# 12. השוואה בין-לאומית – אובדן מזון ומדיניות לצמצומו

## א. אובדן מזון בעולם

**כותרת מודגשת בראש הפרק: ממצאי דו"ח האו"ם 2021: היקף אובדן מזון במקטע הצרכני גבוה משמעותית מההערכות הקודמות**

בשנת 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 העדכני, 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 אז עמדו על אובדן של כ-1.3 מיליארד טונות 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)**

מקור: FAO, UNEP ועיבודי BDO, נתוני ישראל אומדני BDO

מממצאי דו"ח האו"ם המשתקפים בגרף מעלה, עולה כי אובדן המזון לנפש במקטע הצריכה בישראל דומה למקבילו בארה"ב ונמוך מזה שבאפריקה. אולם ניכר כי אובדן המזון לנפש במקטע הצריכה בישראל גבוה ממקבילו באירופה.

מחקר בנושא אובדן מזון ממשקי בית בישראל[[4]](#footnote-5), שבוצע ע"י פרופ׳ אופירה אילון, ד"ר אפרת אלימלך ד"ר אייל ארט, מצא כי כאשר קיימת הפרדת פסולת במקור, משקי בית מבזבזים פחות מזון. בישראל לא קיימת הפרדת פסולת במקור בניגוד לנהוג במדינות אירופה. זה יכול להסביר את האובדן הגבוה בישראל במקטע הצריכה.

יש לציין כי דו"ח האו"ם לא נותן הסבר לפערים בהיקף אובדן המזון לנפש בין המדינות.

האו"ם מגדיר את הטיפול בבעיית אובדן המזון כסוגיית מפתח לפיתוח בר קיימא תוך צמצום אי הביטחון התזונתי בעולם. בדו"ח החדש שלו קובע האו"ם כי ישנן הזדמנויות בלתי מנוצלות לטיפול בבעיית אובדן המזון היות ואומדני היקף אובדן המזון העולמי אינם מהימנים דיו. על כן מסיק דו"ח האו"ם כי על מדינות העולם למדוד ולעקוב אחר אובדני המזון בתחומן תוך קידום מדיניות סדורה לטיפול בהם.

המלצה זו תואמת את הנעשה במסגרת הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון של לקט ישראל ו-BDO מזה שמונה שנים, ושותפים לו המשרד להגנת הסביבה בארבע השנים האחרונות וכעת גם משרד הבריאות. ממצאי דו"ח זה כוללים אומדני היקף אובדן המזון בישראל מדי שנה כמו גם המלצות מדיניות לטיפול בו. במובן זה ישראל הנה פורצת דרך.

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[[5]](#footnote-6)

**מפשט מודגש:**

**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)[[6]](#footnote-7) ורשת בנקי המזון העולמית (GFN) [[7]](#footnote-8) השיקו בפברואר 2019 את "אטלס מדיניות הצלת המזון העולמי -Global Food Donation Policy Atlas "[[8]](#footnote-9). 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).

בחודש יוני 2023, הושק בישראל **דו"ח תרומות עודפי מזון בישראל: מדריך משפטי והמלצות מדיניות",** בשיתוף קליניקה למדיניות ומשפט מזון מאוניברסיטת הרווארד, פרויקט אטלס העולמי למדיניות הצלת מזון, המשרד להגנת הסביבה, רשת בנקי המזון העולמית ולקט ישראל.

**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)*[[9]](#footnote-10)

* 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*[[10]](#footnote-11).

* החוק מסדיר בסעיף 11 את השימוש בשאריות מזון.
* סעיף 159 פטר את הארגונים לחלוקת מזון ללא כוונת רווח מרישיון ייצור, רישיון הובלה ורישיון אחסנה. הפטור הוארך במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022, אך טרם תוקנו התקנות הנדרשות בחוק[[11]](#footnote-12).
* 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)*[[12]](#footnote-13)

* 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, מסצ'וסטס, מינסוטה,נוואדה, ניו המפשייר, ניו מקסיקו, ורמונט, רואד איילנד וטנסי - מגנות על תרומות ישירות לנזקקים; אלסקה, אריזונה, הוואי, קאנטאקי, מיין, מסצ'וסט, ניו המפשייר, ניו ג'רזי, אוהיו, רואד איילנד וטנסי 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**על מנת לצמצם את הבלבול בנוגע למשמעות התאריך שעל תוויות מוצרי מזון ובכדי להבטיח את בטיחות המזון שנתרם, מומלץ שימוש משלים בשלושה כלי מדיניות:

* 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 בתרומה 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” [[13]](#footnote-14)

* 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")[[14]](#footnote-15).
* 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[[15]](#footnote-16) השיקה מספר קמפיינים לחינוך הציבור בנושא אסטרטגיות לצמצום אובדן מזון ובתוך כך – משמעות תאריכי התפוגה השונים.

