

נקודת מבט

דירקטורים, היזהרו!

צבי לוינסון וגיל דרור

משרד עו"ד צבי לוינסון, למשפט סביבתי ישראלי ובינלאומי
info@environment.co.il

הטלת אחריות על נושא משרה בתאגיד מהווה כלי עיקרי להרתעה מגרימת זיהומים סביבתיים. מהי החשיבות של הטלת האחריות על נושאי משרה בתאגיד? ההיגיון שמאחוריה ברור: בעוד שהעובד הפשוט ממונה על ביצוע משימות שהוגדרו לו מראש, הרי נושא המשרה נמצא במצב אחר לחלוטין. שיקול הדעת שלו ומרחב הפעולה המוקנה לו, מאפשרים לו לגבש אסטרטגיות פעולה ודרכי ביצוע מוגדרות, שיש להן השפעה על מספר רב של אנשים.

בחקיקה הסביבתית הוגדר במשך שנים רבות נושא משרה בתאגיד כאחד מבעלי התפקידים הבאים: מנהל פעיל בתאגיד, שותף (למעט שותף מוגבל) או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העברה. כלומר, נושא משרה מוגדר לא רק לפי מבחן התואר, אלא גם על-פי מבחן המהות, כמי שאחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העברה הסביבתית. מבחן המהות כולל את כל הדרגים, החל מאחראי הרעלים, דרך מי שמונה למלא אחר הוראות רישיון העסק או היתר ההזרמה לים, עבור באחראי לדיגום וכו' וכלה במנכ"ל.

האחריות המוטלת על נושא משרה בתאגיד היא עצומה. עליו לעשות כל שניתן כדי למנוע עברות. חובותיו הן מסוג של מניעה ופיקוח, כגון מעקב וקבלת דיווחים, וכן מסוג של עשייה במישור הניהולי, כמו הסדרת נהלים, מינוי אחראי משנה וכו'. חובת העשייה במובן זה אינה מוגדרת כעשיית הסביר אלא כעשייה של כל שניתן, הווה אומר כל הפעולות שניתן לבצע כדי למנוע גרימת עברה. בפועל, קשה מאוד לעמוד בחובה זו. על מנהל לבצע פעולות תשתיות רבות הרבה לפני שנגרמה עברה סביבתית כלשהי. רק כך יוכל לשכנע שהאחריות לגרימת העברה אינה מוטלת על כתפיו, הואיל ונקט בכל הפעולות הנדרשות למניעתה.

כחלק מן המגמה להרחיב את מספר נושאי המשרה הרלוונטיים בחוק אוויר נקי, שהתקבל בסוף חודש יולי 2008, הורחבה אחריות נושא המשרה בתאגיד גם לגבי דירקטורים. החוק יונק את מקורותיו ממספר הוראות זרות, ביניהן חוק אוויר נקי בארה"ב, חקיקה אירופאית ואמנות בינלאומיות, וכולל כמאה סעיפים

וחמישה נספחים. זהו החוק הסביבתי המורכב והמסובך ביותר שנחקק עד היום בישראל. משמעות הדבר היא שינוי מהותי מידי של המצב המשפטי, והרחבת הסיכון המשפטי שהדירקטורים חשופים אליו לגבי עברות סביבתיות. למעשה, לפנינו המשך של מגמה בחקיקה הסביבתית הישראלית, שתחילתה בחוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו - 2006 והמשכה בחוק לסילוק ולמחזור צמיגים, התשס"ז - 2007. ההבדל הגדול הוא, שבעוד שהחובות לקבל היתרי קרינה ולסלק צמיגים ולמחזרם חלות על פלח מצומצם של המגזר התעשייתי, הרי שקשה לתאר מפעל תעשייתי כלשהו, שלא פולט מזהמים לאוויר. החוק יצר למעשה שינוי מהותי. עד היום דירקטור היה יכול להסתפק במספר פגישות דירקטוריון שדווח בהן (או שלא דווח) המצב הסביבתי של החברה, ואולי גם העלה רעיונות לשיפור המצב וסייע בקביעת אסטרטגיית פעולה בנושא. כעת, החשיפה שיוצר חוק אוויר נקי כלפי דירקטורים היא כה גדולה, עד כי דירקטור לא יוכל להישאר שווה נפש לגבי הפעילות הסביבתית של החברה.

