

ממשליות ורגולציה סביבתית בישראל: חוק הפיקדון על מכלי משקה כמקרה מבחן

מאמר זה בוחן את הקריירה המפותלת של חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, הנחשב לחוק חלוצי המקדם עקרונות כלכליים-סביבתיים ולמהלך המשמעותי הראשון ברמה המדינתית ביישום של מדיניות מחזור בישראל. תהליכי החקיקה והיישום של חוק הפיקדון – הכוללים ארבעה תיקונים לחוק, ההקמה של תאגיד מחזור ללא מטרות רווח וההיווצרות של שוק ענף לאיסוף בקבוקים – הם זירה מורכבת, רבת שחקנים ועמדות כוח. על כן, חוק הפיקדון הוא שדה מחקר פורה לבחינת יחסי הגומלין בין ממשל, ממשליות ורגולציה בסדר הממשלי העכשווי, כמו גם מפתח להתבוננות בצמיחה של דגמים ורגולטוריים חדשים במסגרת הממשליות הסביבתית בישראל. בהתבסס על הספרות הדנה בקפיטליזם הרגולטורי ובממשליות החדשה, וכן על ניתוח פרוטוקולים של ועדת הכלכלה, דוחות סביבתיים, ניירות עמדה וראיונות עם שחקני מפתח בתחום, אבקש להצביע על הפערים בין היעדים המקוריים של החוק לבין תוצריו; לחשוף את התהליכים והמנגנונים שאפשרו את ההתגלעות של פערים אלה ולעמוד על תהליכי התרגום וההשתנות של עקרונות היסוד שעליהם הושתתה הצעת החוק המקורית – העברת האחריות על המחזור ליצרנים ו"הפנמת העלויות החיצוניות". מהלך אנליטי ואמפירי זה מבסס את טענתי כי בה בעת שתהליכי הביזור של הסמכות הממשלית והרגולטורית – האופייניים לקפיטליזם הרגולטורי – מאפשרים למגזר העסקי להשפיע על עיצוב המסגרות הרגולטוריות, לעתים במחיר של פגיעה בערכים ובאינטרסים חברתיים וסביבתיים, הם כרוכים בכינון שחקנים היברידיים המסוגלים ליטול על עצמם תפקידים חברתיים ואחריות ציבורית.

הקדמה

בקבוק משקה, מייצורו ועד מחזורו, עובר בין ידיים ומכונות למכביר – במפעל לייצור בקבוקים ובמפעל הבקבוק, בידיים של פועלים, סבלים, מלגזנים, נהגי משאיות, קמעונאים

* חוקרת את יחסי הגומלין בין עסקים, חברה וממשל בסדר הקפיטליסטי הגלובלי והמקומי מתוך נקודת המבט של סוציולוגיה פוליטית. פרסמה מאמרים על התעצמותם הפוליטית והחברתית של תאגידים ועל השלכותיהן של פרקטיקות רווחות של אחריות תאגידית על עובדים, איגודי עובדים, קהילות מקומיות וחברות. מרצה בבית הספר לממשל וחברה במכללה האקדמית תל אביב יפו, באוניברסיטת תל אביב ובמסלול האקדמי – המכללה למנהל. בעלת BA בפילוסופיה ומדע המדינה ו-MA ו-PhD בסוציולוגיה ואנתרופולוגיה מאוניברסיטת תל אביב.

וצרכנים. אלה האחרונים נוטים להשליך את הבקבוק לפח, ומשם הוא נלקח על ידי אספני בקבוקים המבקשים למוכרו לקבלני איסוף בקבוקים, המוכרים אותו בתורם לתאגיד איסוף הדואג להעבירו אל מרכז עיבוד. משם, מעוך ודחוס, הבקבוק מובל אל חברת המחזור. שוק איסוף הבקבוקים, שצמיחתו היא תוצר ישיר של חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן: חוק הפיקדון), מגלגל מאות מיליוני ש"ח בשנה.¹ במאמר זה אני מבקשת לדון בתהליכים הרגולטוריים והממשליים שהצמיחו את שוק איסוף הבקבוקים מרובה החוליות ובה בעת לקחו חלק בעיצוב של הממשליות הסביבתית בישראל.²

מבחינה תאורטית המאמר נטוע בספרות הדנה ביחסי הגומלין המשתנים בין חוק לממשל ובין מדינה, כלכלה וחברה. חלק מרכזי בספרות זו מתאר את השינויים שחלו במודל הסמכות הממשלית הדומיננטי בסדר העכשווי ובחלוקת הסמכות הממשלית בין שחקנים מדינתיים ולא-מדינתיים כמעבר ממודל של ממשלה (government) למודל של ממשליות (governance).³ מודל הממשלה מאופיין כמבוסס על ביוורקטיה היררכית ורגולציה מסוג "ציווי ופיקוח" (command and control). מנגד, מודל הממשליות מאופיין כנשען על דפוסי שליטה עקיפים יותר ועל ביזור סמכויות. אפיון זה של מודל הממשליות מאפשר לחוקרים להסביר את הופעת צורות חדשות של רגולציה עצמית וחוק רך, את הריבוי היחסי של שיתופי פעולה בין-מגזריים ואת המגמה הגוברת של השתתפות שחקנים לא-מדינתיים (עסקיים ואזרחיים) בתהליכי עיצוב ובקביעת מדיניות ציבורית.

- 1 בתקשורת ובתודעה הציבורית בישראל נקשר שוק איסוף הבקבוקים עם גורמים עברייניים; היבט זה של חוק הפיקדון חורג מהמאמר ולא יידון בו. על ההשלכות החברתיות של מערכות הפיקדון, על השפעתן על שוק העבודה, על החיים של מחוסרי דיור ובעלי הכנסה נמוכה ועל הזיקה בין איסוף בקבוקים לסוגיות של עבריינות ראו Bevin Ashenmiller, *The Effect of Income on Recycling Behavior in the Presence of a Bottle Law: New Empirical Results*, 101 AM. ECON. REV. 60 (2011); Bevin Ashenmiller, *Externalities from Recycling Laws: Evidence from Crime Rates*, 12 AM. LAW & ECON. REV. 245 (2010); Bevin Ashenmiller, *The Economics of Recycling for Profit: Cash Recycling as an Efficiency Enhancing Anti-Poverty Program*, 85 LAND ECON. 539 (2009); Teresa Gowan, *American Untouchables: Homeless Scavengers in San Francisco's Underground Economy*, 17 INT'L J.SOC & PUB. POL'Y 159 (1997); Ronald P. Hill & Mark Stamey, *The Homeless In America: An Examination Of Possessions And Consumption Behaviors*, 17 J. CONSUMER RES. 303 (1990).
- 2 ראו גם Tamar Barkay, *Regulation and voluntarism: A case study of governance in the making*, 3 REG. & GOVERNANCE 360 (2009), שם פורסמה גרסה אחרת של מאמר זה, ללא הדיון בתיקון האחרון לחוק הפיקדון ובמשמעויותיו.
- 3 ראו David Levi-Faur, *From Big Government To Big Governance*, in OXFORD HANDBOOK OF GOVERNANCE 3, 7-8 (David Levi-Faur ed., 2012). בצד הבנה זו חשוב לציין כי "ממשליות" אינו מושג חדש וכי בצד כינונו כמושג על לתהליכי השינוי שהוזכרו לעיל, הוא עדיין משמש גם מושג מקביל לממשל וגם כמסמן ממשל יעיל או טוב. על ההיבטים של מושג הממשליות ראו Lawrence E. Lynn Jr., *The Many Faces of Governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?*, in OXFORD HANDBOOK OF GOVERNANCE 3, 49-64 (David Levi-Faur ed., 2012).

באופן אנליטי גס אפשר לחשוב על ספרות זו כמאורגנת סביב שני צירים מחקרניים. ציר אחד דן בטיב ובטבע של השינוי המתחולל במדינה – כשחקן, כמקור סמכות וכמוסד. על סדר היום המחקרי שציר זה מתווה עומדים דפוסי הפעולה של המדינה והשינויים במעמדה תחת "עידן הממשליות". בפרט נדונים צורות הסמכות הלא-מדינתיות החדשות שצומחות והטכנולוגיות הממשליות והרגולטוריות המאפיינות אותן, כמו גם יחסי הגומלין הנרקמים בין שחקנים מדינתיים לשחקנים ממגזרים אחרים בתהליכים לקביעת מדיניות. לוי-פאור, במאמרו בכרך זה, טוען בהקשר זה כי בעשורים האחרונים הרגולציה משמשת יותר ויותר כמכשיר משילה מרכזי וכמקור דומיננטי לסמכות הממשלית של המדינה.⁴ מגמה זו מזינה את ההתכנסות של שני המונחים – ממשליות ורגולציה – לשיח מחקרי רחב הדין בדפוסי הרגולציה בסדר הקפיטליסטי.

הציר האחר עוסק בשאלת הפוטנציאל הדמוקרטי הטמון בממשליות כמודל ממשלי. ההנחה המקובלת בחלק ניכר מהספרות על אודות ממשליות היא שמודל הממשלה נכשל. על בסיס הנחה זו חוקרים טוענים כי המאפיינים של מודל הממשליות לא רק מביטחים יתר שקיפות ויעילות, אלא יש בכוחם אף להגביר מגמות של דמוקרטיזציה.⁵ אחרים טוענים מנגד כי הדגש הניתן במודל הממשליות ליעילות ולהעברת סמכויות ותחומי אחריות מהמדינה אל המגזר העסקי והחברה האזרחית טומן בחובו סכנה לדמוקרטיה. יש לכך שני טעמים עיקריים. ראשית, הביזוריות – כמאפיין מרכזי של מודל הממשליות – נתפסת ככרוכה בהפקעה של עוצמה ושיקול דעת שלטוניים מהמדינה והעברתם לשחקנים שאינם נבחרים בהליך דמוקרטי וממילא אינם מחויבים בדיון וחשבון (*accountability*). שנית, ההישענות הגוברת על מנגנונים של חוק רך ורגולציה עצמית נתפסת כמרחיבה את חופש הפעולה של המגזר העסקי ומעצימה אותו – אולי במחיר פגיעה ניכרת ביעדים ובערכים ציבוריים.⁶

4 דוד לוי-פאור, "האודיסאה של המדינה הרגולטורית: ממושג רזה וחד-ממדי למושג עבה ורב-ממדי", *מסדרים רגולציה: משפט ומדיניות* 23 (ישי בלנק, רועי קרייטנר ודוד לוי-פאור עורכים, 2016).

5 Nikolas Rose, *The Death Of The Social? Refiguring the Territory Of Government*, 25 *ECON. & Soc'y* 327 (1996); Fritz W. Scharpf, *Introduction: The Problem-Solving Capacity Of Multi-Level Governance*, 4 *J. EUR. PUB. POL'y*, 520 (1997); Jon Pierre, *Introduction: Understanding Governance*, in *DEBATING GOVERNANCE: AUTHORITY, STEERING AND DEMOCRACY*, 1 (Jon Pierre ed., Oxford Univ. Press 2000); Jacint Jordana & David Levi-Faur, *The Politics Of Regulation In The Age Of Governance* (2004); Orly Lobel, *New Governance as Regulatory Governance*, in *OXFORD HANDBOOK OF GOVERNANCE* 65, 65-82 (David Levi-Faur ed., Oxford Univ. Press. 2012); Guy B. Peters, *The Two Futures Of Governing – Decentering And Recentering Processes In Governing* 1-18 (IHS Pol. Sci. Series, Working paper No. 114, 2008).

6 Eric Swyngedouw, *Governance Innovation and the* ראו *שיח הממשליות* *Citizen: The Janus Face Of Governance-Beyond-The-State*, 42 *URB. STUD.* 1991 (2005); Claus Offe, *Governance: An "Empty Signifier"?*, 16 *CONSTELLATIONS* 550 (2009).

בהתייחס לשני צירי המחקר הללו, מאמר זה מבקש, ראשית, להתחקות אחר האופנים שבהם שחקנים לא מדינתיים – עסקיים ואזרחיים – לוקחים חלק בתהליכים מבוזרים ורבי משתתפים לעיצוב מדיניות; שנית, להצביע על פוטנציאל השעתוק של יחסי כוח חברתיים הטמון בתהליכים מסוג זה.

לצורך כך המאמר מציע ניתוח של תהליכי החקיקה והיישום של חוק הפיקדון. את הניתוח מנחה ההבנה שהוצגה לעיל, שלפיה חלו בעשורים האחרונים שינויים יסודיים בחלוקת הסמכות הממשלית ואלה התגבשו לכדי סדר פוליטי-כלכלי חדש. סדר חדש זה מאופיין בהישענות גוברת על רגולציה כאמצעי ממשלי, המהווה תחליף לאספקת שירותים כפונקציה ממשלית מרכזית של המדינה.⁷ הבנה זו מקופלת במונח "קפיטליזם רגולטורי" המסמן בספרות את הסדר החדש.⁸ התרומה של מונח זה לדיון נגזרת מהתייחסותו לשלושה יסודות שעליהם מושתת הסדר החדש. היסוד הראשון הוא דגש על ממשליות רגולטורית המתממשת דרך ערוצי פיקוח פוליטי וחברתי חדשים על השוק, הן ברמת המדינה והן ברמות תת-מדינתיות ועל-מדינתיות. היסוד השני הוא השתתפות פעילה של שחקני החברה האזרחית והשוק, מקומיים וגלובליים, בתהליכים רגולטוריים, בד בבד ובשיתוף פעולה עם גופים וסוכנויות מדינתיות. היסוד השלישי הוא צמיחה של מגוון טכנולוגיות ומכשירי רגולציה חדשים, הממוקמים על הרצף שבין רגולציה מדינתית או ציבורית בעלת סמכויות אכיפה והטלת סנקציות לבין חוק רך ומנגנונים לרגולציה עצמית (בהם תקנים, אמנות, קודים, הסכמים, מסגרות דיווח ועוד). משמע, תחת הקפיטליזם הרגולטורי מתרחב והולך המרחב הרגולטורי ונוסדות צורות מורכבות והיברידיות של סמכות ממשלית, המתפעלות מגוון של מכשירי רגולציה תוך שהן סודקות את מעמד המדינה כאתר הרגולטורי הבלעדי.⁹ בה בעת, האצלת תפקידים ותחומי אחריות ממשליים מהמדינה לשחקנים אחרים מאפשרת למצב את האחרונים כשחקנים פוליטיים הלוקחים חלק פעיל בתפעול משטר הממשליות החדש. אם כן, אפשר לרמות את הסדר העכשווי כמתופעל באמצעות ריבוי של רשתות רגולטוריות הטרוגניות לא פורמליות, הפועלות בתחומים ממשליים שונים ומתופעלות בתורן על ידי שחקנים מרמות וממגזרים שונים.

