני הפלסטיק יוכלו לייצר שקיות מתכלות ולשווקם למדינות אירופאיות בהן ישנו ביקוש לשקיות אלו.

<sup>32</sup> באיחוד האירופי, כ-70% משקיות הנשיאה מיובאות, רובם מאסיה (EU, 2013: 13).  
<sup>33</sup> לאון פלסט – 60%; תיקו – 10%; שחר פלסט – 10%; מגוז – 5%; ויצרנים קטנים יותר – סך הכול 15%. מצב זה שונה מזה שהיה באירלנד, המהווה מודל למנגנון מוצלח של גביית היטל על שקיות, משום ששם רק 21% מהשקיות היו מתוצרת מקומית, ואלו יוצרו על ידי חברה אחת בלבד (שמואל נאמן, 2013).  
<sup>34</sup> התקן מגדיר הליכים ודרישות לזיהוי ולסימון של פלסטיק ומוצרים, המתאימים להשבה לטבע תוך התכלות בקרקע כפסולת אורגנית באמצעות עשיית קומפוסט, בהתאם להיבטים שונים שנקבעו.

מטרת המדידה היא לבחון את השפעת ההיטל לאורך זמן על צמצום השימוש בשקיות ואת סוג וכמות המוצרים החלופיים בהם עושים הצרכנים שימוש. המשוב מהמדדים יאפשר לכייל את הכלי החקיקתי לאורך זמן ולבסס את ההבחנה בין האמצעי לבין המדיניות אותה הוא נועד לשרת. כך למשל, באירלנד זוהה כי כעבור מספר שנים חלה ירידה באפקטיביות ההיטל ועלייה בצריכת השקיות, ולכן היה צורך להעלות את גובה ההיטל. המשרד להגנת הסביבה יגדיר את מדדי הביצוע הבאים:

- סקרי דעת קהל שיבדקו, בין היתר, ידע בנושא ההשפעות הסביבתיות של שקיות הנשיאה, תחושה לגבי יעילות המוצרים החליפיים ותחושות לגבי גובה ההיטל. סקרים אלו ייערכו לפני החלת ההיטל (תקופת הבסיס) ולאחר כל שנה מתחילת יישומו על מנת לזהות תמורות.
- מספר שקיות הנשיאה הנצרכות מדי שנה, בהתאם לדיווחי הקמעונאים ולמנגנוני הגבייה של כספי ההיטל - היעד הוא צמצום ב-85% תוך שלוש שנים.
- מספר הסלים הרב פעמיים שנרכשו, ובתוך כך מספר הסלים הסביבתיים.
- היקף השימוש בשקיות ללא ידיות נשיאה לאריזת מוצרי מזון בתפזורת, וכן היקפי הרכישה של שקיות אשפה וכדומה – היעד הוא גידול של עד 3% בהיקף השימוש בשקיות לאריזת מוצרי מזון בתפזורת, ועד 3% ברכישת השקיות הייעודיות כגון שקיות האשפה והסנדוויצ'ים.
- היקף הקנסות הניתנים, וכן היקף הדיווחים במוקד הדיווח של המשרד להגנת הסביבה – השנה הראשונה מוגדרת כ"שנת הסתגלות", אשר תלווה במספר גבוה של דיווחים וקנסות. לאחר השנה הראשונה נצפה להפחתה במספר הדיווחים ובמספר הקנסות, לאור השינוי הצפוי בתרבות הצרכנית ולאור האפקט המרתיע של הקנסות.

Convery, F., McDonnell, S., Ferreira, S., (2007), "The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bags Levy", *Environmental and Resource Economics* 38, 1-11.

Dikgang, J., Leiman, A., Visser, M., (2012), "Analysis of the Plastic-bag Levy in South Africa", *Resources, Conservation and Recycling* 66, 59-65.

Gold, M., Mika, K., Horowitz, C., Herzog, M., Leitner, L., (2013), "Stemming the Tide of Plastic Marine Litter: A Global Action Agenda", *Emmet Center on Climate Change and the Environment* (UCLA Policy Briefs) 5. Accessed from:  
<http://www.environment.ucla.edu/media/files/Pritzker-Paper-5-04-iro.pdf>

Greenpeace International, (2006), "Plastic Debris in the World's Oceans", *Greenpeace Publications* (website). Accessed from:  
[http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2007/8/plastic\\_ocean\\_report.pdf](http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2007/8/plastic_ocean_report.pdf)

Eunomia, (2012), *Assistance to the Commission to Complement an Assessment of the Socio-economic Costs and Benefits of Options to Reduce the Use of Single-use Plastic Carrier Bags in the EU*, (Final Report for the European Commission DG Environment under Framework Contract No ENV.C.2/FRA/2011/0020).

European Commission, (2013), "Impact Assessment for a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags", *European Commission staff working document*. Accessed from: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/ALL/;ELX\\_SESSIONID=QpJxT6kf0ZrkkhN57n0m5p6Bwy0b25h5Kvf2JnSFQz5yS3g3Zq5d!-1654584854?uri=CELEX:52013SC0444](http://content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=QpJxT6kf0ZrkkhN57n0m5p6Bwy0b25h5Kvf2JnSFQz5yS3g3Zq5d!-1654584854?uri=CELEX:52013SC0444)

Lyons, L., (2013), "Reducing Plastic Bags in the UK and Ireland", *DYNAMIX Policy Mix and Evaluation*. Accessed from:

[http://dynamixproject.eu/sites/default/files/Plastic%20bags\\_Ireland%20and%20UK.pdf](http://dynamixproject.eu/sites/default/files/Plastic%20bags_Ireland%20and%20UK.pdf)

Mato, Y., Isobe, T., Takada, H., Kahnehiro, H., Ohtake, C., Kaminuma, T., (2001), "Plastic Resin Pellets as a Transport Medium for Toxic Chemicals in the Marine Environment", *Environmental Science and Technology* 35, 318-324.

