

ניקיון רשות הרבים - איסוף מכלי משקה

תקציר

המשרד להגנת הסביבה¹ אחראי לפיתוח תכניות להגנת הסביבה, לקביעת תקנים וקדימויות בתחום זה ולקידום המודעות לנושאי איכות הסביבה, ובמסגרת תפקידו הוא אחראי גם ליישום חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק הפיקדון). חוק הפיקדון נחקק כדי להתמודד עם זיהום הסביבה הנגרם ממכלי משקה ריקים המושלכים ברשות הרבים, והוא חל על כל מכל משקה מלא ששווק שנפחו 100-1,499 סמ"ק. החוק מחייב יצרנים, יבואנים ובתי עסק כהגדרתם בחוק לגבות פיקדון של 25 אגורות בעד כל מכל כאמור, לקבל מכלים ריקים שהוחזרו להם ולהשיב את דמי הפיקדון ששולמו בעבורם וכן להעביר את המכלים למיחזור². החוק מאפשר לעשות חלק מהפעולות הנדרשות - איסוף מכלים ריקים והשבת דמי הפיקדון למחזירי המכלים - באמצעות "תאגיד מיחזור". בשנת 2001 הקימו יצרנים ורשתות שיווק תאגיד מיחזור³; מקבלי השירות מהתאגיד מעבירים לו את דמי הפיקדון שגבו, והוא אוסף מכלים משומשים ומשיב את דמי הפיקדון לציבור.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעולתו של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) ליישום חוק הפיקדון. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד.

עיקרי הממצאים

1. עקרון "המזהם משלם" : עיקרון חשוב בהתמודדות עם זיהום סביבתי הוא עקרון "המזהם משלם", ולפיו מי שמזהם את הסביבה בהשלכת מוצר לרשות הרבים או מי שנהנה ממוצר העלול לזהם את הסביבה, צריך לשאת בתשלום עבור תיקון הנזק שנגרם לסביבה מאותו מוצר. לפי עיקרון זה, בתשלום האמור צריכים לשאת הן היצרנים והיבואנים, הן המשווקים והן הצרכנים של אותו מוצר.

חוק הפיקדון קבע לתאגיד המיחזור יעדים כמותיים לאיסוף מכלים⁴. נמצא כי תאגיד המיחזור לא עמד ביעדי האיסוף שנקבעו בחוק לשנים 2002-2006, וכי המשרד אישר לו בכל אחת מהשנים האמורות להפחית את שיעור האיסוף שנקבע כיעד לאותה שנה,

- 1 ביוני 2006 אישרה הממשלה את שינוי שמו של המשרד לאיכות הסביבה ל"משרד להגנת הסביבה".
- 2 לפי ההגדרה בסעיף 1 לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, "מיחזור" הוא "תהליך עיבוד או השבה של חמרים או מוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יועדו בראשונה או כחמרי גלם".
- 3 במהלך שנת 2003 פרשו רשתות השיווק מהתאגיד.
- 4 היעדים מבוטאים באחוזים: יעד איסוף שנתי הוא שיעור מכלי המשקה הריקים שעל התאגיד לאסוף בשנה מסוימת מכלל המכלים ששיווקו הגופים המקבלים ממנו שירות.

לאחר שקיבל לכך את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. המשרד לא בחן קודם לאישורו אם היו גורמים אובייקטיביים שמנעו מהתאגיד לעמוד ביעדי האיסוף.

היצרנים והיבואנים אינם נושאים בעלויות הטיפול בנזק שהם גורמים לסביבה, וחובתם בעניין זה מתמצית בגביית דמי הפיקדון והשבתם למי שמחזיר להם מכלים ריקים או העברתם לתאגיד המיחזור או לקרן לשמירת הניקיון שמנהל המשרד⁵. בנסיבות אלה נפגע עקרון "המזהם משלם": תאגיד המיחזור אחראי לתפעול מערך האיסוף, ובעלויות הכרוכות בכך נושאים הצרכנים, שכן מושב להם רק חלק מדמי הפיקדון עבור המכלים; וכן המשווקים, הנדרשים להקצות כוח אדם ומקומות אחסון למכלים.

2. הטלת קנסות על תאגיד המיחזור: על פי החוק, אם לא יעמוד התאגיד ביעד איסוף, יהיה עליו לשלם לקרן לשמירת הניקיון קנס שסכומו הוא כפל הפיקדון שלא הושב לצרכנים. עקב ההפחתות שאישר המשרד בשיעורי האיסוף שנקבעו לתאגיד, פחת הקנס שהיה על התאגיד לשלם בשנים 2002, 2004 ו-2005 בשל אי-עמידה ביעד האיסוף, ובשנים 2003 ו-2006 לא הוטל עליו קנס כלל. על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, אילו הקפיד המשרד להגנת הסביבה שהתאגיד יעמוד ביעד האיסוף שנקבע בכל שנה, היה עליו להשית על התאגיד בשנים 2002-2006 קנס בסכום כולל של כ-275 מיליון ש"ח. ההפחתות של שיעורי האיסוף הקטינו את הקנס בכ-216.5 מיליון ש"ח, והקטנה כזאת של הקנס יש בה משום הטבה ניכרת לתאגיד.

3. מעורבות הציבור בהשבת מכלי משקה ריקים: אחת ממטרות חוק הפיקדון הייתה להניע את הציבור ליטול חלק פעיל בתהליך ההשבה של מכלי משקה, ובכך להגביר את מודעותו לצורך לשמור על איכות הסביבה ואת מעורבותו בנושא. אחד התנאים ההכרחיים להשגת מטרה זו הוא יצירת אפשרות נוחה לציבור להשיב את המכלים. כבר בדצמבר 2002 העלה המשרד שהציבור נתקל בקשיים בהשבת המכלים הריקים, אם משום שבמקומות השיווק אין די נקודות איסוף, אם משום שלא תמיד אפשר לקבל בהם שירות, ולכן הוא נמנע מלהשיב את המכלים. ואולם נמצא שהמשרד לא פעל די להסרת קשיים אלה, ועקב כך מוחמצת השגת מטרה חשובה של החוק - שילוב הציבור בהגנה על איכות הסביבה וחינוכו לפעולה יזומה בנדון.

