

ישראל המלצות

חוק ומדיניות
תרומת מזון

יוני 2023

המחברים

דוח זה נכתב על ידי הסגל והסטודנטים שלהלן בקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד: ריגן פלקנפול (Regan Plekenpol), אמילי מ. ברוד ליב (Emily M. Broad Leib), אלנה קלונוסקי (Elena Klonoski) וגאוטם ראמש (Gautam Ramesh).

תודות

אנו מודים לרשת בנקי המזון העולמית, שתובנותיה, רעיונותיה ומומחיותה תרמו רבות למחקר זה. דוח זה התאפשר גם הודות לתמיכת שותפינו המקומיים בישראל עמם דנו ברעיונות המוצגים בדוח, ביניהם לקט ו-ODB ישראל, וכן עמותות, חברות עסקיות ורשויות ממשלתיות רבות נוספות.

אודות האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון

האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון (Global Food Donation Policy Atlas) הוא מיזם ראשון מסוגו לקידום שיפור החוקים בתחום תרומות המזון, כדי לסייע בהתמודדות עם אובדן מזון ועם חוסר ביטחון תזונתי. הפרויקט ממפה את החוקים המשפיעים על תרומות מזון במדינות שונות ברחבי העולם, במטרה לסייע לעוסקים בתחום להבין את החוקים בכל מדינה הקשורים לתרומות מזון, להשוות בין החוקים במדינות ובאזורים שונים, לנתח סוגיות משפטיות וחסמים לתרומה ולשתף בדרכי פעולה מיטביות ובהמלצות להתגברות על החסמים. הפרויקט מהווה שיתוף פעולה בין הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד לבין רשת בנקי המזון העולמית. למידע אודות החוקים והמדיניות בנושא תרומות מזון במדינות השונות שנחקרו על ידי הקליניקה עד כה ולהשוואה ביניהם, ראו באתר atlas.foodbanking.org.

אודות הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד

הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד (Harvard Law School Food Law and Policy Clinic) (FLPC) משרתת את שותפיה בקרב הארגונים והקהילות באמצעות מתן ליווי בסוגיות העדכניות ביותר בתחום המשפט והמדיניות של מערכת המזון, ומגייסת סטודנטים למשפטים לעיסוק במשפט ומדיניות בנושא המזון. הקליניקה מתמקדת בשיפור הנגישות למזון בריא; בתמיכה בייצור מזון בר-קיימא ובמערכות מזון בנות-קיימא; ובהפחתת בזבז מזון בריא ומזין. למידע נוסף, ראו באתר chlpi.org/food-law-and-policy.



אודות רשת בנקי המזון העולמית

רשת בנקי המזון העולמית (Global FoodBanking Network) (GFN) תומכת בפתרונות מבוססי-קהילה להפחתת רעב בלמעלה מ-104 מדינות. בעוד שמיליוני בני אדם מתקשים להשיג מזון בטוח ומזין בכמות מספקת, כמעט שליש מכלל המזון המיוצר אובד או מתבזבז. NFG פועלת לשינוי מצב זה. הרשת מאמינה כי בנקי מזון בהובלת מנהיגים מקומיים הם המפתח להשגת מצב של "אפס רעב" ולבניית מערכות מזון עמידות. למידע נוסף, ראו באתר www.foodbanking.org.



הדוח התאפשר הודות לתמיכת הקרן המשפחתית הופן

המחקר הנכלל בדוח זה התאפשר הודות למימון מידי סנדרה והאורוד הופן (Sandra and Howard Hoffen). הממצאים, המסקנות וההמלצות המוצגים בדוח הם של הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד בלבד, ואינם מייצגים בהכרח את דעותיה של הקרן המשפחתית הופן.

תוכן העניינים

1.....	אודות ההמלצות.....
2.....	תמצית ההמלצות.....
3.....	מבוא.....
3.....	אתגרים משפטיים והמלצות מדיניות.....
3.....	בטיחות המזון הנתרם.....
4.....	הצגת הסוגייה.....
4.....	פעולות מומלצות בתחום המדיניות.....
4.....	סימון תאריכים.....
4.....	הצגת הסוגייה.....
5.....	פעולות מומלצות בתחום המדיניות.....
6.....	חובת תרומה או קנסות על הטמנת מזון.....
6.....	הצגת הסוגייה.....
6.....	פעולות מומלצות בתחום המדיניות
7.....	מענקים ותמריצים ממשלתיים.....
7.....	הצגת הסוגייה.....
8.....	פעולות מומלצות בתחום המדיניות.....
8.....	חוק או מדיניות לאומיים בתחום אובדן מזון ובזבוז.....
8.....	פעולות מומלצות בתחום המדיניות.....
9.....	סיכום.....

אודות ההמלצות

מסמך זה הנו תוצר של פרויקט האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון, המהווה שותפות בין הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד לבין רשת בנקי המזון העולמית. פרויקט האטלס הוא שותפות חדשנית שמטרתה למפות את החוקים והמדיניות המשפיעים על תרומות מזון במדינות ברחבי העולם, ולספק ניתוח משפטי השוואתי בהתבסס על ממצאי המיפוי. עבור כל מדינה, פרויקט האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון יפיק מדריך משפטי המזהה את החוקים הרלוונטיים לתרומות מזון באותה מדינה. על אף הסביבה השונה בין אזורים גיאופוליטיים שונים, במדריכים המשפטיים עולות סוגיות חוצות-גבולות המשפיעות באופן גורף על המאמץ להפחית אובדן מזון ובזבוז ולהגביר את הצלת המזון. בין הסוגיות ניתן למנות בטיחות מזון, סימון תאריכים, אחריות משפטית, מיסים, מענקים ממשלתיים ותוכניות מימון.

ראיונות עם מחזיקי העניין הרלוונטיים בכל מדינה, לרבות בנקי מזון וארגונים נוספים העוסקים בהצלת מזון, תורמי מזון, פקידי ממשלתיים ומומחי משפט, הניבו תרומה נוספת לתוכן המדריך המשפטי והצביעו על הפעולות שיש להציב בראש סדר העדיפויות כדי להביא לשינוי חוק ומדיניות. בהתבסס על הממצאים, FLPC פיתחה המלצות פרטניות לכל מדינה. ההמלצות נועדו לשמש כחומר נלווה למדריכים המשפטיים, אם כי כל אחד מהמסמכים גם עומד בפני עצמו. מטרת ההמלצות היא לשים דגש על פעולות נבחרות לשיפור החוקים, המדיניות והתוכניות הרלוונטיים לאובדן מזון, לבזבוז מזון ולתרומת מזון.

מסמך זה מציג המלצות המתמקדות בישראל, בה אובד מזון בהיקף של כ-2.6 מיליון טונות מדי שנה, בעוד ש-19% מהאוכלוסייה חווה חוסר בטחון תזונתי.¹ הדיון שלהלן מספק סקירה קצרה של הסוגיות המשפטיות הרלוונטיות ביותר לתרומת מזון. במדריך המשפטי לישראל מופיע הסבר מפורט יותר של סוגיות אלו. ההמלצות הנכללות בדוח זה אינן ממצות, אלא מציעות דרכי פעולה מיטביות נבחרות ופתרונות ברמת המדיניות להפחתת אובדן מזון ולמאבק בחוסר ביטחון תזונתי באמצעות חיזוק החוק והמדיניות בנושא תרומת מזון בישראל.



תמצית ההמלצות

מטרת ההמלצות במסמך זה היא לספק נקודת מוצא עבור מחזיקי העניין בישראל לחיזוק המסגרת המשפטית ומסגרת המדיניות הרלוונטיות לתרומת מזון. על בנקי המזון והארגונים הנוספים ששואפים לצמצם אובדן מזון ולהגביר את תרומות המזון (הנקראים יחד "ארגוני הצלת מזון"), התורמים וקובעי המדיניות לשקול גם הזדמנויות נוספות לקידום תרומת המזון ולהפחתת אובדן המזון. בתמצית, ההמלצות הן:

על מנת לוודא כי מזון נתרם הנו בטיחותי ואינו מסכן את המקבלים, וכי התורמים וארגוני חלוקת המזון מבינים את הדרישות בנוגע לבטיחות המזון, מומלץ למשרד הבריאות:

- להשלים את ההוראות הנוספות בנוגע לבטיחות תרומות מזון שהוטלו על השר במסגרת חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון).