United Nations Environment Program, (2009), *Marine Litter: A Global Challenge*, Nairobi: UNEP. Accessed from:

<http://www.unep.org/regionalseas/marinelitter/publications/default.asp>

אדם טבע ודין, המחלקה המדעית, (2007), *דף עמדה בנושא פלסטיק מתכלה*, תל אביב.

המשרד להגנת הסביבה, אגף האריזות, (2013), *טיפול בשקיות גופיה כמנוף חינוכי לשינוי תפיסת הציבור ביחס לפסולת אריזות*, ירושלים.

הצעת חוק חובת אריזה בשקיות נייר, התשס"ו-2006, של חה"כ מיכאל מלכיאור ודב חנין (פ/17/460).

הצעת חוק הפחתת השימוש בשקיות פלסטיק, התשס"ז-2007, של חה"כ אסטרנינה טרטרמן וחה"כ דב חנין (פ/17/2906).

הצעת חוק חיוב בתי עסק להשתמש בשקיות מתכלות, התשס"ח-2008, של חה"כ אחמד טיבי (פ/17/3271).

הצעת חוק אריזה סביבתית, התשס"ח-2008, של חה"כ דני יתום (פ/17/3270).

הצעת חוק איסור השימוש בשקית מפלסטיק רגיל, התשס"ח-2008, של חה"כ יוחנן פלסנר וחה"כ אבשלום וילן (פ/17/3634).

הצעת חוק להסדרת הטיפול באריזות (תיקון – איסור מכירת מוצר באריזת גופיה לא מתכלה או באריזת שירות חד-פעמית), התשע"ד-2014, של חה"כ מיכל רוזין, (פ/19/2209).

הצעת חוק הפחתת השימוש בשקיות פלסטיק, התשע"ד-2014, של חה"כ רונן הופמן, (פ/19/2289).

טל אורי (2008), **הפחתת השימוש בשקיות פלסטיק**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2008), ירושלים.

מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, (2008), **צמצום השימוש בשקיות פלסטיק בישראל**, חיפה.

#### **ראיונות אישיים**

טל שוחט, (ראיון אישי), ראש אגף אריזות, המשרד להגנת הסביבה, 16.2.14.

מרב ניר, (ראיון אישי), מנהלת מקצועית – סביבה וקיימות, המועצה לישראל יפה, 31.3.14.

רפרנט אגף התקציבים (שיחה טלפונית), משרד האוצר, 27.5.14.

ד"ר רוברטו דה לה רוקה, (שיחה טלפונית), מנהל אחריות תאגידית, רשת השיווק "שופרסל", 10.6.14.

רון רגב כביר, (שיחה טלפונית), משנה למנכ"ל וראש מחלקת מחקר, אמון הציבור (מלכ"ר), 19.6.14.

## נספחים

### נספח א': ניתוח רגישות

עמידות חלופת ההיטל נבחנה באמצעות ניתוח רגישות לציונים שניתנו. בכל אחת מהטבלאות הבאות, העמודה השמאלית ביותר מורה על הציונים שניתנו לחלופת ההיטל, כאשר בכל טבלה הורד הציון של מדד אחר ביחידה אחת. השפעת הורדת הציון על הציון המשוקלל של חלופת ההיטל נבחנה ביחס לציונים המשוקללים שניתנו לשתי החלופות האחרות. כאשר הורדו הציונים שניתנו לכל אחד מהפרמטרים הבאים – השפעה חיובית חיובית; עלות; וישימות פוליטית – אזי הציון המשוקלל של חלופת ההיטל עדיין נותר גבוה מזה שניתן ליתר החלופות. כאשר הורד ביחידה אחת הציון שניתן לפרמטר צמצום צריכת השקיות (מציון 4 לציון 3), אזי הציון המשוקלל שהתקבל עבור חלופת ההיטל היה זהה לציון המשוקלל של חלופת האיסור.

#### הציונים שניתנו לאור ניתוח החלופות – מצב הבסיס (baseline)

מדד	שקיתונים	איסור	היטל
צמצום צריכת השקיות (משקל 50%)	3	5	4
ישימות פוליטית (משקל 30%)	3	2	4
עלות (משקל 15%)	3	3	5
השפעה חיובית חיובית (משקל 5%)	4	2	4
<b>ממוצע משוקלל</b>	<b>3.05</b>	<b>3.65</b>	<b>4.15</b>

#### הציון המשוקלל לאחר הורדה ביחידה אחת של ציון מדד ההשפעות החיצוניות

מדד	שקיתונים	איסור	היטל
צמצום צריכת השקיות (משקל 50%)	3	5	4
ישימות פוליטית (משקל 30%)	3	2	4
עלות (משקל 15%)	3	3	5
השפעה חיובית חיובית (משקל 5%)	4	2	3
<b>ממוצע משוקלל</b>	<b>3.05</b>	<b>3.65</b>	<b>4.10</b>

הציון המשוקלל לאחר הורדה ביחידה אחת של מדד ציון העלות

מדד	שקיתונים	איסור	היטל
צמצום צריכת השקיות (משקל 50%)	3	5	4
ישימות פוליטית (משקל 30%)	3	2	4
עלות (משקל 15%)	3	3	4
השפעה חיצונית חיובית (משקל 5%)	4	2	4
ממוצע משוקלל	3.05	3.65	4