4. הקרן לשמירת הניקיון: הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד, ומטרתה הן, בין היתר, לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה - שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת למיחזור. קנסות המוטלים על תאגיד המיחזור ועל מי שלא עמדו בדרישות חוק הפיקדון מועברים לקרן ומנוהלים בחשבון נפרד.

בשנים 2004-2007 אישרה הנהלת הקרן לשמירת הניקיון באיחור - במהלך השנה, ולא לפני תחילתה או בתחילתה כנדרש - את הצעת התקציב השנתי של הקרן לפעולות בענייני חוק הפיקדון, ולפיכך גם הגשת הצעת התקציב לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת נעשתה באיחור. לדוגמה, המשרד הגיש את הצעת התקציב לשנת 2007 לאישור הוועדה רק במרס אותה שנה, והתקציב אושר באמצע יוני אותה שנה.

5 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד. היא הוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

נמצא כי סכומי התקציב שהקצתה הנהלת הקרן בכל שנה לפעולות הממומנות מהכספים שמקורם בחוק הפיקדון היו קטנים במידה ניכרת מהסכומים שהיו צפויים להתקבל בקרן, וכי גם שיעור הניצול של התקציב היה מועט: בשנת 2005, למשל, נוצלו רק 1.3 מיליון ש"ח, כ-6% מהתקציב שאושר לאותה שנה (21.5 מיליון ש"ח). עקב כך הצטברו בקרן יתרות גדולות שלא נוצלו: בסוף שנת 2005 כ-50 מיליון ש"ח ובסוף 2006 כ-67 מיליון ש"ח. הדבר מלמד שכספי ציבור שנועדו להגברת פעולות הקשורות להגנת הסביבה לא שימשו למטרה זו, ושהמשרד לא פעל כדרוש ליישום החוק.

סיכום והמלצות

על המשרד להגנת הסביבה לפעול לשיפור התנאים להשבת מכלי משקה ריקים כדי להקל על הציבור את השבת המכלים. כמו כן עליו לפעול על פי עקרון "המזהם משלם", המקובל עליו, ולהטיל גם על היבואנים והיצרנים של מכלי משקה לשאת בעלויות הכרוכות בטיפול בנזק שהם גורמים לסביבה. הואיל והמשרד הגיע לידי מסקנה שיש צורך לתקן את חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, בנוגע לכמה סוגיות חשובות ואף החל בהליך לתיקון החוק, ראוי שהוא יפעל במלוא המרץ להשלמת ההליך.



מבוא

המשרד להגנת הסביבה⁶ (להלן - המשרד) אחראי לפיתוח תכניות להגנת הסביבה, לקביעת תקנים וקדימויות בתחום זה ולקידום המודעות לנושאי איכות הסביבה. המשרד פועל לצמצום מקורות הפגיעה, הזיהום והסיכון בתחומי הקרקע, המים, האוויר, הים והמגוון הביולוגי ומקדם את שיקום נזקי העבר.

מכלי משקה ריקים המושלכים ברשות הרבים הם מפגע סביבתי. לפי נתוני המשרד, בכל שנה נמכרים בישראל יותר מ-550 מיליון מכלי משקה שנפחם 100-1,499 סמ"ק, משקלם כ-4% ממשקל הפסולת העירונית ונפחם כ-8% מנפחה.

כדי להתמודד עם זיהום הסביבה שגורמים מכלים אלה נחקק חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק הפיקדון). החוק התקבל בכנסת באפריל 1999 ונכנס לתוקף באוקטובר 2001, והשר להגנת הסביבה (להלן - השר) ממונה על ביצועו. לפי דברי ההסבר מדצמבר 1998 להצעת חוק הפיקדון, החוק נועד להביא לשיפור הניקיון ברשות הרבים ולהקטנת כמות האשפה הנטמנת באדמה; ולהנהגת שיטה המעודדת ייצור מכלי משקה הניתנים למיחזור ושימוש במכלים כאלה. לחוק גם הייתה מטרה חינוכית - להניע את הצרכן ליטול חלק פעיל בתהליך השבת המכלים.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את פעולתו של המשרד להגנת הסביבה ליישום חוק הפיקדון. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד.

6 ביוני 2006 אישרה הממשלה את שינוי שמו של המשרד לאיכות הסביבה ל"משרד להגנת הסביבה".

יישום חוק הפיקדון

עקרון "המזהם משלם"

1. עיקרון חשוב בהתמודדות עם זיהום סביבתי הוא עקרון "המזהם משלם". לפי עיקרון זה - שהמשרד אימץ - מי שמזהם את הסביבה בהשלכת מוצר לרשות הרבים או מי שנהנה ממוצר העלול לזהם את הסביבה, צריך לשאת בתשלום עבור תיקון הנזק שנגרם לסביבה מאותו מוצר.⁷

מכלי משקה ריקים יוצרים נזק לסביבה, מגדילים את נפח הפסולת המוטמנת ומזהמים את רשות הרבים, ולפי עקרון "המזהם משלם", היצרנים, היבואנים, המשווקים והצרכנים של מכלי משקה צריכים לשאת בעלות הטיפול בנזק הסביבתי. חוק הפיקדון, המבוסס על עיקרון זה, מחייב יצרנים, יבואנים ובתי עסק כהגדרתם בחוק לגבות פיקדון של 25 אגורות בעד כל מכל ששווק, לקבל מכלים ריקים שהוחזרו להם ולהשיב את דמי הפיקדון לצרכנים, וכן להעביר את המכלים למיחזור.⁸ החוק חל על כל מכל משקה מלא שנמכר שנפחו 100-1,499 סמ"ק והוא עשוי ממתכת, מפלסטיק או מזכוכית, שהם חומרים הניתנים למיחזור. חיוב הצרכנים לשלם דמי פיקדון עבור מכלי משקה נועד לתמרץ אותם להשיב את המכלים לבתי העסק כדי לקבל החזר של דמי הפיקדון. בתי העסק, היצרנים והיבואנים אמורים לשאת בעלויות הכרוכות באחסון המכלים הריקים, מיונם ושינועם. על היצרנים והיבואנים להעביר לקרן לשמירת הניקיון⁹ את דמי הפיקדון שלא הושבו לצרכנים, וכספים אלה אמורים לממן פעולות של המשרד לשמירת ניקיון רשות הרבים.

