# השוואה בין-לאומית – אובדן מזון ומדיניות לצמצומו

## אובדן מזון בעולם

**כותרת מודגשת בראש הפרק: ממצאי דו"ח האו"ם 2021: היקף אובדן מזון במקטע הצרכני גבוה ב-30% מהערכות הקודמות**

בחודש מרץ 2021 פירסמה הסוכנות הסביבתית של האו"ם (UNEP) את דו"ח מדד אובדן המזון העולמי.[[1]](#footnote-2) מהדו"ח עולה כי ההערכה הקודמת של האו"ם ביחס לאובדן מזון בשלב הצריכה (ביתית ומוסדית) היתה הערכת חסר. בהתאם לממצאי הדו"ח החדש, היקף אובדן המזון בעולם הינו כ-1.7 מיליארד טון בשנה, 30% יותר מאשר ההערכות הקודמות**.**

זוהי הפעם הראשונה שהאו"ם מעדכן את הערכותיו מלפני עשר שנים אודות היקף אובדן המזון העולמי. ההערכות דאז עמדו על אובדן של כ-1.3 מיליארד טון מזון בשנה, כשליש מכלל המזון המיוצר בעולם.

אובדן מזון מוגדר על ידי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO): "ירידה בכמות או בערך התזונתי של חלקים אכילים של מזון המיועד לצריכה אנושית, לאורך שרשרת הייצור".

**כותרת משנה: מדד אובדן המזון העולמי של האו"ם מצטט את ממצאי *דו"ח אובדן מזון והצלת מזון בישראל* של לקט ישראל, המשרד להגנת הסביבה ו-BDO**

מדד אובדן המזון העולמי[[2]](#footnote-3) נועד לתמוך בקידום יעד האו"ם לפיתוח בר קיימא[[3]](#footnote-4), להפחתת אובדן המזון העולמי לנפש ב-50% עד לשנת 2030. זהו מדד משלים למדד אובדן המזון שפורסם על ידי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) שעניינו אובדן המזון בשלבי החקלאות, המיון, האריזה והעיבוד התעשייתי.

דו"ח האו"ם קובע כי היקף אובדן המזון העולמי לא היה ברור דיו עד כה. זאת, משום שההערכות הקודמות הסתמכו על נתונים ממספר קטן של מדינות, לרוב תוך שימוש בנתונים ישנים. דו"ח האו"ם החדש מציג תמונת מצב עדכנית, על בסיס נתונים מקיפים, על אודות אובדן מזון ברחבי העולם בשלבי הקמעונאות והצריכה, הן המוסדית הן הביתית. זאת, תוך ייצור אומדן חדש של אובדן מזון עולמי.

הדו"ח החדש מתכלל 84 מחקרים אודות אובדן מזון במדינות השונות. 52% מהם אקדמיים, 33% בוצעו על ידי מוסדות ממשלתיים, 10% על ידי עמותות ו-6% על ידי גורמים אחרים. **בהתייחסו לישראל, מצטט דו"ח האו"ם ומסתמך על ממצאי *דו"ח אובדן מזון והצלת מזון בישראל* של לקט ישראל, המשרד להגנת הסביבה ו-BDO.**

**אובדן מזון לנפש, השוואה בינלאומית (ק"ג לשנה)**

מדינות העולם למדוד ולעקוב אחר אובדני המזון בתחומן תוך קידום מדיניות סדורה לטיפול בהם.

בישראל, בה ההוצאה על מזון מהווה מרכיב משמעותי מההוצאה על צריכה בקרב משקי הבית, ולאור אתגרי יוקר המחיה בה, ישנה חשיבות כפולה לטיפול בבעית אובדן המזון.

יתרה מכך, המצב שבו מזון, שהוא בעל ערך כלכלי אלטרנטיבי, מושלך או מושמד, מעיד על קיומו של כשל שוק, המחייב מדיניות ממשלתית תומכת שתאפשר ניצול יעיל יותר של משאב זה.

על רקע אלו, ראוי לבחון כלי מדיניות מובילים בהם נעשה שימוש ברחבי העולם על מנת לצמצם אובדן מזון.

## כלי מדיניות לצמצום אובדן ובזבוז מזון בעולם ובישראל בשיתוף אטלס מדיניות הצלת המזון העולמי[[4]](#footnote-5)

**כותרת מודגשת בראש הפרק:** **מדינות ה-OECD עושות שימוש בכלי מדיניות משולבים במטרה לצמצם אובדן מזון**

מתוך ההכרה העולמית הגוברת בבעיית אובדן המזון העולמית, עמלו **ארגון המזון והחקלאות של האו"םFAO**) ) ו**התכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP)**, על הטמעת מדדים בינ"ל משלימים לאומדן היקף אובדן המזון ברחבי העולם. מדדים אלו נועדו לייצר האחדה, לסייע בייצור נקודת מוצא כמותית (base line) של אובדן מזון ולסייע למדינות שונות לגבש מדיניות לצמצומו ולעקוב אחר התקדמותן.

ואכן, ברחבי העולם נעשה שימוש בכלי מדיניות שונים במטרה להקטין את אובדני המזון. מדיניות לצמצום אובדן מזון עשויה לכלול צעדים שונים אשר יביאו להפחתה במקור של עודפי המזון, להצלת עודפים של המזון ויעודדו טיפול בהם בקומפוסטציה ועיכול אנאירובי תחת הטמנתם.

