

נייר עמדה – אדם טבע ודין

עמדת אדם טבע ודין לדיון בחוק הגנת הסביבה (ייעול הליכי רישוי סביבתי)(תיקוני חקיקה) התשפ"ד 2024
בוועדת הפנים והגנת הסביבה – י"ג שבת תשפ"ד, 23 ינואר 2024

1. ארגון אדם, טבע ודין אינו בעד ביורוקרטיה מיותרת לשמה, ועל כן הוא סבור כי יש לצעוד בנתיב להיתר סביבתי משולב ומברך על המהלך. עם זאת, רגולציה אינה אך ורק גחמה שנועדה להקשות ללא סיבה, אלא אוסף של הסדרים המיועד להגנה על האינטרס הציבורי בתחומים שונים, ולעניינינו כאן בתחום הסביבתי.
2. מעבר להסדרים ולניסוחים פרטניים בחוק (שעליהם יוער בע"פ במהלך הדיון) קיימים בנוסח העולה לדיון שלושה נושאים עקרוניים המעלים חשש כבד כי תחת מעטה ה- "ייעול" ו- "הפחתת הביורוקרטיה" הם יאפשרו ואף יביאו בפועל לויתורים והקלות על דרישות סביבתיות חשובות, בפרט בתחום איכות האוויר, שהושגו בדי עמל בישראל בעשור האחרון. נושאים אלה יפורטו להלן.
3. נושא ראשון: לפני שנעיר לגוף הצעת החוק נעיר תחילה על מה שאין בחוק וצריך להיות בו, ולא על הסדר שנקבע בו. בשל החשש הציבורי מויתור בלתי הכרחי או בלתי מידתי בדרישות סביבתיות, בשל המורכבות הגדולה של ההיתרים הסביבתיים ובשל העובדה שתיקון החקיקה כרוך כעת בהקמת מערכות דיגיטציה ומחשוב **נוצרו כעת גם צורך וגם הזדמנות להקים את מערכת מידע מתקדמת שתרכז את כל המידע הרגולטורי והסביבתי על מפעלים, ותוגש באופן מפורט לעובדי המשרד להגה"ס ובאופן מותאם לציבור כולו**.
4. במקומות שונים בעולם התעשייה סומכת על כך שהרגולטור יציב דרישות הוגנות ומעשיות, הרגולטור סומך על רמת הציות הגבוהה בקרב המפעלים, ולאור זאת הציבור אינו חושש מהתעשייה. כך, במקום מאבקים ציבוריים כואבים ומתישים, מתקיים שיח פורה בין כל השחקנים. מכך מרוויחים כל הצדדים. לצערנו, זהו לא המצב בישראל. דרישות הרגולטור לא תמיד אחידות והן יוצרות חוסר ודאות, רמת האכיפה והציות בקרב התעשייה אינה נחשבת לטובה, והציבור אינו בוטח בתעשייה ורואה בה גורם שמטרתו להשיא רווחים על חשבון הסביבה ובריאות הציבור. בעיה מרכזית היא שמציאות זו מתקיימת בתנאי חוסר מידע וחוסר שקיפות.
5. הכלי המרכזי לשינוי השיח הלעומתי שנפוץ בארץ הוא שקיפות ציבורית. הנגשת המידע הסביבתי הבסיסי לגבי כל מפעל עשויה לחסוך חיכוכים רבים בין הציבור למפעל ובין הציבור לרגולטור. כמו כן, ריכוז המידע המפעלי בכל התחומים השונים אמור לסייע למשרד לייעל את מדיניותו ולשפרה.
6. אפיון והקמה של מערכת זו כחלק ממערך הדיגיטציה יביא לשיפור עבודת המשרד להגה"ס בשל ריכוז מידע חשוב רב שישמש את פקחי המשרד בתהליך הרישוי והפיקוח, וכן יוכל לשמש בחלקו הגדול להגדלת השקיפות לציבור. הסבר על מערכת המידע המוצעת מופיע במסמך נפרד המצורף לנייר עמדה זה.
7. נושא שני: החוק המוצע (בסעיפים שונים) מכפיף לחלוטין את האסדרה הסביבתית לאסדרה האירופית. כך לדוגמה בסעיף 1(א)4(1) בעמ' 1 לנוסח לדיון: "האסדרה האירופית" – ההסדרים המקובלים באסדרה הנוהגת במדינות האיחוד האירופי לעניין מקורות פליטה טעוני היתר, ובכלל זה בדירקטיבות, תקנות, מודלים, שיטות, תקנים ונהלים מקצועיים"; ובסעיף 3(א) בעמ' 3: " הפעלת הסמכויות לפי פרק זה, לגבי מקורות פליטה טעוני היתר, לעניין התקנת תקנות, מתן הנחיות, בחינת בקשות או השגות והחלטה בהן, מתן היתרים או אישורים או קביעת תנאים בהם, תיעשה על בסיס גישה סביבתית משולבת **ובהתאם** (ההדגשה הוספה) לאסדרה האירופית", עניין זה בעייתי מארבע סיבות:
 - א. אובדן ריבונות ושיקול הדעת הנובעים מהכפפת ההסדר הישראלי לחקיקה זרה ומהפניה גורפת לכל הדירקטיבות, התקנים, השיטות, המודלים והנהלים של האירופים.
 - ב. ערפול רגולטורי חסר תקדים הנובע מהפניה גורפת לכל הרגולציה האירופית ללא הפניה ממוקדת לתקנה מסוימת או לשיטה מסוימת. זאת ועוד, ההסדר המוצע בחוק