על מנת להבטיח כי סימון תאריכים המבוסס על איכות אינו מוביל להשלכת מזון שבכל יתר ההיבטים בטוח לצריכה, מומלץ לממשלה:

- לחנך את הצרכנים, התורמים וארגוני הצלת המזון לגבי משמעות תאריכי תפוגה ביחס למזונות רגישים ובלתי-רגישים.

על מנת להבטיח כי מזון מתאים לתרומה אינו עובר טיפול כפסולת, וחמור מכך, להבטיח שמזון זה אינו נשלח להיערם במטמנה, על ההשלכות האקולוגיות המזיקות הכרוכות בכך, מומלץ לכנסת:

- להעביר חוק המחייב מחזיקי עניין במערכת המזון לתרום מזון בטיחותי עודף לארגוני חלוקת מזון ולארגוני תיווך נוספים.
- ללוות את הדרישה לתרום מזון באיסור או מס על פסולת אורגנית.
- לפתח ולאכוף חובת דיווח על אובדן מזון שתחול על כל העסקים בתחום המזון בישראל, ולאפשר לציבור גישה לנתונים בנושא.

על מנת להבטיח את יכולתם של תורמי המזון ושל ארגוני הצלת המזון לפעול באופן יעיל ובטוח יותר להצלת מזון עודף, לטיפול בו, להובלתו ולחלוקתו, מומלץ לממשלת ישראל:

- להציע מענקים ממשלתיים עבור פיתוח תשתיות לתרומת מזון ועבור הגברת פעילות תרומת המזון.
- ליישם את תוכנית ההכרה בתורמי מזון שנקבעה בחוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018.

על מנת להבטיח כי כלל הרשויות והמשרדים הממשלתיים מכוונים ליעד הלאומי של הפחתת אובדן מזון ובזבוז מזון, מומלץ לממשלת ישראל:

- לקבוע יעד לצמצום אובדן המזון ב-50% עד שנת 2030, בהתאם ליעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goals).
- לפתח תוכנית לאומית כוללת להפחתת אובדן המזון, בדגש על חלוקה מחדש של מזון עודף.

מדינת ישראל מתמודדת עם מערך ייחודי של אתגרים בהקשר לייצור מזון, לחוסר ביטחון תזונתי ולאובדן מזון ובזבוזו. אף שישראל מדורגת גבוה יותר ממדינות רבות בעולם בסוגיות כגון נגישות מחירי המזון, זמינות המזון ובריאותו,² רמת הביטחון התזונתי בישראל נמוכה מהממוצע העולמי, כאשר 19% מהאוכלוסייה מתמודדים עם חוסר ביטחון תזונתי.³ בד בבד ניכרת בישראל עלייה בהיקף אובדן ובזבוז המזון: 37% מהמזון מייצור מקומי אובד או מתבזבז, בהיקף של כמעט 2.6 מיליון טונות מזון בשנה.⁴ ניתן היה להשיב כ-50% מהמזון שאובד בישראל לטובת אנשים הסובלים מחוסר ביטחון תזונתי.⁵

בתגובה לרמות הגבוהות של אובדן המזון וחוסר בביטחון תזונתי, בשנת 2018 העבירה הכנסת את חוק עידוד תרומות המזון, המספק הגנה מפני אחריות משפטית אזרחית ופילית לתורמי מזון ולארגוני חלוקת מזון.⁶ כמו כן הגדיר החוק תוכנית להכרה בתורמי מזון, במסגרתה יוצעו לתורמים תעודות והכרה ציבורית באתר משרד הבריאות, אך נכון למועד כתיבת מסמך זה התוכנית טרם יושמה.⁷ מעבר לחוק זה, רבים ממשרדי הממשלה בישראל הגבירו את התמקדותם בצמצום אובדן המזון. לדוגמה, המשרד להגנת הסביבה מקיים שותפות פעילה עם לקט ישראל, ארגון הצלת המזון הלאומי בישראל, לגיבוש דוחות שנתיים אודות נתוני אובדן ובזבוז המזון ולעריכת מחקרים מתמשכים בנוגע לאסטרטגיות להפחתת אובדן ובזבוז מזון לאורך שרשרת האספקה. במקביל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר מממן מחקר בנושא בזבוז ואובדן מזון, מפתח אריזות משופרות להארכת חיי המדף של המוצרים, מקדם מכירה ורכישה של תוצרת חקלאית "מכוערת" ומיישם תוכניות פיילוט להצלת מזון, לצד יוזמות רבות נוספות בתחום.⁸

לצד העלאת רמת תשומת הלב הממשלתית לנושא אובדן ובזבוז המזון, קיימת רשת ענפה של עמותות הפועלות להקלה על חוסר הביטחון התזונתי בישראל ולהצלת מזון ראוי למאכל אדם. הגדולה מביניהן, לקט ישראל, פועלת כארגון גג לכלמעלה מ-250 עמותות, ארגונים ורשויות מקומיות ברחבי הארץ להצלת עודפי חקלאות וארוחות מוכנות לצורך חלוקה מחדש.⁹ בשנת 2021 הציל לקט ישראל כ-1.7 מיליון ארוחות מבושלות מבסיסי צה"ל, ממלונות, מחברות קייטרינג וממקורות נוספים, וכן 25 אלף טונות פירות וירקות עודפים שנתרמו ישירות על ידי חקלאים.¹⁰ בכל שבוע מחולק המזון העודף לכ-223 אלף נזקקים.¹¹

למרות הפעילות במגזר הציבורי והפרטי למאבק באובדן ובזבוז מזון ולהגברת החלוקה מחדש של המזון, עדיין קיימים בישראל חסמים לתרומת מזון. אסטרטגיות בתחום המדיניות, כגון דרישות ברורות יותר לבריאות המזון הנתרם, הגברת החינוך לגבי משמעות סימון תאריכי תפוגה, חוקים המחייבים לתרום מזון או מרתיעים מפני הטמנת פסולת מזון ותוכניות לאומיות למענקים ותמריצים, יכולים לקדם את שאיפותיה של מדינת ישראל לצמצום אובדן המזון ולשפר את נגישות המזון עבור תושבי ישראל.

בחלקים הבאים יסקרו בקצרה אחדות מהסוגיות המשפטיות המרכזיות הנוגעות לתרומות מזון, כפי שזוהו ותוארו באופן מפורט יותר במדריך המשפטי הנלווה, ויוצגו המלצות מותאמות למדיניות שתתן מענה לסוגיות אלו.

אתגרים משפטיים והמלצות מדיניות

בטיחות המזון הנתרם

הצגת הסוגיה

במדינות רבות, חסם עיקרי בפני תרומת מזון עודף הוא היעדר ידע או הנחיות נגישות בקלות לגבי נהלי בטיחות עבור תרומת מזון. במקרים רבים, התורמים הפוטנציאליים חווים חוסר ודאות לגבי תקנות בטיחות המזון החלות על המזון הנתרם, לעומת מזון המוצע למכירה, ולגבי הצעדים הדרושים כדי לתרום מזון באופן בטיחותי ובהתאם לתקנות הרלוונטיות. כתוצאה מכך, מזון עודף אכיל שניתן היה להזין בו אוכלוסיות נזקקות נשלח במקום זאת להטמנה.

בישראל, חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מעניק סמכויות נרחבות למשרד הבריאות לקביעת תקנות שיבטיחו את בטיחותם של מוצרי המזון.¹² שירות המזון הארצי, יחידה במשרד הבריאות, הוא הרשות הרגולטורית האחראית לקביעת תקנים, לעריכת תקנות ופרסומן ולהנפקת רישיונות בתחום.¹³ חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מכיל מספר סעיפים שמתייחסים ספציפית לארגוני חלוקת מזון, כולל פטור מרישיונות לייצור מזון, הובלתו ואחסונו.¹⁴ סעיפים אלה אמנם מאשרים כי תרומת מזון היא חוקית ומספקים בהירות לארגוני חלוקת המזון לגבי דרישות רישוי והשימוש במזונות מסוימים לאחר תאריך התפוגה האיכותי, אך שירות המזון הארצי לא פרסם הנחיות הבהרה בתחום בטיחות המזון בהקשר לתרומת מזון.¹⁵ מעבר לכך, למרות שסעיף 160 בחוק ההגנה על בריאות הציבור

(מזון) מחייב את משרד הבריאות לקבוע הוראות נוספות לגבי תחולת שאר חלקי החוק (ובפרט פרקים ג'–ז') ביחס לארגוני חלוקת מזון, הוראות כאלו טרם פורסמו.¹⁶ בשל היעדר התקנות והנחיות ההבהרה בתחום בטיחות המזון בהקשר לתרומת מזון, עסקים בתחום המזון עשויים להסס לגבי תרומה, מחשש לחשיפה לאחריות משפטית, וארגוני חלוקת מזון עלולים לסרב לתרומות, גם אם הן בטוחות מבחינות אחרות, בגלל חוסר הוודאות סביב דרישות בטיחות המזון.

