

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71



פרק שני - משרדי ממשלה
המשרד להגנת הסביבה

היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה



היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה

רקע

חומר הפלסטיק שממנו מיוצרים מכלי המשקה, כשאינו ממוחזר, נותר בטבע במשך מאות שנים שבהן הוא מתכלה לאיטו, כך שהזיהום הסביבתי שיוצרים מכלי המשקה הוא בעיה עולמית ונזקיו נאמדים במיליארדי דולרים בשנה. בשנת 2008 נבעו כ-28.5% מנפח הפסולת הביתית בישראל מהטמנת מכלי משקה; 22% מהנפח נבעו ממכלי משקה גדולים וכ-6.5% ממכלי משקה קטנים. בשנת 2018 נמכרו בישראל יותר מ-1.8 מיליארד מכלי משקה, מהם כ-765 מיליון מכלים גדולים. על פי חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, פיקדון של 30 אג' מוטל על מכלי משקה שקיבולתם קטנה מליטר וחצי; יצרן או יבואן רשאי להחליט כי סכום הפיקדון על מכל משקה מלא יהיה גבוה מהסכום הנקוב בחוק.

בתיקון לחוק משנת 2010 נקבע מנגנון המחייב יצרני משקאות ויבואני משקאות לאסוף 55% מהמכלים הגדולים ששווקו ולמחזר 90% מהמכלים שנאספו, בלי שיוטל פיקדון. עוד נקבע כי אם יהיה שיעור האיסוף נמוך מ-55% אך גדול מ-47%, רשאי השר להגנת הסביבה לדחות בצו את מועד התחולה של הוראות החוק על מכלים גדולים וכן לקבוע תנאים לתחולתן.

ב-19.10.20 הודיעה השרה להגנת הסביבה (השרה) על אי-עמידה ביעד האיסוף של מכלי משקה גדולים לשנת 2016. בד בבד פרסמה השרה להערות הציבור את תזכיר צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), התשפ"א-2020, הדוחה את תחולת הוראות חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים. ב-1.12.20 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת (ועדת הכלכלה) החלת פיקדון על מכלי משקה גדולים החל מ-1.12.21.

נתוני מפתח

7%	30%	300 מלש"ח	1.8 מיליארד
שיעור הפסולת הביתית שמוחזרה בישראל בשנת 2018, לעומת 26% בממוצע ב-OECD	מדמי הפיקדון בגין מכלי משקה ששולמו בשנת 2012 הושבו לציבור ישירות ובאמצעות ארגונים כגון מוסדות חינוך	יותר מ-300 מיליון ש"ח סכום דמי פיקדון ששולמו בשנת 2018 בגין מכלים קטנים	מספר מכלי המשקה שנמכרו בישראל בשנת 2018
54%	78%	57%	23,000
שיעור המכלים שמוחזרו מכלל המכלים הגדולים שנאספו בשנת 2017	שיעור האיסוף המוכר של מכלי משקה קטנים בשנת 2017	שיעור האיסוף המוכר של מכלי משקה גדולים בשנת 2017	מיחזוריות פרוסת ברחבי הארץ, ומהן נאספו בשנת 2017 כ-22% מהמכלים הגדולים ששווקו באותה שנה

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2019 - ספטמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה. הביקורת נערכה במשרד להגנת הסביבה (הגנ"ס). בדיקות משלימות בוצעו ברשות התחרות, ברשות המיסים בישראל, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמרכז השלטון המקומי.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

שיעור מיחזור הפסולת בישראל - נתוני ה-OECD מצביעים על כך שנוון לשנת 2018 משקל הפסולת הממוצע לאדם בישראל (675 ק"ג) גבוה, שיעור המיחזור (7%) נמוך ושיעור הטמנת הפסולת (76%) גבוה יחסית לממוצע במדינות ה-OECD (העומד על כ-39%) ובייחוד יחסית למדינות בעלות צפיפות אוכלוסין גדולה.



