



ט"ז תמוז תש"פ  
08 יולי 2020

לכבוד:  
ח"כ ישראל כ"ץ  
שר האוצר  
שלום רב,

**הנדון: הערות על טיוטת התוכנית הכלכלית – התנגדות לרפורמה ברגולציה הסביבתית וברישוי עסקים**

אנו מתכבדים להגיש הערות על טיוטת התוכנית הכלכלית בשם הקליניקה לרגולציה סביבתית. עיקרי ההערות הן:

- אין להעביר רפורמה מקיפה בהליך חקיקה של חוק ההסדרים.
- אין לפגוע בעצמאות הרגולטורים במשרד להגנת הסביבה וברשויות המקומיות.
- את הרפורמה של רישוי סביבתי משולב, יש לקדם על בסיס תזכיר החוק שפורסם עוד בשנת 2016 תוך יישום מלא של עקרונות הדירקטיבה האירופאית.

**א. יש להעביר את הרפורמה בהליך חקיקה רגיל**

טיוטת התוכנית הכלכלית מציעה תיקונים בשורה של חוקים סביבתיים. ממבט על, שילוב התיקונים המוצעים מהווה רפורמה רגולטורית בעלת השלכות קשות על הרגולציה הסביבתית. רפורמה זו תפגע קשות בהגנת הסביבה ובבריאות הציבור. הרפורמה המוצעת כוללת, בין היתר, יישום חלקי של רישוי משולב, פגיעה בעצמאות רגולטורים ועקיפת גופי תכנון. מדובר בהסדר ראשוני, מהותי ומורכב, שיש לקדם בהליך חקיקה רגיל. העברת הרפורמה בחוק ההסדרים סותרת את העקרונות שהתווה בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין מגדלי העופות "הטיעונים בזכות יעילותו של מנגנון החקיקה של חוק ההסדרים אינם יכולים לעמוד אל מול חשיבותו של עקרון הפרדת הרשויות ועקרונות המשטר הדמוקרטי-ייצוגי"<sup>1</sup>. הליך החקיקה של חוק ההסדרים מונע דיון ציבורי, ולא מאפשר לבחון את השיקולים שעומדים בבסיס השינויים המוצעים ולהציע נקודות מבט נוספות. התיקונים המוצעים בנויים "טלאי על טלאי" במקום לנסח חקיקה עדכנית, ברורה ויעילה, לטובת כל הצדדים המעורבים – התעשייה, הציבור והרגולטור.

**ב. התנגדות לרפורמה בחוק רישוי עסקים**

**"הגברת התחרות על ידי יישום הרפורמות ברישוי עסקים"**

כיום, המשרד להגנת הסביבה מסדיר נושאים סביבתיים רבים באמצעות תנאים ברישוי העסק. רישיון עסק הוא הכלי המרכזי להתמודדות עם מגוון בעיות סביבתיות. כך למשל, רישיון עסק מאפשר למשרד להגנת הסביבה לקבוע תנאים בעניין רעש, ריח ולהבטחת איכות אוויר על עסקים שלא כפופים לחוק אוויר נקי. תיקון

<sup>1</sup> בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות אגודה חקלאי שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.



החוק יכול באופן משמעותי את המשרד להגנת הסביבה. לא ניתן לצפות שיקבעו תקנות מפורטות שתואמות כל מפעל בישראל וכל השפעה סביבתית אפשרית. אישור ההצעה ללא סקירה מפורטת של סמכויות המשרדים הקבועות בחוקים ותקנות ובחינת פערים בין החקיקה הקיים לצרכים הרגולטוריים היא מסוכנת ורשלנית. בנוסף, לא ניתן להסדיר את התנאים הסביבתיים של מפעלים גדולים ומורכבים באמצעות הוראות בתקנות. ישנם בישראל מספר מתקנים שהם ייחודיים ואין כל הגיון בקביעת תקנות עבור מפעלים בודדים. עבור מרבית העסקים, הוודאות הרגולטורית מושגת באמצעות הרפורמה במפרטים האחדים. יש להשקיע את המשאבים להבטחת קידום הרפורמה של המפרטים האחדים. ההוראות בהצעת המחליטים שקולה לשימוש בפטיש של חמישה קילו במצב בו דרושה התערבות כירורגית מורכבת.

### **”טיוב הליך רישוי עסקים”**

הצעה זו הוחרגה בעבר, בצדק, מחוק ההסדרים. מדובר בהצעה הפוגעת בצורה קשה בסמכויות של רשות מקומית. אם יוחלט להקדם את ההחלטה, יש לקבוע קריטריונים ברורים להגדרה של ”חשיבות לאומית”. אין להשאיר שיקול דעת רחב בקביעה זו.