2. באוגוסט 2000 התקבל בכנסת תיקון לחוק הפיקדון, שעיקרו מתן אפשרות לביצוע חלק מהפעולות הנדרשות בחוק באמצעות "תאגיד מיחזור". בשנת 2001 הקימו יצרנים ורשתות שיווק חברה לאיסוף מכלי משקה ריקים (להלן - תאגיד המיחזור)¹⁰. באוקטובר 2001 הכיר השר בתאגיד האמור כתאגיד מיחזור, והתאגיד החל לפעול בנובמבר אותה שנה. תאגיד המיחזור הוא התאגיד היחיד שהוכר על פי חוק הפיקדון.

בשנת 2006 נתן תאגיד המיחזור שירותים ל-70 יצרנים ויבואנים, ששיווקו כ-99% ממכלי המשקה (להלן - מקבלי השירות). היצרנים והיבואנים האלה מעבירים לתאגיד בתמורה לשירותיו את דמי הפיקדון שהם גובים. תאגיד המיחזור פועל לאיסוף מכלי משקה ריקים שהם שיווקו ולהשבת דמי הפיקדון למי שמסר לו מכלים ריקים¹¹. הכנסות תאגיד המיחזור נובעות מן הפער שבין דמי הפיקדון שהועברו אליו לבין אלה שהשיב, וכן ממכירה של המכלים שאסף לחברות העוסקות במיחזור.

7 O'Connor M., "The Internalization Costs: Implementing the Polluter Pays Principle in the European Union", *International Journal of Environment and Pollution*, Vol 7, no 4, 1997, pp 450-482. האיחוד האירופי הכיר בעקרון "המזהם משלם", ובשנת 2004 פרסם דירקטיבה (הנחיה של האיחוד שכל מדינה החברה בו צריכה להתאים אליה את החקיקה שלה), ולפיה יש לחייב מפעלים לשלם עבור פעולות לסילוק זיהום שהם גרמו (דירקטיבה 2004/35/EC בעניין החבות הסביבתית - Environment Liability). עד שנת 2007 הייתה הדירקטיבה הזאת אמורה להשתלב בחקיקה של כל המדינות החברות באיחוד.

8 לפי ההגדרה בסעיף 1 לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993, "מיחזור" הוא "תהליך עיבוד או השבה של חומרים או מוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יועדו בראשונה או כחמרי גלם".

9 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד, בין היתר כדי לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה, והיא הוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

10 במהלך שנת 2003 פרשו רשתות השיווק מהתאגיד.

11 אשר ליצרן או יבואן שאינם מקבלים שירות מהתאגיד: אלה חייבים לקבל מכלים ריקים ולהשיב את דמי הפיקדון ששולמו בעבורם. אם מספר המכלים שהושבו קטן ממספר המכלים ששווקו, על היצרן או היבואן להעביר לקרן לשמירת הניקיון את ההפרש בין דמי הפיקדון שקיבלו לדמי הפיקדון שהשיבו.

קביעת יעדי איסוף ושינויים

על מנת לעמוד ביעדי חוק הפיקדון - שמירת הניקיון ברשות הרבים, הקטנת כמות האשפה הנטמנת באדמה והנהגת שיטה המעודדת ייצור מכלי משקה הניתנים למיחזור ושימוש במכלים כאלה - נקבע בחוק הפיקדון שעל תאגיד המיחזור לעמוד ביעדים כמותיים שנתיים לאיסוף מכלי משקה. החוק קבע יעדי איסוף ההולכים וגדלים במשך השנים - מ-50% מסך כל מכלי המשקה ששווקו בשנה הראשונה להפעלתו עד 85% מהשנה החמישית ואילך. לפי החוק, אם לא יעמוד התאגיד ביעד האיסוף, יהיה עליו לשלם לקרן לשמירת הניקיון קנס - סכום כפול מסכום הפיקדון (להלן - כפל פיקדון) שיש לגבות או להחזיר בשל כל מכל שלא נאסף. החוק מאפשר לשר לשנות בתקנות את יעדי האיסוף, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

1. בשנים 2002-2006 לא עמד תאגיד המיחזור ביעדי האיסוף שנקבעו לאותן שנים בחוק הפיקדון. בכל אחת מהשנים האמורות פנה התאגיד למשרד וביקש להפחית את שיעור האיסוף שנקבע כיעד לאותה שנה, והשר להגנת הסביבה אישר את ההפחתה לאחר שקיבל לכך את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. ההפחתות נעשו סמוך לסוף השנה, כשכבר היה אפשר להעריך בוודאות רבה מהו שיעור האיסוף בפועל, ושיעורי האיסוף החדשים שנקבעו לשנים 2005 ו-2006 היו דומים לשיעורי האיסוף שהשיג התאגיד בפועל. עקב ההפחתות פחת הקנס שהיה על התאגיד לשלם בשנים 2002, 2004 ו-2005 בשל אי-עמידה ביעד האיסוף, ובשנים 2003 ו-2006 לא הוטל עליו קנס כלל. יצוין שהפחתות חוזרות ונשנות של שיעורי האיסוף יש בהן כדי לאותת לתאגיד שיעדי האיסוף שנקבעו בחוק אינם בבחינת חובה, וניתן לשנותם בדיעבד. להלן בלוח שיעורי האיסוף לשנים 2002-2006 שנקבעו בחוק הפיקדון, שיעורי האיסוף המופחתים לאותן שנים ושיעורי האיסוף בפועל.

