



08/07/2020

הנדון: ייעול הליכי הרגולציה במשרד להגנת הסביבה - התייחסות איגוד ערים מפרץ חיפה להגנת הסביבה

סימוכין: מסמך שכותרתו "ייעול הליכי הרגולציה במשרד להגנת הסביבה" הפורסם במסגרת התוכנית הכלכלית לתקציב המדינה

בהתייחס למסמך שבסימוכין, ובהמשך לבקשתכם לקבל את הערות הציבור ביחס לשינויים המתוכננים בתוכנית הכלכלית לתקציב המדינה, מבקש האיגוד להביא את התייחסותו כדלקמן:

1. בפתח הדברים יציין האיגוד כי הוא תומך ומעודד כל שיח סביבתי שמטרתו לשפר ולייעל הליכי אסדרה רגולטוריים שנועדו לאזן בין מגוון אינטרסים חשובים כדוגמת שגשוג כלכלי, יעילות מערכתית לצד שמירה על בריאות הציבור ומשאבי הטבע. אלא שרפורמות מקיפות, כפי שמוצגות בתיקונים המבוקשים בחוק ההסדרים, מתאימות יותר להליכי חקיקה סדורים ומקיפים, ולא לתיקונים הנעשים טלאי על טלאי, ללא הליכי היועצות עם האיגודים הסביבתיים וללא הליכי שיתוף ציבור מתאימים.

2. המסמך המפורסם באתר משרד האוצר, הכולל התייחסות לשורה ארוכה של חקוקים, טומן בחובו השלכות סביבתיות ובריאותיות משמעותיות ביותר, במסווה של מה שאתם מכנים כ"התייעלות בירוקרטית ורגולטורית". ההתייחסות שלכם לרגולציה סביבתית כ"בירוקרטיה מיותרת" חוטאת לאמת. רגולציה אינה בירוקרטיה. הפרשנות הנכונה של המונח "רגולציה" היא "אסדרה של פעילויות שונות במדינה באמצעות סד כללים, חוקים ותקנות לצורך יישום של מדיניות מדינית, חברתית, ציבורית, כלכלית וסביבתית ולצידה המנגנון הבירוקרטי הנלווה ליישומה".

3. האיגוד תומך ברצון הממשלה לקדם ולסייע לתעשייה בישראל, אולם אין לעשות זאת מתוך שיקולים כלכליים גרידא ולהזניח את בריאות האדם וסביבתו הרחק מאחור. דווקא במשבר הבריאותי הקשה שמדינת ישראל מצויה בו כיום (יחד עם העולם כולו), ניכר הצורך לחזק את מערכות הבריאות, שכן במדינה בה לא מתאפשרת סביבה בריאה לאדם לא תוכל לעולם לשגשג תעשייה מוצלחת.

4. כך, ולגופו של המסמך שבסימוכין:

5. שינוי ביחס לתוקף ההיתרים הניתנים: יצירת ה"אחידות" בתקופות ההיתרים השונות הוא נכון ובהחלט מייעל את העבודה של כלל הגורמים, הן מקבלי ההיתר והן הגורמים הרגולטוריים. יחד עם זאת, מתן תוקף של 10 שנים מראש, מכוח החוקים הסביבתיים אינו מידתי ואינו נכון. מדובר בתקופה ארוכה מידי שאינה מתאימה לקצב השינויים הטכנולוגיים והסביבתיים המתרחשים בעולם. מתן היתר לתקופה כה ממושכת ומראש, תפגע ביכולת האכיפה של המשרד להגנת הסביבה והאיגודים הסביבתיים ותאיין את המוטיבציה של מקבלי ההיתר להתעדכן בטכניקות מיטביות לצמצום הזיהומים הסביבתיים (BAT). לדעת האיגוד אין לייטן היתרים אשר תוקפם עולה על 5 שנים. אין לאפשר מצב בו היתרים מוארכים "אוטומטית". המדינה צריכה לעמוד במועדים שקבעה לעצמה ולהיערך במתן היתרים חדשים עובר לפקיעת ההיתרים הקיימים מתוקפם.