פעולות מומלצות בתחום המדיניות

1. השלמת ההוראות המתחייבות בחוק בנוגע לבטיחות תרומות מזון שהוטלו על השר במסגרת חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון)

קיומן של הנחיות ברורות לגבי בטיחות מזון נתרם משפר את יעילות מערכות חלוקת המזון מחדש, ובד בבד מגן על צרכני הקצה. כדי להסיר את חוסר הוודאות הנוכחי בשאלה אילו מהדרישות בנוגע לבטיחות המזון במסגרת חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) חלות על מזון נתרם, בניגוד למזון למכירה, מומלץ לשר ולשירות המזון הארצי להשלים את ההוראות ההבהרה הנזכרות בסעיף 160 לחוק.¹⁷ נהלי בטיחות מזון מובחנים באופן ברור עבור מזון נתרם יקלו על הבלבול סביב השאלה אילו מהדרישות הן רלוונטיות למזון נתרם, בניגוד לאלו שחלות על מזון נמכר בלבד, ויספקו הנחיות לגבי דרכי הפעולה המיטביות לתרומת מזון באופן בטיחותי ויעיל. על ההוראות לקבוע בבהירות אילו מהדרישות נוגעות לבטיחות המזון, ולכן חלות גם על תורמי מזון ועל ארגוני חלוקת מזון, ואילו מהדרישות מהוות הכבדה מיותרת שניתן לוותר עליה במקרה של פעילות לחלוקה מחדש של מזון בחינם.

לדוגמה, נהלי המזון העודף בהודו קובעים דרישות מפורטות לבטיחות מזון ולטיפול במזון והפצתו בהקשר לתרומת מזון.¹⁸ באמצעות התוויית הוראות בקשר לאחסון, לבקרת טמפרטורה ולטיפול, ובמקביל הסרת מכשולים מיותרים, כפי שכבר נעשה דרך הפטור מדרישות רישוי לארגוני חלוקת מזון, בכוחו של השר לייעל את תהליך תרומת המזון ולאפשר תחושת ביטחון לתורמים ולארגונים, במיוחד לאור זאת שההגנה מפני אחריות משפטית לתרומות מזון בישראל מותנית בעמידה בחוקי בטיחות המזון הרלוונטיים.¹⁹ הבהרות משפטיות יסייעו במניעת אובדן מיותר של מזון ובעידוד הגורמים בשרשרת האספקה לתרום במקום להשליך מזון בטיחותי שכבר לא ניתן לשווק. הנחיות כאלו, דרך השלמת ההוראות, יקלו על חששותיהם של תורמי המזון ושל ארגוני חלוקת המזון, ובנוסף יאפשרו להבטיח כי המזון הנתרם עומד בתקני הבטיחות הרלוונטיים ואינו מסכן את מקביליו. כדי להפיק הוראות מועילות באופן מרבי, רצוי שהשר יתייעץ בתורמי המזון ובארגוני חלוקת המזון, כגון לקט ישראל, ויפעל בתיאום עמם. על ההנחיות להדגיש גם כי הן תורמי המזון והן ארגוני חלוקת המזון מוגנים מפני אחריות אזרחית ופלילית במסגרת חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018, בתנאי שהם מצייתים לחוקים הרלוונטיים ואינם פועלים בצורה רשלנית.²⁰

לתיאור מפורט של העניינים שרצוי לכלול בתקנות בטיחות לתרומת מזון, ראו את תקציר סוגיית בטיחות המזון באתר האטלס. לדוגמה, על ההוראות לספק בהירות לתורמי המזון ולארגוני הצלת מזון בשאלה אילו דרישות בתחום בטיחות המזון אינן חלות על תרומות, ועליהן לפטור את המזון הנתרם מהליכים בלתי-נחוצים מסוימים או ממגבלות על הפצה, כגון דרישות רישוי, מיתוג שגוי שאינו קשור לבטיחות ופגמים קוסמטיים או פגמי סימון אחרים שאינם משפיעים על בטיחות המזון ועל היותו ראוי למאכל אדם. מעבר לקביעה אילו מהכללים הקיימים חלים על תרומות מזון ואילו אינם חלים עליהן, על ההוראות גם להציע דרכי פעולה מיטביות, כגון התוויית לוחות זמנים דרושים או מומלצים לחלוקה, בקרת טמפרטורה ודרישות אחרות בתחום ההיגיינה לצורך תרומה בטיחותית של מזון, כולל אחסונו, הובלתו והטיפול בו.

סימון תאריכים

הצגת הסוגייה

גורם משמעותי לאובדן מזון ומכשול בפני תרומת מזון הוא התפיסה השגויה הנפוצה לגבי סימון תאריכים, כגון תאריכי "למכירה עד", "לשימוש עד" ו"עדיף להשתמש לפני" המופיעים על מוצרי מזון. רבים מהתורמים ומהצרכנים מפרשים תאריכים מסומנים אלו כמצביעים על בטיחות המזון, בעוד שעבור הרוב המכריע של מוצרי המזון, התאריך המסומן מצביע על טריות או על איכות, ואינו מתייחס לבטיחות המזון. מעטים המוצרים שהסכנה כי יגרמו למחלות הנישאות במזון גוברת לאורך זמן. אף על פי כן, תורמי מזון וארגוני הצלת מזון הנוקטים בגישה זהירה לבטיחות המזון עשויים להשליך מוצרי מזון שהתאריך המסומן עליהם חלף, גם אם המזון בטיחותי לחלוטין לתרומה ולמאכל.

במדינות בהן נמדדה השפעת סימון התאריכים נמצא במחקרים כי הצרכנים לרוב מפרשים את סימון התאריך באופן שגוי, כאילו הוא אינו מצביע על איכות אלא על בטיחות. לדוגמה, בבריטניה מצאו החוקרים כי צרכנים השליכו כ-22% מהמזון שיכלו לאכול בשל בלבול לגבי סימון התאריכים.²¹ בדומה לכך, 84% מהאמריקאים דיווחו כי הם משליכים מזון לאחר שתאריך התפוגה חולף בעקבות חששות

לגבי בטיחותו, גם אם קיים סיכון מזערי למחלה הנישאת במזון במועד זה.²² בלבול זה מתרחש בסביבה הביתית, אך משפיע גם על נכונותם של עסקים בתחום המזון לתרום, וגם על תפיסה מוטית לרעה כלפי מזון שתאריך התפוגה שלו חלף בקרב מקבלי תרומות המזון.

בישראל נעשה שימוש בשיטת סימון תאריכים כפולה, כאשר המוצרים מסומנים באחד משני תאריכי תפוגה ("תאריכי עמידות מינימליים": 1) "לשימוש עד" - תאריך הקשור לבטיחות והקבוע בחוק, ומשמש למזון רגיש לקלקול מיקרוביאלי העלול לסכן את בריאותם של בני אדם לאחר פרק זמן קצר (מוצרי מזון אלה נקראים "מזונות רגישים"²³), ו-2) "עדיף להשתמש לפני" - תאריך המשמש למזונות בלתי-רגישים, על פי קביעת היצרן.²⁴ אתר משרד הבריאות מבהיר כי גם לאחר תאריך זה, המזונות הבלתי-רגישים הם לרוב עדיין בטוחים למאכל, אם אוחסנו באופן נאות ללא נזק לאריזה, אם כי המזון עלול להתחיל לאבד מתכונותיו כדוגמת הטעם והמרקם.²⁵ לא ניתן למכור מזון לאחר תאריך התפוגה, אך סעיף 162 בחוק ההגנה על בריאות הציבור מתיר לארגוני חלוקת מזון להשתמש במזון גם לאחר שחלף תאריך "עדיף להשתמש לפני" המבוסס על איכות, בתנאי שהמזון אינו שייך לסוג "ייעודי" ושהארגון קיבל אישור בכתב מהיצרן להשתמש במזון אחרי התאריך.²⁶ מזונות "ייעודיים" הם מזונות מותאמים לצרכים בריאותיים או תזונתיים מיוחדים.²⁷

למרות שתאריכי "עדיף להשתמש לפני" שנועדו לסימון איכות המזון אינם מהווים סימן לבטיחות, רבים עדיין אינם מבינים את התאריכים הללו בצורה נכונה, דבר שמוביל לאובדן מיותר של מזון תקין בשל חששות לגבי בטיחותו. שיטת סימון התאריכים הכפולה הנהוגה בישראל שייכת אמנם לדרכי הפעולה המיטביות, אך ניתן להביא לשיפור בהרגלי הצריכה והשלכת המזון של הפרט ובנכונותם של ארגונים לתרום מזון בלתי-רגיש לאחר תאריך התפוגה בעזרת חינוך מוגבר בקרב ציבור הצרכנים, התורמים, ארגוני חלוקת המזון ויתר מחזיקי העניין במערכת המזון.