7 דוד לוי-פאור, נעם גדרון וסמדר מושל "הגירעון הרגולטורי של עידן הפרטה" אחריות המדינה, גבולות הפרטה וסוגיית הרגולציה: מחקרים ומסמך מדיניות (יצחק גלנור ואמיר פז-פוקס עורכים, 2012); Giandomenico Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, 17 W. EUR. POL., 77 (1994).

8 JOHN BRAITHWAITE, REGULATORY CAPITALISM: HOW IT WORKS, IDEAS FOR MAKING IT WORK BETTER (2008); David Levi-Faur, *Regulatory Capitalism and the Reassertion Of The Public Interest*, 27 POL. & SOC'Y 181 (2009).

9 השימוש במונח "היברידיות" במאמר מתייחס לטשטוש הגבולות בין המגזרים הפרטי (עסקי), הציבורי והאזרחי (וולונטרי) ולכינון של צורות חדשות של רגולציה וממשליות הנוצרות עקב הכלאתם. בצורות אלה אפשר למנות שחקנים חדשים הפועלים באזור הדמדומים שבין המגזרים ותוצרים רגולטוריים המשלבים הגיונות ומנגנונים של השוק, החברה האזרחית והממשל הציבורי. לדיון בצורות היברידיות של רגולציה ראו David Levi-Faur, *Regulation and Regulatory Governance*, (Jerusalem Papers in Reg. & Governance, Working Paper No.1 2010).

הבנה טובה יותר של אופני הפעולה של הסדר החדש ויכולת להעריך את משמעויותיו החברתיות והפוליטיות מצריכות התבוננות מקרוב במורכבות ובהיבטיות של רשתות, שחקנים, תהליכים ותוצרים ממשליים. במילים אחרות, נדרשת חקירה של ממשליות בפעולה (*governancing*) – של התהליך הדינמי הכרוך בכיזור העוצמה הרגולטורית והממשלית ובכינון צורות ומקורות חדשים של סמכות ממשלית. על יסוד הבנה זו נבחת במאמר הקריירה המפותלת של חוק הפיקדון כמקרה מבחן של ממשליות בפעולה. חקירה זו נשענת על ניתוח פרוטוקולים של ועדת הכלכלה, דוחות סביבתיים, ניירות עמדה וראיונות שנערכו עם משתתפים פעילים בתהליכי החקיקה והיישום של חוק הפיקדון. חוק הפיקדון נכנס לתוקפו באוקטובר 2001, ובאותה עת הוא נתפס – על ידי חברי כנסת, תעשיינים ופעילים בארגוני סביבה – כחוק חלוצי המקדם עקרונות כלכליים-סביבתיים וכצעד חשוב בתהליך העיצוב של מדיניות סביבתית בישראל.¹⁰ כדי להקטין את כמות הפסולת המוצקה המגיעה לאתרי סילוק פסולת, כדי להביא לשיפור ברמת הניקיון בשטח הציבורי וכדי לעודד מחזור קבע החוק כי יצרנים ויבואנים של משקאות יגבו פיקדון כספי עבור כל מכל משקה, וכי ספקי המשקאות יחויבו לקבל מהצרכנים מכלים ריקים תמורת החזר דמי הפיקדון. באמצעות החוק ביקש המחוקק להקנות ערך כלכלי לפסולת של מכלי משקה ולהטיל על יצרנים ויבואנים אחריות על איסוף ומחזור המכלים. רעיון זה מבוסס על שני עקרונות מפתח בשיח הכלכלי-סביבתי – "המזהם משלם" ו"הפנמת עלויות חיצוניות" (*externalities*). עקרונות אלה קובעים, בהתאמה, כי ארגון שמייצר זיהום סביבתי אחראי לשלם עבור הנזק הבריאותי והסביבתי, וכי יש לחשב את עלויות ההשפעות השליליות של הפעילות העסקית (כגון זיהום אוויר, צריכת אנרגיה וייצור פסולת) ולהפנימן במחיר השוק.¹¹ טרם חקיקת החוק, הרשויות המקומיות, המדינה והציבור הם שנשארו בנטל ההשפעות השליליות הכרוכות בייצור ובמכירה של מכלי משקה – עלויות של איסוף, שינוע והטמנה של פסולת הבקבוקים ונזקים סביבתיים שהם תוצר של שינוע הבקבוקים וייצורם מחומרים שאינם מתפרקים אלא כעבור מאות שנים.¹² לפיכך, העברה של נטל העלויות החיצוניות ליצרנים וליבואנים של מכלי משקה הוגדרה כיעד מרכזי של החוק. עקרונות "המזהם משלם" ו"הפנמת העלויות החיצוניות" הם מהסממנים הבולטים של "הדור השני של הרגולציה הסביבתית". הרגולציה הסביבתית התפתחה בראשית שנות השבעים של המאה הקודמת, בין השאר כתגובה לאקטיביזם הסביבתי של סוף שנות השישים. הדור הראשון של הרגולציה הסביבתית התבסס על המודל הדומיננטי באותה עת של ציווי ופיקוח ישירים. מחקרים מראים כי מודל הרגולציה הסביבתית הישירה

10 אדם, טבע ודין "מהפכת המיחזור: מהטמנה לשימור משאבים" אדם, טבע ודין www.adamteva.org.il/?CategoryID=909&ArticleID=1668; כך, לדוגמה, ארגון "אדם טבע ודין" מציג את החקיקה של חוק הפיקדון כמסמנת "עידן חדש בו היצרנים לוקחים אחריות על הפסולת שנוצרת ממוצריהם". לעניין זה ראו גם יניב ריינגורץ ורן מלכי חוק הפיקדון: דו"ח מצב (2004).

11 לסקירה מקיפה של הרגולציה הסביבתית ראו Neil Gunningham, *Environmental Law, Regulation and Governance: Shifting Architecture*, 21 J. Env'tl. L. 179 (2009) (להלן: Gunningham).

12 פארטו הנדסה בע"מ דו"ח סופי לבחינת שינויים בחוק הפיקדון 23 (2004).

נחל הצלחה לא מבוטלת באכיפה של סטנדרטים סביבתיים.¹³ עם זאת, בשנות השמונים גברו הקולות הביקורתיים שטענו נגד העלויות הגבוהות המושגות על המגזר העסקי עקב רגולציה ישירה ועל חוסר הגמישות של רגולציה ישירה ככל שמדובר בתעשייה הטרוגנית ומורכבת. במשך שנות השמונים והתשעים שימשו טענות אלו זרז לפיתוח מכשירים רגולטוריים מהדרור השני, שהתאפיינו בשני חידושים עיקריים: האחד, דגש על וולונטריזם של המגזר העסקי שהתבטא במגוון צורות של רגולציה עצמית (כולל קודים תעשייתיים, הסכמים ואמנות); והאחר, מכשירים רגולטוריים-כלכליים שהגיון פעולתם הוא מתן תמריצים כלכליים לפעילות עסקית ידידותית לסביבה. בשני העשורים האחרונים חל מפנה נוסף ברגולציה הסביבתית, שבא לידי ביטוי במעבר מצורות של רגולציה ציבורית ל"ממשליות סביבתית חדשה" הנשענת על שותפות בין-מגזרית.¹⁴ בעקבות זאת, כיום יש נטייה גוברת לתמרץ ארגונים בסקטור הפרטי לפתח בעצמם מערכות לתכנון ולניהול סביבתיים, הכוללות הגדרת סטנדרטים ומדדי ביצוע מותאמי-ארגון, לעתים קרובות באמצעות דיאלוג מתמשך עם ארגונים סביבתיים וקהילה מקומית. בד בבד ניכרת מגמה של שיתופי פעולה בנושאים כגון מגוון ביולוגי, ניהול משק מים ומערכות אקולוגיות בין שחקנים ציבוריים, אזרחיים ועסקיים, המתגבשים לכדי צורות אד-הוק של סמכות ממשלית סביבתית הפועלות לניסוח הסכמים רב-מגזריים ולפיקוח עליהם.¹⁵

תהליכי החקיקה והיישום של חוק הפיקדון הם מקרה מבחן מעניין בהקשר של התפתחות הרגולציה הסביבתית שתוארה בקצרה לעיל. בתהליך החקיקה ובדיונים שנערכו במסגרתו על מנגנוני היישום והציות של החוק, לקחו חלק פעיל חברי כנסת, לוביסטים, פקידים ממשלתיים, נציגי תעשייה, פעילי סביבה ומומחים רבים בתחומי כלכלה וסביבה. המחלוקות בין המשתתפים הרבים נסבו הן על עצם הצורך בחוק והן על המודל הרגולטורי שעליו יש להשתיתו. אחד התוצרים של תהליך רב-משתתפים זה הוא ההקמה של תאגיד לאיסוף מכלי משקה – ישות ללא מטרת רווח בבעלות יצרני משקאות – שעליו הוטלה האחריות ליישום של חוק הפיקדון. כפי שאראה בהמשך, ההקמה של תאגיד האיסוף מכוח החוק ותפעולו כמנגנון של ציות לחוק אפשרו ליצרני משקאות וליבואניהם להרחיק את עצמם מאחריות ישירה למחזור של מכלי משקה ולחתור תחת יעדי המקוריים של החוק. בה בעת, דפוסי הפעולה של תאגיד האיסוף חרגו שיטתית מתפקידו כמנגנון לציות

13 Ann-Kristin Bergquist et al., *Command-and-Control*; 11 לעיל ה"ש Gunningham
Revisited: Environmental Compliance and Innovation in Swedish Industry 1970-
1990, (CERE, Working Paper No. 2, 2012)

14 Neil Gunningham, *The New Collaborative Environmental*; 11 לעיל ה"ש Gunningham
Governance: The Localization of Regulation, 36 J. L. & Soc'y 145 (2009);
ENVIRONMENTAL POLITICS AND DELIBERATIVE DEMOCRACY: EXAMINING THE PROMISE OF
.NEW MODES OF GOVERNANCE (Karin Bäckstrand et al. eds.2010)

15 בספרות בנושא ממשליות ורגולציה סביבתית מקובל להתייחס למסגרת האירופית לניהול מים
כדוגמא בולטת לממשליות סביבתית חדשה; ראו Lovisa Hagberg, *Participation Under*
Administrative Rationality: Implementing The EU Water Framework Directive In
Forestry, in ENVIRONMENTAL POLITICS AND DELIBERATIVE DEMOCRACY: EXAMINING THE
.PROMISE OF NEW MODES OF GOVERNANCE 123 (Karin Bäckstrand et al. eds.2010)

וליישום של חוק הפיקודון. מיום הקמתו כונן עצמו התאגיד כארגון סביבה הממוקם בלב החברה האזרחית, ובתוך כך קידם – במידה לא מבוטלת של הצלחה – עקרונות של אחריות סביבתית והתנרבות אזרחית כחלופה ראויה לחוק; התאגיד אף מיקם את עצמו כשחקן מרכזי בממשליות הסביבתית בישראל.

הצלחה זו של תאגיד המחזור ושל בעליו (יצרני משקאות ויבואניהם) באה לידי ביטוי בתיקון האחרון לחוק מפברואר 2010.¹⁶ כפי שאני מבקשת להראות, החוק במתכונתו הנוכחית מגלם הגיון פעולה היברידי בכך שהוא מייצר הכלאה רגולטורית בין השבת האחריות הישירה למחזור ליצרני המשקאות וליבואניהם לבין קידום העיקרון הוולונטריסטי והאחריות האזרחית למחזור. לצורך כך ארון בחלק הראשון של המאמר בתהליך החקיקה טרם כניסת החוק לתוקף. בעיקר אתיחס לדפוס הפעולה של המשתתפים בתהליך, למחלוקות המרכזיות שהתגלעו ביניהם ולהשלכותיהן על עיצובו של החוק. החלק השני של המאמר יתמקד במהלכים שהובילו להקמה של תאגיד האיסוף ובמשמעויות הקמתו. חלקו השלישי של המאמר יוקדש לבחינת פועלו של תאגיד האיסוף כמנגנון העיקרי ליישום החוק, ולכינונו כצורת סמכות היברידית במסגרת הממשליות הסביבתית בישראל. בחלק הרביעי של המאמר ארון בתהליך החקיקה של התיקון האחרון לחוק ובמשמעויותיו. בחלק המסכם אבקש להראות כיצד הקריירה של חוק הפיקודון ממחישה את האופן שבו אינטרסים תאגידיים, מדיניות ציבורית ופעולה אזרחית נכרכים יחד לכדי צורה היברידית של סמכות ממשלית סביבתית.

א. תהליך החקיקה

אנחנו חשבנו על חוק של איסוף מרצון על ידי חינוך הציבור כמשהו יותר יעיל וזול, תוך כדי בניית מערכת מיחזור אמיתית – מדינתית.¹⁷

דרכו של חוק הפיקודון הייתה מלכתחילה רצופה מהמורות. ראשיתה בהצעת חוק פרטית שיזמו חברי הכנסת אברהם פורז, דדי צוקר, מרינה סולודקין ומודי זנדברג בשנת 1992, בעת מושב הכנסת השלוש-עשרה. לאחר שעברה ההצעה בקריאה טרומית, נדחו הדיונים בה פעם אחר פעם בלי שהגיעה כלל לקריאה ראשונה. תרמו לכך לחצים שהפעילו גורמים מהמגזר עסקי שהתנגדו להצעת החוק, כמו גם עמדתו המסויגת של המשרד לאיכות הסביבה כלפי החוק שביקש לכלול את הטיפול במכלי משקה במסגרת חוק אריונות מקיף יותר. כתוצאה מדחיית הדיונים נאלצו התומכים בהצעת החוק לזוּם הצעת חוק חדשה בכנסת הארבע-עשרה.¹⁸ לאחר דיונים רבים ולא מעט מכשולים (שאליהם אתיחס בהמשך) עברה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית באפריל 1999.

16 חוק הפיקודון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010, ס"ח 2226.

17 ריאיון עם יצחק תמיר, מנכ"ל קוקה קולה ישראל (3.7.2005).

18 יניב רינגוורץ "איכות הסביבה ומנגנוני השלטון: חוק הפיקודון כמשל" פרלמנט 55, 38 (2007).

בתהליך החקיקה בן שבע השנים לקחו חלק פעיל משתתפים רבים מהמגזרים הציבורי, העסקי והוולונטרי¹⁹ – חלקם כדי לקדם את החקיקה ואחרים כדי למונעה. ארגוני סביבה וצרכנות, בהם ארגונים שהיו מעורבים ביוזמת החוק מלכתחילה, גיבשו שדולה סביבתית שפעלה נמרצות לקידום החוק. מנגד, יצרני המשקאות ויבואניהם, התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר ורשתות השיווק השקיעו מאמצים ניכרים למניעת החקיקה של חוק הפיקדון ולכל הפחות לצמצום תחולתו. בד בבד עם המאמצים שהשקיעו התומכים והמתנגדים בגיוס חברי ועדת הכלכלה של הכנסת (שבמסגרתה נדונה והוכנה הצעת החוק), ניהלו אלה ואלה מסעות אינטנסיביים של יחסי ציבור להעלאת המודעות להשלכות החוק לפי תפיסתם.