**בישראל –**

* ישנם שני סימוני תפוגה שונים לבטיחות ולאיכות מזון: "לשימוש עד" ו"עדיף להשתמש לפני" בהתאם.
* 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. משרדי הגנת הסביבה והכלכלה הציעו עדכונים לנוסח התקן במטרה להקטין אובדן מזון ולהעלות מודעות ציבורית אודות הסימונים. העדכונים כללו השוואת רשימת המוצרים הפטורים מסימון תאריך תפוגה לרשימת המוצרים בדירקטיבה האירופית, סימון תאריך תפוגה בחודש ושנה בלבד או בשנה בלבד בהתאם למוצר ולמידת רגישותו וכן קידום מהלך הסברה לציבור להבהרת הסימונים הנהוגים. חלק מהעדכונים שהוצעו התקבלו אולם בפועל יצרן יכול לסמן תאריך תפוגה מלא על כל המוצרים ולא ניכר שינוי בסימון הנהוג.

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)[[16]](#footnote-17)

* תמריצי מס לעסקים במטרה לעודד תרומות עודפי מזון.
* החוק מאפשר זיכוי כפול במס על תרומות מזון:
  + **ניכוי מס כללי** בשיעור עלות רכישת המזון;[[17]](#footnote-18)
  + **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.[[18]](#footnote-19)

**בישראל** –

* פקודת מס הכנסה קובעת כי תרומת מזון בשווי של מעל 190 ₪, תזוכה במס הכנסה בשיעור של 35% משווי התרומה.

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.
* ביולי 2023 עברה בקריאה טרומית הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – חובת תרומת מזון עודף), התשפ"ג–2023, ומטרתה לחייב את החברות הממשלתיות בישראל לתרום את עודפי המזון שלהן.

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 מהוות משאב חשוב לקידום תרומת והצלת מזון.

**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.

**בצרפת** –

* קרן של 60 מיליון יורו במסגרת תכנית "תזונה טובה יותר לכל".
* נועדה לאפשר לנזקקים לקבל גישה למזון בריא ואיכותי יותר.
* הקרן תומכת בעמותות במטרה: שיוכלו לקנות מוצרים טריים (פירות, ירקות, קטניות ומוצרים לא מעובדים) תחת תוויות איכות כפי שהוגדרו בחוק EGalim
* הקרן תומכת בעמותות ובנקי מזון ושמה דגש על הצלת/רכישת מוצרים טריים לרבות פירות, ירקות וקטניות.

**בישראל** –  
במיזם לביטחון תזונתי 2022 ישנה הכרה במזון מוצל כחלופה לרכש.  
נוסח המכרז מגדיר "מזון מוצל" כמזון ראוי למאכל בעל ערך תזונתי ובריאותי המוצל מפני השמדה, ובתוך אלה – תוצרת חקלאית שלא נקטפה, או לא נמכרה בשווקים או בחנויות, ותוצרת חקלאית עם פגמים אסתטיים או צורניים.

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** – יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא, כולל היעד לצמצום אובדן מזון, אומצו על ידי ישראל ב-2015. לא הוגדר יעד לאומי רשמי נפרד 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.
* עד כה התקדמות אל מול נקודת הבסיס טרם נמדדה.

**בישראל** – טרם גובשה אסטרטגייה לאומית מקיפה שתכליתה צמצום אובדן מזון במדינה. אולם:

* באוקטובר 2021 אושרה בממשלה תוכנית 100 הצעדים להתמודדות עם משבר האקלים. התכנית כוללת פרק העוסק במערכות מזון ובמסגרתו התייחסות ספציפית גם לנושא צמצום אובדן ובזבוז מזון.
* אסטרטגיית הפסולת החדשה של המשרד להגנת הסביבה פורסמה בינואר 2021 וכוללת התייחסות בין היתר להפחתה במקור של פסולת, לרבות פסולת מזון. בימים אלו מגבש המשרד להגנת הסביבה את תכנית היישום של האסטרטגיה.