### **ג. התנגדות למודל המוצע של רישוי משולב – ”ייעול הליכי הרגולציה במשרד להגנת הסביבה”**

עם הצטרפותה לארגון ה-OECD ישראל התחייבה לאמץ מנגנון רישוי סביבתי משולב – מנגנון שיקל על הבירוקרטיה, יבטיח וודאות לתעשייה וישפר ביצועים סביבתיים תוך צמצום הנוק והסיכון אליהם חשוף הציבור מהפעילות התעשייתית. המודל ליישום רפורמת הרישוי הסביבתי המשולב, הייתה דירקטיבה אירופאית – ה-IED. במשך שנתיים, עבד המשרד להגנת הסביבה על גיבוש טיוטת חוק ”רישוי סביבתי משולב” בליווי של מומחים מגרמניה ותוך התייעצות מעמיקה עם נציגי התעשייה ונציגי הארגונים הסביבתיים. תזכיר החוק פורסם אך לא קודם.

הרפורמה המוצעת בהצעת המחליטים, חותרת תחת העקרונות של רישוי סביבתי משולב כפי שנקבע בהחלטות ממשלה ויוצרת מדיניות שהיא טלאי על טלאי במקום חקיקה מקיפה ומסודרת. החלטת הממשלה בעניין רישוי סביבתי משולב, החלטה מספר 1546, (להלן: ”**החלטת הממשלה**”), המוזכרת בהצעת המחליטים, קובעת כדלקמן:

”מתכונת האסדרה תהיה לפי עקרונות האסדרה הסביבתית האירופית לרבות הדירקטיבה האירופית IED - Industrial Emissions directive EU/75/2010, ועל בסיס מעטפת סמכויות האסדרה והאכיפה הקיימות, לשם שימור וייעול יכולת ההסדרה והאכיפה הסביבתית המיטבית, ותוך התחשבות בעלויות ובתועלות ובהשלכות הצפויות על הסביבה והסקטור התעשייתי בהתאם לעקרונות הדירקטיבה בדבר קביעת BAT.”



אף שלכאורה יצירת אינטגרציה על בסיס הדירקטיבה האירופאית היא המניע לרפורמה, בפועל היבטים מהותיים של הדירקטיבה נעדרים מהתיקון המוצע, בראשם הבטחת רגולציה המבוססת על הטכניקה המיטבית הזמינה (BAT) בהתאם למסמכי הייחוס האירופאיים (BREFs).<sup>2</sup>

התיקון מאחד היתרים שונים באופן מלאכותי, מבלי להבטיח שיפור בביצועים הסביבתיים. נוסף להתנגדות הכללית והעקרונית, אנו מבקשים להציע על מספר קשיים ספציפיים.