שיעור האיסוף של מכלי משקה גדולים בישראל - שיעורי האיסוף של כל מכלי המשקה במדינות אירופה בהן מוטל פיקדון (80% - 97% בשנים אחרונות) עולים בשיעור ניכר על שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים בישראל בשנת 2017 (57% מהמכלים הגדולים) כמו כן, בישראל נעשה שימוש מזערי בטכנולוגיות מתקדמות המאפשרות ליעל את תהליך האיסוף ואת תשלום החזר דמי פיקדון.





החלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים - במשך שש השנים שעברו ממועד התיקון לחוק משנת 2010 עד המועד הקובע לתחולת התיקון על מכלי משקה גדולים לא נערך המשרד להגנ"ס ליישום הוראות החוק בעניין איסופם. בספטמבר 2020 טרם סיכם המשרד את נתוני האיסוף המאושרים לשנת 2018.

אומדנים לצורך קביעת מספר המכלים הגדולים שנאספו - לצורך הדיווח על מספר המכלים הגדולים שנאספו הם נשקלים, ומשקלם הכולל מומר למספר היחידות. המרה זו מחייבת שימוש בבדיקות סטטיסטיות ואומדנים. עד מועד סיום הביקורת לא הנחה המשרד להגנ"ס את היצרנים והיבואנים בדבר אופן קביעת האומדנים, וכל חברת איסוף מדווחת על אומדנים משלה.

השתתפות הציבור באיסוף מכלי משקה גדולים - השתתפות הציבור באיסוף מכלי משקה גדולים באמצעות המיחזוריות ירדה מ- 41% בשנים 2016 ו-2017 ל-33% ב-2019. השתתפות הציבור באיסוף מכלים במיחזוריות ובפח הכתום יחד ירדה מ- 45% בשנים 2016 - 2017 ל- 40% ב-2019. לעומת זאת, נרשמה עלייה בחילוף מכלי המשקה מזרם האשפה הממוין בתחנות המעבר מ-55% בשנים 2016 ו-2017 ל-60% בשנת 2019.

בקרה על יבוא משקאות לישראל - על פי נתוני הלמ"ס, כ-10.5% מהמשקאות הלא-אלכוהוליים שנמכרו בישראל בשנת 2018 וכ-40.4% מהמשקאות האלכוהוליים שנמכרו בה בשנת 2015 היו מיובאים. במועד סיום הביקורת לא היו במשרד להגנ"ס או במשרד הכלכלה נתונים המכמתים את העלויות העודפות של הטלת אסדרה שתאפשר בקרה על יבוא מכלי משקה במסגרת תהליך שחרורם מהמכס, ואין כלים רגולטוריים המאפשרים בקרה בזמן אמת על הכנסת משקאות לישראל.

פעולות הסברה לעידוד המיחזור - המשרד להגנ"ס לא ערך בשנים 2015 - 2020 פעולות הסברה לציבור בנוגע לאיסוף ולמיחזור של מכלי משקה בכלל ולעידוד מימוש הזכות לקבלת החזר הפיקדון בפרט. בערים שבהן 50,000 תושבים ומעלה נאספו בשנת 2017 מהמיחזוריות כ-22 מכלים לנפש בממוצע. ברשויות מקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה של 8 ומעלה נאספו בשנת 2017 מהמיחזוריות כ-31 מכלי משקה לנפש (141% מהממוצע), ואילו ברשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 3 ומטה נאספו כ-8 מכלים לנפש (36% מהממוצע).

שיעור המיחזור של המכלים הגדולים - יעד המיחזור שנקבע בחוק הפיקדון למכלי המשקה הגדולים (90% מהאיסוף המוכר) לא הושג בשנים 2016 ו-2017 (43%-ו-54%, בהתאמה). עולה חשש כי מכלים שנאספו ולא מוחזרו, הועברו להטמנה.



עמידה ביעדי איסוף של מכלי משקה קטנים - בשנים 2016 - 2018 נע שיעור האיסוף של המכלים הקטנים בין 78% ל-79%, ועמד ביעדי האיסוף הקבועים בחוק (היעד השנתי - 73%; היעד הדו-שנתי - 77% בממוצע).