ביחס להיתרי הזרמה - למיטב ידיעת האיגוד הוועדה למתן היתרי הזרמה הינה וועדה בין-משרדית בה חברים נציגים ממשרדים ממשלתיים רבים (בריאות, תיירות, סביבה ונוספים) ונציגי ציבור בעלי עניין. וועדה בין-משרדית שכזו, שאינה תלויה בדבר, היא מודל נכון ומיטיב עם הסביבה, הבא לאזן בין האסכולות השונות לפתרון מיטיב אחד-שמירת היס לדורות הבאים. ראוי לשקול מודל בין-משרדי שכזה גם ביחס לתחומים אחרים.

6. **איזון בין היבטים סביבתיים להיבטים כלכליים:** בהצעתכם מושם דגש מוגבר להיבטים כלכליים של מקבלי ההיתר. אלא שיש לזכור שבחינה של כדאיות כלכלית נעשית גם כיום במסגרת עבודתו השוטפת של המשרד להגנת הסביבה שהרי ככל שמדובר בהתייעצות עם משרדי הממשלה ובעלי העניין הרלוונטיים בעת גיבוש ניירות מדיניות, חקיקה או רגולציה, הרי שהמשרד להגנת הסביבה, כמו שאר משרדי הממשלה מחויב לבצע את האיזון כבר כיום. תהליך זה משתקף בחקיקה וברגולציה הסביבתית הקיימת ומקבל ביטוי לדוגמה במסמכי ה-RIA המפורסמים.

אולם לאחר הליכי האסדרה הללו, השיקולים אותם מתווה הרגולטור למי שמיישם את הרגולציה בפועל, חייבים להיות **שיקולים סביבתיים בלבד**. כל התנהלות אחרת, תהא חסרת אחריות לציבור הרחב. חקיקה שתחייב את הרגולטור הסביבתי ליישם את החלטותיו על בסיס שיקולים כלכליים גרידא, תוביל בסופו של דבר להפקרת בריאותו ואיכות חייו של הציבור. יתרה על כן, ישנה חשיבות מכרעת כי את מכלול השלכות הסביבתיות ואת ההיבטים הכלכליים הנלווים אליהם - בים, ביבשה ובאוויר - יתכלל המשרד האמון על שמירת איכות הסביבה, קרי המשרד להגנת הסביבה בלבד תוך התחשבות גם בהיבט הבריאותי האפידימיולוגי (ס' 1.1 עמ' 151).

7. **שינוי נהלים ותקנות לאורך חיי תוקפו ההיתר(ס' 1.1 עמ' 151):** חשוב להבין שבכל הקשור לאיכות הסביבה, מדובר לרב ב"אירוע מתגלגל". השפעות סביבתיות נלמדות לאורך חודשים ושנים, ולפיכך קיימות לרגולטור ולרשויות הרישוי סמכויות לעדכון נהלים, שינוי היתרים והוספת תנאים בהתאם לצורך ובהתאם לחוות דעת מקצועיות. אין לשלול מהגופים הרגולטוריים את האפשרות לעדכן תקנות ב"זמן אמת" ובטח שאין להתנות את האפשרות להתקנת תקנות שנועדו לשמור על הסביבה ובריאות האנשים, בהיתכנות בפגיעתו הכלכלית האפשרית של בעל ההיתר. שינוי בנהלים ו/או בתקנות אינו עניין של מה בכך. מדובר במלאכת מחשבת של אנשי מקצוע, היוועצויות עם הנוגעים בדבר ובחינת הטכנולוגיות המיטביות הקיימות. ברגע ששונה נוהל או תקנה הוא צריך לחול **לאחור** ולגבי כלל בעלי ההיתרים הרלוונטיים שכן הוא עודכן לא בכדי. אחרת נוצר מצב בלתי מתקבל על הדעת שבו למרות שקיימות טכנולוגיות המשפרות את איכות הסביבה, לא יהיה ניתן ליישמן עד לתום תקופת חיי ההיתר. יתרה מכך, מצב בו בעלי היתרים שונים פועלים לפי נהלים ותקנות שונים תסכל את היכולת של הרגולטורים השונים ובכלל זה האיגודים לפקח על עבודתם. אגב, כבר כיום בהיתרים נרשם כי הנהלים החלים על מקבל ההיתר הינם הנהלים המפורסמים אותה עת על **עדכוניהם** לאורך השנים.