שנתיים לפני שחוקק החוק, במסגרת הפעילות של השדולה הסביבתית, יזמה חברת סודה קלאב עם חמישה ארגוני סביבה את הקמת "הפורום למען חוק הפיקדון" (להלן: הפורום).²⁰ להקמת הפורום ולפעילות של חברה עסקית כסודה קלאב במסגרתו היו השלכות על מאזן הכוחות בין מתנגדי החוק לתומכיו. כעת היו לאחרונים משאבים פיננסיים וארגוניים שאפשרו להם לעמוד אל מול ההתנגדות של יצרני המשקאות והתאחדות התעשיינים ביתר הצלחה עד לחקיקת החוק.²¹ הפורום הציב לעצמו שלושה יעדים: גיוס חברי כנסת שיתמכו בחוק, העלאת המודעות הציבורית לחשיבות המחזור והפעלת לחץ על יצרני המשקאות כדי שייסוגו מהתנגדותם לחוק.²² הפורום גייס לוביסטים, מומחי כלכלה סביבתית וחברת יחסי ציבור, שעסקו בהפקת דוחות סביבתיים, ניתוח של סקרי דעת קהל והפצה של חומרי הסברה בקנה-מידה ארצי – הכול במטרה להעלות את המודעות הציבורית לחשיבות הסביבתית והכלכלית של החוק. נוסף על כך, בהישענו על אסטרטגיות מקובלות בארגוני סביבה בין-לאומיים, התמקד הפורום ב"קוקה קולה" – המותג הבולט בשוק המשקאות המקומי והעולמי כאחד – כיעד התקפה מרכזי, תוך הפעלת פרקטיקות של הבכחה ציבורית

19 המונח "המגזר הוולונטרי" מתייחס למרחב הפעולה החברתי שבמסגרתו פועל טווח רחב של שחקנים שאינם מדינתיים-ציבוריים או עסקיים. בשיח האקדמי והציבורי מכונה מרחב זה גם "המגזר השלישי" ו"החברה האזרחית", אלא שלמונחים חלופיים אלה יש הקשרים ושורשים תאורטיים שאינם מתחייבים מהמונח "המגזר הוולונטרי".

20 ריאיון עם אחד מראשי ארגוני הסביבה החברים בפורום (26.4.2006). חברת סודה קלאב משווקת מערכות להכנת משקאות מוגזים בבית כתחליפים ידידותיים לסביבה למכלי משקה. לכן, יש להניח כי ביוזמה להקמת הפורום ובהובלה של הקמפיין למען חוק המדגיש את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מפסולת של מכלי משקה היו מעורבים גם שיקולים עסקיים. טענה זו מקבלת חיזוק מדבריו של פיטר וייסברג, המייסד והמנכ"ל של סודה קלאב, בריאיון לעיתון גלובס: "אני לא מתיימר להיות חסוד, בוודאי שהיה לי אינטרס [בקידום חוק הפיקדון; ת' ב'], אבל הוא תואם את האינטרס הציבורי". בתיא פלדמן "חברת בועות" גלובס 5.3.2000. www.globes.co.il/news/home.aspx?fid=2&did=192594 (להלן: פלדמן).

21 "געגו למעורבות שלא היתה צפויה. נפגשנו עם ראשי ערים וח"כים, כל הצוות התגייס והיה מעורב. הלובי למען החוק עלה לנו חצי מיליון דולר"; פיטר וייסברג בריאיון לעיתון גלובס; פלדמן, שם.

22 ריאיון עם דן פיירר, המשנה למנכ"ל חברת "סודה קלאב", (7.5.2006).

ברמה המקומית והפניית תשומת הלב של מטה החברה באטלנטה שבארצות-הברית לסירוב של קוקה-קולה ישראל לשתף פעולה עם מדיניות וערכים סביבתיים.²³ ברי כי פעילות השדולה הסביבתית והפורום במשך כל שנות החקיקה העלו את סוגיית המחזור למודעות הציבורית ותרמו להתקבלות של חוק הפיקדון. בה בעת, למעורבות הפעילה של מתנגדי החוק בתהליך החקיקה הייתה השפעה מכרעת על עיצוב החוק, על תחולתו ובעיקר על מנגנון הציות לו.

בקרב המתנגדים העיקריים לחוק היו התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר, יצרני המשקאות ויבואניהם, רשתות השיווק ובעלי מרכולים, יצרני בקבוקים, מועצת החלב, המועצה לצרכנות וארגון הסוחרים. הללו פעלו בעת ובעונה אחת הן להגבלת התחולה של החוק והן למניעת החקיקה עצמה. כבר בשלבים הראשונים של תהליך החקיקה הצליחה מועצת החלב להוציא מתחולת החוק את מוצרי החלב וכן שקיות ומכלי משקה העשויים מנייר. עוד הצליחו המתנגדים להוביל לכך שהחוק יוגבל למכלי משקה בנפח גדול מ-100 מ"ל וקטן מ-1.5 ליטר.²⁴ עוד הוחלט להעניק פטור מקבלה של מכלי משקה ריקים ומהשבת דמי הפיקדון תמורתם לבתי עסק ששטחם קטן מ-28 מטר (אלא אם כן הם נמצאים בחוף הים, בשמורת טבע, בגן לאומי, בגן ציבורי או במגרש ספורט) ומסעדות שאינן גובות דמי פיקדון.²⁵ לבסוף, זמן קצר לפני חקיקת החוק, השיגו המתנגדים הישג משמעותי נוסף – קביעת סכום פיקדון נמוך במיוחד (25 אגורות), שאינו מהווה תמריץ לציבור הצרכנים להשבה של מכלי משקה ריקים.²⁶

- 23 שם; ריאיון עם אחד מראשי ארגוני הסביבה החברים בפורום (26.4.2006).
- 24 את המהלך להוצאת הבקבוקים המשפחתיים מתחולת החוק הובילו בדיוני ועדת הכלכלה ח"כים מש"ס. לטענתם, החלת החוק על בקבוקים משפחתיים משמעה הטלת נטל כבד על משפחות מרובות ילדים: "אתם צריכים לראות מול עיניכם את המשפחה קשת היום [...] ראו אותי. בלי עין הרע [...] יש לי עשרה ילדים. המרכיב הזה של הבקבוקים, של השתייה בשבת [...] מהווה אצלי מרכיב רציני בתקציב. הילדים שלי עושים סקר שווקים איפה הכי זול. איפה שזה עולה 20 אגורות פחות, שם אנחנו קונים כל שבת" (צבי יעקובזון, מזכיר סיעת ש"ס, פרוטוקול ישיבה מס' 62 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-15, 6 (12.1.2000)) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 62). עם זאת, מבחינת הפורום למען חוק הפיקדון היה מהלך זה תוצאה ישירה מעבודת השתדלנות של התאחדות התעשיינים ויצרני המשקאות, כך עולה מריאיון עם אחד מראשי ארגוני הסביבה החברים בפורום (26.4.2006).
- 25 ההגבלה של תחולת החוק נבעה ממשא ומתן מתמשך שהתנהל בוועדת הכלכלה, שבמסגרתו התנגדו ארגוני הסוחרים לחוק בטענה שאין ביכולתם של בתי עסק קטנים לאחסן מכלי משקה ריקים. בעקבות התנגדות זו נקבע, בין השאר, כי בית עסק המוכר לצרכן משקה אינו חייב לקבל מכל משקה ריק מסומן ולשלם את דמי הפיקדון בעדו אם שטח רצפתו קטן מ-28 מ"ר, אלא אם כן נרכש מכל המשקה באותו בית עסק.
- 26 לאי-השבת מכלי המשקה הריקים על ידי ציבור הצרכנים יש השלכות על הזיקה שבין האפשרות לעמוד ביעדי האיסוף שקבע החוק לבין המודל המימוני של תאגיד המחזור, שבו ארון בחלק הבא של המאמר. כך או כך, החלטה זו והחלטות אחרות נותרו שנויות במחלוקת ושימשו מוקדים למאבק בין מתנגדי החוק ותומכיו גם לאחר כניסתו לתוקף. תיקון מס' 4 לחוק, שבו ארון בחלק הרביעי של המאמר, נועד בין השאר להפוך חלק מההחלטות הללו.

התאחדות התעשיינים ויצרני המשקאות השקיעו מאמצים כדי למנוע את עצם החקיקה. טענה עיקרית של התאחדות התעשיינים הייתה שלהטלת פיקדון על אריות ריקות אין הצדקה כלכלית או סביבתית, ושהואיל ופיקדון על אריות של מוצרי צריכה משמעותו עליית מחירים, העלויות הכספיות של החוק יפלו על הצרכנים ויפגעו בעיקר במעוטי יכולת.²⁷ כך, לדוגמא, במכתב מאת יושב־ראש הוועדה למחזור בהתאחדות התעשיינים ליושב־ראש ועדת הכלכלה נכתב כי שיטת הפיקדון היא שיטה מיושנת "וחמור מכך" – כי משמעותה הטלת "מס נוסף הנאמד במאות מיליוני ₪ לשנה לפחות על הציבור, בעיקר על בעלי ההכנסות הנמוכות".²⁸ לוביסט התאחדות התעשיינים בכנסת, שגויס במיוחד לנושא חוק הפיקדון, התייחס לטענה זו של ההתאחדות בריאיון עמו: "פנו אליי מהתאחדות התעשיינים, מאגף יצרני האריות. המטרה הייתה שהחוק לא יעבור בכלל [...] מה שהטריד את יצרני המשקאות זה העלייה במחיר והירידה בצריכה [...] ניסינו לשכנע ח"כים שמבצעים של חינוך הציבור יהיו יעילים יותר – כמו שזה הצליח עם פרחי הבר".²⁹ דפוסי הפעולה שנקטו המתנגדים לחוק טרם חקיקתו התגבשו לכדי אסטרטגיה של "תנועת מלקחיים אנטי־רגולטורית",³⁰ האופיינית לשחקני שוק לנוכח האפשרויות לריסון פעילותם באמצעות רגולציה ציבורית. מחד גיסא שחקני השוק עורכים מלחמת חורמה בניסיונות לייצר מנגנונים רגולטוריים בעלי סמכויות פיקוח ואכיפה; מאידך גיסא הם פועלים לקידום מודלים חלופיים של חוק רך ורגולציה עצמית המבוססים על עקרונות הוולונטריזם – מודלים האופייניים, כמתואר לעיל, לקפיטליזם הרגולטורי.³¹

במסגרת הקו האנטי־רגולטורי שנקטה התאחדות התעשיינים נעשו מאמצים להסיט את הדיונים בוועדת הכלכלה מחוק הפיקדון לעבר הסוגיה הרחבה יותר של מדיניות המחזור. בהתאם לכך תמכו ההתאחדות והיצרנים באופן עקבי ברעיון ההקמה של מערכת מחזור מדינתית כחלופה יעילה יותר לחוק הפיקדון. הטענה של נציגי ההתאחדות, כפי שהוצגה

27 הטענות שלעיל אף נפרשו על ידי יוסי אריה, מנהל אגף הכימיה ואיכות הסביבה בהתאחדות התעשיינים, במאמר בעיתון גלובס כחלק מהמאבק הציבורי שניהלה התאחדות התעשיינים למניעת החקיקה של חוק הפיקדון. ראו יוסי אריה "חוק הפיקדון אינו תרופת פלא" גלובס www.globes.co.il/news/article.aspx?did=68386 3.12.1998

28 מכתב מאלי אדמוני, יו"ר ועדת המחזור בהתאחדות התעשיינים, לח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין, יו"ר ועדת הכלכלה (26.10.1998) (להלן: אדמוני).

29 ריאיון עם לוביסט התאחדות התעשיינים (1.6.2006).

30 תנועת המלקחיים האנטי־רגולטורית המתוארת לעיל באה לידי ביטוי במגמה הגוברת של תאגידים לאמץ מודלים וולונטריים של אחריות תאגידית, הכוללים השקעת משאבים פיננסיים וארגוניים ביעדים חברתיים וסביבתיים, זאת בצד ההתנגדות התאגידית העקבית לניסיונות להטיל עליהם מחויבויות חברתיות וסביבתיות מכוח החוק. לעניין זה ראו Ronen Shamir, *Between Self-Regulation and The Alien Tort Claims Act: On The Contested Concept Of Corporate Social Responsibility*, 38 *LAW & Soc'y REV.* 635 (2004); James K. Rowe, *Corporate Social Responsibility as Business Strategy*, in RONNIE D. LIPSCHUTZ & JAMES K. ROWE, *GLOBALIZATION, GOVERNMENTALITY AND GLOBAL POLITICS: REGULATION FOR THE REST OF US?* 130 (2005).

31 לעיל ה"ש 7 ו-8.

בריונים של ועדת הכלכלה, הייתה שהתנאים להצלחה של מדיניות מחזור הם השקעה מדינתית של משאבים ניכרים בפיתוח של תשתיות מחזור ותמיכה ממשלתית בתעשיית המחזור המקומית, והקמת ועדה ממשלתית שיהיה לה מנדט לעצב פתרון לאומי כולל לניהול הפסולת המוצקה. זאת ועוד, ההתאחדות טענה בפני ועדת הכלכלה כי מאחר שיצרני המשקאות ויבואניהם כבר מחויבים בהיטל לשמירת הניקיון מתוקף חוק שמירת הניקיון,³² יש להטיל את האחריות להקמה ולתפעול של מערכת מדינתית לאיסוף מכלי משקה על הקרן לשמירת הניקיון (הפועלת תחת המשרד לאיכות סביבה משנת 1986 ואליה מועברים כספי ההיטל).³³

כמהלך משלים, וכדי לקדם מנגנון מדינתי חלופי לאיסוף של מכלי משקה שיושתת על העלאת המודעות הציבורית לאיסוף וולונטרי של פסולת, הציעו נציגי ההתאחדות כי התעשייה תיזום ותממן מבצע רחב היקף שיוקדש לסוגיית הניקיון ברשות הרבים. במסגרת המבצע, הבטיחה ההתאחדות, יוקמו נקודות לאיסוף מרצון של אריוות, ימומן סקר אשפה וייערכו מבצעי ניקיון, מסע פרסום להגברת הניקיון ותחרויות ארציות במוסדות חינוך לפיתוח רעיונות לשמירה על הניקיון.³⁴ יתרה מזו, כדי להמחיש את הפוטנציאל הטמון במודל וולונטרי מסוג זה יזמו יצרני המשקאות כמה מבצעים אד הוק לאיסוף בקבוקים. על הישגי המבצעים הללו דיווחו נציגי התאחדות התעשיינים ליושב־ראש ועדת הכלכלה.³⁵ יש לציין שבפעילות זו התייחסו יצרני המשקאות והתאחדות התעשיינים רק למטרה אחת של חוק הפיקדון – שיפור רמת הניקיון ברשות הרבים – אך התעלמו משתי מטרות עיקריות אחרות של החוק: צמצום כמות הפסולת המוצקה המוטמנת באתרי סילוק הפסולת והעלאת רמות המחזור.