פעולות מומלצות בתחום המדיניות

1. חינוך הצרכנים, התורמים וארגוני חלוקת המזון לגבי משמעות סימוני תאריכי התפוגה והנהלים לתרומת מזון בלתי-רגיש לאחר תאריך התפוגה

בעוד שחוקי סימון התאריכים מבחינים בין מזון רגיש לבין מזון בלתי-רגיש בעזרת שני סוגי סימון שונים, אין מנגנון נרחב או קמפיין ציבורי ליידוע הצרכנים כי מזון בלתי-רגיש שתאריך האיכות שלו חלף ממשיך להיות בטיחותי למאכל. יתרה מכך, הניסוח הדומה של שני סוגי הסימון (תוך התייחסות ל"שימוש") עלול להקשות על ההבחנה בין משמעויותיהם.

שיפור המודעות בקרב הצרכנים וכן בקרב תורמי מזון פוטנציאליים עשוי להפחית את אובדן המזון בנקודת הצריכה ולהגביר את יכולתם של התורמים, לתפיסתם, לתרום מזון לאחר תאריך התפוגה. לפיכך, מומלץ למשרד הבריאות, בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, לפתוח בקמפיין הסברתי לצרכנים שילמד את הציבור אודות ההגדרות והמשמעויות של כל אחד מסוגי הסימון התאריכים, דרך התקשורת, תשדירי שירות ומהלכים להעלאת מודעות המותאמים לצרכנים, ליצרנים ולתורמים. כשהם מצוידים בידע משופר לגבי המשמעות המובחנת של כל אחד מסוגי הסימון התאריכים, הצרכנים יוכלו לקבל החלטות מושכלות יותר בשאלה מתי לצרוך מזון מסוים ומתי להשליכו, והתורמים יוכלו להבין אילו מוצרי מזון מותר להם לתרום גם אחרי תאריך האיכות.

כך לדוגמה, רשות תקני המזון (Food Standards Agency) בבריטניה חברה לעמותת WRAP לפרסום הנחיות ולהפצתן בנושא סימון תאריכים בהקשר של תרומת מזון וחלוקתו מחדש, בשנת 2020.²⁸ ההנחיות הבריטיות מבהירות כי מזון שמופיע עליו תאריך "עדיף להשתמש לפני" (דהיינו תאריך איכות, המתייחס למזון בלתי-רגיש) מותר חוקית למכירה, לחלוקה מחדש ולצריכה לאחר תאריך זה, ומצהירות במפורש כי אסור למכור מזון, לחלקו מחדש או לצורכו אם חלף תאריך "לשימוש עד" (דהיינו, תאריך בטיחות המתייחס למזון רגיש), אלא אם המזון הוקפא או בושל באופן בטיחותי לפני מועד זה.²⁹ בתמיכת הממשלה וגורמים בתעשיית המזון, עמותת WRAP גם השיקה מספר קמפיינים ארציים להעלאת מודעות הצרכנים, בין היתר תחת הסיסמאות "Love Food Hate Waste" (לאהוב אוכל, לשנוא בזבז) ו"Look, Smell, Taste, Don't Waste" (הסתכלו, הריחו, טעמו, אל תבזבזו),³¹ שנועדו לעודד צריכה ותרומה של מזון גם אחרי התאריך המבוסס על איכות.

על פי חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, מותר לארגוני חלוקת מזון לתרום מזונות בלתי-רגישים אחרי תאריך איכות המזון, עם אישור בכתב של היצרן.³² עם זאת, למרות ההיתר החוקי, חסרה מודעות ובהירות ביחס לסעיף זה אצל רבים מהתורמים, והם עדיין חוששים לתרום מזון שתאריך תפוגתו חלף. חינוך דומה להנחיות שפורסמו בבריטניה עשוי להעצים את התורמים ולהעניק להם את הביטחון לעסוק בחלוקת המזון מחדש מבלי לחשוש שיעברו על החוק, שיהיו חשופים לאחריות משפטית או שיסכנו את מוטביהם. הדבר עשוי להגדיל את כמות המזון הבטיחותי שמגיע לנזקקים, וכמו כן להפחית דעות קדומות סביב קבלת מזון שתאריך

האיכות שלו חלף. כמו כן, בהתאם להנחיות בבריטניה, אפשר שמשרד הבריאות ישקול להתיר תרומת מזון רגיש שבושל או הוקפא באופן בטיחותי לפני תאריך התפוגה. השר יוכל גם לשקול לוותר על הדרישה לאישור בכתב בטרם נתרמים מוצרי מזון בלתי-רגישים אחרי התאריך, כדי לזרז עוד יותר את תהליך חלוקת המזון מחדש.

חובת תרומה או קנסות על הטמנת מזון

הצגת הסוגיה

חוקים למניעת אובדן מזון שייכים לעולם החוקים, המדיניות והדרישות הרגולטוריות השואפים לצמצם את אובדן המזון ולהגביר את הצלת המזון באמצעות הטלת נטל כלכלי על מי שגורם לאובדן מזון. אלו כוללים מדיניות המגבילה את שליחת פסולת המזון להטמנה, מחייבת תרומת מזון או ניתובו מחדש או מטילה קנסות כספיים על הטמנת מזון. מדיניות כזו נועדה להשפיע על התנהגות הגופים העסקיים ולקדם מערכות מזון בנות-קיימא. אופיים של החוקים מסוג זה מגוון מבחינת סוגי הישיות עליהן חל החוק, כמות הפסולת האורגנית שהישות צריכה להפיק כדי שהחוק יחול עליה וקיומם של חריגים ופטורים על בסיס שיקולים גאוגרפיים, כלכליים ואחרים.³³ דוגמה המיושמת במספר הולך וגדל של מקומות בעולם היא איסור על פסולת אורגנית. באמצעות הטלת מגבלות על השלכת פסולת מזון, בכוחו של האיסור על פסולת אורגנית להניע את הגורמים לאובדן המזון לחפש דרכי פעולה בנות-קיימא כגון מניעת אובדן מזון, מחזור פסולת מזון דרך יצירת קומפוסט או פירוק אנאירובי ותרומת מזון.

באופן המשלים במקרים רבים את האיסור על פסולת אורגנית, החובה לתרום מזון דורשת מגורמים מסוימים האחראים להיווצרות מזון אכיל עודף לדאוג שהמזון יגיע לבני אדם, במקום שייזרק או יועבר לקומפוסט. החובה לתרום מזון יכולה לעמוד בפני עצמה כחוק או להוות רכיב באיסור על פסולת אורגנית. מספר מדינות, ביניהן צ'כיה,³⁴ אקוודור,³⁵ צרפת³⁶ ופרו,³⁷ מחייבות תרומה של מזון עודף הראוי למאכל.

חוק כזה נשקל בישראל, במיוחד לאור תשומת הלב הגוברת לנזק האקולוגי הנלווה לפסולת אורגנית. בשנת 2021 קבעה הממשלה הישראלית יעדים לאומיים להפחתת פליטת גזי חממה ולמעבר לכלכלה דלת-פחמן. מאחר שזוהה כי פליטות בהיקף גבוה קשורות לפסולת מזון באתרי הטמנה, המטרות כללו התחייבות להפחית פליטות מפסולת מוצקה בשיעור של 47% עד שנת 2030, בהשוואה לרמה של שנת 2015.³⁸ בחודש אוקטובר 2022 פורסמה להערות הציבור טיוטת התקנות לאיסור על פסולת אורגנית של המשרד להגנת הסביבה.³⁹ התקנות המוצעות יאסרו על ישויות להטמין חומר אורגני באתרי הטמנה, למעט חומר אורגני שעבר טיפול לקומפוסט.⁴⁰ התקנות יספקו גם תמריץ כלכלי לרשויות המקומיות ליישום תוכניות להפרדת פסולת ביתית (כגון קומפוסט) בשטחיהן, וייצרו תוכנית מענקים בהיקף 600 מיליון ש"ח עבור תשתיות לקומפוסט.⁴¹ בעת כתיבת מסמך זה, הממשלה טרם העבירה את התקנות שהוצעו.

