

בעניין:

1. איגוד רשתות שיווק המזון בלשכת המסחר תל אביב והמרכז
2. ג.מ. מעיין אלפיים (07) בע"מ ח.פ. 513915645
3. ויקטורי רשת סופרמרקטים בע"מ ח.צ. 514068980
4. טיב טעם רשתות בע"מ ח.פ. 512792714
5. כ.נ. מחסני השוק בע"מ ח.פ. 515163657
6. מ. יוחננוף ובניו (1988) בע"מ ח.צ. 511344186
7. מרב-מזון כל בע"מ ח.פ. 513461053
8. קשת טעמים בע"מ ח.פ. 513238402
9. רשת חנויות רמי לוי שיווק השיקמה בע"מ ח.צ. 513770669
10. שופרסל בע"מ ח.צ. 520022732
11. סופר - פארם (ישראל) בע"מ ח.פ. 510753551
12. יינות ביתן בע"מ ח.פ. 512017989

כולם ע"י ב"כ הרצוג, פוקס, נאמן ושות'
מרח' ויצמן 4, בית אסיה, תל אביב 6423904
טל': 03-6922020; פקס': 03-6966464

העותרים;

- נ ג ד -

1. השרה להגנת הסביבה - חה"כ גילה גמליאל
2. המשרד להגנת הסביבה
שניהם ע"י פרקליטות המדינה - מחלקת הבג"צים
מרח' צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

3. ועדת הכלכלה של כנסת ישראל
ע"י הלשכה המשפטית - כנסת ישראל
ממשכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים
טל': 02-6408638; פקס': 02-6753495

המשיבים;

עתירה דחופה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים דחוף

העותרים מתכבדים בזאת להגיש לבית המשפט הנכבד עתירה דחופה למתן צווים, כדלקמן:

- א. צו על תנאי אשר יורה למשיבה 1, השרה להגנת הסביבה (להלן: "השרה") ליתן טעם מדוע לא תבוטל ההודעה שפורסמה ברשומות, ביום 19 באוקטובר, 2020, באשר לאי עמידה ביעד איסוף של מכלי משקה גדולים ריקים לשנת 2016, לפי סעיף 7 לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק הפיקדון" או "החוק");
- ב. צו ביניים דחוף אשר יורה לשרה להשהות את תחולת ההודעה שפורסמה ברשומות ביום 19 באוקטובר, 2020, בדבר אי עמידה ביעדי האיסוף של מכלי משקה גדולים לשנת 2016, וזאת עד למתן החלטה בעתירה דנן;
- ג. כל סעד ראוי אחר, כפי שימצא לנכון ליתן בהינתן נסיבות הליך זה.

ההדגשות בצייטוטים המובאים בעתירה זו הוספו, אלא אם כן צוין במפורש אחרת.

א. פתח דבר

1. עתירה זו מופנית כנגד החלטת השרה להגנת הסביבה מיום 19 באוקטובר, 2020, לפרסם הודעה ברשומות, בדבר אי עמידה כביכול ביעדי איסוף של מכלי משקה גדולים בשנת 2016, לפי סעיף 7ה(ד) לחוק הפיקדון. הודעה זו משמעותה כי חוק הפיקדון יחול על מכלי משקה גדולים (בנפח 1.5 ליטרים ומעלה) בתוך 60 ימים ממועד הפרסום.
2. בדין נקבעו שני חוקים, שמטרתם לטפל באריזות מסוגים שונים, ובכלל זה מכלי משקה, והם נועדו להעלות המודעות, החינוך וההסברה בכל הקשור לצמצום זיהום הסביבה ושיפור והגברת המחזור. החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 וחוק הפיקדון. שני החוקים הציבו שני קווי פעולה משלימים לצורך הגשמת היעד כאמור.
3. במסגרת חוק האריזות, החל על מכלול האריזות, ובכלל זה מכלי משקה גדולים (ולמעט מכלי משקה קטנים), הוטלה אחריות על יצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים, לסימון האריזות ולביצוע מחזור מוכר של פסולת האריזות הנובעת מהן, לרבות קביעת יעדים מחייבים למחזור כאמור. במסגרת זו נקבעו יעדים למחזור האריזות, סימונם וכיו"ב. בין היתר, לשם כך הורה המחוקק ליצרני והיבואנים להתקשר עם גוף מוכר לצורך קיום החובות על פי חוק.
4. מודל המחזור על פי שיטה זו מבוסס על הסברה וחינוך הציבור ליטול חלק פעיל במערכת המחזור והשמירה על הסביבה, והוא מנגיש לציבור עשרות אלפי מכלי מחזור קרובים לביתו, המקלים על מלאכת האיסוף ממנו.
5. במסגרת חוק הפיקדון, נקבע מודל אחר של מחזור. על פי המצב ערב קבלת החלטת השרה להגנת הסביבה, נקבע פיקדון של 30 אג' למכלי משקה קטנים, אשר מוחזר לצרכן עם השבת המכל הריק. חוק זה חייב כל בית עסק, המוכר משקאות, ושטחו 28 מ"ר ומעלה, לקבל מכלי משקה כאמור (תוך הצבת הגבלה של 50 מכלים ריקים לצרכן ביום).
6. ודוק: הטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה קטנים, על פי חוק הפיקדון, כבר מטילה **נטל כבד ביותר** על הרשתות הקמעונאיות, שנאלצות, בין היתר, לתפעל ולתחזק באופן שוטף את מערך האיסוף, הקליטה, ההתחשבות והאחסון, הכרוך בשיטת הפיקדון. כאמור בהרחבה בעתירה דנן, המדובר **במערכת מורכב במיוחד**, אשר מחייב את הרשתות הקמעונאיות להשקיע **סכומי עתק**, ובכלל זה לצורך הקצאת שטחי אחסון של המכלים; תיאום מועדי ואופן האיסוף של המכלים (על ידי הגורם האחראי לכך); איוש והכשרת עובדים (בין היתר לצורך קליטת מכלי המשקה, אחסונם ומתן שירות ללקוח שמבקש להחזירם כנגד זיכוי או מזומן), ועוד.
7. מלבד נטלים כבדים אלה, נאלצות הרשתות לקבל לידיהן במקרים רבים מכלי משקה קטנים מטונפים, אשר הוצאו ישירות מתוך פחי אשפה על ידי אספנים מזדמנים ואחרים, דבר היוצר קשיים תברואתיים, אשר אף עימם נאלצות הרשתות הקמעונאיות להתמודד ובשל כך לשאת בעלויות לא מבוטלות.
8. במסגרת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010, נקבע כי על יצרני ויבואני המשקאות לעמוד ביעד איסוף של 55% מכלי משקה גדולים מתוך כלל מכלי המשקה הגדולים שנמכרו בשנה, שאם לא כן, חובת הפיקדון – הקבועה כיום בחוק ביחס למכלי משקה עד 1.5 ליטר – תחול גם על מכלי המשקה הגדולים, קרי 1.5 ליטר ומעלה (להלן: "**מכלי המשקה הגדולים**"). עם זאת, קבע המחוקק כי במקרים בהם היה איסוף מכלי המשקה משמעותי העולה על 47%, אך שעדיין לא הגיע ליעד 55% כאמור, יהא לשר להגנת הסביבה שיקול דעת להחליט בצו לדחות את מועד התחולה של חובת פיקדון כאמור.

9. כעולה מדיוני הכנסת, התיקון לחוק נועד ליתן לשר להגנת הסביבה אפשרות לבחון את הנסיבות בהן לא הוגשם היעד כאמור, ובכלל זה לבחון האם איסוף מכלי המשקה הגדולים בוצע ברצינות. לצד זאת, אף הוסבר בדיונים כאמור, כי לעיתים קשה לעמוד על אחוז האיסוף המדויק, ובטווח האמור של אחוזים בודדים בין 47 ל-55 נכון יהיה לעיתים לראות בכך הגשמת יעד האיסוף. בנסיבות כאילו, כך הוסבר על ידי הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה, אף ייבחן שיעור האיסוף בשנים העוקבות.
10. בהתאם לכך, ועל מנת לעמוד ביעד האיסוף כאמור, ננקטו מספר פעולות, ובכללן הוצבו עשרות אלפי כלובי איסוף מכלים ("מחזוריות") במרחב הציבורי, וזאת על מנת להקל על הציבור, לסייע ולתמרץ אותו למחזר את מכלי המשקה הגדולים. פיזור המחזוריות, לצד פחים כתומים (המיועדים לקלוט אריזות ו/או מכלים המיועדים למחזור) ותחנות איסוף, במרחב הציבורי, נעשה מתוך הבנה כי ככל שהצרכן יהא קרוב יותר למוקד המחזור, כך ימחזר יותר.
11. בשנת 2016, היא השנה הראשונה בה נבחן האיסוף בהתאם לתיקון לחוק, דווח על ידי היצרנים והיבואנים, על בסיס נתונים שנתקבלו מתאגיד המיחזור אל"ה, כי יעד האיסוף הוגשם ועמד על 60.4%. ברם, בשל שינוי שנתקבל במשרד להגנת הסביבה במהלך שנת 2016, אשר החמיר את הדרישות להוכחת האיסוף ואשר חל רטרואקטיבית על כל שנת 2016, נתוני איסוף רבים לא הוכרו, באופן שהביא את הממונה במשרד להגנת הסביבה לקבוע כי היקף האיסוף עמד כ-51.5%. יוער כבר בשלב זה כי נתון זה עומד היום לביקורת שיפוטית במסגרת ערעור שהוגש לבית משפט השלום על ידי חלק מהיצרנים, על קביעת הממונה, והינו תלוי ועומד היום.
12. בהינתן שנתוני האיסוף הקנו לשר את שיקול הדעת להחליט אם להחיל את תחולת הפיקדון על מכלי המשקה גדולים, אם לאו, השר להגנת הסביבה הקודם, חה"כ זאב אלקין (להלן גם: "השר הקודם") ישב על המדוכה וערך בדיקות ודיונים מקיפים בטרם קיבל החלטה. בכלל זאת, עמד בפניו מחקר שנערך על ידי הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה, בשיתוף עם חברת "צנובר", אשר הגיע למסקנה כי לא היה זה נכון להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים. לצד זאת, השר הקודם אף נתן משקל להחמרה שנעשתה בדרישות להוכחת נתוני האיסוף ואשר הוחלה רטרואקטיבית ביחס לשנת 2016.
13. לצד זאת, השר הקודם אף נתן משקל משמעותי לכך, כי נכון לשנת 2017 – שנתוני האיסוף במסגרתה כבר היו בפניו והעידו על הצלחה בהגשמתו ועמדו על 57% - השיטה הקיימת עובדת. בהקשר זה יוער כי בהתאם לדיווחים שנמסרו למשרד להגנת הסביבה על ידי תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ (להלן: "אל"ה"), גם בשנים 2018-2019 עמדו היצרנים והיבואנים ביעד שקבע החוק.
14. בשים לב למכלול הנסיבות דלעיל, ביום 28 במאי, 2018 השר החליט – בהתאם לסמכותו ולפי שיקול דעתו – כי אין מקום להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים בהתבסס על שיעורי האיסוף בשנת 2016. בהתאם לכך אף נערכה טיוטת צו לאישור, אולם בשל התפזרות הכנסת במהלך השנים 2019-2020, זה לא השתכלל לכדי צו פורמאלי.
15. על החלטה זו הגן המשרד להגנת הסביבה בעתירה שהוגשה לבית המשפט הנכבד (כפי שיוסבר להלן). ברם, לאחר כניסת השרה החדשה לתפקיד, ולרקע "שינוי הכיוון" בו נקטה, המשרד והעותרת הודיעו על הסכמות למחיקת העתירה, על רקע החלטת השרה. בית המשפט הנכבד נעתר למחיקת העתירה, אולם קבע כי אינו מכריע בטענות גופן, ומשכך ברי כי כלל הטענות נשמרו. למותר לציין כי נציגי הקמעונאים ו/או נציגי היצרנים והיבואנים לא היו צד לעתירה, וקולם לא נשמע במסגרת ההליך שם.
16. כפי שיפורט להלן, החלטת השרה, שנכנסה לתפקידה בחודש מאי 2020, לשנות מהחלטת השר הקודם, ביחס לנתוני איסוף שנת 2016, בוצעה ללא סמכות, ומכל מקום, בהיעדר שינוי נסיבות

קיצוני (שאינן מחלוקת כי לא ארע), הרי שהפיכת ההחלטה של השר הקודם עולה כדי **חוסר סבירות קיצוני**. הדברים עולים כדי אבסורד, שעה שבפני השרה כבר מונחים נתוני אמת ביחס לאיסוף המכלים לשנת 2017, וכן דיווחים אודות איסוף המכלים לשנים 2018-2019 – המעידים על הצלחה בשיטה הקיימת והגשמת יעד האיסוף במלואו ולמעלה מכך. בנסיבות אלו, ככל שארע שינוי נסיבות, אזי מדובר בשינוי שאך **מחזק** את החלטת השר הקודם, ולבטח אינו מצדיק הפיכתה ב-180 מעלות.

17. **היעדר הסבירות** הטמון בהחלטה אף בא לידי ביטוי בשים לב לאופן קבלתה על ידי השרה, וה"תשתית" עליו היא נשענה. כך:

17.1. כפי שיפורט בהרחבה בעתירה, השרה בחרה **להתעלם** מכלל הנתונים והתשתית העובדתית שעמדו בפני השר הקודם, ובכלל זה עמדות ומחקרים מקצועיים שבוצעו על ידי הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה מהם עולה, בין היתר, כי החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תגרום להפסד ציבורי בסכום עתק של כ-200 מיליון ש"ח בשנה, ולסמוך ידה אך ורק על מצגת, שאינה אלא "טיוטה לדיון" (כלשון המצגת) הכוללת "ממצאים ראשוניים" ובלתי מחייבים שנערכו על ידי חברת הייעוץ Pareto Group (להלן: "פארטו"), במסגרתה נטען כי החלת חובת הפיקדון תוביל לתועלת לציבור.

17.2. ברם לא רק שתשתית זו הינה רעועה ביותר, אלא שזו, כפי שיוסבר להלן, ניתנה מחברת פארטו, שהינה מי שנגועה בניגוד עניינים חמור, באופן בו לא ניתן היה להשתית על עמדתה כל החלטה מנהלית. יתירה מזו, ומבלי לגרוע מכך, בחינת הנתונים שהוצגו במצגת פארטו מגלה כי אלו אינם מבוססים, ובכלל זה כוללים נתונים ישנם ובלתי רלוונטיים, הנחות יסוד שגויות וללא תימוכין, והתעלמות רבתי מנתוני אמת עדכניים.

17.3. אל מול תשתית עובדתית רעועה (ולמעשה – לא קיימת) זו, הונחו בפני השרה חוות דעת ועמדות כלכליות מבוססות, ובכלל זה של המומחה הכלכלי מנחם פרלמן, אשר היה כלכלן ראשי ברשות התחרות ומשנה לממונה על התחרות והחזיק במשרות כלכליות בכירות, אשר ניתח נתוני אמת עדכניים והראה כי החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים בנסיבות דנא לא תניב כל תועלת, אלא רק תסב נזק והכבדה על כלל המעורבים.

17.4. בהחלטתה, השרה אמנם הכירה בכך שהחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים תגדיל את עלויות הרשתות הקמעונאיות (שגם כך נאלצות להתמודד עם נטלים כלכליים לא פשוטים על רקע חובת הפיקדון החלה על מכלי משקה קטנים), וזאת על רקע השטח שיאלצו להקצות לצורך אחסון מכלי המשקה הגדולים, עלויות כוח האדם שיידרש לעסוק בטיפול זה וכן עלות רכישת מכוונות אוטומטיות שתקלוטנה המכלים. ברם, לא זו בלבד שהנתונים שהוצגו לה ביחס לעלויות אלו נמוכים באופן ניכר מנתוני אמת (כאשר עלות הטיפול פר מכל משקה גדול בפועל הינה גבוהה במאות אחוזים מהעלות שהוצגה במצגת פארטו), אלא שמלבד להכיר בכך – לא ניתן לכך כל פתרון, מענה או איזון במסגרת החלטת השרה!

17.5. ודוק: כך, למשל (מבלי למצות), במסגרת ההחלטה לא נכללה כל התחייבות של השרה כי המשרד להגנת הסביבה יישא בעלויות המכוונות לאיסוף המכלים (כמו גם ליתן מענה ליתר העלויות הנלוות לכך), וזאת חרף הצהרות בעלמא כי הדברים יוסדרו. הדברים נאמרים בשים לב להיסטוריה המוכרת ביחס למכלי המשקה הקטנים, שגם לגביהם נמסרו אמירות והצהרות כי עלויות מכוונות האוטומטיות לא תוטלנה על כתפי החנויות הקמעונאיות, ובפועל זה לא קרה. מובן אפוא כי החלטה על תחולת החוק, המתעלמת מהמשמעויות של תחולה זו, אינה יכולה לתקון.

- 17.6. התעלמות רבתי זו מהמשמעויות הכלכליות והתפעוליות שיהיו להחלת חובת הפיקדון על הקמעונאים הינה בלתי סבירה בעליל, ועולה כדי פגיעה של ממש ובאופן בלתי מידתי בקניינם ובעיסוקם. בין היתר ביחס לכך, מצורפת לעתירה זו חוות דעת של הכלכלן מנחם פרלמן, ובה ניתוח **שמרני** של עלויות אלו (נספח "4" להלן). המדובר בחוות דעת שהונחה בפני השרה בספטמבר 2020 (נספח "20" להלן), אשר הרחיבה לטובת העתירה דנא את ההתייחסות לעלויות הצפויות לקמעונאים.
- 17.7. לכלל זאת יש להוסיף כי בפועל, על פני המחקרים שהוצגו לשרה, ולמרבה הצער מהם התעלמה, בפועל החלת חובת הפיקדון לא רק **שלא** תניב תועלת לצרכנים (אלא נטל כלכלי), אלא גם **לא** תביא לאיסוף נרחב יותר של מכלי משקה. למעשה, הדבר עלול להוביל לתוצאה ההפוכה.
- 17.8. כך, אם כיום, לרשות הצרכן קיימים עשרות אלפי כלובי המחזוריות והפחים הכתומים אליהם יוכל להשליך את מכלי המשקה הגדולים ולהביא למחזורם, הרי שהחלת חובת הפיקדון וסילוק המחזוריות מהמרחב הציבורי, יביא לצמצום המחזור, שכן רבים מהצרכנים יעדיפו שלא לאסוף הפיקדון חזרה ולהשליך מכלי המשקה הגדולים לפח האשפה. זאת, בהינתן הטרחה הרבה שיש בהגעה לסניפי רשתות הקמעונאות (על העלויות הכרוכות בכך) וההתעסקות בהשבת מכלי המשקה הגדולים (להבדיל ממכלי המשקה הקטנים, שברובם אינם נצרכים בבתיים, אלא בשוק המסעדות, המלונות וחנויות הרחוב). הדברים נכונים ביתר בשים לב לכך שכיום, תרבות הצריכה אונליין – שביקשה לפטור את הצרכן מהטרחה בהגעה פיזית לסניפי רשתות הקמעונאות – גדלה (ובשל משבר הקורונה אף יותר), ויהא זה בלתי סביר להניח שצרכן שביקש להימנע מהגעה לרשתות הקמעונאות, יעשה כן רק לצורך החזרת מכלי המשקה הגדולים וקבלת הפיקדון. בכך לא רק ששיטה זו לא תועיל לסביבה, אלא היא תפגע בה, שכן יותר ויותר מכלי משקה גדולים יושלכו לפח האשפה וכפועל יוצא רבים מהם לא יגיעו למחזור.
- 17.9. בנוסף לכל זאת, בהחלטת השרה נפלו פגמים נוספים, כפי שיפורטו בעתירה זו, ובכלל זה היעדר ביצוע הערכת השפעות רגולציה חדשה (Regulatory Impact Assessment) ועוד, כמפורט בעתירה דנא.
18. העותרים מודעים היטב להלכות הקיימות ביחס לכך שלא בנקל בית המשפט הנכבד יתערב בשיקול דעת הרשות המנהלית. ברם, הפגמים דלעיל, כל אחד לבד ולא כל שכן במצטבר, מעידים על החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני. זאת, במיוחד כשזו ניתנה **תוך עצימת עיניים בוטה** אל מול נתוני איסוף מכלי המשקה הגדולים בפועל המעידים על הצלחת השיטה הקיימת. בנסיבות אלו, "היתפסות" לנתוני 2016 כדי לשנות בשנת 2020 שיטה עובדת, והכל כששינוי זה יסב נזק אדיר ובלתי מידתי לציבור הצרכנים, הקמעונאים והיצרנים, מובילה לתוצאה בלתי סבירה ובלתי מידתית בעליל, באופן המחייב את ביטולה.
19. ודוק: נראה כי השרה מודעת למידת המורכבות של הנושא והמשמעויות הכבדות של קבלת החלטתה. ברם, במקום להתמודד עם מורכבות זו בהחלטה גופה ולאזן את מכלול השיקולים כנדרש, השרה הנכבדה עשתה לעצמה "חיים קלים", ויצרה "יצור כלאיים" – כאשר מחד הודיעה על אי עמידה ביעד האיסוף לשנת 2016, ומאידך הודיעה כי כוונתה לדחות את תחולת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים בשנה. בכל הכבוד, ומבלי להיכנס לשאלת התקפות החוקית והסמכות למהלך שכזה, הפתרון למורכבות הנושא **אינו** יכול לבוא **במכניזם** של ביצוע ההחלטה, אלא **בדיון ממצה, שקילה מלאה של מכלול השיקולים וקבלת החלטה מאוזנת**. כזאת לא נעשה בענייננו, ומכאן עתירה זו.

20. יוער כי בשנת 2019 הגישה עמותת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (להלן גם: **"אדם טבע ודין"**) עתירה לבית המשפט הנכבד (בהליך שסימונו בג"ץ 1441/19) (להלן: **"עתירת אדם טבע ודין"**) במסגרתה עתרה, בין היתר, להורות לשר להגנת הסביבה דאו, חה"כ זאב אלקין, להפעיל את סמכותו ולהורות על פרסום הודעה בדבר אי הגעה ליעדי איסוף מכלי משקה גדולים. עתירה זו לבסוף נמחקה (בהסכמת המשרד להגנת הסביבה), עם פרסום הודעת השרה אודות אי עמידה ביעד האיסוף של מכלי משקה גדולים לשנת 2016. החלטה זו נתקבלה **מבלי** שהוכרעו הטענות ותוך שמירת הטענות והזכויות בכל הקשור להחלטת השרה ותקינותה:

"להשלמת התמונה יצוין כי ביום 21.10.2020 הגישו גם המשיבות 4 ו-5 את תגובותיהן, בהתאם להחלטה שהורתה על כך. המשיבה 5, אסופתא תאגיד מיחזור בע"מ, הודיעה כי היא מברכת על ההחלטה של השרה להגנת הסביבה, וכי היא מסכימה למחיקת העתירה. המשיבה 4, תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ, העלתה טענות שונות ביחס לעמדת השרה, אך לא התנגדה למחיקת העתירה. ממילא אין אנו נוקטים כל עמדה ביחס לטענות שהועלו".

העתק תגובת המשרד להגנת הסביבה לעתירת אדם טבע ודין, מצ"ב **כנספח "1"**.

למותר לציין כי קולן של החנויות הקמעונאיות בעתירת אדם טבע ודין לא נשמע, ובמסגרת עתירה זו בכוונתן להשמיעו.

21. עוד נציין, בטרם נצלול לעומקם של דברים, כי ביום 2 בנובמבר, 2020 הוגשה עתירה לבית משפט נכבד זה, מטעם התאחדות התעשיינים, המופנית גם היא כנגד החלטת השרה נשוא העתירה דן (להלן: **"עתירת התאחדות התעשיינים"**). לעתירת התאחדות התעשיינים צורפו, בין היתר, חוות דעת של מנחם פרלמן (נספח "28" לאותה עתירה שם). המדובר בחוות דעת המבוססת על חוות הדעת שהונחה בפני השרה בספטמבר, 2020, אלא שנוספה בה התייחסות מפורטת למצגת פארטו (ובהקשר זה נפנה אליה במסגרת העתירה דנא). למען הסדר הטוב, העתק עתירת התאחדות התעשיינים (ללא נספחיה) וכן העתק חוות דעת פרלמן שצורפה לה (אשר עדכנה חוות הדעת מספטמבר 2020 שהוגשה מטעמם ומטעם רשתות הקמעונאות לשרה, ובה הורחבה ההתייחסות למצגת פארטו), מצ"ב **כנספחים "28"-"29"**.