יצרני המשקאות והתאחדות התעשיינים נוכחו לדעת כי מאמציהם לבטל את חקיקת חוק הפיקדון נכשלו, ואי לכך שינו את דפוס פעולתם ונהפכו לשותפים פעילים בניסוח הגרסה הסופית של החוק ובעיצוב המנגנון התפעולי שלו. בחלק הבא של המאמר אדון בדפוס הפעולה החדש של מתנגדי החוק, שאפשר, כפי שאבקש להראות, את הקהיית העוקץ הרגולטורי של החוק ואת ערפול אחריותם הישירה של יצרני המשקאות ויבואניהם לתהליך המחזור של מכלי משקה.

32 ס' 11 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ס"ח 1118.

33 ריאיון עם המנכ"ל הראשון של תאגיד המחזור (9.1.2006).

34 ארמוני, לעיל ה"ש 28.

35 מכתב מיוזם בליוזבסקי, מנכ"ל התאחדות התעשיינים לאברהם פורז, י"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, (15.2.1998); מכתב מאת יושב־ראש ועדת המחזור ליו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת (26.10.1998).

ב. הקמת תאגיד האיסוף

[...] ואז הגיע מנהל אגף בהתאחדות התעשיינים והציע שלא נשאיר את האחריות על היצרנים, אלא שנקים תאגיד נפרד שייקח על עצמו את האחריות [...] עשו תיקון לחוק והוסיפו את התוספת של התאגיד.³⁶

חוק הפיקדון על מכלי משקה פורסם ב־12 במאי 1999 והיה אמור להיכנס לתוקפו ב־2 באפריל 2000. עם זאת, בעת חקיקתו טענה הממשלה כי טרם נבחנו היבטים תפעוליים מרכזיים הכרוכים ביישום, ובכללם עלויות התפעול הישירות של מערך האיסוף, קיום של תשתית מתאימה שתבטיח מחזור של מכלי המשקה ותמחור ההשפעות החיצוניות למשק בביצוע מחזור לעומת טיפול בפסולת בחלופות אחרות.³⁷ לאור טענה זו – ובניגוד לעמדת הפורום למען חוק הפיקדון, שטען כי דחייה של יישום החוק תהווה כניעה למגזר העסקי והעדפת האינטרסים שלו על טובת הציבור³⁸ – הוחלט לדחות את מועד תחילת החוק לינואר 2001. בתקופה שבין אישור החוק בקריאה שנייה ושלישית לבין כניסתו לתוקף עסקה ועדה הכלכלה, בין השאר, בתכנון ובעיצוב של מנגנוני היישום והתפעול של החוק. התאחדות התעשיינים, בהתאם לדפוס הפעולה החדש שאימצה – מעורבות פעילה בעיצוב החוק – הציעה להטמיע בחוק את המודל השוודי המבוסס על הקמת ישות ללא מטרות רווח ובעלות של היצרנים, היבואנים והמשווקים של המשקאות, שעליה תוטל משימת האיסוף של הבקבוקים.³⁹ לצורך זה הזמינה התאחדות התעשיינים את נציגי ועדת הכלכלה לסיור במדינות סקנדינביה, כדי ללמוד מניסיוןן על אופני הפעולה של מנגנונים לאיסוף ולמחזור של בקבוקים. מהלך זה של התאחדות התעשיינים נתפס על ידי תומכי החוק כסימן לנכונות של נציגי המגזר העסקי לשתף פעולה עם החקיקה.⁴⁰ זאת ועוד,

36 ריאיון עם המנכ"ל הראשון של תאגיד המחזור (9.1.2006) (להלן: ריאיון עם מנכ"ל תאגיד המחזור).

37 פרוטוקול ישיבה מס' 105 של וועדת הכלכלה, הכנסת ה־15 (28.3.2000).

38 זהבה דברת "הארגונים הירוקים: לא לדחות יישום חוק הפיקדון בשנה" גלובס 15.9.1999 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=169874.

39 בשלבים מוקדמים יותר, טרם קבלת החוק, הציעו נציגי ההתאחדות לאמץ את המודל המטא־גולטורי הבריטי לטיפול החקיקתי בפסולת אריזות. לפי מודל זה נדרשים כל המשתתפים בשרשרת האספקה של תעשיית המשקאות לדווח על ביצועיהם בתחום המחזור של אריזות ושל מכלי משקה בהתאם ליעדים שהוגדרו בחקיקה. בהצעה זו חתרה התאחדות התעשיינים לקדם מודל המושתת על רגולציה עצמית של התעשייה כחלופה יעילה יותר למודל המסורתי של ציות ופיקוח שעמד בבסיס של הצעת חוק הפיקדון. על המודל הבריטי למחזור פסולת אריזות ועל מגבלותיו בהשוואה למודלים אירופיים אחרים ראו John Fernie & Cathy Hart *UK Packaging Waste Legislation: Implications For Food Retailers*, 103 BRIT. FOOD J. 187 (2001); EEA, EFFECTIVENESS OF PACKAGING WASTE MANAGEMENT SYSTEMS IN SELECTED COUNTRIES: AN EEA PILOT STUDY (2005).

40 ח"כ אברהם פרוז, יו"ר ועדת הכלכלה דאז, התייחס להצעה בדברים הבאים: "נאמן להשקפת העולם שלי, שאני בעד כמה שפחות מעורבות ממשלה בכל נושא, גם בעניין הזה ראיתי בעין מאוד יפה את הנכונות ללכת להסדר הוולונטרי הזה [...] אני מוכרח לומר שהרעיון הזה

תומכי החוק, שראו בהקמה של ישות לאיסוף בקבוקים בבעלות היצרנים, היבואנים והמשווקים של המשקאות רעיון מבורך, ביקשו לאפשר את הקמתה באופן המהיר והיעיל ביותר, והסכימו עם כל שאר הגורמים המעורבים כי יש לדאוג שהרשות להגבלים עסקיים תעניק פטור סטטוטורי לישות החדשה, כדי שזו לא תיחשב מונופול עסקי.⁴¹

ההצעה של התאחדות התעשיינים להקים ישות תפעולית ליישום החוק הובילה לשינוי סעיף 8 (במסגרת תיקון מס' 2 לחוק) בטרם נכנס החוק לתוקפו. בחוק המקורי נקבע כי על יצרנים ויבואנים של משקאות מוטלת חובה להעביר לקרן לשמירה על הניקיון את ההפרש שבין סכומי הפיקדונות שגבו לבין סכומי הפיקדונות שהחזירו, כמו גם חובה להעביר למחזור לפחות 90% ממכלי המשקה המוחזרים אליהם. בתיקון מס' 2 נוסף סעיף 8א' שלפיו יצרנים, יבואנים ובתי עסק רשאים להפעיל את הוראות החוק באמצעות תאגיד וולונטרי שיפעל לאיסוף נרחב של מכלי המשקה, ובלבד שמטרתו היחידה היא הקמה והפעלה של מנגנון להחזרת פיקדונות, לאיסוף מכלי משקה ולמחזורם ולביצוע פעולות אחרות שמטרתן קידום האיסוף והמחזור.⁴² סעיף 8א' אף קובע כי כל נכסי התאגיד ישמשו רק למטרה שהוגדרה בחוק וכי חל איסור על חלוקת רווחים לחברי התאגיד. במילים אחרות, מבחינה משפטית תאגיד המחזור הוא תאגיד ללא מטרות רווח בבעלות היצרנים, היבואנים והמשווקים של משקאות, ומטרתו הפעלת מנגנון לביצוע חוק הפיקדון. במסגרת תיקון מס' 2 נוסף גם סעיף 8ב' המגדיר את חובת יעדי האיסוף כחובה שבאחריות התאגיד ולא כחובת היצרנים, כפי שהיה בחוק המקורי. בהתאם לכך אף נקבע כי בגין כל מכל משקה שלא נאסף בהתאם ליעדים שהוגדרו בחוק, יוטל על התאגיד קנס כספי בגובה כפל דמי הפיקדון.⁴³

כאמור, ההחלטה להקים תאגיד מחזור שישמש מנגנון יישום לחוק הפיקדון שאבה את השראתה ממודל המחזור השוודי. חוק פיקדון על מכלי משקה מאלומיניום חוקק בשוודיה כבר ב-1982 ובמסגרתו הוגדרו יעדי איסוף ומחזור של מכלי משקה עבור יצרני המשקאות. לצורך עמידה ביעדים הללו, ולאחר חקיקת החוק, הקימו היצרנים במשותף ובאופן וולונטרי חברה ללא מטרות רווח. ב-1997 נקבעה מסגרת חקיקתית לאחריות היצרנים על אריזות שכללה גם את חוק הפיקדון מ-1982. תחת המסגרת החקיקתית החדשה נקבעה אחריות היצרנים להבטחה של איסוף האריזות, לאספקה של מערכות איסוף הולמות ולדיווח על

מאוד קוסם לי [...] אני גם חושב שאין דבר יותר טוב מאשר מודל שבו כל הגורמים העיקריים משתפים פעולה מתוך רצון ולא כשכופים על מישהו מכוח איזה חוק". פרוטוקול ישיבה מס' 62, לעיל ה"ש 24.

41 עניין זה בא לידי ביטוי בפנייתו של אברהם פורז – יושב־ראש ועדת הכלכלה דאז – לנציג הרשות להגבלים עסקיים: "אני אבקש מכם שאתם תמצאו לנו את ההגדרה המשפטית, איך הסעיף הזה צריך להיות מנוסח על מנת שההתארגנות שלהם, כל עוד היא לצורך הסיפור הזה, היא מותרת [...] אנחנו רוצים פטור סטטוטורי, אנחנו לא רוצים שהם ילכו, לא לבית־הדין ולא לממונה". פרוטוקול ישיבה מס' 93 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה־15 (13.03.2000).

42 כפי שאבקש לטעון בחלק הבא של המאמר, הגדרת המטרה של התאגיד באופן רחב אפשרה את תהליך כינונו כשחקן מרכזי בממשליות הסביבתית בישראל.

43 הכוונה ליעדי האיסוף השנתיים שהוגדרו בחוק והגיעו בהדרגה (תוך חמש שנים מיום כניסת החוק לתוקפו) ל-85% איסוף מכלל מכלי המשקה שעליהם חל החוק שנמכרו באותה שנה.

ביצועיהם בהתאם ליעדי ההשבה שקבעה הרשות השוודית להגנה על הסביבה (SEPA). במילים אחרות, החוק השוודי מטיל על היצרנים אחריות תפעולית ואחריות פיננסית לאיסוף ולמחזור.⁴⁴

להבדלים בין המודל השוודי לזה הישראלי יש משמעות מרחיקת לכת. ראשית, בשונה מהאופן שבו הוגדר תאגיד המחזור בחוק הפיקדון הישראלי, תאגיד המחזור השוודי אינו פועל מתוקף החוק. החוק השוודי למחזור מכלי אלומיניום מ-1982 לא הגדיר מנגנון יישום אלא הותיר את האחריות על כך ליצרני המשקאות. האחרונים, מצדם, כדי להבטיח שיעמדו באחריות המוטלת עליהם מכוח החוק לעמוד ביעדי המחזור, הקימו מיוזמתם תאגיד מחזור ללא מטרות רווח. עם זאת, הקמת התאגיד השוודי לא שינתה במאום את אחריותם התפעולית והפיננסית הישירה של יצרני המשקאות ליישום של מדיניות המחזור כפי שנקבעה בחוק. שנית, הן בחוק השוודי והן בהצעה המקורית של חוק הפיקדון הישראלי הוגדרה העמידה ביעדי האיסוף של מכלי משקה כאחריות ישירה של יצרני המשקאות. לעומת זאת, בגרסה המתוקנת של החוק הישראלי היא הוגדרה כאחריות של תאגיד המחזור. כלומר: חוק הפיקדון השוודי הטיל את האחריות לאיסוף ולמחזור של מכלי משקה ישירות על היצרנים, כולל הטלת סנקציות אם לא יעמדו ביעדים שנקבעו, ואילו חוק הפיקדון הישראלי קבע כי תאגיד האיסוף הוא שאחראי לעמוד ביעדי האיסוף וכי עליו יושתו קנסות אם לא יעמדו ביעדים אלה. כך, בעוד שתאגיד המחזור השוודי שהקימו יצרני המשקאות מעולם לא היה חלק אינטגרלי מהחקיקה ולא הוגדר כאחראי למחזור של מכלי משקה, תאגיד המחזור הישראלי נוצר מתוקף חוק הפיקדון כישות עצמאית הכפופה לרגולציה של המשרד לאיכות הסביבה.

