

הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברת הכנסת רוחמה אברהם-בלילא

פ/18/2194

הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – פרסומת למזון המכוונת לקטינים), התש"ע-2010

1. תיקון סעיף 1 בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –
- (1) אחרי ההגדרה "הוועדה המייעצת" יבוא:
- "הוועדה הציבורית" – הוועדה שהוקמה לפי סעיף 7א;" ;
- (2) אחרי ההגדרה "חוק זה" יבוא:
- "מזון" – כהגדרתו בפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983² ;".
2. תיקון סעיף 7א בסעיף 7א לחוק העיקרי –
- (1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- "(א1) פרסומת למזון המכוונת לקטינים –
- (1) תיעשה תוך אחריות יתרה וזהירות באופן שלא תעודד אורח חיים או הרגלי אכילה ושתייה לא בריאים, צריכה בלתי מבוקרת או אכילה כפייתית ובלתי מרוסנת ;
- (2) תציין את הכמות המומלצת לצריכה יומית בריאה ומאוזנת של מוצר המזון ;
- (3) תציין את המרכיבים במוצר שתכולתם חורגת מן הכמות המירבית המנויה בתוספת הרביעית לחוק זה, למעט מלח, שתכולתו במוצר תסומן כמפורט בתוספת האמורה ;
- (4) לא תציג מידע מטעה או לא מדויק לעניין הערך התזונתי של המוצר, לרבות –
- (א) עריכת השוואה לא מדויקת או מטעה של המוצר נשוא הפרסומת עם מוצר מזון אחר ;

¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 248.
² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 36, עמ' 749.

(ב) רמיזה או טענה כי מזון מסוים מהווה תחליף לפירות, לירקות או למזון בריא אחר, או כי למזון סגולות ריפוי, אלא אם כן הותר הדבר לפי כל דין;

(2א) פרסומת למוצר שקבעה הוועדה הציבורית כי יחולו לגביה הגבלות הפרסום לפי סעיף זה, תלווה בהודעה קולית או חזותית, לפיה "צריכה מופרזת של מוצר זה פוגעת בבריאות".

(3א) פרסומת המכוונת לקטינים לא תעשה שימוש בידוענים, בדמויות מפורסמות מתחום הספורט והבידור ובדמויות מצוירות מוכרות, לשם קידום מוצרי מזון ומשקה, אלא אם כן הפרסומת היא חלק ממסע פרסום לקידום בריאות הציבור; בסעיף קטן זה, "ידוענים" – אנשים המוכרים וידועים לציבור הילדים עקב חשיפה רחבה להם זוכים בתחומם.

(4א) בשידורי הרדיו והטלוויזיה לא יפורסמו, לפני השעה 21:00, מוצרי מזון שקבעה הוועדה הציבורית כי יחולו לגביהם הגבלות הפרסום לפי סעיף זה.

(5א) (1) השר ימנה ועדה ציבורית, אשר תקבע את מוצרי המזון עליהם יחולו הגבלות הפרסום המנויות בסעיף זה.

(2) הוועדה הציבורית תמנה תשעה חברים, ואלה הם:

(א) שופט בית המשפט המחוזי בדימוס – והוא יהיה יושב ראש הוועדה; מינוי יושב ראש הוועדה ייעשה בהתייעצות עם שר המשפטים;

(ב) עובד משרד התעשייה המסחר והתעסוקה שתחום עיסוקו הגנת הצרכן;

(ג) עובד משרד הבריאות שהוא רופא, המתמחה ברפואת ילדים ועיסוקו בתזונת ילדים;

(ד) נציג התאחדות התעשיינים;

(ה) נציג המועצה הישראלית לצרכנות, כמשמעותה בחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח–2008³;

(ו) נציג ציבור שתחום מומחיותו בריאות הציבור ותזונת ילדים ולו ניסיון של עשר שנים לפחות בתחום זה;

³ ס"ח התשס"ח, עמ' 841.

(ז) שני חברי הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה שתחום מומחיותם מחקר תזונתי בילדים, שימונו בהמלצת דיקן הפקולטה הרלוונטית במוסד האקדמי בו פועל המומחה;

(ח) פסיכולוג ילדים מומחה.

(3) בקביעת מוצרי המזון שעליהם יחולו ההגבלות לפי סעיף זה תבחן הוועדה הציבורית, בין היתר, את המאפיינים הבאים –

(א) היותו של המזון עתיר באחד מאלה: שומן, סוכר, מלח, צבעי מאכל וחומרים משמרים;

(ב) היותו של המזון מכיל ממתיק מלאכותי;

והכל באופן שלא יעלה על ערכי הסף שבתוספת השלישית.

(4) במילוי תפקידיה לפי סעיף זה, תביא הוועדה בחשבון את ההתפתחויות במחקר הבינלאומי במדינות המפותחות ובמוסדות האו"ם בכל הנוגע להגבלת פרסום מזון לקטינים ולהשמנת יתר בקרב קטינים.