פעולות מומלצות בתחום המדיניות

1. העברת חוק המחייב עסקים בתחום המזון לתרום מזון בטיחותי עודף לארגוני חלוקת מזון ולארגוני תיווך נוספים

על מנת להבטיח כי מזון בטיחותי עודף יחולק מחדש לאנשים המתמודדים עם חוסר ביטחון תזונתי, במקום שיושלך להטמנה, מומלץ שהכנסת תאשר חובת תרומת מזון. כדי להתאים את מבנה המדיניות להיררכיית הצלת המזון,⁴² רצוי שהחוק יציב בעדיפות עליונה את תרומת המזון העודף, מעל העברה לקומפוסט או שיטות מחזור מזון אחרות. החובה לתרום מזון מאלצת הפניית תשומת לב במעלה השרשרת, להפחתת אובדן המזון מלכתחילה, ולאחר מכן להצלת מזון עבור בני אדם, על פני הסתמכות על אסטרטגיות לניהול פסולת במורד השרשרת. חובת תרומה היא בעלת השפעה עצומה על הסטת פסולת מהשלכה, על הזנת אנשים הסובלים מחוסר ביטחון תזונתי, על תמיכה בהצלת מזון ועל שינוי התרבות הנוגעת לבזבז מזון. על החוק להתייחס לטווח רחב של עסקים בתחום המזון, מספקים ויצרנים ועד משווקים, תאגידיים וחדרי אוכל מוסדיים, עם פטורים מעטים ככל הניתן, ולדרוש מהגורמים הללו להתקשר בהסכמים עם ארגוני חלוקת מזון לצורך חלוקה מחדש של מזון בטיחותי עודף או שלא נמכר, או לחלופין להצלת המזון לצורכי האכלת בעלי חיים, אם הוא כבר אינו ראוי למאכל אדם.

כך לדוגמה, מספר מדינות באיחוד האירופי חוקקו לאחרונה חובת תרומת מזון, תוך מיקוד במגזר קמעונאות המזון: בבלגיה, שני חוקים במחוזות בריסל⁴³ וואלון⁴⁴ מחייבים את המרכולים לתרום מזון עודף שעדיין בטיחותי למאכל אדם, ולהעביר לקומפוסט כל פסולת מזון נוספת, על מנת לשמור על היתריון הסביבתיים. בצ'כיה,⁴⁵ קמעונאיות מזון בעלות מרכולים בשטח של למעלה מ-400 מ"ר מחויבות להתקשר בהסכמים עם ארגוני צדקה רלוונטיים לתרומת עודפי מזון.⁴⁶ ובצרפת,⁴⁷ חובת התרומה חלה הן על המרכולים והן על גופים

העוסקים בקייטרינג למוסדות בהיקף גבוה (המכנים יותר מ-3,000 ארוחות ביום) וגופים נוספים בתעשיית המזון בעלי מחזור שנתי גבוה מ-50 מיליון אירו,⁴⁸ עם קנסות כספיים כבדים על השמדת מוצרי מזון שלא נמכרו וראויים למאכל.⁴⁹

כדי להקל על המעבר, רצוי לספק לישויות שבתחולת החוק הנחיות ייעודיות למגזר שלהן וחינוך לגבי פרטי החובה לתרום מזון והדרך הטובה ביותר לעמוד בחובה זו. אפשר שממשלת ישראל תאציל את הסמכות ליישום חלק מהיבטי החובה על הרשויות המקומיות, כגון אכיפה, ניתוח היקף יכולת התרומה והבטחת ציות.

2. הצמדת איסור או מס על פסולת אורגנית לחובה לתרום מזון

2.

שילוב חכם בין איסור על פסולת לבין חובת תרומה יהווה מבנה מדיניות יעיל באופן מרבי, מאחר שמבנה כזה מבטיח כי מזון בטוח למאכל יגיע לשימוש הגבוה ביותר האפשרי עבורו, תוך מניעה ככל האפשר של הגעת מזון להטמנה, גם אם המזון כבר אינו בטוח למאכל. כדי למנוע אובדן מזון עודף, מומלץ כי ממשלת ישראל תשקול להצמיד לחובת תרומת המזון שתוארה לעיל איסור על פסולת אורגנית, או מדיניות דומה.⁵⁰

רצוי שחוק כזה יחול על טווח רחב של גורמים לאובדן מזון, כגון עסקים, מוסדות ואפילו משקי בית, ויחייב לאורך זמן ניתוב מחדש של כל פסולת המזון כך שלא תגיע להטמנה. ניתן לנקוט בגישה הדרגתית, כך שתחילה החוק יחול על הגורמים לכמויות הפסולת הגדולות ביותר (דהיינו, מעל סף מסוים של היקף פסולת מזון בשבוע או בשנה), ובמשך הזמן יכלול גם את הגופים הגורמים לפסולת בכמויות קטנות יותר. לדוגמה, במדינת ורמונט בארה"ב קיים איסור על השלכת פסולת אורגנית שבתחילה חל רק על מי שהפיק פסולת מזון בהיקף שנתי של 104 טונות לפחות, וכיום, לאחר הורדה הדרגתית של רף היקף פסולת המזון שמייצרים הגופים הנכללים באיסור כך שיחול על עסקים קטנים יותר ויותר, האיסור מקיף את כל מי שמייצר פסולת מזון בכל כמות שהיא.⁵¹ מדיניות מעין זו מכוונת בדרך כלל לתוצאה ולא לתהליך, וכך מאפשרת לגורמים המייצרים פסולת מזון לבחור את האופן בו יעמדו באיסור - מניעת אובדן המזון מלכתחילה, תרומת מזון עודף, או שליחת פסולת מזון למתקני טיפול אורגניים או בפירוק אנאירובי כדי לקיים את דרישות החוק. ככלל, איסור על פסולת אורגנית מוביל להגדלת היקף תרומות המזון, גם כאשר לא כלולה בחוק חובה מפורשת לתרום מזון. לדוגמה, במדינת מסצ'וסטס בארה"ב, לאחר שאיסור על פסולת אורגנית היה בתוקף במשך שנה, נמצא כי העסקים הסיטו פסולת מזון מאתרי הטמנה בשיעור גבוה פי חמישה מאשר טרם החלת האיסור, וכתוצאה מכך גדל היקף המזון הנתרם ב-25 אלף טונות.⁵² בדומה לכך, במדינת ורמונט נרשמה עלייה בשיעור של 60% בתרומות המזון לאחר יישום האיסור על פסולת אורגנית.⁵³ אמצעים משלימים לחוק, רצוי לספק סיוע טכני וחינוך שיעודדו את הגורמים לאובדן מזון להפנות את המזון לשימוש המועיל ביותר, כגון הזנת בני אדם.

3. פיתוח ואכיפה של חובת דיווח על אובדן מזון שתחול על כל העסקים בתחום המזון בישראל, ומתן גישה לציבור לנתונים בנושא

3.

על מנת להמשיך ולהתקדם בצמצום אובדן המזון ולזהות מוקדים מרכזיים בהם דרוש מאמץ נוסף, מומלץ לממשלה להחיל חובת דיווח על אובדן מזון עבור עסקים בתחום המזון, שתחייב פרסום נתונים מדויקים, שקופים וזמינים לציבור אודות אובדן מזון ועודפי מזון מדי שנה. חובת דיווח היא מנגנון הפונה לציבור שבכוחו לסייע בעידוד הפחתת אובדן המזון ותרומת מזון עודף. גם כאשר קיים איסור על פסולת, העסקים עלולים לבחור לשלם את הקנסות ולשלוח פסולת מזון להטמנה, במקום לנתב את המזון שאובד לשימושים אחרים. חובת דיווח עשויה לסייע בכך שתוסיף לחץ ציבורי על העסקים כדי שיעמדו באיסור אפשרי על פסולת או במדיניות אחרת שנועדה למנוע אובדן מזון.