ההשוואה בין חוק הפיקדון השוודי לחוק הישראלי מחדדת את הטענה שלפיה תיקון סעיף 8 לחוק הפיקדון, המגדיר את האחריות למחזור כאחריות של התאגיד, אפשר להסיר את האחריות הישירה למחזור בקבוקים מיצרני המשקאות ויבואניהם. במילים אחרות, האפשרות להקים תאגיד מחזור והעובדה שהחוק המתוקן הגדיר את יעדי האיסוף כחובה של תאגיד המחזור – שעליו בלבד מוטלות סנקציות בגין אי-עמידה ביעדים – צמצמו הלכה למעשה את חובת היצרנים לחובה להעביר לתאגיד את מלוא דמי הפיקדון שהתקבלו אצלם ממכירה של מכלי משקה.⁴⁵

44 מדיניות המחזור השוודית הלכה והתפתחה במשך השנים. ב-1997 נקבעה מסגרת חקיקתית לאחריות היצרנים על אריות. תחת המסגרת החקיקתית החדשה נקבעה אחריות היצרנים להבטיח את איסוף האריות, לספק מערכות איסוף הולמות ולדווח על ביצועיהם בהתאם ליעדי ההשבה שקבעה הרשות השוודית להגנה על הסביבה (SEPA). בעקבות הכניסה לתוקף של המסגרת החקיקתית החדשה תוקנו תקנות גם ביחס לתאגיד האיסוף והמחזור שהוקמו במשך השנים בעיקר כדי להבטיח תחרותיות. על מערכת המחזור השוודית ראו, Olle Hage, *The Swedish Producer Responsibility For Paper Packaging: An Effective Waste Management Policy?*, 51 RES., CONSERVATION AND RECYCLING 314 (2007)

45 יש לציין כי החוק אינו מחייב להקים תאגיד מחזור, ולכן מוגדרת בו קטגוריה של יצרני משקאות ויבואניהם שאינם מאוגדים בתאגיד מחזור. אלו מחויבים לקלוט מכלי משקה ולהשיב את דמי הפיקדון עבורם. את הפרש בין סך דמי הפיקדון שנגבה לבין סך דמי הפיקדון שהושב תמורת מכלי משקה ריקים הם מחויבים להעביר לקרן לשמירת הניקיון. כמו

החובה של תאגיד המחזור לעמוד ביעדי איסוף שנתיים – חובה שבצדה, כאמור, סנקציה כספית⁴⁶ – הצריכה ממנו פעילות איסוף אקטיבית הכרוכה בהוצאות תפעוליות ניכרות כגון הקמה של תשתית איסוף, אחסון, שינוע, תפעול מערכת סליקה ארצית של גבייה והשבה של דמי הפיקדון ועוד. כך, מכיוון שהחוק לא חייב את היצרנים לממן את פעילות התאגיד אלא רק להעביר לו את דמי הפיקדון ושכפועל היצרנים אכן לא העבירו לתאגיד כספים נוספים, נאלץ התאגיד לממן את פעילותו באמצעות ההפרש בין דמי הפיקדון שנגבו מהצרכנים לבין הסכום שהוחזר להם בעת שהשיבו את מכלי השתייה לנקודות האיסוף.⁴⁷ לדוגמא, על כ-555 מיליון בקבוקים ופחיות החייכים בפיקדון של 25 אגורות שיוצרו בשנת 2005 שילם הציבור דמי פיקדון של כ-139 מיליון ש"ח. היצרנים העבירו סכום זה אל התאגיד, שהיה אחראי מכוח החוק לאיסוף הבקבוקים, למחזורם ולהשבת דמי הפיקדון לציבור. התאגיד מצדו אסף 60% מכלל המכלים שיוצרו, ובהתאם השיב לציבור 60% מדמי הפיקדון. ההפרש בין דמי הפיקדון שנגבו מהציבור לדמי הפיקדון שהוחזרו בפועל – 55.6 מיליון ש"ח – נותר בידי התאגיד למימון פעילותו.⁴⁸

ההישענות של תאגיד המחזור על פער קבוע בין כמות המכלים הנמכרים לבין כמות המכלים הריקים הנאספים לצורך מימון פעילותו, שמשמעה מימון הפעילות על ידי ציבור הצרכנים ולא על ידי בעלי התאגיד, ממחישה ביתר שאת את הטענה שהכנסת תאגיד המחזור למסגרת החוק יצרה חיץ בין יצרני המשקאות לבין אחריותם למחזור של מכלי משקה. זאת, משום שלאחר התיקון החוק לא חייב את היצרנים והיבואנים להשתתף

כן הם מחויבים להעביר לפחות 90% מהמכלים הריקים שהושבו אליהם למחזור; כלומר: בעוד שכל יצרני המשקאות ויבואניהם פטורים מהחובה האקטיבית לעמוד ביעדי האיסוף שהוגדרו בחוק (המושתת, כאמור, רק על תאגיד המחזור מתוקף סעיף 28), על יצרנים ויבואנים שאינם חברים בתאגיד מחזור מוטלת חובה פסיבית הנוגעת לקליטת מכלים ריקים ולהשבה של דמי פיקדון.

46 ברומה להפרשים של דמי הפיקדון שנצברים על ידי יצרנים ויבואנים שאינם חברים בתאגיד, את הקנסות שבהם מחויב התאגיד עליו להעביר לקרן לשמירת הניקיון. עוד קובע החוק (סעיף 19) כי את כספי חוק הפיקדון שיועברו לקרן עליה לנהל בחשבון נפרד שנועד לעידוד המחזור של מכלי משקה ולקידום הביצוע החוק ואכיפת הוראותיו. ראו ס' 19 לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999.

47 אותו הפרש שבמקרה של יצרנים ויבואנים שאינם מאוגדים בתאגיד המחזור מועבר לקרן לשמירת הניקיון; לעיל ה"ש 45.

48 המשמעות של מודל מימוני זה היא שלתאגיד יש אינטרס מובנה לאסוף פחות מכלי משקה מהיעדים שנקבעו בחוק כדי לצמצם את דמי הפיקדון שיהיה עליו להשיב לציבור הצרכנים. עם זאת, כאמור, החוק אף קבע כי אם לא יעמוד התאגיד ביעדי האיסוף השנתיים שנקבעו הוא יהיה צפוי לקנסות בגובה כפל הפיקדון. על כן, מדי שנה פנה התאגיד לוועדת הכלכלה כדי שתתאים את יעדי האיסוף רטרואקטיבית לנתוני האיסוף בפועל, ועל ידי כך יהיה התאגיד פטור מתשלום הקנסות הקבועים בחוק. טענות התאגיד בהקשר זה היו כי אם ייאלץ לשלם את הקנס הוא צפוי לקריסה כלכלית. תהל פרוש "מה שקורה כאן תחת איצטלה של חוק של הכנסת – זה פשוט שוד כספי הציבור" *TheMarker* 9.3.2007 www.themarker.com/ law/1.436959.

בהוצאות האיסוף והמחזור של מכלי משקה, כמתבקש על פי עקרון "המזהם משלם".⁴⁹ יתרה מזו, מהלך ההכנסה של תאגיד מחזור למסגרת חוק הפיקדון – מהלך שיזמה התאחדות התעשיינים – אף קעקע במידת מה את עקרון "הפנמת העלויות החיצוניות", שכן הוא אפשר ליצרנים וליבואנים להחזין מחדש את ההשפעות השליליות של ייצור ומכירה של מכלי משקה. במילים אחרות, באמצעות הקמת התאגיד, שהתבססה בעיקר על דפוס פעולה נפוץ של מיקור-חוץ, נקטו היצרנים והיבואנים החצנה מחודשת של העלויות החיצוניות שאותן ביקשה יוזמת החוק המקורית להפנים למסגרת פעילותם. כך או כך, משתוקן חוק הפיקדון ערב כניסתו לתוקף, הקימו ארבעת היצרנים והיבואנים הגדולים של משקאות⁵⁰ ושלוש רשתות השיווק הגדולות⁵¹ את תאגיד המחזור אל"ה – איסוף למען הסביבה. בחלק הבא אפנה לניתוח הפעילות של אל"ה ושל השלכותיה על הממשליות הסביבתית בישראל.

ג. מנגנון היישום של החוק

פנינו לבתי ספר והצענו להם להיות לקוחות של התאגיד [...] הגענו לחמש מאות-שמונה מאות בתי ספר וכמה מאות גני ילדים [...] ברור שהשוק הקהילתי לוקח הרבה יותר זמן – זה לשנות תרבות – להתעניין בזבל.⁵²

שרשרת האספקה שהקים אל"ה, תאגיד המחזור שבבעלות יצרני המשקאות המובילים בשוק, מספקת שירותים לשבעים יצרנים ויבואנים (כולל בעלי התאגיד) המעבירים לו את כספי הפיקדון שהם גובים בעת המכירה של מכלי המשקה. אל"ה מצדו דואג לאיסוף המכלים שחל עליהם החוק ולהשבת כספי הפיקדון ליצרנים. בקצה השני של שרשרת האספקה מפעיל אל"ה מערך איסוף הכולל עשרים מרכזים עירוניים ו-95 מכוניות אוטומטיות לשירות הציבור. נוסף על כך יש לאל"ה כ-13 אלף לקוחות רשומים – יחידים ומוסדות – האוספים כמויות גדולות של מכלי משקה על בסיס קבוע. מערך המחזור של אל"ה מבוסס על שני מרכזי עיבוד מרכזיים שאליהם מגיעים המכלים למיון טרם העברתם למפעלי המחזור. המחזור השנתי של אל"ה עומד על כ-250 מיליון ש"ח והמערך שהוא מתפעל מספק פרנסה לכמה אלפי אנשים.⁵³

49 לעניין זה התייחס גם מבקר המדינה כשציין כי אופן הפעולה של תאגיד המחזור פוגע בעקרון "המזהם משלם", שכן הוא אינו מאפשר לציבור לגבות חזרה את כספו ומטיל מעמסה כבדה על המשווקים בה בעת שיצרני המשקאות ויבואניהם אינם נושאים בעלויות הטיפול בנזק שהם גורמים לסביבה. ראו מבקר המדינה דוח שנתי 2007 – לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 613-614 (2008).

50 החברה המרכזית למשקאות (קוקה-קולה), טמפו, יפאורה-תבורי ומעיינות עדן (מי עדן).

51 ב-2003 פרשו שלוש רשתות השיווק – קו-אופ הריבוע הכחול, קלאב מרקט ושופרסל – מחברותם בתאגיד. על כן, בהמשך המאמר אתייחס ליצרני המשקאות כבעלי התאגיד.

52 ריאיון עם מנכ"ל תאגיד המחזור, לעיל ה"ש 36.

53 הנתונים והמונחים המתמטיים למנגנון הלוגיסטי של אל"ה לקוחים מאתר האינטרנט שלו. עם זאת, מכיון שאל"ה אינו מפרסם נתונים כספיים של פעילותו, ההערכה בדבר היקף המחזור

כמנגנון התפעול של חוק הפיקדון וכבעל מעמד סטטוטורי שימש אל"ה, כמעט מיום הקמתו, יעד לביקורת עקבית נוקבת מצד ארגוני סביבה. טענתם המרכזית הייתה שאף על פי שכל ייעודו לשמש מנגנון לוגיסטי ליישום של חוק הפיקדון, בפועל הכשיל אל"ה את יישומו המוצלח של החוק ושימש מכשיר אנטי-רגולטורי בידי בעליו – יצרני המשקאות ויבואניהם. בפרט נטען כלפי אל"ה כי אין הוא משקיע את המשאבים הדרושים לרכישה ולהתקנה של מכונות אוטומטיות לקליטה ומיון של מכלי משקה וליצירת תשתית הולמת להשבה ולמחזור של מכלי משקה. במשך השנים טענו ארגוני הסביבה כי לא רק שאל"ה לא עמד דרך קבע ביעדי האיסוף שנקבעו בחוק, הוא גם הצליח להימנע מתשלום הקנסות באמצעות הפעלת לחץ על ועדת הכלכלה של הכנסת. זאת ועוד, על רקע הצעה לתיקון חוק הפיקדון שביקשה הן להרחיב את תחולתו והן להשיב את האחריות הישירה למחזור של מכלי המשקה ליצרנים, טענו ארגוני הסביבה כי אל"ה חרג מסמכויותיו המוגדרות בחוק בהשקיעו משאבים פיננסיים ותפעוליים ניכרים, המיועדים ליישום החוק, בקמפיין נגד הצעת החוק ובקידום מערך וולונטרי לאיסוף ולמחזור. אמנם טענה זו של ארגוני סביבה עולה בקנה אחד עם רוח החוק המבקשת לקדם את עקרונות "המזהם משלם" ו"הפנמת עלויות חיצוניות", אך היא אינה מביאה בחשבון את העובדה שבהתאם לתיקון מס' 2 של החוק התאגיד יכול לבצע "פעולות אחרות שמטרתן קידום האיסוף והמיחזור".⁵⁴

מנקודת מבט אנליטית, המבחינה בין מוסדות מדינתיים למוסדות לא-מדינתיים, בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי ובין שוק, מדינה וחברה אזרחית, הבחירה של ארגוני סביבה להפנות את חצי ביקורתם דווקא אל תאגיד המחזור מעוררת שאלה בדבר טיבו של אל"ה. אפשר כי ארגוני הסביבה צודקים בטענה שבמקום לפעול כהגדרתו בחוק – כתאגיד ללא מטרות רווח ובעלות יצרני המשקאות כדי ליישם את חוק הפיקדון – בפועל שימש אל"ה מכשיר אנטי-רגולטורי בידי יצרני המשקאות ואפשר להם להרחיק מפתחם את האחריות למחזור ולהעבירה לציבור הצרכנים. בה בעת, ההתמקדות באל"ה כיעד מובחן לביקורת מצד ארגוני הסביבה, כמו גם פעילות התאגיד העצמאית לקידום המחזור והולונטרי, מיקמו אותו באזור הדמדומים שבין השוק לחברה וכווננו אותו כארגון סביבתי לא ממשלתי הלוקח חלק בממשליות הסביבתית בישראל.⁵⁵ כלומר, ביקורתם הישירה של ארגונים סביבתיים על אל"ה אפשרה לו לקחת חלק פעיל בשיח שבין ארגונים סביבתיים לבין המשרד להגנת הסביבה, ועדת הכלכלה ויצרני המשקאות על עיצוב ויישום של מדיניות מחזור בישראל. דינמיקה זו ממחישה את האופן שבו שחקנים ממגזרים שונים משתפים פעולה תחת הקפיטליזם הרגולטורי עם גופים וסוכנויות מדינתיים בתהליכים ממשליים ורגולטוריים, ובתוך כך לוקחים חלק בעיצוב ובקביעה של מדיניות. כפי שאראה בהמשך, מסגרת מושגית

השנתי של פעילותו הושבה על בסיס דיווחים בתקשורת באשר לכמויות המכלים שנאספו בשנים האחרונות. ראו אל"ה תאגיד המחזור, www.ela.org.il.

54 חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, ס"ח 1710.

55 רפוס הפעולה ההיברידי של אל"ה אופייני לארגונים המכונים בספרות (non-governmental organization) MaNGO market) – ארגונים לא ממשלתיים בבעלות שחקני שוק, הפועלים ליצירת זיקה בין אינטרסים תאגידיים לבין ערכים חברתיים וסביבתיים. ראו Ronen Shamir, *Mind the Gap: The Commodification of Corporate Social Responsibility*, 28 SYMBOLIC INTERACTION 229, 240 (2005).

זו מאפשרת להבין את השיח המתמשך סביב מדיניות המחזור בישראל כמסמן את צמיחתה של ממשליות סביבתית רב-מגזרית ואת אל"ה כשחקן פעיל בה. שורשי המיצוב של אל"ה כשחקן היברידי לגיטימי במסגרת הממשליות הסביבתית נטועים בדיון בוועדת הכלכלה שנסב סביב הגדרתו ומטרותיו. בהתאם לנוסח התיקון המקורי שהוצג לוועדה, "מטרתו היחידה של התאגיד" הייתה אמורה להיות מוגבלת ל"הקמה והפעלה של מנגנון לשם ביצוע הוראות לפי החוק לעניין החזור פיקדונות, איסוף מכלי משקה ומיחזורם"⁵⁶. עם זאת, עם הקראת הנוסח המקורי בפני הוועדה הציע מנכ"ל איגוד לשכות המסחר לשנותו כך שהחוק לא ימנע מאותו מנגנון את האפשרות לחנך את הציבור להשיב פיקדונות. משלא נתקלה הצעתו בהתנגדות מצד חברי הוועדה או מצד המשתתפים הרבים שנכחו בדיון, הוחלט להרחיב את מטרת התאגיד בחוק כך שהוא יורשה, כאמור, לבצע פעולות אחרות מלבד הקמת מנגנון ליישום הוראות החוק שיערן הוא קידום האיסוף והמחזור.