הציון המשוקלל לאחר הורדה ביחידה אחת של ציון מדד הישימות הפוליטית

מדד	שקיתונים	איסור	היטל
צמצום צריכת השקיות (משקל 50%)	3	5	4
ישימות פוליטית (משקל 30%)	3	2	3
עלות (משקל 15%)	3	3	5
השפעה חיצונית חיובית (משקל 5%)	4	2	4
ממוצע משוקלל	3.05	3.65	3.85

הציון המשוקלל לאחר הורדה ביחידה אחת של מדד הצמצום בצריכת השקיות (כלומר מטווח צמצום של

85-95% לטווח צמצום של 75-85%)

מדד	שקיתונים	איסור	היטל
צמצום צריכת השקיות (משקל 50%)	3	5	3
ישימות פוליטית (משקל 30%)	3	2	3
עלות (משקל 15%)	3	3	5
השפעה חיצונית חיובית (משקל 5%)	4	2	4
ממוצע משוקלל	3.05	3.65	3.65



**נספח ב': ריכוז הצעות חוק פרטיות שהוגשו בנושא שקיות הנשיאה**

מספר הצעת החוק	מועד ההגשה	חברי הכנסת המגישים <sup>35</sup>	עיקר ההצעה	סטטוס
460	2006	מיכאל מלכיאור ודב חנין	חובת אריזה בשקיות נייר.	הוסרה.
2906	יולי 2007	אסטרינה טרטמן, דב חנין ואחרים	הפחתת שימוש בשקיות פלסטיק – היטל.	עברה קריאה טרומית.
3271	2008	אחמד טיבי	חיוב שימוש בשקיות מתכלות.	ההצעות אוחדו, ולא אושרו בקריאה טרומית ברוב של 41 ח"כים מול 22.
3270	2008	דני יתום	איסור שימוש בשקיות חד פעמיות ועידוד השימוש בשקיות רב פעמיות.	
3634	2009	יוחנן פלסנר ואבשלום וילן	'שקית אחת פחות' בשיתוף המועצה לישראל יפה – שקיות מתכלות ורב פעמיות.	
2209	פברואר 2014	מיכל רוזין, מירי רגב ואחרים	איסור על חלוקה או מכירה של שקיות נשיאה ומעבר הדרגתי (לאחר שנה מאישור החוק) לשימוש בשקיות מתכלות.	ההצעה הוגשה ליו"ר הכנסת.
2289	מרץ 2014	דב ליפמן, קארין אלהרר ואחרים	גביית היטל על מכירת שקיות נשיאה בנקודות המכירה (גובה ההיטל -50 אגורות ולאחר חצי שנה – שקל אחד).	ההצעה אושרה בהצבעה טרומית ברוב של 82 ח"כים, וככל הנראה אוחדה עם תזכיר החוק שהופץ על ידי המשרד להגנת הסביבה.

\* כלל הצעות החוק המצוינות לעיל נעשו שלא בהובלת המשרד להגנת הסביבה אלא על ידי חברי כנסת אשר ביקשו לקדם רעיון סביבתי כחלק מהאידיאולוגיה או האג'נדה הציבורית שלהם. מהלך מורכב הכולל שותפים רבים והמצריך עבודת מטה מקיפה כמו גם השקעת תקציב ראוי לה שתישען על "כתפי" משרד ממשלתי אשר מכיל את המשאבים הדרושים להצלחתו.

<sup>35</sup> כאשר יותר משני חברי כנסת חתומים על הצעת החוק, מצוינים שמות שני חברי הכנסת המופיעים ראשונים ברשימה.

• **נספח ג': אסטרטגיה תקשורתית**

אחת מאבני היסוד של המדיניות המוצעת הוא יצירת שינוי תודעתי בקרב הצרכנים והקמעונאים, הן במובן הצר והישיר אודות התועלת שבסלים רב פעמיים על פני שקיות הנשיאה, והן במובן הרחב יותר לצורך פיתוח תודעת צריכה סביבתית כללית.

מעטפת תקשורתית זו תבוא לידי ביטוי במספר ממדים ואל מול מספר קהלי יעד כאשר יעדיה העיקריים הם הגברת מודעות הצרכנים לתופעות השליליות הנובעות משימוש בשקיות הנשיאה והדגשת היתרונות ועידוד השימוש בסלים רב פעמיים, הן לציבור הצרכנים והן לקמעונאים. לצורך המעטפת התקשורתית הרחבה שתובל על ידי המשרד להגנת הסביבה יידרש המשרד לעלויות של כשני מיליון ש"ח.

היעדים התקשורתיים יושגו באמצעות העברת מסרים המותאמים לקהלי היעד השונים ובהם מקבלי ההחלטות, הקמעונאים והצרכנים כך שלכל קהל יעד יועבר מסר ייחודי המותאם לנקודת ההתייחסות שלו לשינוי הצרכני, כפי המפורט בטבלה להלן. כך למשל, למקבלי ההחלטות (חברי הכנסת, ממשלה) יועברו מסרים של רצון להידמות למדינות מפותחות באירופה (OECD) לאור הדירקטיבה האירופית, וליכולת שלהם להשפיע על תרבות צרכנית בזבזנית. לצרכנים יתמקדו המסרים בתופעות השליליות הנגרמות מצריכה בלתי מבוקרת של מוצרים וכי לכל דבר יש מחיר (גם אם הוא מחולק בחינם, הנזקים מורגשים על ידי כולם וישפיעו לרעה על דור ההמשך) ולתרומה שלהם לאיכות הסביבה על ידי שימוש בסלים רב פעמיים. לקמעונאים תתמקד האסטרטגיה התקשורתית באחריות התאגידית הסביבתית שלהם.