השנה	יעדי האיסוף		כמות המכלים שנאספו (באלפים)	כמות המכלים שנמכרו (באלפים)	שיעור האיסוף בפועל
	השיעור המקורי	השיעור המופחת			
2002	60%	50%	185,429	525,141	35.3%
2003	70%	60%	328,061	530,322	61.9%
2004	80%	62%	302,472	547,354	55.3%
2005	85%	62%	338,183	552,620	61.2%
2006	85%	65%	376,840	574,620	65.6%

הפחתת שיעור האיסוף שנקבע כיעד בחוק הפיקדון יש בה כדי לפגוע בהשגת מטרות החוק, הן משום ששיעור מכלי המשקה הנאספים קטן מהנדרש, והן משום שהיא גורמת להפחתת סכום הקנס שעל התאגיד לשלם למשרד בשל אי-עמידה ביעד האיסוף - סכום שאמור לשמש לביצוע מטרות החוק.

2. הפחתת יעדי האיסוף שנקבעו בחוק פוגעת גם בעיקרון המונח ביסוד החוק - עקרון "המזהם משלם". היצרנים והיבואנים - הן המקבלים שירות מהתאגיד והן מי שאינם מקבלים ממנו שירות - אינם נושאים בעלויות של איסוף המכלים; חובתם בעניין זה מתמצית בגביית דמי הפיקדון והשבתם למי שמחזיר להם מכלים ריקים או העברתם לתאגיד המיחזור או לקרן לשמירת הניקיון שמנהל המשרד בהתאם לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. התאגיד אחראי לתפעול מערך האיסוף, ובעלויות הכרוכות בכך נושאים הצרכנים, המשלמים את דמי הפיקדון, והמשווקים - רשתות

השיווק והקמעונאים - הנדרשים להקצות כוח אדם ומקומות אחסון למכלים¹². בשנת 2004 אמד מכון מחקר¹³ ב-75 מיליון ש"ח את העלות השנתית הכוללת המוטלת על הצרכנים (בכלל זה עלויות התאגיד)¹⁴, ובכ-13 מיליון ש"ח את העלות השנתית הכוללת המוטלת על רשתות השיווק.

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית דין להגבלים עסקיים התיר, בתנאים מסוימים, בשנים 2001 ו-2005 את פעילותו של תאגיד המיחזור¹⁵ וקבע, בין היתר, כדלקמן: "על פי בחירת תאגיד המיחזור ייקבע גובה דמי הטיפול שיגבו מהחברים בתאגיד המיחזור וממקבלי השירותים מהתאגיד, על ידי מומחה חיצוני אחד או על ידי שני מומחים חיצוניים, שאינם קשורים במי מהחברים בתאגיד המיחזור או בבעל עניין באחד או ביותר מהם או שיש להם זיקה למי מהם".

המשרד לא עמד על כך שהתנאי האמור ימומש. אילו מומשה האפשרות לגבות דמי טיפול מהיצרנים והיבואנים של מכלי המשקה, גם הם היו נושאים בעלויות הטיפול בנוזק הנגרם לסביבה מהמכלים.

יוצא אפוא שדווקא היצרנים והיבואנים, האחראים לשיווקם של מאות מיליוני מכלי משקה בשנה וראוי היה שישתתפו בהוצאות הכרוכות באיסופם, אינם נדרשים להשתתף בהוצאות אלה, ועיקר הנטל מוטל על המשווקים והצרכנים. אישור המשרד להפחית את יעדי האיסוף משמעותו, בין היתר, העברת חלק נוסף מהנטל של ניקיון הסביבה לציבור הצרכנים.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2007 כי בדיקה שעשה בשנת 2003 הראתה כי נקודת האיזון של התאגיד¹⁶ היא איסוף מכלים בשיעור של כ-65%, וכי לבדיקה נוספת שעשה בשנת 2007 (לאחר מועד סיום הביקורת) הייתה תוצאה דומה. גם התאגיד מסר בתשובתו מאוקטובר 2007 שנקודת האיזון שלו היא איסוף בשיעור של 65%, ואין לו יכולת כלכלית לאסוף מכלים בשיעור גדול מזה. התאגיד הוסיף שנקודת האיזון מושפעת גם מהחובה לשלם מע"מ שהטילו עליו שלטונות המס, מקשיים שהערימו בתי עסק על מי שביקשו להשיב להם מכלים ריקים - שחייבו אותו לשלם לחברות פרטיות עבור איסוף המכלים, ומפיוזר של כ-10% מהמכלים במקומות מרוחקים שאין לו אפשרות כלכלית לאספם מהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיקוליו העסקיים של התאגיד אינם מענייניו של המשרד להגנת הסביבה: חוק הפיקדון קובע לתאגיד יעדים לאיסוף המכלים, והיה על המשרד לעמוד על מילויים. לפני קבלת החלטה על סטייה מכללים יש לבדוק בעבודת מטה אם הסטייה נחוצה, ובדיקה כזאת נדרשת בייחוד אם הסטייה עלולה לפגוע ברווחת הציבור¹⁷. לפיכך היה על המשרד להיענות לבקשות התאגיד להפחית יעדי האיסוף שנקבעו בחוק הפיקדון רק לאחר שבדק לעומק את העניין ונוכח שהיו אירועים שאינם תלויים בתאגיד שמנעו ממנו לעמוד בשיעורים אלה. אולם, הביקורת העלתה כי המשרד לא עשה בדיקה כאמור.

12 המשווקים גם נדרשים לגבות את דמי הפיקדון מהצרכנים.

13 מכון ירושלים לחקר ישראל.

14 בשנים 2001-2007 אסף התאגיד לכל היותר 65% מהמכלים ששווקו. דמי הפיקדון שנשארים בידיו - שהם כספי הצרכנים - משמשים לניקיון רשות הרבים.

15 בנובמבר 2001 התיר בית דין, לבקשתם של התאגיד ובעליו, את פעילותו של התאגיד. ההיתר ניתן לשלוש שנים ובכפוף לתנאים שהמליץ עליהם הממונה על ההגבלים העסקיים, והוארך עד 31.8.08 (ראו ה"ע 508/04 תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ ואח' נ' ריבוע כחול-ישראל בע"מ ואח', דינים מחוזי, כרך לה [6], 348).

