

תזכיר חוק הגנת הסביבה (תיקוני חקיקה), התשע"ח-2017

א. שם החוק המוצע

חוק הגנת הסביבה (תיקוני חקיקה), תשע"ח-2017

-

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בדוח מבקר המדינה 65ג, שפורסם ביום 5.5.2016, נכלל פרק בנושא הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית. בהמשך, ובעקבות דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בעניין זה, אושרה על-ידי הממשלה, ביום 2.4.2017, החלטת ממשלה מספר 2588 שעניינה "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו". בהחלטת הממשלה הוטל על שרי הממשלה, בין היתר, לפעול באחת הדרכים הבאות ביחס לתקנות המצויות באחריותם, המנויות בנספח ב' להחלטה:

1. ליזום חקיקה לביטול סעיף ההסכמה להתקנת התקנות כאמור.

2. ליזום חקיקה לשינוי סעיף ההסמכה, כך שתבוטל החובה להתקין תקנות, והתקנתן תהיה נתונה לשיקול דעתו של השר האחראי.

עוד נקבעו בהחלטה לוחות זמנים ואבני דרך להתקנת תקנות חובה המנויות בנספח א' להחלטה. הכללתן של תקנות מסוימות בנספח ב' להחלטה נעשתה בין היתר במקרים בהם התקנת התקנות מגדילה את הנטל הרגולטורי אל מול תועלת ציבורית נמוכה, וכן במקרים בהם נמצא כי התקנת התקנות אינה נדרשת לשם השגת התועלת החברתית. לאור האמור לעיל, מוצע לבטל את סעיף ההסמכה או לשנות את סעיף ההסמכה לתקנות, בארבעה חוקים שבסמכות המשרד, כמפורט להלן:

-

ג. עיקרי החוק המוצע ודברי הסבר

-

עיקר 1 – תיקון פקודת המכרות

סעיף 1 ביום 1.1.2010 נכנס לתוקפו תיקון מס' 9 לפקודת המכרות, שנחקק במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009. לפי תיקון זה נוסף לפקודת המכרות פרק י"ד, שכותרתו "מיחזור פסולת בניין". מטרת התיקון הייתה להגדיל את שיעור פסולת הבניין המטופלת באתרים מוסדרים, תוך צמצום החציבה ושימוש יעיל יותר במשאבי הטבע, וזאת באמצעות הטלת חובת מיחזור על העוסקים בחציבת חומרי חציבה המשמשים לבנייה.

הרציונל שעמד בבסיס התיקון היה כי חומרי החציבה מהווים למעשה את מקור פסולת הבניין, ולפיכך יש מקום לקבוע על יצרני המוצרים חובה למחזר פסולת בניין בשיעור מסוים. זאת, כחלק מיישום עקרון "המזהם משלם", ועל-מנת להטמיע במחיר המוצר (במקרה זה, חומרי החציבה המופקים במחצבה) את ההשפעות החיצוניות השליליות הנובעות מייצורו.

על פי המודל שנקבע בסעיף 122 בפרק י"ד לפקודת המכרות, לשם הטלת החובה בפועל נדרש השר להגנת הסביבה (להלן: "השר") לקבוע בתקנות כי תוטל על בעל מחצבה המפיק חומר חציבה מסוג שקבע השר, בעצמו או באמצעות אחר, חובת מיחזור בשיעור מתוך כמות חומרי החציבה המופקים במחצבה, והכל כפי שקבע השר ובאופן שקבע בתקנות. בתקנות אלה

רשאי השר לקבוע, בין השאר, כי החובה כאמור תחול רק לגבי סוגי מחצבות שיקבע או לגבי סוגי פסולת בניין שיקבע, ורשאי הוא לקבוע שיעורי מיחזור שונים לסוגים שונים של מחצבות, חומרי חציבה או פסולת בניין. קביעת התקנות תיעשה בשים לב, בין השאר, למידת השפעתם של חומרי החציבה ותוצריהם על הסביבה ולהשפעות הכלכליות של הטלת החובה כאמור על בעלי המחצבות. התקנות התקנות טעונה הסכמתו של שר האנרגיה.