פירוט אסטרטגיה תקשורתית לפי שחקנים מרכזיים

קהל היעד	פרק הזמן בתהליך	המסר	דרך עיקרית להעברת המסר
צרכנים	<p>מרגע ההצבעה בקריאה ראשונה בכנסת ובמהלך חצי השנה הראשונה לאחר אישורו.</p> <p>לאחר מכן, אחת לשנה יידע המשרד להגנת הסביבה את הציבור באמצעות אתר האינטרנט ובאמצעים נוספים אודות הצלחת המדיניות, ואודות הפעולות שביצעה הקרן לשמירת הניקיון באמצעות כספי ההיטל.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• התופעות השליליות של שימוש באמצעים בלתי מתכלים (פלסטיק לסוגיו) – "היום מחולק בחינם- מחר עולה הרבה כסף" (רמז לעלות הכלכלית לטיפול בפסולת ובהשפעות ארוכות הטווח).</li> <li>• ההיטל אינו קנס אלא כלי לשינוי תרבות צרכנית ולשינוי סביבתי. משום כך יש להדגיש את החלוקה החינמית של הסלים הסביבתיים, וכן להתייחס למטרות הקרן לשמירת הניקיון אליה יתנקזו מרבית כספי ההיטל.</li> </ul>	<p>פרסומות בטלוויזיה, רדיו ואינטרנט כולל גיוס ידוענים ("סלבס") שמזוהים עם איכות הסביבה (לדוגמה - מיקי חיימוביץ' ואורנה בנאי); חלוקת תלושים לקבלת סלים רב פעמיים; שילוב הארגונים הירוקים בתהליך ההסברה, דוכני הסברה ופליירים.</p>
מקבלי ההחלטות	<p>במהלך חצי השנה הראשונה לאחר אישור החוק. בהמשך לאור הערכת אפקטיביות ושינוי הרגלי הצריכה של הצרכנים.</p>	<p>היתרונות בשימוש בסלים רב פעמיים (כולל אפשרויות השימוש הרבות ויתרונות הסל עם תו התקן הירוק, למשל שניתן לכבס אותו).</p>	<p>כני"ל. פרסום החריגות והקנסות באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה ובאתרי האינטרנט של הארגונים הירוקים.</p>
מקבלי ההחלטות	<p>במהלך הבאת הצעת החוק לדיון בוועדות הכנסת ובדיוני המליאה (מרגע הפצת תזכיר החוק ועד אישורו)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• יישור קו עם מדינות ה-OECD.</li> <li>• שינוי תרבות הצריכה הבזבזנית.</li> <li>• גזירה שהציבור יכול לעמוד בה, ללא פגיעה בשכבות החלשות לאור החלוקה של הסלים הסביבתיים, ומחירם של הסלים יחד עם העמידות שלהם על פני מספר שנים.</li> </ul>	<p>שילוב הארגונים הירוקים בהסברה בכנסת ודוכני הסברה עם מתנדבים בכנסת.</p>

<p>קיום כנס ארצי בראשות השר להגנת הסביבה עם נציגי הקמעונאים ; פרסום התמריצים המוצעים על ידי הקמעונאים במסגרת הקמפיין התקשורתי.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הקמעונאים הם חלק משמעותי בפתרון סביבתי לבעיה רחבה, ויש להם תועלת כספית ושיווקית בתמיכה במדיניות.</li> <li>• להגביר באמצעות תמריצים שייתנו הקמעונאים את צריכת הסלים הרב פעמיים ואת מוניטין הרשת, למשל באמצעות נקודות מועדון לצורך קבלת סל ; תורים מזורזים למי שהביא עמו סל מהבית ; תחרות שייזמו הקמעונאים לעיצוב הסלים הרב פעמיים שלהם וכדומה.</li> </ul>	<p>בזמן דיוני הכנסת על החוק (מניסוח התזכיר ועד להצבעה בקריאה שלישית)</p>	<p>קמעונאים</p>
--	---	--	-----------------

**נספח ד': טבלה השוואתית של פעולות בעולם להפחתת השימוש בשקיות פלסטיק**

(הנתונים נכונים לתאריך ל-1.7.14)