22. למען ייעול הדיון, העותרים יבקשו כי שתי העתירות – עתירת התאחדות התעשיינים והעתירה דנא – תידונה במאוחד.

ב. על הצורך והדחיפות במתן צו הביניים המבוקש

23. כבר בפתח הדברים יובהר, כי עניין לנו במקרה **מובהק** בו יש ליתן צו ביניים דחוף, שאם לא כן תיהפך עתירה זו ל**תיאורטית גרידא**. כמפורט בהרחבה להלן, הודעת השרה מיום 19 באוקטובר, 2020, כפי שפורסמה ברשומות, בדבר אי עמידה ביעד האיסוף של מכלי המשקה הגדולים בשנת 2016, יצרה "שעון חולי" של 60 ימים, עד החלת תחולת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, על כל הנובע והמשתמע ממערך מורכב זה.

24. במהלך תקופה זו, השרה מסרה כי בכוונתה לנהל הליך זריז בוועדת הכנסת, שיאפשר קבלת החלטה לדחות את תחולת חובת הפיקדון כאמור בשנה, לצורך ביצוע "היערכות" מתאימה. ברם, ומבלי להיכנס למשמעות החוקית של מהלך זה, **ברגע** אנו מצויים תחת אותו שעון חול.

25. בכלל זאת, אם לא יינתן צו ביניים המשהה את תחולת ההודעה שניתנה על ידי השרה כאמור לעיל, הרי שהחל מה-18 בדצמבר, 2020 חובת הפיקדון הקבועה בחוק הפיקדון תכנס לתוקפה ביחס למכלי משקה גדולים, על כל הנובע מכך. ודוק: המדובר במהלך בלתי הפיך, המחייב היערכות

כוללת של המשק. די להציג את דברי השרה עצמה, במסגרת דברי ההסבר לטיוטת צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), התשפ"א-2020 (נספח "23" להלן):

"החובה לגבות פיקדון עבור מכלי משקה גדולים מחייבת היערכות משקית משמעותית, והיא כוללת הקמת מנגנון כספי ייעודי לגביית הפיקדון על ידי היצרנים והיבואנים ובתי העסק, וכן להחזרת התשלומים בגינם, וכן הקמת הסדרים לאיסוף ושינוע מבתי העסק המוכרים את מכלי המשקה הגדולים, בצד שינוי בהסדרי האיסוף הקיימים ברשויות המקומיות, ובאופן שיעלה בקנה אחד עם ההסדרים הקבועים בחוק האריזות. היערכות זו אינה אפשרית באופן מעשי בתוך 60 ימים ממועד פרסום הודעה על אי עמידה ביעד איסוף ומחייבת את דחיית התחולה של הוראות החוק".

26. דוק: דיוני ועדת הכלכלה לא ימוצו ואינם יכולים להתמצות עד לתום "שעון החול" בן 60 הימים, אותו הציבה השרה. ואם תתכנס ועדת הכלכלה, הרי שהיא תאלץ להתאים עצמה לסד הזמנים הצפוף עד לתחולת החוק, באופן שעלול לפגוע בהליך קבלת החלטתה, תוך הסתכנות בקבלת החלטות שגויות ושרירותיות. משכך, ברורה הנחיצות של צו הביניים כאמור, אשר ישהה את תחולת הודעת השרה כאמור, וזאת עד לתום בירורה של עתירה זו.

27. כידוע, מן המפורסמות הן, כי בבואו של בית משפט נכבד זה לבחון מתן צו-ביניים, יבחן הוא את מאזן הנוחות ואת סיכויי העתירה. ראו למשל בג"ץ 7262/02 עיריית הרצליה נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 19.02.2006), פס" 7:

"בגדר השיקולים למתן צו ביניים יש לבחון, כמקובל, את סיכויי העתירה, ואת מאזן הנוחות בין הצדדים".

28. בענייננו, כפי שיפורט בהרחבה להלן, סיכויי העתירה להתקבל הינם טובים ביותר. לא זו בלבד כי החלטת השרה, בדבר החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, ניתנה בחריגה מסמכותה, אלא כי היא ניתנה, בין היתר, תוך התעלמות בוטה מנתונים מובהקים ומבוססים של המשרד להגנת הסביבה עצמו, ותוך הסתמכות על מסד נתונים שגוי וחסר יסוד, אשר אף ניתן על ידי גורם המצוי בניגוד עניינים חריף ביותר. השרה התעלמה בהחלטתה באופן בוטה מהשלכות ההחלטה על הקמעונאים שייאלצו, אם חלילה ההחלטה לא תבוטל, לשאת בנטל כלכלי ותפעולי כבד ביותר, תוך פגיעה בלתי סבירה ובלתי מידתית בקניינם ובעיסוקם.

29. בנוסף לכך, וכמפורט לעיל מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובת מתן צו הביניים. כך, משמעות החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, הינה כי בתי עסק רבים, וביניהם העותרות 2-12, ולמעשה כל בית עסק אשר מוכר משקאות ושטח רצפתו 28 מ"ר ומעלה, ייאלצו להקים תשתית מורכבת לטיפול במכלי המשקה הגדולים שיופקדו בשטחיהם, דבר הכרוך בעלויות כבדות ומשמעותיות, והמחייבת את היערכותם המוקדמת של בתי עסק אלו. כך, בין היתר, יידרשו בתי העסק לגייס כוח אדם עודף לצורך טיפול בנושא קבלת המכלים, אחסונם, הכנתם למשלוח ומתן זיכוי לצרכנים, ולחלופין לרכוש מכונות אוטומטיות ייעודיות, בעלויות גבוהות, לצורך קליטה וטיפול במכלי המשקה הגדולים; להקצות מקומות אחסון נרחבים לצורך אפסון מכלי המשקה הגדולים הריקים (ובהקשר זה, יצוין, כי נוכח נפחם הגדול של מכלי המשקה הגדולים, מובן כי בתי העסק יידרשו להקצות מראש תחומי שטח נרחבים לצורך אפסון המכלים כאמור); לגייס כוח אדם מסייע אשר יעסוק בטיפול במכלי המשקה הגדולים; להסדיר את המנגנון הכספי שיחול, אגב הטיפול במכלי המשקה הגדולים הריקים, בין היתר, למול היצרנים והיבואנים, גורמי האיסוף והצרכנים; וכיוצא באלה.

30. בה בעת, נדרשים גורמים אחרים, לבד מהעותרות 2-12, להיערך להחלת חובה הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. כך, למשל, על **יצרני המשקאות** לפנות מבעוד מועד את עשרות אלפי כלובי המחזוריות הפזורים במרחב הציבורי, ולבצע את כלל ההתאמות הנדרשות בעקבות זאת. בנוסף, **היצרנים והיבואנים**, יזדקקו לתקופת היערכות משמעותיות, שתאפשר להם, בין היתר, להחליף את כלל תוויות הסימון של מכלי המשקה הגדולים, שכן מוטלת חובה לסמן את מכלי המשקה, דבר שאף הוא כרוך בעלויות גבוהות ומשמעותיות. גם **גורמי האיסוף המקצועיים**, יידרשו להיערך מראש לאיסוף, קליטה, אחסון, מיון ושמירה של מכלי משקה גדולים ריקים, שייאספו מברי העסק הרלוונטיים.
31. אשר על כן, נוכח ההיערכות המשקית **האדירה והמורכבת** הכרוכה בהחלת חובת הפיקדון כאמור, על כל המשמעותיות והעלויות הכרוכות בכך, בין היתר, כמפורט לעיל, מובן כי אלמלא יינתן צו ביניים כמבוקש, הרי כי לעותרים ולמשק בכללותו ייגרם **נזק אדיר, חסר תקדים ובלתי הפיך**, בשל היערכות לתחולת החוק על מכלי משקה גדולים. כל זאת, בסד זמנים אשר הינו – אף לשיטת השרה – **בלתי אפשרי**.
32. **מנגד**, ברור כי כל נזק לא ייגרם לו תושהה החלטת השרה, שכן ממילא, לשיטת השרה עצמה, אין כל היתכנות להחלת חובת הפיקדון בתום 60 הימים לאחר מתן הודעתה האמורה. **ההפך הוא הנכון**: **השהיית תחולת החלטת השרה תאפשר לוועדת הכלכלה של הכנסת לערוך הליך פרלמנטרי סדור, מושכל ומבוסס, להבדיל מהליך בזק אשר עלול להסב נזק כבד למשק בכללותו.**
33. בשים לב לאמור, מובן כי מאזן הצדק והנוחות מחייב ביטול, ולכל הפחות השהיית החלטת השרה על החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, וזאת עד למתן הכרעה בעתירה דנן.
34. **לחלופין בלבד**, ככל שבית המשפט הנכבד יקבע – בניגוד לעמדת העותרים – כי אין מקום ליתן צו ביניים בעניין דנן ולעכב את תחולת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים כאמור, יתבקש בית המשפט הנכבד, לכל הפחות, **לקבוע מועד דיון דחוף בעתירה זו לגופה**.

ג. על הצדדים להליך

35. **העותר 1**, הינו איגוד רשתות שיווק המזון בלשכת המסחר תל אביב והמרכז (להלן: "**האיגוד**"). באיגוד חברות מרבית רשתות שיווק המזון בישראל, והוא הוקם, בין היתר, במטרה לייצג את רשתות שיווק המזון במגוון תחומים, ובכלל זה, הסרה ומניעת רגולציה מכבידה שלא לצורך וייצוג האינטרסים המשותפים של הענף למול גורמי הרגולציה השונים ובכללם משרדי הממשלה, כנסת ישראל, רשויות השלטון ואחרים, והכל בהתאם לגילוי הדעת של הממונה על רשות התחרות בדבר שיתוף פעולה בין מתחרים בפעולה מול רשויות השלטון.
36. **העותרות 2-12**, הן רשתות קמעונאות, העוסקות, בין היתר, בשיווק ומכירה של מוצרים שונים, ובכללם מוצרי מזון וצריכה, פארם וכיו"ב.
- כפי שיובהר להלן, החלטת השרה להגנת הסביבה להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, צפויה להטיל על הרשתות נטלים כבדים ומשמעותיים, כלכליים ותפעוליים כאחד, מהם התעלמה השרה. נטלים כבדים אלה, יגולגלו, בסופו של יום, על הצרכנים, באופן אשר יגרום, בין היתר, לעליית יוקר המחייה בישראל בכלל ולפגיעה כלכלית באוכלוסיות חלשות בפרט.
37. יודגש בהקשר זה, כפי שיפורט להלן, כי מלבד הרשתות הקמעונאיות שבשמן מוגשת העתירה (שהנן ככלל רשתות גדולות), ההחלטה דנן צפויה להסב **נזקים חמורים ביותר** במיוחד לבתי עסק קטנים, שגודלם 28 מ"ר ומעלה, כדוגמת פיצוציות או מאפיות שכונתיות, שייאלצו לקלוט לשטחים

מכלי משקה גדולים ריקים, דבר שיחייבם לשכור שטחי אחסון אשר **גדולים יותר משטחי בתי העסק עצמם**.

38. **המשיבה 1**, השרה להגנת הסביבה, היא השרה הממונה על ביצוע חוק הפיקדון, אשר מכהנת בתפקידה כחלק מהכנסת ה-23, וזאת החל מיום 17 במאי 2020.

בטרם נכנסה השרה לתפקידה, במהלך השנים 2016-2020 כיהן חה"כ זאב אלקין כשר להגנת הסביבה. במסגרת תפקידו כאמור, השר דאז קיבל החלטה **שלא** להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

כפי שיוסבר להלן, למרבה הצער, השרה – שנכנסה לתפקידה לפני כחצי שנה – ערכה "פניית פרסה" ובניגוד להחלטת קודמה, החליטה לפרסם ההודעה על החלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים. כנגד החלטה זו – שניתנה בחוסר סמכות ומכל מקום הינה בלתי סבירה באופן קיצוני, כמו גם בלתי מידתית – מוגשת העתירה דנא.

39. **המשיב 2**, המשרד להגנת הסביבה (להלן גם: "**המשרד**" או "**המשרד להגנת הסביבה**") הוא המשרד הממשלתי האמון על חוק הפיקדון, ובראשו עומדת כיום השרה. כפי שיפורט להלן, מדיניותו של המשרד – בטרם נכנסה השרה לתפקידה – הייתה כי קיים קושי משמעותי בהחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, וזאת על יסוד עמדות מקצועיות של גורמים מקצועיים במשרד.

40. **המשיבה 3**, ועדת הכלכלה של כנסת ישראל, היא ועדה מוועדות הכנסת אשר, בהתאם לסעיף 23(ב) לחוק, אמונה על אישור תקנות וצווים לפי חוק הפיקדון (להלן: "**ועדת הכלכלה**").

ד. הרקע הצריך לענייננו

1.1. הדין החל על הטיפול במכלי משקה גדולים

1.1.א. על הדין הקיים עד תיקון חוק הפיקדון

41. ככלל, הטיפול במכלי משקה מוסדר בשני דברי חקיקה עיקריים ומשלימים - החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן: "**חוק האריזות**") וחוק הפיקדון.

42. **חוק האריזות**, שנחקק בשנת 2011, חל על הטיפול בכלל האריזות בישראל - ובכלל זה על מכלי משקה גדולים - **ולמעט** מכלי משקה קטנים (ר' סעיף 1/50) לחוק האריזות) - ומטיל אחריות יצרן מורחבת על יצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים בישראל. בחוק, בין היתר, הוטלה אחריות על יצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים, בכל הנוגע לסימון האריזות ולביצוע מחזור מוכר של פסולת האריזות הנובעת מהן, לרבות קביעת יעדים מחייבים למחזור בהתאם לחומר האריזה, קביעת יעד מחזור כולל, קביעת הוראות בדבר סימון אריזות וכיו"ב.

43. בתוך כך, ולשם קיום חובותיהם לפי חוק האריזות, מחויבים היצרנים והיבואנים להתקשר עם "גוף מוכר" שיקיים את החובות החלות על היצרנים והיבואנים על פי חוק זה (סעיף 9 לחוק האריזות), ובכלל זה חובת הפרדת הפסולת, איסופה ופינויה. כך, הגוף האמון על קיום החובות כאמור הינו תאגיד ת.מ.י.ר - תאגיד מחזור יצרנים בישראל בע"מ (להלן: "**תמיר**").

44. בניגוד להסדר הקבוע בחוק הפיקדון, ההסדר בחוק האריזות אינו כרוך בחיוב הצרכן בתשלום דמי פיקדון במעמד הרכישה, והוא אינו מחייב את בתי העסק ורשתות הקמעונאות להקים, לתפעל ולתחזק "מערך פיקדון" שלם, על כל הנובע והמשתמע מכך (כפי שנרחיב בהמשך). חלף זאת, ועל

מנת לעודד תושבים להפריד פסולת במקור, כמו גם ליטול חלק פעיל בטיפול בפסולת, תוך חינוך האזרח לשמירה על הסביבה, קובע חוק האריזות, כי מנגנון האיסוף והפינוי של פסולת האריזות ייעשה באופן שוויוני, בתדירות ובאופן שיבטיחו איסוף ופינוי **סדירים וזמינים לציבור** וימנעו הצטברות של פסולת אריזות. כך קובע סעיף 17(ה) לחוק זה:

"גוף מוכר יהיה אחראי ליישום הסדר איסוף ופינוי של פסולת אריזות בתחומם של כל האחראים לפינוי פסולת שעמם התקשר, בהתאם לתנאי ההתקשרות ולתנאי ההכרה; איסוף ופינוי כאמור ייעשו באופן שוויוני, בתדירות ובאופן שיבטיחו איסוף ופינוי סדירים וזמינים לציבור וימנעו הצטברות של פסולת אריזות, והכל בהתאם להסדרי הפרדה, איסוף ופינוי שקבעו האחראים לפינוי פסולת לפי סעיף 23(א) ובכפוף לכל דין".

45. ההסדר הקבוע בחוק האריזות, נועד, בין היתר, לעודד הפרדת פסולת במקור במשקי הבית בישראל, כמו גם נטילת חלק פעיל של כל תושב בטיפול בפסולת אריזות. עמד על כך, בין היתר, השר להגנת הסביבה (דאז), חה"כ גלעד ארדן, בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בעניין תיקון מס' 4 לחוק הפיקדון. ר' עמ' 11-12 לפרוטוקול הדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 13 באוקטובר, 2009:

"מכיוון שהמשרד להגנת הסביבה ואני מתכוונים להביא לכנסת כבר בחודשים הקרובים חוק אריזות כולל, שיטיל אחריות, על פי הדירקטיבה האירופית, על היצרנים והתעשיינים בישראל לאסוף ולמחזר את הפסולת שהם מייצרים, המודל שבחרנו הוא מודל לא של פקדון על הבקבוקים הגדולים. חשבנו שראוי להביא למודל, לא כזה שיוצר שוב אספנות מקצועית על ידי מי שרק התמריץ הכלכלי נגד עיניהם, אלא להטיל אחריות ישירה על היצרנים והיבואנים של המשקאות הקלים מתוך הסתכלות כוללת של רצון להגיע להפרדה במקור ולטיפול בכל האריזות בישראל.

[...]

אם מישוהו כן מחליט לשתות, והאינטרס שלנו הוא שיאספו וימחזרו הרצון שלנו הוא להגיע למצב של שיתוף הציבור ויצירת תשתית נגישה. הטענה העיקרית שמופנית כלפי היא למה אין מיכל אצירה לבקבוקים קרוב לבית? במקום להטיל פקדון על הציבור ובעצם לא לדעת בוודאות איזה מנגנון איסוף זה יביא אחר כך, אנחנו מציעים לקבוע בפירוש איזה מנגנון איסוף זה יהיה והוא ימומן כל כולו על ידי היצרנים והיבואנים".

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 13 באוקטובר, 2009, מצ"ב **כנסת 2**".

46. **חוק הפיקדון**, שנכנס לתוקף בחודש אוקטובר 2001, החיל לראשונה בישראל את מודל הפיקדון, הקובע את חובת תשלום הפיקדון בגין מכלי משקה **קטנים** (שנפחם פחות מ-1.5 ליטר). בהתאם למודל זה, יצרנים ויבואנים של משקאות בישראל נדרשים לגבות מהצרכן פיקדון כספי בגובה 30 אגורות (בעבר 25 אגורות), בעבור כל מכל משקה קטן מלא שנרכש (ר' סעיף 2(ב) לחוק). הפיקדון הכספי יוחזר לצרכן, בתמורה להשבת המכל הריק לבית עסק רלוונטי המוכר מכלי משקה כאמור. כך נקבע בסעיף 6(א) לחוק:

"צרכן שיש בידיו מכל משקה ריק מסומן, רשאי להחזירו לבית עסק שבו מוכרים מכלי משקה מלאים מסוג כלשהו, של היצרן או היבואן, לפי הענין, של מכל המשקה שהוחזר".

47. בתי העסק מחויבים לקבל מהצרכנים מכלי משקה ריקים ומסומנים, ולשלם להם את דמי הפיקדון עבורם, כאשר כל צרכן רשאי להשיב עד 50 מכלי משקה בכל יום. ר' סעיף 6(ג) לחוק הפיקדון, הקובע כי: **"בית עסק אינו חייב לקבל מאותו צרכן יותר מ-50 מכלי משקה ריקים**

מסומנים, ביום, ולשלם את דמי הפיקדון עבורם". יצוין, כי בחוק נקבעה **סנקציה כספית דרמטית** על סירוב לקבל מכל משקה, וזאת בגובה של עד 1,800 ש"ח בגין כל סירוב (ר' סעיף 22(א) לחוק הפיקדון). למותר לציין, כי המדובר בסנקציה כבדה ביותר במיוחד כלפי כל אותם בתי עסק קטנים, ששטחם 28 מ"ר ומעלה (ואשר אינם ערוכים לקלוט את המכלים), אשר לעיתים אף עלולה לעלות על הרווח היומי שלהם.

48. להשלמת התמונה יצוין, כי בתי העסק המחויבים, על פי החוק, בקבלת המכל הריק ותשלום הפיקדון עבורו, הינם בתי העסק שבהם **"נמכרים מכלי משקה או מכלי משקה גדולים"** (סעיף 1 לחוק). מחובה זו מוחרגים, בין היתר, בתי עסק אשר שטח רצפתם פחות מ-28 מ"ר, אלא אם כן מכל המשקה נרכש באותם בתי עסק (סעיף 6(ג)(ב) לחוק). לפיכך, למשל, גם פיצוציות וחנויות שכונתיות אחרות, המוכרות מכלי משקה גדולים, תיאלצנה לקלוט מכלי משקה גדולים ריקים, תוך שהדבר יחייבן להקצות שטח אחסון ולשאת בעלויות כבדות.

49. יוער כבר כעת כי במסגרת הגדרה רחבה זו נכללות, מלבד הרשתות הקמעונאיות הגדולות, גם פיצוציות, חנויות רחוב, מאפיות המוכרות גם מכלי משקה לצד המאפים וכיו"ב בתי עסק, אשר אינם ערוכים לקליטת מכלי משקה גדולים, ואינם בעלי המתקנים הנדרשים לשם, ובכלל זה שטח אחסון, כוח אדם וכו'. כל זאת שעה שאחסון מכלי משקה ריקים (ולא כל שכן מכלי משקה גדולים ריקים) יכול לגזור מטרים לא מעטים משטחו של בית העסק (ר' לעניין זה, למשל, נספח "5" להלן), ואף שטח הגדול מכל שטח הפיצוציה, המאפיה וכדומה, ללמדך על הנטל הכבד שעלול להיוצר עם הרחבת תחולת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

ד.1.1. על התיקון לחוק

50. בשנת 2010 תוקן חוק הפיקדון (חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון מס' 4), התש"ע-2010). במסגרת התיקון לחוק נקבעה, בין היתר, החובה של היצרנים והיבואנים לאסוף ולמחזר מכלי משקה גדולים. כך, בהתאם לסעיף 7(א) לחוק, נקבע כי על היצרנים והיבואנים מוטלת החובה לאסוף מכלי משקה גדולים ריקים בשיעור של 55% לפחות מסך מכלי המשקה הגדולים ששווקו באותה שנה:

"יצרן ויבואן יאספו, בכל שנה, מכלי משקה גדולים ריקים בשיעור של 55 אחוזים לפחות מסך כלי המשקה הגדולים המלאים ששווקו באותה שנה".

51. היצרנים והיבואנים מחויבים למחזר 90% לפחות מסך מכלי המשקה הגדולים הריקים שנאספו על דם בכל שנה, וזאת עד ליום ה-1 ביוני בשנה שלאחריה. כך קובע סעיף 7(ג) לחוק:

"יצרן ויבואן ימחזרו 90 אחוזים לפחות מכלל מכלי המשקה הגדולים הריקים שאספו בכל שנה, עד 1 ביוני של השנה שלאחריה; מכלי המשקה ימוחזרו במפעל מיחזור המורשה לפי כל דין".

52. כמו כן, החל משנת 2016, וכעולה מס' 10(א) לחוק, נדרש כל יצרן ויבואן של מכלי משקה גדולים לדווח באופן ישיר דיווח רבעוני ושנתי לממונה על חוק הפיקדון במשרד להגנת הסביבה, בין היתר, אודות מספר מכלי המשקה הגדולים המלאים שמכר, ומספר מכלי המשקה הגדולים הריקים שאסף ומחזר.

53. בהתאם לסעיפים 10(א) ו-10(א2) לחוק, הדוח הרבעוני יוגש לממונה בתוך חודש ממועד סיום הרבעון שלגביו מוגש הדוח, והדוח השנתי יוגש לממונה בתוך שישה חודשים ממועד סיום כל שנת כספים.