על רקע זה נעשית עבודה ברחבי העולם להנגשת מידע ומדיניות שנועדה להביא לצמצום אובדן מזון.

כך, למשל, הנציבות האירופית תחת ה- EU Food Loss and Waste Prevention Hub (FLWPH) סוקרת ומשתפת מידע בנוגע למדיניות וחקיקה במדינות אירופה בתחום זה.

בנוסף, הקליניקה למדיניות ומשפט מזון מבית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד (FLPC)[[5]](#footnote-6) ורשת בנקי המזון העולמית (GFN) [[6]](#footnote-7) השיקו בפברואר 2019 את "אטלס מדיניות הצלת המזון העולמי -Global Food Donation Policy Atlas "[[7]](#footnote-8). עבודתם מתמקדת במדינות שאינן חברות באיחוד האירופי ומטרתה להביא לקידום מדיניות, חקיקה ורגולציה להצלת מזון וצמצום אובדנו כמו גם להסרת חסמים המקשים על כך. פעילות שותפות אטלס כוללת:

1. איתור והנגשת חקיקה הקשורה להצלת ותרומת מזון ברשימה מתעדכנת וגדלה של מדינות;
2. ניתוח החסמים הנפוצים ביותר להצלת ותרומות מזון במדינות אלה;
3. שיתוף שיטות עבודה מומלצות (best practices) במטרה להתגבר על חסמים אלו.

במסגרת זו מפורסם מידע רחב הכולל סקירות עומק בכל מדינה לגבי מגוון תחומי מדיניות ורגולציה שעניינם צמצום אובדן והצלת מזון. בין השאר, זיהה "אטלס" מספר כלי מדיניות מרכזיים בהקשר זה והצביע על מדינות שבהן הם מיושמים באופן מיטבי (Best practices).

**Best practices לפי שותפות אטלס והנציבות האירופאית:**

1. **בטיחות מזון לתרומות**  
   יצירת מסגרת משפטית המספקת הנחיות ברורות בנוגע לתקני בטיחות מזון נתרם או מוצל.

**הודו** – *תקנות בטיחות במזון (הצלה והפצה של עודפי מזון)*[[8]](#footnote-9)

* פירוט האחריות של תורמי המזון וארגוני חלוקת עודפי המזון, תוך הגדרת רשות המזון כגורם מנחה.
* הגדרת דרישות סימון של מזון שנתרם.
* חובת רישום ומעקב אחר עודפי מזון.

**בישראל** - קיים *חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015*[[9]](#footnote-10).

* החוק מסדיר בסעיף 11 את השימוש בשאריות מזון.
* סעיף 159 פטר את הארגונים לחלוקת מזון ללא כוונת רווח מרישיון ייצור, רישיון הובלה ורישיון אחסנה.
* סעיף 162 מספק היתר לשימוש ארגונים לחלוקת מזון במזון שחלף התאריך האחרון המומלץ לשימוש בו במידה ואינו רגיש במידה וקיבל אישור בכתב של היצרן לשימוש במזון מעבר לתאריך האחרון המומלץ לשימוש.

1. **הגנה מחבות משפטית בתרומות מזון**  
   חקיקה הפוטרת גופים שתרמו מזון, מחזיקים, משנעים ומפיצים תרומות מזון, מאחריות פלילית או אזרחית בגין נזק שנגרם בשל כך, ובלבד שפעלו כדין ולא התרשלו.

**ארה"ב** – *חוק השומרוני הטוב (1996)*[[10]](#footnote-11)

* הגנה פדראלית מפני אחריות אזרחית ופלילית לתורמי מזון ולארגונים ללא מטרות רווח שמפיצים תרומות מזון, בתנאים מסוימים (מזון שנתרם בתום לב לעמותה המחלקת מזון לנזקקים שאינם משלמים עבורו, ועומד בתקני בטיחות).
* חלק מהמדינות מספקות הגנה נרחבת יותר לסוגי תרומות נוספים: אריזונה, קליפורניה, לואיזיאנה, מסצ'וסטס, מינסוטה, ניו המפשייר, ניו מקסיקו וורמונט - מגנות על תרומות ישירות לנזקקים; קליפורניה, נבאדה ואורגון - מספקות הגנה ללא תלות בתיוג המזון. קליפורניה ומסצ'וסטס מספקות הגנה על תרומות מזון שעבר תאריך התפוגה שלהן.
* בשנת 2021 הוגשה הצעה לתיקון החוק לסנאט ולבית הנבחרים במטרה להרחיב היתכנות לתרומות מזון ברחבי ארה"ב. התיקון מבקש לאפשר תרומות ישירות ליחידים דוגמת חנויות מכולת, מסעדות בתי ספר וכדומה, אך לא אושר עד כה.

**בישראל** – *חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018*

החוק מסייע לעידוד הצלת עודפי מזון תוך שקובע כי מי שתורם מזון לארגונים לחלוקת מזון, וכן ארגונים לחלוקת מזון המובילים, מחזיקים או מחלקים תרומות מזון, לא יישא באחריות אזרחית או פלילית לנזק שנגרם עקב תרומת המזון, אם פעל בהתאם להוראות כל דין החלות עליו ולא התרשל.

