

אורן פרז

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת
בר-אילן



תוכן זה הוא חלק מרב-שית. לחצו כאן לדין המלא

שילוב מנגנונים רגולטוריים פרטיים לתוך המארג הרגולטורי הסביבתי בישראל

7 באוגוסט, 2011

גיליון סתיו 2011 / כרך 2 (3)

בעשור הקרוב יאלץ המשרד להגנת הסביבה להתמודד מול שורה של אתגרים רגולטוריים משמעותיים שיחייבו אותו לבצע קפיצה משמעותית ביכולת התכנון, הפיקוח והאכיפה שלו. בין האתגרים המשמעותיים ביותר ניתן למנות את יישומו של חוק אוויר נקי תשס"ח – 2008, את הסדרי המחזור החדשים (חוק להסדרת הטיפול באריזות תשע"א – 2011, הצעת חוק למחזור פסולת אלקטרונית), שדרוג משמעותי של מערך הדיווח הסביבתי בישראל ועוד. המשרד מתמודד מול שורת האתגרים האלה מתוך נקודת מוצא שאינה מיטבית מבחינת תקציבו היחסי של המשרד, היקף כח האדם והמבנה הפנימי שלו. תמונה זו עולה מדו"ח מבקר המדינה משנת 2010^[1] שבחן את מערך האכיפה והגבייה במשרד להגנת הסביבה. הדו"ח משנת 2010 מצביע אמנם על שיפור משמעותי בתהליכי האכיפה והפיקוח במשרד (בהשוואה לביקורת הקודמת שנערכה בשנת 2007) אולם מדגיש את הצורך ביעול משמעותי של הליך האכיפה ובפיתוח של מערכת ממוחשבת שתסייע בכך.



זפעל לייצור קפה נמס של עלית, מקבוצת שטראוס | צילום: יח"צ

התמודדות מיטבית מול האתגרים הסביבתיים שיעמדו בפני ישראל בעשור הבא מחייבת לדעתי מאמץ לשילוב מנגנונים פרטיים, שיש להם סינרגיה עם יעדי המדיניות של המשרד להגנת הסביבה, לתוך המארג הרגולטורי הקיים. כיום קיימים בשוק הישראלי – כחלק מהשתלבותו במשק העולמי – שורה של מנגנונים פרטיים שגלומה בהם סינרגיה כזו. בין המכשירים האלה ניתן למנות את מערכת הניהול הסביבתית ISO 14001, את כללי הדיווח של אחריות תאגידית של ה-Global Reporting Initiative, את מערכת התו הירוק הישראלי (שהושקה מחדש בשנת 2010 במסגרת מנהלת משותפת חדשה בראשות המשרד ומכון התקנים) ואת מדד מעלה (שמאפשר לחברות המובילות במשק לבחון ולדרג את ביצועיהן בתחום האחריות התאגידית). מחקרים רבים שפורסמו בעולם בחמש השנים האחרונות מעידים כי המנגנונים הפרטיים שנזכרו לעיל יכולים להביא לשיפור של ממש בהתנהגות הסביבתית של חברות המאמצות אותם, והם אינם רק סוג של העמדת פנים 'ירוקה' (greenwash) או 'דיבור-ריק'^[3,4,5]. יתר על כן, במקובץ יוצרים מנגנונים אלה רשת רגולטורית שבין רכיביה השונים קיימים סינרגיה והיזון חוזר חיובי בכל הנוגע לפיקוח ולאכיפה. עמדה ספקנית כלפי אסדרה (רגולציה) פרטית שמבקשת להסתמך באופן בלעדי על חקיקה ועל אכיפה ממשלתית, מתעלמת הן מהפוטנציאל הרגולטורי שגלום במכשירים הפרטיים שצוינו לעיל הן מהמציאות הפוליטית של מחסור מתמשך במשאבים, שבגדרה פועל המשרד להגנת הסביבה.



ספה 050, חברת הראווה / איריס שפיצר, המכללה האקדמית עמק יזרעאל, בית ספר גרן לתקשורת חזותית

המשרד להגנת הסביבה צריך לשקול צעדים מעשיים שיעודדו חברות ישראליות לאמץ את התקנים שנזכרו לעיל ולהביא בכך להרחבת המארג הרגולטורי שבאמצעותו מממש המשרד את יעדיו. אמנם קיימים תמריצים נוספים לאימוצם של תקנים פרטיים, כגון תמריצים כלכליים ותמריצים אידאולוגיים, אולם בתמריצים אלה אין די. במסגרת מאמר קצר זה אוכל רק להזכיר באופן כללי את הצעדים שהמשרד יכול לנקוט^[2]. ראשית, המשרד יכול להפעיל תמריצים מנהליים שונים. המשרד יכול למשל לחייב חברות בעלות סיכון גבוה לסביבה לאמץ את מערכת הניהול הסביבתית ISO 14001 (כתנאי לקבלת רישיון עסק או היתר רעלים). חברות בעלות הסמכה ל-ISO 14001 ושמודחות לפי כללי ה-GRI יכולות לקבל הקלות בהליכי רישוי ובתדירות הפיקוח, והפחתה בדרישות הדיווח (בהסתמך על דיווח ב-GRI). תמריצים נוספים בעלי אופי כלכלי יכולים להיות מתן עדיפות במכרזים ממשלתיים לחברות שאימצו תקן סביבתי פרטי (או שילוב של תקנים) ואימוץ מערכות אלה על-ידי רשויות המדינה (ובכלל זאת רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות). המשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד ראש הממשלה החל לפעול בכיוון שתואר כאן, למשל בניסיון לגרום לכך שבפעילות הרכש הממשלתית יבואו לידי ביטוי שיקולים סביבתיים, אולם נראה שההשפעה של צעדים אלה עד היום הייתה מועטה, ולא היה בהם כדי ליצור תמריצים שיוכלו להביא לאימוצם של קודים בין-לאומיים כפי שהוצע לעיל. נוסף על תמריצים מנהליים יכול המשרד לאמץ תמריצים הנוגעים למדיניות הענישה.

סיכומם של דבר: האתגרים הסביבתיים העומדים בפני המשרד להגנת הסביבה מחייבים חשיבה יצירתית בדבר שילוב שלא על פי חוק מחייב, של קודים הנהלים ממניטין בין-לאומי מוכח, לתוך המארג הרגולטורי הסביבתי.

מקורות

1. דו"ח שנתי מבקר המדינה לשנת 2010 (ב61) ולחשבונות שנת הכספים 2009, עמ' 868.
2. פרז א ועמיחי-המבורגר י. 2008. ניהול סביבתי עצמי: אפקטיביות, שינוי ארגוני ולקחים למערכת הרגולציה הסביבתית. מחקרי משפט **כה**: 703-633.
3. Coglianesi C and Nash J. 2005. Management-based strategies for improving private sector environmental performance 3. Harvard public law working paper No. 110.
4. Perez O. 2011. Private environmental governance as ensemble regulation: A critical

exploration of sustainability indexes and the new ensemble politics. *Theoretical
.Inquiries in Law* **12**(2): in print

Potoski M and Prakash A. 2005. Covenants with weak swords: ISO 14001 and .5
facilities' environmental performance. *Journal of Policy Analysis and Management* **24**:
.745