

תוכן עניינים

מבוא	2
הדילמה בקשר לאופן ההתמודדות	4
המסגרת הנורמטיבית בישראל	5
חוק הפיקדון	5
חוק להסדרת הטיפול באריזות	8
אחריות הרשויות המקומיות	10
משפט משווה	12
הגישה באירופה	12
הגישה הכללית בעולם	14
רגולציה כופה או תמריצים כלכליים – טענות בעד ונגד	15
הפרדה דיפרנציאלית	16
טענות נוספות	18
מדוע נבחרו דווקא הבקבוקים	19
דיון ומסקנות	20
סיכום	23

מבוא

בשנים האחרונות הולך וגובר השיח בישראל ובעולם אודות הצורך בשמירה על איכות הסביבה. ההכרה הגוברת והולכת בצורך החיוני בשמירה על איכות הסביבה באה לידי ביטוי, בין היתר, גם בפעולות חקיקתיות שנוקטות המדינות על מנת לשמור על איכות הסביבה. למרבה הצער, בקשר לחקיקת איכות הסביבה מדינת ישראל מפגרת שנים רבות אחרי מדינות אירופה, הנחשבות למדינות החלוצות בחקיקת חוקי איכות הסביבה. עם זאת, ניכר כי בשנים האחרונות מדינת ישראל עושה צעדים חשובים בדרך לשמירה על איכות הסביבה, והכנסת מחוקקת חוקים שנועדו לשמור על איכות הסביבה.

אחד הנושאים המרכזיים הנוגעים לאיכות הסביבה, הוא נושא המחזור. בנושא זה יש בישראל מספר חוקים, שכל אחד מהם עוסק בסוג מסוים של פסולת הניתנת למחזור, כמו החוק להסדרת הטיפול באריזות העוסק באריזות¹, החוק לסילוק ומחזור צמיגים² העוסק במחזור צמיגים וחוק הפיקדון³ העוסק במחזור מכלי משקה. הגישה הרווחת כיום בישראל היא גישת "אחריות היצרן", ומרבית ההסדרים שנבעו בחקיקת המחזור עוסקים ביצרנים וביבואנים. החריג והתקדים לכך, הוא בחוק הפיקדון, העוסק גם בצרכן הפרטי, וקובע כי צרכן פרטי ישלם היטל מסוים בגין רכישת מכלי משקה עליהם חל החוק, שאותו הוא יהיה זכאי לקבל בחזרה בעת שהוא משיב את מכלי המשקה למחזור.

השאלות אותן אבקש לבחון בעבודה הן, האם מלבד המוצרים שלגביהם ישנה התייחסות בחוקי המחזור, ראוי לעודד מחזור בחקיקה ראשית גם לגבי מוצרים נוספים. המוצרים בהם אתמקד, כדוגמה וכמבחן בלבד, הם צעצועים מפלסטיק. בקשר אליהם אבחן שתי שאלות: האחת, האם נכון וראוי לעודד מחזור צעצועים מפלסטיק בחקיקה ראשית. השנייה, בהנחה והתשובה לשאלה הראשונה היא בחיוב, מהי הגישה אותה יש לאמץ בחקיקה עתידית שכזו – גישת הרגולציה הכופה או גישת התמריצים הכלכליים.

כפי שאראה בעבודה, בחקיקת המחזור, ובחקיקת איכות הסביבה בכלל, ישנן שתי גישות עקרוניות המוכרות בעולם. הגישה האחת, היא הגישה אותה אכנה "גישת הרגולציה הכופה". לפי גישה זו, ההסדרים אותם יש לקבוע בחקיקה סביבתית הם הסדרים היוצרים רגולציה כופה, כגון הטלת סנקציות, קנסות ועבירות פליליות בגין פגיעה באיכות הסביבה. הגישה השנייה, היא גישת התמריצים הכלכליים. לפי גישה זו יהיה זה אפקטיבי וראוי יותר לעודד שמירה על איכות הסביבה באמצעות יצירת תמריצים כלכליים במקום הסדרים מסוג רגולציה כופה. דוגמה להסדר מסוג תמריצים כלכליים היא הסדר הפיקדון שבחוק הפיקדון הישראלי. החוק איננו קובע סנקציה על מי שאיננו מחזיר מכלי משקה למחזור, אך יוצר תמריץ כלכלי להחזיר את מכל המשקה בדמות החזר ההיטל ששולם מראש.

השאלה מהי הגישה הראויה – גישת הרגולציה הכופה או גישת התמריצים הכלכליים – היא שאלה רחבה שהיקפה והדיון בה חורגים בהרבה מנושא עבודה זאת, ומנושא איכות הסביבה בכלל. אולם בעבודה זו אתמקד בנושא מחזור צעצועי פלסטיק, ואבחן את הטענות שעלו בספרות בעד ונגד רגולציה כופה או תמריצים כלכליים בהקשר של איכות הסביבה, ואת התאמתן למחזור צעצועי פלסטיק. מבלי לגרוע מדיון זה, טענתי המרכזית תהיה כי ישנה הצדקה עקרונית לחקיקה ראשית המעודדת מחזור צעצועי פלסטיק, וכי בחקיקה שכזו ניתן יותר להתמקד בצרכן הפרטי, ובניגוד לגישת אחריות היצרן הרווחת בחקיקת המחזור הישראלית.