54. ככל שהיצרנים והיבואנים לא עמדו, בשנה כלשהי, ביעד איסוף של 55% ממכלי המשקה הגדולים ששווקו באותה בשנה, יודיע על כך השר להגנת הסביבה, בהודעה שתפורסם ברשומות בתוך חודש ממועד קבלת הדוח הרבעוני האחרון לאותה שנה. במצב דברים זה, יחולו הוראות חוק הפיקדון גם על מכלי משקה גדולים, החל ב-1 לחודש שלאחר תום 60 ימים ממועד ההודעה. כך נקבע בלשון סעיף 7ה(ד) לחוק:

“לא הגיע איסוף מכלי המשקה הגדולים הריקים בשנה כלשהי לשיעור של 55 אחוזים מכלל מכלי המשקה הגדולים המלאים ששווקו יצרנים ויבואנים באותה שנה, יודיע על כך השר, בהודעה שתפורסם ברשומות בתוך חודש ממועד קבלת הדוח הרבעוני האחרון לאותה שנה, כאמור בסעיף 10; הודיע השר כאמור, יחולו הוראות חוק זה גם על מכלי משקה גדולים, החל ב-1 בחודש שלאחר תום 60 ימים ממועד ההודעה...”

55. **על אף הוראות סעיף קטן (ד) לעיל**, ככל שאיסוף מכלי המשקה הגדולים הגיע לשיעור של 47%, אך פחות משיעור של 55%, אזי רשאי השר להגנת הסביבה, בצו, לדחות את מועד התחולה של החוק וכן לקבוע תנאים לתחולתו. כך קובע החוק, בסעיף 7ה(ה) לו:

“על אף הוראות סעיף קטן (ד), הגיע איסוף מכלי המשקה הגדולים מכלל מכלי המשקה הגדולים המלאים, ששווקו יצרנים ויבואנים בשנה כלשהי, לשיעור של 47 אחוזים אך לא הגיע לשיעור של 55 אחוזים, רשאי השר, בצו, לדחות את מועד התחולה, וכן לקבוע תנאים לתחולת הוראות החוק.”

56. הנה כי כן, בהתאם למנגנון הקבוע בחוק הפיקדון, במידה ששיעור האיסוף השנתי של מכלי משקה גדולים עומד על 55% ומעלה, אזי לשר אין מוקנה שיקול הדעת להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. במידה ושיעור האיסוף של מכלי משקה גדולים נמוך מ-55%, אך גבוה מ-47%, ניצבות בפני השר שתי **חלופות** אפשריות:

56.1. להודיע על אי-עמידה ביעדי האיסוף וכתוצאה מכך יחול חוק הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים (סעיף 7ה(ד) לחוק);

56.2. **אן** לדחות בצו את מועד התחולה של חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, וכן לקבוע תנאים לתחולתו.

57. ודוק: איסוף מכלי המשקה הגדולים על ידי היצרנים והיבואנים תלוי במידה רבה בשיתוף פעולה של הציבור. בנסיבות אלו, הותר המחוקק בידי השרה שיקול דעת לבחון האם נכון לדחות את החלת החוק, במקרים בהם היה איסוף משמעותי של מכלי משקה גדולים (העולה על 47%), שעדיין לא הגיע ליעד. ההיגיון שבבסיס קביעה זו היה כי שיעור האיסוף כאמור הינו משמעותי, ומלמד כי היצרנים והיבואנים פעלו ברצינות לטובת איסוף מכלי המשקה הגדולים לצורך מחזורם. בנסיבות אלו, נכון להפעיל שיקול דעת בהקשר לאי החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה אלו.

58. הדברים באו לידי ביטוי מובהק בדיוני הכנסת אודות התיקון האמור לחוק. כעולה מדיוני ועדת הכלכלה מיום 27 בדצמבר, 2009, שיקול הדעת להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים במקרים בהם שיעורי האיסוף הגיע ל-47% אך לא ל-55%, הוקנה לשר מתוך הנחה כי קיים קושי במדידה מדויקת של שיעור אחוזי האיסוף בכל שנה. משכך, על מנת למנוע מצב אבסורדי שבו יקבע השר, בדיעבד, כי היצרנים והיבואנים לא עמדו ביעד האיסוף שנתי נוכח סטייה של מספר אחוזים בודדים (במיוחד לאור קשיי המדידה כאמור), ובהסתמך על החלטת המשרד להגנת הסביבה עצמו כי שיעור המינימום של 47% מהווה **יעד ממצה**, הושגה ההבנה כי במידה ששיעור האיסוף השנתי יחול בטווח השיעורים המוסכמים, אזי כי המשרד לא יעמוד על קוצו של יו"ד ויתיר על כנה את

ההחלטה של מכלי המשקה הגדולים מחובת הפיקדון. עמדה על כך, בין היתר, הגב' נחמה רונן, נציגת תאגיד המחזור, בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 27 בדצמבר, 2009, בעמ' 9:

"נחמה רונן:

... אני רוצה להגיד על מה כן היתה ההבנה, ושוב, בלי קשר לניסוח המשפטי. כשהמשרד להגנת הסביבה החליט ש-50% מחזור זה היעד שאליו צריכים להגיע, ישבנו והסברנו איך מגיעים לזה, מה צריך להשקיע בשביל להגיע לזה והגענו ביחד להבנה שה-3% האחרונים גם קשים למדידה, זאת אומרת לוקח זמן, רק כמה חודשים אחרי תום השנה, לבדוק. זאת אומרת המשחק של 3% האחרונים הוא זניח לחלוטין לעניין של הבול להגיע לבקבוק המספר 50%, ולכן הבין המשרד והסכים שאם אנחנו נמצאים בטווח שבין 47% ל-50%, משמע הגענו ליעד. לא ישחקו איתנו על הצ'ופצ'יק הזה. אז נכון שאפשר היה גם להגיד בין 45% ל-50%, אבל לא, החליט המשרד שזה הבאפר שמבחינתו הגענו למיצוי היעד שהיינו צריכים להגיע אליו ולכן הוסכם שאם יהיה פחות מ-50% אבל בטווח הזה לא יחול החוק, וזו נקודה שהיא מאוד חשובה. לא הוסכם שיחול החוק, אבל רשאי השר בצו, אלא לא יחול החוק. מבחינתנו זה הגענו ליעד.

עכשיו בעצם מה שאת מכוונת, גברתי היועצת המשפטית, זה להגיד 'סליחה, לא הגעתם לבקבוק ה-50%, החוק חל עליכם, אבל רשאי השר, אם הוא ירצה, בצו, לשנות', וזו לא היתה הכוונה וזה חשוב".

העתק החלק הרלוונטי צפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 27 בדצמבר, 2009, מצ"ב **כנסת 3"**.

59. בהמשך חודדו הדברים על ידי הגב' רוני טלמור, ממונה ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, כדלקמן (בעמ' 9 לפרוטוקול הישיבה; נספח "3" לעיל):

"אתי בנדלר:

זאת אומרת בעצם יעד האיסוף החוקי של מכלי משקה גדולים הוא 47%, לפי מה את אומרת.

רוני טלמור:

הוא 50%, אבל ב-3% האחרונים קשה מאוד לדייק וקשה מאוד לפגוע בצ'ופצ'יק ולכן בסקייל הזה זה סקייל שממצה את הגעת היעד".

60. תכלית נוספת העומדת בבסיס טווח שיעורי האיסוף דלעיל, הינה ליתן ליצרנים וליבואנים "זמן לשיפורים", כך שתיתן להם ההזדמנות לשפר את נתוני האיסוף בהמשך. ר' לעניין זה, דבריו של מר יוסי ענבר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז, בישיבת ועדה הכלכלה דלעיל (ר' עמ' 10 לפרוטוקול הישיבה):

"מה שעומד מאחורי זה שאנחנו רצינו לתת לשר שיקול דעת לגבי אותם 3% האחרונים. יכול להיות שיש מצב שהיצרנים והיבואנים יעשו את כל המאמצים ובאמת יגיעו ל-47% ולא ל-50% והשר באותה תקופה יגיד שהם עשו את המיטב, התאמצו, ניתן להם עוד שנה, עוד שנתיים הזדמנות על מנת לשפר ולהגיע לאותם 50% שקבענו. לכן רצינו באותם 3% לתת זמן לשיפורים, נקרא לזה כך. השאלה אם באים לזה מלמעלה או מלמטה. אם באים מה-47% או מה-50%".

2.ד. המצב השורר דהיום - האיסוף והטיפול במכלי המשקה הקטנים ברשתות הקמעונאיות

61. על מנת לסבר את האוזן יצוין, כי כיום, במסגרת הטיפול במכלי המשקה הקטנים, הכפוף כאמור להוראות חוק הפיקדון, פועלות במקביל מספר מערכות שונות, כדלקמן:
- 61.1. **חנניות קמעונאיות.** כאמור לעיל, בהתאם לחוק, על בתי עסק העוסקים בממכר של מכלי משקה, בין קטנים בין גדולים, ששטח רצפתם לפחות 28 מ"ר, לקלוט מכלי משקה קטנים, וזאת עד ל-50 מכלים לכל צרכן ביום, ולהשיב לצרכן את כספי הפיקדון עבורם.
- 61.2. **תחנות עירוניות.** המדובר בתחנות איסוף המופעלות על ידי תאגידי מחזור, בהן ניתן למסור מכלים למחזור תמורת קבלת דמי הפיקדון עבורם. למיטב ידיעת העותרים, ברחבי הארץ פרוסות כ-16 תחנות מחזור עירוניות סך הכל.
- 61.3. **תחנות מעבר.** תחנות אלו משמשות, ככלל, כאתרים לקליטה ומיון של פסולת. במסגרת תחנות המעבר, נערך תהליך מיון הפסולת, ובתוך כך, בין היתר, מופרדים מכלי המשקה הקטנים מפסולת ביתית אחרת, לטובת העברתם למחזור.
- 61.4. **גורמי איסוף פרטיים.** קטגוריה זו כוללת גורמי איסוף מקצועיים, שהינם, לרוב, תאגידי אשר עיקר עיסוקם הוא באיסופם של מכלים, בין היתר, מרשתות הקמעונאות, בתמורה לעמלה מסוימת בגין שירותי האיסוף. עם גורמי האיסוף הפרטיים נמנים גם אספנים פרטיים (המכונים גם "נברנים") אשר אוספים מכלים על דרך של שיטוט ונברנות בפסולת ובפחי אשפה.
62. מהנתונים המצויים בידי העותרים, עולה כי מספר מכלי המשקה הקטנים שנאספו במהלך שנת 2019 עומד על 59,491 אלפי מכלים, וזאת מתוך 361,129 אלפי מכלי משקה קטנים שנמכרו במהלך אותה שנה. מכאן, כי שיעור האיסוף של מכלי משקה קטנים במהלך שנת 2019, עומד על כ-16.5%.
63. כעולה מס' 18-19 לחוות הדעת של מנחם פרלמן מטעם העותרים, על פי נתוני אל"ה, נכון לשנת 2019, כ-16.5% מסך מכלי המשקה הקטנים מפלסטיק PET (המשמש לרוב לייצור מכלי משקה) שנמכרו בכל ערוצי המכירה הוחזרו לרשתות הקמעונאיות תמורת פיקדון. שיעור זה כולל מכלי משקה קטנים שמוחזרים לרשתות הקמעונאיות הן על ידי צרכני המשקאות והן על ידי "נברנים".
- העתק חוות דעתו של הכלכלן מנחם פרלמן מנובמבר 2020, מצ"ב **כנספח "4"**.
64. על פי חוות הדעת (ס' 21), כשני שלישי ממכלי המשקה הקטנים מ-PET נמכרים לצריכה בבית ומהבית (בשוק ה"חם"). **לכן, רק כ-24.7% מסך מכלי המשקה הקטנים שנמכרים לצריכה בבית מוחזרים לרשתות הקמעונאיות.** כאמור, שיעור זה כולל מכלי משקה קטנים שמוחזרים לרשתות הקמעונאיות הן על ידי צרכני המשקאות והן על ידי "נברנים".
65. לעומת זאת, בכל הנוגע למכלי המשקה הגדולים, פועלות במקביל המערכות הבאות:
- 65.1. **מחזוריות.** המדובר במתקנים המפוזרים ברחבי הארץ במרחב הציבורי, שמטרתם קליטת מכלי משקה גדולים, מתוך הבנה כי הקרבה הפיזית שלהם לצרכן תעודד אותו להשליך אליהם את מכלי המשקה הגדולים על מנת שימוחזרו. למיטב הידיעה, פינוי מכלי המשקה הגדולים ושינועם מן המחזוריות ואל מפעלי המחזור, מתבצע באחריות הרשויות המקומיות, על ידי קבלני משנה. נכון למועד זה, מוצבות ברחבי הארץ כ-23,000 מחזוריות לרשות האזרחים.
- 65.2. **פחים כתומים.** ברשויות המקומיות ברחבי הארץ מוצבים פחים ייעודיים בצבעים שונים, ביניהם הפחים הכתומים, אשר מיועדים לקליטת פסולת אריזות הניתנת למחזור. בכלל

זה, מיועדים הפחים הכתומים לקליטה ואיסוף של מכלי משקה גדולים, קרטוני משקה, שקיות ניילון, אריזות קלקר ואריזות מתכת כדוגמת קופסאות שימורים, תרסיסים וכיו"ב. תכולתם של הפחים הכתומים נאספת ומובאת למפעלי מיון ייעודיים, אשר פועלים למיון האריזות השונות בחלוקה על פי חומר. לאחר סיום תהליך המיון, מטופל כל אחד מהחומרים באופן שונה ומופנה בהתאם למפעלי מחזור בארץ או בחו"ל. למיטב הידיעה, נכון למועד זה, מוצבים ברחבי הארץ כ-170,000 פחים כתומים סך הכל.

65.3. **תחנות מעבר**, כמפורט בסעיף 61.3 לעיל.

66. לפי הדיווח שמסרה אל"ה, במהלך שנת 2019 נאספו סך של כ-471 מיליון מכלי משקה **גדולים**, מתוך כ-746 מיליון מכלי משקה גדולים שנמכרו אותה שנה. דהיינו: שיעור האיסוף של מכלי המשקה **הגדולים** נכון לשנת 2019, בשיטה הוולונטרית הנוהגת, עומד על **63.1%** מתוך סך מכלי המשקה הגדולים שנמכרו אותה שנה (ר' ס' 12 לחוות דעת פרלמן; נספח "4" לעיל).

67. מתוך כלל מכלי המשקה **הגדולים** שנאספו במהלך 2019, טופלו ונאספו באמצעות **תחנות המעבר** 283,143 אלפי מכלי משקה (**60.1%**), בעוד שכמות המכלים הגדולים שנאספו באמצעות **מחזוריות** עומד על 155,550 אלפי מכלי משקה (**33%**), וכמות המכלים שנאספו באמצעות **הפח הכתום** עומד על 32,395 אלפים (**6.9%**) (ס' 12 לחוות דעת פרלמן; נספח "4" לעיל). עולה אפוא כי שיעור האיסוף של מכלי משקה גדולים באמצעות המחזוריות והפח הכתום, עומד יחדיו על כ-**40%**.

68. יודגש, כי במסגרת השיטה הוולונטרית אשר הינה, כאמור, השיטה הנוהגת דהיום בכל הנוגע למכלי המשקה הגדולים, פזורות ברחבי המדינה מחזוריות בהיקף נרחב של כ-**23,000 יחידות**, כמו גם כ-**170,000** יחידות של פחים כתומים. ברם, ככל שחובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תיכנס לתוקפה, הרי שמשמעות הדברים תהא כי המחזוריות, כמו גם הפחים הכתומים, יפנו משטחי הרשויות המקומית וחלף זאת תצומצמנה נקודות הקליטה והאיסוף של מכלי המשקה הגדולים לכ-**2,000** רשתות קמעונאיות בלבד.

69. יש לציין כי כבר מצב הדברים כיום, עת חובת הפיקדון מוטלת על מכלי משקה **קטנים** בלבד, מקים **נטל כבד מנשוא** על הרשתות הקמעונאיות, שנאלצות, בין היתר, לתפעל ולתחזק באופן שוטף את מערך האיסוף, הקליטה, ההתחשבות והאחסון, הכרוך בשיטת הפיקדון. כאמור בהרחבה בעתירה דנן, המדובר **במערך מורכב במיוחד** שכרוך בהשקעת **סכומים רבים** על ידי הרשתות הקמעונאיות.

70. כך למשל, נאלצות הרשתות הקמעונאיות להקים את מערך התפעול של שיטת הפיקדון, להקצות שטחים לצורך אחסון מכלי המשקה הקטנים המופקדים בידיהן, ולאיש משרות כוח אדם על מנת לתמוך במערך האיסוף והקליטה. ודוק: המדובר בעלויות בלתי מבוטלות, אשר מהוות נטל כלכלי של ממש. מלבד נטלים כבדים אלה, נאלצות רשתות הקמעונאות לקבל לידיהן מכלי משקה קטנים מטונפים, אשר הוצאו ישירות מתוך פחי אשפה, דבר היוצר קשיים תברואתיים.

71. לשם ההמחשה, תוצגנה להלן תמונות לדוגמה המייצגות את המצב בשטח עמו נאלצות הרשתות להתמודד דהיום, נוכח חובת הפיקדון החלה על מכלי משקה קטנים:



העתק תמונות אלו וכן תמונות נוספות הממחישות את הכמות ותנאי האחסון של מכלי המשקה הקטנים ברשתות הקמעונאיות, מצ"ב **כנספח "5"**.

72. עינינו הרואות, כי כבר עתה משחובת הפיקדון חלה אך ורק על מכלי משקה קטנים, נאלצות הרשתות הקמעונאיות להקצות שטחים נרחבים ומשמעותיים לצורך קליטה ואחסון של מכלי המשקה הקטנים, עד לאיסופם על ידי תאגיד המיחזור. נוכח מצב הדברים דהיום, קשה לתאר כיצד יוכלו הרשתות וכלל העוסקים המוכרים מכלי משקה להתמודד עם קליטה של מכלי משקה גדולים, אשר נפחם הינו, מטבעו, גדול יותר, ואשר נצרכים באופן רחב יותר באוכלוסייה.

73. לא זו בלבד כי מדובר בתוצאה אבסורדית שיכול ותיאלץ בתי עסק קטנים (ששטחם 28 מ"ר ומעלה) לשכור שטחי אחסון הגדולים יותר משטחי בית העסק עצמו, אלא שבמקרים רבים, הקצאת שטחי אחסון רחבי היקף, שיכילו את מכלי המשקה הגדולים, אינה דבר ישים כלל ועיקר, כפי שיורחב בהמשך, ויהיה על חשבון שטחי מכירה ו/או מחסנים המשמשים את התכלית העיקרית של בית העסק, היא מכירה של מוצרי מזון, צריכה, פארם וכיו"ב.

74. לאור האמור לעיל, מובן וברור כי במידה שתיכנס לתוקפה חובת הפיקדון אף על מכלי המשקה הגדולים, באופן אשר יחייב את הרשתות הקמעונאיות להקים ולתפעל מערכי קליטה ואיסוף כאמור, על כל המשתמע מכך, אזי כי הנטל הכלכלי והתפעולי הכבד שממילא מוטל על שכמי הקמעונאים יוחמר שבעתיים תוך פגיעה קשה ובלתי נסבלת בהן.

3.ד. החלטתו המבוססת של השר להגנת הסביבה דאז, חה"כ זאב אלקין – על בסיס שיעור איסוף מכלי המשקה הגדולים – לדחות את מועד התחולה של חוק הפיקדון עליהם

75. כאמור לעיל, בהתאם להוראות תיקון מס' 4 לחוק הפיקדון, אשר נכנס לתוקף בתחילת שנת 2016, הגישו היצרנים והיבואנים למשרד להגנת הסביבה את הדיווח הרבעוני האחרון לשנת 2016. למיטב הידיעה, מדיווח זה, שנתמך באסמכתאות מתאימות שגם הן הועברו לידי המשרד להגנת הסביבה, עולה כי שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים, נכון לשנת 2016 ובהתאם לנתוני תאגיד המחזור אל"ה, עומד על כ-60% מכלל מכלי המשקה הגדולים ששווקו באותה שנה.

76. ביום 16 ביוני, 2017, החליט המשרד להגנת הסביבה למנות משרד רו"ח על מנת לערוך ביקורת על דיווח זה. ביום 29 במרץ, 2018 ניתן דו"ח הביקורת הסופי, ממנו עולה כי שיעור האיסוף של כלל היצרנים והיבואנים, נכון לשנת 2016, עומד כביכול על 51.46% (קרי כ-3.5% פחות מיעד ה-55%).

77. בהתאם לכך, ביום 15 באפריל, 2019 הודיע הממונה במשרד להגנת הסביבה כי לא הושג יעד האיסוף לשנת 2016. בתוך כך, השית המשרד על היצרנים והיבואנים עיצום כספי לפי סעיף 11(ב) לחוק. בנקודה זו יצוין, כי על החלטה זו של הממונה בדבר קביעת שיעור מכלי המשקה הגדולים שנאספו הוגש ערעור לבית משפט השלום בירושלים, בהליך שסימונו עש"א 24188-08-19, אשר עודנו תלוי ועומד וטרם הוכרע.

78. מכל מקום, אין צריך לומר כי אף אם נקבל כי נתון שיעור איסוף מכלי המשקה הגדולים שנקבע על ידי הממונה במשרד להגנת הסביבה הוא הנתון הנכון, הרי שאין מחלוקת כי מדובר בפער של כ-3.5% - קרי בדיוק אותו פער שבגינינו ולשמו החליט המחוקק להוסיף את ס' 7(הד) לחוק, המקנה לשר את שיקול הדעת לדחות את החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

79. יתרה מזו, אף לא ניתן להתעלם מהעובדה כי באותה עת הוחלט על החמרה רטרואקטיבית של הדרישות לדיווח. כך, מדבריו המפורשים של השר להגנת הסביבה דאז, חה"כ זאב אלקין, עולה כי מקורו של הפער בין נתוני היצרנים והיבואנים לבין הנתונים שהוכרו על ידי המשרד להגנת הסביבה, נובע מהחמרה רטרואקטיבית של הדרישות לדיווח. כך, התברר, כי המשרד להגנת הסביבה הודיע – במהלך שנת 2016 – כי הוא אינו מסתפק עוד בהצהרות עצמיות אלא דורש דיווח

בתעודות ביחס לפינוי תכולת המחזוריות – מסמכים אשר לא נשמרו אצל ספקי המשנה שביצעו את הפינוי. ר' לעניין זה, פרוטוקול ישיבה מס' 272 של הכנסת ה-20 (08.11.2017), בעמ' 38-39 :

"כבר מראש אקדים ואומר שאחד הקשיים שילוו אותנו לגבי קביעת התשובה סביב שנת 2016 היא העובדה שאנחנו, כמשרד להגנת הסביבה, במהלך השנה היא החמרנו את הדרישות לדיווח. זאת אומרת שאחת מהטענות של חברת אל"ה – והיא למעשה טענה מוצדקת – שבגלל הרצון שלנו לבדוק יותר לעומק, הודענו להם במהלך השנה, אבל לא לפני, לא בתחילת השנה, שאנחנו לא מסתפקים יותר בהצהרות עצמיות אלא דורשים דיווח בתעודות. ברגע שהודענו, הם התחילו לדרוש ממי שמדווח להם, כי הם בסופו של דבר עובדים דרך ספקי משנה. יש כרגע שאלה גדולה. הפערים שבדוח נובעים מהתקופה שעליה אנחנו לא דרשנו והם לא דרשו, ואז ספקי משנה טוענים שאין להם, כי אף אחד לא דרש מהם והם לא שמרו את זה."

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול ישיבה מס' 272 של הכנסת ה-20 מיום 8 בנובמבר, 2017, מצ"ב **כנספח "6"**.