מענקים ותמריצים ממשלתיים

הצגת הסוגייה

תוכניות למתן מענקים ותמריצים הממומנות ברמה הלאומית או המקומית יכולות לסייע למדינות ליזום תוכניות חדשות להצלת מזון ולהרחיב את היקפם של מאמצי התרומה הקיימים. לדוגמה, מענקים עבור תשתיות יסייעו לתורמי מזון ולארגוני חלוקת מזון לרכוש את הציוד והמשאבים הדרושים להצלת מזון, לאחסונו, לעיבודו ולהובלתו לצורך תרומה. באמצעות מענקים ניתן לתמוך גם בחדשנות ובפיתוח טכנולוגיות במטרה לשפר את יעילותן וקיימותן של תרומות המזון. בנוסף, תוכניות המספקות הכרה ממשלתית יכולות לשמש כתמריץ עבור תורמי המזון, המבינים כי יחסי ציבור חיוביים עשויים להשפיע על התנהגות הרכישה של הצרכנים ועל נאמנותם למותג.

נכון להיום, ישראל אינה מציעה מענקים לאומיים רבים המיועדים ספציפית לקידום הצלת מזון במשק החקלאי או תרומת מזון, ולא מוקצה מימון ממשלתי לתמיכה במחקר, בפיתוח, בחדשנות או במשאבי אנוש לצורך תחזוקה ותגבור של פעילויות בתחום הצלת המזון.

עם זאת, במסגרת כמה מהתוכניות הקיימות שמכוונות לצמצום חוסר ביטחון תזונתי ישנה הקצאת מימון להצלת תוצרת חקלאית. כך למשל, במיזם הלאומי לביטחון תזונתי - שותפות בין משרד הרווחה והביטחון החברתי, אשל ירושלים ולקט ישראל - חלק מתקציב המיזם מיועד להפצת תוצרת חקלאית שהוצלה.⁵⁸ כך, נכון לשנת 2021 המיזם מציע משלוח עד הבית של פירות וירקות שהוצלו בשווי 150 ש"ח ל-26 אלף משפחות הסובלות מחוסר ביטחון תזונתי.⁵⁴

פעולות מומלצות בתחום המדיניות

1. הקצאת מימון ממשלתי לפעילות ולתשתיות בתחום תרומות המזון

תוכניות למענקים ולתמריצים במימון לאומי או אזורי מהוות משאב חשוב עבור יוזמות לתרומת מזון, מאחר שהעלות היא חסם מרכזי בפני תרומת מזון על ידי עסקים הפועלים בתחום המזון. בארה"ב, ההוצאות העיקריות שצוינו בדרך כלל כאלו שעליהן היצרניות, הקמעונאיות והמסעדות צריכות להתגבר כדי לתרום מזון הן עלויות הובלה ואחסון.⁵⁵ בהתאם לכך, מומלץ כי ממשלת ישראל תיצור תוכניות למענקים ממשלתיים המיועדות להקמת תשתיות שיסייעו לארגוני חלוקת המזון באיסוף מזון עודף, באחסונו, בעיבודו ובהובלתו. על המענקים להיות בהיקף מספיק כדי לאפשר לארגוני חלוקת המזון לרכוש או לשכור רכבי הובלה (כגון משאיות קירור) ומתקני אחסון (כגון מחסנים ואתרי עיבוד), לשאת בעלויות העובדים והמתנדבים ולממן פעילויות נוספות שמספקות סיוע סביר לארגון כדי שמזון מזין יגיע לידי אנשים שסובלים מחוסר ביטחון תזונתי. מתן תמיכה כספית עבור הלוגיסטיקה הכרוכה בתרומת מזון תאפשר לארגוני חלוקת המזון להגדיל משמעותית את השפעתם, להקטין את העלויות הכלכליות והסביבתיות של אובדן המזון ולתמוך בנזקקים.

בכמה מדינות יושמו תוכניות של מענקים ליצירת תשתית במטרה להגביר את הצלת המזון. לדוגמה, בשנת 2019 הכריז משרד עסקי החקלאות בארגנטינה על תחרות במסגרתה יענק מימון שאינו מיועד להחזרה עבור פתרונות חדשניים בתחום אובדן המזון בענף הבוסתנאות במדינה.⁵⁶ המענק מנהל במסגרת התוכנית הלאומית של ממשלת ארגנטינה לצמצום אובדן מזון ובזבזו, בשותפות עם הבנק הבין-אמריקאי לפיתוח (Inter-American Development Bank). כמו כן, במאמץ לתמרץ את המדינות ליישם תוכניות לצמצום אובדן המזון, הקונגרס בארה"ב יזם תוכנית פיילוט בתחום הקומפוסט והפחתת אובדן המזון באמצעות החוק לשיפור החקלאות (Agriculture Improvement Act) משנת 2018. במסגרת החוק אושר מימון בסכום של עד 25 מיליון דולר לתמיכה מצד משרד החקלאות האמריקאי בתוכניות פיילוט, בעשר מדינות לפחות, לפיתוח ויישום תוכניות עירוניות בתחום הקומפוסט וצמצום אובדן המזון.⁵⁷ בשנת 2023, משרד החקלאות בארה"ב הזרים סכום נוסף של 9.4 מיליון דולר לתוכנית זו.⁵⁸ דוגמה נוספת היא תוכנית המענקים להצלת מזון ראוי למאכל מטעם מחלקת מחזור והשבת משאבים של מדינת קליפורניה (CalRecycle), במסגרתה הוענקו למעלה מ-20 מיליון דולר לארגוני הצלת מזון מאז שנת 2018.⁵⁹ בדומה לכך תוכל גם ממשלת ישראל לתת מענקים לתמיכה בחידושים ובטכנולוגיות מתפתחות שיאפשרו תרומת מזון יותר יעילה ובת-קיימא וייצרו תשתיות חדשות ותמריצים חדשים להצלת מזון. במיוחד על רקע חוסר הוודאות הגאופוליטית, משברי האקלים ומצבי החירום בתחום בריאות הציבור, הקצאת מימון להצלת מזון - הן כאמצעי להגנה על הסביבה והן ככלי להשגת ביטחון תזונתי - היא בעלת חשיבות לביטחון הלאומי ולהיערכות הכלכלית של המדינה.

2. יישום תוכנית ההכרה בתרומת מזון שנקבעה בחוק עידוד תרומות מזון

בעוד שחובת הדיווח על אובדן מזון שהומלצה בסעיף הקודם עשויה להניב ציות בקרב עסקים מתוך שאיפה להימנע מפרסום שלילי, תוכניות להכרה בתורמי מזון נוקטות בגישה הפוכה של הוקרת עסקים התורמים מזון עודף במקום להשליכו. בפרט, מומלץ ליישם את תוכנית אותות ההוקרה שנקבעה בחוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018.⁶⁰ הענקת אותות הוקרה לעסקים התורמים מזון עודף וקידום העסקים דרך אתר משרד הבריאות עשויה לאפשר למשרד הבריאות להניע יותר עסקים לתרום את עודפיהם ולא להשליכם.

חוק או מדיניות לאומיים בתחום אובדן מזון ובזבזו

פעולות מומלצות בתחום המדיניות

כאשר ממשלות מאמצות מסגרת לאומית לטיפול באובדן ובזבזו מזון או לתרומת מזון, הדבר עשוי לסייע להן להבטיח את עקביות מדיניותן ולקדם מאמצים להצלת מזון לאורך שרשרת האספקה. הצגת מסגרת מאוחדת ומקיפה עשויה לשפר את יכולתן של הממשלות לאמץ מדיניות משלימה השואפת לקדם יעד לאומי שנקבע להפחתת אובדן המזון, כגון כללים ברורים לבטיחות המזון, הטלת מס, מדיניות להרתעה מפני בזבזו מזון או מענקים ממשלתיים עבור תשתיות לנייתוב מחדש של פסולת מזון ולהצלת מזון. חוק או מדיניות לאומיים יכולים גם לשמש כבסיס לתוכניות של מענקים ממשלתיים ולקמפיינים להעלאת מודעות המתמקדים בקיימות מערכות המזון ובביטחון תזונתי.

קביעת יעד לצמצום אובדן המזון ב-50% עד שנת 2030, בהתאם ליעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goal)

1.