לאחר חקיקת החוק ניסו גורמי המשרד לקדם את התקנות התקנות, ובמסגרת זו אף הופצה טיוטת תקנות במהלך שנת 2012. עם זאת, נמצא כי המודל שנקבע בפרק י"ד לחוק אינו ישים, ולא ניתן יהיה להגיע לגביו להסכמה הנדרשת. במקביל, גובש במשרד מודל חלופי לקידום הטיפול בפסולת הבניין, שהופץ לגביו תזכיר חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' __) (מיחזור פסולת בניין), התשע"ז-2017, וגם במסגרתו מוצע לבטל את פרק י"ד לפקודת המכרות.

לאור זאת, מוצע בסעיף 1 להצעת החוק לבטל את פרק י"ד לפקודת המכרות בהתאם להחלטת הממשלה כאמור.

עיקר 2 – תיקון חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה

סעיף 2 חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק גנים לאומיים") מקים את הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, שהיא תאגיד ציבורי. לפי סעיף 13 לחוק גנים לאומיים, לרשות תהיה מליאה בת 19 חברים ובהם נציג ממשלה, נציגים מקרב מוסדות מדעיים, נציג ציבור ונציג השלטון המקומי. יושב ראש המליאה מתמנה בידי השר להגנת הסביבה, מבין חבריה, לאחר התייעצות עם המליאה.

תפקידי המליאה כוללים, בדומה למועצות בתאגידים ציבוריים אחרים - קביעת מדיניות הרשות, התוויית קווי פעולתה של הרשות, קביעת תכניות העבודה של הרשות, אישור תקציב הרשות ודיון בדוחות הכספיים שלה, מעקב אחרי ביצוע המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות, הנחיית מנהל הרשות, וכן דיון והחלטה בכל עניין אחר שנראה למליאה דרוש לצורך ביצוע תפקידיה. בשל ההיקף והמגוון של תפקידי המליאה והזמן והמאמץ הנדרשים מחבריה, ובפרט מיושב ראש המליאה, לשם ביצועם כראוי, הוסמך השר להגנת הסביבה, בהסכמת שר האוצר, לקבוע תקנות לעניין תשלום גמול והחזר הוצאות לחברי המליאה וליושב ראש המליאה, אשר אינם מכהנים במליאה מתוקף תפקידם בגוף אחר, ועל כן אינם מתוגמלים על כהונתם במליאה ממקור אחר.

בסעיף 2 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון מס' 10), התשע"א-2011 (להלן: תיקון מס' 10), נקבע כי תקנות ראשונות בעניין זה יותקנו בתוך שנה ממועד פרסומו של תיקון מס' 10. התיקון פורסם ברשומות בתאריך 10.3.2011. ממועד זה ועד היום לא הותקנו תקנות בעניין זה, בשל העדר הסכמה על תוכן התקנות. יחד עם זאת, נמצא כי בפועל ניתן לשלם גמול והחזר הוצאות לחברי מליאת הרשות בהתאם לחוזר האגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. לפיכך, אין צורך ממשי בהתקנות לתקנות למטרה זו.

לאור האמור ובהתאם להחלטת הממשלה, מוצע לבטל את החובה להתקין תקנות ולקבוע כי השר יהיה רשאי לקבוע תקנות לעניין תשלום גמול והחזר, כסמכות רשות.

לאור האמור, מוצע בסעיף 2 להצעת החוק לבטל את סעיף 2 לתיקון מס' 10, אשר קובע את החובה להתקין את התקנות בלוח זמנים קצוב, ולהותיר על כנה את ההסמכה לקביעת תקנות רשות אשר קבועה בחוק העיקרי.

עיקר 3 – תיקון חוק הקרינה הבלתי מייננת

סעיף 3 סעיף 25 לחוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו-2006 (להלן - חוק הקרינה) קובע את הנושאים בהם מוסמך השר להתקין תקנות לשם ביצוע חוק הקרינה. בנוסף לכך, נקבע בסעיף 26 לחוק כי תקנות בנושא אגרות ובנושא רמות חשיפה

לקרינה ומרחקי בטיחות, יותקנו עד יום תחילתו של החוק, כלומר 1.1.2007.

תקנות בנושא אגרות הותקנו זה מכבר, אך תקנות בנושא רמות חשיפה לקרינה ומרחקי בטיחות לא הותקנו. מאז כניסת החוק לתוקף מוסדרים נושאים אלה בהוראות מחייבות הקבועות בהיתרים הניתנים למקורות הקרינה השונים מכח החוק. יצוין כי התקנות בעניינים אלה טעונות הסכמת שר האנרגיה ושר האוצר. ניסיונות רבים שנערכו במהלך השנים, ובין היתר במהלך שנת 2017, לגבש טיוטת תקנות מוסכמת בעניינים אלה – לא צלחו. יודגש, כי מאחר שהוראות מחייבות בעניינים אלה נקבעות בפועל בהיתרים מכוח החוק, אין בביטול החובה משום חשש לפגיעה בציבור או בבריאותו.