16 שיעור איסוף שבו העלויות הכרוכות באיסוף שוות להכנסות ממנו.

17 יצוין כי העמותה "אדם, טבע ודין" הגישה במרס 2007 עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד השר להגנת הסביבה וועדת הכלכלה של הכנסת, ובה קבלה על תהליך אישורו של השינוי ביעד האיסוף לשנת 2006 שאושר בוועדת הכלכלה בדצמבר אותה שנה (בג"ץ 07/908).

ראוי לציין כי שיעורי האיסוף המופחתים שאישר המשרד בשנים 2002-2005 היו נמוכים מ-65% - יעד האיסוף שהוא עצמו הכיר בו כנקודת האיזון של התאגיד. עוד יצוין כי מימוש האפשרות לגבות דמי טיפול מהיצרנים והיבואנים היה מעמיד אמצעים כספיים נוספים לרשות התאגיד ומאפשר להעלות את נקודת האיזון שלו. לפיכך ראוי היה שקודם להפחתתם של שיעורי האיסוף ישתמש המשרד להגנת הסביבה באפשרות זו ויעמוד על כך שהתאגיד יפנה אל הגופים שהוא מספק להם שירות ויבקש מהם דמי טיפול.

תשלום כפל פיקדון

1. כאמור, לפי חוק הפיקדון, על תאגיד המיחזור לשלם לקרן לשמירת הניקיון כפל פיקדון בעד כל מכל משקה שלא אסף.

חישוב שעשה משרד מבקר המדינה העלה כי אילו הקפיד המשרד להגנת הסביבה שהתאגיד יעמוד ביעד האיסוף שנקבע בכל שנה, היה על המשרד להשית על התאגיד בשנים 2002-2006 קנס בסכום כולל של כ-275 מיליון ש"ח. עקב ההפחתות בשיעורי האיסוף הוקטן כפל הפיקדון בכ-216.5 מיליון ש"ח, וזהו למעשה שווי ההטבה שניתנה לתאגיד עקב הסכמת המשרד להפחית את שיעורי האיסוף.

2. תאגיד המיחזור החל לפעול באוקטובר 2001. יעד האיסוף שנקבע לאותה שנה היה 50%. לפי נתוני המשרד אסף התאגיד כ-2.03% מהמכלים שנמכרו בחודשים נובמבר-דצמבר 2001. לפיכך היה עליו לשלם למשרד בעד המכלים שלא נאספו בפרק זמן זה כפל פיקדון בסכום של כ-16.9 מיליון ש"ח. המשרד סבור שיש לפטור את התאגיד מתשלום כפל הפיקדון, משום שבפרק הזמן הנדון הוא רק החל בהתארגנות לאיסוף מכלי המשקה, ואילו משרד האוצר גורס שעל התאגיד לשלם.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2007 - כחמש שנים וחצי מסוף שנת 2001 - טרם יושבה המחלוקת בין שני המשרדים האמורים, וטרם נגבה הסכום האמור או חלק ממנו. ראוי כי משרדים אלה יבואו בדברים כדי להביא לסיומה של המחלוקת.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי בכוונתו לפעול מיד לבחינת הנושא עם המשרד להגנת הסביבה על מנת להביא לסיום המחלוקת ביניהם בהקדם האפשרי.

3. בשנים 2003-2006 שילם התאגיד לקרן לשמירת הניקיון כ-53.35 מיליון ש"ח (בכלל זה ריבית בעד פריסת התשלומים) בגין כפל פיקדון עבור השנים 2002, 2004 ו-2005. חישוב שעשה משרד מבקר המדינה העלה שהסכום האמור נמוך בכ-9.14 מיליון ש"ח מהסכום שעולה מחישוב המתבסס על מספר המכלים שהיה על התאגיד לאסוף ולא נאספו.

תאגיד המיחזור הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי על דמי הפיקדון הוטל מע"מ, ולכן עליו לשלם מע"מ על הכספים שנותרו בידי מדמי הפיקדון שהעבירו לו היצרנים והיבואנים ולא הושבו לצרכנים; לפיכך "סכום הפיקדון הממשי" הוא סכום הפיקדון בניכוי המע"מ (דהיינו 21.46 אגורות

למכל, אם שיעור המע"מ הוא 16.5%, ולא 25 אגורות). התאגיד הסביר כי שילם את כפל הפיקדון לפי "סכום הפיקדון הממשי" (42.92 אגורות למכל שלא נאסף, ולא 50 אגורות).

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד להגנת הסביבה לבדוק כבר לפני שנים את הסוגיה המשפטית שהעלה התאגיד. אולם הביקורת העלתה כי רק ביוני 2006 - לאחר שהתאגיד כבר שילם כפל פיקדון בעד השנים 2002, 2004 ו-2005, החל המשרד בבדיקת העניין. במועד סיום הביקורת טרם הושלמה הבדיקה. על המשרד להגנת הסביבה למצות את הזכויות שמקנה לו החוק ולדרוש מהתאגיד לשלם לו את כל הסכומים שהוא זכאי להם על פי דין.

שיווק מכלים לא מסומנים

לפי חוק הפיקדון, אסור ליצרן או יבואן לשווק מכלי משקה שאינם מסומנים, דהיינו שלא רשומות עליהם המילים "חייב בפיקדון" ולדין סכום הפיקדון. ואולם הוא יהיה פטור מהחובה לסמן את המכלים, אם שילם לקרן לשמירת הניקיון סכום שהוא פי שישה מסכום הפיקדון שהיה עליו לגבות בעד כל מכלי המשקה שייצר או ייבא, אילו סומנו לפי הוראות החוק, ומסר למשרד אישור על כך מאת הקרן.