קביעת יעד לאומי לצמצום אובדן המזון מבטיחה כי כל מחזיקי העניין, מהציבור ועד המגזר הפרטי, מתואמים זה עם זה בקידום האסטרטגיות לצמצום אובדן המזון ובזבזו. מומלץ לממשלה לשקול לכלול יעד משני המתייחס לכמות המזון הראוי למאכל שיש להציל, בדומה לחוק אובדן המזון של מדינת קליפורניה משנת 2016 (SB 1383), המציב מטרה מדינתית שאפתנית להצלת 20% מכל המזון הראוי למאכל שהיה מושלך אילולא החוק, למען הזנת אנשים נזקקים, עד שנת 2025.⁵² הצבת צמצום אובדן המזון ובזבזו על סדר היום הלאומי תגביר משמעותית את הדחיפות המיוחסת לסוגיה ותיצור מחויבות ממשלתית לפעולה. על מנת לעקוב אחר היעד הלאומי ולהבטיח עמידה בו, על הממשלה להקים מנגנונים הולמים למדידה ולדיווח, כדוגמת חובת הדיווח על אובדן מזון שנזכרה לעיל.

פיתוח תוכנית לאומית כוללת להפחתת אובדן המזון, בדגש על חלוקה מחדש של מזון עודף

2.

כנדבך משלים ליעד הלאומי לצמצום אובדן המזון, מומלץ לממשלת ישראל להקים תוכנית לאומית להשגת היעד שנקבע, ובה בין היתר יתוו הדרישות התפעוליות, התקציביות והרגולטוריות הנחוצות בכל שלבי שרשרת הערך כדי לעמוד במטרה שהוצעה לצמצום אובדן מזון ולהצלת מזון. מדינות אחרות פיתחו והפיצו תוכניות לאומיות יעילות ומפורטות לצמצום אובדן המזון. בין הדוגמאות נמנית אוסטרליה, שקבעה יעד לאומי להפחתת אובדן המזון בחצי עד שנת 2030, ובשנת 2017 פרסמה את האסטרטגיה הלאומית שלה בתחום אובדן המזון.⁶¹ הכוללת תוכנית פעולה מפורטת ומציגה שותפות בין מחזיקי עניין מרובים, תחת הכותרת Stop Food Waste Australia ("עוצרים את בזבז המזון באוסטרליה").⁶²

בשנת 2022, לאחר שהממשלה אישרה תוכנית פעולה בת 100 צעדים בתחום האקלים, המשרד להגנת הסביבה הוביל ועדה בין-משרדית להכנת מערכות המזון לשינוי האקלים, בה השתתפו נציגי משרדי החקלאות ופיתוח הכפר, הבריאות, המודיעין והחינוך וכן המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), במטרה לפתח יעדים ותוכנית פעולה לטווח הבינוני (עד שנת 2030) להכנת מערכות המזון לשינוי האקלים (אדפטציה (הסתגלות) ומיטיגציה (הפחתה)), כולל קבוצת עבודה ייעודית לצמצום אובדן המזון.⁶³ רצוי להטיל על קבוצת העבודה הבין-משרדית שהוקמה לצמצום אובדן המזון את גיבושה של תוכנית עקבית ומקיפה להשגת היעד הלאומי לשנת 2030, תוך סיוע ביישום מצד משרד ראש הממשלה או המועצה הארצית לביטחון תזונתי.

סיכום

אף שהמלצות המדיניות שהוצגו נועדו לסייע בחיזוק תרומת המזון בישראל, אלו אינן המלצות ממצות. רצוי שהמחויבים לצמצום אובדן המזון ובזבזו ולקידום הצלת המזון ייועצו במומחים משפטיים, בקובעי מדיניות ובמחזיקי עניין נוספים כדי לזהות את ההתערבויות היעילות והשימויות ביותר במדיניות.

הערות סיום

- 1 לקט ישראל והמשרד להגנת הסביבה, דו"ח 2020: הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון. 12 (דצמ' 2021), https://pdf.Digital_Heb-2020-Report-Leket/2022/11/uploads/content-wp/org.leket.foodwastereport
- 2 *Global Food Security Index: Israel, Economist Impact*, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/> (last visited Aug. 4, 2022).
- 3 *id.*
- 4 לקט ישראל, דו"ח 2020: הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון. 14 (דצמ' 2021), <https://content-wp/org.leket.foodwastereport/>
- 5 לקט ישראל, דו"ח 2020: הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון. 60 (דצמ' 2021), <https://content-wp/org.leket.foodwastereport/>
- 6 חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018 (א)1-2, <https://il.gov.knesset.fs/> https://pdf.518938_lsr_20/law/20/
- 7 חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018, ס' 1.
- 8 לקט ישראל, דו"ח 2020: הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון. 60 (דצמ' 2021), <https://content-wp/org.leket.foodwastereport/>
- 9 לקט ישראל, דו"ח 2021: הדו"ח הלאומי לאובדן מזון והצלת מזון. <https://org.leket.foodwastereport/>
- 10 לקט ישראל: *אודות לקט ישראל*, <https://leket-about/org.leket.foodwastereport/> (תאריך ביקור אחרון: 9 במאי 2023).
- 11 לקט ישראל: *אודות לקט ישראל*, <https://leket-about/org.leket.foodwastereport/> (תאריך ביקור אחרון: 9 במאי 2023).
- 12 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015.
- 13 United States Department of Agriculture, *IS2019-0008, Foreign Agricultural Service: Food and Agricultural Import Regulations and Standards Country Report (2020)*, <https://www.fas.usda.gov/data/israel-food-and-agricultural-import-regulations-and-standards-country-report-0>
- 14 *עמותות וארגונים המחלקים מזון, משרד הבריאות הישראלי*, <https://associations-fcs/General/Departments/he/il.gov.www/> (תאריך ביקור אחרון: 4 באוגוסט 2022).
- 15 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015.
- 16 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, 161.
- 17 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, ס' 160 <https://il.co.nevo.www/> http://law01/049_062/html_law/il.co.nevo.www/ <https://hed218.htm>
- 18 Food Safety and Standards (Recovery and Distribution of Surplus Food) Regulations, 2019, Gazette of (India, pt. III sec. 4 (Jul. 26, 2019)
- 19 חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018 (א)1-2, <https://il.gov.knesset.fs/> https://pdf.518938_lsr_20/law/20/
- 20 חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018, <https://il.gov.knesset.fs/> https://pdf.518938_lsr_20/law/20/
- 21 US GAO. *Date Labels On Packaged Foods: USDA and FDA Could Take Additional Steps to Reduce Consumer Confusion*, GAO-19-407 (Sept. 2019) <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>
- 22 Harvard Law School Food Law and Policy Clinic [FLPC] and Natural Resources Defense Council [NRDC], *Don't waste, Donate: Enhancing Food Donations Through Federal Policy* 19 (2017) <http://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Dont-Waste-Donate-March-2017.pdf>
- 23 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015. השר קובע אילו מזונות הם "רגישים" בהתבסס על ההגדרות בסעיף 59 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון); הגדרות אלו משתנות, ומפורסמות באמצעות הודעה מהשר המפרטת את הכוונה להכריז על מזון מסוג או ממקור מסוים כרגיש לפרק זמן נקוב.
- 24 *תוויות מזון וסימון תזונתי, מדינת ישראל, משרד הבריאות*, <https://il.gov.www/> <https://food/guides/departments/he/il.gov.www/> <https://labeling>

