

# חוק הפיקדון: הערכת מצב

כנס 'מי מפחד מחוק הפיקדון'

בי"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר

אוניברסיטת ת"א

24 דצמבר 2015

---

פרופ' דני רבינוביץ

ראש בי"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר

אוניברסיטת ת"א

# חוק הפיקדון (1999) – תמונת מצב

- סיפור הצלחה מובהק.

- מאז כניסה לתוקף מוחזרו כ 5 מיליארד מיכלים (קטנים) – ממוצע של כ 450 מיליון בשנה.

- דמי פיקדון שהוחזרו: בממוצע למעלה מ 100 מיליון ₪ בשנה.

- יעילות מיחזור מיכלי המשקה עלתה עם הזמן. הנתון עבור השנים האחרונות גבוה מן הממוצע לתקופה. (מצוקת capacity בסופי שנה)

- כיום ממוחזרים קרוב ל 80% מכ 900 מיליון מיכלים קטנים המשווקים.

- דמי פיקדון מוחזרים כיום: כ 200 מיליון ₪ בשנה.

- בקבוקי משקה גדולים ('משפחתיים') טרם נכללו בחוק הפיקדון.

- מיחזורם נעשה בינתיים תוך הסתמכות של רצונו הטוב של הציבור, ללא מנגנון פיקדון או תמריץ כספי אחר לציבור.

- הכנסת ה 20 תצטרך, במהלך 2016, להחליט כיצד להתקדם מכאן: לשמר את המצב הקיים? על עתיד חוק הפיקדון ועל יחסי הגומלין בינו לבין חוק האריזות (2011).

# אבחנות יסוד:

1. אריזות ועטיפות מול מיכלי משקה

2. מיחזור המיכל מול מיחזור חומר  
הגלם ממנו עשוי המיכל

---

3. מיכלי משקה גדולים מול קטנים

4. פיקדון מול מכסות

5. יצרנים כממחזרים?

# 1. אריזות ועטיפות מול מיכלי משקה

• **אריזות ועטיפות** מנייר, קרטון, פלסטיק, וחומרים פוליאוריטנים לסוגיהם מיוצרות כיריעות, מחומרים זולים, ונוטות לאבד צורה אחרי השימוש.

• התנהגות האריזה והחומר בתום השימוש מגוונת ואינה צפויה.

• לכן יכולת האיסוף, ההובלה והטיפול בהם קלה יחסית בחצרות ייצור, שינוע ומכירה; אך נפגמת משמעותית במורד שרשרת השיווק והצריכה.

**• בקבוקים ומיכלי משקה אחרים עשויים מחומרים בעלי ערך (זכוכית, אלומיניום, פלסטיק). השפעת התכולה על המיכלים נמוכה והפיכה, וצורת המיכל נשמרת בתום השימוש.**

**• דפוס השימוש במוצר (אתרי הרכישה, צריכה בתוך זמן קצר יחסית, הפיכת המיכל לנטל) אחיד ונטול הפתעות. התנהגות המיכל מהלך שרשרת המיחזור צפויה.**

**• לכן מיכלי משקה קלים יחסית לאיסוף, כימות, והובלה.**

**• ההתייחסות למיכלים כאל כקטגורית פסולת נפרדת - מוצדקת**

## 2. מיחזור המיכל מול מיחזור חומר הגלם ממנו עשוי המיכל

- **מיחזור כלי הקיבול** (שימוש חוזר במיכל עצמו) - שאפתני יותר מבחינה סביבתית.
- הוא מקטין באופן דרסטי את קצב ייצור מיכלי משקה, וכך חוסך בחמרי גלם ובתהליכי ייצור.
- במדינות מסויימות מיכלי משקה משמשים עד 40 פעם לפני שהם מתבלים ומוצאים ממחזור השימוש.
- פוטנציאל: צמצום של 97.5% בכמות המיכלים המיוצרים.
- **הקושי:** מיחזור כלי הקיבול כרוך בתהליכים מורכבים (איסוף, רחיצה, שינוע, וכו') ולכן יקר יותר.
- **מיחזור חומר הגלם:** המיכל נאסף, החומר מושב למצבו הגולמי, ומשמש לייצור מיכלים חדשים. רציונליזציה וייעול של תהליכי איסוף, שינוע וייצור. זול יותר, שאפתני פחות.

# 3. מיכלים קטנים מול מיכלים גדולים

• **מיכלי משקה קטנים** מיועדים לצריכה אינדיבידואלית on the spot. נרכשים ונצרכים במרחב הציבורי:

- מסעדות
- מזנונים
- איזורי הסעדה בקניונים, מוסדות חינוך, בתי חולים, מפעלים
- נקודות מכירה בפארקים ובגנים לאומיים
- תיאטראות, בתי קולנוע, איצטדיונים...