המדינה	כלי המדיניות	פירוט	יעד לצמצום, אם הוגדר	תוצאות, אם נמדדו	הערות
אוגנדה	איסור	איסור על ייצור ויבוא של שקיות פלסטיק מתחת ל-30 מיקרון. הטלת מס על שקיות עבות יותר.			
אוסטרליה	הסכם וולונטארי	הסכם בין ארגון הקמעונאים לממשלה בדבר צמצום השיווק של שקיות פלסטיק חד פעמיות תוך קביעת יעדים להפחתה		הפחתה של כ-45% בצריכת שקיות פלסטיק חד פעמיות	
אוסטרליה (טזמניה)	תמריץ כלכלי	מתן החזר כספי ברשתות שיווק לצרכנים המשתמשים בשקיות רב פעמיות בלבד			
אוסטריה	חקיקה (בתוך חוק אריזות)	אחריות היצרן לעמידה ביעדים של הפחתה בשימוש באריזות לפי יעדים שנקבעו בחוק			
איטליה	איסור	איסור על שימוש בשקיות בלתי מתכלות			
אירלנד	היטל	גביית היטל על רכישת שקיות פלסטיק והקמתה של קרן למימון טיפול בפסולת זו.		הפחתה של כ-90% בשימוש בשקיות פלסטיק לאחר חמישה חודשים.	
ארה"ב (הוואי)	איסור	איסור על שיווק / מכירה וכו' של שקיות פלסטיק בנקודות המכירה.			האיסור מתקיים גם בערים נוספות בארה"ב אך ללא מדיניות פדראלית/מדינתית
ארה"ב (מרילנד)	היטל	היטל על שימוש בשקיות חד פעמיות. כספי ההיטל מופנים לקרן להגנת הסביבה.			
אסטוניה	הסכם וולונטארי (יוזמה של השר להגנת הסביבה)	הסכם וולונטארי עם רשתות שיווק להפחתת השימוש	הפחתה של 80%		
ארגנטינה (בואנוס איירס)	איסור	איסור על שיווק של שקיות פלסטיק חד פעמיות. מעבר לשימוש בשקיות מתכלות.			

המדינה	כלי המדיניות	פירוט	יעד לצמצום, אם הוגדר	תוצאות, אם נמדדו	הערות
בולגריה	מיסוי	המיסוי יחול על המוכר (רשתות השיווק) ויגולם במחיר שמשולם על ידי הצרכן	הפחתה של 30%		
בלגיה	הסכם וולונטארי-היטל על צרכנים			הפחתה של 80% בין 2003 ל-2009	
	מיסוי	מיסוי על רכישת שקיות פלסטיק	הפחתה של 90%	הפחתה של 87%	המיסוי תקף בכל המדינה למעט במחוז אחד (במחוז זה הושגה הפחתה של 60%)
	יוזמה של איגוד המשווקים	הפחתה במקור (שיווק)- קביעת יעד להפחתת שימוש בשקיות	הפחתה של 60%		
ברזיל (מחוז גויה)	שקיות מתכלות	חובה לשווק שקיות מתכלות ללא עלות לצרכן (ענישה המתבטאת בקנס כבד לעוברים על החובה)			אין מדיניות פדראלית
בריטניה (ויילס)	מיסוי ישיר	מיסוי ישיר על שימוש בשקיות חד פעמיות	הפחתה של כ-70% בשימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות	הפחתה של 48% מכלל שקיות הפלסטיק בין 2006 ל-2009 (כולל את כל סוגי שקיות הפלסטיק)	נשקלו בעבר גם חלופות אחרות כגון הטלת מס ישיר או איסור אך חלופות אלו לא יצאו אל הפועל.
בריטניה (סקוטלנד)	קמפיין מודעות	קמפיין מודעות רב שנתי להעלאת מודעות האזרחים להפחתת השימוש בשקיות הנשיאה החד פעמיות			
בריטניה (הסכם וולונטארי)	הסכם וולונטארי	הסכם וולונטארי בין מחלקת הסביבה של המשלה הבריטית, איגוד המשווקים, רשתות השיווק ועוד להפחתת השימוש בשקיות נשיאה חד פעמיות. הרשתות מתמגלות צרכנים אשר מגיעים עם תיק מהבית (נקודות מועדון) וגובות כסף על שקיות בנקודת הצריכה			
גרמניה	מכירה וולונטארית	יוזמה של רשתות השיווק לגביית מחיר עבור שקיות הפלסטיק			
דנמרק	מיסוי בשלב הייצור	גביית מחיר עבור כל שקית פלסטיק מהיצרנים		הפחתה של 60% לערך	גביית מחיר עבור השקיות מהמשווקים שמתגלגל לצרכנים

המדינה	כלי המדיניות	פירוט	יעד לצמצום, אם הוגדר	תוצאות, אם נמדדו	הערות
דרום אפריקה	איסור	איסור על ייצור ויבוא של שקיות פלסטיק מתחת ל-80 מיקרון.			
הודו	איסור	איסור על ייצור שקיות פלסטיק מתחת לעובי של 20 מיקרון			אין חלופה לשקיות הפלסטיק
הולנד	מיסוי ישיר על כלל סוגי האריזות	מיסוי בגובה שונה על אריזות שונות ובכללן שקיות רב פעמיות (גובה המס נמוך יותר לטובת עידוד הרכישה שלהן)			
הולנד (יוזמה פרטית)	הסכם וולונטארי	גבית מחיר על שימוש בשקיות חד פעמיות			
הונג קונג	היטל	היטל חובה על מכירת שקיות פלסטיק ברשתות שיווק, חנויות נוחות ועוד.	הפחתה של כ-54% מצריכת השקיות החד פעמיות		
לוקסמבורג	הסכם וולונטארי	הסכם בין משרד הגנת הסביבה לאגודה של היצרנים והיבואנים להגדלת השימוש בשקיות רב פעמיות על חשבון השקיות החד פעמיות.	51% מהשקיות בשימוש בשוק יהיו שקיות רב פעמיות	הפחתה של שימוש בשקיות חד פעמיות מ-71 מיליון (2002) לכדי 6.5 מיליון (2009).	
לטביה	מיסוי על הפסולת הפלסטית	מיסוי על המשווק המשווק שקיות חד פעמיות.		רשתות השיווק גוברות תשלום על שימוש בשקיות (על מנת לשלם את הקנס)	
מלטה	מיסוי ישיר	מס ישיר על רכישת שקיות חד פעמיות		הפחתה של 5 מיליון שקיות בחמישה חודשים	אין נתונים לגבי הכמות ההתחלתית
סין	איסור והטלת מחיר	איסור על ייצור ומכירה של שקיות דקות ובנוסף חובת מכירה של שקיות עבות יותר		הפחתה של כ-60% בצריכת השקיות	
סלובניה	מיסוי ישיר על כלל סוגי האריזות	מיסוי בגובה שונה על אריזות שונות בהתאם להרכב החומרים שלהן (במטרה לעודד שימוש בחומרים מתכלים)			המיסוי עדיין לא נכנס לתוקף.
סלובקיה	מכירה וולונטארית	יוזמה של מסי רשתות שיווק למכירת שקיות במקום חלוקה חופשית			