עתה, כשדירקטור מוגדר כנושא משרה בתאגיד, חלה עליו גם החובה לעשות כל שניתן כדי למנוע זיהום אוויר. עד כמה רחבה חובת הפיקוח של הדירקטוריון לאור הגדרתו כנושא משרה? קביעה זו צפויה שתתפתח בפסיקה עתידית של בתי המשפט.

פעולת העונשין הפלילית שהדירקטור חשוף אליה בחוק אוויר נקי, בעקבות הגדרתו כנושא משרה, היא קנס בסכום שיכול להגיע ל-202,000 ₪. במילים אחרות, בניגוד לעבר, בכל הנוגע למניעת זיהומי אוויר, הבלעדיות של הניהול השוטף של ענייני החברה אינה נמצאת בידי המנהל הכללי בלבד. על הדירקטור לשאת באחריות ולוודא כי התנהלות החברה תקינה.

יש לזכור, שגם אם לא תוטל סנקציה כספית, הרי שעגמת הנפש, הצורך להתייצב לדיונים במשפט פלילי והחשיפה התקשורתית המפוקפקת מהווים גורם הרתעתי בפני עצמו. ניתן לפרש את חוק אוויר נקי אף בפרשנות רחבה יותר, לפיה בשל הפרות סביבתיות העומדות בניגוד להוראות החוק, יוכל הממונה, על-פי שיקול דעתו, להטיל על הדירקטור גם עיצום כספי מינהלי בסכום שיכול להגיע עד 400,000 ₪.

כדי להיערך ולעמוד בחובות האחריות, הדירקטור, כמו כל נושא משרה, צריך לפתח מערכת תומכת שתאפשר לו לעמוד בחובת הפיקוח שהוטלה עליו. מערכת תומכת כזו נקראת מערכת ניהול סביבתית. עד כה היא הייתה חשובה למנהלים בתעשייה, אבל כיום היא חשובה למעגל רחב יותר של בעלי תפקידים בחברה, כולל הדירקטורים.

הקמתה של מערכת ניהול סביבתית הפועלת, על-פי הוראות הדין הסביבתי, אינה פעולה חד-פעמית, ולא תוקם ביום אחד. מדובר בשעות רבות של עבודה "אפורה", כתיבה מתישה של נהלים, בדיקות חוזרות ונשנות של קיומם, עדכוןם לפי הניסיון

סמכויות מספקות. מפקח שאין לו נגישות לשיבות הדירקטוריון או שלא ידע להציג את הדברים בצורה מאורגנת ומוסדרת, לא יוכל למלא את תפקידו.

לסיכום, מצבם המשפטי של דירקטורים בחברות השתנה באופן משמעותי, לאחר שהוטלה עליהם חובת אחריות של נושא משרה בתאגיד בנוגע לעברות של גרימת זיהום אוויר. מעתה, ייאלץ הדירקטור לדעת יותר ולפעול יותר כדי לעמוד בחובת האחריות המוטלת עליו.

שנצבר ועל פי הוראות הדין המתעדכנות וחוזר חלילה. לא פשוט לשנות "תרבות" של עובדים, ולכן לא ניתן להטמיע מערכת ניהול סביבתית בפעימה אחת. את ההרגלים יש להשריש לאורך תקופה.

על הדירקטור למנות אנשים מיומנים ובעיקר אמינים. עובדים אלה, שמן הסתם יוגדרו לבסוף גם הם כנושאי משרה בתאגיד, יפקחו על מילוי כל החובות הנדרשות עלידי חוק אוויר נקי, וידווחו בעת הצורך לדירקטוריון. כדי שמינוי המפקחים יהיה יעיל, עליהם להכיר את התחום המקצועי שתחת פיקוחם ולקבל



הסביבתית; החוק נותן לממשלה כוח עצום לקידום פרויקטים משמעותיים בניגוד לתכנון הארצי, מרוקן מתוכן את הוועדות המחוזיות, ומבטל את התכניות המחוזיות שהיו בשנים האחרונות נדבך חשוב בשמירה על השטחים הפתוחים. כמו כן החוק מעביר סמכויות נרחבות לוועדות המקומיות ללא איזונים ובלמים מספקים, ומצמצם את יכולתם של ארגוני הסביבה לפעול.