¹ חוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011. (להלן: "חוק להסדרת הטיפול באריזות").

² חוק לסילוק ולמחזור צמיגים, תשס"ז-2007.

³ חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999. (להלן: "חוק הפיקדון").

בפרק הראשון אציג בקצרה את שתי האופציות לעידוד מחזור בחקיקה – בגולציה כופה או בתמריצים כלכליים. בפרק השני אסקור את חקיקת המחזור הקיימת בישראל, תוך התייחסות גם לחוקי עזר עירוניים, ואציג את גישת אחריות היצרן הקיימת בחקיקה הישראלית. בפרק השלישי אסקור הסדרים מקבילים במדינות אחרות, ואציג את הגישה הרווחת בעולם המעדיפה תמריצים כלכליים על פני גולציה כופה. בפרק הרביעי, אדון בטענות של תומכי גישת הגולציה הכופה אל מול טענות תומכי התמריצים הכלכליים, ואראה כי אין עדיפות ברורה לאחת משתי האופציות. בפרק החמישי אדון בשאלה האם יש הצדקה מהותית לכך שחוקי המחזור כיום מתמקדים במכלי משקה ובאריזות דווקא, ואטען כי ברמה העקרונית יש לעודד מחזור בחקיקה ראשית גם לגבי צעצועים מפלסטיק. בפרק השישי, אדון איזו מבין שתי האופציות – גולציה כופה או תמריצים כלכליים – ראויה יותר למחזור צעצועים מפלסטיק, ואטען כי לגבי מחזור צעצועים מפלסטיק יש להתמקד יותר בצרכן הפרטי, בניגוד לגישת אחריות היצרן הרווחת כיום בחקיקת המחזור הישראלית.

הדילמה בקשר לאופן ההתמודדות

כאשר המדינה, באמצעות מערכת החקיקה והמשפט, מעוניינת לקדם מחזור פלסטיק, היא יכולה לבחור בכמה כלים שיכולים להשיג את אותה המטרה. הדילמה בקשר לאופן ההתמודדות היא הדילמה באשר לכלי הראוי לקידום המטרה, והבחירה בין הכלים האפשריים היא שאלה של מדיניות.

ניתן לדמיין מגוון רחב מאוד של כלים, שיכולים לפעול באופנים שונים להשגת המטרה של קידום מחזור פלסטיק. אולם באופן כללי מקובל לסווג את המדיניות שהמדינה יכולה לבחור בנושא זה לשלוש אפשרויות⁴: א. לבחור באמצעים רגולטוריים כופים, אמצעים מסוג "ציווי ושליטה", על מנת לכפות מחזור פלסטיק.⁵ כך למשל יכולה המדינה להטיל בחקיקה קנס על הפרט, או על רשות או תאגיד, שאינם ממחזרים פלסטיק. ב. לבחור במכשירים כלכליים. כך למשל יכולה המדינה לקבוע בחקיקה כי יוטל מס על רכישת פלסטיק, או ניתן למשל לקבוע פקדון שמשלם הפרט בעת רכישת מוצרי פלסטיק אשר יושב לו בעת שהוא מחזיר את הפלסטיק למחזור. ג. לבחור במכשירים וולונטריים.⁶ כך למשל יכולה המדינה להתקין מתקנים למחזור פלסטיק במקומות רבים בתוך הערים במטרה להקל על המחזור ולעודד את התושבים ברמה הוולונטרית למחזור פלסטיק.

ניתן לטעון, כי האפשרות לבחור במכשירים וולונטריים איננה צריכה להיכלל בין יתר האפשרויות

⁴ ראה: יובל פלדמן, אוון פרז וקרן שמואלי-סיד, "הסדרת המחזור במשק הביתי: מחקר אמפירי של ההיבטים הדמוגרפיים וההתנהגותיים של מדיניות מחזור דיפרנציאלית בישראל", מחקרי משפט כט (2014): 391. 392.

⁵ על החסרונות של אמצעים מסוג ציווי ושליטה ביחס להסדרה בחוזה שעורכת המדינה עם הגוף המפוקח ראה: שרון ידן, "כריש, תנין ולוויתן: על הבטחות מנהליות, חוזים רגולטוריים וחיות אחרות במתווה הגז הטבעי", מחקרי משפט לב (2019): 213. 243-244.

⁶ על החסרונות של מכשירים וולונטריים ביחס לאמצעים מסוג ציווי ושליטה ראה אצל ידן, שם, בעמ' 244. אחד החסרונות הוא, למשל, כי מכשירים וולונטריים הם לרוב סמויים מן העין, ואין פיקוח ובקרה של הציבור על הפעולות המנהליות אל מול הגופים המפוקחים, ודבר זה עלול להוביל לחדירת שיקולים זרים, ניגודי עניינים וכדומה. ראה: שרון ידן, **רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים**, (2016), בעמ' 84-88.