1. **סימון תאריכים**שימוש ב-3 כלי מדיניות משלימים:

* תקנות המגדירות שני סוגי תוויות למוצרי מזון: תווית מבוססת בטיחות ותווית מבוססת איכות. במקרה הראשון צריכת מזון לאחר המועד המופיע בתווית עלולה להיות כרוכה בסיכון, ובמקרה השני – לא.
* חקיקה המאפשרת מכירה ותרומה של מזון אף לאחר המועד שבתווית מבוססת האיכות.
* השקת קמפיינים לחינוך הצרכנים, כדי להפחית בלבול סביב תוויות התפוגה.

**בריטניה** – *הנחיות תיוג תאריכי תפוגה -* “Label better, less waste” [[11]](#footnote-12)

* בהתאם להמלצות ה-UN Codex Alimentarius, אומצה מדיניות מחייבת המחלקת את מוצרי המזון ל-2 קבוצות ומגדירה לכל מוצר תווית מבוססת בטיחות ("לשימוש עד") או תווית מבוססת איכות ("עדיף להשתמש לפני")[[12]](#footnote-13).
* מדיניות זו אוסרת במפורש מכירה או תרומה של מזון לאחר תאריך הבטיחות ("לשימוש עד") אך מתירה במפורש מכירה או תרומה של מזון לאחר תאריך האיכות ("עדיף להשתמש לפני").
* ממשלת בריטניה בשת"פ עם ארגון WRAP[[13]](#footnote-14) השיקה מספר קמפיינים לחינוך הציבור בנושא אסטרטגיות לצמצום אובדן מזון ובתוך כך – משמעות תאריכי התפוגה השונים.

**בישראל –**

* החוק קובע כי לא ניתן למכור/לתרום מזון לאחר תאריך התפוגה שלו (בין אם מסמן איכות או בטיחות).
* אולם, סעיף 12 בחוק הגנה על בריאות הציבור, מאפשר תחת נסיבות מסויימות לעשות שימוש במזון לאחר תוקפו וסעיף 162 בחוק זה דן בהיתכנות לחלוקת מזון פג תוקף על ידי ארגונים ללא כוונת רווח.
* בשנת 2017 נערכה בחינה של התקן לסימון מזון ארוז בישראל. המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה קידמו מהלך לשיפור והפיכת הסימון לברור יותר לצרכנים מול מכון התקנים. המהלך לא אושר עד כה.

1. **תמריצי מס** 
   * הטבות מס המייצרות אלטרנטיבה תחרותית כלכלית להשלכת מזון בטוח למאכל.
   * פטור ממע"מ על תרומות מזון הניתנות לבנקי מזון, כאמצעי התמודדות עם חסמים פוטנציאליים.

**ארה"ב** – Internal Revenue Code (IRC)[[14]](#footnote-15)

* תמריצי מס לעסקים במטרה לעודד תרומות עודפי מזון.
* החוק מאפשר זיכוי כפול במס על תרומות מזון:
  + **ניכוי מס כללי** בשיעור עלות רכישת המזון;[[15]](#footnote-16)
  + **ניכוי מס מוגבר** - מספק תמריץ נוסף בכך שמאפשר לתורם המזון לנכות את הנמוך מבין (א) פי 2 מעלות רכישת המזון שנתרם או (ב) עלות רכישת המזון שנתרם בתוספת מחצית משיעור הרווח הצפוי במכירת המזון (לו היה נמכר בשווי שוק הוגן). ניכוי זה עשוי להגיע לכפול מהניכוי הכללי כאשר כל עסק רשאי לנכות עד 15% מהכנסתו החייבת במס בעבור תרומות מזון.[[16]](#footnote-17)

**בישראל** –

* פקודת מס הכנסה קובעת כי תרומת מזון בשווי של מעל 190 ₪, תזוכה במס הכנסה בשיעור של 35% משווי התרומה.
* בשנת 2017 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק פרטית ***להטבת מס לתרומת עודפי מזון***[[17]](#footnote-18), אשר תעניק זיכוי מס בעד תרומת מזון בשווי של 50% משווי התרומה.
* מטרת הצעת החוק - לתמרץ יצרני, משווקי ויבואני מזון, עסקי מזון ומגדלי תוצרת חקלאית ובעלי חיים, לתרום מזון ועודפי מזון, לארגונים שעוסקים בחלוקת מזון ללא תמורה לנזקקים הסובלים מאי ביטחון תזונתי באמצעות הגדלת שיעור הזיכוי במס.
* בשנת 2021 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק פרטית דומה לתיקון פקודת מס הכנסה (הגדלת שיעור הזיכוי ממס בתרומה למוסד ציבורי)[[18]](#footnote-19).
* 2 ההצעות לא אושרו עד כה.

1. **חובת תרומת עודפי מזון**חיוב ספקי מזון בהתקשרות עם עמותות לחלוקת מזון שלא נמכר וראוי למאכל אדם.