מערך דיווח מקוון - המשרד להגנ"ס פועל להקמת מערך דיווח מקוון ליצרנים, ליבואנים ולחברות האיסוף.

החלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים - ב-19.10.20 הודיעה השרה על אי-עמידה ביעד האיסוף של מכלי משקה גדולים לשנת 2016. ב-1.12.20 אישרה ועדת הכלכלה החלת פיקדון על מכלי משקה גדולים החל מ-1.12.21.

עיקרי המלצות הביקורת

 משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנ"ס לבחון בשיתוף תאגידי איסוף ומיחזור, יצרנים, יבואנים וקמעונאים התקנת מכונות אוטומטיות שיאפשרו לצרכן לקבל זיכוי ללא צורך בהמתנה לקופאי בפריסה ארצית רחבה. כמו כן מומלץ לבחון את אימוץ שיטת הסימון והזיהוי של מכלי משקה הנהוגה בגרמניה, שעשויה לייעל את תהליכי האיסוף.

 משרד מבקר המדינה ממליץ שהמשרד להגנ"ס יפעל, בשיתוף תאגידי איסוף ומיחזור, מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך לשיפור היענות הציבור לאיסוף ולמיחזור, באמצעות הגברת ההסברה ברשויות בדירוג חברתי- כלכלי נמוך ובמוסדות החינוך, ביחוד במגזר הערבי ובמגזר החרדי, בערוצי תקשורת מותאמים.

 משרד מבקר המדינה ממליץ שהמשרד להגנ"ס יקבע באמצעות בדיקות סטטיסטיות בלתי תלויות את האומדנים הנדרשים להמרת סך משקלם של המכלים הנאספים ממקורות האיסוף השונים למספר יחידות לצורך קביעת שיעור האיסוף לשנים 2018 - 2021, שנים שבהן איסוף המכלים הגדולים נעשה וייעשה בעיקרו ממיחזוריות ומתחנות מעבר.

 משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד להגנ"ס יפעל עם משרד הכלכלה ומינהל המכס כדי לבדוק את הרגולציה הנדרשת לאכיפת חוק הפיקדון על יבוא מכלי משקה ברוח נייר העמדה של ה-OECD תוך הכבדה מזערית של הנטל האסדרתי ובחינת שילוב מנגנוני דיווח ובקרה מקוונים ומשותפים לגורמים הרלוונטיים. זאת כדי להקטין את היקף העבירות הכלכליות המתבצעות בתחום זה.

 משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד להגנ"ס ימשיך לפעול עם משרד הכלכלה לשם עידוד המיחזור במדרג הגבוה בישראל ולבקרה על יצוא המכלים למיחזור במדינות אחרות, כך שהיצוא יעשה לאתרים בעולם הממזרים במדרג הטיפול הגבוה, בהתאם לעקרונות השמירה על הסביבה וכדור הארץ.

מכלי משקה גדולים בשטח פתוח בירדן ההררי - מצד עתרת



המקור: צולם על ידי בן ציון רבי, אוגוסט 2020.

סיכום

הטמנת פלסטיק גורמת למפגעים סביבתיים שעלותם הגלובלית נאמדת בעשרות מיליארדי דולרים בשנה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד להגנ"ס יקדם פעולות שיביאו לשמירת המקרקעין והקטנת הזיהום הסביבתי כמקובל במדינות ה-OECD ויבחן את תיקון היעדים כך שעד 2025 יעמוד יעד איסופם של מכלי המשקה מפלסטיק ששווקו בכל שנה על 77% ועד לשנת 2029 יעמוד על 90%. עוד מומלץ כי המשרד יפעל להסדרת הנושאים שבאחריותו לצורך ההתארגנות המשקית כדי לוודא את ביצוע ההתאמות הנדרשות לצורך יישום החוק במועד שנקבע להחלת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, 1.12.21.