אחד מסוגי המכלים שיש לסמן הוא בקבוקי בירה העשויים מזכוכית. הביקורת העלתה כי יצרנים ויבואנים של בקבוקים אלה, המוכרים למשרד, אינם מסמנים את הבקבוקים; וכי המשרד לא הפעיל את סמכותו לחייב אותם לפעול לפי חוק הפיקדון - הוא לא דרש מהם לסמן את הבקבוקים, וגם לא עמד על כך שישלמו לקרן לשמירת הניקיון פי שישה מדמי הפיקדון. כך ויתר המשרד על הכנסות שהוא היה אמור לקבל לפי החוק, העשויות להסתכם במיליוני שקלים.

מעורבות הציבור בהשבת מכלי משקה ריקים

כאמור, אחת ממטרות חוק הפיקדון הייתה להניע את הציבור ליטול חלק פעיל בתהליך ההשבה של מכלי משקה, ובכך להגביר את מעורבותו בשמירה על איכות הסביבה. אחד התנאים ההכרחיים להשגת מטרה זו הוא זמינות של מקומות להחזרת המכלים.

כבר בדצמבר 2002, במבצע ארצי של המשרד לאכיפת חוק הפיקדון, העלה המשרד שהיו קשיים ניכרים ליישם את החוק באמצעות רשתות שיווק, בין היתר משום שלא היו במקומות השיווק די נקודות איסוף; משום שהרשתות סירבו לקבל מהצרכנים מכלי משקה ריקים ולהשיב להם את דמי הפיקדון או הקשו עליהם את החזרת המכלים; או משום שבחלק מהן לא היה מקום מספיק לאחסון מכלי המשקה שהוחזרו. עקב קשיים אלה נמנע הציבור מלהשיב את המכלים הריקים, ותהליך ההשבה לא הגיע לכלל מיצוי.

יוער כי בבדיקה שעשה בשנת 2004 מכון ירושלים לחקר ישראל על פי הזמנת המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר נאמר שלציבור מעורבות מעטה בהשבת מכלי המשקה הריקים, ואת רוב

המכלים משיבים אספנים¹⁸; וכי אחת הסיבות לכך היא שהחזרת המכלים כרוכה בחוסר נוחות ובקשיים: בסניפים רבים של רשתות השיווק ובחנויות רבות אחרות שאפשר להציב בהן מכונות להחזרת מכלי משקה אין מכונות כאלה, המכונות הקיימות אטיות, ותהליך ההחזרה והזיכוי מסורבל¹⁹. בבדיקה צוין שבשנים 2002 ו-2003 אסף הציבור הרחב (באופן ידני, באמצעות מכונות ובאמצעות רשתות שיווק) כ-25%-30% בלבד מכלל מכלי המשקה שנאספו.

מכאן שהשתתפות הציבור הרחב בהחזרת המכלים הריקים מועטה. בנסיבות אלה מוחמצת אחת המטרות החשובות של חוק הפיקדון - שיתוף הציבור בהגנה על הסביבה: זאת מאחר שהציבור הרחב, שעל פי החוק אמור להיות הגורם המרכזי בהחזרת מכלי המשקה ולקבל תמורתם את דמי הפיקדון, מחזיר רק חלק קטן מהמכלים.

המשרד להגנת הסביבה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי תיקון לחוק נמצא בהליכי חקיקה (ראו להלן) וכי החלת החוק גם על מכלי המשקה הגדולים והטלת האחריות לעמידה ביעדי האיסוף על היצרנים והיבואנים - שהן עיקר התיקון לחוק - יביאו להגברת התחרות על איסוף מכלי המשקה ועמה לשיפור השירות הניתן לציבור המבקש להחזיר מכלי משקה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד להגנת הסביבה על שלא פעל די להסרת הקשיים שניצבו לפני מי שביקשו להשיב מכלים ריקים, וציין שכבר לפני שנים היה עליו לפעול להגברת המעורבות של הציבור בהחזרת המכלים.

פעולות לשינוי חוק הפיקדון

1. תאגיד המיחזור אמור להיות אמצעי לביצוע חוק הפיקדון; ואולם בפועל הוא בעל מעמד מונופוליסטי וביצועו של החוק מותנה במידה רבה בקיומו. זאת ועוד, עמידה ביעדי האיסוף שנקבעו בחוק הפיקדון לאו דווקא כדאית לתאגיד המיחזור. על כך עמד בשנת 2001 גם בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית דין להגבלים עסקיים²⁰. בית המשפט ציין כי "נוצר 'פרדוקס' בהסדר אותו מתווה חוק הפיקדון. מאחר ומקור המימון העיקרי של תאגיד האיסוף הוא הפרשי דמי הפיקדון בין הסכום שנגבה ובין הסכום שמוחזר לצרכנים, הרי ככל ששיעור האיסוף גבוה יותר, כן קטנים המשאבים הכספיים העומדים לרשות התאגיד. בה בעת, ההוצאות המשתנות של תאגיד האיסוף, אשר סכומן פרופורציוני לכמות הנאספת, תגדלנה ככל שהתאגיד יאסוף יותר מכלים. עולה, אפוא, כי בעוד שמטרת חוק הפיקדון והאינטרס הציבורי היא להגדיל את כמות מכלי המשקה הריקים אשר נאספת ומועברת למיחזור, הרי שחוק הפיקדון יוצר מעין 'מחסום מימוני' לפעולת תאגיד האיסוף, ומאפשר פעולה מאוזנת בהיקף איסוף של עד 65%. לא על בית הדין המלאכה לפתור פרדוקס זה, אולם אין הוא בן חורין להתעלם ממנו".

2. בשל הבעיות ביישום חוק הפיקדון החל המשרד כבר בשנת 2002 בפעולה לתיקון החוק: האחראים לנושא קיימו דיונים פנימיים ואיתרו סוגיות שפתרוןן חייב שינוי חקיקתי. בנובמבר 2004

18 אנשים האוספים מכלים ריקים כדי לקבל תמורתם את דמי הפיקדון.

19 בעניין זה ראו גם: מיחזור מכלי משקה בישראל - המצב החוקי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (אפריל 2007), עמ' 2.

20 ראו הערה 15.