80. ודוק: לנוכח החמרה רטרואקטיבית זו באופן איסוף הנתונים, מובן, כי הנתונים שהתקבלו על ידי המשרד להגנת הסביבה אינם נתונים שניתן לבסס עליהם החלטות מושכלות, שכן הם אינם מבוססים על נתונים מלאים לשנת 2016. לא בכדי, השר לשעבר כבר הודה כי דרישה רטרואקטיבית זו יוצרת קשיים משפטיים בכל הנוגע לקביעת נתוני האיסוף לשנת 2016. ר' פרוטוקול ישיבה מס' 272 של הכנסת ה-20 מיום 8 בנובמבר, 2017 (נספח "6" לעיל), בעמ' 39 :

"אני כבר צופה שייתכן שלגבי שנת 2016 לא נוכל לקבל נתונים, כי תהיה פה מחלוקת משפטית – אגב, הגיונית; אני מבין פה את שני הצדדים. צדקנו כשהחמרנו את הדרישות, ואני יכול להבין את מי שאומר: לא אמרת לי קודם, אז על התקופה הקודמת אין לי יכולת לספק לך תיעוד."

בהקשר זה, כאמור, השר אלקין "חזה את העתיד", וכאמור קיימת מחלוקת לגבי נתון שיעורי האיסוף של מכלי המשקה הגדולים.

81. בנסיבות אלו, ועל מנת להימנע מקבלת החלטה המבוססת על נתונים שגויים, החוטאים למצב הדברים בפועל, השר לשעבר ראה לכונן – בצדק רב – להסתמך על הנתונים המדויקים של שנת 2017. ר' פרוטוקול ישיבה מס' 272 של הכנסת ה-20 (נספח "6" לעיל), בעמ' 40 :

"כפי שאמרתי, כך או כך, שנת 2017 עוד מעט מסתיימת, [...] אנחנו נדע מה התמונה המלאה לפי התיעוד המסודר. ולכן, כך או כך, או כתוצאה של השלמת התהליך הזה, עוד מעט, מהנתונים של שנת 2017 יהיו בידיי הכלים לקבל את ההחלטה [...]".

82. ואכן, לעומת שנת 2016, לגביה כאמור קיים קושי להסתמך על הנתונים שהוצגו (כאשר בהתאם לנתונים עליהם סמך הממונה ידו – מדובר על שיעור איסוף לא מבוטל של 51.5%), הממונה במשרד הגנת הסביבה קבע כי שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים על ידי היצרנים והיבואנים בשנת 2017 עומד על 57% (וזאת לאחר הפחתה מסוימת שבוצעה על ידי הממונה במשרד להגנת הסביבה, אל מול נתוני האיסוף שנמסרו על ידי תאגיד המיחזור אל"ה).

העתק הודעת הממונה מיום 20 במרץ, 2019, במסגרתה קבע כי שיעור האיסוף לשנת 2017 עומד על 57%, מצ"ב **כנספח "7"**.

83. לרקע האמור, וכשלפניו נתוני האיסוף המוצלחים של שנת 2017, החליט השר לשעבר **לדחות את תחולת החוק על מכלי המשקה הגדולים**. כך ציין השר בהודעה לתקשורת מיום 28 במאי, 2018:

"קיבלתי את המלצת הגורמים המקצועיים, שאינם רואים צורך בהפעלה של חוק הפיקדון על המכלים הגדולים בשלב זה. הטלת פיקדון על הבקבוקים הגדולים תגרום להעברה של עוד כ-200 מיליון שקל בשנה מכספי הציבור לגורמים שאינם מקדמים את האינטרס הסביבתי והציבורי. כמו כן הטלת חוק הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תתרום להעלאת יוקר המחיה, במיוחד למשפחות חלשות. לצערנו, חוק הפיקדון במתכונתו הנוכחית הוא כר פורה לפעילות שמזוהה עם גורמים עברייניים, כולל מקרים שבהם גופים שונים מייצרים פסולת של מכלים קטנים רק לצורך הפיקדון. במקרה של המכלים הקטנים רק 18% מהפיקדון מוחזר לציבור וכ-150 מיליון שקל מועברים מהציבור לידיים פרטיות ועלומות..."

לאור הנתונים הכלל משקיים אלה, ולפי הסמכות הנתונה לו בחוק, השר זאב אלקין החליט לדחות את החלת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים".

העתק הודעת השר להגנת הסביבה דאז, תה"כ זאב אלקין, מיום 28 במאי, 2018, מצ"ב **כנספח "8"**.

84. החלטת השר כאמור עלתה בקנה אחד עם נתוני בחינה כלכלית שערך המשרד להגנת הסביבה, בשיתוף עם חברת "צנובר" בעניין "חוק הפיקדון וחוק האריזות: בחינת מנגנון מיטבי למחזור מכלי המשקה הגדולים"¹, אשר ממצאיה פורסמו בחודש יולי 2014. במסגרת זו נבחנה ההשפעה הכלכלית הצפויה כתוצאה מהחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, בהתבסס על נתוני עלויות איסוף, מיון, טיפול ותקורה שהתקבלו מתאגידי המחזור אל"ה ותמיר.

העתק ממצאי בדיקת המשרד להגנת הסביבה מחודש יולי 2014, מצ"ב **כנספח "9"**.

85. הממצאים החד-משמעיים של בדיקה כלכלית זו הינם, כי הכפפת הטיפול במכלי המשקה הגדולים להוראות חוק הפיקדון, **תביא לגלגול עלויות לצרכנים, שמשמעותו הטלת עול על הציבור בסכום של כמאתיים מיליון שקלים בשנה**:

"ציבור הצרכנים יפסיד 194.9 מיליון ש"ח כולל מע"מ שהם 38.05 אגורות בממוצע למכל נאסף על ידי הכפפת המכלים הגדולים לחוק הפיקדון. חוק האריזות מטיל את מימון הטיפול בפסולת על היצרנים, ומביא ככל הנראה לגלגול עלויות אלה על הציבור דרך מחיר המוצרים בעלות של 13.8 מיליון ש"ח שהם 2.7 אגורות בממוצע לכל משקה גדול. הניתוח מראה שאם יחול חוק הפיקדון על מכלים גדולים, אז תהיה העלות המגולגלת לציבור כ-208.7 מיליון ש"ח שהם 40.75 אגורות למכל שנאסף".

86. ודוק: ניתוח זה של המשרד להגנת הסביבה אף לא כלל את עלויות העתק הכרוכות בהכשרת כלל רשתות הקמעונאות, כמו גם כלל בתי העסק עליהם חל החוק (הכוללים כאמור כל בית עסק ששטחו עולה על 28 מ"ר ומוכר משקאות), לקליטת מכלי המשקה הגדולים, לרבות בכל הקשור להכשרת שטחים ייעודיים; תגבור כוח אדם ו/או רכישת מכונות אוטומטיות לקליטת מכלים ריקים ותחזוקן – עלויות המגיעות לכדי מאות מיליוני ש"ח!

¹ <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/waste/beverage/documents/pc-pikadon-arizot/big-containers2014.pdf>

87. בנסיבות אלו, כך נקבע על ידי המשרד להגנת הסביבה, לציבור אין אינטרס להרחיב את תחולת חוק הפיקדון גם על מכלי משקה גדולים, אלא להותיר את הטיפול בהם בהתאם להוראות חוק האריזות:

"הציבור ישלם כ-38.05 אגורות כולל מע"מ למכל נאסף יותר מאשר בחלופת חוק האריזות [...] המשמעות היא עול נוסף על הציבור בסכום של 195 מיליון שקלים בשנה, לפי 512.1 מיליון מכלים נאספים. ולכן לציבור אין אינטרס בהכפפת המכלים הגדולים לחוק הפיקדון"

88. לרקע האמור, החלטת השר במאי 2018 לדחות את החלת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים הייתה מבוססת ומעוגנת היטב בדין ובנתונים מלומדים ומקצועיים (שנערכו על ידי הגורמים המקצועיים במשרד הכלכלה).

הדברים עולים היטב ונלמדים מתוך תגובת השר אלקין והמשרד להגנת הסביבה לעתירת אדם טבע ודין (נספח "1" לעיל) בכל הנוגע להפעלת סמכותו בחוק:

"בתום חודש מאי 2018 קיבל השר את עמדת הממונה בדבר שיעור האיסוף שלעיל, והחליט לדחות את החלת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים בהתאם לסעיף 7(ה) לחוק..."

יצוין כי החלטה זו התקבלה משיקולים מקצועיים שונים, כלכליים וסביבתיים. בין היתר, ההחלטה התקבלה בשים לב לממצאיה של עבודה כלכלית שנערכה עבור המשרד להגנת הסביבה בשנת 2014 לבחינת השלכות ההסדר, אשר הראו שהמנגנון הכלכלי שיוצרת חובת תשלום פיקדון גורם לכשלי שוק שונים, ומביא לכניסת גורמים עבריינים לתחום; וכן לכך שהציבור הרחב אינו מקבל על פי רוב, את כספי הפיקדון על הבקבוקים שרכש בחזרה. בתמצית, יצוין כי לפי הממצאים האמורים, עיקר התשלום (כ-70% ממנו), נגבה על ידי חברות העוסקות באיסוף הבקבוקים, וזאת על-אף שפעילותן של אלה אמורה להיות ממומנת על-ידי היצרנים והיבואנים עצמם."

כן ר' לעניין זה, סעיפים 47-48 לתגובת השר והמשרד לעתירת אדם טבע ודין, לפיה עמדת הגורמים המקצועיים במשרד הינה שאין להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים:

"יצוין כי העותרת מעלה בעתירתה טענות שונות בדבר היתרונות הגלומים לשיטתה במנגנון של הטלת חובת תשלום פיקדון על מכלי משקה גדולים, ובעניין השלכות סביבתיות הקיימות לשיטתה לאי החלת חובה זו. יצוין כי המשיבים חולקים על עמדת העותרת, אשר נסמכת על נתונים וטענות שאינם מדויקים ומלאים דיים."

[...]

עמדתם המקצועית של גורמי המשרד להגנת הסביבה... היא שבמכלול השיקולים הרלוונטיים – בהסתמך על המידע הקיים בידם ועל ממצאי בדיקות שנערכו בעניין – החלת פיקדון על מכלי משקה גדולים אינה רצויה בעת הזאת."

89. ודוק: אף במסגרת הודעת הממונה מיום 20 במרץ, 2019 בדבר יעד האיסוף לשנת 2017, צוין כי על בסיס ההצלחה בהגשמת יעד האיסוף (שעמד על 57% לשנת 2017), הוחלט שלא להרחיב את מנגנון הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים:

"יעד איסוף הגבוה מ-55% לא מקנה שיקול דעת לממונה על חוק הפיקדון או לשר להגנת הסביבה באשר להטלת הפיקדון. לפיכך, בהתבסס על נתוני שנת 2017 לא יורחב מנגנון הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים"

90. מההחלטה ביחס לנתוני 2017 כאמור, ניתן אף ללמוד וביתר שאת על מיצוי התהליך שנגע לנתוני 2016, בסופו החליט השר אלקין כאמור שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.
91. להשלמת התמונה, יצוין כי למיטב הידיעה, המשרד להגנת הסביבה כבר בחן את נתוני האיסוף לשנת 2018, והגיע למסקנה כי יעדי האיסוף ביחס לאותה שנה **הושגו** (למיטב הידיעה, קיימת **טיוטת דוח ביקורת של המשרד** הקובעת כי היצרנים והיבואנים אכן עמדו ביעד כאמור). כך גם, למיטב הידיעה ולפי שדיווח תאגיד המחזור אל"ה, גם נתוני האמת של שנת 2019, אשר הונחו על שולחן הממונה במשרד להגנת הסביבה, מציגים כי יעדי האיסוף גם ביחס לשנה זו – **הושגו** (ר' לוח 2, בעמ' 5 לחוות דעת פרלמן, שם הוא מציין כי נאספו 63.1% מכלי משקה גדולים).
92. בהתאם לכך, ביום **11 באפריל, 2019** פרסם המשרד להגנת הסביבה טיוטת צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), התשע"ט-2019 (להלן: "**טיוטת הצו**"), לפיה הוראות חוק הפיקדון לא יחולו על מכלי משקה גדולים לפי סעיף 7ה(ד) לחוק הפיקדון, נוכח יעדי האיסוף של שנת 2016.
- העתק טיוטת הצו בדבר דחיית תחולת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, מצ"ב **כנספח "10"**.
93. בהקשר זה, מתגובת המשרד לעתירת אדם טבע ודין, עלה כי "**טיוטת הצו אושרה על-ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד להגנת הסביבה, עברה את שלב הערות הציבור, ואושרה על-ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים**" (סעיף 3 לתגובה).
94. זמן קצר לאחר מכן, ביום 30 במאי, 2019, הודיעה הכנסת ה-21 על התפזרותה. מספר חודשים לאחר מכן, ביום 12 בדצמבר, 2019, הודיעה הכנסת ה-22 על התפזרותה. משבר פוליטי זה אשר פקד את המדינה, מנע את הקמתן של ועדות הכנסת השונות, ובכללן ועדת הכלכלה בכנסת ה-21 ובכנסת ה-22, והכל באופן אשר מנע מהשר לשעבר לאשר באופן פורמלי את טיוטת הצו בוועדת הכלכלה.
- 4.ד. **"פניית הפרסה" שנקטה השרה להגנת הסביבה, והחלטתה, המנוגדת להחלטת קודמה, להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים**
- 4.א.ד. **כניסתה של השרה לתפקיד והחלטתה להתעלם מהחלטת קודמה בכל הקשור להיעדר החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, על יסוד נתוני 2016**
95. ביום 17 במאי 2020, הושבעה הכנסת ה-23 של ישראל, ובאותו יום נכנסה לתפקידה השרה הנוכחית להגנת הסביבה – המשיבה 1.
96. ביום 4 ביוני, 2020, שלח המשרד להגנת הסביבה מכתב ללשכת המסחר, בבקשה לקביעת פגישה לקבלת דעות מבעלי עניין בקשר להסדרת רגולציה על מכלי המשקה הגדולים לפי חוק הפיקדון. במסגרת מכתב זה, הביע המשרד את עמדתו הברורה והמפורשת, לפיה בפני השרה האפשרות לבחור באחד משני מסלולים **חלופיים**, נוכח העובדה כי יעדי האיסוף לשנת 2016 הינם גבוהים מ-47% אך פחותים מ-55% (בניגוד לעמדת העותרים): **האחד**, כי השרה הנכנסת תאשר את טיוטת הצו לדחיית המועד לתחולת החוק בעקבות נתוני האיסוף של שנת 2016 (כפי שפורסמה על ידי השר הקודם, חה"כ זאב אלקין), **והשני** כי השרה הנכנסת תחליט שלא להביא את טיוטת הצו לדחיית תחולת החוק לוועדת הכלכלה של הכנסת, באופן אשר יטיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.
- העתק מכתב המשרד להגנת הסביבה ללשכת המסחר מיום 4 ביוני, 2020, מצ"ב **כנספח "11"**.

97. מכתב זה התקבל בהפתעה רבה, מכיוון שכאמור לעיל, הנושא לובן, נדון ומוצה בהחלטת השר להגנת הסביבה הקודם שלא להחיל את חובת הפיקדון, וזאת בהתאם לסמכותו לפי הוראות הדין. כאמור לעיל, החלטת השר אלקין נתקבלה לאחר ששקל את השיקולים הרלוונטיים, כמו גם בהסתמך על חוות דעת כלכלית מקיפה שנערכה על ידי הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה בשיתוף חברת צנובר. יתרה מזו – בפני השר עמדו נתוני שנת 2017, אשר העידו על הצלחה ביעד האיסוף, באופן שלא הצדיק החלת חובת הפיקדון – על משמעויותיה והשלכותיה – על מכלי המשקה הגדולים. בהתאם לכך, השר ניסח כבר את טיוטת הצו, שלמרבה הצער לא הספיקה להשתכלל לכדי צו פורמאלי, לנוכח פיזור של הכנסת.

98. בנסיבות אלו, סברו כלל המעורבים – ובצדק – כי הנושא מוצה. כך, לא כל שכן כאשר מלכתחילה ההחלטה נגעה לנתוני שנת 2016 (שהנם כאמור במחלוקת), ועל אחת כמה וכמה לרקע נתוני שנת 2017, שהממונה במשרד להגנת הסביבה קבע כי עברו את יעד ה-55%; ובשים לב לכך שכאמור דיווחי האיסוף לשנים 2018-2019 ככל הנראה עומדים ביעד גם כן.

99. ודוק: בנסיבות אלו, לא התקיים כל שינוי נסיבות המצדיק שינוי מהחלטת השר הקודם, שה"כ אלקין. להיפך – שינוי הנסיבות היחידי שחל, הוא שינוי לטובה, שכן כאמור בארבע השנים לאחר שנת 2016 – שעליה מבקשת להסתמך השרה – יעדי האיסוף הוגשמו, באופן שאינו מקנה לשר להגנת הסביבה שיקול דעת להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. בכל הכבוד, השרה אינה יכולה לעצום עיניה אל מול מציאות זו, בה הנתונים מלמדים על הצלחה ביעדי האיסוף, ולשנות סדרי עולם על בסיס נתונים היסטוריים, בלתי מייצגים (שאף לגביהם קיימת מחלוקת, הנדונה בבית משפט השלום, נוכח טענת היצרנים והיבואנים כי עמדו ביעד האיסוף).

100. מדברי ועדת הכלכלה של הכנסת, עת נדון התיקון לחוק ושיקול הדעת המוקנה לשר להחליט שלא להחיל את חובת הפיקדון במקרה בו יעד האיסוף עולה על 47%, עולה כי המקרה דנא הוא בדיוק אחד מאותם מקרים בהם התכוון המחוקק שהשר ישתמש בסמכותו זו. כך נאמר בישיבת ועדת הכלכלה מיום 27 בדצמבר, 2009 (נספח "3" לעיל):

"מה שעומד מאחורי זה שאנחנו רצינו לתת לשר שיקול דעת לגבי אותם 3% האחרונים. יכול להיות שיש מצב שהיצרנים והיבואנים יעשו את כל המאמצים ובאמת יגיעו ל-47% ולא ל-50% והשר באותה תקופה יגיד שהם עשו את המיטב, התאמצו, ניתן להם עוד שנה, עוד שנתיים הזדמנות על מנת לשפר ולהגיע לאותם 50% שקבענו. לכן רצינו באותם 3% לתת זמן לשיפורים, נקרא לזה כך. השאלה אם באים לזה מלמעלה או מלמטה. אם באים מה-47% או מה-50%"

על כן, ולא בכדי, השר הקודם החליט שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

101. מכל מקום, ומבלי לגרוע מהאמור, ביום 22 ביוני, 2020, נערכה פגישה בין נציגי איגוד רשתות המזון לבין אנשי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, במסגרתה עמדו נציגי האיגוד על הדברים והבהירו כי החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים הינה בלתי סבירה בנסיבות העניין, ומטילה נטלים כלכליים כבדים על הרשתות, כמו גם מחמיצה את יעדיה הסביבתיים. זאת, על חשבון ציבור הצרכנים שישלם את המחיר (הן של הפיקדון; והן של המשמעויות התפעוליות בקליטה, טיפול ואיסוף המכלים).

102. בסמוך לאחר מכן, ביום 29 ביוני, 2020, נשלח למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, נייר עמדה מטעם מר נמרוד הגלילי, מנהל תחום באיגוד רשתות המזון, לפיה הכללת מכלי המשקה הגדולים תחת חובת הפיקדון תוביל לפגיעה כלכלית, סביבתית ובריאותית כאחת. בנייר זה, עמדו איגוד רשתות המזון על מקצת התקלות הכרוכות בהחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, ובכלל זה (אך מבלי למצות):

102.1. ראשית, הטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, תביא להגדלת היקף המכלים אשר יופקדו ברשתות הקמעונאות, באופן אשר יהפוך את **"סניפי הרשתות לחדר אשפה ענקי של מכלי משקה הריקים על כל המשתמע מכך"**. זאת, כאשר **"כבר היום אחסון המכלים הריקים, גוזל מקום רב שעלות כספית גבוהה בצידו"**.

בהקשר זה, ר' למשל, התמונות שצורפו כנספח "5" לעיל, המעידות על שטח האחסון שמכלי המשקה הקטנים תופסים. ברור אפוא כי הרחבת התחולה גם על מכלי משקה גדולים, תביא לתפיסת שטח רב הרבה יותר.

לא למותר לציין בהקשר זה כי הוראות חוק הפיקדון חלות על בתי עסק המוכרים משקאות ואשר שטחם הוא 28 מ"ר ומעלה. המדובר בהגדרה רחבה ביותר, שבמסגרתה נכללים גם בתי עסק שכונתיים כגון פיצוציות ומאפיות, שכלל אינם ערוכים לאחסון מכלי משקה גדולים, שעלולים לתפוס יותר שטח מאשר החנות כולה, וכן רשתות פארם שונות, שעיסוקן כלל אינו במכירת מזון, אולם בתחומן קיים מקרר בו נמכרים מכלי משקה קטנים (כגון העותרת 11).

לצד זאת, אף בתי עסק המוכרים משקאות, ששטחם הוא מתחת ל-28 מ"ר, יאלצו גם הם לקבל לידיהם מכלים ריקים שנמכרו אצלם, לאחסנם ולשאת בכל עלויות הטיפול הנובעות מכך;

102.2. שנית, האחסון של מכלי המשקה הגדולים עלול להחמיר את המצב התברואתי הקשה שהפקדת מכלי המשקה הקטנים יצרה אצל רשתות המזון, שממילא מחויבות בסטנדרטים תברואתיים מחמירים.

102.3. שלישית, הכפפת מכלי המשקה הגדולים לחובת הפיקדון, צפויה להגדיל משמעותית את עלויות הטיפול בהם מצד רשתות המזון, באופן אשר יוביל למרבה הצער, בסופו של דבר, ל"גלגול" העלויות על הצרכנים ולעליה ביוקר המחיה. בהקשר זה, ר' המפורט בהרחבה בחוות דעת של מנחם פרלמן (נספח "4" לעיל).

102.4. רביעית, על פי בדיקה כלכלית שבוצעה על ידי המשרד עצמו, עולה כי העלות לצרכנים, הכרוכה בהטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, עומדת על למעלה מ-200 מיליון ש"ח בשנה.

העתק נייר העמדה מטעם איגוד רשתות המזון מיום 29 ביוני, 2020, מצ"ב כנספח "12".

103. ודוק: כפי שיורחב בהמשך, כלל האמור נכון ביתר שאת, לנוכח העובדה כי החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, עלולה בסופו של יום לא רק שלא להועיל, אלא לפגוע ביעד המחזור.

104. למרבה הצער, הדברים לא זכו לכל מענה ענייני מטעם השרה או המשרד להגנת הסביבה. על רקע האמור, ביום 14 ביולי, 2020 פנה אל השרה נשיא לשכות המסחר, מר אוריאל לין, בבקשה לקיים עם השרה פגישה דחופה, בהשתתפות מנכ"לי רשתות הקמעונאות הגדולות, על מנת להציג בפני השרה את הקשיים המשמעותיים עמם תיאלצנה הרשתות להתמודד במידה שתוחל חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים.

העתק מכתבו של נשיא לשכות המסחר לשרה מיום 14 ביולי, 2020, מצ"ב כנספח "13".

105. במקביל לכך, אף גורמים מתוך הכנסת, פנו לשרה בבקשה שלא להטיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. כך למשל, ביום 22 ביולי, 2020, פנה **חה"כ יעקב אשר** לשרה והביע התנגדותו להטלת חובת הפיקדון כאמור, שתביא לפגיעה קשה באוכלוסיות מוחלשות, מרובות ילדים, אשר הינן הצרכניות העיקריות של מכלי משקה גדולים. וכך בלשונו:

"אציין כי הנחתי על שולחן הכנסת הצעת חוק להסדרת הטיפול באריזות [...]. עד להשלמת הליכי החקיקה והסדרת מחזור מכלי המשקה ע"י היצרנים, אבקש כי לא תטילי חובת פיקדון על מכלי משקה גדולים, מתוך התחשבות בכך שהצרכנים העיקריים של מכלים אלו הינם משפחות מרובות ילדים שבחלקן הגדול משפחות מוחלשות, ומס זה יהווה גם נטל רגולטורי נוסף וגם יגרום להעלאת יוקר המחיה, כשמש זה אינו מוצדק בימי שגרה וק"ו בימים אלו בהם ישראל חווה משבר כלכלי בשל נגיף הקורונה. ... עוד אציין, כי מעבר להכבדת יוקר המחיה, הטלת חובת פיקדון בימים אלו של משבר הקורונה אינה הוגנת שכן משיקולי היגיינה כמעט לא ניתן ליישם את החזרת מכלי המשקה לרשתות הקמעוניות."