**צרפת** – חקיקה למניעת אובדן מזון

* חוק למאבק באובדן מזון 2016[[19]](#footnote-20) - חובת תרומת עודפי מזון לבנקי מזון מוטלת על רשתות שיווק גדולות (מעל 400 מ"ר). רשתות אשר יעברו על החוק צפויות לקנס הנע בין 3,750€ - 75,000€.
* עלייה של 20% בתרומות מזון מרשתות שיווק בעקבות החוק[[20]](#footnote-21).
* Egalim Law[[21]](#footnote-22) משנת 2019 - החובה הורחבה למסעידים מוסדיים גדולים (יותר מ-3,000 ארוחות ביום); וליצרני מזון וסיטונאים גדולים (מחזור של למעלה מ-M50€).

**בישראל** -

* ספקי מזון אינם מחוייבים בהתקשרות עם עמותות לחלוקת מזון שלא נמכר וראוי למאכל אדם.
* בשנת 2019 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק פרטית *חלוקת עודפי מזון הראוי למאכל אדם שלא נמכר* - *התשע"ט–2019.* על פי הצעת חוק זו, ספקי מזון יחוייבו להתקשר עם עמותות לחלוקת מזון שלא נמכר וראוי למאכל אדם. כמו כן, החוק יסדיר את תנאי העברת עודפי המזון ליעדם. ניסיון לקידום חקיקה זה לא צלח.

1. **איסור / מיסוי הטמנת פסולת אורגנית**איסור / מיסוי הטמנת פסולת אורגנית ככלי להשפעה על התנהגות עסקית.

**ארה"ב** – חקיקה לאיסור הטמנת פסולת אורגנית של מחוללי פסולת גדולים

* בקליפורניה, קונטיקט, מסצ'וסטס, רוד איילנד וורמונט - קיימים חוקים לאיסור הטמנת פסולת מזון.
* בשנת 2012, חוקק בורמונט חוק המיחזור האוניברסלי[[22]](#footnote-23), האוסר על הטמנת פסולת מזון. החוק קובע איסור מדורג עד לאיסור מוחלט משנת 2020, הן בעבור עסקים והן בעבור תושבים.  
  על פי בנק המזון של ורמונט, בעקבות החוק חל גידול בתרומות המזון של כ-40$ מיליון.
* במסצ'וסטס חל איסור הטמנת פסולת מזון[[23]](#footnote-24) על עסקים המייצרים מעל לטון פסולת מזון בשבוע.   
  מחקר משנת 2016[[24]](#footnote-25) מצא שהאיסור הניב 175 מיליון דולר בפעילות כלכלית ויצר מעל ל-900 מקומות עבודה עבור מובילי פסולת מזון, מעבדים וארגוני הבראה.

**בישראל** -

* לא קיים איסור הטמנת פסולת אורגנית.

**סקוטלנד** – היטל הטמנה מדורג[[25]](#footnote-26)

* קובע שני סוגי תעריפים לסילוק פסולת במטמנות: תעריף סטנדרטי העומד כיום על 98.6 פאונד לטון פסולת; ותעריף נמוך יותר של 3.15 פאונד לטון עבור פסולת בעלת פוטנציאל נמוך יותר לפליטות גזי חממה ולזיהום (בעלת תכולה אורגנית נמוכה, שאינה מתכלה, שאינה כוללת חומרים מסוכנים וכדומה).
* ההיטל המדורג שואף לצמצם הטמנת פסולת מזון, בהתאם להיררכיית השימוש במזון.

**בישראל** -

* משנת 2007 קיים היטל הטמנת פסולת[[26]](#footnote-27). לפי דרישת החוק, על מפעילי מטמנה לשלם היטל על כל טונה של פסולת מוטמנת. מחיר ההטמנה בארץ[[27]](#footnote-28) נמוך מאוד הן מהמקובל בעולם הן יחסית לשיטות הטיפול האחרות בפסולת. היטל ההטמנה חל בישראל על כלל סוגי הפסולות ואינו מתמרץ הסטת פסולת אורגנית מהטמנה.
* מונהג מנגנון וולנטרי לפיו מתאפשר לרשויות מקומיות לגבות מבתי עסק אגרה ייעודית בגין איסוף פסולת מסחרית עודפת[[28]](#footnote-29). הקריטריונים לגביית התשלום לפסולת מסחרית לכלל בתי העסק וכן גובה התשלום אינם מוסדרים.

1. **מענקים ותמריצים ממשלתיים**מימון מענקים או תוכניות תמריצים ברמה הלאומית או המקומית.

**ארה"ב** –

* תמיכה פדרלית מ-The Emergency Food Assistance Program (TEFAP) - כ-100$ מיליון ו-500$ מיליון בשנה לתמיכה אדמיניסטרטיבית והצלת מזון לארגונים מקומיים (בהתאמה).
* תוכניות מענקים פדרליות תומכות גם בבנקי מזון ובמאמצי הצלת מזון.
* במספר מדינות מוקצים כספים לתוכניות חירום לרכישת מזון.

**בישראל** –  
במיזם לביטחון תזונתי 2022 ישנה הכרה במזון מוצל כחלופה לרכש.

1. **יעד לאומי לצמצום אובדן המזון**

הצבת יעד לאומי לצמצום אובדן מזון ב-50% עד לשנת 2030 בהתאם ליעדי פיתוח בר-קיימא של האו"ם לשנת 2030**.**

**ארה"ב, קנדה רוב מדינות אירופה ואוסטרליה** הכריזו על יעד לצמצום אובדן מזון ב-50% עד לשנת 2030.

**בישראל** – לא קיים יעד לאומי רשמי לצמצום אובדן מזון.

1. **אסטרטגייה לאומית לצמצום אובדן מזון**אימוץ מסגרת לאומית מקיפה לצמצום אובדני מזון לאורך שרשרת האספקה. האסטרטגייה תכתיב מדיניות ברורה ומקיפה שתכליתה צמצום אובדן מזון כמו גם קידום ועידוד הצלת מזון. עשויה לכלול את כלל כלי המדיניות שצויינו לעיל ועוד.