לנוכח העובדה שהחוק קבע סכום פיקדון נמוך (25 אגורות) שאינו משמש תמריץ לצרכנים להשיב בקבוקים, עם תחילת פעילותו התברר כי להגדרה המורחבת של מטרת התאגיד יש חשיבות גדולה. בניסיון מוצהר לעמוד ביעדי האיסוף שנקבעו בחוק שם לו אל"ה למטרה לפתח – בטרימינולוגיה של מנהליו – "שוק קהילתי". במסגרת זו שיווק אל"ה שירותי איסוף לארגונים בסקטור הפרטי והציבורי בכלל ולמוסדות מערכת החינוך בפרט, תוך עידודם להשקיע את דמי הפיקדון שיושבו להם במטרות קהילתיות וחברתיות.⁵⁷ במשך השנים הלך והתמסד שיתוף הפעולה בין אל"ה למערכת החינוך. ב-2002 השיקו המשרד לאיכות הסביבה, משרד החינוך והחברה להגנת הטבע את פעילות "ההסמכה למוסדות חינוך ירוקים". ההסמכה ל"גן ירוק", ל"בית ספר ירוק" או ל"קמפוס ירוק" הושתתה על שלושה רכיבים: תכנית לימודים בנושאי סביבה, פעילות סביבתית בקהילה ושימוש מושכל במשאבים – מים, אנרגיה, פסולת ומחזור. מוסדות חינוך שביקשו להיות מוסמכים כירוקים נדרשו, בין השאר, לדווח על כמותי הבקבוקים שאספו.⁵⁸ כמובן זה שימשה יוזמת ההסמכה של מוסדות חינוך ירוקים ערוץ שיווק נוסף של שירותי האיסוף של אל"ה בהיותו המנגנון התפעולי היחיד של חוק הפיקדון. בה בעת, הכנסת אל"ה למסגרת היוזמה מיצבה אותו כשותף לגיטימי במיזם ציבורי-מדינתי. שנתיים מאוחר יותר, ב-2004, פרסם משרד החינוך תכנית ליישום התכנית האסטרטגית הממשלתית לפיתוח ברי-קיימא

56 פרוטוקול מס' 102 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-15, 38 (20.3.2000).

57 כפי שעולה מהציטוט בראש פרק זה, בשנת פעילותו הראשונה גייס אל"ה לבסיס לקוחותיו מאות בתי ספר יסודיים וגני ילדים. ראוי לציון השימוש במונח "לקוחות" כשמדובר בבתי ספר ובתלמידיהם ובמונח "שוק קהילתי" כשהנושא הוא הטמעה של "תרבות המחזור" ו"הקניית ערכי סביבה". השימוש במונחים אלה מצביע על ה"טבעיות" שבה מחלחלים השיח הכלכלי ולוגיקת השוק אל מחוזות הנתפסים כממוקמים בספירה החברתית. כך גם נהפכו המונחים "סל תרופות" ו"צרכן בריאות" לשגורים כל כך בשיח הציבורי; ראו ריאיון עם מנכ"ל תאגיד המחזור, לעיל ה"ש 36.

58 אתר המשרד להגנת הסביבה, חינוך וקהילה, www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Green_EducationalInstitutes/Pages/default.aspx

במערכת החינוך.⁵⁹ במוקד התכנית עמדה ההנחיה שעל בתי הספר היסודיים להקים "פינת מחזור" כביטוי לכך שבבית הספר ובקהילה "מתקיימת למידה הכרוכה בעשייה חינוכית- ערכית הנוגעת לניהול נכון של משאבי טבע ולהשלכות הסביבתיות הנובעות ממעשה ידי האדם".⁶⁰ לאיסוף של מכלי משקה, שהיה נדבך מרכזי של התכנית, הוקדש פרק נפרד שבמסגרתו צוין כי "איסוף מכלי משקה חייבי פיקדון נעשה על ידי תאגיד המחזור אל"ה (איסוף למען הסביבה) אשר קיבל הכרה מהשר להגנת הסביבה לפי חוק הפיקדון".⁶¹ בסתיו 2008, במסגרת הכרזה על שנת הלימודים תשס"ט כ"שנה ירוקה", שינה משרד החינוך את ההנחיה להקים פינת מחזור ולהשתמש בשירותי אל"ה מהמלצה לדרושה.⁶² שיתוף הפעולה הבין-מגזרי בין משרד החינוך כסוכנות מדינתית, החברה להגנת הטבע כגוף אזרחי ואל"ה תרם לטשטוש הצביון העסקי של אל"ה ולהדגשת פניו האזרחיות וחיזק בכך את מעמדו כשחקן פעיל בממשליות הסביבתית בישראל. במונחי הסדר הקפיטליסטי הרגולטורי, שיתוף פעולה מסוג זה מתאפשר בעקבות תהליכים בוזמניים של העברת פונקציות של אספקת שירותים – כגון חינוך סביבתי והקמת תשתיות מחזור – מהמדינה אל שחקנים ממגזרים אחרים, ושל המעורבות הפעילה של שחקנים ממגזרים לא מדינתיים בתהליכים רגולטוריים וממשליים כגון עיצוב ויישום של מדיניות מחזור.

כד בכד עם ההשתתפות של אל"ה בתכניות לחינוך סביבתי מטעם משרד החינוך, יזם התאגיד באופן עצמאי פרויקטים חברתיים וחינוכיים. כך, למשל, השיק אל"ה תחרות בין בתי ספר לאיסוף של מכלי משקה, הפיץ חומרים חינוכיים ותמך במגוון פעילויות קהילתיות בנושא מחזור. זאת ועוד, בשותפות עם האגודה למען החייל יזם אל"ה את הפרויקט "מחזירים אהבה בבקבוק" שבמסגרתו נקראו הציבור בכלל וחברות עסקיות בפרט לאסוף מכלי משקה ולתרום את דמי הפיקדון "למען רווחת חיילי צה"ל". בפרסומים שליוו את המבצע הודגש המסר כי "מיום הקמתו פועל תאגיד המיחזור בתחומי החינוך והחברה בקרב קהלים רבים לעידוד המיחזור והקניית ערכי סביבה".

שיתופי פעולה בין-מגזריים, שבהם לוקחים חלק סוכנויות מדינתיות (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות), ארגוני המגזר העסקי, המגזר השלישי והחברה האזרחית הם כאמור אחד מסימני ההיכר הבולטים של מודל הממשליות החדשה ושל הסדר הקפיטליסטי הרגולטורי.⁶³ המפתיע בשיתוף הפעולה בין משרד החינוך לאל"ה ובין אל"ה לאגודה למען

59 התכנית האסטרטגית הממשלתית לפיתוח בר-קיימא התקבלה בעקבות פסגת יוהנסבורג שנערכה באוגוסט 2001 ופורסמה במאי 2003 כהחלטת ממשלה מס' 246. ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/5(ב) "יישום החינוך לפיתוח בר-קיימא במערכת החינוך" (1.1.2004).

60 ש.ם.

61 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ט/3(א), "תכניות לימודים" (2.11.2008). cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/9/9-4/HoraotKeva/K-2009-3a-9-4-8.htm.

62 משרד החינוך "שנה ירוקה" במערכת החינוך – חינוך לפיתוח בר קיימא בסימן מיחזור בשנה"ל תשס"ט (2008) meyda.education.gov.il/files/owl/hebrew/SanaYeruka.doc

63 Derrick W. Brinkerhoff & Jennifer M. Brinkerhoff, *Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance*, 31 PUB. ADMIN. & DEV. 2 (2011).

החייל הוא העובדה שבכל התכניות, החוזרים הרשמיים והפרסומים כלל לא הוזכרו הבעלים העסקיים של אל"ה – יצרני המשקאות ויבואניהם. אל"ה הוצג שיטתית כארגון סביבתי או כמעין שלוחה של המשרד לאיכות הסביבה לנושא חוק הפיקדון – הצגה שתרמה הן לערפול האחריות של היצרנים והיבואנים למחזור של מכלי משקה והן לכינון של אל"ה כשחקן בממשליות הסביבתית בישראל.

הפעילויות החינוכיות והציבוריות של אל"ה כווננו לא רק לגיוס לקוחות לצורך עמידה ביעדי האיסוף של מכלי משקה במסגרת חוק הפיקדון, אלא אף לקידום האיסוף הוולונטרי של מכלי משקה גדולים שאינם כלולים בחוק. הרקע לפעילות זו הוא המאבק שניטש על המהלכים לתיקון של חוק הפיקדון שעליהם ארחיב בחלק הבא. בדומה לתהליך החקיקה, גם במאבק לתיקון חוק הפיקדון לקחו חלק מחזיקי עניין רבים ממגזרים שונים, אולם בשלב זה נכנס לזירה שחקן חדש – תאגיד המחזור אל"ה – שפעילותו האנטי-רגולטורית כוונה בעיקר נגד הניסיון לכלול את בקבוקי המשקה הגדולים במסגרת החוק. אפשר לטעון כי אין לראות באל"ה שחקן אוטונומי במסגרת הממשליות הסביבתית, שכן הוא פועל ישירות למען קידום האינטרסים של בעליו יצרני המשקאות; עם זאת, מאמר זה מבקש להראות את האופנים שבהם קביעת המעמד הסטטוטורי של אל"ה בתהליך החקיקה ודפוסי הפעולה של אל"ה ושל שחקנים אחרים במסגרת הממשליות הסביבתית תרמו לכינון עמדתו ההיברידית (הבין-מגורית) – עמדה שאפשרה לו לקחת חלק פעיל בשיח הסביבתי בישראל כשחקן אוטונומי ולנקוט פרקטיקות האופייניות לשחקנים מהמגזר האזרחי. ניתוח של אל"ה כשחקן אוטונומי יחסית מאפשר לתת את הדעת לאופנים בהם כשחקן היברידי אל"ה פעל לקידום האסטרטגיה האנטי-רגולטורית של בעליו מחד גיסא, ולתוצרים הלא מכוונים של תהליך זה, בהם הגברת המודעות למחזור וקידום ערכים סביבתיים בקרב הציבור מאידך גיסא.

הפעילות האנטי-רגולטורית של אל"ה באה לידי ביטוי הן בהצגת עמדה נחרצת נגד הצעת החוק בדיונים של ועדת הכלכלה והן בפעילות ציבורית אינטנסיבית לקידום מערך וולונטרי לאיסוף של בקבוקי משקה גדולים. בעיקרה, פעילות זו דומה לאסטרטגיה שנקטו התאחדות התעשיינים ויצרני המשקאות טרם חקיקת החוק. עם זאת, העמדה המבוססת דיה של אל"ה בממשליות הסביבתית בישראל – שנשענה על שיתופי הפעולה הבין-מגזריים שבהם לקח חלק ועל המאמצים השיטתיים לכווננו כגוף מקצועי בנושאי מחזור – אפשרה לו לקדם ביתר שאת איסוף וולונטרי כחלופה ראויה ויעילה יותר לרגולציה המסורתית של "ציווי ופיקוח". במובן זה, דפוס הפעולה הרטורי והפרקטי של אל"ה עולה בקנה אחד עם הממשליות כמודל דומיננטי של סמכות ממשלית בסדר הקפיטליסטי הרגולטורי הנשען על ביזור ועל צורות רגולטוריות "מרוככות".

לצורך קידום המערך הוולונטרי יזם אל"ה שיתוף פעולה עם חברת "אביב תעשיות מיחזור" – תאגיד למטרות רווח המייצר פתיתי פלסטיק מבקבוקים משומשים עבור תעשיות אריזה, סיבים, טקסטיל ועוד. כאשר נכנס חוק הפיקדון לתוקף ב-2001 החלה חברת אביב לרכוש מאל"ה את מכלי המשקה שנאספו תחת החוק. את שאר מכלי המשקה (שאינם כלולים בחוק) קיבלה אביב במסגרת הסכם שירות שחתמה עם רשויות מקומיות, שלפיו שילמו לה האחרונות עבור הצבת מתקני איסוף וריקונם. אל"ה, בזהותו את הפוטנציאל האנטי-רגולטורי של מערך האיסוף של אביב, השיק בשיתוף עמה קמפיין ציבורי שנועד

לעורר את מודעות הציבור ולגייסו למאבק נגד הרחבת החוק. במסגרת הקמפיין נתלו על מתקני האיסוף שלטים שמשאו את המסר: "בקרוב מסלקים אותי מכאן והבקבוקים יחזרו אליך לפח".

פעילות נוספת של אל"ה למיגור ההצעה להרחיב את החוק הייתה חתימה על אמנה משותפת עם מרכז השלטון המקומי וחברת "אביב תעשיות מיחזור" לעידוד האיסוף והמחזור של בקבוקים. במסגרת האמנה התחייב אל"ה לממן הן הצבה של מתקני איסוף וולונטרי של בקבוקים בנפח של ליטר וחצי ברחבי הארץ והן את הקמפיין ההסברתי-חינוכי שילווה אותה.⁶⁴ בהודעה לעיתונות מטעם מרכז השלטון המקומי נכתב כי באמצעות פריסת מתקנים, פרסום אפקטיבי והסברה נכונה אפשר להגיע לשיעורי איסוף וולונטריים הדומים לאלה שבמערב אירופה. עוד נאמר בהודעה כי פרויקט מסוג זה "יגרור את הציבור לעשייה סביבתית [...] ויהווה פריצת דרך במאבק הסביבתי". יושבת-ראש אל"ה מצוטטת במסמך זה באומרה כי "היוזמה המשותפת תוכיח שניתן להגיע להיקפי איסוף ומיחזור משמעותיים באופן וולונטרי, וזאת מבלי שיידרש להטיל נטל כלכלי נוסף על הציבור באמצעות הרחבת חוק הפיקדון גם על בקבוקי משקה גדולים".⁶⁵ אמנה זו הייתה ביטוי נוסף למאמץ של אל"ה לקדם מערך איסוף וולונטרי כחלופה עדיפה על מערך שיבוסס על העקרונות הסביבתיים-כלכליים של "המזהם משלם" ו"הפנמת עלויות חיצוניות" – העקרונות שעליהם הושתתו הן חוק הפיקדון המקורי והן ההצעה לתיקון החוק.

בה בעת המשיך אל"ה לטעון באופן שיטתי – הן בריוני ועדת הכלכלה והן במסגרת הקמפיין הציבורי שניהל – כי ההשלכות של התיקון המוצע לחוק הן עלייה במחיר המשקאות, סרבול מנגנוני ההשבה של דמי הפיקדון והגברת המעורבות של ארגוני הפשע בשוק האיסוף הבקבוקים.⁶⁶ בהקשר זה אף פרסם אל"ה בעיתונות הארצית מודעות המזהירות את הציבור מפני חוק הפיקדון החדש, העומד בניגוד לאינטרסים צרכניים וציבוריים כאחד. נראה כי הדגשת הזיקה בין חוק הפיקדון לפשע המאורגן אפשרה לאל"ה לבטא קול אזרחי-חברתי נגד חוק הפיקדון ולקדם את החלופה הוולונטרית של איסוף בקבוקים לא רק כיעילה יותר מבחינה כלכלית, אלא אף ככזו המקדמת השתתפות אזרחית וערכים סביבתיים בקרב הציבור.