כמו כן, אין לאפשר מסלול עוקף משרד להגנת הסביבה אם עמידה בתנאי החדש "יקרה" מידי עבור בעל העסק. שיקולים כלכליים נלקחים בחשבון כבר כיום ומהווים טיעון לגיטימי כאשר עלות יישומה של דרישה מסוימת עולה על עלות הנזק הסביבתי שהדרישה הזו נועדה למנוע. אך אין לקחת בחשבון לעניין זה את יכולותיו הכלכליות של בעל ההיתר. אם עלות הדרישה גדולה מהתועלת הסביבתית שבה, יש מקום לבטלה. אך אם התנאי נדרש כדי לשמור על הסביבה והתועלת בו רבה - אז יש לבצעו, והממשלה יכול לעודד את ביצועו בתקציבים או מענקים מתאימים.

מכל מקום אין להגביל את שיקול הדעת הרגולטורי של המשרד להגנת הסביבה ולהכפיפו לשיקול הדעת של הדרג הפוליטי.

8. **התניה של האפשרות לתקן תנאי היתר בהוכחת "פגיעה משמעותית לסביבה":** נקודת המוצא היא כי תיקון בהיתר נדרש לצורך שיפור איכות הסביבה הקיימת באזור ולמען בריאות הציבור. אין להפוך את הנטל ולחייב את הרגולטור להוכיח בדיעבד שמדובר היה בשינויים משמעותיים שהצריכו תיקונים בהיתר. היכולת לתקן היתר צריכה להיות שמורה למשרד להגנת הסביבה מעצם היותו רגולטור סביבתי. ניתן למצוא את האיזון הראוי בכך, שיקבעו פרמטרים מדידים בהם קיימת אפשרות לבצע תיקונים בהיתר כדוגמת חריגה מערכי פליטה ו/או חריגה מערכי סביבה, ולא להסתפק במונח מעורפל כמו "פגיעה משמעותית". יש לנתח "השלכות כלכליות" לא רק ב"כמה כסף יעלה לבעל ההיתר" אלא

גם בהשפעה הסביבתית שבאי יישום התיקון - תחלואה והטיפול בה, טיפול בזיהומי מים וקרקע וכד'.

9. הליכי ההשגה של בעל ההיתר: ניתן לאפשר לבעל ההיתר לבחור את הטכנולוגיה המיטבית מתוך כלל הטכנולוגיות המיטביות המוכרות על ידי המשרד להגנת הסביבה. נדמה כי בתיקון המבוקש על ידכם התהפכו היוצרות, בעל ההיתר הפך ל"רגולטור". יש לו אפשרויות רבות להשיג על החלטות המשרד ואף לבחור את הטכנולוגיה הרצויה לו. מתן הנחיות מקצועיות וקביעת תנאי ההיתר נתונים, בכל מדינה מתוקנת, לגורמים הרגולטוריים בלבד. באפשרות בעל ההיתר לפנות לבית המשפט להכריע ביחס לאי הסכמות אך אין לאפשר מסלול עוקף רגולטור ב"וועדות מייעצות" או "ממונים" המעוניינים בדבר. בנוסף, בהליך ההשגה חסרה התייחסות להליך שיתוף הציבור. טיטות ההיתר תועבר להכרעה לפני שניתנה לציבור האפשרות להגיב.

10. הפחתת עיצומים כספיים ב- 50% (ס' 1.2): הטלת עיצומים כספיים הם הכלי היעיל והמידי ביותר של הרגולטור לטיפול במפגעים סביבתיים. כל הפחתה בקנסות תפגע באפקטיביות ההרתעה ותהפוך את ה"זיהום" לכדאי כלכלית. מאידך, יש לתגבר את המחלקות המשפטיות של המשרד ואת יחידות הפיקוח בתקנים מתאימים לצורך הטלה יעילה של עיצומים כספיים.

11. מרחקי הפרדה ממחזיקי חומ"ס: לעניין מפרץ חיפה, בהתאם לתב"ע המאושרת היום, קיימת האפשרות להקים רצפטור ציבורי על גדר המפעל והמפעל יחויב לצמצם את מרחקי ההפרדה שלו, לעיתים באופן הפוגע ביצירת הודאות הכלכלית של המפעל. יש לקבוע הנחיות ברורות ביחס למרחקי הפרדה ובכלל זה לקבוע כי לא תאושר הקמת רצפטור ציבורי בקרבת מחזיק חומ"ס ללא בחינה מוקדמת של מרחקי הפרדה מתוך לגדר.