המדינה	כלי המדיניות	פירוט	יעד לצמצום, אם הוגדר	תוצאות, אם נמדדו	הערות
ספרד	קביעת יעדי הפחתה והפסקה מ-2018 ואילך.		הפחתה של עד 80% עד 2018		לא ניתנו חלופות לשימוש בשקיות.
ספרד (מחוז אנדלוסיה)	מיסוי	מיסוי על רכישת שקיות (צרכנים)			
ספרד (יוזמה פרטית)	הסכם וולונטארי	המשווקים הגדולים חתמו על הסכם וולונטארי לגביית מחיר על שימוש בשקיות (צרכנים) ולחילופין החזר ללקוח בגין אי שימוש (עידוד כלכלי)	יעד שנקבע במחוז קטלוניה- הפחתה ב-50% עד 2012.	עד 2010 נרשמה הפחתה של 40%.	ספרד (יוזמה פרטית)
פורטוגל	מיסוי / תמריץ כלכלי	מיסוי ישיר על שקיות פלסטיק/מתן הנחה לצרכן הרוכש מוצרים ללא שימוש בשקיות	הפחתה של 90% בשימוש בשקיות פלסטיק עד 2017		
צ'כיה	מיסוי על רשתות השיווק	שימוש בכלי כלכלי לטובת עידוד גביית מחיר עבור שקיות			מיסוי עקיף- מיסוי על שימוש בשירותי פינוי אשפה לרשתות שיווק שאינן גובות כסף על שקיות
צרפת	מיסוי	מיסוי על שקיות			החל מינואר 2014
צרפת (יוזמות וולונטאריות)	שקיות רב פעמיות	החלפה של שקיות הפלסטיק בשקיות רב פעמיות (בין אם ברכישה ובין אם בהחלפה מלאה ברשתות השיווק)		הפחתה מ-10.5 ביליון שקיות ב-2002 עד ל-1.5 ביליון שקיות ב-2009 (70%)	

#### מקורות הנתונים:

*Eunomia*, ;Earth Policy Institute, **Plastic Bag Regulations Worldwide**. <https://mapsengine.google.com/map/u/0/edit?mid=ztaMPVI5Hmsg.kbA3CI52AtWs> (2012), **Assistance to the Commission to Complement an Assessment of the Socio-economic Costs and Benefits of Options to Reduce the Use of Single-use Plastic Carrier Bags in the EU**, (Final Report for the European Commission DG Environment under Framework Contract No ENV.C.2/FRA/2011/0020);

World Watch Institute- <http://www.worldwatch.org/node/6167>; Dikgang, J., Leiman, A., Visser, M., (2012), "Analysis of the Plastic-bag Levy in South Africa", *Resources, Conservation and Recycling* 66, 59-65; Lyons, L., (2013), "Reducing Plastic Bags in the UK and Ireland", *DYNAMIX Policy Mix and Evaluation*. Accessed from: [http://dynamixproject.eu/sites/default/files/Plastic%20bags\\_Ireland%20and%20UK.pdf](http://dynamixproject.eu/sites/default/files/Plastic%20bags_Ireland%20and%20UK.pdf)



**נספח ה': מיפוי שחקנים**

השחקן	ערכים	אינטרסים	עמדה	משאבים	אסטרטגיה מול השחקן
<b>הלקוח</b> חה"כ עמיר פרץ, השר להגנת הסביבה	איכות חיים סביבתית.	הישג פוליטי (הצלחה בטווח זמן קצר).	תמיכה והובלה.	חבר ממשלה; תקציב המשרד להגנת הסביבה.	
סיעת העבודה (אופוזיציה)	פעילות לקידום חקיקה סביבתית חברתית מקיפה בשלל נושאים כמו גם ראייה סוציאלית רחבה.	שמירה על האינטרסים של השכבות החלשות תוך שימור ערכי סביבה.	תמיכה מסויגת.	מספר מחברי הסיעה חברים בשדולה הסביבתית חברתית, וכן הובילו בעבר יוזמות לצמצום השימוש בשקיות.	הדגשת החלוקה החינמית הראשונית של הסלים הסביבתיים; הדגשת היותם של הסלים הרב פעמיים תחליף שאינו מהווה מעמסה גם על השכבות החלשות לאור עמידותו לאור זמן; הפניית משאבי ההיטל לקרן סביבתית ולא לקמעונאים.
סיעות הקואליציה (יש עתיד, התנועה, ליכוד- ביתנו)	ה"מזהם משלם" והזכות לחיות בסביבה בריאה ונקייה.	תמיכה בהצעת חוק ממשלתית שתפתור בעיה רחבה עם מינימום משאבים.	תמיכה.	קואליציה; קבלת החלטות.	הגשת החוק כהצעת חוק ממשלתית.
סיעת הבית היהודי (הקואליציה)	כלכלה חופשית עם רגישות חברתית.	קידום הכלכלה הישראלית לאור היותו של יו"ר התנועה שר הכלכלה; קידום ערכים וחקיקה סביבתית.	תמיכה מסויגת לאור הסתייגויות שיתקבלו מהתאחדות התעשיינים ומיצרני הפלסטיק.	קואליציה; קבלת החלטות.	הצגת שיתוף הפעולה והתמיכה של הקמעונאים. הצגת היתרונות והאינטרסים המשותפים (אחריות תאגידית והפחתת הוצאות הקמעונאים על שקיות).