כמהלך משלים יזם ומימן אל"ה דוחות לבחינת הכדאיות הכלכלית של חוק הפיקדון אל מול חוק אריזות כולל ולניתוח העלויות והתועלות של הרחבת החוק. מהדוחות עלה שיש פער בין העלויות הגבוהות של החוק לבין תועלתו הסביבתית המועטה יחסית, ולכן "חוק אריזות הינה חלופה שקיימת עבודה הצדקה לבחינה מחודשת ומעמיקה",⁶⁷ וכי "הרחבת

64 על האמנה דיווחה יושבת-ראש אל"ה בוועדת הכלכלה; ראו פרוטוקול מס' 298 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17: 22 (3.7.2007).

65 מרכז השלטון המקומי "נחתמה אמנה לעידוד המחזור ואיסוף בקבוקי משקה ברשויות המקומיות" (הודעה לעיתונות, 3.4.2006).

66 צפירי רינת "אות 'הגלובוס השחור' לתאגיד מחזור הבקבוקים", הארץ 4.6.2007. www.haaretz.co.il/misc/1.1414737 (להלן: רינת).

67 אופירה אילון, מרדכי שכטר, גדי רוזנטל וליילה סירמן "בחינה כלכלית של חוק הפיקדון הנוכחי וחוק אריזות מוצע בישראל" מוסד שמואל נאמן, המרכז לחקר משאבי טבע וסביבה

חוק הפיקדון [...] תוסיף עלות נטו למשק בסדר גודל של כ-70 מיליון שקלים לשנה".⁶⁸ נגד מהלך זה של אל"ה טענו ארגוני הסביבה כי מדובר בחריגה מהמנדט שניתן לארגון בחוק – חריגה הכרוכה בהשקעת משאבים כספיים – וכי אין זה אלא צעד נוסף במאבק של אל"ה ובעליו נגד חוק הפיקדון.⁶⁹ עם זאת, ועל אף הביקורת, מהלך זה של אל"ה פתח לפניו אפשרות לקחת חלק פעיל בשיח הכלכלי-סביבתי ולכונן עצמו כשחקן בעל עמדה והון מקצועיים-פוליטיים וכשותף במלאכת העיצוב של הרגולציה הסביבתית בישראל.

נראה כי החדירה של אל"ה לשיח המדיניות הסביבתית וניהול הדיאלוג הישיר עם ארגונים סביבתיים וחברתיים כוננו אותו מחד גיסא כזרוע אנטי-רגולטורית של המגזר העסקי הממוקמת בלב החברה האזרחית, ומאידך גיסא פעלו לביסוס הלגיטימציה שלו כשחקן מקצועי ופוליטי אוטונומי בממשליות הסביבתית של ישראל.⁷⁰ במילים אחרות, אל"ה, באמצעות דפוסי הפעולה שתוארו לעיל ושלא במוצהר, פעל וקידם את האינטרסים של יצרני המשקאות במניעה של הרחבת התחולה של חוק הפיקדון. לטענתי, לפעילות זו תרם תהליך הכינון של אל"ה כשחקן בעל אוטונומיה יחסית בממשליות הסביבתית ולא כ"ועד הפועל" של שחקנים מהמגזר העסקי – תהליך שסוכנויות מדיניות, גופים אזרחיים וארגונים עסקיים היו שותפים לו. מבחינה תאורטית, תהליך זה שופך אור על האופנים שבהם תפעול מודל הממשליות בסדר החדש מצמיח צורות מורכבות והיברידיות של סמכות ממשלית.

- באוניברסיטת חיפה וחברת כיוון (2005) www.neaman.org.il/Neaman2011/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&TMID=581&LNGID=2&FID=646&IID=8083
- 68 אופירה אילו, גדי רוזנטל ומרדכי שכטר "הרחבת חוק הפיקדון למיכלים בנפח 1.5 ליטר מוסד שמואל נאמן, המרכז לחקר משאבי טבע וסביבה באוניברסיטת חיפה וחברת כיוון www.neaman.org.il/Neaman2011/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&TMID=581&LNGID=2&FID=646&IID=8084 (ההדגשה במקור).
- 69 "חוות דעת מומחה" (חוות דעת של גלעד אוסטרובסקי, 2007).
- 70 טענה זו מקבלת חיזוק מכך שרבים מהאתרים העוסקים בנושאי סביבה וחינוך כוללים את אל"ה ברשימת ארגוני הטבע והסביבה הפועלים בישראל. בהקשר זה מעורר עניין היחס המורכב של ארגוני הסביבה כלפי אל"ה. הללו האשימו את אל"ה בניסיונות להכשיל את חוק הפיקדון בהיותו מכשיר בידי היצרנים במלחמתם בחוק. בד בבד ארגוני הסביבה התייחסו לאל"ה כארגון "בעל תפקיד ציבורי" וכללו אותו בשיח הכלכלי-סביבתי. בכך תרמו ארגוני הסביבה לכינונו של אל"ה כארגון חברתי-סביבתי. כך עולה, למשל, מהודעה לעיתונות מטעם ארגון "חיים וסביבה" שהעניק לאל"ה את "אות הגלובוס השחור" בגין אי-עמידתו ביעדי האיסוף ובגין פגיעתו בתמיכה הציבורית בחוק באמצעות הדגשת המעורבות של "משפחות הפשע" בשוק הבקבוקים. ראו חיים וסביבה "בראו לזוכים בתחרות 'הגלובוס הירוק' 2007!" (הודעה לעיתונות, 4.06.2007) www.sviva.net/Press.php?pressId=314. התגובה של יושבת-ראש אל"ה, הנותנת ביטוי למעמד הציבורי-חברתי של הארגון, ראויה אף היא לתשומת לב: "מדובר בניסיון למנוע מאתנו הבעה דעה לגיטימית [...] הדבר יגרום לנו נזק רב בתי ספר שבהם אנחנו מעוררים איסוף בקבוקי משקה". ראו רינת, לעיל ה"ש 66.

ד. תיקון מס' 4 לחוק הפיקדון

מי ששומע את הדיון יכול לחשוב שהיצרנים מתחמקים מאחריות מכיוון שהם לא שותפים בחוק הפיקדון. המשמעות האמיתית דווקא הפוכה – היצרנים רוצים לגלות אחריות ומבינים את הצורך שלהם להיות אחראים למוצרים שלהם, מרגע שיוצרו ועד לרגע שהגיעו למחזור [...] אך לא באמצעות חוק פיקדון, כי חוק פיקדון הוא בדיוק ההיפך מאחריות יצרנים.⁷¹

כאמור, בתהליך החקיקה – אף טרם כניסתו של החוק לתוקף – השיגו מתנגדיו כמה הישגים משמעותיים ובהם קביעת דמי פיקדון נמוכים, הגבלת החוק למכלי משקה בנפח גדול מ-100 מ"ל וקטן מ-1.5 ליטר, ותיקון סעיף 8 המגדיר את המנדט, המטרות ותחומי האחריות של תאגיד המחזור. מנקודת המבט של השדולה הסביבתית היו הישגים אלה פגמים משמעותיים בחוק, עד כדי קעקוע מוחלט של יעדיו המקוריים שחתרו כאמור ליישם את עקרונות "המזהם משלם" ו"הפנמת עלויות חיצוניות". לטענת הארגונים הסביבתיים, התוצאה הייתה שהחוק אינו מייצר תמרוץ סביבתי אלא מטיל נטל על הציבור משום שהוא מאפשר ליצרנים להתחמק מאחריותם לאיסוף ולמחזור בקבוקים, משום שהוא אינו כולל חלק ניכר מהבקבוקים הנצרכים בישראל (בהם מכלי המשקה בנפח 1.5 ליטר) ומשום שהוא מתיר למשרד להגנת הסביבה להפחית מדי שנה את יעדי האיסוף הקבועים בחוק. כמונחים מעשיים, בין חצי מיליארד לשלושה-רבעי מיליארד בקבוקים הנמכרים מדי שנה אינם נאספים וממילא אינם ממוחזרים.⁷²

בעקבות ביקורת זו המשיכה השדולה הסביבתית לפעול להרחבת החוק ולהשבת האחריות הישירה על האיסוף והמחזור של בקבוקים ליצרנים וליבואנים. לשולחן הדיונים של ועדת הכלכלה הוגשו שלוש הצעות לתיקון החוק (שתיים פרטיות ואחת ממשלתית)⁷³ שמוזגו לכדי הצעה חוק אחת שעיקריה קביעת אחריות ישירה על יצרנים ויבואנים, חובת איסוף ומחזור על כלל מכלי המשקה, הרחבת החובה לקבל מכלים ריקים בנקודות המכירה וביטול האפשרות להפחתה של יעדי המחזור השנתיים.⁷⁴ לקראת ההצבעה על הקריאה הראשונה פעלו ארגוני הסביבה במשנה מרץ כדי לגייס חברי כנסת לתמוך בחוק.⁷⁵

71 רוני קוברובסקי, נשיא החברה המרכזית לייצור משקאות בועדת הכלכלה. פרוטוקול מס' 351 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17, 17 (8.10.2007).

72 אביב לביא "יעדי המחזור יוקטנו אך הפעם גם ייאכפו" NRG 4.10.2009 www.nrg.co.il/online/1/ART1/949/392.html (להלן: לביא).

73 פרוטוקול מס' 351 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17, 8 (8.10.2007).

74 הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 3), התשס"ז-2007, ה"ח 285, www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/54EEA173-2F5C-4A20-B593-73EA3020C221/7730/285.pdf.

75 גם במקרה זה המתנגדות העיקריות לחקיקה היו סיעות ש"ס ויהדות התורה, בטענה שיש בחוק משום פגיעה במשפחות מרובות ילדים הצורכות כמויות גדולות של בקבוקי משקה גדולים. עוד התנגדו לחוק סיעות ישראל ביתנו והגמלאים (האחרונים הצביעו בסופו של דבר בעד החוק): מיכאל פאר "הפיתרון בפיקדון" ירוק ברשת www.green.org.il/yarok/042007/html/pikadon.html.

במרץ 2007 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה. עם זאת, צדקה יושבת-ראש אל"ה באומרה בוועדת הכלכלה: "זה תהליך חקיקה שהתחיל. אנחנו יודעים איך החוק מתחיל, אנחנו לא יודעים איך החוק מסתיים".⁷⁶ אכן, כפי שאבקש להראות, להבדלים בין הצעת החוק המקורית לבין החוק שהתקבל יש השלכות משמעותיות. מיום שהתקבלה הצעת החוק בקריאה ראשונה ועד הקריאה השנייה והשלישית ערכה ועדת הכלכלה שש ישיבות בנושא, ובמסגרתן התגלעו כמה סלעי מחלוקת. המרכזיים שבהם היו החלה של חוק הפיקדון על כבוקים גדולים וגובה יעדי האיסוף. בדומה לשלבים קודמים בקריירה של חוק הפיקדון, גם בישיבות אלה לקחו חלק נציגים רבים מכל המגזרים (ואליהם הצטרף בשלב זה גם נשיא החברה המרכזית לייצור משקאות), הוצגו דעות ודוחות מומחים, ושוב – כבעבר – נסעו חברי ועדת הכלכלה ונציגי הארגונים הסביבתיים והתעשייה לסיור במדינות אירופה כדי ללמוד את אופני היישום של הדירקטיבה האירופית בעניין מחזור אריזות בכלל וזיקת הדירקטיבה למנגנוני פיקדון על מכלי משקה בפרט.⁷⁷

במערכה אחרונה זו על חוק הפיקדון לא הסתפקו יצרני המשקאות ויבואניהם בייצוג עמדתם על ידי התאחדות התעשיינים אלא התגייסו ישירות למאבק. בד בבד עם עבודת הוועדה ועם מסלול החקיקה הרשמי, בצד הקמפיין הציבורי שניהל אל"ה לקידום של מערך איסוף וולונטרי, ניהלה החברה המרכזית לייצור משקאות מגעים ישירים עם המשרד להגנת הסביבה במטרה למנוע את אישור הצעת החוק המקורית. מגעים אלה התגבשו לכדי טיוטת הסכם בין המשרד לכלל יצרני המשקאות ויבואניהם, ועל בסיסה הוגש לוועדת הכלכלה – להפתעת השדולה הסביבתית – נוסח חדש להצעת החוק שכאמור כבר עברה קריאה ראשונה והתקבלה על ידי הוועדה.⁷⁸ הסכם זה היה הבסיס לתיקון לחוק שאושר בקריאה שנייה ושלישית בפברואר 2010.

בהתבסס על ההסכם בין המשרד להגנת הסביבה לבין יצרני המשקאות ויבואניהם, חוק הפיקדון המתוקן שונה בכמה סעיפים מרכזיים מההצעה המקורית לתיקון החוק.⁷⁹ הצעת החוק המקורית ביקשה, כאמור, להרחיב את החוק באמצעות הטלת פיקדון גם על מכלי משקה גדולים. באמצעו את העיקרון הוולונטרי, חוק הפיקדון המתוקן אמנם מחייב את היצרנים לאסוף 50% ממכלי המשקה הגדולים הנמכרים בכל שנה (תוך ארבע שנים מכניסת

76 פרוטוקול מס' 298 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17, 18 (3.7.2007).

77 פרוטוקול מס' 117 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18, 3 (1.12.2009) (להלן: פרוטוקול 117).

78 על הפתעתה של השדולה הסביבתית אפשר ללמוד מדבריה של מנכ"ל "אדם, טבע ודין": "נוסח ההצעה שהמשרד להגנת הסביבה מציג בפני הוועדה, הוא הפרונט של משהו שלא נמצא בפני הוועדה, וזה ההסכם עם נשיא חברת קוקה קולה [...] הנוסח הזה [...] הוא נסיגה מהצעת החוק שעברה קריאה ראשונה, ואני חושבת שהסיבה לכך נעוצה, בין היתר, בהסכם הזה שכראי שיעמוד בפני חברי הכנסת". פרוטוקול 117, שם בעמ' 5; לנייר עמדה של ארגון "אדם, טבע ודין" באשר לשינויים בהצעת החוק ראו אדם טבע ודין "נייר עמדה לדיו בתיקון חוק הפיקדון על מכלי משקה בוועדת הכלכלה" (2009) www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/tikun-pikadon.pdf. להפנייה לטיטוטת ההסכם בין המשרד להגנת הסביבה ליצרני המשקאות ויבואניהם ראו לביא, לעיל ה"ש 72.