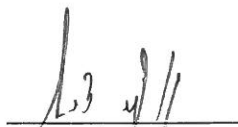
12. הליכי שיתוף ציבור עובר למתן היתרי רעלים: יש להוסיף הליכי שיתוף ציבור להליך מתן היתר רעלים, לכל הפחות לעסקים בדרגת A. בנוסף, יש לפרסם את היתרי הרעלים באתר המשרד להגנת הסביבה בדומה לפרסום היתרי הפליטה.

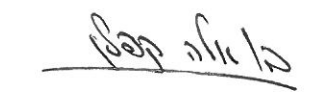
13. הגדלת מצבת כוח אדם: כרקע לכל רפורמה יש לשים את הדעת למצבת כוח האדם הקיימת במשרד. כל התייעלות דורשת קליטה של כוח אדם מספיק, מיומן ומקצועי. יש לפעול להגדלת התקנים הן במשרד להגנת הסביבה והן באיגודים הסביבתיים על מנת להוציא מן הכוח אל הפועל רפורמות מתקדמות בתחומים שונים. ניתן להאציל לאיגודים הסביבתיים חלק מסמכויות המשרד ובכך להנגיש את הליכי הרישוי וקבלת התנאים הסביבתיים של מבקשי ההיתר.

14. תקופת מעבר: המסמך שבסימוכין אינו כולל התייחסות לתקופת המעבר. במידה ותאושר הרפורמה, יש לקבוע כי ההיתרים הקיימים (היתר פליטה, היתר הפעלת עסק, היתר רעלים וכד') ימשיכו להתארך עד לפקיעתו של ההיתר בעל המועד המאוחר ביותר. זאת על מנת לאפשר הן לרגולטור, הן לאיגודים והן לבעלי ההיתר להיערך לשינויים ולייצר אחידות.

לסיכום, התעשייה ופיתוח הכלכלה באים לשרת את האדם ולא ההיפך. זו נקודת המוצא, וממנה יש לפעול. החלשת פיקוח סביבתי של המשרד להגנת הסביבה ו/או משרד הבריאות ו/או האיגודים הסביבתיים יביא לפגיעה עקיפה אך מובהקת בתעשייה עצמה. בהיעדר פיקוח-אף רשות לא תרצה את התעשייה בתחומה. תעשייה לא תוכל להתקיים מקום בו היא אינה סביבתית. מניעת תחלואה ויצירת איכות חיים הם מהאינטרסים החשובים במדינה מתוקנת, אל להם להתגמד אל מול אינטרסים כלכליים שונים. בנושאים הפוגעים באדם, בבריאותו ובסביבתו, אין להקל ראש, אין לגמד אותם אל מול טענה ל"יעילות כלכלית", שכן בהיעדרם, מכל מקום לא תיתכן חברה כלכלית בריאה.

למותר לציין, כי תפקידיהם של המשרד להגנת הסביבה והאיגודים הסביבתיים הם מרכזיים בקביעת רגולציות סביבתיות. המשרד להגנת הסביבה הוא הגוף האמון על קביעת מדיניות סביבתית ארצית ועל פיקוח ואכיפה של חוקי הסביבה השונים. לצידו, פועלים האיגודים הסביבתיים, אשר מהווים חלק מרכזי במערך הניטור והפיקוח של המפעלים העיקריים במשק. האיגודים מקיימים, מידי יום ביומו, אינטראקציה מרכזית ומתכללת בין התעשייה, האוכלוסייה, רשויות הרישוי והמשרד להגנת הסביבה. הרצון ליצירת וודאות אינה משמעותה "ריקון סמכויות" של משרדי ממשלה בתחומם והעברת מרכז הכוח לשיקולים כלכליים.


ד"ר עופר דרסלר
מנכ"ל האיגוד


שרית גולן שטיינברג, עו"ד
יו"ר האיגוד

העתקים:

- תה"כ גילה גמליאל, השרה להגנת הסביבה
- ראשי הרשויות החברות באיגוד
- חברי מועצת האיגוד