- סעיף 1(ב) – 10 שנים היא תקופה ארוכה מאוד. אין כל הצדקה להאריך את תקופת ההיתר מ-7 שנים ל-10 שנים. שינוי זה הוא חמור במיוחד עבור היתרי רעלים. במקרים מסוימים מדובר בקפיצה מתוקף של שנה להיתר, לתוקף של 10 שנים. בעוד איחוד הרגולציה, באמצעות מעבר להיתר משולב, יכול להצדיק הארכה של היתר הרעלים, אין שום הנמקה המצדיקה את ההארכה של היתר הפליטה. הארכת ההיתרים חמורה במיוחד נוכח המגבלות הקיימות והמוצעות על שינוי ההיתר במהלך חייו.
- סעיף 1(ה) – יש לקבוע שהארכת היתר בשל עיכוב של המדינה יתאפשר אך ורק במצב בו הבקשה להיתר פליטה הוגשה במועד **בשלמותה**. כיום, נפוץ שישנם עיכובים בשל בקשות השלמה שהמשרד להגנת הסביבה נאלץ לדרוש מהמפעל בשל הגשת בקשה חלקית. הארכה אוטומטית של ההיתר תייצר תמריץ לבעל מקור פליטה שלא להגיש את הבקשה בשלמותה. מעבר לכך, יש להתנות את אישור הסעיף בהגדלת כוח האדם במשרד להגנת הסביבה באופן שיבטיח עמידה בלוחות הזמנים.
- סעיף 1(ו) – הדרישה לבחון את מכלול ההשפעות (cross media) היא תוספת חשובה ומבורכת, ומהווה חלק מרכזי ביישום רישוי משולב. יש להבהיר בנוסח החוק שמטרת הבחינה היא צמצום הפגיעה הכוללת בסביבה. שיקולים אחרים, כגון הפחתת הנטל הרגולטורי, כבודם במקומם מונח, אולם יש להבטיח שישם עקרונות אלו ייעשה **מבלי לגרוע ממטרות החקיקה הסביבתית ברוח המטרות הקבועות בחוק אוויר נקי** (בהתאמה למדיניות הסביבתיות האחרות). יש למנוע מצב בו בשם הקלת הנטל הרגולטורי, ושיקולים כלכליים אחרים, מתאפשרות החצנות שליליות בדמות זיהומים וסיכונים בניגוד לעיקרון המזהם משלם.
- סעיף 1(ז) – סעיף זה קובע כי שינויים רגולטורים בעלות משקית של 10 מיליון ש"ח, לא יחולו על היתרים בתוקף אם אין להם "השפעה סביבתית משמעותית". מדובר בהגבלה על שיקול הדעת הרגולטורי והכפפתו לשיקול דעת של הדרג הפוליטי. מדובר בסכום מאוד נמוך ברמה המשקית. ההשלכות של הסכום אף משתנות בצורה משמעותית כתלות בסוג הפעילות הכלכלית. תחולה מיידית של תקנות או הנחיות על כלל הפעילות התעשייתית צריכה להישאר במסגרת שיקול הדעת של הרגולטור המומחה. כך למשל, ההוראות הנוכחות, עלולות לגרוע מהאפשרות של הרגולטור לבחון שיקולים של זהירות מונעת. לטעמנו, ההגבלות הקיימות כיום על עדכון היתר פליטה הן טובות ומאוזנות ואין לפגוע בהן. לכל הפחות יש לקבוע רף גבוה במיוחד.
- סעיף 1(ח) – קובע כי לא יידרש אישור במקרה של שינוי הפעלה שהוא לא משמעותי בהיתר (הסעיף לא חל על חוק אוויר נקי). הסעיף המוצע משאיר למעשה את שיקול הדעת בידי הגוף המפוקח לקבוע האם מדובר בשינוי

<sup>2</sup> כיום רק זיהום אוויר כפוף לעיקרון זה במסגרת חוק אוויר נקי.



משמעותי או לא. מדובר בהיפוך לא סביר של הנטל – הרגולטור יידרש להוכיח בדיעבד שמדובר היה בשינוי משמעותי.

יצוין, כי ההבדל בין שינוי הפעלה משמעותית ושינוי משמעותי בחוק אוויר נקי, הוא בעיקר לעניין שיתוף הציבור, ואין הוא גורע משיקול הדעת של הרגולטור לאשר או שלא לאשר שינוי הפעלה. יש לאזן סעיף זה באמצעות מנגנון בו הודעה תיכנס לתוקף תוך 30 יום, שבמהלכם יוכל הרגולטור להודיע שמדובר בשינוי מהותי הדורש את אישורו על כל המשתמע מכך.