**מיכלי משקה גדולים** (1.5 ליטר ומעלה) מכונים בצדק 'משפחתיים': הם מיועדים לצריכה בידי מספר אנשים, לאורך פרק זמן ארוך יותר. רובם נרכשים לשם צריכה במרחב הפרטי (בבתי הצרכנים).

# 4. פיקדון מול מכסות

**חופ"ה (חובת פיקדון החזר)**

**DEPOSIT REFUND SYSTEM (DRS)**

עלות הטיפול באריזה וחומריה מגולמת במחיר המוצר. הציבור מתומרץ בהחזר כספי. BOTTOM UP

---

**מיכס"ם (מיכסת מינימום)**

**Compulsory Quota System (CQS)**

אין גילום עלות הטיפול במחיר המוצר

היצרן מחוייב על פי חוק לדאוג למחזור שיעור מסויים מחומרי האריזה שהוא הוציא לשוק. Top Down



## 5. יצרנים כבעלי תאגידי מיחזור?

- במדינות מתקדמות (גרמניה, דנמרק, אנגליה, נורבגיה...) קיימת הפרדה מלאה בין היצרנים והמשווקים (שפעילותם אחראית להחדרת אריזות ומיכלי משקה לשוק) לבין מי שתפקידם מיחזור. של אריזות, מיכלים והחומרים מהם הם מורכבים.
- בארץ אין הגבלה חוקית, רגולטיבית או נורמטיבית על יצרן או משווק המבקש לעסוק גם במיחזור. בפועל, תאגידי המיחזור הראשונים, ה early adoptors לסביבה החוקית והרגולטיבית שנוצרה בצל חוק הפיקדון ובהמשך חוק האריזות, הם בבעלות יצרני המשקאות הגדולים. כחלוצים בשוק, ובשל הקשר ליצרנים הגדולים, שולטים תאגידים אלה על נתח מכריע משוק המיחזור.
- מצב זה נגוע בניגוד אינטרסים ועלול להטות את הכרעות המדיניות ברגעי מפתח.
- פסיקות בית דין והממונה על הגבלים עסקיים 2013 מצביעה על הבעייתיות.

# מה משקפת החקיקה בישראל?

• אבחנת יסוד בין אריזות מול מיכלי משקה

• העדפת מיחזור חמרי גלם על מיחזור מיכלים

• התמקדות במיכלים קטנים. הגדולים לפי שעה 'יתומים'

• פיקדון למיכלי משקה (קטנים), מיכסות לכלל האריזות

• יצרנים ומשווקים רשאים לעסוק במיחזור

# מבט השוואתי בינלאומי

- 51 מדינות וטריטוריות שרובן ככולן גדולות הרבה יותר מישראל - מפעילות בהצלחה חוקי פיקדון לטיפול בבקבוקי ופחיות משקה בכל הגדלים.
- בין השאר: גרמניה, בריטניה, שוייץ, ספרד, פורטוגל, שבדיה, דנמרק, נורבגיה, פינלנד, אוסטריה, דרום אפריקה, מכסיקו, אוסטרליה, קליפורניה ועוד 10 מדינות חשובות בארה"ב ומספר לא מבוטל של פרובינציות וטריטוריות בקנדה.
- סכומי הפיקדון נעים בין 5 סנטים קנדים ( כ 16 אגורות) לבקבוק קטן במספר מדינות ועד 40 סנט אירופאיים ( כ 2 ₪) לבקבוק של 1.5 ליטר בגרמניה, הולנד ופינלנד.

# ארבעה מאפיינים במדינות המפעילות חוקי פיקדון

1. **הפרדה עניינית** וחקיקתית ברורה בין מיכלי משקה לשאר האריזות.
2. **המשכיות** בחוקי פיקדון (לא ידוע על חוק פיקדון שבוטל אחרי שהונהג)
3. **שיכלול** מתמשך בחוקים. למשל: דירקטיבה של האיחוד האירופי מתחילת שנות ה 2000 מחייבת הגדלה של נגישות צרכנים לנקודות איסוף, ומכריחה מרכולים לקבל מיכלים ולהחזיר דמי פיקדון. (אומץ גם בארץ בתיקון לחוק הפיקדון משנת 2011).
4. **עליה עקבית** באחוזי מיחזור מיכלי משקה:
  - הולנד 99% (פלסטיק) 98% זכוכית.
  - דנמרק 99.5% מכלל מיכלי משקה
  - פינלנד 86% (זכוכית: 99.5%)
  - שבדיה ונורבגיה מעל 80%
  - גרמניה 80% (פלסטיק), 90% אלומיניום, זכוכית.
  - שוויץ 70% (פלסטיק), 95-98% (זכוכית)
  - ורמונט 90-95% מכלל מיכלי המשקה.