הקים חבר הכנסת אילן שלגי, ששימש ממלא מקום השר, צוות משרדי לניסוח הצעה לתיקון החוק, ובאפריל 2005 שלח המשרד לגורמים שונים תזכיר בעניין זה. בספטמבר 2006 גיבשה הלשכה המשפטית של המשרד את הנוסח הסופי של הצעת המשרד לשינוי החוק, ובאוקטובר אותה שנה אישרה הממשלה את ההצעה. במאסר 2007 - כחמש שנים לאחר שהמשרד עמד על הצורך בתיקון החוק - אושרה הצעת החוק בכנסת בקריאה ראשונה. עד סוף ינואר 2008 לא הובאה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.

הצעת החוק כללה שני תיקונים שנגעו לסוגיות מרכזיות: האחד, להטיל את האחריות הישירה לאיסוף מכלי המשקה על היצרנים והיבואנים תוך קביעת יעדים כמותיים לאיסוף, ובכך להחיל גם עליהם את עקרון "המזהם משלם" ולצרפם לגורמים האחרים הנושאים בנטל ההוצאות על שמירת ניקיון הסביבה²¹; והאחר, להרחיב את תחולתו של חוק הפיקדון גם על מכלי משקה שנפחם 1,500 סמ"ק עד 5 ליטר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהתגלו בהפעלת חוק הפיקדון, ונוכח העובדה כי בפועל הציבור הוא הנושא בחלק ניכר מהנטל של הפעלת החוק, על המשרד להגנת הסביבה לבחון היטב את סוגיית הרחבת החוק גם למכלי משקה גדולים, ולוודא כי הדבר לא יטיל על הציבור נטל נוסף בלי לתת פתרון ראוי לאיסוף מכלי המשקה.

3. כאמור, יעדי האיסוף נקבעו בחקיקה ראשית, וניתנה אפשרות לשנותם בתקנות. לפיכך, ונוכח המרכזיות והחשיבות שיש לקביעת יעדי האיסוף בכל הנוגע להגשמת תכלית החקיקה, יש להבטיח כי שינוי היעדים בתקנות ייעשה בזהירות, לאחר עבודת מטה מסודרת ומעמיקה. יצוין שבהצעה לשינוי החוק שעברה בכנסת בקריאה ראשונה הוצע לבטל את סמכותו של השר להתקין תקנות הנוגעות לפעולותיו של תאגיד המיחזור, לרבות שינוי השיעורים של יעדי האיסוף הקבועים בחוק.

הקדמה לשימירת הניקיון

כאמור, הקדמה לשימירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד והיא הוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. מטרת הקדמה, בין השאר, לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה; בכלל זה שמירה על הניקיון, מניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, מיחזור, מניעת מפגעים והגנה על הסביבה החופית. לקדמה הכנסות שמקורן בחוק הפיקדון²². לפי החוק, כספים אלה יתנהלו בחשבון נפרד וישמשו לעידוד המיחזור של מכלי משקה, לכל מטרה אחרת שתקדם את ביצועו של החוק או את אכיפתו וכן למטרות הקדמה, הכול כפי שיקבע השר, בהמלצת הקדמה, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. כספי הקדמה שמקורם בחוק הפיקדון הם למעשה כספים ששילם הציבור ואמורים לשמש להשגת מטרות החוק.

21 דהיינו היצרנים והיבואנים יאספו בעצמם מכלי משקה ריקים - לאו דווקא מכלים שהם מכרו - ואם לא יעמדו ביעדים, יוטלו עליהם קנסות. היצרנים והיבואנים יוכלו להשתמש לצורך זה בשירותיהם של גורמים אחרים, כגון תאגידי איסוף, אולם האחריות לאיסוף תישאר בידיהם.

22 הכנסות הקדמה מכוח חוק הפיקדון באות מהמקורות האלה: (א) דמי הפיקדון שמעבירים לה היצרנים והיבואנים שאינם מקבלים שירות מהתאגיד; (ב) קנסות שמוטלים על יצרנים ויבואנים אלה בגין אי-דיווח למשרד במועד על היקף מכירותיהם; (ג) תשלומי כפל פיקדון המוטלים על התאגיד בגין אי-עמידה ביעדי האיסוף; (ד) קנסות שמוטלים על יצרנים ויבואנים בגין אי-סימונם של מכלי המשקה בתווית "חייב בפיקדון" הכוללת את סכום הפיקדון; (ה) קנסות המוטלים על בתי עסק בגין סירוב לקבל מכלים ריקים.

אישור התקציב לפעולות הממומנות מכספים ששולמו על פי חוק הפיקדון

בכל שנה דנה הנהלת הקרן לשמירת הניקיון בשימוש בכספיה שמקורם בחוק הפיקדון ומאשרת את התקציב לאותה שנה. התקציב מיועד לפעולות האלה: חינוך בבתי ספר, פרסום והסברה, טיפול משפטי, סיוע לרשויות מקומיות באיסוף מכלי משקה, תמיכה באיסוף מכלים שהחוק אינו חל עליהם, שירותי פיקוח בנמלים, ביקורת ומחשוב.

אם תקציב לביצוע פעולות אינו מאושר במועד, עלולה להיווצר אי-ודאות אצל הגורמים שאמורים לבצע אותן, וביצוען עלול להיפגע. לפיכך ראוי כי התקציב יאושר קודם לתחילתו של פרק הזמן שהוא מיועד לו או קודם לתחילת ביצוען של הפעולות שהוא אמור לממן.

הביקורת העלתה שהנהלת הקרן לשמירת הניקיון מאשרת רק במהלך השנה את הצעת התקציב השנתי של הקרן המיועד לפעולותיה בענייני חוק הפיקדון. לפיכך גם הגשתה של הצעת התקציב לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת נעשית באיחור. לדוגמה, רק במרס 2004 אישרה הנהלת הקרן הצעת תקציב לאותה שנה, וועדת הכלכלה אישרה את התקציב ב-1.9.04, כלומר לאחר שכבר עברו שני שלישים מאותה שנה.