- 25 מדינת ישראל, משרד הבריאות, תוויות מזון וסימון תזונתי, סימון תאריכים, <https://departments/he/il.gov.www/>; <https://www.gov.uk/government/collections/food-labeling-guidance> 7=chapterIndex?labeling-food/guides
- 26 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, ס' 162.
- 27 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 (https://www.nevo.co.il/law_html/law01/049_062.htm#hed218). מזון ייעודי הוא מזון "שיש לעשות בו שימוש בביקוח והתוויה רפואיים או תזונתיים, והמיועד להזנה מלאה או חלקית של מי שסובל מבעיות פיזיות או מטבוליות או מהפרעות במערכת העיכול."
- 28 WRAP, DEFRA, & FSA, *Redistribution labelling guide* (May 2020), <https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-07/WRAP-surplus-foodredistribution-labelling-guide-May-2020.pdf>; See also WRAP, *Redistribution checklist: Date labels, storage advice and freezing for food safety* (Apr. 2020), https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-08/WRAP-Surplus_food_redistribution_labelling_checklist_0.pdf; See also WRAP, *Surplus food redistribution labelling guidance* (Apr. 21, 2020), <https://wrap.org.uk/resources/guide/surplus-food-redistribution-labelling-guidance>
- 29 WRAP, *Surplus food redistribution labelling guidance 3* (Apr. 21, 2020), <https://wrap.org.uk/resources/guide/surplus-food-redistribution-labelling-guidance>
- 30 /WRAP, Love Food Hate Waste, <https://lovefoodhatewaste.com>
- 31 TOO GOOD TO GO, *Past My Date? Look, Smell, Taste, Don't Waste*, TOO GOOD TO GO INT'L (2020), <https://www.toogoodtogo.com/en-gb/initiative/look-smell-taste/look-smell-taste>; Rebecca Smithers, *Cut food waste at home by sniffing and tasting, urges new campaign*, Guardian (Jan. 23, 2021), <https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/23/cut-foodwaste-at-home-by-sniffing-and-tasting-urges-new-campaign>
- 32 חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 (https://www.nevo.co.il/law_html/law01/049_062.htm#hed218)
- 33 Harvard L. Sch. Food Law and Pol'y Clinic & Ctr. for EcoTechnology, *Bans and Beyond: Designing and Implementing Organic* (Waste Bans and Mandatory Organics Recycling Laws 44 (2019), <https://perma.cc/5ADP-3XK4>) [pdf.compressed-FINAL_Bans-Waste-Organic/2013/12/uploads/content-wp/org.chlpi/https](https://perma.cc/5ADP-3XK4)
- 34 Act no. 180/2016, Act Amending Act on Foodstuffs and Tobacco Products no. 110/1997; Łukasz Mikołaj Sokółowski, *The Act on Counteracting Food Waste – an attempt of its evaluation* 2(25) PRZEGLĄD (PRAWA ROLNEGO 167, 171 (2019), http://ppr.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/PPR_25_2_2019_11.pdf)
- 35 <https://perma.cc/VZA2-X62G>; EU Platform on Food Losses and Waste, *Redistribution of surplus food: (Examples of practices in the Member States* 11 (2019), https://ec.europa.eu/food/system/files/2019-06/fw_eu-actions_food-donation_ms-practices-food-redis.pdf)
- 36 Ley Para Prevenir Y Reducir La Pérdida Y El Desperdicio De Alimentos Y Mitigar El Hambre De Las Personas En Situación De Vulnerabilidad Alimentaria, Art 12, 30 de mayo de 2022 (Ecuador)
- 37 LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage; *France's law for fighting food waste*, Zero Waste Europe (<https://zerowasteurope.eu/library/france-law-for-fighting-food-waste/>) [<https://perma.cc/2N4M-YSHF>]
- 38 Ley No. 30498, Ley Que Promueve La Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales, agosto 8, 2016, El Peruano, <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30498.pdf>
- 39 Sue Surkes, *In new push, government hopes to get Israelis to sort food waste from other trash*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com/in-new-push-government-hopes-to-get-israelis-to-sort-food-waste-from-other-trash/> (Oct. 4, 2022)
- Sue Surkes, *In new push, government hopes to get Israelis to sort food waste from other trash*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com/in-new-push-government-hopes-to-get-israelis-to-sort-food-waste-from-other-trash/> (Oct. 4, 2022)

- Sue Surkes, *In new push, government hopes to get Israelis to sort food waste from other trash*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com/in-new-push-government-hopes-to-get-israelis-to-sort-food-waste-from-other-trash/> (Oct. 4, 2022) 40
- Sue Surkes, *In new push, government hopes to get Israelis to sort food waste from other trash*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com/in-new-push-government-hopes-to-get-israelis-to-sort-food-waste-from-other-trash/> (Oct. 4, 2022) 41
- European Commission, *Food Safety: Food Waste Measurement* 42
https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/food-waste-measurement_en
 (תאריך ביקור אחרון: 10 במאי 2023).
- Food Redistribution in the EU, *Supra* note 53. Draft Ministerial Order (Brussels) amending the Ministerial Order of 5 June 1997 on the environmental permit 43
- Food Redistribution in the EU, *Supra* note 53. Draft decree (Walloon) amending Decree of 11 March 1999 concerning the environmental license to promote the distribution of food surplus to food charities 44
- Czech Republic Ministry of Agriculture. Law no. 180/2016 Coll. Amending the Bill No. 110/1997 Law on Food and Tobacco Products (ZÁKON č. 180/2016 sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Zákon o potravinách a [tabákových výrobcích]). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-180> [<https://perma.cc/3CJ8-G4JA>] 45
- République Française, LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et a l'économie circulaire, JORF n°0035 du 10 février 2020, <https://circulaire.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/> [<https://perma.cc/TTS4-VSNU>] 46
- République Française, LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et a l'économie circulaire, JORF n°0035 du 10 février 2020, <https://circulaire.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/> [<https://perma.cc/TTS4-VSNU>] 47
- République Française, LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et a l'économie circulaire, JORF n°0035 du 10 février 2020, <https://circulaire.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/> [<https://perma.cc/TTS4-VSNU>] 48
- République Française, LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et a l'économie circulaire, JORF n°0035 du 10 février 2020, <https://circulaire.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/> [<https://perma.cc/TTS4-VSNU>] 49
- לרשימה מלאה של מדיניות ודרכי פעולה מיטביות בתחום זה, ראו תקציר הסוגייה "חובות תרומת מזון ומדיניות למניעת בזבז מזון" (Food Donation Requirements and Food Waste Deterrence Policies) באתר האטלס. 50
 (Vt. Stat. Ann. tit. 10, § 6605k (2015 10) 51
- After One Year, Mass. Commercial Food Waste Disposal Ban Gets Results*, CET (Oct. 6, 2015), <https://www.centerforecotechnology.org/after-one-year-mass-commercial-food-waste-disposal-ban-gets-results> [<https://perma.cc/ZH5Y-FHK9>]; see also *A Success Story: The Massachusetts Commercial Organics Waste Ban*, ENV'T COUNCIL OF THE STATES (Mar. 24, 2016), <https://vimeo.com/160289284> [<https://perma.cc/Y2MM-D78U>]; (310 MASS. CODE REGS. 19.017 (2017) 52
- Results are in: Trash is Down, Recycling is UP!*, Vt. Dep't of Env't Conservation 2 (July 27, 2016), <https://nerc.org/news-and-updates/>; vt. stat. ann. tit. 10, § 6605k 53
- ראיון עם מחזיק עניין, הרישום שמור בידי המחבר (10 במאי 2023). 54
- Food Waste Reduction All., *Analysis of U.S. Food Waste Among Food Manufacturers, Retailers, and Restaurants* 17 (2016), http://www.foodwastealliance.org/wp-content/uploads/2013/05/FWRA-Food-Waste-Survey-2016-Report_Final.pdf 55
- תחרות: SinDesperdicioHortícola# <https://challenges1/en/net.sindesperdicio/> (תאריך ביקור אחרון: 18 בדצמבר 2019). 56
- (Agriculture Improvement Act of 2018, Pub. L. No. 115-334, 132 Stat. 4490 (2018) 57
- USDA, *USDA invests 9.4 million into compost and food waste reduction projects* (February 2, 2023). <https://www.usda.gov/media/press-releases/2023/02/02/usda-invests-94-million-compost-and-food-waste-> 58

- CalRecycle, <https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/>, *Food Recovery Organizations and Services* 59
.[[foodrecovery/organizations/](https://perma.cc/E6WZ-J86J)] [<https://perma.cc/E6WZ-J86J>]
חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018, ס' 1. 60
- National Food Waste Strategy: Halving Australia's Food Waste by 2030, Dep't of Environ. & Energy ראו: 61
3 (2017), <https://www.environment.gov.au/system/files/resources/4683826b-5d9f-4e65-9344-a900060915b1/files/national-food-waste-strategy.pdf>
- [/About Us, Fight Food Waste Coop. Rsch. Ctr., https://fightfoodwastecrc.com.au/about-us](https://fightfoodwastecrc.com.au/about-us) ראו: 62
(תאריך ביקור אחרון: 3 במרץ 2022); וראו גם: <https://www.stopfoodwaste.com.au/about>
[<https://perma.cc/ML25-W3B9>] (תאריך ביקור אחרון: 2 במרץ 2022)
- UN, Food System Summit: Dialogue עם מחזיקי עניין, הרישום שמור בידי המחבר (מאי 2023); ראו גם: 63
./Gateway (2021) <https://summitdialogues.org>

© 2023 יוני



THE GLOBAL
FOOD DONATION
POLICY ATLAS