**אוסטרליה** – National Food Waste Strategy , 2017[[29]](#footnote-30)

* מטרתה להפחית אובדן מזון ב-50% עד לשנת 2030.
* לשם כך בוצע מחקר היתכנות להפחתת אובדן מזון ב-50% עד לשנת 2030. המחקר מצא כי המטרה תושג תוך 7 שנים תחת:
  + השקעות משמעותיות בחדשנות
  + מתן תמריצים
  + אימוץ רגולציה קפדנית
  + קידום התחייבויות וולונטרית לצמצום אובדן מזון
  + מעורבות תעשיית המזון והחברה האזרחית
* בהתאם, נכתבה ופורסמה אסטרטגייה לאומית להפחתת אובדן מזון ע"י מחלקת החקלאות, המים והסביבה האוסטרלית (DAWE) הממוקדת ב-4 תחומים: קידום מדיניות תומכת, שיפור ביצועים במגזר העסקי, פיתוח שוק ושינוי התנהגות.
* המדיניות התומכת מתרכזת גם היא ב-4 תחומים:
  + יצירת נקודת בסיס (baseline) לאומית של אובדן מזון ומתודולוגייה למדידת צמצומו ביחס למטרה;
  + זיהוי תחומים רלונטיים למיקוד השקעות;
  + קידום התחייבויות וולונטרית לצמצום אובדן מזון;
  + קידום חקיקה תומכת בהפחתת אובדן מזון ובהצלתו.

**בישראל** – לא גובשה אסטרטגייה לאומית מקיפה שתכליתה צמצום אובדן מזון במדינה.

**סיכום כלי מדיניות מרכזיים לצמצום אובדן והצלת מזון במדינות נבחרות בעולם**  
עפ"י שותפות אטלס והנציבות האירופית

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **בטיחות מזון לתרומות** | **הגנה מחבות משפטית בתרומות מזון** | **סימון תאריכים** | **תמריצי מס** | **חובת תרומה או מיסוי על פסולת מזון** | **מענקים ותמריצים ממשלתיים** | **יעד לצמצום אובדן המזון ב-50% עד 2030** | **אסטרטגייה לאומית לצמצום אובדן מזון** | **מס' כלי מדיניות בשימוש המדינה** |
| צרפת | V | V | V | V | V | V | V | V | 8 |
| קנדה |  | V | V | V | V | V | V | V | 7 |
| גרמניה | V |  | V | V | V | V | V | V | 7 |
| איטליה | V | V | V | V | V | V |  | V | 7 |
| אוסטרליה |  | V | V | V |  | V | V | V | 6 |
| בריטניה | V |  | V |  | V | V | V | V | 6 |
| דנמרק | V |  | V | V | V | V |  | V | 6 |
| בלגיה |  |  | V | V | V | V | V | V | 6 |
| הולנד |  |  | V | V | V | V | V | V | 6 |
| ארה"ב | V |  |  | V | V | V | V |  | 5 |
| ספרד |  |  | V | V | V |  | V | V | 5 |
| מקסיקו | V | V | V | V | V |  |  |  | 5 |
| פורטוגל | V |  | V | V |  |  | V | V | 5 |
| אוסטריה |  | V | V |  |  | V | V | V | 5 |
| צ'ילה |  |  | V | V | V |  |  | V | 4 |
| C:\Users\efratg\Desktop\Flag_of_Israel_svg.pngישראל | V | V |  | V |  | חלקי |  |  | 4 |
| פינלנד | V |  | V |  |  |  | V |  | 3 |
| שוודיה |  |  | V |  |  |  | V | V | 3 |
| % המדינות העושות שימוש בכלי המדיניות | 56% | 39% | 89% | 78% | 67% | 67% | 72% | 78% |  |

מקור: Global Donation Policy Atlas[[30]](#footnote-31), FLWPH[[31]](#footnote-32), Food redistribution in the EU[[32]](#footnote-33) ועיבודי BDO

נמצא כי מבין המדינות שנסקרו, ב-89% ישנה רגולציה לסימון תאריכי תפוגה על מוצרי מזון; ב-78% ישנם תמריצי מס לתרומות מזון וכן ישנה תכנית אסטרטגית לאומית לצמצום אובדן מזון; ב-72% נקבע יעד להפחתת אובדן מזון עד לשנת 2030; ב-67% מהמדינות ניתנים מענקים ממשלתיים לתרומות מזון וכן ישנה דרישה לתרומת מזון מבתי עסק ו/או מיסוי על השלכת מזון; ב-56% מבין המדינות ישנם נהלים לבטיחות מזון לתרומות וב-39% מהן ישנה הגנה מפני חבות משפטית בתרומות מזון.