העתק מכתבו של ח"כ אשר לשרה מיום 22 ביולי, 2020, מצ"ב **כנספח "14"**.

106. כך, גם שר הבינוי והשיכון דאז, **הרב יעקב ליצמן**, במכתבו מיום 3 בספטמבר, 2020, הביע את התנגדותו להטלת חובת הפיקדון כאמור, שתוביל להעלאת יוקר המחיה בייחוד בקרב משפחות מרובות ילדים:

"הפיקדון יוביל להעלאת יוקר המחיה בקרב משפחות מרובות ילדים, בעיקר בימים קשים אלה, במציאות בה יש מאות אלפי מובטלים, ומשפחות רבות שהכנסתן ירדה. אני מבין כי המשמעות של 30 אגורות על כל בקבוק הינה מעל 200 מיליון שקל כל שנה, מדובר בגזירת מס שתוטל על כתפי משפחות מרובות ילדים והשכבות החלשות."

העתק מכתבו של השר ליצמן מיום 3 בספטמבר, 2020, מצ"ב **כנספח "15"**.

ד.4.ב. **הסתמכותה של השרה על טיוטה לדיון של מצגת שנערכה על ידי חברת פארטו, על יסוד נתונים שגויים ובלתי מבוססים; ממילא, חברת פארטו נגועה בניגוד עניינים חמור היורד לשורשו של עניין והשולל יכולת להסתמך על "ממצאיה"**

107. ביום 31 באוגוסט, 2020, נערכה פגישת "זום" בהשתתפות גורמים רבים, בהם גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, נציגי תאגידי המחזור, נציגי רשתות הקמעונאות, נציגי היצרנים והיבואנים ועוד.

108. ייאמר כבר כעת כי לנוכח ריבוי המשתתפים והקשיים המובנים שבעריכת ישיבה בהיוועדות חזותית, במסגרת הפגישה לא התאפשר דיון רציני, יסודי ומעמיק בסוגיה. באותה נשימה, הושמעו קולות ברורים מתוך המשרד להגנת הסביבה אשר **התנגדו** נמרצות להחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים בנסיבות דנא, ובכלל זה על רקע הנתונים והמחקרים שערך המשרד להגנת הסביבה.

109. אלא שבמהלך פגישה זו, התברר למרבה הפליאה כי השרה בחרה **להתעלם** ממסד הנתונים ששימש את השר הקודם, ובכלל זה חוות הדעת המשותפת של המשרד להגנת הסביבה עם חברת צנובר (נספח "9" לעיל), כמו גם מעמדת גורמים מקצועיים במשרד, ובתוך כך, אף ביטלה סיורים בבתי עסק ופגישות עם נציגי קמעונאים אשר נועדו לשמוע, לראות ולהבין באופן בלתי אמצעי, ככל שניתן, אודות המשמעויות הכבדות. חלף זאת, ביקשה לבסס את החלטתה על עמדה של חברת הייעוץ Pareto Group (להלן: **"פארטו"**), מפי פרופ' דורון לביא.

110. כך, במסגרת פגישה הזום, הוצגה לראשונה מצגת שהינה "טייטה לדיון", שהוכנה על ידי פארטו, ואשר הציגה "ממצאים ראשוניים אודות ניתוח עלות-תועלת משקית, ניתוח חלוקת הנטל כתוצאה מהרגולציה ונקודות לבחינה נוספת". ב"שורה התחתונה" של מצגת זו, נטען, כי החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים "תחסוך" לציבור הצרכנים כ-57 מיליון ש"ח בשנה (להלן: "מצגת פארטו").

העתק מצגת פארטו כפי שהוצגה בפגישת הזום ביום 31 באוגוסט, 2020, מצ"ב **כנספח "16"**.

111. מצגת פארטו שהוצגה בפגישת הזום עמדה בניגוד מוחלט וחזיתי לממצאי הבדיקות שנערכו על ידי המשרד להגנת הסביבה עצמו (חוות דעת בשיתוף צנובר), שהראו כאמור כי החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, תחייב את ציבור הצרכנים לשאת בעלות שנתית של כ-200 מיליון ש"ח (ר' נספח "9" לעיל), ולעמדה שביטא המשרד מספר חודשים ספורים בטרם התקיימה אותה פגישת זום.

112. כפי שעלה כבר בפגישת הזום (כמו גם בהתכתבויות ובחומרים שהועברו לאחריה), המסקנות שעלו ממצגת פארטו הן שגויות מיסודן, ומבוססות על נתונים, הנחות וחישובים חסרי בסיס. כך, למשל, על מנת לבסס מסקנה כי עלות הטיפול למכל משקה גדול הינה גבוהה יותר בשיטת המחזור הקיימת (על פי חוק האריזות) לעומת העלות שתהא תחת חוק הפיקדון, הוצגו במצגת נתוני "טיפול" לכל מכל. ברם, חלק מעלויות אלו לא נשען על דבר, וחלק אחר התבסס חלקית על נתונים ישנים (בין היתר הרלוונטיים לתקופה שבין נובמבר 2002 ועד פברואר 2004), שאינם יכולים לבסס מסקנה באשר לטיפול בשנת 2020. כך, למשל, במסגרת "חישוב" זה לא נעשה כל שימוש בנתוני העלויות בפועל – הקיימים אצל תאגיד המיחזור אל"ה – קרי נתוני אמת.

113. כך, גם כפי שיובהר בהמשך (וכמפורט בחוות הדעת של מנחם פרלמן שצורפה לעתירת התאחדות התעשיינים, נספח "29" לעיל), המסקנה של חברת פארטו בדבר "החיסכון" לציבור הינה מסקנה מופרכת ושגויה מיסודה מבחינה קונספטואלית. ראשית, אין עסקינן ב"חיסכון", אלא לכל היותר בהחזר על הפיקדון אותו שילם הצרכן במעמד רכישת מכל המשקה הגדול, ובכך אין כל תועלת. להיפך – אחסון והחזר מכלי המשקה הגדולים (אם בכלל) כרוך בטרחה ועלויות אותן פרופ' לביא לא לקח כלל בחשבון; שנית, הנחה זו מבוססת על היקף החזר מכלי המשקה הגדולים, כפי שמניח פרופ' לביא (שנע בין 47-51 אחוזים), הנחה שאין לה כל בסיס, וניתוח מעמיק מגלה כי שיעור ההחזר הצפוי נמוך ב-150% מהצפי ש"חוזה" פרופ' לביא, ועומד על כ-20% לכל היותר.

114. ודוק: במצגת פארטו הכיר פרופ' לביא בכך שייגרמו עלויות ונזק כבד לרשתות הקמעונאיות בעקבות החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, וציין כי "הוצאות הקמעונאים צפויות לגדול, בעיקר עקב עלויות הקליטה". אולם, לא זו בלבד שפרופ' לביא העריך את התוספת בגין עלות הטיפול ב-9 אגורות בלבד לכל מכל משקה (וזאת על יסוד מאמר שפרסם בשנת 2008², ולא על בסיס בדיקה עדכנית ולפי נתוני אמת) בעוד שהעלות בפועל גבוהה מכך במאות אחוזים (ולמעלה מכך – כפי שיוסבר בהמשך), אלא שבאופן אבסורד וצורם הוא מציג הדברים כנתון, בלא מתן מענה או פתרון לעלויות אלו, אשר מבלי למצמץ אף צוין לגביהם כי "יתגלגלו לצרכנים". המדובר אפוא בדוגמה מובהקת לחוסר המשקל שניתן להשלכות החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים וה"דילוג" הפסול מעליהן לצורך הגעה למטרה הזו.

115. לאור זאת, לא בכדי הסתמכותו של המשרד להגנת הסביבה על מצגת פארטו זכתה להתנגדות רבה מצד רבים מהמשתתפים בשיחה. כך, בין היתר, הביעה הגב' נועה שפיצר מזרחי – מנהלת אגף

² פרופ' דורון לביא שינוי חוק הפיקדון על מכלי משקה - ניתוח עלות-תועלת למשק 100 (2008).

אחריות יצרן מורחבת במשרד להגנת הסביבה – את התנגדותה המפורשת להערכותיה של פארטו, כפי שהוצגו בפגישה.

116. אם לא די באמור, וכפי שיורחב בפרק ה.2.א בהמשך, כפי שהסתבר בדיעבד, חברת פארטו נתנה בעבר חוות דעת בתשלום, לאסופתא - תאגיד מיחזור בע"מ (להלן: "אסופתא") – אשר הינו בעל אינטרס מובהק בהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים וזאת באשר עסקינן בחברה הפרטית שרווחיה הן מאיסוף המכלים כאמור מהרשתות הקמעונאיות (וכפי שהסתבר לאחרונה, אף במכירת המכונות האוטומטיות לקליטת המכלים). **עניינה של חוות הדעת שהעניק פארטו לאסופתא היה כי יש להחיל חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים.**

117. עוד הסתבר כי הנתונים עליהם התבססה מצגת פארטו הם נתוני BDO, המתבססים על נתונים שמסרה אסופתא.

118. מצב זה מעמיד את הניתוח שביצעה חברת פארטו לשרה במצב של **ניגוד עניינים** המעורר תחושת אי נוחות קשה (במקרה הטוב), ולבטח **פוסל** את חוות הדעת ככזו שעל בסיס ניתן לקבל החלטה מנהלית כלשהי.

ד.4.ג. ההתנגדות שנשמעה להערכות הבלתי מבוססות שנכללו במצגת פארטו; חוות דעת מקצועית שהוגשה למשרד להגנת הסביבה המנתחת את העלויות ומבססת את אשר קבע המשרד - בטרם נכנסה השרה לתפקיד - כי החלת חובת הפיקדון בנסיבות דנא תסב נזק ואינה רצויה

119. בעקבות פגישת הזום, פנו לשרה שורה ארוכה של גורמים מקצועיים ונבחרו ציבור, אשר הביעו את התנגדותם להטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים. כך למשל, ביום 2 בספטמבר, 2020, שלח יו"ר מרכז השלטון המקומי, מר חיים ביבס, מכתב לשרה, במסגרתו הביע את התנגדותו להטלת פיקדון על מכלי משקה גדולים, שכן הדבר **יתמרץ משקי בית רבים להשליך את מכלי המשקה הריקים לפחי האשפה, חלף ניצול האפשרות לפדות את הפיקדון, והכל באופן שירחיב את תופעת ה"נברנים" בשכונות מגורים תוך יצירת מטרד חמור :**

"הטלת הפיקדון תגרום למשקי בית רבים להשליך את הבקבוקים הגדולים לפחי האשפה הרגילים ולא לנצל את האפשרות לפדות את הפיקדון. בכך תגדל תופעת ה'נברנים', תופעה זו תהווה מטרד חמור בכל רחבי העיר ובייחוד בשכונות המגורים".

העתק מכתב יו"ר השלטון המקומי לשרה מיום 2 בספטמבר, 2020, מצ"ב **כנספח "17"**.

120. לצד זאת, איגוד לשכות המסחר פנה ביום 3 בספטמבר, 2020 ליו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ יעקב מרגי וזאת על מנת לבקש את סיועו. במסגרת זו עמד האיגוד על כך שלהבנתו השרה צפויה לשנות מהחלטת קודמה בתפקיד, ולקבל החלטה להרחבת חובת הפיקדון. האיגוד התריע כי החלטה זו הינה בלתי סבירה, ובכלל זה בשים לב להשלכות החלטה זו על ציבור הצרכנים, וההכבדה שהדבר יגרום על המגזר העסקי, לא כל שכן בעתות קורונה.

העתק מכתב איגוד לשכות המסחר ליו"ר ועדת הכלכלה מיום 3 בספטמבר, 2020, מצ"ב **כנספח "18"**.

121. כך גם הועברו למשרד להגנת הסביבה פניות והתייחסויות נוספות של התאחדות התעשיינים וארגון אל"ה, אשר עמדו על הכשלים החמורים שבמצגת פארטו, כמו גם על ניגוד העניינים הטמון בה, באופן השולל יכולת להסתמך על עליה.

העתק מכתבי התאחדות התעשיינים וארגון אל"ה, מצ"ב כנספח "א"-19/19"ב".

122. בכלל זאת, הונחה בפני השרה חוות הדעת המעמיקה של מנחם פרלמן מיום 3 בספטמבר, 2020.

העתק חוות הדעת של הכלכלן מנחם פרלמן מספטמבר 2020 כפי שהוגשה לשרה, מצ"ב כנספח "20"³.

123. במסגרת חוות הדעת של מר פרלמן כאמור, נערך ניתוח כלכלי של עלות הטלת פיקדון על מכלי משקה גדולים, בהשוואה למצב הקיים. מר פרלמן הגיע למסקנה כי העלות לצרכנים, אם יוטל פיקדון כאמור, תסתכם בכ-180 מיליון ש"ח לשנה (כולל מע"מ), כאשר עלות הטיפול ליצרנים ולקמעונאים תגדל לכ-161 מיליון ש"ח (ללא מע"מ) (סי' 57-58 לחוות הדעת, נספח "20" לעיל).

124. ודוק: עלויות אלו אינן כוללות את העלויות הכרוכות בטיפול בקליטת מכלי המשקה הגדולים, ובכלל זאת עלות שטח האחסון שיידרש; איוש והכשרת כוח האדם; תחזוקה שוטפת; עלות המכונות האוטומטיות ככל שתרכשנה וכיו"ב - עלויות הנאמדות במאות מיליוני ש"ח, כעולה מחוות דעתו העדכנית של מר פרלמן (נספח "4" לעיל).

125. למותר לציין כי חוות דעת זו עלתה בקנה אחד עם הממצאים של הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם חברת צנובר ומסקנתה החד משמעית היא כי בנסיבות דנא, החלטה להחיל את חובת הפיקדון תהא בלתי סבירה.

126. כפי שיובהר להלן, כלל האמור זכה להתעלמות רבתי בהחלטת השרה אשר, כפי שיובהר להלן, בחרה לאמץ את מצגת פארטו.

ד.4.4. הדיון בוועדת הכלכלה מיום 14 בספטמבר, 2020 והחלטת השרה

127. ביום **14 בספטמבר, 2020**, קיימה ועדת הכלכלה של הכנסת דיון בעניין כוונת המשרד להגנת הסביבה להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים. אף במסגרת ישיבה זו, הכוונה להחיל את חובת הפיקדון כאמור נתקלה בביקורות מצד רבים ממשתתפי הישיבה. כך למשל, ציין חה"כ עידן רול, כי לשיטתו הסדר זה אינו נגיש ומשכך "זה לא ייעשה. זה פשוט לא ימוחזר, זה ילך לפח, לא כי זה בסדר, לא כי זה צודק אלא כי רובנו לא יכולים להסתובב עכשיו בסופרים עם שקיות מהבית" (עמ' 23 לפרוטוקול הישיבה).

העתק פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 14 בספטמבר, 2020, מצ"ב כנספח "21".

128. גם חה"כ אנטאנס שחאדה, ציין באותה ישיבה, כי "האזרח בסופו של דבר לא נהנה מהחוק, והפיקדון לא הוזיל ולא תרם לאיכות הסביבה", וכי: "ההיבט הכלכלי, גם לא ישתלם כי אין איך להחזיר את הבקבוקים, ועוד פעם, זה יגרה גורמים מובהקים להשתלט על הענף וזה ייטיב עם אולמות חתונות לדוגמה או עם חנויות ועם מסעדות. הם ייהנו, זה רווח חינם, תוספת רווח לאותן חנויות, ולא יועיל כלכלית למשפחות. לכן, אני בעד, אולי ננסה את המיחזור הוולונטרי. צריך לבנות צעדים בחינוך, בהנגשה, ומתקנים ותשתיות שיעזרו להגדלת האיסוף. אבל, להטיל פיקדון כלכלי, אני מתנגד לזה כי זה לא יעזור" (עמ' 23 לפרוטוקול הישיבה; נספח "21" לעיל).

129. זאת ועוד, באותו מעמד, חה"כ יצחק פינדרוס נדרש לקושי האינהרנטי המוטל על הרשתות הקמעונאיות ובתי העסק, תוך שטוען כי "מה שאני כן חושב זה להמשיך להשקיע, למנף את הדבר

³ כאמור לעיל, חוות הדעת עודכנה לצרכי העתירה דנא והרחיבה בכל הקשור לעלויות הקמעונאים (אם כי מסקנותיה נותרו זהות), ונוסחה המעודכן מצ"ב כנספח "4" לעיל.

הזה... וגם לעשות את זה נגיש לבית כי אם הוא [האזרח, הח"מ] צריך לבוא למכולת ולריב עם בעל החנות, ובעל החנות אומר: היום אין לי מקום לבקבוקים, לך מכאן – מי שניסה פעם להביא בקבוקים לחנות, יודע בדיוק על מה אני מדבר – אין לי מקום, תעזוב אותי, לא היום, אל תבוא, עכשיו ערב חג, עכשיו ערב שבת, עכשיו סופשבוע, אין לי איפה לאחסן אותם, תבוא פעם אחרת" (עמ' 34 לפרוטוקול הישיבה; נספח "21" לעיל).

130. במסגרת הישיבה, אף נשמעו דברים ברורים של מר אמיר חייק, יו"ר דירקטוריון בתאגיד המיחזור אל"ה, אשר עמד על כך שבפועל תוצאת המהלך תהיה שהואיל ומחזור מכלי המשקה הגדולים יוכל להתבצע רק ברשתות הקמעונאות, הרי שבפועל מכלי משקה אלו ייזרקו לפח ולא ימוחזרו. הוא סיכם את דבריו בכך ש"אנחנו לא מתנגדים למיחזור, חברת הכנסת זנדברג, אנחנו רוצים להגיע ליעדים גבוהים יותר, רק אנחנו חושבים שהדרך הנכונה לעשות את זה היא ללא פיקדון" (עמ' 11 לפרוטוקול, נספח "21" לעיל).

131. כך גם מנכ"ל תאגיד המיחזור תמיר, מר רני איידלר, עומד על הכשלים שבהחלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים אף בכל הקשור לחינוך הציבור, בצינו כי (ע' 20-21 לפרוטוקול, נספח "21" לעיל):

"אני מאוד חושש שנושא של פיקדון על בקבוקי המשקה הגדולים יוריד ויצמצם את אמון הציבור בכל הנושא של הפרדה במקור. היום הציבור הולך לפחים הכתומים, הולך לפחים הסגולים, מי שהולך לקרטוניות וכולי, וברגע שיוטל המס הזה זה יעיב על כלל הזרמים.

אני רוצה לתת דוגמה. בקורונה, כשעצרו את הפיקדון, אלפי טונות הגיעו לפחים הסגולים בלי שקל אגורה, בלי תג מחיר. הציבור רוצה להפריד, צריך רק לייצר לו הנגשה וצריך לשים את הפח קרוב לבית."

כפי שציין מר איידלר, הנגשת הציבור למחזור לא תוכל להתבצע באם המחזור יהיה דרך רשתות הקמעונאות, שלעיתים נמצאות במרחק נסיעה מהבית, ולדבריו: **"ומה יעשו אלה שאין להם אוטו ומה יעשו אלה שקונים באינטרנט וכולי"!!**

132. למרבה הצער, דברים ברורים אלו, כמו גם חוות הדעת והנתונים המקצועיים היוצאים כנגד החלת החוק בנסיבות דנא, לא זכו למשקל כלשהו, לא כל שכן המשקל הנדרש בהחלטת השרה.

133. ביום 18 באוקטובר, 2020, הודיעה השרה על החלטתה להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים נוכח אי-עמידה ביעדי האיסוף, כביכול, לשנת 2016. כעולה מההודעה על ההחלטה, זו התבססה על "הערכה כלכלית" – אשר הגם שלא "זוהתה" בהודעה עסקינן בלא אחרת ממצגת פארטו – לפיה כביכול "החלת הפיקדון צפויה לחסוך לציבור צרכני המשקאות הממחזר קרוב ל-60 מיליון שקל בשנה.. המהלך צפוי לתרום להורדת יוקר המחיה, בעיקר עבור הצרכנים הממחזרים".

העתק הודעת השרה על החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, על המצגת שצורפה אליה, מצ"ב **נספח "22"**.

134. כאמור לעיל, ההוראה בדבר החלת חוק הפיקדון תיכנס לתוקף ב-1 לחודש לאחר תום 60 ימים ממועד מתן ההודעה (ר' סעיף 7ה(ד) לחוק), ומשכך חוק הפיקדון צפוי לחול על מכלי משקה גדולים, **החל מיום 1 בינואר, 2021.**

135. בד בבד עם ההודעה בדבר החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, פרסמה השרה הודעה לפיה היא מעבירה לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת את טיוטת צו הפיקדון על מכלי משקה

(דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), התשפ"א-2020. זאת, לשיטת השרה, משעה שההיערכות להטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים **"אינה אפשרית באופן מעשי בתוך 60 ימים ממועד פרסום הודעה על אי עמידה ביעד איסוף, ומחייבת את דחיית התחולה של הוראות החוק"**.

העתק טיוטת צו הפיקדון על מכלי משקה (דחיית מועד תחולת החוק על מכלי משקה גדולים), התשפ"א-2020, מצ"ב **כנספח "23"**.

136. כפי שיובהר להלן, יצור הכלאיים שיצרה השרה, כאשר מחד היא מבקשת להחיל את חובת הפיקדון, ומאידך מבקשת לדחותה בשנה, מעיד על הפגם שנפל בהחלטה גופה. אם לשיטת השרה החלת חובת הפיקדון אינה מעשית, והיא אכן אינה מעשית, הדבר צריך לבוא לידי ביטוי במסגרת ההחלטה גופה, ולא במכניזם להוצאתה לפועל. בנסיבות דנא, המורכבות אליה מתייחסת השרה הנוגעת בין היתר למשמעות ההחלטה על רשתות הקמעונאות ובתי העסק, אינה אמורה לשמש שיקול להחלת חובת הפיקדון, אלא דווקא להיפך. כך לבטח, שעה שנתוני איסוף מכלי המשקה הגדולים בפועל הם כאלה שהמחוקק קבע כי אינם מצדיקים את תחולת החוק.

ה. הפגמים החמורים שנפלו בהחלטת השרה המחייבים ביטולה

137. כפי שיפורט להלן, בהחלטת השרה נפלו פגמים חמורים, היורדים לשורשו של עניין, והמחייבים את ביטולה.

138. ההלכות בדבר מידת ההתערבות של בתי המשפט בהחלטות מנהליות ידועות, וברי כי לא בנקל יתערב בית המשפט בהחלטה של רשות מנהלית. ברם, כפי שיפורט להלן, בנסיבות דנא עוצמת הפגמים, כמו גם הצטברותם, מלמדת היטב על חוסר הסבירות הקיצוני שבהחלטת השרה, באופן המחייב את ביטולה.

ה.1. החלטת השרה להפוך את החלטת השר הקודם בלא שינוי נסיבות, אינה יכולה לתקון

139. כאמור לעיל, במסגרת תיקון מס' 4 לחוק הפיקדון קבע המחוקק כי לשר להגנת הסביבה הסמכות להודיע על אי תחולת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, מקום בו שיעור האיסוף המכלים היה בין 47% ל-55% (לא כולל). לצד זאת, רשאי השר לקבוע כי בשל אי הגעה ליעד, יוטל עיצום כספי על היצרנים והיבואנים.

140. ודוק: **אין מחלוקת** כי "הטריגר" להפעלת הסמכות של השר להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, הינו נתוני האיסוף של שנה מסוימת. שנה, בה שיעור האיסוף היה בין 47%-55%, מייצרת לשר את הסמכות כאמור. מובן אפוא, כי מקום בו השר, בהתאם לסמכותו זו, מקבל החלטה שלא להחיל את חובת הפיקדון – בכך הוא **ממצה** את הסמכות שניתנה בידו, ואין "הטריגר" קיים עוד, באופן המאפשר לו או לשר הבא אחריו בשנים שלאחר מכן לשנות מהחלטה זו.