79 חוק הפיקדון, לעיל ה"ש 16.

החוק לתוקף), אך אינו מטיל עליהם פיקדון. כדי לעמוד ביעד זה וכדי לאפשר לציבור רמת נגישות גבוהה יותר למתקני האיסוף, התחייבו יצרני המשקאות ויבואניהם – במסגרת הסכם חיצוני לחוק, שעליו חתמו עם המשרד להגנת הסביבה – להציב עד תחילת שנת 2014 עוד 12 אלף מתקני איסוף למכלי משקה גדולים, ולהשקיע לפחות ארבעה מיליון ש"ח בכל שנה לפעילות חינוך והסברה להעלאת המודעות הציבורית למחזור מכלי משקה ולניקיון רשות הרבים. שינוי נוסף נוגע להפחתה של יעדי האיסוף. בעוד שבחוק הפיקדון ובהצעה המקורית לתיקון עמדו יעדי האיסוף על 85%, בחוק המתוקן הם הופחתו ל-68% בשנה הראשונה של החוק ועד 77% בשנת הרביעית. כמו כן, בעוד שההצעה המקורית לתיקון החוק לא הבחינה בין רמת יעדי האיסוף לרמת יעדי המחזור, בחוק המתוקן הופחתו יעדי המחזור ל-90% מכלל מכלי המשקה שנאספו (הן תחת מנגנון הפיקדון והן במסגרת האיסוף הוולונטרי). הטלת אחריות ישירה על היצרנים לאיסוף ולמחזור של מכלי משקה גדולים מיישמת את העיקרון הסביבתי של "המזהם משלם"; עם זאת, ההישענות של החוק המתוקן על מנגנון וולונטרי של איסוף מכלי משקה גדולים, הקביעה של יעדי איסוף נמוכים עבורם, ההפחתה של יעדי האיסוף והמחזור של מכלים החייבים בפיקדון וההבחנה שנקבעה בין יעדי המחזור ליעדי האיסוף – כל אלה היו מבחינת השדולה הסביבתית נסיגה מהחוק המקורי.

עם זאת, השדולה הסביבתית הצליחה להוביל לכך שהחוק שאושר יכלול שני רכיבים מההצעה המקורית לתיקון: ראשית, בוטל המעמד הסטטוטורי של תאגיד המחזור, והחובה לאסוף ולמחזר מכלי משקה הוחלה ישירות על היצרנים והיבואנים; שנית, בוטלה האפשרות שעמדה לשר להגנת הסביבה למחול על אי-עמידה ביעדי האיסוף ולפטור בכך את יצרני המשקאות מהקנסות הקבועים בחוק. החוק המתוקן מתיר מפורשות ליצרני משקאות וליבואניהם להתאגד לצורך עמידה בחובותיהם הקבועות בחוק, אך ההגדרה של "תאגיד מחזור" ויתר ההוראות שהתייחסו למטרות ולחובות של התאגיד נמחקו מהנוסח החדש.

אם כן, עד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 4 לחוק פעל אל"ה מכוח הכרתו של השר להגנת הסביבה בו כ"תאגיד מחזור". הכרה זו הטילה על אל"ה את הוראות חוק הפיקדון (עמידה ביעדי האיסוף והמחזור הקבועים בחוק) ופטרה את היצרנים שהתקשרו עמו מאחריות ליישום בפועל של הוראות החוק. זאת ועוד, הפעילות של אל"ה הוסדרה, כאמור, כבר בעת הקמתו ב-2001 על ידי בית הדין להגבלים עסקיים, עת ניתן לו אישור כבעל מונופולין בשירותי האיסוף של מכלי משקה, אישור שתוקפו הוארך מעת לעת.⁸⁰ לתיקון לחוק, שבין השאר מטיל כאמור את האחריות הישירה לעמידה ביעדי האיסוף על היבואנים והיצרנים, יש משמעות כפולה עבור אל"ה: ראשית, אל"ה אינו פועל יותר מכוח ההכרה של השר להגנת הסביבה באל"ה כתאגיד מחזור; שנית, האישור של אל"ה כבעל מונופולין בתחום שירותי האיסוף – פג.⁸¹ בפועל אל"ה ממשיך לפעול תחת הכותרת "אל"ה: תאגיד

80 החלטה מס' 500420 של רשות ההגבלים העסקיים "קביעה בדבר ניצול לרעה של מעמד בשוק: שירותי המיחזור של מכלי משקה החייבים בפיקדון" (14.7.2013).

81 שם. אחת התוצאות של התיקון לחוק היא פתיחת השוק של איסוף מכלי משקה לתחרות. עם זאת, כפי שעולה מקביעת הרשות להגבלים עסקיים, אל"ה ניצל את מעמדו לרעה ופעל כדי למנוע כניסה של מתחרים חדשים לשוק זה.

המיחזור, ופעילויותיו כוללות מתן שירותי איסוף ליותר מ-100 יצרנים ויבואנים של מכלי משקה ופעולות נוספות שמטרתן חינוך והסברה בנושאי מיחזור. בחוק המתוקן הן האחריות התפעולית והן האחריות הפיננסית על איסוף ומחזור של מכלי משקה מוטלת ישירות על יצרני המשקאות ויבואניהם. במובן זה, בכל הנוגע למכלי משקה החייבים בפיקדון, החוק המתוקן מיישם באופן ראוי יותר את עקרונות "המזהם משלם" ו"הפנמת עלויות חיצוניות" שהנחו את יוזמת החוק המקורית. המשמעות הקונקרטית של התיקון באה לידי ביטוי לאחרונה עת קנס המשרד להגנת הסביבה 129 יצרנים ויבואנים של מכלי משקה בסכום כולל של 20.5 מיליון ש"ח משום שלא עמדו ביעדי המחזור בשנים 2010-2011. נראה, אם כן, כי במערכה האחרונה (לעת עתה) בקריירה של חוק הפיקדון בא לידי ביטוי הגיון פעולה היברידי המאפיין את הסדר הקפיטליסטי הרגולטורי. בעוד שהחוק המתוקן אימץ את העיקרון הוולונטריסטי בנוגע למכלי המשקה הגדולים, טיפולו במכלי המשקה הקטנים מושתת עתה על העקרונות הסביבתיים-כלכליים שעמדו בבסיס יוזמת החוק המקורית מ-1992. במובן זה חוק הפיקדון המתוקן הוא הכלאה של מודלים רגולטוריים שונים תחת מסגרת חקיקתית אחת: ציות ופיקוח "מסורתיים" בד בבד עם חוק רך ורגולציה עצמית.

ה. דיון מסכם

ניתוח הקריירה של חוק הפיקדון, על הסתעפויותיה החקיקתיות והתפעוליות, ממחיש את המורכבות של הקפיטליזם הרגולטורי ואת האתגרים הניצבים לפני המבקשים לעמוד על משמעויותיו בהקשר של ערכי הדמוקרטיה והצדק החברתי והסביבתי. בתהליך החקיקה של חוק הפיקדון, כתהליך אופייני למודלים של ממשליות חדשה, לקחו חלק פעיל שחקנים רבים ובהם ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי, סוכנויות מדינתיות ותאגידים; נוצרו בו שיתופי פעולה בין-מגזריים וצמחו בו צורות חדשות של סמכות. עם זאת, התבוננות מעמיקה בתהליך החקיקה ובתוצריו מחדדת אף יותר את השאלה באיזו מידה מודלים מסוג זה מעצימים תהליכי דמוקרטיזציה והשתתפות אזרחית.

נמעני החקיקה – יצרני המשקאות ויבואניהם – השתתפו מלכתחילה במלאכת העיצוב של החוק, של תחולתו ושל מנגנוני הציות לו. האסטרטגיה שנקטו נשענה, כאמור, על שני יסודות משלימים: ניסיון למנוע חקיקה מדינתית או לכל הפחות להגביל את תחולתה, והשקת קמפיין ציבורי שנועד לקדם עקרונות של רגולציה עצמית, וולונטריזם ואחריות אזרחית. מהלך מכריע באסטרטגיה זו היה ההקמה במסגרת החוק של תאגיד ללא מטרות רווח בבעלות היצרנים, שישמש כמנגנון ציות ותפעול של החוק. מהלך זה אפשר ליצרנים וליבואנים להעביר את האחריות התפעולית, הפיננסית והמשפטית ליישום החוק מהם אל התאגיד החדש שיצרו. בפועל, בד בבד עם פעילותו לקידום האינטרסים של בעליו העסקיים ביטא תאגיד המחזור קול חברתי שקידם ערכים סביבתיים וחברתיים. במילים אחרות, תאגיד המחזור כונן כשחקן היברידי במסגרת הממשליות הסביבתית – שחקן שפעילותו חוצה את ההבחנות המסורתיות בין המגזרים הפרטי, האזרחי והציבורי, ושדפוס פעולתו משלבים היגיון כלכלי, אינטרסים עסקיים וחשיבה סביבתית-אזרחית.

ההקמה של תאגיד המחזור כבעל מעמד סטטוטורי המעניק לו סמכות ליישום החוק לא רק חתרה תחת היעדים של יוזמת החוק המקורית, היא אף העמידה לרשות היצרנים והיבואנים "שופר ציבורי-חברתי" שדרכו יכלו להמשיך ולקדם תפיסה וולונטריסטית אנטי-רגולטורית. אל"ה – כתאגיד ללא מטרות רווח שפעל כשחקן בממשליות הסביבתית בישראל – אפשר לבעליו העסקיים להתנגד לרגולציה ולצמצם את מידת הציות לה בעודם מקדמים משטר וולונטרי המעביר אחריות באופן שיטתי אל הציבור הצרכני או האזרחי. כך, בעוד שיצרני המשקאות ויבואניהם נכשלו במניעת החקיקה, בשלבים הראשונים הם הצליחו – באמצעות ההקמה של תאגיד המחזור – להקהות במידה רבה את העוקץ הרגולטורי של חקיקה זו. בדומה, לכאורה נכשלו היצרנים והיבואנים במניעת המהלכים לתיקון החוק, אך באמצעות תפעול מתוחכם של מודל הממשליות החדשה והפעילות האינטנסיבית של אל"ה לקידום של מערך מחזור וולונטרי הם תרמו שוב לעיצוב של צורה רגולטורית היברידית הנותנת מענה לאינטרס האנטי-רגולטורי שביקשו לקדם. כך, באמצעות התיקון האחרון לחוק הפיקדון, מפברואר 2010, הובילו מהלכים אלה להטלת אחריות ישירה למחזור על יצרני המשקאות ויבואניהם תוך ביטול המעמד הסטטוטורי של תאגיד המחזור מחד גיסא, ולקידום העיקרון הוולונטריסטי והאחריות האזרחית למחזור מאידך גיסא.

תהליך החקיקה ותוצריו של חוק הפיקדון מחזקים את ההבנה שהקפיטליזם הרגולטורי מתופעל באמצעות שני דפוסי פעולה ממשליים המשלימים זה את זה: האחד הוא ביזור תהליכי רגולציה החותר תחת מעמדה של המדינה כאתר הסמכות הממשלית הבלעדי, והאחר הוא העברה של תחומי אחריות ממשליים אל רשתות רגולטוריות הטרונגניות.⁸² במילים אחרות, הקריירה של חוק הפיקדון ממחישה את הצמיחה של רשתות וסמכויות ממשליות ורגולטוריות ואת האופן שבו שחקנים מזירות שונות לוקחים חלק בתהליכי קבלת החלטות, מתפעלים מגוון של מכשירי סמכות וצורות חדשות של רגולציה, ונוטלים אחריות על יעדים ותכניות מדיניות. מנקודת מבט זו יש להבין את הקריירה של חוק הפיקדון כתהליך דינמי של האצלת סמכויות והעברת אחריות האופייני, כאמור, למורלים של ממשליות חדשה. יוזמת חוק הפיקדון ביטאה ניסיון רגולטורי להעביר את האחריות לאיסוף פסולת בקבוקים ולמחזור מרשויות ציבוריות ליצרני המשקאות ויבואניהם. האחרונים הצליחו להרחיק מפתחם אחריות זו באמצעות ההקמה של תאגיד המחזור אל"ה והגדרתו בחוק כמנגנון הציות של חוק. אל"ה, בקדמו מערך וולונטרי של איסוף בקבוקים, המשיך בתורו מגמה זו של העברת האחריות למחזור – הפעם אל ציבור הצרכנים.

המקרה של חוק הפיקדון ממחיש גם את האופן שבו תהליכי הביזור של הסמכות הממשלית והרגולטורית, האופייניים לקפיטליזם הרגולטורי, כרוכים בכינון של שחקנים המסוגלים ליטול על עצמם אחריות ותפקידים חברתיים. במובן זה, יצרני המשקאות ויבואניהם, אל"ה וארגוני הסביבה, בצד שחקנים מדינתיים, כוננו רשת רגולטורית הטרונגנית דינמית שבמסגרתה הם פועלים ומתופעלים כשחקנים פוליטיים וכמפעילי

82 לדיון בנושא האחריות והעברתה השיטתית כמאפיין מכונן של הסדר הממשלי העכשווי ראו Ronen Shamir, *The Age of Responsibility: on Market-Embedded Morality*, 37 *Econ. & Soc'y* 1 (2008).

סמכות ממשלית. תוצרי התהליך שתואר לעיל מביאים לידי ביטוי את ההטרונגיות של הרשת הרגולטורית. הביזוריות האופיינית לסדר הממשלי העכשווי אפשרה למגזר העסקי לקחת חלק פעיל בקביעה של מדיניות המחזור. בתוך כך השפיע המגזר העסקי במידה ניכרת על הניסוח של חוק הפיקדון בהתאם לאינטרסים שלו – לעתים במחיר הפגיעה בערכים ציבוריים ובעקרונות סביבתיים – הן בתקופה הראשונה של החוק, עת הוטלה האחריות למחזור על תאגיד המחזור, והן בתיקון האחרון לחוק, שבמסגרתו הוגדרה מערכת איסוף וולונטרית והופחתו יעדי האיסוף והמחזור השנתיים. אולם, הביזוריות של הממשליות הסביבתית הפכה אותה לחדירה גם מפני ארגונים סביבתיים. האחרונים השיגו אף הם הישגים לא מבוטלים, ובהם החקיקה הראשונית של חוק הפיקדון שהייתה אבן יסוד במדיניות המחזור בישראל, ביטול המעמד הסטטוטורי של תאגיד המחזור, הטלת האחריות הישירה למחזור על היצרנים והיבואנים והרחבת התחולה של החוק במסגרת תיקון מס' 4 לחוק. בה בעת, האופי ההטרונגי של הרשת הרגולטורית תרם לשקיפות התהליכים הרגולטוריים והממשליים שתופעלו על ידה, לדינמיות של התהליך הממשלי ולכינון של השותפים ברשת כשחקנים פוליטיים חברתיים בממשליות הסביבתית בישראל.