מחקר משנת 2020 של ה-Wageningen Food & Biobased Research[[33]](#footnote-34) אשר הוזמן על ידי משרד החקלאות, הטבע ואיכות המזון ההולנדי, בחן את השפעתם של צעדי המדיניות והרגולציה באירופה על צמצום אובדני מזון. בתוך כך נמצא כי מבין כלי המדיניות שנסקרו לעיל, הכלים הפיננסיים הם בעלי ההשפעה הנרחבת ביותר להפחתת אובדני מזון. מיסוי הטמנת פסולת אורגנית הינו בעל ההשפעה הנרחבת ביותר ולאחריו פטור ממע"מ על תרומות מזון הניתנות לבנקי מזון כאמצעי להסרת חסמים מתרומות פוטנציאליות.

בישראל, אמנם זכה נושא אובדן המזון להתייחסות בשנים האחרונות, עם חקיקתו של חוק עידוד תרומות המזון בשנת 2018. אולם בהיעדר מדיניות ממשלתית סדורה לעידוד הפחתת אובדן מזון והצלתו, ישראל נותרת רחוקה ממימוש הפוטנציאל להפחתת אובדן מזון והצלתו תוך צמצום אי-השיווין ואי-הביטחון התזונתי בקרב אוכלוסיית המדינה.

**הצעה לאינפוגרפיקה של הטבלה לעיל**

**דירוג בינלאומי – מדיניות תומכת**

**מספר כלי מדינות מיושמים**

# המלצות מדיניות לעידוד הפחתת אובדן מזון והצלת מזון

***כותרת מודגשת בראש הפרק:***

**בשלה העת לאמץ פרקטיקות מקובלות בעולם ולקבוע מדיניות ממשלתית סדורה לעידוד הפחתת אובדן מזון והצלתו בישראל**

דו"ח אובדן והצלת המזון הלאומי 2021, בדומה לקודמיו, מצביע על כדאיות גבוהה להצלת מזון, מההיבטים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים. סקירת המדיניות המשווה ושיטות העבודה המומלצות בעולם לצמצום בזבוז מזון מחדדות את הצורך בשימוש בהצלת מזון כאחד מכלי המדיניות הלאומיים.

**מבחינה כלכלית**: מקרה ברור של כשל שוק. במחירי השוק, אין כדאיות להצלת המזון, אולם במחיר כלכלי המשקף את הערך האלטרנטיבי והתמורה התזונתית, קיימת כדאיות גבוהה להצלת המזון.

**מבחינה חברתית**: המזון המוצל שייתרם לנזקקים יביא לצמצום אי השוויון ועלייה בביטחון התזונתי של תושבי המדינה.

**מבחינה סביבתית**: מאמץ זה יחסוך משאבים רבים של אנרגיה, מים, קרקע וכימיקלים וכן יקטין פליטות גזי חממה ומזהמים לאוויר וכן את כמויות הפסולת המועברות להטמנה.

יתרונות רבים נוספים, לרבות בריאותיים ופוליטיים, לא נסקרו בדו"ח זה. אולם חשוב לציין כי העיסוק במזון כיום נעשה גם בהקשרים רחבים של ביטחון המזון לצד הצורך להאכיל את כלל תושבי העולם. זאת לנוכח ריבוי אוכלוסין ומשברים פוליטיים, סביבתיים ובריאותיים הפוקדים את עולמנו ואשר הינם בעלי השפעה ישירה על עתודות המזון בו. אשר על כן, לא ניתן לעמוד מנגד ומומלץ לבחון את כלי המדיניות הבאים, הנהוגים בחלק נכבד ממדינות העולם, לעידוד הפחתת אובדן מזון והצלת מזון בישראל:

1. **קביעת יעד לאומי להפחתת אובדן מזון והצלתו -** יעדאשר יקבע הפחתה של 50% בהיקף אובדן המזון עד לשנת 2030, בהתאם לעקרונות שגיבש האו"ם.

קביעת יעד לאומי מעלה את הנושא לסדר היום הציבורי ומהווה מחויבות לפעול למימוש היעד.

במקביל לקביעת היעד, יש צורך ליצור כלי מדידה ובקרה שיאפשרו בחינה שוטפת של עמידה ביעד שנקבע.

1. **גיבוש תוכנית לאומית להפחתת אובדן מזון והצלת מזון** – התוכנית תתייחס לאובדן המזון ולהצלת מזון לאורך כל שרשרת הערך ולכלל התנאים הנדרשים (תפעוליים, רגולטוריים, כלכליים) למימוש הדרגתי של יעד צמצום אובדן המזון והצלת המזון ובין היתר להמלצות המדיניות במסמך זה. נדרשת מעורבות של מרבית משרדי הממשלה ביישום התוכנית, ותכלולה על ידי משרד רה"מ או המועצה לביטחון תזונתי. כך לדוגמא:

**המשרד להגנת הסביבה** יבחן ויקדם בין היתר כלי מדיניות להפחתת אובדן מזון והצלתו ככלי לעמידה ביעדי הפחתת פליטות בתחומי הפסולת, התעשייה והחקלאות. כלים כגון תשלום בגין פסולת מסחרית, מנגנון לתמחור עלות פחמן בהטמנה ושריפה של פסולת ועוד. כל זאת, כפי שנקבע באסטרטגיית הפסולת של המשרד.