141. בענייננו, אין מחלוקת כי השר הקודם, לאחר שנחשף לנתוני 2016 (ולאחר שאלו נבדקו על ידי רו"ח ונקבעו על ידי הממונה במשרד להגנת הסביבה), קיבל בשנת 2018 את ההחלטה שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים (נספח "8" לעיל). החלטה זו נתקבלה לאחר שהשר ערך בדיקה מקיפה ויסודית. בכלל זאת, שמע השר את הגורמים המעורבים; בחן ניתוח כלכלי מעמיק שנערך על ידי הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה בשיתוף חברת צנובר; לקח בחשבון את העובדה ששיטת הבחינה של שיעור האיסוף של מכלי המשקה הגדולים שונתה רטרואקטיבית, באופן המקשה להסתמך על נתוני האיסוף לשנת 2016; ולבסוף – אף בחן את נתוני שנת 2017

שכבר היו בפניו, עת קיבל החלטתו, המלמדים כי שיעור איסוף עקף את היועד שהציב הדין, ועמד על 57%.

142. בנסיבות אלו, מוצתה הסמכות לשרה לשנות מההחלטה של השר הקודם ביחס לנתוני שנת 2016. זאת לא כל שכן, שעה שאין מחלוקת כי בהתאם להחלטה נוסח צו, שעבר אף את הערות הציבור, ורק בשל פיזור של הכנסת ושלוש מערכות הבחירות שהתקיימו לאורך שנת 2019-2020, זה לא השתכלל לצו פרמאלי. החלטה יש גם יש, ולא היה סמכות לשנות ממנה.

143. ברם, אף אם תמצי לומר כי לשרה קיימת הסמכות לשנות מהחלטת השר הקודם, אין מחלוקת כי זו צריכה להיות רק במקרים מיוחדים ובשל שינוי נסיבות. ר' לעניין זה בג"ץ 5240/96 ג'ועמיס נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 289 (1997), פסי' 10 ו-14:

"ניתן אפוא לנסח את השאלה העומדת במוקד הדיון הזה באופן הבא: האם נפל פגם בהפעלת שיקול-דעתו של השר בהחלטתו להעביר את העותרים מכהונתם כחברי המועצה, לאור המציאות שיצרה החלטת קודמו, ובהתחשב בשיקולים אשר הנחו את השר בקבלת החלטתו?

[...]

אכן, רשאית רשות ציבורית לשנות את מדיניותה. אך אין שינויה של המדיניות כשלעצמו מהווה טעם מספיק כדי לעקור את אשר ניטע על-פי המדיניות הקודמת. הפיכת הקערה על פיה, בנסיבות כמו בענייננו, עשויה להיות מוצדקת רק בנסיבות מיוחדות, כמו לדוגמה, כאשר המדיניות הקודמת הייתה מלכתחילה פסולה ובלתי ראויה, או כאשר קיימים שיקולים יוצאי-דופן בחשיבותם ובמשקלם, המחייבים אי-כיבודן של זכויות אשר נרכשו על-פי המדיניות הקודמת."

144. כך, אף נקבע כי לעניין אי סבירותה של החלטה מנהלית **"עשויה להיות משמעות גם לעובדה כי מדובר בהחלטה ההופכת החלטה מינהלית קודמת של אותה רשות מוסמכת שניתנה בידי ממלא תפקיד אחר מקום שלא חל שינוי משמעותי בנסיבות..."** (ר' לעניין זה בג"ץ 7364/03 ג'בארה אח' נ' שר הפנים, פ"ד נח(1) 769 (2003), פסי' 13).

145. בנסיבות דנא, ועל פי העקרונות שנקבעו בפסיקה, אין כל ספק שאין כל הצדקה לשינוי מהחלטת השר הקודם. נסביר:

146. ראשית, בנסיבות דנא אין כל שינוי נסיבות המצדיק שינוי ההחלטה שנתקבלה על ידי השר הקודם בחודש מאי 2018. ההחלטה נסובה על נתוני איסוף מכלי המשקה הגדולים בשנת 2016, ונתקבלה כדין על ידי השר לאחר שבחן את הדברים כדבעי. כזכור, המשרד להגנת הסביבה הגן על החלטה זו במסגרת תגובתו לעתירה של אדם טבע ודין, וציין כי זו הושתתה על נתונים מקצועיים, שאין להתערב בהם (ר' נספח "1" לעיל, סי' 48 לתגובה שם).

147. אין מחלוקת כי עת נכנסה השרה לתפקידה כשנתיים לאחר שנתקבלה ההחלטה האמורה, לא התגלה כל נתון או השתנו הנסיבות, באופן המצדיק "הפיכת הקערה על פיה", כלשון בית המשפט העליון. עיון בהודעת המשרד להגנת הסביבה, במסגרתה נודע על החלטת השרה להפוך את החלטת השר הקודם, אף אינו מציין כי שינוי נסיבות או נסיבות קיצוניות הצדיקו מהלך זה. די בכך כדי להביא לפסילת החלטת השרה.

148. שנית, לא רק שלא היה כל שינוי נסיבות המצדיק שינוי ההחלטה של השר הקודם, אלא ככל שהיה שינוי שכזה – הוא רק מחזק ביתר שאת את ההחלטה ותוקפה. כזכור, החלטת השר הקודם שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, ניתנה ביחס לנתוני האיסוף של שנת 2016,

כאשר לפי עמדת המשרד להגנת הסביבה (המצויה כיום במוקד ערעור שהגישו חלק מהיצרנים), יעד האיסוף של 55% לא הוגשם, וזה עמד על כ-51.5%.

149. ברם, אין מחלוקת כי מאז שנת 2016, היצרנים והיבואנים עומדים ביעד האיסוף האמור. כך כאמור, בשנת 2017, קבע הממונה במשרד להגנת הסביבה כי יעד האיסוף הוגשם ועומד על 57%. ודוק: בין היתר, על רקע נתון זה אף החליט השר לבסוף שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים.

כאמור לעיל, לפי מיטב הידיעה, העמידה ביעד האיסוף צפויה להתממש גם בשנים 2018-2019.

150. בנסיבות אלו, ברי אפוא כי בפני השרה, בשנת 2020, לא עמד אותו סט עובדות שעמד בפני השר הקודם, במובן זה שבפניה עומדות תוצאות אמת המעידות על הגשמת יעדי האיסוף לאחר שנת 2016. בכל הכבוד, **אין השרה יכולה לעצום עיניה אל מול נתונים אלו**, ו"להיתפס" לנתוני 2016, שגם כך מצויים במחלוקת הניצבת לפתחו של בית משפט השלום. התעלמות זו אף סותרת את כוונת המחוקק, שקבע כי רק מקום שיעד האיסוף לא מתגשם ניתנת לשר להגנת הסביבה הסמכות להחליט בדבר תחולת החוק. המחוקק לא נתן סמכות שכזו בידי השר, מקום בו יעד האיסוף הקבוע בו מוגשם.

151. בהקשר זה לא למותר להזכיר כי מלכתחילה שיקול הדעת שהוקנה לשר לדחות את תחולת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, ניתן על מנת שיוכל לבחון האם שיעור האיסוף צפוי להשתפר, כעולה מדבריו של יוסי ענבר, מי שכיהן מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה בדיוני ועדת הכלכלה בתיקון לחוק מיום 27 בדצמבר, 2009 (נספח "3" לעיל):

"מה שעומד מאחורי זה שאנחנו רצינו לתת לשר שיקול דעת לגבי אותם 3% האחרונים. יכול להיות שיש מצב שהיצרנים והיבואנים יעשו את כל המאמצים ובאמת יגיעו ל-47% ולא ל-50% והשר באותה תקופה יגיד שהם עשו את המיטב, התאמצו, ניתן להם עוד שנה, עוד שנתיים הזדמנות על מנת לשפר ולהגיע לאותם 50% שקבענו. לכן רצינו באותם 3% לתת זמן לשיפורים, נקרא לזה כך. השאלה אם באים לזה מלמעלה או מלמטה. אם באים מה-47% או מה-50%."

152. האמור לעיל הינו ככפפה ליד לענייננו. בפני השרה נתוני אמת על שיפור באיסוף מכלי המשקה הגדולים ועמידה ביעד. בנסיבות אלו, החלטה המתעלמת מכך ונאחזת בנתונים היסטוריים שאינם רלוונטיים עוד, וזאת על מנת לשנות סדרי עולם באופן שהינו בעל השפעות מרחיקות לכת על כלל המעורבים – החל מציבור הצרכנים ועד רשתות המזון, הינה **בלתי סבירה בעליל**.

153. שלישית, לא ניתן שלא ליתן משקל להסתמכות של השוק על החלטת השר הקודם, שפורסמה באופן חד משמעי במאי 2018, אשר החלטת השרה למעלה משנתיים לאחר מכן הפכה אותה ב-180 מעלות.

154. בשים לב לכך, שינוי ההחלטה צריך להיות מבוסס על טעמים כבדי משקל, שאינם מתקיימים במקרה דנא. ר' לעניין זה בג"ץ 3070/17 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 28.02.2018), פס' 18:

"הנחת היסוד, המובנת מאליה, היא שמרגע שבו מתקבלת החלטה מינהלית, מתגבשת אצל הפרט ציפייה לקיום ההחלטה. בחלק מן המקרים, הפרט אף מסתמך על ההחלטה, ומשנה את מצבו בהתבסס עליה. ככל שאינטרס הציפייה וההסתמכות של הפרט התגבשו באופן חזק יותר, כך שינוי ההחלטה המקורית צריך שיהיה מבוסס על נימוקים כבדי משקל..."

155. **רביעית**, הדברים הינם חמורים שבעתיים, בשים לב לעובדה כי הודעת השרה ניתנה תוך **התעלמות מובהקת** מהעובדה כי נתוני האיסוף לשנת 2016, בהם בחר להכיר המשרד להגנת הסביבה **בדיעבד**, הינם נתונים חלקיים בלבד, אשר אינם משקפים את מלוא נתוני האיסוף לשנת 2016, וזאת, כאמור לעיל, לנוכח העובדה כי המשרד להגנת הסביבה החמיר, במהלך שנת 2016 ובאופן **רטרואקטיבי**, את דרישותיו להוכחת איסוף מכלי משקה גדולים, דבר שהוביל לכך כי נתוני איסוף רבים לא הוכרו על ידי המשרד, מטעמים פורמליים גרידא. אין זה בכדי, כאמור, כי השר לשעבר **כבר הודה** כי התנהלות זו מעלה קשיים משפטיים הגיוניים (ר' סי' 80 לעיל).

ה.2. החלטת השרה מבוססת על "טיוטה לדיון" של מצגת פארטו, שהינה בבחינת משענת קנה רצוץ

156. אין מחלוקת, כעולה מההודעה על החלטת השרה כפי שהתפרסמה במשרד לאתר המשרד להגנת הסביבה (נספח "22" לעיל), כי התשתית העובדתית שעמדה בבסיס החלטת השרה להורות על החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים, התבססה בעיקר, ולמעשה באופן בלבד, על מצגת פארטו, כפי שהוצגה למשתתפי פגישת הזום מיום ה-31 באוגוסט 2020 (נספח "16" לעיל). על בסיס "הניתוח" במצגת זו, החליטה השרה להפוך את החלטת קודמה, תוך התעלמות מיתר הניתוחים הכלכליים וחוות הדעת שהוצגו לשרה ואשר תמכו במסקנה ההפוכה.

157. ברם, כפי שנראה להלן, "תשתית עובדתית" זו אינה יכולה לבסס את החלטת השרה. כך, לא היה כל מקום להישען על מצגת פארטו, הן בשים לניגוד העניינים החמור שהיה כרוך בנתינתה, והן לגופה.

ה.2.א. מצגת פארטו נערכה על ידי גורם המצוי בניגוד עניינים חמור

158. כפי שיובהר להלן, "הניתוח" המופיע במצגת פארטו, ואשר ניצב בבסיס החלטת השרה, **ניתן תוך שחברת פארטו מצויה בניגוד עניינים חמור ביותר**, ממנו – למרבה הצער – **התעלמה** השרה.

159. כך, למיטב ידיעת העותרים, במהלך שנת 2014 נשכרה חברת פארטו ליתן חוות דעת כלכלית על ידי אסופתא, חברה אשר עיקר עיסוקה באיסוף מקצועי של מכלי משקה, ואשר הצהירה על עצמה, במסגרת עתירה שהוגשה על ידה במהלך שנת 2017, כי הינה בעלת **אינטרס כלכלי עסקי מובהק** בהחלת חוק הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים.

160. במסגרת חוות דעת זו נטען על ידי חברת פארטו, כי החלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים לא תטיל נטל כלכלי על הציבור כביכול.

161. משעה שחברת פארטו נתנה חוות דעת באותו נושא בדיוק המצוי בבסיס הדיון דנא לחברה שהינה בעלת אינטרס מובהק בהחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, מובן אפוא כי אין היא יכולה להעניק לרשות המנהלית "הערכה כלכלית" (ככל שניתן לקרוא כך למצגת) בנושא זה, תוך שמירה על האובייקטיביות וההוגנות המתחייבת במתן ייעוץ לרשות מנהלית.

162. בנסיבות אלו, נגועה חברת פארטו בניגוד עניינים חמור ומובהק, ואף נגועה במשוא פנים, שעה שכבר ביטאה בחוות דעת לאסופתא את עמדתה בדבר תחולת החוק על מכלי משקה גדולים. בנסיבות אלו ברי שכל ניתוח היוצא תחת ידה של חברת פארטו בנושא זה נגוע באותו ניגוד עניינים ומשוא פנים, באופן השומט היכולת לבסס עליו מסקנה כלשהי.

163. הלכה פסוקה היא האיסור על ניגוד עניינים חל לא רק על גופים בעלי סמכות אופרטיבית, כי אם גם פעילותם של גורמים ממליצים, כגון יועצים של ועדות מכרזים. ר' לעניין זה דברי המלומדת (כבי השופטת) דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 553 (2010):

"האיסור על ניגוד עניינים חל לא רק על גופים בעלי סמכות לקבל החלטות אופרטיביות, אלא גם על פעילותם של גורמים ממליצים. גישה זו מצאה ביטוי בפסיקה שהתייחסה ליועצים של ועדות מכרזים. היא הוחלה גם בהתייחס למצבים אחרים של החלטות בעלות תוקף מייעץ – בכל הנוגע לניהול מקרקעי ישראל או לפעילותן של ועדות מוסמכות בתחום התכנון והבנייה".

וכן דברים שכתבה טנה שפיניץ בספרה **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** 247 (2013):

"...אין ספק: הכלל בדבר ניגוד עניינים חל על יועצים כפי שהוא חל על כל מי שמשתתף בתהליך קבלת ההחלטות. ניגוד עניינים של יועצים יכול לגרום לפסילת החלטה..."

דין זהה יש להחיל על ענייננו.

164. ויושם אל לב: ניגוד העניינים בו נגועה חברת פארטו אף מקבל ביטוי נוסף בענייננו. כך, הסתבר לעותרים כי נתוני דוח BDO עליהם מתבססת חברת פארטו (כעולה מניירות העבודה שסיפקה פארטו – ר' ס' 93 לחוות הדעת של פרלמן, נספח "29" לעיל), הנם נתונים שהוכנו עבור אסופתא, שכאמור הינה בעלת אינטרס כלכלי מובהק. משכך, אף ברור כי קיימת מניעה מלהתבסס על נתונים אלו, לא כל שכן שלא צורף אליהם כל נתון מאמת אחר.

165. ודוק: למיטב ידיעת העותרים, דבר ניגוד העניינים של חברת פארטו הובא לידיעתה של השרה, אשר, למרבה הצער, בחרה **להתעלם** הימנו. זאת, על פניו, בסתירה, בין היתר, להוראות פרק משנה 13.6 להוראות תקנון שירות המדינה ולהוראות הנחיה מס' 1.1555 של היועץ המשפטי לממשלה, אשר מחייבות, בין היתר, **לבחון** את סוגיית ניגוד העניינים ולפסול את המינוי כאשר התפקיד אותו מיועד היועץ לבצע אינם מתיישבים, מעצם מהותם, עם ענייניו האחרים.

166. בהקשר זה יצוין, כי לעותרים אף נודע שלאחרונה חברת אסופתא הגדילה עשות והחלה להפיץ מפרט טכני למכונות איסוף למכלי משקה בנפח של עד 2.5 ליטרים (קרי, מכלי משקה גדולים), במטרה לשווק ולמכור מכונות אלה לרשתות הקמעונאיות עקב ההחלטה להחיל את חובת הפיקדון. ללמדך אפוא, על חומרת ניגוד העניינים בענייננו.

העתק המפרט הטכני של מכונת האיסוף של אסופתא, מצ"ב **כנספח "24"**.

167. בנסיבות אלה, ברי כי החלטת השרה, בדבר אי עמידה ביעדי האיסוף, **המבוססת באופן בלבדי על הערכות כלכליות שבוצעו על ידי מי שנגוע בניגוד עניינים מובהק**, לוקה בחוסר סבירות רבתי, ודינה בטלות.

ה.2.ב. ה"ניתוח" המוצג במצגת פארטו אף שגוי לגופו, ולא ניתן להסתמך עליו

168. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, הרי שבחינת מצגת פראטו מגלה כי לא ניתן להסתמך עליה, וכי ה"הניתוח" המופיע בה הינו בלתי מבוסס, ומסקנותיו שגויות.

169. בית משפט נכבד זה כבר פסק, כי על רשות מינהלית לבסס את החלטתה לאחר שאספה נתונים רלוונטיים, אמינים ומוצקים. ר' בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת,

הגב' שולמית אלוני, פ"ד מח(5) 412 (1994) (להלן: "יורונט"), פסי' 9 לפסק דינו של כב' השופט ז' זמיר:

"הרשות המינהלית צריכה לאסוף את הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה. לפעול באופן סביר, לפי מהות הסמכות, מיהות הרשות ונסיבות המקרה. [...]. באיסוף הנתונים חייבת הרשות המינהלית להבדיל בין נתונים השייכים לעניין לבין נתונים שאינם שייכים לעניין. הנתונים השייכים לעניין הם, ורק הם, השיקולים הענייניים שאותם רשאית הרשות לקחת בחשבון לצורך קביעת העובדות וקבלת ההחלטה. [...]. לא כל נתון השייך לעניין ראוי לבוא בחשבון שיקוליה של הרשות המינהלית. [...]. הנתונים הנוגעים לעניין, שהם גם נתונים העומדים במבחן הראיה המינהלית, הם התשתית לקבלת ההחלטה. על-פי ההלכה, התשתית צריכה להיות מוצקה במידה מספקת כדי לתמוך בהחלטה."

170. בנסיבות דנא, לא יכולה להיות כל מחלוקת כי "התשתית העובדתית" שעמדה בבסיס החלטת השרה, ועיקרה מצגת פארטו, לא יכלה לתמוך בהחלטתה. כך:

171. ראשית, לפי העולה מכותרת, המצגת הינה "טיוטה לדיון", הכוללת "ממצאים ראשוניים אודות ניתוח עלות-תועלת משקית, ניתוח חלוקת הנטל כתוצאה מהרגולציה ונקודות לבחינה נוספת". כך גם לאורכה של המצגת, טמונות הערות המעידות כי הינה ראשונית. כך, למשל, בעמוד העוסק ב"בחינה ראשונית – עלות לפי אלטרנטיבת טיפול – מכלים גדולים" מצוין בתחתית העמוד כי "נדרש טיוב מודל" ו-"נדרש עדכון ערך חומר גלם". כיצד אפוא ניתן להסתמך על נתונים אלו?!

172. כלומר, ועוד בטרם "צוללים" לעמודי המצגת הצבעוניים, ברי כי אין עסקינן בעבודת ניתוח רצינית ומלאה, כי אם ניתוח ראשוני בלבד. מובן אפוא כי מידת ההסתמכות של השרה על טיוטה ראשונית זו, ולבטח כשאל מולה ניתוחים כלכליים מבוססים (כפי שיפורט בהמשך), אמורה הייתה להיות (אם בכלל) מינימאלית.

173. שנית, כאמור לעיל, הניתוח שהוצג במצגת פארטו, על בסיסו פרופ' לביא גוזר את מסקנתו בדבר "התועלת" שבהחלת חובת הפיקדון, אינו מבוסס. בהקשר זה, מנתח מנחם פרלמן בחוות דעתו - כפי שניתנה בתמיכה לעתירת התאחדות התעשיינים (נספח "29" לעיל) - את הכשלים שבמצגת, ומדוע מסקנותיה שגויות:

173.1. תחילה, המומחה פרלמן עומד על כך שחלק מהנחות העבודה, מהחישובים וממקורות הנתונים עליהם הסתמך פארטו כלל לא בוארו או גולו: "חלק מההנחות והחישובים בניירות העבודה של פרופ' לביא אינם ברורים. כך למשל, חלק מהחישובים בניירות העבודה של פרופ' לביא הועברו כערכים בלבד ללא הנוסחאות; וכי בחלק מהמקרים לא ברור מה מקור הנתונים שפרופ' לביא הניח. עוד אציין, כי אין בפניי את דוח BDO משנת 2016 שפרופ' לביא מסתמך עליו" (ס' 94 לחוות דעת שם).

173.2. לגופם של דברים, מר פרלמן מציין כי עלויות הטיפול במכלי המשקה הגדולים, המונחות בבסיס בחינתה של חברת פארטו, מבוססות על נתונים ישנים ביותר, אף מן השנים 2002 ו-2004, באופן שאינו מאפשר היום – כמעט עשרים שנה לאחר מעשה, לבסס עליהם מסקנה כלשהי. ר' בין היתר סעיפים 97-99 לחוות דעת פרלמן (נספח "29" לעיל):

"כל עלויות הטיפול למכלי משקה גדולים שפרופ' לביא הניח הן שגויות, שכן הן מתבססות על נתונים ישנים..."

בקשר לכך יש לציין, כי המאמר של פרופ' לביא משנת 2008 מציג על נתונים ישנים מאוד שאינם מבוססים כשלעצמם, וחלק מהעלויות המוצגות בו מתייחסות לתקופה שבין נובמבר 2002 ועד פברואר 2004. ברור שהשימוש בנתונים כל כך ישנים הוא שגוי ואינו יכול לבסס מסקנה כלשהי ביחס לעלויות הטיפול בשנת 2020. בהתייחס לדו"ח BDO משנת 2016, שכאמור אינו נמצא בפניי ולהבנתי הוכן עבור אסופתא, אציין כי גם נתונים לא מבוססים מלפני 4 שנים (או יותר) הם ישנים ואינם יכולים לבסס מסקנה כלשהי ביחס לעלויות הטיפול בשנת 2020. מכאן עולה, כי מסקנתו של פרופ' לביא בדבר התועלת הכלכלית המשקית החיובית (נטו) כתוצאה מהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים שגויה, אינה תקפה ואין לה כל ערך."

173.3. זאת ועוד, מחוות דעת פרלמן עולה, כי חוות הדעת של פארטו אף אינה מבוססת על נתוני עלויות שהוצאו בפועל על ידי תאגיד המחזור אל"ה, אלא על הנחות כלכליות היפותטיות בלבד. ר' לעניין זה, סעיף 100 לחוות דעת פרלמן (נספח "29" לעיל):

"חשוב להדגיש, כי גם ביחס לעלויות במצב הקיים פרופ' לביא לא השתמש בנתוני העלויות בפועל הקיימים אצל תאגיד המיחזור אל"ה; אלא בחר להניח הנחות ולערוך חישובים היפותטיים. ברור שכאשר יש נתוני אמת אין מקום להשתמש בעלויות היפותטיות ולהתבסס על מקורות חסרי ערך."

173.4. ודוק: יישום נתוני האמת של תאגיד אל"ה על ניירות העבודה של חברת פארטו, מביא למסקנה הברורה והמובהקת כי התועלת הכלכלית המשקית נטו כתוצאה מהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים אינה חיובית. ר' לעניין זה, סעיף 108 לחוות דעת פרלמן (נספח "29" לעיל):

"מהתרשימים לעיל עולה, כי אילו פרופ' לביא היה משתמש בנתון האמת של אל"ה בדבר עלות טיפול במכל משקה גדול במיחזורית, במקום להניח הנחות לא מבוססות, הוא היה מסיק מסקנות אחרות; ובפרט, פרופ' לביא לא היה טוען שהתועלת הכלכלית המשקית נטו כתוצאה מהחלת חוק הפיקדון על מכלי משקה גדולים היא חיובית."