# גרמניה כמקרה מבחן

- חוק אריזות גרמני מפורט היה בתוקף מתחילת שנות ה 90. נחשב עד היום כפורץ דרך בתחום.
- אולם: בעקבות ההכרה שחוק האריזות המתבסס על מכסות אינו מתמרץ יצרנים וצרכנים של משקאות למחזור מיכלים, יזמה ממשלת גרמניה חוק מיחזור מיכלי משקה באמצעות פיקדון. החוק אושר ב 2002 ונכנס לתוקף בינואר 2003.
- תעשיית המשקאות והאריזות בגרמניה נאבקה נגד יישום החוק בבתי המשפט אך הממשלה עמדה על שלה וניצחה בכל הקרבות המשפטיים.
- הדיון הציבורי והפרלמנטארי בגרמניה משקף גישה הרואה עמידה ביעדי מחזור אריזות במסגרת חוק אריזות כמבחן ראשוני. אם המבחן מסתיים בכישלון מבחינת יעדי המיחזור, מחפשים שיטות יעילות ומתמרצות יותר, דוגמת חוק הפיקדון.

# המחקר בישראל מצביע: כדאי להרחיב את חוק הפיקדון למיכלים גדולים (1.5 ליטר ומעלה)

• דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2007

• דו"ח אדם טבע ודין 2008

• דו"ח מרכז המידע של הכנסת 2008

• דו"ח מכון ירושלים לחקר ישראל 2008

• Lavie 2011

• דו"ח מכון שמואל נאמן 2005, 2010 (עם סייגים)

• דו"ח מכון פארטו 2013

# לאן טס הטייס האוטומטי? ומי מספק לו נתוני טיסה?

- הבקבוקים המשפחתיים הוחרגו מראש מחוק הפיקדון
- הם נאספים כיום באופן וולונטארי (כלומר ללא תמריץ של פיקדון), באמצעות כלובי המיחזור המפוזרים בחוצות.
- החוק קובע: אם עד 2016 יוכח שכלובי המיחזור מצליחים להביא למיחזור של למעלה מ 55% מכלל הבקבוקים הגדולים שנמכרו, יישאר חוק הפיקדון במתכונתו הנוכחית, ולא יורחב לבקבוקי משקה גדולים.
- אם יתברר שכלובי המיחזור אינם מניעים מיחזור של לפחות 55% מכלל הבקבוקים המשפחתיים שנמכרו, יורחב חוק הפיקדון באופן אוטומטי ויכלול גם את הבקבוקים המשפחתיים.
- נכון להיום קיימת אי בהירות רבה לגבי שיעור ההצלחה של כלובי המיחזור.
- האם יש נתונים מספריים שיטתיים?
- האם הם אמינים?
- האם העובדה שהחברה האמונה על הפקת הנתונים הללו, אל"ה, היא בעלת ענין מובהק להוכיח שהכלובים עומדים ביעדים, עלולה להטות את הדיווח?

# סיכום והמלצות למשרד להגנת הסביבה

- לשמר את ההפרדה בין חוק הפיקדון לחוק האריזות, המשרתים מטרות נפרדות ומשתמשים במכניזמים שונים.
- לרכז מאמץ עליון להפקת נתונים ברורים על הנעשה בכלובי המיחזור, באופן שקוף שיפיג כל חשש וחשד לגבי מהימנותם.
- לשקול להרחיב את חוק הפיקדון, המחייב כיום רק בקבוקים ומיכלים עד 1.5 ליטר, לבקבוקים גדולים (משפחתיים), ובכך להעלות את שיעור המיחזור שלהם משמעותית, כפי שהוכח בארץ ובעולם.
- לייעל את חוק האריזות ולתמרץ יצרנים, משווקים ותאגידי מיחזור להגיע לשיעורי מיחזור גבוהים יותר ולא להסתפק באיסוף ומיחזור שהיה קיים ממילא עוד טרם החוק.
- לפעול להגברת התחרות בתחום המיחזור ולאפשר הכנסת תאגידי נוספים לתפעול חוק הפיקדון וחוק האריזות.
- לשקול הגבלת יצרני ומשווקי משקאות ממעורבות בתחום המיחזור, תוך קיום הפרדה מלאה בין גורמים המחדירים אריזות לשוק לבין האחראים למיחזורם ובכך לצמצם ניגודי אינטרסים.