**משרד החקלאות** יבחן מדיניות תמריצים ושיפוי לפיצוי חקלאים אשר תורמים מזון במקום להשמידו וכן יבחנו כלי מדיניות וטכנולוגיות להפיכת מזון שמיועד להשמדה למשאב.

**משרד הכלכלה** יבחן מדיניות תמריצים ושיפוי לפיצוי יצרנים אשר תורמים מזון בריא במקום להשמידו. בנוסף יבחנו דרכים להטמעת תמחור דינמי ברשתות השיווק להפחתת אובדן מזון כתוצאה מתאריך תפוגה קרוב. כמו כן תבחן הסדרה מחודשת של תאריכי תפוגה.

**משרד הרווחה והביטחון החברתי** יבחן מתן תמיכות בפעילויות ומיזמים להפחתת אובדן מזון והצלת מזון. מיזמים מסוג זה יאפשרו למשרד לתמוך בהיקפים נרחבים יותר של אוכלוסיות מוחלשות, מבלי להקצות לכך תקציבים נוספים.

**משרד המשפטים** יבחן פיתוח כלים משפטיים ותמיכה משרדי הממשלה השונים לחיזוק הצלת המזון ומניעת השמדה תוך בחינת נושא צמצום במקור. כלים משפטיים כוללים: חקיקת חוקים המעודדים/מחייבים תרומות עודפים, מגופים ציבוריים וגופים גדולים במשק, טיפול בהארכת תוקף המזון, תמחור דינמי וכד')

**משרד החינוך (בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה)** להטמיע בבתוכניות הלימודים מהגיל הרך תכנים המעודדים תזונה בריאה ובת קיימא, מניעת בזבוז מזון והצלת מזון, לימודי סביבה וקיימות בדגש מזון והצלת מזון.

**מנהל הרכש** יבחן את האפשרות לחיוב גופים פרטיים המשתתפים במכרזים ממשלתיים לאספקת שירותים כלשהם למדינה (לא רק בתחום המזון), אשר יש להם מקורות מזון ברי הצלה, בהתקשרות עם עמותת הצלת מזון מוכרת, כתנאי סף להתקשרות. כן יש לבחון (**בשיתוף רשות החברות הממשלתיות**) את האפשרות לחייב גופים מתוקצבים על ידי המדינה, המנהלים (ישירות או באמצעות קבלן משנה) מטבח המאכיל מעל 1,000 איש ביום להתקשרות עם עמותת הצלת מזון מוכרת כתנאי לתקציב ממשלתי (כולל גופים ביטחוניים, מפעלי הזנה של בתי הספר, חברות ממשלתיות וכד').

1. **סימון תאריכי תפוגה** –

* התקנת תקנות המגדירות שני סוגי תוויות בלבד למוצרי מזון: תווית מבוססת בטיחות ותווית מבוססת איכות. התקנות יגדירו כי צריכת מזון המסומן בתאריך מבוסס בטיחות לאחר התאריך המופיע בתווית עלולה להיות כרוכה בסיכון, וצריכתו של מזון המסומן בתווית מבוססת איכות לאחר התאריך אינה כרוכה בסיכון.
* קידום חקיקה המאפשרת מכירה ותרומה של מזון לאחר המועד שבתווית מבוססת האיכות בהתאם למודל הבריטי.
* השקת קמפיינים לחינוך הצרכנים, על מנת להפחית בלבול סביב תוויות התפוגה.

1. **תמריצי מס** – קידום הגדלת שיעור הזיכוי במס כנגד תרומות מזון. זאת במטרה לתמרץ יצרני מזון, משווקי מזון, יבואני מזון, עוסקים במזון ומגדלי תוצרת חקלאית ומזון מן החי, לתרום מזון, לרבות עודפי מזון, לארגונים שעוסקים בחלוקת מזון ללא תמורה לנזקקים הסובלים מאי ביטחון תזונתי.
2. **חובת תרומת מזון** –

* קידום חקיקה לחובת תרומת עודפי מזון.
* על החקיקה להסדיר את חובת יצרני, ספקי ומשווקי המזון, לרבות מסעידים מוסדיים, בהתקשרות עם עמותות לחלוקת מזון שלא נמכר ואשר ראוי למאכל אדם או לחלופין לתרומת מזון להזנת בע"ח או לתעשייה למען צמצום אובדני מזון.
* החקיקה תסדיר את תנאי העברת עודפי המזון ליעדם.