הסיעות החרדיות (ש"ס, יהדות התורה), וסיעת בלי"ד (אופוזיציה)	כלכלה סוציאליסטית; הגנה על האינטרסים של ציבור הבוחרים.	שמירה על הציבור מפני גזירות כלכליות.	התנגדות (ההתנגדות היא מסויגת לאור תמיכת מספר מחברי סיעות אלו ביוזמה הקודמת).	כוח פוליטי מוגבל; השפעה על דעת הקהל.	הדגשת מטרת המדיניות ונושא חלוקת הישום המדיניות.
סיעות מרצ, רע"מ תע"ל וחד"ש (אופוזיציה)	התערבות רגולטורית לחינוך הציבור לערכי סביבה.	שמירה על הסביבה וקידום חקיקה סביבתית.	תמיכה	כוח פוליטי מוגבל; רע"מ תע"ל וחד"ש משפיעות על דעת הקהל של הציבור הלא יהודי.	הדגשת נושא שינוי התרבות הצרכנית וחלוקת הסלים בחינם.
משרד האוצר	שמירה על כלכלת שוק עם מינימום התערבות חיצונית.	שמירה על מסגרת התקציב ומניעת פגיעה בשכבות הביניים והשכבות החלשות.	תמיכה מסויגת. מדובר בהתערבות משמעותית בשוק, אך זו נדרשת לאור כשל השוק והנזקים הכלכליים והסביבתיים.	כוח משמעותי בהליך החקיקה.	השקעת התקציב היא חד פעמית ותמומן באמצעות ההיטל. כספי הקרן יממנו פרויקטים נוספים של המשרד ללא צורך בתקציב נוסף. בנוסף לכך, הפחתת כמות הפסולת באמצעות החוק תפחית את ההוצאות המדינה בדבר טיפול בפסולת.
ארגונים ירוקים	שמירה על איכות הסביבה וחינוך הציבור תוך התערבות ורגולציה.	הפחתת הפגיעה בסביבה והעמקת הידע והמודעות הציבורית.	תמיכה משמעותית.	הסברתיים, השפעה על דעת הקהל דרך אתרי האינטרנט, הרשתות החברתיות, בלוגים, כתבות ופרסומים, הן בשלבי החקיקה ואימוץ החוק, והן בשלבי היישום.	

<p>הדגשת נושא הדירקטיבה האירופית (משרד הכלכלה פועל רבות אל מול ה-OECD ומהווה גורם מקשר בתחומים בינ"ל מהסוג הזה); הסבה פשוטה של תעשיית הפלסטיק ופגיעה מועטה ברווחים. מו"מ לעניין התקציב שיוקצה לעניין פיצוי יצרני הפלסטיק.</p>	<p>תמיכה פוליטית והשפעה על מקבלי החלטות.</p>	<p>תמיכה מסויגת, התלויה בפתרונות שיימצאו עבור יצרני הפלסטיק.</p>	<p>עמידה בסטנדרטים ובתקינה אירופיים ושמירה על מקומות עבודה.</p>	<p>שמירה על הכלכלה הישראלית תוך חיזוק שיתופי פעולה בין לאומיים מסחריים.</p>	<p>משרד הכלכלה</p>
<p>רתימת השחקנים והפיכתם לשותפים כחלק מהאחריות התאגידית שלהם ולצורך השגת המטרה של שינוי תרבות הצריכה. לא צפוי הפסד כספי לקמעונאים או דרישה להוזלת מחירים של מוצרים כתוצאה מיישום המדיניות. דגש לציבור על העברת הכסף מההיטל לקרן ממשלתית ולא לקמעונאים.</p>	<p>קבוצת אינטרס חזקה ומרוכזת, המשפיעה על מקבלי ההחלטות.</p>	<p>תמיכה מסויגת, בכפוף לכך שמנגנוני המדיניות שנועדו להעצים את תמיכת הקמעונאים באימוץ ואת היענותם ביישום – יישמרו.</p>	<p>מעוניינים לא להיתפס מול הצרכנים כ"מרוויחים" מהמדיניות, וזאת על אף שהמדיניות המוצעת נשענת על אינטרס הקמעונאים בצמצום חלוקת השקיות ושיווק סלים רב פעמיים, ומדגישה ומעצימה אינטרס זה.</p>	<p>יצירת רווחים כספיים ומתן שירות טוב ללקוחות כדי לעמוד בתחרותיות בשוק, תוך הקפדה על ערכים של אחריות תאגידית.</p>	<p>קמעונאים - רשתות השיווק</p>
<p>דגש על החלוקה החינמית של השקיות על ידי המדינה בשלב ההתחלתי של היישום.</p>	<p>קבוצת אינטרס המושפעת באופן חזק וישיר מהמדיניות, אך מבוזרת ובעלת השפעה מתונה על מקבלי ההחלטות.</p>	<p>התנגדות</p>	<p>צמצום התערבות ממשלתית; מניעת פגיעה בצריכה.</p>	<p>יצירת רווחים כספיים ומתן שירות טוב ללקוחות.</p>	<p>קמעונאים - שווקים ומכולות</p>