לאור האמור לעיל ובהתאם להחלטת הממשלה, מוצע בסעיף 3 להצעת החוק לבטל את החובה להתקין תקנות ולהותיר על כנה את סמכות השר לקבוע תקנות בעניינים אלה, כסמכות רשות. התיקונים המוצעים נועדו לשרת תיקון זה בלבד, וההסדרים המהותיים הנוגעים לחובת התייעצות והסכמה להתקנת התקנות יוותרו על כנם.

בסעיף קטן (א) מוצע לתקן את כותרת השוליים של סעיף 26, כך שתהיה "הוראות בעניינים הנוגעים למשק החשמל" במקום "חובת התקנת תקנות". בסעיף קטן (ב) מוצע לבטל את סעיף קטן 26(א), אשר קובע את החובה להתקין תקנות ראשונות עד יום תחילת החוק. בסעיף קטן (ג) מוצע לתקן את ההפניה לחובת התקנת התקנות הראשונות הקבועה כיום בסעיף קטן (א), ובמקומה להפנות לסמכות התקנת התקנות בסעיף 25.

עיקר 4 – תיקון חוק אוויר נקי

סעיף 4 בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן – חוק אוויר נקי) נקבעה רשימה ארוכה של תקנות חובה שהשר להגנת הסביבה נדרש להתקין. מאז חקיקת החוק הותקנו 8 סטים של תקנות שונות מכוחו, ותקנות נוספות מצויות בהליכי חקיקה. במקביל, נמצא כי אין מקום לחובה להתקין תקנות בחלק מהמקרים. במסגרת החלטת הממשלה ולאחריה מופו מספר סעיפים שלגביהם יש מקום לביטול חובת התקנת התקנות, כמפורט להלן.

סעיף קטן (1) סעיף 7 לחוק אוויר נקי מסדיר את הקמתו והפעלתו של מערך ארצי לניטור אוויר, שמורכב בין השאר מכ-140 תחנות ניטור אוויר ברחבי הארץ. לפי סעיף 7(ו) לחוק אוויר נקי, השר יקבע הוראות לעניין הקמה והפעלה של תחנות ניטור אוויר, שהן חלק מהמערך הארצי, לרבות הוראות בעניינים אלה:

- (1) אמות המידה לקביעת מיקום ופריסה של תחנות ניטור האוויר בהתחשב, בין השאר, בדפוסים מטאורולוגיים אזוריים, ריכוזי אוכלוסייה וריכוז מקורות פליטה;
- (2) אופן הביצוע של ניטור האוויר בתחנות ניטור האוויר, לרבות המכשירים וציוד העזר שישמשו לביצוע;
- (3) אופן התיעוד של נתוני ניטור האוויר ועיבודם;
- (4) דרכי הדיווח והמסירה של נתוני ניטור האוויר לממונה, לרבות מועדי הדיווח.

הנחיות הממונה להפעלת תחנות ניטור לפי סעיף 7(ז) פורסמו בחודש אפריל 2014, במקביל להכרזת השר על המערך הארצי לניטור האוויר. הנחיות אלו כוללות הוראות מקצועיות וטכניות לגבי הקמה והפעלת תחנות ניטור אוויר לרבות בעניינים כגון – דרישות ממכשירי ניטור ואמצעי העזר לניטור, הוראות בדבר כיול מכשירי הניטור, הוראות בדבר בקרה ואבטחת איכות הנתונים, תיעוד ופרסום הנתונים (כיול מכשירים, אמצעי המחשוב, תקשורת, תוכנות מחשב וכדומה). נמצא, כי תקנות לפי סעיף 7(ו) אינן נחוצות לשם יישום ההסדרים שנקבעו ממילא בחוק, שכן מדובר בעיקר בהסדרים טכניים ומקצועיים, שניתן וראוי לעגנם בהנחיות כפי שנעשה בפועל.