174. שלישית, מלבד היעדר הבסיס לנתונים המוצגים במצגת פארטו, בחינת ה"שורה התחתונה" המוצגת במצגת לפיה כביכול החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים תניב "תועלת" לצרכנים של כ-57 מיליון ש"ח – מסקנה עליה חזרה השרה בהחלטתה ובמצגת שצורפה לה (נספח "22" לעיל) – מגלה כשל בסיסי ויסודי. פרופ' לביא קורא להחזר פיקדון, המשולם עם רכישת מכל המשקה הגדול ומוחזר עם החזרתו, "תועלת". ברם אין בכך כל היגיון כלכלי. לכל היותר, לא יהיה בכך נזק לצרכן (שכן הוא מקבל חזרה את ששילם). אלא שאף מסקנה זו אינה נכונה, שכן אין היא לוקחת בחשבון את הטרחה הכרוכה באחסנת מכל המשקה הגדול ובהשבתו לרשתות הקמעונאות. ר' סעיפים 109-110 לחוות דעת פרלמן (נספח "29" לעיל):

"...פרופ' לביא טוען כי החלת חוק הפיקדון, בהשוואה לשימור המצב הקיים, צפויה להביא לצרכנים תועלת של כ-57 מיליון ש"ח. אלא שמבחינה קונספטואלית מדובר בשגיאה. המסקנה של פרופ' לביא כאילו הטלת עלויות נוספות על הצרכנים תפיק להם תועלת, מכיוון שחלק מהצרכנים יקבלו בחזרה את תשלום דמי הפיקדון, אינה הגיונית מבחינה כלכלית. אין בכך תועלת לצרכנים. לכל היותר לאותם צרכנים שיחזירו את מכלי המשקאות הגדולים לחנויות לא ייגרם נזק. בקשר לכך יש להזכיר, כי החזרת מכלי המשקאות הגדולים לחנויות כרוכה במאמץ,

שכן הצרכנים יצטרכו להקצות מקום בביתם לאיסוף מכלי המשקה הגדולים; וכן להקצות זמן לצורך הדעה לחנויות, לעמוד בתור להחזרת מכלי המשקה הגדולים וכדומה".

175. ודוק: פרופ' לביא מניח כי הקמעונאים והיצרנים סופגים חלק מעלות הפיקדון. הנחה זו שגויה, ולא נסמכת על דבר. בפועל – הפיקדון משולם על ידי הצרכן ומוחזר לו. משכך, החזר הפיקדון לא יוצר לצרכן כל תועלת.
176. זאת ועוד, הערכות פרופ' לביא בקביעת היקף ה"תועלת" נשענות, בין היתר, על ההנחה לפיה אחוז הצרכנים שיחזירו את מכלי המשקה הגדולים יעמוד על שיעור שבין 47%-51%. לא זו בלבד, כי מדובר בהנחה שלא התבססה על דבר, אלא כי בהתאם לחוות דעת פרלמן, שיעור הצרכנים אשר ישיבו מכלי משקה גדולים, בפיקדון בגובה 30 אגורות למכל, עומד לכל היותר על 20% בלבד (סי' 37 לחוות דעת פרלמן), וזאת לאחר שביצע ניתוח מעמיק של אומדן האיסוף של מכלי המשקה הגדולים לפי זרמי איסוף, קרי: תשתיות האיסוף השונות (רשתות קמעונאיות, הפח הכתום, תחנות מעבר וכד').
177. ודוק: כעולה מסעיף 37 לחוות דעת פרלמן (נספח "4" לעיל), השנים האחרונות מתאפיינות במגמת גידול במכירות ה-Online על ידי הרשתות. כך למשל, שיעור מכירות ה-Online של שופרסל מתוך המכירות הקמעונאיות צמחו מכ-6.3% בשנת 2015 לכ-15.0% בשנת 2019; ושיעור מכירות ה-Online של רמי לוי מתוך סך המכירות צמחו מכ-3.86% בשנת 2018 לכ-5.41% בשנת 2019. במהלך השנה האחרונה, בשל משבר הקורונה, אחוז הקניות Online מהרשתות הקמעונאיות אף עלה בעשרות אחוזים (ויש להניח כי הדבר אף יגביר את תרבות הרכישה באונליין בעתיד).
178. בנסיבות אלו, לדבריו של פרלמן: **"בוודאי שאין לצפות שצרכני משקאות שרוכשים ב-online יגיעו במיוחד לסניפים לצורך החזרת מכלי משקה גדולים. מגמת הגידול במכירות ה-online צפויה להשפיע על הקטנת שיעור החזרת מכלי המשקה הגדולים לרשתות ע"י צרכני המשקאות, ולהגדיל את העלות לצרכני המשקאות".**
179. בהתאם לכך, הצבת שיעור החזר של 20% בניירות העבודה של חברת פארטו (וזאת רק לשם ההדגמה, מבלי להכיר בתוקפם כאמור), מעלה כי אין תועלת לצרכנים מהחלת חוק הפיקדון, אלא הפסד בגובה של כ-12 מיליון ש"ח, בהשוואה למצב הקיים דהיום. כך נקבע בסעיף 115 לחוות דעת פרלמן כפי שצורפה לבג"ץ התאחדות התעשיינים (נספח "29" לעיל):
- "בקשר לכך אציין, כי אם מניחים שצרכני המשקאות יחזירו לחנויות כמות מכלים המשקפת שיעור החזר של 20% מהכמות הנמכרת, ומציבים כמות זו בניירות העבודה של פרופ' לביא, אזי עולה כי אין תועלת לצרכנים מהחלת חוק הפיקדון, אלא הפסד של כ-12 מיליון ש"ח בהשוואה למצב הקיים..."**
180. לא זו אף זו, הנחות חברת פארטו בדבר התועלת עבור הצרכנים כלל אינן מביאות בחשבון את האפשרות הסבירה כי הגידול בהוצאות הקמעונאים יגולגלו לפתחם של הצרכנים (הגם שבמסגרת המצגת, ניכר כי הם מכירים באפשרות זו).
181. עינינו הרואות: החלטת השרה מבוססת על הערכות כלכליות תיאורטיות גרידא, אשר הינן שגויות ומוטעות מן היסוד.

ה.3. החלטת השרה התעלמה מהשלכות ההחלטה על הקמעונאים, כמו גם מנתונים ושיקולים רלוונטיים, ולמצער לא נתנה להם כל משקל

182. חוסר הסבירות שבהחלטת השרה, לא זו בלבד שלא בא לידי ביטוי בתשתית העובדתית הרעועה, כמפורט לעיל, עליה סמכה ידיה; אלא גם בשים לב להתעלמותה החמורה מנתונים ושיקולים רלוונטיים:

182.1. כפי שיוסבר, השרה התעלמה, ולמצער לא נתנה כל משקל, להשלכות הכלכליות והתפעוליות שיש להחלטתה על הקמעונאים ובעלי העסק עליהם חלק חוק הפיקדון.

182.2. לצד זאת, השרה התעלמה מחוות דעת, מחקרים ונתונים המעידים כי, בניגוד ל"מסקנה" כי החלטת חובת הפיקדון תביא "תועלת" לציבור, הנתמכת אך ורק על מצגת פארטו (שכאמור לעיל, אינה מבוססת כלל), חובת פיקדון על מכלי המשקה הגדולים למעשה תפגע בציבור ואינה רצויה.

183. על רקע דברים אלו, ברי כי החלטת השרה אינה מאזנת כדבעי בין כלל השיקולים הרלוונטיים, ואף מטעם זה לוקה בחוסר סבירות, המצדיק ביטולה.

ה.3.א. השרה התעלמה באופן בוטה מהנטל התפעולי והכלכלי הכבד והבלתי מידתי שהחלטת חוק פיקדון על מכלי המשקה הגדולים תטיל על הקמעונאים

184. אין מחלוקת כי להחלטה להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים קיימת השלכה ישירה על הקמעונאים ובתי העסק עליהם חל החוק, תוך פגיעה חמורה בקניינם ובעיסוקם.

185. די אם נזכיר את תגובת המשרד להגנת הסביבה לעתירת אדם טבע ודין (בטרם החליטה השרה להפוך הקערה על פיה) שם עמדו על משמעות אי צירופן של הרשתות הקמעונאיות כאשר החלטה כאמור צפויה להטיל עליהם נטל כלכלי ותפעולי משמעותי (נספח "1" לעיל, ס' 3 ו-45-46):

"העותרת לא צירפה כמשיבים לעתירה... את רשתות השיווק, אשר החלטת הפיקדון צפויה להטיל עליהם נטלים משמעותיים, וזאת על אף שהסעד הראשון בעתירה טומן בחובו השלכות כלכליות של ממש ביחס אליהם..."

להשלמת הדברים, ולא בשוליהם, יצוין כי מאחר שהעותרת מבקשת כי בית המשפט הנכבד יורה לשר לפרסם הודעה מכוח סעיף 7(הד) לחוק, היה מקום לצרף כמשיבים נוספים לעתירה את היצרנים והיבואנים... וייתכן שגם את רשתות השיווק המוכרות את מכלי המשקה הגדולים בכמויות גדולות (אשר החלטת הפיקדון תטיל עליהן נטל משמעותי של אחסון המכלים והחזרי התשלומים)".

186. כעולה מההודעה על החלטת השרה, והמצגת שצורפה לה, בכוונת המשרד לפנות כ-23,000 מחזוריות הפזורות במרחב הציבורי בארץ (ר' עמ' 11 למצגת שצורפה להודעת המשרד על החלטת השרה, נספח "22" לעיל), ואשר עד כה קלטו מכלי משקה גדולים, כמו גם מכלי משקה גדולים שהושלכו לכ-170,000 פחים כתומים, ולהכניסם, הלכה למעשה, לשטחי רשתות הקמעונאיות ובתי העסק, שייאלצו להיערך לקליטת אותם מכלי משקה.

187. למרבה הצער, כפי שנסביר, השרה – הגם שאינה חולקת על כך שהחלטה זו תפגע בקמעונאים ("החלטת חובת פיקדון צפויה להביא לגידול בעלויות היצרנים והקמעונאים" – ר' עמ' 10 למצגת המשרד שצורפה להודעה על החלטה, נספח "22" לעיל) – לא איזנה כנדרש בין הפגיעה החמורה והבלתי מידתית בקמעונאים לבין יתר השיקולים, והיא, כאמור לעיל, אף לא קיימה (בניגוד

לאמירותיה) סיורים ופגישות עם נציגי הקמעונאים בקשר לכך. כפי שנסביר אף התשתית העובדתית עליה הסתמכה הינה רעועה ביותר, לשון המעטה.

188. ראשית, החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תחייב הקצאת שטחי אחסון נרחבים במסגרת רשתות הקמעונאות, לשם קליטה ואחסון של מכלי המשקה הגדולים, עד לאיסופם. בהקשר זה יודגש, כי גם בימים אלו, עת הרשתות נדרשות לקלוט לתחומיהן מכלי משקה **קטנים** בלבד, נתקלות הן בקשיים בלתי מבוטלים בהקצאת שטחים מתאימים לטובת אחסון המכלים. מובן, ולו מכוח קל וחומר, כי קשיים אלה **יוחמרו באופן משמעותי** במידה ותחול חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, אשר מעצם טיבם וטבעם גוזלים מקום רב יותר, ומשכך דורשים שטחי אחסון רחבים יותר.

189. ודוק: כיום, ללא מכוונות אוטומטיות, הרשתות מקצות כ-10 מ"ר עד 30 מ"ר במוצע לצורך טיפול ואחסון של מכלי המשקה הקטנים. זאת, עד לאיסופם על ידי תאגיד מיחזור. במידה שתורחב החובה על המכלים הגדולים, ובהיעדר מכוונות אוטומטיות אזי הרשתות יצטרכו להגדיל את השטח בעוד כפי 4 מהשטח המוקצה כיום. הצבת מכוונות, ככל שתירכשנה, כרוכה בהגדלת השטח הנדרש בכ-5 מ"ר (וזאת בהנחה שהחנות לא תקלוט יותר מכלי משקה גדולים מאשר המכונה יכולה לקלוט או כי המכונה לא תתקלקל, הנחה שאינה בהכרח מתקיימת).

190. הכשל שבהחלטת השרה הינה חמור עוד יותר, אף בשים לב לעובדה כי בהתאם לסעיף 6(ג)(1)(ב) לחוק, גם בתי עסק קטנים – כגון הפיצוצייה או המאפייה השכונתית, אשר שטחם הינו 28 מ"ר ומעלה, ובתי עסק **הקטנים מ-28 מ"ר** אשר מוכרים מכלי משקה גדולים, יידרשו לקלוט לשטחם מכלי משקה **גדולים** ריקים, דבר שייאלץ בתי עסק קטנים אלו לשכור שטחי אחסון **הגדולים יותר משטחי בתי העסק עצמם (!)**

191. הדברים מתחדדים לנוכח הוראות סעיף 1 לחוק הפיקדון, המגדיר "בית עסק", המחויב לקבל לידי מכלי משקה ריקים ולהשיב כספי פיקדון בגינם, כ"**מקום שבו נמכרים מכלי משקה אן מכלי משקה גדולים**". דהיינו: די בכך שבית עסק מוכר מכלי משקה **קטנים**, כדוגמת רשתות הפארם השונות, על מנת לחייבן לקלוט, לתפעל ולאחסן מכלי משקה **גדולים**, על כל המשמעויות הכלכליות והתפעוליות הנובעות מכך.

192. יודגש, בהקשר זה, כי קיימת אפשרות סבירה כי, מטעמי יעילות וכדאיות כלכלית, תאגידי האיסוף השונים אף לא יטרחו לאסוף מכלי משקה גדולים מכל אותם בתי עסק קטנים, ולמצער לא בתדירות הנדרשת. הכל, באופן אשר יחמיר ויעמיק את הפגיעה, בין היתר, באותם בתי עסק, לרבות אלו התברואתיים, כפי שיפורט להלן.

193. מלבד המשמעות והכשלים התפעוליים והיישומיים שיש להחלטה בהקשר זה, הרי שלדברים משמעות כלכלית אדירה, שכן רשתות הקמעונאות נאלצות לשאת בנטל תשלום דמי השכירות בגין שטח אחסון זה.

194. כעולה מחוות דעת פרלמן (נספח "4" לעיל), אשר קיבל הנתונים מהעותרים וערך בדיקה שמרנית, המשמעות הכלכלית הממוצעת של הצורך בהקצאת שטחי אחסון (ובכלל העלויות הנלוות לכך, כגון ארנונה, דמי ניהול וכיו"ב), עולה – בחישוב שמרני – כדי 4.3 אג' למכל משקה (לא כולל מע"מ), וכדי עלות מוערכת כוללת של 6.5 מיליון ש"ח בשנה.

זאת, **בהנחה** שיוצבו מכוונות אוטומטיות בכל הרשתות, כאשר אף בגינן תהיינה תוספת עלויות כפי שמיד נפרט.

195. שנית, לצורך קליטת מכלי המשקה הגדולים, השבת הפיקדון והתפעול הכולל הכרוך במערך זה, נדרשים הקמעונאים לגייס ולהכשיר כוח אדם מתאים. כך, למשל, נדרשים העובדים לקבל באופן פיזי את מכלי המשקה, למנות אותם, למיינס בהתאם לחומר ממנו הם עשויים ולדאוג לאחסונם. לאחר מכן, עם הגעת עובדי תאגיד המיחזור, מסייעים העובדים בהעברת שקים, המלאים במכלים, למשאית תאגיד המיחזור ודואגים לקבלת תעודות משלוח חתומות מאת עובדי תאגיד המיחזור. אף מקום בו קיימות מכונות אוטומטיות, לא מתייטר מקומם של העובדים. תפקידם, בקיומן של מכונות כאמור, הוא ריקון המכונות, החלפת שקיות איסוף במכל האחסון שבהן, ניקוי המכונות ומכליהן משאריות נוזלים, טיפול בתקלות וסיוע ללקוחות בהפעלת המכונות.
196. כתוצאה מכך, נאלצות הרשתות לשאת על כתפיהן גם בהקשר זה עלות כלכלית לא מבוטלת, של כ- 17 אג' למכל משקה (ללא מע"מ), ובאופן כולל סך של 25 מיליון ש"ח בשנה.
197. ודוק: העלויות ביחס לשטח האחסון ועלות כוח אדם כאמור לעיל, הן בהנחה שיוצבו מכונות אוטומטיות בכל הרשתות, כאשר אף בגינן תהיינה תוספת עלויות כפי שמיד נפרט. כפי שעולה מס' 49 לחוות הדעת (נספח "4" לעיל), ללא מכונות אוטומטיות, עלויות אלו יגדלו באופן ניכר.
198. שלישית, בהודעה על החלטת השרה צוין כי "לאחר השלמת המהלך והחלת חוק הפיקדון, כלובי הבקבוקים (ה"מחזוריות") ייעלמו מהרחובות, ויחלפו במכונות איסוף והחזרת פיקדון אוטומטיות, שיוצבו בסופרמרקטים ובנקודות איסוף מרכזיות".
199. למותר להסביר כי הצגת מכונות איסוף והחזרת פיקדון אוטומטיות, לא יגרעו מהאמור לעיל, אלא להיפך, וזאת כעולה מהניתוח של מנחם פרלמן (פרק 4.ז, ס' 43-46 לחוות דעת, נספח "4" לעיל). נסביר:
- 199.1. כעולה מההודעה שפרסמה השרה, לא נקבע מתי והיכן יוצבו המכונות האוטומטיות, אולם ברור כבר כעת כי אין כוונה להציבן בכניסה לכל חנות או בית עסק, עליו חל החוק, באופן שבכל מקרה לא ייתר עבורם את הצורך בשטח אחסון של מכלי משקה גדולים ריקים.
- 199.2. בהתאם לניתוח שערך מנחם פרלמן (ס' 40 לחוות דעת, נספח "4" לעיל), עלות כל מכונה נע בין 37 ל-41 אלף דולר. בהנחה שיוצבו כ-1,200 מכונות, עלותן הממוצעת מגיעה לכדי כ-47 מיליון דולר, קרי כ- 164 מיליון ש"ח. בהתאם לכך, הפחת השנתית (בהנחת חי מכונה של 10 שנים), עומד על 16.4 מיליון ש"ח. משמעות עלות זו היא תוספת של כ- 11 אגורות לעלות הטיפול של כל מכל משקה (וזאת בהתבסס על הערכה של קליטת 150 מיליון מכלי משקה גדולים, המשקפים כ- 20% מכלים מתוך כלל מכלי המשקה הגדולים הנמכרים).
- 199.3. לכך כמובן יש להוסיף עלויות תחזוקה שוטפות, השוות לכ-16,560,000 ש"ח בשנה. משמעות עלות זו היא תוספת של כ- 11 אגורות נוספים לעלות הטיפול של כל מכל משקה (בהתבסס על הנתונים דלעיל).
200. ודוק: בניגוד לאופן הצגת הדברים על ידי השרה כאמור, אין החלטת השרה כוללת בחובה את התחייבותו הקונקרטית של המשרד לשאת בעלות המכונות, כמו גם יתר העלויות הנלוות לכך, אלא אך אמירה כללית שהמחזוריות והפחים הכתומים יוחלפו במכונות אוטומטיות שיוצבו אצל הקמעונאים. זאת, ללא פירוט אצל מי, מתי, כיצד ובעלות של מי יוצבו המכונות כאמור.
201. משכך, ובשים לב לכך שהחוק אינו מתנה את תחולתו בהצבת מכונה אוטומטית, אלא דורש בכל מקרה קליטת המכלים (ומטיל קנס משמעותי על מי שלא פועל בהתאם לכך), הרי שהחלטה בדבר

החלת החוק על מכלי משקה גדולים, בלא שמוטמע במסגרתה הפתרון לנושא עלויות הקמעונאים, ובכלל זה עלות המכונות האוטומטיות ותחזוקן, הינה החלטה **בלתי מאוזנת בעליל**, שתוצאתה פגיעה חמורה ובלתי מידתית בקמעונאים.

202. ממילא, מכונות אלו לא תותקנה בבתי עסק רבים, לבטח אלו הקטנים, באופן שיחייב, בין היתר, לגייס ולהכשיר כוח אדם נוסף לטיפול במכלים אלו.

203. **רביעת**, הטיפול הכולל במכלי המשקה הריקים מביא ליצירת **מפגעים תברואתיים קשים** בתחומי רשתות הקמעונאות וחנויות מזון אחרות המוכרות גם הן מכלי משקה, וזאת, בעיקרם של דברים, נוכח העובדה כי חלקם הגדול של מכלי המשקה המובאים לרשתות הקמעונאות, נאספים מתוך פחי אשפה מזוהמים. בהקשר זה יודגש, כי רשתות הקמעונאות **כבר כעת מתמודדות בקושי רב** למול בעיית התברואה הקשה שיוצרת חובת הפיקדון על מכלי משקה קטנים. בנסיבות אלה מובן, כי החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תביא **להחמרה קשה ובלתי נסבלת** של בעיית התברואה הנוצרת כתוצאה מהטיפול במכלי המשקה הריקים.

204. ודוק: רבות מן הקמעונאיות ומחנויות המזון השונות, הכפופות לחוק הפיקדון, עוסקות במכירת מוצרי משקאות ומזון, ומשכך מחויבות הן **בסטנדרטים תברואתיים מחמירים במיוחד** (והדברים נכונים מקל וחומר ביחס לרשתות הפארם המפעילות בתחומיהן בתי מרקחת). בנסיבות אלה, יצירת כר פורה למפגעים תברואתיים, עולה בסתירה חזיתית לדרישות מחמירות אלה, ומותירה את רשתות הקמעונאות במצב דברם אבסורדי ובפני **שוקת שבורה של ממש**.

205. על החשש מפני יצירת מפגעים תברואתיים קשים בבתי העסק, עמדו גם גורמי מקצוע במשרד להגנת הסביבה, בהם הגב' נועה שפיצר מזרחי, במכתבה מיום 15 ביוני, 2020, ציינה כי:

"כבר כיום מכוח חוק הפיקדון מהווים בתי העסק תחנת מעבר לפסולת. לפי עבודות קודמות שהכנו מצאנו כי בתי העסק מקבלים מהצרכנים כ-18% מהמכלים בפיקדון שנאספים, הווה אומר סך של כ-150,000,000 מכלי משקה קטנים. עצם הטיפול בפסולת זו גורמת למפגעים תברואתיים, הדבר מקבל משנה תוקף בימי משבר הקורונה כאשר משרד הבריאות הורה שלא לקבל מכלים בפיקדון בבתי העסק".

העתק מכתבה של גב' נועה שפיצר מזרחי מיום 15 ביוני, 2020, בקשר עם הצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה, מצ"ב **כנספח "25"**.

206. לנוכח זאת, הקמעונאים אף נאלצים לשאת בעלויות של ציוד הטיפול במכלים, ובכלל זה חומרי ניקוי, מוצרי היגיינה, כפפות לעובדים וכיו"ב, בשוטף, תשלומים ועלויות המוערכים במאות אלפי ש"ח בשנה.

207. על רקע האמור, וכמפורט בס' 48 לחוות הדעת של פרלמן, עלות הטיפול המוערכת של בתי העסק, בגין הטלת חובת הפיקדון, מגיעה ל-43 **אגורות** למכל משקה גדול, ובסה"כ, לפי הערכה של החזרה של 20% מכלל מכלי המשקה הגדולים, קרי כ-150,000,000 מכלים, המדובר **בסכום עתק של 64.5 מיליון בשנה (!)**⁴, וזאת בניגוד לסך עלויות האיסוף לפי חוק האריזות, אשר עומד, נכון לשנת 2019, על כ-18 מיליון ש"ח בשנה (ס' 63 לחוות דעת פרלמן, נספח "4" לעיל).

⁴ יוער כי במצגת פארטו, פרופי לביא מניח שיעור החזרת מכלי משקה גדולים לרשתות הקמעונאיות נע בין 47%-51%. נתון זה כאמור בס' 176 לעתירה משולל יסוד. יחד עם זאת, ורק לשם ההמחשה, הצבת עלות הטיפול לכל מכל משקה גדול לפי 47% אחוזי החזרות, כנטען (ללא ביסוס) על ידי פרופי לביא, מגיעה לסך עלות טיפול כוללת – אותה יהיה על הקמעונאי לשאת, אם חלילה ההחלטה לא תבוטל – של **155,719,070 ש"ח בשנה!!!** ככל שמחשבים את הנתונים כך שלא יוצבו מכונות אוטומטיות, עסקינן בעלות גבוהה אף יותר!