ראוי לציין בהקשר זה את פעילות פורום האקלים הישראלי מיסודו של בית הנשיא, במטרה לסמן את מחויבותה של מדינת ישראל לעמוד בקדמת הדיון בעולם בסוגית משבר האקלים, להעלות את המודעות לסוגיית משבר האקלים בקרב המנהיגות הישראלית על כל גווניה, לקדם שיתופי פעולה בין הקבוצות והמגזרים השונים בחברה הישראלית בטיפול בתחום זה וכן לקדם שיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים לקידום הטיפול במשבר האקלים. הפורום כולל נציגים מבית הנשיא, מהממשלה, מהכנסת, מהשלטון המקומי, מהאקדמיה ומארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום.

לקט ישראל הינו חבר בפורום האקלים הישראלי, והצלת המזון התקבלה כאחת מהיוזמות אשר ראויות לקידום כחלק מהפתרונות למשבר האקלים.

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

חלק א׳:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | % מדינות מישמות (מהרשימה) | צרפת | קנדה | גרמניה | איטליה | בריטניה | דנמרק | בלגיה | הולנד |
| **מס' כלים בשימוש / 8** |  | 8/8 | 7/8 | 7/8 | 7/8 | 6/8 | 6/8 | 6/8 | 6/8 |
| **הגנה מחבות משפטית** | 44% | V | V |  | V |  |  |  |  |
| **בטיחות מזון לתרומות** | 56% | V |  | V | V | V | V |  |  |
| **תמריצים ממשלתיים** | 61% | V | V | V | V | V | V | V | V |
| **חובת תרומה / מיסוי על פסולת מזון** | 67% | V | V | V | V | V | V | V | V |
| **יעד לצמצום אובדן מזון** | 72% | V | V | V |  | V |  | V | V |
| **תמריצי מס** | 78% | V | V | V | V |  | V | V | V |
| **אסטרטגייה לאומית לצמצום אובדן מזון** | 78% | V | V | V | V | V | V | V | V |
| **סימון תאריכים** | 89% | V | V | V | V | V | V | V | V |

חלק ב׳:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | % מדינות מישמות (מהרשימה) | אוסטרליה | ארה"ב | ספרד | פורטוגל | אוסטריה | מקסיקו | צ'ילה | ישראל | פינלנד | שוודיה |
| **מס' כלים בשימוש / 8** |  | 5.5/8 | 5/8 | 5/8 | 5/8 | 5/8 | 4.5/8 | 3.5/8 | 3.5/8 | 3/8 | 3/8 |
| **הגנה מחבות משפטית** | 44% | חלקי | V |  |  | V | חלקי |  | V |  |  |
| **בטיחות מזון לתרומות** | 56% |  | חלקי |  | V |  | V |  | חלקי | V |  |
| **תמריצים ממשלתיים** | 61% | V | V |  |  | V |  |  |  |  |  |
| **חובת תרומה / מיסוי על פסולת מזון** | 67% |  | V | V |  |  | V | V |  |  |  |
| **יעד לצמצום אובדן מזון** | 72% | V | V | V | V | V |  |  |  | V | V |
| **תמריצי מס** | 78% | V | חלקי | V | V |  | V | חלקי | V |  |  |
| **אסטרטגייה לאומית לצמצום אובדן מזון** | 78% | V |  | V | V | V |  | V |  |  | V |
| **סימון תאריכים** | 94% | V |  | V | V | V | V | V | V | V | V |

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-94% 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% ישנה דרישה לתרומת מזון מבתי עסק ו/או מיסוי על השלכת מזון; ב-61% מהמדינות ניתנים מענקים ממשלתיים לתרומות מזון; ב-56% מבין המדינות ישנם נהלים לבטיחות מזון לתרומות וב-44% מהן ישנה הגנה מפני חבות משפטית בתרומות מזון.

כתוצאה משימוש בכלי המדיניות השונים לצמצום אובדן מזון, דווח כי בריטניה הפחיתה אובדן מזון לנפש (אובדן לאחר השלב החקלאי) בשיעור של 27% עד לשנת 2018 ביחס לשנת בסיס המדידה (2007) ובהולנד נרשמה הפחתה של 29% באובדן מזון בשלב הצרכני עד לשנת 2019, ביחס לשנת 2010 כשנת הבסיס. דיווח ביניים אודות כלל מדינות אירופה צפויים להתפרסם על ידי הנציבות האירופית בהמשך השנה.

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.