בשנת 2005 ביקש המשרד את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת לתקציב הקרן לאותה שנה רק באמצע יולי, והוועדה אישרה את הבקשה באמצע אוגוסט; הצעת התקציב לשנת 2006 לא הובאה כלל לאישורה של ועדת הכלכלה; ואת הצעת התקציב לשנת 2007 הגיש המשרד לאישור הוועדה רק במרס אותה שנה, וועדת הכלכלה אישרה את התקציב באמצע יוני אותה שנה.

המשרד להגנת הסביבה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המנגנון שנקבע בחוק הפיקדון לאישור תקציב הפיקדון בקרן לשמירת הניקיון הוא מסורבל ויוצא דופן משום שהוא מתנה את אישור תקצובן של פעולות משרד ממשלתי באישור ועדה של הכנסת, וכי העיכובים באישור תקציב הקרן נבעו מדרך פעולתה של ועדת הכלכלה של הכנסת.

תשובה זו אינה מתיישבת עם ממצאי הביקורת שהובאו לעיל, ולפיהם המשרד הביא את תקציבי הקרן באיחור לאישורה של ועדת הכלכלה. אשר למנגנון שנקבע בחוק הפיקדון בנוגע לאישור התקציב, אם סבר המשרד להגנת הסביבה שהמנגנון אינו יעיל היה עליו לפעול לשינויו.

השימוש בכספי הקרן

1. גוף ציבורי שבידו אמצעים כספיים אמור להשתמש בהם לביצוע תפקידו ולהשגת יעדיו, ואין זה רצוי שישמור בידו יתרות כספיות ללא שימוש וללא תכניות לניצולן. הביקורת העלתה כי תקציבי ההוצאה השנתיים שאישרה הנהלת הקרן היו קטנים לעומת הכספים שהיו צפויים לעמוד לרשות הקרן; וכי בכל שנה אישרה הנהלת הקרן רזרבה תקציבית. להלן בלוח פירוט הכספים שהיו צפויים לעמוד לרשות הקרן בשנים 2005-2007, וכן תקציבי ההוצאה והרזרבה שאישרה הנהלת הקרן לאותן שנים:

השנה	ההכנסה הצפויה (במיליוני ש"ח)	תקציב ההוצאה (במיליוני ש"ח)	הרזרבה	
			השיעור מההכנסה הצפויה	הסכום (במיליוני ש"ח)
2005	60.35	21.5	64.4%	38.85
2006	50.15	19.6	60.9%	30.55
2007	69.27	30.8	55.5%	38.47

הביקורת העלתה כי בשנים שהיה לקרן תקציב מאושר לא יזמה הנהלת הקרן שימוש בכספי הרזרבה או בחלק מהם לעשיית פעולות הקשורות לניקיון רשות הרבים ולמטרות הכלליות שלה.

המשרד הסביר בתשובתו כי הרזרבה התקציבית נשמרת לשנים הבאות בשל צפי כי ההכנסות יקטנו בעתיד; וכי היא נועדה לשמש להוצאות הקשורות ליישום התיקון לחוק הפיקדון, לפעולות חינוך והסברה ועוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר המשרד להגנת הסביבה שהוא יזדקק לכספים כדי ליישם את התיקון לחוק הפיקדון, היה עליו לאמוד את הסכום שיידרש לו ולהציג את האומדן לכנסת בעת הגשת ההצעה לתיקון החוק. כדי לתקצב כיאות את הפעולות ליישום התיקון לחוק, על המשרד לקבוע מסגרת תקציבית לכל אחת מהן. נוכח הקשיים בהפעלת החוק ובהשגת היעדים שנקבעו בו היה על המשרד לבחון את הצורך בהוצאת כספים מהרזרבה דווקא בשנותיו הראשונות של החוק.

2. בשנת 2005 הסתכמו הכנסות הקרן מיישום חוק הפיקדון בכ-54.56 מיליון ש"ח, ובשנת 2006 - בכ-17.34 מיליון ש"ח (כמצוין בלוח לעיל, הקרן צפתה שהכנסותיה באותן שנים יהיו 60.35 מיליון ש"ח ו-50.15 מיליון ש"ח, בהתאמה). בסוף שנת 2005 הסתכמה יתרת הכספים בקרן בכ-50.1 מיליון ש"ח, ובסוף 2006 - בכ-67.15 מיליון ש"ח. כאמור, הצעת התקציב לשנת 2006 לא הובאה כלל לאישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. משום כך נמנע מהקרן להוציא סכומים נוספים אף להגשמה של מטרות החוק.

הביקורת העלתה כי מתקציב הקרן לשנת 2005 הוציא המשרד עבור פעולות להגשמת מטרות החוק רק כ-1.3 מיליון ש"ח (כ-6% מתקציב הפעולות שהוגדרו). מכאן שפעולות מתקצבות לא בוצעו כלל באותה שנה או בוצעו באופן חלקי בלבד.

בקרן הצטברה רזרבה כספית גדולה שהיה ניתן לנצל לביצוע פעולות שנקבעו בחוק הפיקדון. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד למה תשמש הרזרבה ומתי ישתמש בה. האמור מלמד שכספי ציבור שנועדו להגברת פעולות הקשורות להגנת הסביבה לא שימשו למטרה זו, ושהמשרד לא פעל כדרוש ליישום החוק, אף שבפועל יעדי החוק לא הושגו במלואם.



על המשרד להגנת הסביבה לפעול לשיפור התנאים להשבת מכלי משקה ריקים כדי להקל על הציבור את השבת המכלים. כמו כן עליו לנהוג על פי עקרון "המזהם משלם" גם כלפי היבואנים והיצרנים של מכלי המשקה ולחייב גם אותם לשאת בעלויות הכרוכות בטיפול בנזק שהם גורמים לסביבה. הואיל והמשרד הגיע לידי מסקנה שיש צורך לתקן את חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, בנוגע לכמה סוגיות חשובות ואף החל בהליך לתיקון החוק, ראוי שהוא יפעל במלוא המרץ להשלמת ההליך.