208. ודוק: במצגת פארטו וקובץ האקסל ששימש אותה, הניח פרופ' לביא כי עלות הטיפול במכל משקה גדול עומדת על 2 אגורות בלבד (9 אגורות עלות טיפול בהפחתת 7 אגורות דמי הטיפול המתקבלים מאל"ה). הגם שנתון זה איננו כולל את העלות הכרוכה ברכישת המכונות האוטומטיות ותחזוקן (אותן העריך מנחם פרלמן ב-22 אגורות למכל משקה, כמפורט לעיל), **אין ספק כי הוא משקף עלות בלתי הגיונית, המתעלמת מהעלויות בפועל**. לא בכדי, כי נתון זה נשען על מאמר שפרסם פרופ' לביא לפני 12 שנים וברי כי לא ניתן להסתמך עליו, ומצער כי השרה בחרה להסתמך על כך במקום לבחון הנתונים בפועל.

209. בכל הכבוד, לא מתקבל על הדעת כי פגיעה כה קשה ובלתי מידתית זו בקמעונאים תעשה, בלא שהדברים כלל נבחנו ונשקלו על ידי השרה, ובהיעדר מענה רציני לפגיעה זו וצמצומה. בכל הכבוד, כפי שהראנו לעיל, ה"תועלת" שהשרה צופה מהחלטתה לאו תועלת היא, ואף אם היא תביא בסופו של דבר לתוספת מינורית של מכלי משקה גדולים שיועברו למחזור (וכמפורט לעיל – המחקרים מראים אחרת!), אין הדבר שקול לנוק שייגרם כתוצאה מכך לציבור הקמעונאים, כמו גם לציבור הצרכנים והיצרנים. החלטה סבירה ומידתית הינה החלטה שנדרשת לאזן בין כלל השיקולים הרלוונטיים, ולמצער החלטה שבצידה פתרונות מעשיים וראויים לקשיים העולים הימנה, ובמקרה דנא ניכר כי כל איזון כאמור לא נערך.

ה.3.ב. כשלים נוספים שנפלו בהחלטת השרה, המחייבים את ביטולה

210. כאמור לעיל, השרה לא איזנה כדבעי בין כלל השיקולים, ההשלכות והמשמעויות שיש להחלטתה בכל הנוגע לקמעונאים, ולמרבה הצער, נשענה באופן עיוור כמעט על מצגת פארטו, שכאמור לעיל אין ליתן לה כל משקל. כך, גם השרה לא בחנה חלופות ראויות, שהפגיעה בצידן בציבורים השונים, הינה קטנה יותר מ"הפתרון הקל" של החלת חובת הפיקדון על מכלים גדולים (וזאת בנסיבות שתוארו לעיל, שכלל לא הצדיקו זאת).

211. מבלי לגרוע מהאמור, כפי שיובהר להלן, השרה אף לא שקלה שיקולים רלוונטיים נוספים, ולמצער לא נתנה להם משקל כנדרש בהחלטתה:

212. השרה התעלמה מכך שנתוני איסוף מכלי המשקה הגדולים לאחר שנת 2016 היו גבוהים מהיעד הקבוע בד"ן –

212.1. כמפורט לעיל, ובכלל זה בפרק ד.2 לעיל, עת נכנסה השרה לתפקידה עמדה בפניה מציאות אשר הוכיחה ללא צל של ספק כי שיטת מחזור מכלי המשקה הגדולים לפי חוק האריזות **עובדת ללא לאות**, וכי היא מהווה **סיפור הצלחה של ממש**, שעה שנתוני האיסוף עולים משנה לשנה באופן עקבי ויציב.

212.2. בנסיבות אלו, מובן כי ההסתמכות הסלקטיבית של השרה על נתוני האיסוף של שנת 2016, תוך התעלמות מוחלטת מנתונים מעודכנים אלה, אינה אלא בגדר חלם של ממש, באופן שלבדו מצדיק ביטול ההחלטה.

212.3. ודוק: מבלי לגרוע מהאמור, הרי שגם בשנת 2016 נתוני האיסוף היו מוצלחים. אמנם, לפי קביעת הממונה (העומדת היום לביקורת שיפוטית במסגרת הליך ערעור), איסוף מכלי המשקה הגדולים לא עמד ביעד ה-55%, אולם גם לפי שיטת המשרד, הוא היה קרוב לכך, ועמד על כ-51.5%. כל זאת, כאשר כפי שהשר הקודם ציין בהגנותו, הוחמרה רטרואקטיבית שיטת הדיווח על האיסוף, באופן שכשלעצמו מקשה על היכולת להסתמך על הנתונים שנאספו. אף מכך התעלמה כליל השרה, והתייחסה ל"שורה התחתונה" (או ליתר דיוק – לנקודה בסוף השורה התחתונה), ולא לכלל הנסיבות.

213. השרה התעלמה מנתונים וחוות דעת מקצועיות שביטאו את עמדתו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה –

213.1. כאמור לעיל, בפני השרה **עמדו ממצאי הבדיקה הכלכלית** שערך המשרד בשיתוף עם חברת צנובר בשנת 2014, בכל הנוגע להשפעות החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים. בדיקה זו הניבה ממצאים **מפורשים וחד משמעיים**, מהם עולה, באופן מפורש, כי החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, תגרום להפסד לציבור הצרכנים, בסכום עתק של **כ-200 מיליון ש"ח בשנה**, ומשכך, כי לציבור הצרכנים בישראל "**אין אינטרס בהכפפת המכלים הגדולים לחוק הפיקדון**" (נספח "9" לעיל).

213.2. כאמור לעיל, עמדה מקצועית זו עמדה ביסוד החלטת השר הקודם בחודש מאי 2018, שלא להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

213.3. יתרה מזו, במסגרת פגישת הזום שנערכה ביום 31 באוגוסט, 2020, גבי נועה שפיצר מזרחי – מנהלת תחום אחריות יצרן מורחבת במשרד להגנת הסביבה, שהייתה בין הגורמים המקצועיים שהיו שותפים לבדיקה הכלכלית שנערכה כאמור – הביעה את עמדתה המפורשת כנגד ה"ממצאים" שהוצגו במצגת פארטו.

213.4. העמדה המקצועית כאמור אף עולה בקנה אחד עם התנגדותה מיום 15 ביוני, 2020 של גבי נועה שפיצר מזרחי להצעת חוק הפיקדון על מכלי משקה (תיקון – החלת החוק על מכלי משקה גדולים, התש"ף-2020) (נספח "25" לעיל). משכך, ברור כי העמדה של גורמי המקצוע במשרד נותרה כשהייתה. באופן חמור, בחרה השרה להתעלם מכך וקיבלה החלטה בלתי סבירה.

214. השרה התעלמה מניתוחים כלכליים וחוות דעת שהוצגו בפניה –

214.1. כמפורט לעיל, מלבד העבודה הכלכלית שנערכה במשרד, עובר לכניסת השרה לתפקידה, כמפורט לעיל, במהלך החודשים האחרונים הונחו בפני השרה הנכבדה חוות דעת כלכלית מפורטת של מנחם פרלמן, המנתחת - על בסיס נתוני אמת – את הסוגיה, ומבססת את המסקנה אליה הגיעו הגורמים המקצועיים במשרד – שבנסיבות דנא, אין מקום להחיל את חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים.

214.2. כך למשל הובהר כי בניגוד לנטען בהערכות הכלכליות חסרות הביסוס של חברת פארטו, החלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים תשית על ציבור הצרכנים עלויות בגובה של כ-**180 מיליון ש"ח**; וכי ההערכה הינה כי השיעור השנתי של מכלי משקה גדולים שיוחזרו על ידי הצרכנים יעמוד על כ-**20% בלבד** מתוך מכלי המשקה הגדולים הנמכרים אותה שנה.

214.3. לצד זאת, למיטב הידיעה אף הונחה לפתחה של השרה עמדה כלכלית של הכלכלן רם בלינקוב, וזאת במסגרת פנייתו של תאגיד המחזור אלי"ה מיום 3 בספטמבר, 2020 (נספח "19/ב" לעיל).

214.4. חרף זאת, השרה בחרה להתעלם מחוות דעת אלו, ולאמץ באופן בלבדי טיוטה לדיון של מצגת פארטו, שכפי שנמסר לה נגועה בניגוד עניינים, ואשר ממילא הניתוח בה אינו מבוסס ושגוי.

214.5. ודוק: אף אם בחרה השרה להתחשב במצגת פארטו, וזאת הגם שלא היה עליה לעשות כן, הרי שגם אז הונחו בפניה ניתוחים כלכליים ועמדות מהן לא יכולה הייתה להתעלם, ולכל הפחות לקיים הליך סדור של בירור העובדות.

214.6. ר' לעניין זה קביעת בית המשפט העליון בעניין **יורנט** לעיל, שם הרשות בחרה להסתמך על חוות דעת פנימית, ונקבע כי היה עליה לכל הפחות להתמודד עם טיעונים שעלו בחוות דעת נגדיות, ומשלא עשתה כן – נותרה התשתית העובדתית בעניין **"רדודה ורעועה עד כדי כך שאין היא יכולה לשאת עליה טעם זה להחלטה"** (פס' 12 לפסק דינו של כב' השופט י' זמיר).

214.7. המדהים הוא שהגם שהשרה מודעת למורכבות הנושא, היא בחרה להתמודד עימה בדרך יצירתית. לקבל כזה ראה וקדש את המצגת של פארטו – חרף כלל הקשיים שהיא מעוררת – ולקבוע "תקופת היערכות". בכל הכבוד, ההתמודדות עם המורכבות של הנושא אינה יכולה להיעשות באמצעות שליחת חכה "ומה שייתפס ייתפס", אלא בדרך של דיון ממצה, שקילת מכלול השיקולים וביצוע איזון שישקף שקילה זו. למרבה הצער, זאת לא נעשה.

215. השרה התעלמה מהמשמעות הכלכלית השלילית שיש להחלטתה על ציבור הצרכנים -

215.1. החלטת השרה ניתנה תוך **התעלמות** מקוממת מהעובדה כי הטלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, צפויה להטיל עול כלכלי כבד **בגובה מאות מיליוני שקלים בשנה (!)**. ויוזכר: למסקנה זו הגיע המשרד להגנת הסביבה עצמו, במסגרת בדיקה שערך בשנת 2014, ואשר לפיה הטלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים **מנוגדת לאינטרס הציבורי**. ר' לעניין זה, נספח "9" לעיל, בסעיף 14:

"הציבור ישלם כ-38.05 אגורות כולל מע"מ למכל נאסף יותר מאשר בחלופת חוק האריזות, כפי שהוצג. המשמעות היא עול נוסף על הציבור בסכום של 195 מיליון שקלים בשנה, לפי 512.1 מיליון מכלים נאספים. ולכן לציבור אין אינטרס בהכפפת המכלים הגדולים לחוק הפיקדון".

215.2. כאמור, מחוות דעת פרלמן, עולה כי שיעור החזרת מכלי משקה גדולים יעמוד, לכל היותר, על 20% בלבד מתוך הכמות הנמכרת של מכלי משקה גדולים (יצוין, כי האומדן של המשרד להגנת הסביבה, אף מציג שיעור החזרה נמוך יותר, העומד על 11.7% בלבד).

215.3. משמעות הדברים הינה, כי שיעור מכלי המשקה הגדולים אשר לא יוחזרו על ידי הצרכנים לבתי העסק צפוי לעמוד על כ-80% מסך מכלי המשקה הגדולים שנמכרו אותה שנה. לפיכך, החלת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים צפויה להשית על ציבור הצרכנים עלות בלתי נתפסת של כ-**180 מיליון ש"ח בשנה**. ר' חוות דעת פרלמן, סעיף 39:

"העלות לצרכני המשקאות שווה לסכום הפיקדון שאותם צרכנים ישלמו בעת רכישת המשקאות אך לא יקבלו בחזרה. בהנחה שהפיקדון יהיה בגובה של 30 אגורות למכל משקה גדול, הרי שהעלות לצרכני המשקאות תסתכם בכ- 180 מיליון ש"ח לשנה כולל מע"מ. זאת לעומת עלות אפסית היום. כלומר, מדובר בהטלת מס על צרכני המשקאות בהיקף של כ-180 מיליון ש"ח".

215.4. על כך שמרבית דמי הפיקדון שמשלם הציבור **אינם מוחזרים לו**, עמדה גם נועה שפיצר מזרחי מהמשרד להגנת הסביבה. חלף זאת, הגורמים אשר "נהנים" מסכומי עתק אלו,

הינם יצרני המשקאות ו/או חברות האיסוף. ר' לעניין זה, מכתבה של הגב' נועה שפיצר מזרחי (נספח "25" לעיל), בסעיף ו' לו :

"הניסיון מלמד כי דמי הפיקדון שמוציא הציבור ברובו אינו מוחזר לו, מה שנלקח מהציבור לא מוחזר לציבור ומרביתו - מאות מיליוני שקלים - עוברים לגופים לא מוסדרים ולא מפוקחים [...] לדעתנו דמי הפיקדון נועדו לשם שינוי הרגלי הציבור לאיסוף מכלי משקה ולא למימון יצרני המשקאות / חברות האיסוף".

215.5. בהקשר זה, חשוב לציין, כי לפי הערכות, העול הכלכלי כתוצאה מהחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים, יושת בעיקר על **אוכלוסיות מוחלשות בחברה, ובכלל זה משפחות מרובות ילדים**, אשר מהווים הצרכנים העיקריים של מכלי המשקה הגדולים. ר' למשל, מכתבו של חה"כ הרב ליצמן לשרה, מיום 3 בספטמבר, 2020 (נספח "15" לעיל).

215.6. על הדברים עמד מר נמרוד הגלילי, מנהל תחום בעותר 1, במכתבו ליו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, חה"כ יעקב מרגי, מיום 3 בספטמבר, 2020 (נספח "18" לעיל):

"עלויות התפעול של מערך הטיפול במכלי המשקה הגדולים יהיו כבדים ביותר ועלולים להביא להכבדה ביוקר המחייה. בשונה ממכלי המשקה הקטנים, מכלי המשקה הגדולים נצרכים בבתי האב בתדירות גבוהה בארוחות שבת וחג, ואינם מהווים מותרות. החלת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים משמעותה כהטלת מס נוסף שיפגע בעיקר באוכלוסיות המוחלשות".

למרבה הצער, מכתב זה לא זכה לכל מענה.

215.7. כלל האמור לא נבחן על ידי השרה עת קיבלה החלטתה.

216. השרה התעלמה כליל מהאפשרות הסבירה כי בסופו של דבר החלטתה לא תוביל לצמצום הפגיעה באיכות הסביבה והזיהום – אלא דווקא תגביר אותה, והכל תוך פגיעה בכלל הציבור -

216.1. השרה אף **התעלמה** מן העובדה כי ההחלטה בדבר החלת חובת הפיקדון על מכלי משקה גדולים עולה כדי **חרב פיפיות** שתגרום בפועל **לפגיעה באיכות הסביבה**.

216.2. כך, כאמור לעיל, בעוד שכיום, עומדת לצרכנים האפשרות לגשת למחזורית או לפח הכתום הקרובים לביתם ולהשליך לתוכם את מכל המשקה הגדול שברשותם, הרי שהחלת חובת הפיקדון על מכלי המשקה הגדולים וסילוק עשרות אלפי המחזוריות וכ- 170 אלף פחים כתומים מהמרחב הציבורי, תחייב את הצרכנים לשמור בביתם את מכלי המשקה הגדולים; לכתת את רגליהם לאחד מבתי העסק הרלוונטיים; ולהשיב את מכלי המשקה (בתקווה כי בית העסק יקבל את מכלי המשקה ויש לו מקום לאחסנם).

216.3. מובן, כי מנגנון מסורבל זה יוצר **תמריץ שלילי** לצרכנים לפעול להשבת מכלי המשקה הגדולים. חלף זאת, צרכנים רבים יעדיפו פשוט להשליך מכלים אלו לפח האשפה ולוותר על סכום הפיקדון, והכל באופן אשר מרוקן את חוק הפיקדון מתוכו. ר' סעיפים 24-26 לחוות דעת פרלמן:

"על פי נתוני אל"ה, נכון לשנת 2019, כ-20.8% מסך מכלי המשקה הגדולים שנמכרים בשוק נאספים באמצעות המיחזוריות. דהיינו, רק כ-21% מצרכני המשקאות מוכנים לגשת למיחזורית הקרובה, אחת מתוך כ-23 אלף

המיחזוריות הפרוסות ברחבי הארץ. לעומת זאת, מספר הסניפים של חנויות קמעונאיות שיקבלו מכלי משקה גדולים יהיה לכל היותר כ-2,000.
[...]

במילים אחרות, מבחינת צרכני המשקאות שיהיו מעוניינים להחזיר מכלי משקה גדולים לחנויות הקמעונאיות מדובר במאמץ גדול יותר, הנובע ממרחק גדול יותר, זמינות נמוכה יותר וזמן המתנה גדול יותר להחזרת המכלים; וכן פגיעה משמעותית בנוחות הצרכן שהשתמש במיחזורית הקרובה לביתו."

216.4. ודוק: תוצאה זו תוביל לפגיעה כפולה – פגיעה בצרכנים ששילמו הפיקדון ולא קיבלו אותו חזרה; ופגיעה באיכות הסביבה, שכן בסופו של יום מכלי המשקה הגדולים לא יימסרו למחזור.

יפים לעניין זה, למשל, דבריו של חה"כ יעקב כהן בישיבה מס' 298 של ועדת הכלכלה ביום 3 ביולי, 2007, עת נדון תיקון מס' 4 לחוק הפיקדון (בעמ' 28):

"החוק הוא יפה טוב וכולם רוצים ארץ ישראל יפה. אם רוצים להיות מציאותיים, הציבור לא הולך להחזיר בקבוקים. הוא לא מחזיר היום כשזה בקבוקים קטנים והוא לא יחזיר כשהיו בקבוקים גדולים. יכול להיות שמי שיש לו וילה על דונם וחצי יכול לעשות 3 הפרדות על זבל. חלק מהציבור אין לו מקום לזבל האחד, לא לשלוש הפרדות ואין לו מחסנים, זה רוב ציבור אזרחי ישראל.
[...]

אני רוצה לשאול כאן מי הולך מחר לסחוב את הבקבוקים בשביל 25 אגורות. מה אני צריך את הסקר שלהם? בואו נעשה אנחנו כאן סקר. אני לא הולך לסחוב בקבוקים גם אם יעלה חצי שקל, וגם לא אשתי. יכול להיות שהילדים שלי יביאו את הבקבוקים לבית הספר."

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 3 ביולי, 2007, מצ"ב כנספח "26".

216.5. ודוק: הדברים נכונים ביתר שאת, בכל הקשור לרכישות Online, שהיקפן עלה בשנים האחרונות, ובתקופת הקורונה הגיע לשיאו, תוך שהציבור (לא כל שכן זה שנמצא בסיכון) מעדיף להימנע מלהגיע פיזית למקומות צפופים או המוניים, חלף השלכת המכלים בפינת הרחוב הקרובה לביתו, בה מוצב פח כתום או מחזורית. כאמור לעיל, אין לצפות שצרכני משקאות שרוכשים Online יגיעו במיוחד לסניפים לצורך החזרת מכלי משקה גדולים, ומגמת הגידול במכירות ה-Online צפויה להביא להקטנת שיעור החזרת מכלי המשקה הגדולים, ולהגדיל את העלות לצרכנים (ר' סי' 37 לחוות דעת פרלמן (נספח "4" לעיל), וכן ר' סי' 177-178 לעיל).

217. הנה כי כן, לא רק שהחלטת השרה גורמת לפגיעה קשה ובלתי מידתית בציבורים שלמים, ובכלל זה ציבור הקמעונאים, אלא שאף עצם קיום תועלת בצידה מוטל בספק רב (ובכל מקרה, מידת התועלת הצפויה על ידי השרה רחוקה מרחק שנות אור מהתועלת המציאותית). החלטה כזו אינה יכולה לתקון.

ה.ג.3. המשרד להגנת הסביבה לא ביצע הערכת השפעות רגולציה חדשה כנדרש

218. על פי החלטת ממשלה מס' 4398 מיום 23 בדצמבר 2018, וכן על פי החלטת ממשלה מס' 2118, מיום 22 באוקטובר 2014, מוטלת על המשרד להגנת הסביבה החובה לבצע הערכת השפעה רגולטורית (Regulatory Impact Assessment; להלן: "RIA") וזאת בטרם החלת דבר רגולציה חדש. כך נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2118:

"מחליטים:

[...]

להטיל על כל רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול, בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמיכה ועל פי כל דין, גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי, ומבלי לגרוע בכלליות האמור, לפעול כלהלן:

א. להגדיר –

1. תכלית ברורה לרגולציה, בהתאם לשיקולים המדריכים את הרגולטור על פי החקיקה המסמיכה.
2. את הצורך להתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו.
3. את הערכת התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה.
- ב. להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובת קבלת היתר מראש באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד, לרבות באמצעות רגולציה עצמית, והכל בכפוף לאפשרויות אכיפה ופיקוח אפקטיביות, מרתיעות ויעילות כלכלית.
- ג. לחשב את הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, בהתחשב במידע שבפניו.
- ד. לצמצם חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות.
- ה. לצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים עקב הרגולציה.
- ו. ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים בכל הנוגע להוראות הרגולציה, אופני הפיקוח על קיום הוראותיה ודרכי אכיפתה, תוך הנגשת מידע זה.
- ז. לקיים שיח עם בעלי עניין ככל האפשר, זאת בנוסף על חובת השימוע הקבועה על פי דין, ככל שישנה".

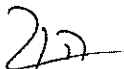
219. העותר 1 פנה ביום 29 בספטמבר 2020 למר עמיחי פישר, ראש אגף בכיר מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, בעניין החובה לערוך דו"ח RIA בקשר עם החלת חובת הפיקודון על מכלי משקה גדולים, וביקש לקבל לידי דו"ח כאמור, תוך פירוט הנטל הכבד אשר צפוי להיות מוטל על הציבור כתוצאה מהחלת חובה זו.

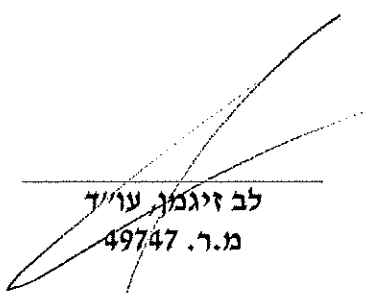
העתק המכתב מטעם העותר 1 מיום 29 בספטמבר, 2020, מצ"ב כנספח "27".

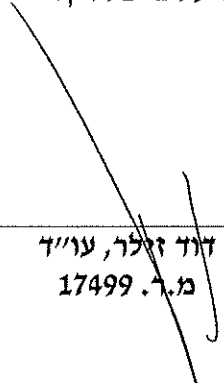
220. למכתב זה לא נתקבל מענה, באופן אשר מעלה את החשש, כי כלל לא נוהל הליך RIA כנדרש.

ו. סוף דבר

221. נוכח כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה וליתן צו על תנאי וצו ביניים, כמבוקש ברישא לעתירה זו.
222. עתירה זו נתמכת בחוות דעת כלכלית של מנחם פרלמן, וכן בתצהיר של מר נמרוד הגלילי המשמש כמנהל תחום ענפי באיגוד רשתות שיווק המזון בלשכת המסחר תל אביב והמרכז.
223. אין באמור בעתירה זו, או במה שאיננו אמור בה, כדי לגרוע מכל זכות ואו טענה ואו סעד העומדים לעותרים על פי כל דין.


 הגר גרשון, עו"ד
 מ.ר. 84624


 לב זיגמן, עו"ד
 מ.ר. 49747


 דוד זילר, עו"ד
 מ.ר. 17499

הרצוג פוקס נאמן – עורכי דין
 ב"כ העותרים

חיום: 9 בנובמבר, 2020.