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "או הנפשית" יבוא "וכן רשאי הוא לקבוע את דרכי עבודתה של הוועדה הציבורית."

3. אחרי התוספת השלישית לחוק העיקרי יבוא:
הוספת תוספת שלישית

"תוספת רביעית

(סעיף 7א)

סוכר (נוזלי או מוצק) – לא יעלה על 2 קלוריות ל-1 גרם;

שומן – לא יעלה על 15% ממשקל המוצר ועל 40% מהערך הקלורי של המוצר. אחוז השומן הרווי לא יעלה על 33% מכלל השומן במוצר;

חומצות שומן מסוג טרנס (Trans Fatty Acids) – לא יעלה על 1 גרם ממשקלו של המוצר;

מלח – כמות הנתרן (ביחידות גרם) שהמוצר מכיל ולצדה המילים: "כמות המלח המרבית המומלצת לצריכה לילדים היא 2.5 גרם ליום."

השמנת היתר (obesity) הגיעה לממדים של מגיפה כלל עולמית. יותר ממיליארד מבוגרים ברחבי העולם סובלים מבעיית עודף משקל ומהם לפחות 300 מיליון מבוגרים סובלים מהשמנת יתר. התופעה נחשבת כמגיפה גם בקרב ילדים במקומות רבים בעולם והיא נמצאת במגמת עליה מתמדת.

ממחקר אשר בחן את שיעורי ההשמנה והשמנת היתר בקרב מתבגרים ב-15 מדינות מתועשות בעולם עולה כי הילדים הישראליים הם מהשמנים בעולם ומדורגים במקום השלישי בדירוג ההשמנה של מדינות המערב, אחרי ארצות הברית ויוון.

הגורם העיקרי להשמנת יתר הינו תזונה לא מאוזנת, לצד פעילות גופנית לא מספקת. תזונה לא מאוזנת מתבטאת בצריכת קלוריות מוגברת הנגרמת בראש ובראשונה בשל צריכת מזון קנוי עתיר שומן ומשקאות תוססים עתירי סוכר וקלוריות.

ההערכה הרווחת בעולם המערבי היא כי אם לא תינקט פעולה כלשהיא לשינוי המצב, בתוך 20 שנה יגדלו בכ- 30% שיעורי התמותה בעולם מההשמנה ומהמחלות הנלוות לה, כך שמספר מקרי המוות יעלה מ-3 מיליון איש ל-5 מיליון מדי שנה. השמנת יתר תורמת, באופן ישיר, לתמותה מוקדמת, לצד סיכוי לחלות במחלות רבות ובהן התקפי לב ומחלות לב, סוכרת, יתר לחץ דם, בעיות נשימה, מחלות שלפוחית השתן, אוסטיאופורוזיס, סוגים שונים של סרטן, נכות פיזית. כבר היום עלות מחלת ההשמנה בישראל, הכוללת טיפול בה ובמחלות הנלוות לה, היא 10 מיליארד שקלים חדשים בשנה לפחות.

העולם כולו נערך למחלה, במה שמוגדר כאמור, כמגיפה. על מדינה מוטלת החובה להגן על אזרחיה ועל משאביה מפני מגיפות. הדבר נכון ביתר שאת כאשר מדובר בקטינים שבקרבתם נדרשת הגנה מוגברת. לשם כך היא רשאית להעדיף הגנה על זכויות מסוימות וחלקים מסוימים באוכלוסייה לעומת פגיעה בזכויות או בחירויות קיימות אחרות.

למאבק במגיפה זו חזיתות רבות ומגוונות ובהן הגברת המודעות והחינוך בקרב הציבור באמצעים שונים ובהם באמצעות סימון מוצרי מזון ופיקוח על מחירי מזונות תוך מתן סובסידיות או הטלת מסים על מצרכי מזון מסוימים.

השמנה בילדות מהווה גורם סיכון מובהק להשמנה בגיל מבוגר. כאשר הדבר נוגע לילדים, קיימת חזית ישירה, ברורה ומיידית – פרסום וקידום מזון לא בריא.

על פי מחקרים עדכניים שנערכו בארצות הברית, נמצא כי לאמצעי התקשורת ובהם לפרסומות משודרות ומועברות לילדים, השפעה רבה על מגיפה השמנת היתר. כך נמצא, כי רוב התקשורת המכוונת לילדים מכילה פרסום המקדם אוכל, ממתקים ושתייה קלה ממותקת. בנוסף נמצא, כי ילד ממוצע צופה ב-40,000 פרסומות בשנה בטלוויזיה בלבד וכי ילד נחשף לפרסומת מזון כל חמש דקות בממוצע. מחקרים מצאו הקבלה בין פריצת הפרסומות לאמצעי התקשורת לבין השמנת יתר בילדים. אצל ילדים צעירים יותר (סביב גיל 3) נמצא קשר ישיר בין הצפייה בטלוויזיה לבין הדרישה מהוריהם לקנות את מוצר המזון שפורסם.