- סעיף 1 (יא) – קובע מנגנון להגשת השגה על החלטות הממונה: ככלל, **אין מקום להליך של over ruling על החלטות מקצועיות של המשרד להגנת הסביבה**. אם בכל זאת יוחלט להטמיע מנגנון השגה, יש לקבוע בחוק כי על מבקש ההשגה להתייחס לשאלה האם יש בישראל או בנסיבות הספציפיות של המפעל, שונות רלוונטיות המצדיקה את ההחמרה (למשל, חשש לחריגה מערכי סביבה). קושי נוסף במנגנון המוצע הוא חוסר בהירות לגבי ההשלכות על הליך שיתוף הציבור. הסעיף קובע כי ההשגה תוגש לפני שהתקיים הליך שיתוף ציבור. יש כאן פגיעה בשקיפות וחשש לפגיעה בזכות הציבור לקחת חלק בהליך, שכן טיוטת ההיתר מועברת להכרעה לפני שניתנה לציבור אפשרות להגיב. ככל שתתקבל החלטה לקדם מנגנון השגה, יש לקבוע שאם הוחלט לדון בהשגה, הליך שיתוף הציבור יתקיים בפני הממונה על ההשגה או המנכ"ל לפני נסיבות העניין.
- סעיף 2 (א) – שינוי הפעלה משמעותית – חוק אוויר נקי קובע כי "שינוי משמעותי" הוא שינוי משמעותי בערכי פליטה. הדירקטיבה האירופאית מגדירה שינוי משמעותי כשינוי שיש לו השפעה משמעותית על הסביבה או על בריאות הציבור. הנוסח כרגע עמום ולא ברור כיצד יוגדר שינוי משמעותי, מה ההשלכות של השינוי המוצע ומה היתרון שלו על פני ההגדרה הנוכחית.
- סעיף 2 (ד) – בעדכון ההגדרה "זמינה" – יש להוסיף "ללא תלות בזמינות לבעל מקור הפליטה" בהתאם להגדרה בדירקטיבה.
- סעיף 2(ה) – עיקרון הטכניקה המיטבית הזמינה (ה-BAT) הוא עיקרון מרכזי ומכונן של הרגולציה הסביבתית על תעשייה באיחוד האירופי. ישנן מגוון טכניקות מיטביות זמינות מהן ניתן לגזור את רמות הפליטה של מפעל. בישראל מפעלים נדרשים להסביר מדוע אין הם עומדים ברמה הגבוהה ביותר שאפשרית במסגרת יישום ה-BAT (הרבה הגבוהה ביותר מכונה ה-BAT המיטבית). אין זה אומר שזה הרף שיקבע בהיתר הפליטה. את הרף הסופי קובע הרגולטור בהתאם לנימוקי המפעל בבקשה להיתר פליטה. עד היום הייתה אפשרות למפעל לבקש לפלוט רמות גבוהות יותר מהרמות שנקבעות בהתאם ליישום ה-BAT המיטבית, אבל הוא נדרש להצדיק זאת באמצעות ניתוח עלות-תועלת. מדובר בהליך טוב, שהיה הבסיס להיתר הפליטה בכלל המפעלים הכפופים לחוק אוויר נקי. נזכיר כי מתוקף הגדרתה כ-"זמינה", ה-BAT המיטבית ישימה מבחינה כלכלית. אנו עומדים על כך שחריגה מעקרון ה-BAT המיטבית צריכה להיות מנומקת, ושהחלטה הסופית צריכה להישאר בידי הרגולטור. הסעיף המוצע הוא חריגה מעיקרון זה ללא הצדקה.



- סעיף 2 (ו) – עמדת המשרד להגנת הסביבה שההיטלים הקבועים בחוק גבוהים, נוקשים ולא מאפשרים גמישות באכיפה מוכרת לנו. בעוד ניתן לקבל טענה זו, אין מקום להורדה רוחבית ואחידה של 50% בגובה ההיטלים. יש לבנות מדרגות נוספות של היטלים באופן מדויק יותר. כך, ישנן הפרות של החוק שיש להותיר ברף ענישה גבוה ומרתיע, כגון פעילות ללא היתר פליטה או חריגות חמורות במיוחד.
- סעיף 3(א) – יש להתאם את התנאים בהיתר הרעלים וברישיון העסק לעיקרון ה-BAT. כפי שצוין לעיל, התאמה לרגולציה האירופית, בהתאם לדירקטיבת ה-IED, דורשת שהן היתרי רעלים והן התנאים ברישיון עסק יהיו בהתאם ל-BAT. כמו כן, יש להוסיף הליכי שיתוף ציבור להליך מתן היתר רעלים, לכל הפחות בדרגה A. הדירקטיבה האירופית קובעת הליכי שיתוף ציבור בכלל המתקנים הכפופים אליה. בהתאם להוספת הליכי שיתוף ציבור, יש להוסיף דרישה לפרסום של ההיתרים והבקשות להיתרים. זאת, בהתאם להחלטת הממשלה.

**ד. התנגדות לתיקון חוק התכנון והבנייה – "האצה והפחתת רגולציה בענף הבנייה"**

על פניו, ישנה חשיבות ליצירת עירוב שימושים בין מגורים ומסחר. עירוב שימושים נכון צריך לעשות באופן מסודר במסגרת תוכנית מפורטת תוך בחינת מכלול השיקולים התכנוניים. אישור גורף להוספת שימושי במגורים באזורים מסחריים ללא בחינת השיקולים המקומיים הוא לא סביר בעליל. בנוסף, הסבת מסחר למגורים עלולה לגרום לפגיעה חמורה בהכנסות רשויות מקומיות מהסבת מסחר למגורים בשל הפערים בהכנסות בארנונה.

בברכה,

אורן פרז  
פרופ' אורן פרז  
דיקן

  
עו"ד יותם שלמה  
מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית

העתק:

חה"כ גילה גמליאלי, השרה להגנת הסביבה  
חה"כ מיקי חיימוביץ, יו"ר ועדת פנים ואיכות סביבה