1. **בחינת החלת איסור הטמנת פסולת אורגנית** – בדומה לנהוג במדינות נבחרות בארצות הברית, מומלץ לאסור הטמנת פסולת אורגנית מגופים המייצרים מעל לכמות פסולת נתונה בחודש ולחייבם לטפל בה באופנים מקיימים יותר כגון: תרומה, קומפוסט או עיכול אנאירובי. לשם כך יש להסדיר את הקריטריונים לקביעת בתי עסק וגופים הנכללים תחת איסור זה וכן את רף הפסולת מעליו יחול האיסור.   
   לחלופין, **בחינת תשלום בגין פסולת מסחרית** **עודפת** – כיום מונהג מנגנון וולנטרי לפיו מתאפשר לרשויות מקומיות לגבות מבתי עסק אגרה ייעודית בגין איסוף פסולת מסחרית[[34]](#footnote-35). מומלץ להפוך מנגנון זה למחייב בכלל הרשויות בישראל. לצורך כך יש להסדיר את הקריטריונים לפיהם יגבה התשלום לפסולת מסחרית לכלל בתי העסק וכן את גובה התשלום כך **שייווצר תמריץ כלכלי להפחתת השלכת פסולת בכלל ופסולת מזון בפרט ממפעלי המזון, רשתות השיווק, מסעדות, בתי מלון, אולמות אירועים וכדומה.** העסק שהוא המקור של הפסולת האורגנית יידרש לשאת בעלויות הטיפול בפסולת זו. התשלום ייצר תמריץ עבור תעשיית המזון, מפיצי המזון והמסעידים לתרום המזון על פני השלכתו.
2. **תמיכה ממשלתית רב שנתית שוטפת בפעולות לטובת הפחתת אובדן מזון / הצלת מזון** –
   * העמדת תקציב לתמיכה שוטפת בפעילויות ומיזמים להפחתת אובדן מזון / הצלת מזון.
   * הקצאת כספים להצלת מזון וביטחון תזונתי כחלק מהערכות המשק לשעת חירום והערכות למצבי משבר ומגפה.
3. **הסרת חסמים לצמצום אובדן מזון** – קידום בחינה מקיפה של הדין הקיים בישראל ותיקונו באופן שימנע אובדני מזון ויעודד את הצלתם.

1. United Nations Environment Programme (2021). Food Waste Index Report 2021. Nairobi [↑](#footnote-ref-2)
2. United Nations Environment Programme (2021). Food Waste Index Report 2021. Nairobi [↑](#footnote-ref-3)
3. יעד 12.3 - https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1231/en/ [↑](#footnote-ref-4)
4. https://atlas.foodbanking.org/atlas.html [↑](#footnote-ref-5)
5. Harvard Law School Food Law and Policy Clinic [↑](#footnote-ref-6)
6. The Global FoodBanking Network [↑](#footnote-ref-7)
7. https://atlas.foodbanking.org/atlas.html [↑](#footnote-ref-8)
8. https://www.fssai.gov.in/upload/uploadfiles/files/Gazette\_Notification\_Surplus\_Food\_06\_08\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-9)
9. https://www.nevo.co.il/law\_html/law01/049\_062.htm#med1 [↑](#footnote-ref-10)
10. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1791 [↑](#footnote-ref-11)
11. https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-07/WRAP-Food-labelling-guidance.pdf [↑](#footnote-ref-12)
12. מתכנון ופיתוח מוצר ראשוני ועד למכירה/הפצה [↑](#footnote-ref-13)
13. Waste and Resources Action Programme [↑](#footnote-ref-14)
14. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/170 [↑](#footnote-ref-15)
15. I.R.C. § 170(e)(1); 26 C.F.R. § 1.170A–4(a)(1) (2018) [↑](#footnote-ref-16)
16. 26 C.F.R. 1.170A-4A(b)(2)(ii)(A) (2019) [↑](#footnote-ref-17)
17. תיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי בעד תרומת מזון), התשע"ח–2017 [↑](#footnote-ref-18)
18. https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2159264 [↑](#footnote-ref-19)
19. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032036289/ [↑](#footnote-ref-20)
20. https://chlpi.org/news-and-events/news-and-commentary/food-law-and-policy/webinar-review-waste-bans-penalties/ [↑](#footnote-ref-21)
21. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946/2021-03-25/ [↑](#footnote-ref-22)
22. https://dec.vermont.gov/waste-management/solid/universal-recycling [↑](#footnote-ref-23)
23. https://www.mass.gov/guides/commercial-food-material-disposal-ban [↑](#footnote-ref-24)
24. http://www.mass.gov/eea/docs/dep/recycle/priorities/orgecon-study.pdf [↑](#footnote-ref-25)
25. https://www.gov.scot/policies/taxes/landfill-tax/ [↑](#footnote-ref-26)
26. לפי תיקון 9 בחוק שמירת הניקיון. [↑](#footnote-ref-27)
27. 111.34 ₪ לטון פסולת נכון לינואר 2022 [↑](#footnote-ref-28)
28. על פי עקרון המזהם משלם בהתאם לקריטריונים אחידים לגבי 'פסולת עודפת' שהוגדרו על ידי משרד הפנים. [↑](#footnote-ref-29)
29. National Food Waste Strategy: Halving Australia’s Food Waste by 2030, Dep’t of Environ. & Energy 3 (2017), https://www.environment.gov.au/system/files/resources/4683826b-5d9f-4e65-9344-a900060915b1/files/national-food-waste-strategy.pdf [↑](#footnote-ref-30)
30. https://atlas.foodbanking.org/country-research.html [↑](#footnote-ref-31)
31. https://ec.europa.eu/food/safety/food\_waste/eu-food-loss-waste-prevention-hub/ [↑](#footnote-ref-32)
32. Food redistribution in the EU - Mapping and analysis of existing regulatory and policy measures impacting food redistribution from EU Member States, European Commission [↑](#footnote-ref-33)
33. https://edepot.wur.nl/529888 [↑](#footnote-ref-34)
34. על פי עקרון המזהם משלם בהתאם לקריטריונים אחידים לגבי 'פסולת עודפת' שהוגדרו על ידי משרד הפנים. [↑](#footnote-ref-35)