## התפתחויות בישראל בפעילות הממשל בתחום אובדן ובזבוז מזון

ישראל נותרת רחוקה ממימוש הפוטנציאל להפחתת אובדן מזון והצלתו היות והיא נעדרת מדיניות ממשלתית סדורה לעידוד הפחתת אובדני המזון והצלתם.

ישנם מספר מועט של משרדי ממשלה הפועלים לקידום הנושא במסגרת תחומי אחריותם:

**המשרד להגנת הסביבה פועל לצמצום אובדן ובזבוז מזון.** להלן עיקרי הפעולות שביצע המשרד בשנתיים האחרונות:

* המשרד להגנת הסביבה הוביל וועדת יישום בין משרדית להיערכות מערכות המזון לשינוי אקלים, הכוללת נציגים ממשרדי החקלאות ופיתוח הכפר, הבריאות, המודיעין, החינוך ומהמכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). מטרת ועדת היישום לגבש יעדים ותכנית פעולה לטווח הבינוני (שנת 2030) להיערכות מערכות מזון של מדינת ישראל לשינוי האקלים, תוך שילוב נושאי הסתגלות (אדפטציה) והפחתת פליטות גזי חממה (מיטגציה). עבודת הוועדה כללה התייחסות לצמצום בזבוז מזון ובמסקנותיה צוין, בין היתר, כי יש צורך להציב יעדים ולתכלל את נושא צמצום אובדן המזון כחלק מתפיסת החוסן בארץ. דוח הוועדה מפורסם באתר המשרד.
* המשרד הוביל את היערכות מדינת ישראל לפסגת מערכות המזון של האו"ם במסגרת זו, קיים המשרד דיאלוגים רחבים בהשתתפות משרדי ממשלה, גופים אזרחיים, אקדמיה, חקלאים, תעשייני מזון ועוד .
* ביוני 2023 המשרד לקח חלק ביחד עם לקט ישראל בפרסום דו"ח תרומות עודפי מזון בישראל: מדריך משפטי והמלצות מדיניות. דו"ח זה מציג מבט מקיף על ההיבטים המשפטיים והמעשיים לתרומת מזון בישראל, תוך השוואה לנעשה ב-20 מדינות שונות בעולם.
* המשרד להגנת הסביבה מקדם ביחד עם משרד הבריאות הטמעת קריטריונים לשירותי הסעדה ומזון בריא ומקיים ברכש הציבורי בישראל. הקריטריונים כוללים התייחסות לצמצום אובדן והצלת מזון.
* המשרד תומך בפעילות ארגונים לצמצום בזבוז מזון במסגרת קול קורא לתמיכה בארגוני סביבה. במסגרת זו מקדם המשרד סדרה של פעילויות לציבור הרחב, משקי בית ורשויות מקומיות העוסקות בהעלאת מודעות לנושא, שינוי הרגלים, כלים לצמצום בזבוז מזון, פיתוח מערכי הצלת מזון מקומיים ועוד. בנוסף תומך המשרד גם במחקרי מדיניות בנושא צמצום בזבוז מזון.
* הסברה: המשרד הפיק ופרסם מספר סרטונים במדיה החברתית שעסקו בנושא צמצום בזבוז מזון בהיבטים שונים, כולל: מידע על התופעה והיקפה, פעילות ארגונים בנושא, טיפים לצרכנים.
* אסטרטגיית הפסולת של המשרד להגנת הסביבה כוללת התייחסות בין היתר להפחתה במקור של פסולת, לרבות פסולת מזון.
* החל משנת 2019, המשרד מפרסם ביחד עם לקט ישראל את דוחות אובדן המזון הלאומי הכוללים פרק סביבתי.

**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים השיק בשנת 2017 את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי** בשיתוף אשל ירושלים, כולל חב"ד ולקט ישראל. במסגרתו, מחולקים כרטיסים נטענים בשווי של 500 ₪ עבור כ-11,000 משפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי חמור. הפיילוט הושק בפברואר 2017 בפריסה ארצית ב- 36 רשויות, בעלות כוללת של כ-65 מיליון ₪ בשנה. עם קליטת המשפחה לתוכנית, מעביר משרד העבודה והרווחה לרשותה, באמצעות אש"ל ירושלים- כולל חב"ד, כרטיס טעון בשווי של 500 ₪ כל חודש. הכרטיס מאפשר רכישת מוצרי מזון ב- 250 ₪ (ללא טבק ואלכוהול) ברשתות נבחרות ובחנויות מקומיות, וקניית ירקות ופירות ומזון יבש שמקורם בהצלת מזון (שמובלים לבתי המשפחות) ב-250 ₪ נוספים (180 ₪ ירקות ופירות, 70 ₪ מזון יבש).