הליך החקיקה המקודם עלידי ממשלת ישראל בחודשים האחרונים בצורה דורסנית, טומן בחובו איומים רבים הקשורים לתרבות השלטונית - חוסר שקיפות, אישיותות הציבור בקבלת החלטות, קשר בין הון ושלטון - כמו גם איום של ממש על שמירת הסביבה והטבע בישראל. אין מדובר בעניין טכני ובירוקרטי, כפי שלעתים נדמה לחשוב. למערכת התכנון השפעה קריטית ובלתי הפיכה על הסביבה, בהיותה זירה מרכזית בכל הנוגע לקבלת החלטות בתחום הסביבה ובריאות הציבור. במוסדות התכנון מתקבלות החלטות משמעותיות הנוגעות לאופן השימוש והחלוקה בכל אחד ממשאבי הסביבה, כגון אופן השימוש והניצול של הקרקע, השפעה על איכות האוויר באמצעות מדיניות תחבורה ומדיניות האנרגיה, וכן תכניות רבות העוסקות בפיתוח ובהסדרה של משק המים. להחלטות המתקבלות במערכת התכנון השפעה מהותית על היכולת לשמר את משאבי החי והצומח ואת המגוון הביולוגי, וזאת עלידי שימור שטחים רגישים ובתי גידול ייחודיים, שמירה על רציפים של שטחים פתוחים, ועוד. כמו כן, למערכת התכנון תפקיד חיוני בשמירה על בריאות הציבור מפני מפגעים סביבתיים, שהם תוצאה של פיתוח בלתי אחראי, לרבות הגנה על מקורות המים של המדינה, והגנה על סביבת מגורים נקייה מזיהום וממפגעי ריח ורעש.

מסיבות אלו ואחרות, להסדרים שייקבעו בחוק התכנון והבנייה החדש תהיה השפעה מכרעת על הסביבה בישראל. יש לזכור, כי משאב הקרקע בישראל נמצא במחסור חריף וכל פעולת פיתוח גורמת לנזק בלתי הפיך. בהתחשב במצוקת הקרקע המאפיינת את ישראל, היעדר מערכת תכנון מקצועית וחזקה יביא לכאוס

מה לרפורמה בתכנון ובנייה ולשמירת הטבע והסביבה בישראל? הרפורמה בתכנון ובנייה - סכנה מוחשית ומיידית לעתיד השטחים הפתוחים בישראל

ניר פפאי^[1] ואיריס האן^[2]

^[1] ראש אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע
^[2] מנהלת תחום מחקר, מכון דש"א, החברה להגנת הטבע
papayn@zahav.net.il *

ניתן להניח כי בעת פרסום המאמר, המהלך המכונה הרפורמה בתכנון, שמשמעותו האמיתית היא חוק תכנון ובנייה חדש, המשתרע על פני יותר מ-240 עמודים ו-580 סעיפים, יהיה בעיצומו של תהליך החקיקה בכנסת, בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

הצעת החוק "תכנון ובנייה" (כ"ט באדר התש"ע 499), שעברה בקריאה ראשונה בתום מושב החורף השנה, משנה סדרי בראשית ומרסקת את מערכת התכנון הנוכחית, הבנויה בצורה היררכית, ל-144 חתיכות. תחת הכותרת "תכנית אחת בוועדה אחת" יפעלו 144 ועדות תכנון שונות, שכל אחת מהן תטפל בתחום צר שבאחריותה ללא מבט כולל וללא אחריות כוללת לתוצאה הסופית. מבנה זה ייצור כאוס בשל כפל סמכויות, בגלל חוסר תיאום ועקב ריבוי החלטות ללא יד מכוונת.

החוק חושף את השטחים החקלאיים והשטחים הפתוחים להפשרה חסרת רסן כתוצאה מביטול הוועדה לשמירת השטחים החקלאיים והשטחים הפתוחים (הולקחש"פ); החוק מצמצם את סמכויות המשרד להגנת הסביבה ומפריט חלק מהליכי הבדיקה