<p>הדגשת השינוי בתרבות הצרכנית ושילוב בהליך החקיקה.</p>	<p>השפעה על דעת הקהל ועל מקבלי ההחלטות, ובפרט לאור כך שהמועצה הישראלית לצרכנות היא הגוף המרכזי והמוכר שמייצג את קול הצרכנים בישראל.</p>	<p>תמיכה מסויגת.</p>	<p>מעורבות בהליך חקיקתי הנוגע לתרבות הצריכה.</p>	<p>הגנה על הצרכנים ושמירת זכויותיהם תוך חינוך לצרכנות נבונה.</p>	<p>ה"מועצה הישראלית לצרכנות" ו"אמון הציבור", המייצגים את אינטרס הצרכנים, והצרכנים באמצעות הרשתות החברתיות ורשת האינטרנט.</p>
<p>הדגשת נושא הדירקטיבה האירופית; הסבה פשוטה של תעשיית הפלסטיק ופגיעה מועטה ברווחים; הכוונה לנושא האחריות התאגידית הסביבתית.</p>	<p>קבוצת אינטרס חזקה.</p>	<p>התנגדות מתונה (פגיעה שולית בתעשיית הפלסטיק אם ימצאו פתרונות, ובמקביל ההתאחדות תומכת במהלכים סביבתיים, ולראיה תמיכתה בחוק האריזות).</p>	<p>פגיעה מינימלית בעובדים ובתעשייה, תוך הדגשת התרומה של התעשייה לאיכות הסביבה.</p>	<p>שמירה על התעשייה והעובדים בה וייצוגם מול מוסדות המדינה.</p>	<p>התאחדות התעשיינים ויצרני הפלסטיק</p>
<p>דגש על היתרונות הסביבתיים של הסלים ומניעת המשך הפגיעה באיכות הסביבה בעלות נמוכה.</p>	<p>השפעה פוליטית בינונית במידה והוא מאוחד ומובל על ידי מובילי דעת קהל.</p>	<p>לרוב תמיכה לאור המחיר הסביר של הסלים וחלוקתם החינמית.</p>	<p>מניעת עליית מחירים</p>	<p>רכישת סל מוצרי צריכה במחירים סבירים; שמירה על איכות הסביבה ללא השתתפות עצמית.</p>	<p>ציבור הצרכנים</p>

## נספח ו: ניתוח עלויות עבור החלופה הנבחרת

(הסכומים מתייחסים לשנת עבודה)

כוח אדם (3,500,000 ש"ח)

העסקת 20 פקחים: 12,731 ש"ח (עלות מעביד) לחודש לפקח<sup>36</sup> \* 12 חודשים \* 20 פקחים = כ-3,500,000 ש"ח בשנה.

רכבים (440,000 ש"ח)

ליסינג: 8 רכבים \* 3,500 ש"ח לחודש \* 12 חודשים = כ-330,000 ש"ח בשנה.

הוצאות דלק: 8 רכבים \* 1,000 ש"ח בחודש \* 12 חודשים = 96,000 ש"ח בשנה.

מיתוג הרכבים: 8 רכבים \* 2,000 ש"ח לרכב = 16,000 ש"ח.

פרסום ושיווק (2,000,000 ש"ח)

כתיבת אסטרטגיית תקשורתית- יועץ תקשורת (לשכת הפרסום הממשלתית) - 250,000 ש"ח.

עיצוב, הכנת דוכנים - 400 דוכנים \* 1,250 ש"ח לדוכן = 500,000 ש"ח.

שינוע לנקודות ההצבה - 250,000 ש"ח.

קמפיין פרסומי בטלוויזיה - 1,000,000 ש"ח.

בקרה ומחשוב<sup>37</sup> (כ-5,000,000 ש"ח)

- בקרה לביקורת חשבונאית – 1,000,000 ש"ח.
- מנגנוני גבייה - הכוללים מערכות מחשוב ובקרה בעלות של 3 - 6 מילון שקלים בשנה.

<sup>36</sup> שכר הפקחים חושב על פי נתוני דוח הממונה על השכר במשרד האוצר- ממוצע שכר עובדי הדירוג בשירות המדינה. סעיף 3.5

<http://hsgs.mof.gov.il/ReportMainFindings.aspx>

<sup>37</sup> טיפול בשקיות גופיה כמנוף חינוכי לשינוי תפיסת הציבור ביחס לפסולת אריות, המשרד להגנת הסביבה- אגף האריות (אוגוסט

(2013).

חלוקת הסלים (24,100,000 ש"ח)

ייצור הסלים הרב פעמיים: 5 ש"ח לסל \* 2,000,000 משקי בית \* שני סלים למשק בית = 20,000,000 ש"ח.

הדפסת שוברים – 500,000 ש"ח.

שליחת השוברים בדואר ישראל<sup>38</sup> – 1.8 ש"ח \* 2,000,000 שוברים (כל שובר מקנה שני סלים) = 3,600,000 ש"ח.

**סה"כ הוצאות: כ-30,000,000 ש"ח.**

**סה"כ הכנסות לקופת המדינה: 2,220,000,000 שקיות \* 15% צריכה \* 0.80 ש"ח לשקית = 270,000,000 ש"ח.**

**סה"כ רווח: הכנסות – הוצאות = 240,000,000 ש"ח.**

<sup>38</sup> אתר דואר ישראל - <http://www.israelpost.co.il/postshirut.nsf/misparid/217?OpenDocument>