**במאי 2021** פורסם המכרז להפעלת המיזם לביטחון לאומי לאחר שנעשו בו מספר שינויים. מספר המשפחות המשתתפות במיזם גדל לכ-26,000 משפחות, אשר מקבלות כרטיס טעון בשווי של 350 ₪ וסל ירקות ופירות לביתן בשווי של 150. המכרז מתייחס מפורשות לחלוקת תוצרת חקלאית שמקורה בהצלה. המיזם נמשך גם בימים אלו בהובלת אש"ל ירושלים כולל חב"ד בשיתוף לקט ישראל.

**משרד החקלאות ממשיך לקדם מהלכים שמטרתם לסייע בצמצום אובדן מזון בשלבי הייצור, ההפצה והצריכה, בהם:**

* **משרד החקלאות קבע כי מספטמבר 2023 יצרנים ויבואנים יקבעו את התוקף של מוצרים מהחי שיש סיכון בריאותי אם יזדהמו. בין היתר: ניתן יהיה להאריך תוקף עוף טרי מחמישה ימים לשבעה ובשר קפוא מ-15 חודשים ל-24 חודשים. איברים פנימיים קפואים - ניתן יהיה להאריך תוקפם מחצי שנה לשנה. מהלך זה יסייע בצמצום אובדן מזון.**
* **שירות ההדרכה והמקצוע של משרד החקלאות מסייע באימוצן של שיטות גידול ובקרת אקלים המסייעות לצמצום הפחת בתהליך הייצור, בשדה ובמטע.**
* **תחומים אלה מלווים גם במענקי תמיכה לחקלאים המבוצעים באמצעות מנהלת ההשקעות של המשרד.**
* **חוקרי מנהל המחקר החקלאי מסייעים לבתי אריזה ולתחנות המיון בקידום השימוש וההטמעה של טכנולוגיות אחסון המצמצמות את אובדן המזון בשלב האחסון, לצד שיטות מתקדמות לאבחון נגעים והוצאת תוצרת פגומה בשלב המיון וההפצה.**
* **על מנת לצמצם את אובדן המזון בשיווק ובבית הצרכן החל המשרד בביצוע מחקר LCA שמטרתו לבחון שימוש באריזות ייעודיות היוצרות אווירה מבוקרת סביב התוצרת הארוזה ובכך מסייעות בהארכת חיי המדף ובצמצום אובדן מזון. תוצאות ניסוי זה יסייעו בהטמעת שינוי דרמתי במסחר בתוצרת חקלאית טרייה.**

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. אובדן מזון ממשקי בית, פרופ׳ אופירה אילון וד"ר אפרת אלימלך, אוניברסיטת חיפה, ד"ר אייל ארט, האוניברסיטה העברית, עבור לשכת המדען הראשי של משרד החקלאות בניהול מכון וולקני [↑](#footnote-ref-5)
5. https://atlas.foodbanking.org/atlas.html [↑](#footnote-ref-6)
6. Harvard Law School Food Law and Policy Clinic [↑](#footnote-ref-7)
7. The Global FoodBanking Network [↑](#footnote-ref-8)
8. https://atlas.foodbanking.org/atlas.html [↑](#footnote-ref-9)
9. https://www.fssai.gov.in/upload/uploadfiles/files/Gazette\_Notification\_Surplus\_Food\_06\_08\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-10)
10. https://www.nevo.co.il/law\_html/law01/049\_062.htm#med1 [↑](#footnote-ref-11)
11. חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניו הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו- 2022, התשפ"א – 2021). [↑](#footnote-ref-12)
12. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1791 [↑](#footnote-ref-13)
13. https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-07/WRAP-Food-labelling-guidance.pdf [↑](#footnote-ref-14)
14. מתכנון ופיתוח מוצר ראשוני ועד למכירה/הפצה [↑](#footnote-ref-15)
15. Waste and Resources Action Programme [↑](#footnote-ref-16)
16. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/170 [↑](#footnote-ref-17)
17. I.R.C. § 170(e)(1); 26 C.F.R. § 1.170A–4(a)(1) (2018) [↑](#footnote-ref-18)
18. 26 C.F.R. 1.170A-4A(b)(2)(ii)(A) (2019) [↑](#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)