לאור האמור לעיל ובהתאם להחלטת הממשלה, מוצע בסעיף 4(1) להצעת החוק לבטל את החובה להתקין תקנות ולקבוע כי השר יהיה רשאי לקבוע תקנות לעניין הקמה והפעלה של תחנות ניטור אוויר, כסמכות רשות.

סעיף קטן (2) סעיף 13 לחוק אוויר נקי קובע כי השר יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות פליטה נייחים, וכי יכול שתקנות כאמור יקבעו כדרך כלל או לסוגים של מקורות פליטה כאמור. במסגרת דוח מבקר המדינה "טיפול בזיהום אוויר ממקורות נייחים – דוח מבקר המדינה 65ג" (להלן – דוח המבקר) העיר המבקר כי מאז שנחקק חוק אוויר נקי ומאז שנכנס לתוקף, לא קבעו השרים להגנת הסביבה הוראות חדשות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות פליטה נייחים, כנדרש על פי סעיף 13 לחוק. במסגרת דיון על דוח המבקר בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, עמדה הוועדה על כך שעל השר להתקין תקנות לכל מקורות הפליטה הנייחים, או לתקן את החוק ולהבהיר כי הסמכות היא סמכות רשות. יובהר כי הגדרת מקור פליטה ומקור פליטה נייח בחוק הן הגדרות רחבות, אשר כוללות מאות ואולי סוגים של מקורות פליטה נייחים. נוכח ההסדרים המפורטים בחוק עצמו ובמנגנוני הביצוע מכוחו, וכן בחקיקה מקבילה, אין צורך בהתקנת תקנות לפי סעיף 13 לצורך יישום החוק. אסדרתם של מקורות פליטה נייחים נעשית באמצעות הסדרים חוקיים שונים (כגון - תקנות, רישיונות, היתרים, תקנים רשמיים ועוד) בהסדרים מכוח חוקים שונים (חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, חוק התקנים, תשי"ג-1953, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ועוד). זאת בנוסף להוראות המינהל הפרטניות מכוח חוק אוויר נקי. חוק אוויר נקי הוא אמנם החוק המרכזי העוסק במניעת זיהום אוויר, אך אינו החוק היחיד לפיו נעשית הסדרה של מקורות פליטה נייחים. מעבר לכך, בפועל לא ניתן לעמוד בחובה זו, לאור הכמות והמגוון של סוגי מקורות הפליטה.

לאור הערות המבקר ועמדת הוועדה, מוצע לתקן את סעיף 13 ולהבהיר שסמכות התקנת התקנות היא סמכות רשות.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

מוצע לתקן את החוקים הבאים, בעניין תיקון או ביטול סעיפים הנוגעים לסמכות השר להגנת הסביבה להתקין תקנות, כמפורט לעיל:

פקודת המכרות; חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון מס' 10), התשע"א-2011; חוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו-2006; חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008.

-

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

להצעת החוק אין השפעה על תקציב המדינה.

ו. השפעת החוק על התקן ועל ההיבט המנהלי של המשרד

להצעת החוק אין השפעה על התקן או על ההיבט המנהלי של המשרד להגנת הסביבה.

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק הגנת הסביבה (תיקוני חקיקה), התשע"ח-2017

1. תיקון פקודת המכרות
בפקודת המכרות^[1], פרק י"ד - בטל.
2. תיקון חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה
לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה
(תיקון מס' 10), תשע"א-^[2]2011, סעיף 2 - בטל.
3. תיקון חוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו-^[3]2006, בסעיף 26 -
בחוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו-^[3]2006, בסעיף 26 -
בחוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו-^[3]2006, בסעיף 26 -
(1) במקום כותרת השוליים יבוא "הוראות בעניינים הנוגעים למשק
החשמל";
(2) סעיף קטן (א) - בטל;
(3) בסעיף קטן (ב), במקום "בסעיף קטן (א)" יבוא "בסעיף 25".
4. תיקון חוק אוויר נקי
בחוק אוויר נקי, תשס"ח-^[4]2008 -
(1) בסעיף 7(ו), במקום "יקבע" יבוא "רשאי לקבוע";
(2) בסעיף 13, במקום "יקבע הוראות" יבוא "רשאי לקבוע
הוראות".

^[1] חא"י, כרך ב', עמ' 910. ס"ח תשס"ט, עמ' 157.

^[2] ס"ח תשע"א, עמ' 387.

^[3] ס"ח תשס"ו, עמ' 158.

^[4] ס"ח תשס"ח, עמ' 752.