- יוצר אפשרות ליצירת הסדרי כלאיים הלוקחים פיסות רגולציה באופן סלקטיבי מדברי חקיקה אירופים שונים בלא אפשרות קלה לדעת מה נלקח מאיפה ומדוע.
- ג. אפשרות ליצירת כאוס רגולטורי הנובע משינויים אפשריים עתידיים של חלקי הרגולציה האירופית שיחייבו את הרגולציה הישראלית להתאים את עצמה לחידושים או לחילופין ליצור הכלאות בין רגולציה חדשה וישנה.
- ד. חשש ממשי כי אימוץ הרגולציה האירופאית יביא לנסיגה בהגנה על הסביבה – כדוגמא נפנה לכך שבתחום איכות האוויר חוק אוויר נקי מתקדם בתחומים מסוימים יותר מהחקיקה והתקינה האירופית, ועל כן אימוץ גורף של החקיקה האירופית או אמות המידה המקובלות באיחוד האירופי כעיקרון מרכזי בחקיקה הנוכחית אין פירושו שיפור בהגנת הסביבה, אלא דווקא נסיגה. יש לראות את החקיקה האירופית כקו מינימום שלא ניתן להקל ביחס אליו, אך בהחלט ניתן להחמיר, וזאת בשל תנאי הארץ השונים מהתנאים באירופה. יש לציין כי גם באיחוד האירופי וגם בחקיקה הפדרלית האמריקאית החוק הפדרלי הוא קו מינימום מחייב, אך כל מדינה רשאית להחמיר ביחס אליו. כך לדוגמה, תקני הפליטה למפעלי מלט בגרמניה מחמירים יותר מהתקנים שנקבעו בדירקטיבות האירופיות.
8. יפים לעניין זה דבריו של היועץ המשפטי לוועדה עו"ד תומר רוזנר השזורים בעמ' 45-46 בפרוטוקול הדיון מיום 08/06/2023:
- א. " הסעיף, כפי שהוא מנוסח עכשיו, הוא סעיף בעייתי מאוד מאוד מאוד. אנחנו רואים פה גם בעיה חוקתית משמעותית. כיוון שמה שהסעיף הזה אומר הוא שמדינת ישראל מאמצת בחוק שלה נורמות בלתי ידועות של גורם אחר, יהיו אשר יהיו. " (הערה: הנוסח שאליו התייחס עו"ד רוזנר היה נוסח קודם. להבנתנו שינויי הנוסח בדיון הנוכחי הותירו את הבעיה על כנה, ואף החמירו אותה)
- ב. " כפי ששמעתם, גם מנציג האוצר וגם מנציגים אחרים, הדירקטיבות האירופיות אינן הנורמה המקובלת באירופה. היא נורמת מינימום. הדירקטיבה של האיחוד האירופי, מדינות שונות באיחוד האירופי מיישמות אותה בדרכים שונות. מותר להם להחמיר עליה, מותר להם לקבוע הוראות אחרות. וכאן לא מסתפקים גם באסדרה, אפילו באסדרה מדינתית לא מסתפקים. מדברים גם על נהלים מקצועיים שיכולים להיות אכן מקובלים בעיריית שטוטגרט למשל. ולכן הנוסח שמוצע כאן הוא בעייתי, הן במישור החוקתי והן במישור היישומי. כך למשל עלולה להתעורר השאלה מהי הנורמה שהמחוקק הישראלי אימץ. ונצטרך להביא מומחים, עדים מומחים שיסבירו מה הדין באירופה. האם זה דין המקובל באירופה. "
- ג. " נכון, זו בדיוק הבעיה. כי מחר יכולה להתקבל באירופה דירקטיבה שישראל תחשוב שהיא ממש גרועה. אבל החוק מחייב ללכת לפיה. "
- ד. " אבל זה מה שכתוב, סמכויות. התקנת תקנות ייעשו בהתאם. זה כבילת שיקול הדעת. "
9. נושא שלישי: אין לסגת מעקרון ה-BAT המיטבי שנקבע בתקנות אוויר נקי (היתרי פליטה) התשע"א – 2010 כברירת המחדל עבור מפעלים גדולים הטעונים היתר פליטה לאוויר מכוח חוק אוויר נקי. עקרון זה קובע כי הטכנולוגיה להפחתת פליטות שתושפת על המפעל היא הטכנולוגיה המיטבית מכל הטכנולוגיות הטובות האפשריות והזמינות, ואשר תביא להפחתה המירבית בפליטות. למשרד להגה"ס צריך להיות שיקול דעת במקרים שבהם יישום ה-BAT המיטבי בתחום זיהום האוויר יגרום לבעיה בתחומים סביבתיים אחרים, ואולם למיטב הבנתנו אלו לא רוב המקרים ועל כן אין כל סיבה לבטל ברירת מחדל זו.

לסיכום: על מנת שחקיקת חוק זה תביא לשיפור ולתועלת ולא תגרום לנסיגה ולנזק אנו קוראים לקדם את חקיקת החוק תוך תיקון הפגמים המהותיים המופיעים בו כפי שפורטו בהערותנו.