מחקר מקיף שנעשה לאחרונה באנגליה מעלה כי פרסום מוצרי מזון משפיע ישירות על התנהגותם הצרכנית של ילדים ועל המזון שהם מעדיפים. כן הוכח כי קיים קשר מובהק בין חשיפת ילדים לפרסומות בטלוויזיה לבין צריכת חטיפים, כמות הקלוריות הנצרכת וסוגי המרכיבים התזונתיים הנצרכים.

מוצרי מזון המשווקים בפרסומות המיועדות לילדים, כוללים באופן כמעט מוחלט חטיפים, ממתקים, משקאות קלים, מזון מהיר ודגני בוקר ממותקים. כן נמצא, כי ילדים צופים בכ-22 דקות של פרסומות המיועדות לילדים ביום.

מדינות העולם המערבי מכירות בילדים כקבוצה פגיעה במיוחד, הזוכה להתייחסות נפרדת בנושא זה. באירלנד, למשל, חוק קוד ספציפי הקובע את אמות המידה לפרסומות המיועד לילדים, ה- Children Advertising Code, אשר נחקק מכוח ה- Broadcasting Act 2001 ונכנס לתוקף ב- 1.1.2005. גם באנגליה, אוסטרליה, סקוטלנד ומדינות שונות בארצות הברית ובהן קליפורניה, מרילנד וניו-יורק, נתקבלו, אם בחקיקה ואם בהנחיות של גופים העוסקים בצרכנות, הוראות מקומיות לגבי פעילות פרסומית של מזון במוסדות חינוך בקוד של איגוד מפרסמים וכן ברגולציה פנימית של התעשייה. בנורבגיה, איטליה ובלגיה נקבע בחוק איסור גורף על הקרנת פרסומות טלוויזיה המכוונות לילדים, ובאוסטרליה ובדנמרק מותרות פרסומות לילדים באופן המוגבל בזמן ובסוג הפרסומות.

לפיכך, מוצע לקבוע כללים לפרסומות של מזון ומשקאות לקטינים, באופן שיתקן את סעיף 7א לחוק הגנת הצרכן, הבא להגן על קטינים באופן ממוקד, באמצעות הסמכת שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לקבוע בתקנות עקרוניות, כללים ותנאים לפרסומות ולצרכי שיווק המכוונים לקטינים.

מדובר בסעיף המופיע בפרק "הטעיה וניצול מצוקה" של החוק, ומכוחו הותקנו תקנות הגנת הצרכן (פרסומת המכוונת לקטינים), התשנ"א-1991. הצעת החוק מפרטת שורה של הנחיות, לרבות הנחיה כללית כי פרסום לקטינים ייעשה מתוך אחריות, ובכל מקרה, בלי לעודד זליחה.

האחריות הנדרשת בפרסום מחולקת לשני מישורים עיקריים: המישור הראשון עניינו מתן מידע, בצמוד לפרסום מוצרי המזון והמשקה שיימצאו רלוונטיים להגבלה, לגבי סכנות ותכונות תזונתיות של המוצרים המפורסמים; המישור השני עניינו בהגבלה של פרסום מוצרים כאמור באמצעים שונים, לרבות קביעה כי מוצרים אלה יפורסמו בשעות שאינן שעות צפייה מוגברת של ילדים. נמצא כי השעות בהן צופים פחות ילדים בפרסומות הן החל מהשעה 21:00, וכן איסור על שימוש באמצעים כגון ידוענים ודמויות מצוירות, לשם קידום פרסום מוצרים.

על מנת לשמור על איזון בהגבלה המוטלת של הפרסום, קובעת הצעת החוק הרכב מקצועי ומאוזן של ועדה ציבורית, בראשות שופט בית משפט מחוזי בדימוס, אשר תקבע כללים לגבי מוצרים שייכללו במסגרת הוראות החוק.

בוועדה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, נציגי ציבור ובהם נציגי המועצה לצרכנות ובעלי מקצוע: מומחה לבריאות הציבור בתחום תזונת ילדים, פסיכולוג ילדים וחוקר מומחה מן האקדמיה בתחום התזונה. על מנת ליצור איזון, יינתן בוועדה ייצוג גם לנציגי התאחדות התעשיינים. הוועדה תבחן מאפיינים בסיסיים של מוצרי מזון ומשקה המהווים בעיה בתזונת ילדים, כפי שניתן למצוא באופן מקיף ביותר במחקרים של ארגון הבריאות העולמי ושל מרבית המדינות המפותחות בעולם.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חבר הכנסת רומן ברונפמן (פ/3639); הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חברת הכנסת רוחמה אברהם-בלילא (פ/1616/17) ועל ידי חברת הכנסת אורית נוקד (פ/3000/17). הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת אורית נוקד (פ/19/18).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום

