



2014

מדיניות לאסדרה סביבתית אינטגרטיבית של מפעלי תעשייה בישראל – רקע, עקרונות יסוד והמלצות ליישום

שרון ידין

באירופה שוררת תפיסה רגולטורית אינטגרטיבית באשר לטיפול בפליטות מזהמים ממפעלים תעשייתיים. לקראת רפורמה המתבצעת במשרד להגנת הסביבה להחלת עקרונות רגולציה אינטגרטיבית על מפעלים בישראל ("חוק רישוי סביבתי משולב"), חובר מסמך זה, הסוקר את מערכת הרגולציה האירופית אשר אימצה את התפיסה האינטגרטיבית, מציג את עקרונותיה הבסיסיים ועומד על היתרונות והחסרונות הגלומים בה. סופו של המסמך בשורה של המלצות ליישום בזירה המקומית.



ד"ר שרון ידן היא עמיתת לידי-דיוויס לפוסט-דוקטורט בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית לשנת תשע"ד. היא בעלת LL.B במשפטים (בהצטיינות) מאוניברסיטת תל אביב, ו- LL.M במשפט מסחרי, מאוניברסיטת תל אביב. את הדוקטורט שלה כתבה במרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים באוניברסיטת תל אביב, בנושא חזים רגולטוריים. היא כלת פרס גורני למשפט ציבורי לשנת 2012 זכתה בפרס לייקס מטעם אוניברסיטת חיפה. שרון, עורכת דין, משמשת מרצה לרגולציה באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב וחוקרת במכון ון ליר. מאמריה מתפרסמים בכתבי עת משפטיים מובילים ובספרים בתחום הרגולציה.

ד"ר דוד שור הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, בה הוא מלמד קורסים שונים העוסקים ברגולציה סביבתית, והוא פעיל גם בבית-הספר ללימודי סביבה של האוניברסיטה. הוא עורך (יחד עם פרופ' אורן פרז) אסופת מאמרים על חוק אויר נקי, עבודה כתב מאמר העוסק בין היתר בסוגיית הרישוי האינטגרטיבי. בעבר הנחה (יחד עם פרופ' אלון טל) מחקר על אכיפה פלילית ומנהלית של המשרד להגנת הסביבה, והוא מנחה כעת מחקר על רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים. הוא זכה במענקי מחקר מהקרן הלאומית למדעים, יד הנדיב, NEH האמריקאי, ועוד.

תודות

לעו"ד אילת בן עמי, מנהלת תחום טיפול משולב בתעשיות במשרד להגנת הסביבה, לד"ר אורנה מצנר, ראש תחום מדע בלשכת המדען הראשי במשרד להגנת הסביבה ולד"ר סיניה נתניהו, מדענית ראשית במשרד להגנת הסביבה, על הסיוע, התמיכה וההערות שניתנו במהלך כתיבת מסמך זה וגיבושו.

תוכן עניינים

5.....	תרשימים.....
6.....	מונחון
11..	1. עקרונות התפיסה האינטגרטיבית האירופית של פליטות מזהמים ממפעלים תעשייתיים..
21.....	2. גישת הממשליות החדשה במערכת הסביבתית: היבטים תיאורטיים ונורמטיביים.....
31.....	3. כלים משלימים.....
44.....	4. סיכום.....
49.....	רשימת מקורות.....
58.....	נספח א מבוא לדירקטיבת ה-IED.....
71.....	נספח ב נספח III לדירקטיבת ה-IED: קריטריונים לקביעת טכניקות מיטביות זמינות.....

תרשימים

עמוד 33	כלי אכיפה הרתעתית בתחום הסביבה	תרשים 1
עמוד 35	"פירמידת האכיפה" (מתורגם מאנגלית) מתוך Responsive Regulation 1992	תרשים 2

Acquis communautaire – צרפתית לדין האירופי הקהילתי, כלומר כלל החקיקה, ההחלטות הביצועיות והחלטות בית המשפט המהווים במאגד את דין האיחוד האירופי. בצרפתית: מה שהוסכם עליו בקהילה.

BAT reference documents - BREFs – מסמכים שמטרתם לקבוע טכניקות מיטביות זמינות לצמצום רמת הפליטות ממתקנים תעשייתיים באיחוד האירופי. המסמכים מתעדכנים באמצעות הליך שיתוף מידע בין המדינות ומתפרסמים בידי הנציבות. מסמכים אלו משמשים סטנדרט מנחה למדינות בעיצוב היתרי פליטה.

Command and control ציווי ושליטה – משטר רגולציה קלאסי המתאפיין בהצבת כלל כופה לתעשייה בידי גורמי פיקוח מדינתיים (או על-מדינתיים), המנוסח בצורה כלל-סקטוריאלית בדרך כלל ובצידו סנקציה פלילית או מינהלית נוקשה.

Co-regulation – משטר רגולטורי משולב הנסמך הן על מימד משפטי מדינתי מחייב כגון ציווי ושליטה (ראו לעיל) והן על נורמות רכות יותר, כגון רגולציה עצמית (ראו להלן) של התעשייה המפוקחת.

(EMAS) Eco-Management and Audit Scheme – מתייחס לתקנות הנציבות האירופית המאפשרות לחברות ולארגונים להעריך באופן עצמאי ווולונטרי את הביצועים הסביבתיים שלהם, לדווח אודותם ולשפר אותם.

E-PRTR – המרשם האירופי לפליטת מזהמים והעברתם. המרשם מנגיש לציבור את המידע המפורט על פליטות לאוויר, למים ולקרקע, על העברות מזהמים בשפכים ועל פסולת ביחס לכ-24,000 מתקנים תעשייתיים ו-65 סוגים של פעילויות תעשייתיות ברחבי אירופה. המרשם, המחליף את המרשם הקודם על פליטות (EPER), מספק נתונים סביבתיים מרכזיים המתקבלים ממתקני התעשייה במדינות האיחוד האירופי ומאיסלנד, ליכטנשטיין ונורבגיה.

EU15 – גרעין של חמש עשרה מדינות חברות באיחוד האירופי, טרם הצטרפותן של עשר מדינות חברות נוספות בשנת 2004.

Hard law – חקיקה ומכשירים משפטיים אחרים מחייבים ואכיפים. להבדיל מ soft law, ראו להלן.

OMC) Open Method of Coordination – שיטה לגיבוש מדיניות בתחומים בהם מוסדות האיחוד האירופי אינם מחזיקים בסמכות רשמית לחוקק, וההצטרפות אליה והיישום שלה על ידי מדינות חברות הינם וולונטריים. קביעת הסטנדרטים והפעלתה של מדיניות פיקוח ואכיפה נעשים באופן שיתופי בין המדינות החברות, בשיטה של הערכת-עמיתים, מתן המלצות הדדיות לשינוי ותיקון, והחלפת ידע אודות פרקטיקות מוצלחות ליישום משופר ועדכני.

Soft law – כלים משפטיים בעלי רמת מחויבות ואכיפות משפטית נמוכה, כגון הנחיות וולונטריות. להבדיל מ hard law, ראו לעיל.

Top-down regulation – רגולציה המוכוונת מגורמי הממשל כלפי מטה לתעשייה. היא בדרך כלל חד כיוונית וכופה, בדומה לציווי ושליטה (ראו לעיל).

דירקטיבת ה-IED – דירקטיבת האיחוד האירופי בדבר פליטות תעשייתיות. אומצה בשנת 2010 ונכנסה לתוקף בשנת 2011. מחליפה את דירקטיבת ה-IPPC (ראו להלן).

דירקטיבת ה-IPPC – הדירקטיבה למניעה ופיקוח משולבים של זיהומים תעשייתיים משנת 1999. הוחלפה בדירקטיבת ה-IED (ראו לעיל).

דירקטיבת ה-LCP – הדירקטיבה האירופית בדבר מתקני שריפה גדולים.

דירקטיבת מסגרת – דירקטיבה המשתמשת בסטנדרטים כלליים המותירים למדינות החברות חופש ביישום כללים ספציפיים.

ה-community method – פרקטיקה של נציבות האיחוד האירופי במסגרתה נהגה לחוקק חקיקה באופן ריכוזי ומחייב, ולפרסם צווים ביצועיים, שיחילו כללים אחידים על כלל המדינות החברות.

החצנות שליליות – עלויות הנגרמות כתוצאה מפעילות או עסקה מסוימת, המשפיעות לרעה על צד בלתי קשור לעסקה.

היתר סביבתי – היתר למקור זיהום סביבתי הניתן על ידי רשות מוסמכת, הכולל בדרך כלל ערכי פליטה למזהמים הנפלטים ממקור הפליטה ופירוט טכנולוגיה נדרשת לצמצום הזיהום.

ממשליות חדשה new governance – גישה ביזורית לרגולציה אשר מפתחת ותומכת בהפעלתו של ממשל (governance), להבדיל מממשלה, לצורך פתרון בעיות במרחב הציבורי באמצעות מוקדי כוח שונים בחברה, כגון בעלי עניין, הציבור הרחב

והתעשייה עצמה. כלי הממשליות החדשה נשענים, בין היתר, על הסכמות, ביזוריות, שיתוף פעולה, soft law, חדשנות ושיתוף במידע בין עמיתים.

השפעות חוצות מרכיב סביבה cross medium effects – מצבים שבהם זיהום במדיה אחת עלול להוביל לזיהום המתרחש במדיה מקבילה, כגון זיהום אוויר הגורם לזיהום מים, זיהום קרקע הגורם לזיהום אוויר וכיוצא בזה.

התעדה eco certification ותיוג eco labeling – מנגנונים רגולטוריים מדינתיים או עצמיים של התעשייה, המעניקים למפעלים תעודות המעידות על כך שהינם עומדים בסטנדרטים מסוימים (כפויים או וולונטריים) של פעילות.

זיהום סביבתי – תופעה של הפרת האיזון האקולוגי כתוצאה מפעילות האדם, בה נחשפים מקורות אוויר, מים או קרקע – לכימיקלים, תנודות, חום או רעש, באופן אשר עלול להזיק לבריאות הציבור או לאיכות הסביבה.

טביעת רגל סביבתית (אקולוגית) – הערכה המתייחסת לכמות משאבי הטבע הנדרשים לאדם, למפעל או למדינה כדי לפעול ולקלוט את כמות הפסולת והזיהום הסביבתי המיוצרים בתהליך זה. טביעת הרגל האקולוגית מאפשרת לנתח את ההבדלים בדפוסי צריכת משאבים בין אנשים שונים, מפעלים שונים ומדינות שונות.

טכניקה מיטבית זמינה BAT – שימוש בטכניקות מבוססות, הנחשבות היעילות ביותר בהשגת הרמה הגבוהה ביותר של הגנה סביבתית כמכלול, אשר יכולות להיות מיושמות גם ברמה המעשית בסקטור הרלבנטי, מבחינה כלכלית ומבחינה טכנית, תוך התחשבות בעלויות ליישומן למול התועלות הכרוכות באימוצן.

כללים וסטנדרטים – הוראות סטנדרט מנוסחות באופן כללי ופתוח ללא פירוט של מתכון ברור ליישום העקרון המותווה במסגרתן. זאת לעומת כללים הנוטים להיות סגורים וספציפיים.

ניתוח עלות-תועלת – שיטה כלכלית להשוואת עלויות של פעילות או שירות מסוימים עם ערך התוצאות שיתקבלו במונחים כספיים, או במונחים רלבנטיים אחרים.

עקרון ה-cradle to grave – "מחזור החיים" הכולל של חומרים ומוצרים משלב התכנון, דרך שלב הייצור ועד לשלב הטיפול בפסולת הנוצרת כתוצר לוואי לתהליך.

עקרון הזהירות המונעת – נקיטה באמצעי זהירות נאותים מפני סיכונים בלתי ידועים בהיקפם או מועדם. על פי העקרון, יש לטפל מראש במצבים שונים העלולים

להוות סיכון לסביבה או לאדם, גם אם עדיין לא קיימת לגביהם ודאות מדעית מבחינת ההיקף או הסיכוי להתממשותם, על מנת להימנע ממצבי קיצון של התרחשות נזקים סביבתיים קטסטרופאליים.

עקרון הישימות – לפי גישה זו יש לדרוש צמצום של זיהום או סיכון סביבתי עד למינימום האפשרי, תוך שימוש בטכניקות שהן זמינות וישימות בסקטור (לטכניקה המיטבית הזמינה, ראו לעיל).

עקרון המזהם משלם – לפי עקרון זה, הגורם הפרטי המזהם, ולא המדינה, הוא שישא בעלויות הזיהום שהוא גורם לסביבתו, במטרה להביא להפנמה יעילה של הנזקים שהוא גורם.

ערכי פליטה (ELVs) emission limit values – ריכוז או כמות מרביים של זיהומים הנפלטים על ידי מזהם בפרק זמן נתון.

פירמידת אכיפה – מודל רגולטורי המזוהה עם החוקרים איירס ובריית'ווית (Ayres and Braithwaite) בדבר מדרג מומלץ של סנקציות רגולטוריות זמינות להפעלה כלפי מפוקח מפר. בבסיס הפירמידה מצויים כלי אכיפה "רכים" ובקודקודה סנקציה נוקשה כגון שלילת רישיון או נקיטה בהליכים פליליים.

ציווי ושליטה – ראו command and control.

רגולציה – פיקוח מתמשך בידי גוף מינהלי ברשות המבצעת של המדינה, המוסמך לעסוק בגיבוש ובהוצאה לפועל של מדיניות המקדמת ערכים חברתיים או כלכליים, כלפי גופים שונים, באמצעות חקיקת נורמות משפטיות, הצבת מערכי פיקוח והפעלתם של מנגנוני אכיפה.

רגולציה סביבתית אינטגרטיבית/משולבת – רגולציה הדוגלת בהשקפה על זיהומים שונים שמייצרים מפעלים כמכלול, בין היתר, תוך התחשבות בהשפעות חוצות מרכיב סביבה וכן במחזור החיים הכולל של חומרים ומוצרים, בכלל זה שלב הפסולת.

רגולציה וולונטרית – מקבץ שיטות אסדרה (רגולציה בעברית) המתייחסות לתכניות המוצעות מטעם הרגולטור המדינתי או מטעמם של אחרים, כגון התעשייה, שההצטרפות אליהן והיישום שלהן כלפי התעשייה אינם מחוייבים, והם נעשים ביזמתה של התעשייה. התכניות הוולונטריות כוללת בדרך כלל מרכיב של ציות שהוא גבוה מן הסטנדרט הקבוע בדין לפעילות המוסדרת.

רגולציה מבוססת מרכיב סביבה – גישה רגולטורית המבחינה בין יעדי זיהום שונים כגון אוויר, מים וקרקע, ונוטה להתעלם מהשפעותיהם ההדדיות של הזיהומים על הסביבה, כמו גם מן הטיפול בהם כפסולת (זאת להבדיל מן הרגולציה האינטגרטיבית, ראו לעיל).

רגולציה עצמית – שיטת רגולציה בה התעשייה המפוקחת לוקחת חלק, מצומצם או משמעותי, באסדרה של עצמה, בדרך כלל לצד פיקוחו של הרגולטור. השתתפות זו עשויה לבוא לידי ביטוי ביחס לשלושת שלבי הרגולציה: הסדרת הכללים, פיקוח ובקרה על הציות להם ואכיפתם.

רגולציה עצמית-כפויה – במסגרת זו הרגולטור מורה למפוקח להסדיר בעצמו תחום מסוים, תוך שהוא מפקח על תוצאות ההסדרה העצמית. ראו גם רגולציה עצמית, לעיל.

רגולציה תגובתית – לפי גישה זו, הבחירה בכלי הרגולטורי צריכה להיעשות באופן תגובתי להתנהגותו של המפוקח ביחס לחובות הציות המוטלות עליו ולמידת התממשותה של המטרה הרגולטורית הציבורית (מעין שיטת "המקל והגזר"). ראו גם פירמידת אכיפה, לעיל.

רישיון אחוד – מתן רישיון אחד עיקרי על ידי רגולטור לגורם מפוקח, הכולל מגוון היבטים מפוקחים, כגון אוויר, מים, קרקע, פסולת וכדומה, זאת להבדיל ממשטר בו הגורם המפוקח נדרש להשיג רישיונות שונים עבור כל יעד פליטה או תחום פעילות בנפרד (לעיתים מכמה רגולטורים שונים).

תכנית אכיפה פנימית/תכנית ציות – כללים פנים ארגוניים שמטרתם לשפר ולייעל את מערך הארגון ביחס לדרישות הרגולציה ולהבטיח רמת ציות נאותה מצד הארגון, להתאמת הפעילות של המפוקח לאינטרס הציבורי.

1. עקרונות התפיסה האינטגרטיבית האירופית של פליטות מזהמים ממפעלים תעשייתיים

"לא פעם הצרכים המיידיים של ההווה מתנגשים עם הצרכים ארוכי הטווח. ההווה משעבד את העתיד. האדם המודרני לא יוכל לחיות את חייו בחברתו אם לאינטרסים של איכות הסביבה תינתן עדיפות מוחלטת, אך באותה מידה הוא לא יוכל לחיות את חייו בחברתו אם האינטרסים של איכות הסביבה לא יבאו בחשבון. נדרש איזון עדין בין הצרכים המתנגשים. אי אפשר רק עם איכות הסביבה, אך אי אפשר בלעדיה."

הנשיא אהרון ברק, בג"ץ אדם טבע ודין (2004).¹

פעילויות תעשייתיות מהוות חלק חשוב מן הכלכלה המודרנית. עם זאת, הן גורמות לזיהומים סביבתיים, מכלות אנרגיה ומייצרות פסולת. המדינות המפותחות בעולם מנסות להתמודד עם בעיות אלה באמצעות כלי מדיניות שונים המיועדים לעודד "צמיחה ירוקה" – צמיחה כלכלית הרוותמת משאבי טבע במתכונת בת-קיימא.² אלו מתבצעים בדמות החלתה של רגולציה מגוונת אפיקים ומתודות, החל מרגולציה

1 בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה, פ"ד נח(3) 503, 513-514 (2004).

2 צמיחה ירוקה הוגדרה על ידי ארגון ה-OECD כגידול בתוצר הלאומי הגולמי, תוך מניעת פגיעה בת-קיימא באיכותם ובכמותם של משאבי הטבע. "Green growth means fostering economic growth and development while ensuring that natural assets continue to provide the resources and environmental services on which our well-being relies". ראו למשל Towards Green Growth, OECD (2011). <http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>. פיתוח בר קיימא הוא פיתוח המתחשב בצרכים של הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת של הדורות הבאים לספק את צורכיהם. זוהי ההגדרה שניתנה בוועדת ברונדטלנד העולמית לסביבה ופיתוח משנת 1987 (Brundtland Commission) United Nations, General Assembly, 11 December 1987, Report of the World Commission on Environment and Development. ראו על כך אצל דפנה ברק-ארז ואורן פרז "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר קיימא" משפט וממשל ז' 867, 890-894 (תשס"ה); דניאל פיש דיני איכות הסביבה בישראל 474 (2002); החלטה מספר 3768 של הממשלה "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה" (23.10.2011).

קלאסית כגון הצבתן של מכסות פליטה, הטלת קנסות, ניהול מערכת רישיונות והיתרים, הטלת איסורים למניעת זיהומים באמצעות מערכת המשפט המינהלית, האזרחית והפלילית, עיגון זכויות לסביבה נקיה ועד לרגולציה "חדשה" יותר בדמות עידוד המפעלים לפיתוח והתקנה של טכנולוגיות לצמצום הזיהומים במקור, החלת מנגנוני סחר בפליטות, תכניות וולונטריות ועוד.

להבדיל מן הגישה המבחינה בין יעדי זיהום שונים כגון אוויר, מים וקרקע, ונוטה להתעלם מהשפעותיהם ההדדיות על הסביבה, בשנים האחרונות שלטת באירופה תפיסה רגולטורית אינטגרטיבית באשר לטיפול בזיהום סביבתי מן התעשייה. גישה זו דוגלת בהשקפה הוליסטית על זיהום סביבתי ממפעלים על מנת לייעל את תוצאות הרגולציה בהקשר זה, קרי להפחית את הזיהומים הנגרמים לסביבה כתוצאה מפעילות תעשייתית – כמכלול.³ במסגרת זו, נלקח בחשבון "מחזור החיים" הכולל של חומרים ומוצרים ('from cradle to grave') משלב התכנון, דרך שלב הייצור ועד לשלב הטיפול בפסולת הנוצרת כתוצר לוואי מן הפעילות.

כנגזרת לכך, התייעלו אף תהליכי הרגולציה, בהתאם למגמות המתרחשות בתחומים אחרים שאינם סביבתיים, כאשר רישיונות שניתנו בעבר בנפרד למפעל אחד, בגין זיהום אוויר, זיהום מים, זיהום קרקע וכן הלאה, מאוחדים ככל הניתן לרישיון אחד. כמו כן, הגישה מכתובה שימוש במגוון כלים לטיפול אינטגרטיבי בפליטות תעשייתיות של מזהמים, המתעלה על ניתוח הערכת סיכונים (risk assessment) כאמצעי יחידני לקביעת מדיניות ציבורית סביבתית.⁴ תחת זאת, הגישה דוגלת באימוצן של שיטות משלימות הרגישות לתוצרי הזיהום ולהשפעותיו על הסביבה כמכלול, כגון עידוד מיחזור, אימוץ "טכנולוגיות נקיות", מדדים לאיכות סביבה ושיתוף הציבור.⁵

3 ראו על עקרונות הגישה האינטגרטיבית לטיפול ומניעה בפליטות מזהמים ב- Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control, C(90)164/FINAL (31.1.1991).

4 הערכת סיכונים היא גישה המתאימה יותר למדיניות רגולטורית המתרכזת בכלי יחיד, להבדיל ממגוון כלי "רגולציה חכמה". ראו Gunningham and Grabosky, לעיל ה"ש 74; ROBERT BALDWIN, MARTIN CAVE AND MARTIN LODGE, UNDERSTANDING REGULATION – THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE 329-330 (2nd ed., 2012) (להלן: UNDERSTANDING REGULATION).

5 שם.

מהלך זה מבטא שינוי רגולטורי תפיסתי משמעותי בקרב רשויות סביבתיות מפקחות, שאינו מתמצא אך ורק להיענות לדרישה סקטוריאלית להפחתת הנטל הבירוקרטי, הנשמעת תדיר ממפעלים. עקרון הטיפול המשולב בפליטות מהווה קפיצת מדרגה במחשבה על ובטיפול בזיהומים אשר עונים לתופעה של *cross-media effects* – השפעות חוצות מרכיב סביבה. על פי התופעה, זיהום מסוג מסוים עלול להוביל לזיהום מסוג חדש אשר נמצא ב"נקודת העוורון" של הרגולציה. מכיוון שהרגולציה הקיימת רואה זיהומים בראיה חד-ממדית של אוויר, מים, קרקע וכן הלאה, היא אינה מודעת מספיק לזיהומי אוויר שהופכים לזיהומי מים, זיהומי מים שהופכים לזיהומי קרקע וכיוצא בזה.

הבנה רגולטורית בקשר להשפעות חוצות מרכיב סביבה עשויה לשפר את מצבה של הסביבה בכללותה, משום שתנתן מחשבה לטיפול גם בתוצרי הזיהום. כך למשל, זיהום אוויר שסונן עשוי להפוך לפסולת מוצקה שיש לטפל בהטמנתה. אולם מעבר לכך, מחשבה זו עשויה לחולל שינוי בדרך שבה רגולטורים נוהגים לחשב את הנוסחאות לערכי הפליטה ואת הדרישות הטכנולוגיות להפחתתן. טול לדוגמה מקרה בו זיהום אוויר הנפלט מארובותיו של מפעל, מזהם גם את מקור המים באגם הסמוך לו. החמרת סטנדרט הפליטות לאוויר עבור מפעל זה, תשפר לא רק את איכות האוויר אלא גם את איכות המים בסביבתו, שיפור אשר לא נלקח בחשבון בעת בחירת הטכנולוגיה והסטנדרט אותו היא משרתת, או בעת חישוב העלות למול התועלת שטמונה באימוצה. רגולציה הסובלת מפרגמנטציה, קרי פיצול יתר, מבטאת אם כן חד-ממדיות בהשקפה על הגנת הסביבה.

הביטוי המרכזי ב-*acquis communautaire* (צרפתית לדין האירופי הקהילתי) לתפיסה האינטגרטיבית המתוארת, מצוי בדירקטיבת ה-IPPC, ראשי תיבות מייצגים של *Integrated Pollution Prevention and Control* שתכונה להלן: הדירקטיבה למניעה ופיקוח משולבים של פליטות מזהמים תעשייתיים, או דירקטיבת ה-IPPC בקיצור.⁶ עקרונות העל של הדירקטיבה הינם:

6 כמה ממדינות אירופה הפעילו מדיניות רגולטורית של רישיון אחד למפעלים מזהמים, עוד בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, בהן פינלנד, צרפת, אירלנד, הולנד, שבדיה ובריטניה. ראו David Styles, Kieran O'Brien and Michael B. Jones, *A Quantitative Integrated Assessment of Pollution Prevention Achieved by Integrated Pollution Prevention Control Licensing*, 35 ENVIRONMENT INTERNATIONAL 1177 (2009). לבריטניה ראו JULIA

- א. ראיה אינטגרטיבית של פליטות מזהמים שונים שמייצר מתקן, להבדיל מטיפול רגולטורי נפרד בהם, וטיפול בסביבה כמכלול;
- ב. הענקת רישיון פעילות אחד למתקן, במקום כמה רישיונות עבור כל תחום או מדיה;
- ג. איחוד הרגולציות השונות לכדי רגולציה אחת;
- ד. בהירות ופשטות של הרגולציה;
- ה. עקרון הטכנולוגיה המיטבית הזמינה (BAT) ומניעת נזק משמעותי לסביבה;
- ו. שיתוף במידע בין מדינות והקמת מאגר מידע ציבורי.
- עקרונות אלה באים לידי ביטוי בדירקטיבה, כדלקמן:⁷

"The objective of an integrated approach to pollution control is to prevent emissions into air, water or soil wherever this is practicable, taking into account waste management, and, where it is not, to minimize them in order to achieve a high level of protection for the environment as a whole."

הדירקטיבה מבקשת להקיף זיהומים שונים הנגרמים כתוצאה מפעילות תעשייתית, בהם נחשפים מקורות אוויר, מים או קרקע, לכימיקלים, תנודות, חום או רעש, באופן אשר עלול להזיק לבריאות הציבור או לאיכות הסביבה.⁸ היא חלה בין היתר על תעשיית האנרגיה, המתכות, המינרלים, הכימיקלים ועל טיפול בפסולת.⁹

FARTHING, BRIDGET MARSHALL AND PETER KELLETT, POLLUTION PREVENTION AND CONTROL – THE NEW REGIME (2003)

7 ראו פסקה 9 במבוא לדירקטיבת ה-IPPC. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January, 2008, concerning integrated pollution prevention and control (codified version)

8 ראו סעיף 2 (סעיף ההגדרות) לדירקטיבת ה-IPPC משנת 2008, שם.

9 ראו רשימת קטגוריות תעשייה המצויות בנספח הראשון לדירקטיבת ה-IPPC משנת 2008, שם.

נוסח ראשון של הדירקטיבה הוכן בידי נציבות האיחוד האירופי עוד בשנת 1996 (96/61/EC) והיא נכנסה לתוקף בשנת 1999.¹⁰ בתחילת שנות האלפיים הדירקטיבה שימשה כרגולציה סביבתית מרכזית באירופה כלפי סקטורים תעשייתיים, כאשר היא חלה על לא פחות מ-50,000 מתקנים תעשייתיים גדולים הממוקמים ב-EU15 (גרעין של חמש עשרה מדינות חברות באיחוד האירופי, טרם הצטרפותן של עשר מדינות חברות נוספות בשנת 2004).

לאחר מכן, בשנים 2007-2008, נערכה קודיפיקציה חדשה של הדירקטיבה, אשר עברה בינתיים מספר תיקונים. דירקטיבת ה-IPPC החדשה 2008/1/EC, מבוססת הן על הדירקטיבה שקדמה לה והן על דירקטיבות נוספות מתחומים שונים, ומאחדת אותן למעשה לכדי דבר חקיקה אחד.¹¹

10 זאת עבור מפעלים חדשים. עבור מפעלים קיימים תאריך היעד לציות מלא לדירקטיבה נקבע ל-30 באוקטובר 2007. ראו Report from the commission to the Council and the European Parliament, Brussels 3.11.2005 com (2005) 540 final report of the commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated prevention and control, pp 3.

11 הדירקטיבה החדשה מתבססת על ומאגדת את הדירקטיבות הבאות: Council Directive 78/176/EEC of 20 February 1978 on waste from the titanium dioxide industry, OJ L 54, 25.2.1978; Council Directive 82/883/EEC of 3 December 1982 on procedures for the surveillance and monitoring of environments concerned by waste from the titanium dioxide industry, OJ L 378, 31.12.1982; Council Directive 92/112/EEC of 15 December 1992 on procedures for harmonizing the programs for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry, OJ L 409, 31.12.1992 (the last three being known collectively as: "TiO₂ Directives"); Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control ("IPPC Directive"), OJ L 257, 10.10.1996; Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations ("VOC Solvents Directive"), OJ L 85, 29.3.1999; Council Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste ("Waste Incineration Directive"), OJ L 332, 28.12.2000; Council Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants ("LCP Directive"), OJ L 309, 27.11.2001.

גלגולה האחרון של דירקטיבת ה-IPPC מצוי בדמותה של "הדירקטיבה על פליטות תעשייתיות" (EU IED/2010/75 Industrial Emissions Directive),¹² אשר אומצה בשנת 2010. אף היא מאגדת בתוכה כמה דירקטיבות נוספות לכדי דבר חקיקה אחד.¹³ היא נכנסה לתוקף בשנת 2011 ונועדה להיות מאומצת בחקיקה לאומית פרטנית על ידי המדינות החברות עד לשנת 2013. הדירקטיבה מחליפה את דירקטיבת ה-IPPC החל משנת 2014, למעט דירקטיבת ה- (Large Combustion Plants) LCP, אשר תפוג רק בשנת 2016.¹⁴

החקיקה המתוארת, על גלגוליה השונים, מבססת מערכת רישוי הכפופה לעקרון "הטכניקה המיטבית הזמינה" (הידועה כ-BAT או Best Available Techniques) ומניעת נזק משמעותי לסביבה. בארצות הברית מתנהל זה כמה עשורים ויכוח על אמות המידה הראויות להנחות את הרשויות המפקחות על פליטות של מזהמים סביבתיים ממפעלים תעשייתיים. בעוד שאסכולה אחת מצדדת בשימוש בניתוחי עלות-תועלת לקביעת תקנים, אסכולה שניה תומכת בשימוש בעקרונות אחרים, בראש ובראשונה בעקרון הישימות (feasibility).¹⁵ עקרון הישימות בדרך כלל מתבטא בתקנים שקובעים הרגולטורים הרלבנטיים בהתאם ל"טכנולוגיה המיטבית הזמינה".¹⁶ הטכנולוגיה המיטבית הזמינה פירושה שימוש בטכניקות מבוססות, הנחשבות היעילות ביותר בהשגת הרמה הגבוהה ביותר של הגנה סביבתית כמכלול, אשר יכולות להיות גם מיושמות ברמה המעשית בסקטור הרלבנטי, מבחינה כלכלית ומבחינה טכנית, תוך

12 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on Industrial Emissions (Integrated Pollution Prevention and Control) (Recast)

13 הדירקטיבה תחליף את הדירקטיבות הבאות: Directive 78/176/EEC on titanium dioxide industrial waste; Directive 82/883/EEC on the surveillance and monitoring of titanium dioxide waste; Directive 92/112/EEC on the reduction of titanium dioxide industrial waste; Directive 1999/13/EC on reducing emissions of volatile organic compounds (VOCs); Directive 2000/76/EC on waste incineration; Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control

14 ראו לעיל LCP Directive, ה"ש 11.

15 להבדלים המרכזיים בין ארצות הברית ואירופה בגישותיהן למדיניות אסדרת סביבה, ראו GREEN GIANTS (Norman J. Vig and Michael G. Faure ed., 2004).

16 ראו דוד שור "ההסדר למתן היתרי פליטה – כללים ועקרונות סותרים" עתיד להתפרסם בחוקים.

התחשבות בעלויות ליישומן למול התועלות באימוצן.¹⁷ הביטוי טכניקות מתייחס לטכנולוגיה בה ייעשה שימוש ולאופנים שבהם המפעל מתוכנן, נבנה, מתוחזק, מופעל ומושבת.

בעוד שגישת העלות-תועלת אומצה באופן חלקי בארצות הברית, באירופה אומצה באופן כללי אסכולת הישימות.¹⁸ על פי סטנדרט הטכנולוגיה המיטבית הזמינה מפורסמים ה-BREFs – BAT reference documents, שמטרתם להציע אלו טכנולוגיות ייחשבו טכנולוגיה מיטבית זמינה עבור כל סקטור תעשייתי. מסמכים אלו משמשים מדריך מפורט מרכזי, המנחה את התעשייה באירופה מבחינת רגולציה סביבתית שעליה ליישם. ברמה האופרטיבית, עקרונות אלו נאכפים על ידי הרשויות המוסמכות לכך במדינות השונות באמצעות קביעה של ערכי פליטה המבוססים על BAT ובאמצעות מערכת של רישיונות הניתנים למפעלים הנוקטים באמצעים אינטגרטיביים למניעה וצמצום של פליטות וניהול פסולת.¹⁹

יש המחלקים את סוגי הרגולציות על פי הלבוש המשפטי שלהן, מבחינת כלליות ההוראה. חלוקה זו מבחינה בין כללים (rules) לסטנדרטים (standards). הוראות סטנדרט מנוסחות באופן כללי ופתוח ללא פירוט של מתכון ברור ליישום העקרון המותווה, בעוד שכללים נוטים להיות סגורים יותר וספציפיים.²⁰ דירקטיבת ה-IPPC

17 ראו למשל הגדרת המחוקק הישראלי בסעיף 2 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008: "הטכנולוגיה והאמצעים האחרים המתקדמים ביותר... המוספים למקור פליטה, והכל ובלבד שמתקיימים בהם כל אלה: (1) יישומם מביא למניעה או לצמצום מרבי של פליטת מזהמים לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה בכללה; (2) הם בשלב פיתוח הניתן ליישום מבחינה טכנית וכלכלית, במקור הפליטה או בפעילויות המתבצעות בו, או במקורות פליטה או בפעילויות מסוגם באותו מגזר, בהתחשב ביתרונותיהם ובעלויותיהם של הטכנולוגיה והאמצעים כאמור; (3) הם זמינים באורח סביר אף אם טרם יושמו בישראל בפועל."

18 עם זאת, יש לזכור, כי גם עקרון הטכניקה המיטבית הזמינה מגלם בעצמו חישוב עלות-תועלת מסוים הגלום בביטוי "זמינה" שמשמעו, בין היתר, התחשבות בעלותה של הטכניקה.

19 ראו למשל במבוא לדירקטיבת ה-IPPC משנת 2008, לעיל ה"ש 7, פסקה 16: "The competent authority or authorities should grant or amend a permit only when integrated environmental protection measures for air, water and land have been laid down"

20 לדוגמאות ראו שרון ידין "רגולציה עצמית בשוק הבנקאות הישראלי", **רבעון לבנקאות** 168, 19, John Braithwaite and Valerie סטנדרט ראו (2010) 29-27. לדיון עקרוני בהוראות סטנדרט ראו John Braithwaite, *The Politics of Legalism: Rules Versus Standards in Nursing Home* Julia Black, *Forms and Paradoxes ;Regulation*, 4 SOCIAL AND LEGAL STUDIES, 307 (1995)

מתארת, כי ערכי הפליטות יהיו מבוססים על עקרון הטכניקה המיטבית הזמינה, זאת מבלי לקבוע טכניקה או טכנולוגיה ספציפית נדרשת ומבלי לקבוע ערכי פליטה מוגדרים. בכך מאומץ הרעיון של סטנדרטים, להבדיל מכללים מפורטים, ב"דירקטיבת מסגרת",²¹ כאשר דרכי היישום השונות מפורטות במסגרת ה-BREFs כאמור.²² יישום פרטני של העקרון יתבצע לכל מפעל בנפרד, תוך התחשבות במאפיינים הייחודיים של כל מפעל, ובכלל זה מיקומו הגיאוגרפי ותנאי הסביבה שלו.²³

"Emission limit values, parameters or equivalent technical measures should be based on the best available techniques, without prescribing the use of one specific technique or technology and taking into consideration the technical characteristics of the installation concerned, its geographical location and local environmental conditions."

להלן עקרונות מוצעים על ידי מנסחי דירקטיבת ה-IED להערכת טכניקה מיטבית זמינה:²⁴

1. שימוש בטכנולוגיה המפיקה פסולת מועטה;

2. שימוש בחומרים פחות מסוכנים;

;of Principles-Based Regulation, 3 CAPITAL MARKETS LAW JOURNAL 425 (2008)
UNDERSTANDING REGULATION 302-311

21 הגדרה זו אצל BETTINA LANGE, IMPLEMENTING EU POLLUTION CONTROL – LAW AND INTEGRATION 143 (2008).

22 עם זאת, מדינות יכולות לקבוע לעצמן כללים מפורטים בהתבסס על הדירקטיבה.

23 ראו פסקה 18 למבוא לדירקטיבת ה-IPPC משנת 2008, לעיל ה"ש 7. לשיקולים השונים בהם ניתן להתחשב בעת קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה לכל מפעל, ראו נספח רביעי לדירקטיבת ה-IPPC משנת 2008, לעיל ה"ש 7; נספח 3 לדירקטיבת ה-IED, לעיל ה"ש 12, כפי שיפורט מיד להלן (ראו גם נספח ב לדוח זה).

24 נספח 3 לדירקטיבת ה-IED, לעיל ה"ש 12.

3. קידום נושא המיחזור וההשבה של חומרים המיוצרים והמצויים בשימוש בתהליך, כולל פסולת;
4. תהליכים, מתקנים ושיטות אשר נוסו בהצלחה בסקטור התעשייתי;
5. התקדמות טכנולוגית ושינויים בידע המדעי;
6. טבען, השפעתן ונפחן של הפליטות;
7. מועדי הפעלה והשבתה של מתקן חדש או קיים;
8. משך הזמן הנחוץ להתקנתה של טכניקה מיטבית זמינה;
9. צריכה של חומרי גלם (כולל מים) בהם נעשה שימוש בתהליך, ויעילות בשימוש באנרגיה;
10. הצורך למנוע או להפחית למינימום את ההשפעה הכוללת של הפליטות על הסביבה ואת הסיכונים הנגרמים;
11. הצורך למנוע תאונות ולצמצם למינימום את התוצאות לסביבה;
12. מידע שמפורסם על ידי ארגונים ציבוריים בינלאומיים.

בעוד שקיימים ממצאים מעודדים במדינות החברות באיחוד, המשתייכות ל-EU15, בקשר ליעילות יישומה של הגישה האינטגרטיבית לטיפול בזיהומים תעשייתיים, נראה כי מדינות אחרות, מצטרפות מאוחרות יותר לאיחוד האירופי, מתקשות ליישם את הגישה. בין הממצאים החיוביים ניתן לציין ירידה בשיעור של עשרים וחמישה אחוזים בהשלכת פסולת על ידי מפעלים באנגליה, בין השנים 1998-2002,²⁵ וירידה משמעותית בשיעור של פליטת חלקיקים מזהמים לאוויר ובשיעור של שחרור מזהמים למים באירלנד לאחר הטמעת הרישוי האינטגרטיבי שם.²⁶

25 מחקר שנעשה על ידי הרגולטור הסביבתי באנגליה בשנת 2004 המצוטט אצל J. Gray, T. James and J. Dickson, *Integrated Regulation – Experiences of IPPC in England and Wales*, 21 WATER AND ENVIRONMENT JOURNAL 69 (2007).

26 ראו אצל Styles, O'Brien and Jones, לעיל ה"ש 6.

ממצאים אמפיריים מתאפשרים בהקשר זה בזכותו של המרשם לשחרור מזהמים והעברתם E-PRTR (European Pollutant Release and Transfer Register)²⁷ המנגיש לציבור את המידע המפורט על פליטות לאוויר, למים ולקרקע ועל העברות מזהמים ופסולת ביחס לכ-24,000 מתקנים תעשייתיים ו-65 סוגים של פעילויות תעשייתיות ברחבי אירופה. המרשם, המחליף את המרשם הקודם על פליטות (EPER), מספק נתונים סביבתיים מרכזיים המתקבלים ממתקני התעשייה במדינות האיחוד האירופי ומאיסלנד, ליכטנשטיין ונורבגיה.

עם זאת, מחקרים אחרים מצביעים על קושי משמעותי בהטמעת המערכת האינטגרטיבית לרישוי מפעלים, בייחוד בהתבסס על הטכניקה המיטבית הזמינה, במדינות כמו יוון, הונגריה, פולין ורומניה.²⁸ הסיבות לכך עשויות להיות קשורות במנגנונים מדינתיים ורגולטוריים רופפים, אשר עשויים לתפקד טוב יותר תחת משטרי רגולציה קלאסית מסוג של ציווי ושליטה (command and control) מאשר תחת משטרי רגולציה הנחשבים קרובים יותר ל-soft law ומשלבים כלי רגולציה עצמית ונורמות פתוחות מסוג סטנדרטים. מושגים אלה יידונו בהרחבה בפרק 2.

27 ראו באתר המרשם: <http://prtr.ec.europa.eu/>

28 ראו Charalampos Koutalakis, Aron Buzogany and Tanja A. Börzel, *When Soft Regulation is Not Enough: The Integrated Pollution Prevention and Control Directive of The European Union*, 4 REGULATION & GOVERNANCE 329 (2010)

2. גישת הממשליות החדשה במערכת הסביבתית: היבטים תיאורטיים ונורמטיביים

דומה כי הדיון בהכוונת הנעשה במרחב הציבורי, הממוקד באופן מסורתי במוסדות הרגולציה הממשלתית ונורמות היוצאות מידי השלטון המרכזי, נשטף בשנים האחרונות בגלל ה- new governance או הממשליות החדשה. זו מציעה "סדר חדש" בו תפקידה של המדינה (או של ארגון על-מדינתי או בין-מדינתי) משתנה מגורם הקובע, מנסח ואוכף את הנורמות המשפטיות המחייבות כלפי המוסדות הפועלים במסגרתו, לגורם מכווין בלבד כלפי רשת שחקנים הפועלת לפתרון בעיות מדיניות שונות. להלן יוסבר במה דברים אמורים.

הדיון המסורתי בהקשר של רגולציה כלכלית מתמקד במנגנוני פיקוח על הפעילות העסקית של גופים פרטיים, המופעלים על ידי המדינות באמצעות נורמות משפטיות כופות המעוגנות בחוק. כך למשל ברמה הכלל-אירופית, נהגה נציבות האיחוד האירופי לחוקק חקיקה באופן ריכוזי ומחייב, ולפרסם צווים ביצועיים, שיחילו כללים אחידים על כלל המדינות החברות (ה- community method). גישה רגולטורית זו, הידועה בהקשר רחב יותר כגישת ה-"ציווי ושליטה" (command and control), מבוססת על הרתעה ועל ענישה, ולפיכך היא חד-כיוונית וכופה (top-down regulation).

הממשליות החדשה לעומת זאת, התפתחה מתוך ההבנה כי לא ניתן להסתפק עוד ברגולציה של ציווי ושליטה כדי להשליט סדר בתחום מסוים לצורך השגת המטרות הציבוריות. תחת זאת, יש לשלב גם רתימה של גורמים נוספים, בעלי הידע והמשאבים המתאימים למשימה, בדרכים חדשניות, ואף לשנות את המטרות והיעדים הציבוריים בהתאמה לגישה זו. בתוך כך, תפקיד מפתח ניתן ל- soft law²⁹, המסמן מכשירים

29 ראו למשל Grainne de Burca & Joanne LAW AND NEW GOVERNANCE IN THE EU AND THE US ENVIRONMENTAL CONTRACTS: COMPARATIVE APPROACHES TO REGULATORY ;Scott eds., 2006)

משפטיים וולונטריים או בעלי רמת מחויבות נמוכה יחסית. פרק זה מוקדש להצגת ה-soft law וה-*new governance*. נפתח בתיאור מושגים אלה באופן כללי ונמשיך ביישומם בזירה האירופית בתחום הסביבתי.

הממשליות החדשה מציעה גישה ביזורית לשליטה והכוונה אשר מפתחת ותומכת בהפעלתו של ממשל (*governance*) לצורך פתרון בעיות במרחב הציבורי באמצעות מוקדי כוח שונים בחברה. דרך אחת לתיאור השינוי היא מעבר שהתרחש מרגולציה מדינתית הנסמכת על מוסדות ממשלתיים מוסמכים והירארכיים, לרגולציה ממשלית הנשענת על בעלי עניין מגוונים (מ-*government* ל-*governance*).³⁰ דרך אחרת להבנת הממשליות החדשה היא להתמקד בפער השורר בין המשפט והממשליות. בעוד שהמשפט נסמך על מוקדי כוח ריכחיים והירארכיה ברורה, הממשליות דוגלת בביזור מוקדי הכוח וטשטוש ההבחנות בין התקנתם של כללים ובין יישומם ואכיפתם, לטובת הפעלתו של הליך שיתופי מתמיד עם גורמי עניין בחברה המעוניינים לייצר בסיס ידע לצורך פתרון בעיות מורכבות.³¹

יש להבין את הממשליות החדשה כמגמה מתפתחת, אשר מתקיימת במקביל לגישות הרגולציה המסורתית, ולא דווקא חותרת להחלפתה המלאה. הממשליות החדשה

INNOVATION IN THE UNITED STATES AND EUROPE (Eric W. Orts & Kurt Deketelaere eds., 2001). (להלן: *Environmental Contracts*).

30 כך מציין רודס (Rhodes) באחד המאמרים המרכזיים בתחום, כי הממשליות החדשה מתבטאת ביצירת רשתות עצמאיות וולונטריות של גורמים לא-מדינתיים, והיא למעשה מודל שליטה ועיצוב המתווסף על המודלים הקיימים של הירארכיה ושל שווקים ליצירת סדר במרחב הציבורי. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing Without Government*, 44 POLITICAL STUDIES, 652 (1996). אחת ההגדרות בספרות מתארת את ה-*New Governance* כמאפיינים חדשים של פעילות השואבים את הגדרתם מתוך הניגוד שלהן מול שיטות "ישנות" של הממשלה, המבוססות על ייצוג, על סמכות בלעדית, על ציווי ושליטה ריכחיים, על נוקשות, על יציבותן של הנורמות ועל יישום אחיד של הנוסחה הרגולטורית. ראו Neil Walker, *EU Constitutionalism and New Governance*, in LAW AND NEW GOVERNANCE IN THE EU AND THE US 15, 22 (Grainne de Burca & Joanne Scott eds., 2006). עוד ראו Burca & Joanne Scott eds., 2006). *NEW GOVERNANCE* (Lester Salamon ed., 2002).

31 ראו David M. Trubek, Patrick Cottrell and Mark Nance, *'Soft Law', 'Hard Law' and EU Integration*, in Burca & Scott 77.

עשויה לשמש כלי עזר בגיבוש כלים ואסטרטגיה רגולטוריים במטרה לפעול לצידה של הרגולציה המסורתית, או להוות מכשיר מפתח בעיצוב הסדרתו של נושא מסוים.

המגמה העולמית של החדרת כלי הממשליות החדשה אינה מדלגת אף על אירופה, אשר אימצה לעצמה שימוש בכלים רכים, המאפשרים שיתוף פעולה בלתי מידרגי בין גורמים ציבוריים לפרטיים. יש המאתרים את ראשיתה של המגמה במזכר הנציבות האירופית, המכונה White Paper.³² במזכר זה, משנת 2001, הצהרה בדבר הצורך לעבור ממשטר של ציווי ושליטה אל עבר משטר שיתמך יותר על כלים שאינם חקיקתיים וריכוזיים:

"The Union must renew the Community method by following a less top-down approach and complementing the EU's policy tools more effectively with non legislative instruments".

הסיבות לאימוצה של הממשליות החדשה במסגרת האירופית מגוונות. אחת מהן עשויה להיות נעוצה בשאיפת האיחוד האירופי לעסוק בנושאים מורכבים, כגון תעסוקה והדרה חברתית – בעיות אשר קשה למצוא להן פתרון אחד קל וברור, כפי שנוטה לעשות המשפט הקלאסי וכפי שנוטה לעשות הרגולציה המדינית המסורתית.³³ בנוסף, המאפיינים התעשייתיים והחברתיים של כל מדינה חברה נבדלים מאד זה מזה, באופן שמאפשר את קביעתן של מטרות כלליות בלבד ברמת האיחוד, תוך הותרת מלאכת קביעת אמצעי המדיניות הקונקרטיים לכל מדינה ומדינה.³⁴ כידוע, האיחוד האירופי אינו מהווה מדינה, פדרציה, קונפדרציה, ארגון בין-ממשלתי מסורתי או ארגון על-לאומי צרוף.³⁵ בעוד שארגון בין ממשלתי מתייחס למבנה המקובל של ארגונים בינלאומיים שבמסגרתו כל אחת מהמדינות החברות שומרת על רוב סמכויותיה הריבוניות, ובמוסד על-לאומי מוותרות המדינות על נתח

32 COM(2001) 428 final, European Governance – A White Paper, Commission White Paper on Governance.

33 ראו תיאור אצל Trubek, Cottrell and Nance, לעיל ה"ש 31.

34 ש.ם.

35 ראו גיא הרפז "מדיניות השכנות האירופית של האיחוד האירופי והשפעותיה האפשריות על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל משפט וסקים ד 431, 435 (2006).

משמעותי מריבונות המדינה, האיחוד האירופי הוא ישות אזורת שהיא *sui generis* (מיוחדת במינה).³⁶ לפיכך, ניתן גם להבין את אימוצה של הממשליות החדשה על רקע חוסרים משפטיים של מוסדות האיחוד, כגון היעדר סמכות להתערב בנעשה במדינות החברות בתחומים מסוימים.

אחת הפרקטיקות המזוהות ביותר עם הממשליות החדשה באיחוד האירופי, היא ה- (OMC) Open Method of Coordination. שיטה זו מאפשרת גיבושה של מדיניות בתחומים בהם מוסדות האיחוד האירופי אינם מחזיקים בסמכות רשמית לחוקק, וההצטרפות אליה והיישום שלה על ידי מדינות חברות הינם וולונטריים. קביעת הסטנדרטים והפעלתה של מדיניות פיקוח ואכיפה נעשים באופן שיתופי בין המדינות החברות, בשיטה של הערכת-עמיתים, מתן המלצות הדדיות לשינוי ותיקון, והחלפת ידע אודות פרקטיקות מוצלחות ליישום משופר ועדכני. בבסיס השיטה ששה עקרונות,³⁷ כמפורט להלן:

1. שיתופיות וחלוקת כוח – השתתפותה של החברה האזרחית ביצירת מדיניות ובכלל זה תהליך של פתרון בעיות משותף על ידי בעלי עניין מן הממשלה והמינהל ומן הסקטור הפרטי;

2. אינטגרציה רב-שכבתית – תהליך הכולל שיתוף של שחקנים מרמות שונות של הממשל: מקומי, לאומי, כלל-אירופי;

3. גיוון רב-מוקדיות – הותרת הקביעה של מדיניות קונקרטית לדרגים הנמוכים "מן השטח" ויתור על יישום אחיד של נורמות בין מדינות חברות;

4. דליברטיביות – קיום דיון בין בעלי עניין לגבי בעיות ודרכים שונות לפתרון;

5. גמישות ושינוי – שחרור מכבלי ה-hard law ואימוץ סטנדרטים פתוחים, הנחיות גמישות וניתנות לשינוי וצורות נוספות של soft law;

36 ש.ם.

37 ראו תיאור אצל Trubek, Cottrell and Nance, לעיל ה"ש 31.

6. יצירת ידע ועריכת נסיונות (אקספרימנטציה)³⁸ – באמצעות מעקב אחר הנעשה במדינות השונות ובאמצעות החלפת מידע באופן פורמלי ובלתי פורמלי בנוגע לתוצאות יישום מדיניות וטכניקות שונות.

דוגמה נוספת ליישום כלי ממשליות חדשה מצויה בהנחיות ה-EES של האיחוד האירופי בנושא תעסוקה, המבוססות על הערכת עמיתים, על עדכון מתמיד של סטנדרטים לפי הפרקטיקה והניסיון בשטח ועל החלפת מידע בין מדינות, המהווה למעשה תכנית ראשונה שהופעלה בשיטת ה- OMC.³⁹ במסגרת זו קיבלו על עצמן מדינות חברות הנחיות (guidelines), חלקן כלליות מאד וחלקן כוללות מטרות מספריות ברורות, כאשר כל מדינה חייבת בהגשת דוח שנתי בדבר תוכנית לאומית להשגת היעדים הקבועים בהנחיות לקראת השנה הקרובה. המדינות החברות אמורות לשאוף לתקן את ערכי היעד שלהם לפי הביצועים המצטיינים ביותר באיחוד, ולחלוק עם מדינות חברות טכניקות מועדפות להפחתת אבטלה.⁴⁰

ה- *acquis communautaire* הנוכחי בהקשר של טיפול בזיהומים תעשייתיים נסמך במידה רבה על עקרונות של ממשליות, כאשר לצידם פועלת מערכת נורמטיבית המחייבת מידה מסוימת של אימוץ ויישום של עקרונות סביבתיים כלליים, הנתמכים בערכי פליטה מקסימאליים ברורים. כלומר, מדובר במשטר משולב (co-regulation) הנסמך הן על מימד משפטי מחייב והן על מימד משפטי "רך", כפי שיוסבר להלן.

מבחינה משפטית, הביטויים המעשיים המאפשרים יישומה של ממשליות חדשה, מכונים לעיתים *soft law*. ניתן להבין זאת היטב על רקע הניגוד של השיטה עם ה- *hard law*, המציין שימוש בחקיקה מסוג של כללים פורמאליים, בעוד שה- *soft law*,⁴¹

38 ראו Koutalakis, Buzogany and Börzel, לעיל ה"ש 28.

39 המדובר בתכנית נגזרת לשיטת ה- OMC. ראו פירוט שם, בעמ' 67-68. כן ראו תיאור התכנית אצל Joanne Scott and David M. Trubek, *Mind The Gap: Law and New Approaches to Governance in The European Union*, 8 EUROPEAN LAW JOURNAL 1 (2002). ראו גם S. Mosher and David M. Trubek, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, 41 JCMS 63 (2003).

40 ראו גם את המערכת הוולונטרית לעידוד זהירות פיסקאלית במדינות האיחוד האירופי (BEPG).

41 למונחים אלו ראו סקירה מועילה אצל Jacob E. Gersen and Eric A. Posner, *Soft Law: Lessons from Congressional Practice*, 61 STAN. L. REV. 573 (2008); Louise G. Trubek, *New Governance and Soft Law in Health Care Reform*, 3 IND. HEALTH L. REV. 137 (2006). בהקשר של מנגנוני החקיקה האירופיים מובחנת גישת ה- *new governance* מן ה-

מעדיף אימוצן של נורמות בעלות רמת מחויבות משפטית נמוכה יותר.⁴² הגישה האינטגרטיבית לטיפול בזיהומים תעשייתיים המקובלת כיום באירופה, ואשר נסקרה בפרק הקודם, מדגימה היטב את המעבר משיטה משפטית נוקשה לגישה המשפטית הרכה. כלים של ציווי ושליטה בהקשר זה, המשויכים ל-hard law, יכתיבו שימוש בכללים מחייבים הכוללים ערכי פליטה (emission limit values – ELVs) מוגדרים היטב ברמת האיחוד, ביחס לסקטורים תעשייתיים רבים במדינות השונות. לעומת זאת, הדירקטיבות לטיפול אינטגרטיבי בזיהומים תעשייתיים באירופה מציעות ערכי פליטה אינדוקטיביים בלבד ובלתי מחייבים, המתוארים במסמכי ה-BREFs. מסמכים אלו אינם מחייבים משפטית אלא מהווים כלי מדיניות רכים, על בסיסם יאומצו ערכי פליטה מחייבים ברישיון שינתן לכל מפעל על ידי הרגולטור המקומי שלו.⁴³

פן נוסף של הממשליות החדשה בא לידי ביטוי בגישת הרגולציה העצמית (self-regulation),⁴⁴ בה התעשייה המפוקחת קובעת לעצמה כללי התנהגות, לעיתים לצד פיקוחו של הרגולטור.⁴⁵ רגולציה עצמית עשויה לבוא לידי ביטוי כשיטת דירוג או

Community Method (CCM) המבוססת על סמכותה הבלעדית של הנציבות ליזום יחמות חקיקה ועל סמכותן של המועצה והפרלמנט לחוקק את החוקים. חקיקה זו נועדה להיות מחייבת מבחינה משפטית, ברמה כלל-אירופית אחידה עבור כל המדינות החברות.

42 ראו Trubek, Cottrell and Nance, לעיל ה"ש 37.

43 ראו Koutalakis, Buzogany and Börzel, לעיל ה"ש 28.

44 לכתובה מבואית לנושא הרגולציה העצמית ראו למשל CHRISTINE PARKER, THE OPEN VOLUNTARY PROGRAMS: A CORPORATION: EFFECTIVE SELF-REGULATION AND DEMOCRACY (2002) Understanding Regulation; 137-157 Potoski and ;CLUB THEORY PERSPECTIVE (Matthew Cary Coglianesi and Aseem Prakash eds., 2009). להגדרה של רגולציה עצמית ראו למשל Evan Mendelson, *Meta-Regulation and Self-Regulation*, in THE OXFORD HANDBOOK ON "Self-REGULATION 146, 150 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge eds., 2010) regulation refers to any system of regulation in which the regulatory target [...] imposes commands and consequences upon itself"

45 כך למשל באגודות מקצועיות שונות, כגון לשכת עורכי הדין, המסדירה עבור חבריה כללי אתיקה ונורמות אחרות של התנהגות המקובלות בגדרי המקצוע, ראו בג"ץ 2334/02 **שטנר נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נח(1) 786 (2003) וכן נטע זיו "רגולציה של עורכי דין ישראלים: מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב-מוסדית" **המשפט** טו 159 (2010); הבורסה לניירות ערך המנהיגה כללי מסחר החלים על חברות נסחרות בישראל, ראו דיון בסמכויותיה בע"א 4275/94 **הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול מאגר הספרות**, פ"ד נ(5) 485 (1997); ואף ארגון שחקני הכדורגל בישראל המפעיל תקנון המחייב את חבריו. ראו לעניין זה ע"א 825/88

תקינה שמפתח ומפעיל המפוקח, כנהלים פנימיים שמותקנים בארגון, כתקנון או כקוד וולונטרי (כגון קוד ממשל תאגידי או קוד אתי).⁴⁶

היבט נוסף ליישום הרגולציה העצמית הוא באמצעות תוכניות אכיפה פנימית, בהן המפוקחים מקימים מערך ציות לפיקוח על קיומן התקין של הוראות רגולציה בארגון וכן באמצעות "אחראי ציות" או "קצין ציות".⁴⁷ הכוונה היא לנושא משרה בכיר בארגון, שתפקידו לעקוב אחר יישומן של הוראות רגולציה צרכניות,⁴⁸ לפקח אחר הטמעת הרגולציה, לדווח להנהלה ולפעול לתיקון ההפרות.⁴⁹ שיטות אלו מכונות לעיתים שיטות מבוססות-ניהול (management-based regulation), שכן הן מדגישות את תפקידו של הארגון ביצירת תוכניות והליכים פנימיים, מבלי לקבוע מטרה רגולטורית

ארגון שחקני הכדורגל בישראל – עמותה נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל, פ"ד מה(5) 89 (1991).

46 ראו על קודים וולונטריים אצל אביבה גבע ורות פלאטו-שנער "קוד אתי – מה הוא מוסיף על הרגולציה של הבנקים?" **מחקרי משפט** 27, 313 (2011) וכן מיכאל אטלן וגלי גלזר "אכיפה שלטונית וקודים וולונטריים בתחומי האחריות החברתית – כלים משולבים להגברת האכיפה" **נייר בעבודה, הפורום הירושלמי לרגולציה וממשליות, האוניברסיטה העברית** 10 (2010) regulation.huji.ac.il/papers/jp10.pdf

47 על תוכניות אכיפה פנימית ראו למשל צבי גבאי **אכיפה מנהלית בדיני ניירות ערך** 379-388 (2012).

48 ראו למשל הוראות ניהול בנקאי תקין 308 "קצין ציות" (17.1.2002).

49 Internal Compliance Programs. מטרתה של תכנית האכיפה הפנימית, לעיתים מוכרת בשם תכנית ציות, הינה שיפור וייעול מערך הארגון ביחס לדרישות הרגולציה. תכנית זו מתאפיינת בכך שהיא מיועדת לחול על פני תקופת זמן משמעותית, ואיננה מתמצה בפעולה נקודתית. טיבה הוא בהבטחת רמת ציות נאותה מצד הארגון, במטרה לשפר באופן משמעותי את התאמת הפעילות של המפוקח לאינטרס הציבורי. אשר על כן, תכנית כזו תכלול, בדרך כלל, שיפור של סטנדרט הפעילות בארגון, הכנת נהלים לצורך כך, הקמת מערכי הדרכה והטמעה, מינוי אחראי ציות (או קצין ציות – compliance officer) והסכמה על מעין פיצויים מוסכמים לרגולטור, למקרה שבו הארגון לא יצליח לעמוד בתנאי התכנית. תכנית אכיפה פנימית מומלצת על ידי רשות ההגבלים העסקיים, רשות ניירות ערך ורשויות רגולטוריות נוספות עבור חברות מפוקחות, ליישום עצמאי וולונטרי שנועד למניעת הפרות רגולטוריות בחברה. ראו למשל "קריטריונים להכרה בתכנית אכיפה פנימית בתחום ניירות ערך" (2011), באתר הרשות www.isa.gov.il/Download/IsaFile_5654.pdf; "מתכונת תכנית אכיפה פנימית של הרשות להגבלים עסקיים" (נובמבר 1998) archive.antitrust.gov.il/ANTGetItemHtml.aspx?ID=1790.

ספציפית מאד להשגה באמצעותם.⁵⁰ הרגולציה העצמית עשויה לבוא לידי ביטוי אף בהפעלת מנגנוני אכיפה. זאת, באמצעות סנקציות פנימיות שמוטלות על ידי הארגון כלפי האחראים להפרות. אלו יכולים להיות קנסות, השעיה או הדחה של נושאי משרה, דיווח לרשויות ו/או לרגולטורים, ניהול חקירה ובדיקה פנימית ונקיטה בפעולות להפסקת ההפרה ולמניעת הישנותה.

באופן כללי, הרעיון המרכזי של הרגולציה העצמית הוא ההישענות על משאבי הארגון – הידע, הניסיון, העובדים והתקציב – לצורך הכוונת התנהגותו לאור האינטרס הציבורי. בכך, לא רק שנחסכת לרגולטור השקעת משאבים אלו, אלא שלכאורה, תהליך התקינה, הפיקוח והאכיפה העצמיים עשוי להיות אף יעיל יותר מזה המתאפשר במסגרת התהליך הרגולטורי המסורתי.

שיטת האסדרה העצמית מעניקה למפוקח שיקול דעת רחב מזה שניתן לו במסגרת תהליך האסדרה המסורתי, ובכך מאפשרת לו חופש פעולה מסוים.⁵¹ עם זאת, היא מופעלת באמצעות מודלים שונים המקנים רמות שונות של שליטה ושל עצמאות לארגון.⁵² אחד המודלים הנפוצים בהקשר זה הוא ההסדרה העצמית-הכפויה (enforced self-regulation).⁵³ במסגרת זו הרגולטור מורה למפוקח להסדיר בעצמו תחום מסוים, תוך שהוא מפקח על תוצאות ההסדרה העצמית.⁵⁴ כך נעשה למשל בחלק מהוראות בנק ישראל, אשר מורות לכל בנק לקבוע לעצמו בנהלים פנימיים כיצד ליישם עקרון הסדרה כללי שקבע הרגולטור.⁵⁵ ההבדל בין הרגולציה העצמית לרגולציה העצמית הכפויה טמון במידת הכפיה שגלומה בהוראה הרגולטורית בדבר האסדרה העצמית שעל המפוקח להפעיל. בעוד שרגולציה עצמית שאינה כפויה

50 ראו תיאור מועיל של שיטות מבוססות-ניהול וכן מספר דוגמאות להן בארצות הברית אצל Cary Coglianesi and David Lazer, *Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals*, 37 LSR 691 (2003).

51 ראו Coglianesi and Mendelson, לעיל ה"ש 44, בעמ' 151-152.

52 למודלים השונים ביתר פירוט ראו אצל Anthony Ogus, *Rethinking Self-Regulation*, 15 OXFORD J. LEGAL STUD. 97, 99-100 (1995).

53 ראו IAN AYRES AND JOHN BRAITHWAITE, RESPONSIVE REGULATION – TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE 101-132 (1992) (להלן: Ayres & Braithwaite).

54 ראו Ayres & Braithwaite, בעמ' 101-109.

55 ראו ידין, לעיל ה"ש 20, בעמ' 24-27.

תלויה ברצון המפוקח לאמץ אותה, הרי שרגולציה עצמית-כפויה היא משטר שמחייב אימוצם של מנגנוני אסדרה עצמית ואוכף את קיומם.

רבים מהללים את יתרונותיה של הרגולציה עצמית. כותבים מתוך הגישה הכלכלית למשפט טוענים כי היא שיטה יעילה יותר מן הרגולציה המסורתית, שכן בהנחה שהגוף המפוקח הוא בעל הידע הרב ביותר על אופן הפעילות שלו, היא מאפשרת התאמה מיטבית לפעילותו.⁵⁶ כמו כן, פעמים רבות, למפוקחים משאבים עדיפים על אלו של הרגולטור ביצירת מערכת אסדרה לפעילות המפוקחת.⁵⁷ במישור הפוליטי נטען כי הרגולציה העצמית היא שיטה לגיטימית יותר לשליטה בפעילותו של המפוקח, כיוון שמקורה בגוף המפוקח עצמו ולא במדינה זרועותיה.⁵⁸ מנגד, מבקרי השיטה טוענים בעיקר לבעיות הציות והאכיפה הטמונות בסכנה שהמפוקח לא יבצע את פעולות האסדרה הנדרשות, או יעשה זאת בצורה לא-מיטבית, עקב בעיות מוטיבציה.⁵⁹ יחד עם זאת, אין חולק כי בעולם המעשה שיטות רגולציה עצמית, במודלים שונים, מצויות בשימוש נרחב ביותר במערכי רגולציה רבים בעולם והן מהוות אבן ראשה בבנייתו של משטר רגולטורי אפקטיבי.

שיטות רגולציה עצמית משמשות כלי מדיניות מרכזי ומקובל להגנה על הסביבה באירופה ובמקומות אחרים. בהקשר זה ראוי להזכיר את מגמת האחריות התאגידית החברתית בתחום הסביבה אשר צברה תנופה ממשית בשנים האחרונות.⁶⁰ זו נעשית, בין היתר, באמצעות דיווחים תאגידיים וולונטריים השלובים יד ביד עם אימוץ מדיניות סביבתית וולונטרית בתאגיד.

בנוסף, תכנית שפותחה בידי הנציבות האירופית, המכונה EMAS או Eco-Management and Audit Scheme מאפשרת לחברות ולארגונים להעריך באופן

56 Ayres & Braithwaite, בעמ' 113-114; Coglianese and Mendelson, לעיל ה"ש 44, בעמ' 153-152.

57 ראו למשל: Neil Gunningham, *Environment, Self-Regulation, and the Chemical Industry: Assessing Responsible Care*, 17 LAW & POL'Y 58, 58 (1995).

58 Ayres & Braithwaite, בעמ' 113.

59 שם, בעמ' 19; Coglianese and Mendelson, לעיל ה"ש 44, בעמ' 153.

60 ראו לעניין זה עלי בוקשפן, איריס האן וגלעד רוט "הענק וגננו – על חברות, דיני החברות ואיכות הסביבה" **משפט ועסקים** יג 101 (2010).

עצמאי ווולונטרי את הביצועים הסביבתיים שלהם, לדווח אודותם ולשפר אותם.⁶¹ על החברות המשתתפות בתכנית לנהל סקר סביבתי על מנת להעריך את כלל ההיבטים הסביבתיים הנובעים מפעילותה, להשוות זאת למצב המשפטי והרגולטורי החל עליהם, לקבוע לעצמם מטרות סביבתיות ולפתח תכנית ציות וניהול סיכונים. בנוסף, על החברה מוטל הנטל לערוך ביקורת פנימית וחינוכית לבדיקת רמת הציות של עצמה. במקביל, החברה מצופה ליזום דיווח אודות ביצועיה הסביבתיים על פי התכנית ועל תכנית הפעולה שלה לשיפור המצב הקיים ולהשגת היעדים שהציבה לעצמה.

אלמנט מרכזי במתווה האירופי לטיפול בזיהומים תעשייתיים, כפי שהוא בא לידי ביטוי כיום בדירקטיבת ה-IED, הולך יד ביד עם גישת הממשליות – החלפת מידע ועדכון סטנדרטים. הדירקטיבה מורה, כי BREF's ינוסחו, יתוקנו ויעודכנו על ידי המדינות החברות באמצעות תהליך מתמיד של החלפת מידע, בכלל זה עם בעלי עניין.⁶² לצורך כך, יש לפתח מאגר מידע מתאים וכן פורום שיפעל באופן פתוח ושקוף.⁶³

61 ראו אתר התכנית בכתובת <http://ec.europa.eu/environment/emas>

62 ראו פסקה 13 במבוא לדירקטיבת ה-IED, לעיל ה"ש 12.

63 ראו פסקה 14 במבוא לדירקטיבת ה-IED, לעיל ה"ש 12.

3. כלים משלימים

מטרתו של פרק זה להציע המלצות והצעות לכיווני חשיבה בעיצוב מדיניות ישראלית למניעה ופיקוח משולבים של פליטות ממקורות תעשייתיים בישראל. זאת, על רקע קידום חוק רישוי סביבתי משולב בממשלה, בהובלת המשרד להגנת הסביבה בשנים 2012-2014. ההמלצה המרכזית בדו"ח היא לחרוג מהישענות רגולטורית מוחלטת על משטר של ציווי ושליטה ולהיעזר גם במערכים של רגולציה ממשלית ורגולציה משולבת כגון רגולציה עצמית, רגולציה וולונטרית ורגולציה הסכמית.

ניתן להשקיף על התהליך הרגולטורי כמורכב משלושה שלבים מרכזיים: שלב ההסדרה, בו הרשות המפקחת משמשת מעין "מחוקק-זוטא" ויוצרת נורמות מחייבות לתעשייה המפוקחת על ידה בדמות תקנות, צווים, כללים, הנחיות מינהליות, הבהרות, החלטות, ניירות עמדה, גילויי דעת וכיוצא בזה;⁶⁴ שלב הפיקוח והבקרה, במסגרתו הרשות משמשת מעין "שוטר מפקח" שתפקידו לוודא שהמפוקחים מצייתים לכללים המסדירים אותם יצר בשלב הקודם, באופן עקבי ומשביע רצון; ושלב האכיפה – זהו השלב האחרון בהליך הרגולטורי, ובו מפעילה הרשות אמצעים שונים כלפי גורם מפוקח אשר הפר את הכללים המסדירים, או צפוי להפר אותם, במטרה להעניש, להרתיע, לתקן את ההפרה או לעודד ציות.

בהתבסס על חלוקה זו, רגולציה ניתנת להגדרה כפיקוח ארוך-טווח בידי גוף מינהלי ברשות המבצעת של המדינה, המוסמך לעסוק בגיבוש ובהוצאה לפועל של מדיניות המקדמת ערכים חברתיים, סביבתיים או כלכליים, כלפי גופים שונים, באמצעות חקיקת נורמות משפטיות, הצבת מערכי פיקוח והפעלתם של מנגנוני אכיפה.

הגדרה זו תופסת ברשתה את פעילותם של גופי הרגולציה המקיימים אסדרה מקצועית ומתמשכת בזירות תוכן מגוונות.⁶⁵ אלו הם למשל המשרד להגנת הסביבה;

64 יש להבחין בין הסדרה לבין אסדרה. הסדרה היא השלב הראשון מבין שלושה בהליך הרגולציה. אסדרה היא המונח העברי לרגולציה. לפיכך, הסדרה היא למעשה השלב הראשון באסדרה.

65 תוך הסתמכות על ההגדרה הקלאסית של סלזניק (Selznick), רגולציה מתבצעת במסגרת יחסים ארוכי טווח בין רגולטורים למפוקחים: *"Sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community."* ראו Phillip Selznick, *Focusing Organizational Research on Regulation, in REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCES* 363, 363 (Roger Noll ed., 1985).

הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל; משרד האנרגיה והמים; משרד החינוך; בנק ישראל; רשות המיסים; משרד הבריאות ועוד רבים.

בעוד שהמונח אכיפה רגולטורית מזוהה בדרך כלל עם אכיפה "נוקשה" המתבצעת באמצעות כלי חקירה ואכיפה פליליים או מינהליים, כגון הטלתם של קנסות פליליים או מינהליים, פתיחה בהליכי חקירה, הגשת כתבי אישום ושליחת רישיון, ספרות האכיפה הרגולטורית מבחינה בין שתי גישות שונות בהקשר זה. הראשונה היא גישת ההרתעה (או גישת הענישה),⁶⁶ המבוססת על כלים "קשים" שמטרתם הן להעניש בגין הפרה שבוצעה והן להרתיע ובכך לעודד ציות עתידי של המפוקח ושל אחרים הפועלים בשוק, באמצעות קנסות, שליחת רישיון או הליכים פליליים ומינהליים אחרים. לעומתה ניצבת גישת הציות,⁶⁷ אשר רותמת כלים רכים יותר על מנת לעודד את המפוקחים לציית לכללים, באופן פתוח וגמיש, כגון בעזרת משא ומתן, חינוך והסכמות.⁶⁸ גישה זו היא מניעתית, בכך שהיא מציעה לנקוט בפעולות למניעת הפרות פוטנציאליות של הרגולציה מבלי הצורך לזהות הפרות, לחקור ולהעניש בגינן.⁶⁹ ניתן לומר כי באופן כללי, מתאפיינת השיטה האמריקאית בגישת ההרתעה, הנוטה להיות אדברסרית וליטיגטורית (דוגלת בניהול סכסוכים משפטיים ולעומתית במהותה) בסגנון האכיפה של הרשויות הרגולטוריות כלפי מפוקחים, בעוד שהשיטה הבריטית דוגלת לרוב בגישת הציות הרכה יותר.⁷⁰

משטר רגולטורי הכולל את שלושת שלבי האסדרה (הסדרה, פיקוח, אכיפה) מכונה ציווי ושליטה (command and control). הציווי מצוי בהוראה הרגולטורית המסדירה, לדוגמה הגדרת חומרים האסורים בשימוש, בעוד השליטה מסמנת את הדרכים

66 ראו KEITH HAWKINS, ENVIRONMENT AND ENFORCEMENT: REGULATION AND THE SOCIAL DEFINITION OF POLLUTION (1984).

67 ראו A.J. Reiss, *Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life*, in EUGENE BARDACH; ENFORCING REGULATION (Keith Hawkins and John Thomas, ed., 1984) AND ROBERT A. KAGAN, GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS (2nd ed., 2002).

68 ראו John Braithwaite, John Walker and Peter Grabosky, *An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies*, 9 LAW & POLICY 323, 324 (1987). המחקר בוצע על כמאה סוכנויות רגולטוריות באוסטרליה ובחן את ההבדלים בסגנונות הרגולטוריים ביניהם.

69 ראו Reiss, לעיל ה"ש 67, בעמ' 23.

70 ראו DAVID VOGEL, NATIONAL STYLES OF REGULATION (1988).

השונות בעזרתן אוכפים הרגולטורים את הציווי האמור. השליטה יכולה להיעשות באמצעות גישת ההרתעה או באמצעות גישת הציות. המדובר בגישה נפוצה ביותר המהווה אבן ראשה במשטרים רגולטוריים רבים, ובכלל זה משטרי הסדרה סביבתית. להלן תרשים המדגים כלי אכיפה הרתעתיים שונים המצויים בשימוש בקרב סוכנויות להגנת הסביבה בעולם המערבי, כגון ארצות הברית, אנגליה ואוסטרליה,⁷¹ חלקם אומצו אף בישראל.

רגולציה קלאסית command & control

כלי אכיפה הרתעתיים בתחום הסביבה

צו מינהלי	קנסות מינהליים	הליך פלילי	הליך אזרחי	התראות והודעות	ביצוע ניקיון	שלילת רישיון
<ul style="list-style-type: none"> • לחייב ציות • לתשלום קנסות 	<ul style="list-style-type: none"> • עיצומים כספיים 	<ul style="list-style-type: none"> • חקירה • העמדה לדין • קנסות פליליים • סנקציות לנושאי משרה • תשלום לנפגעי העבירה 	<ul style="list-style-type: none"> • תביעה אזרחית • צו בית משפט 	<ul style="list-style-type: none"> • לפני נקיטת הליכים • הודעה על הפרה • דרישת ציות או ניקיון • אזהרה 	<ul style="list-style-type: none"> • על חשבון המפר • באמצעות המפר 	<ul style="list-style-type: none"> • או השעייה

תרשים 1

במרוצת השנים, הבחנה מרכזית זו בגישות האכיפה נתפסה "גסה" מדי ודרשה עידון מסוים. חוקרים שונים העוסקים במלאכת האכיפה הרגולטורית הציעו לרכך את הסיווג האמור במתכונת האכיפה ולהבין כי היא אינה כה בינרית כפי שחשבו בעבר ואף אינה צריכה להיות כזו. אחד המחקרים המשפיעים ביותר בתחום זה הוא גישתם המפורסמת של איירס ובריית'ווית (Ayres & Braithwaite) המכונה "רגולציה

71 לגישות אכיפה סביבתיות באוסטרליה, קנדה ואנגליה ראו CAROLYN ABBOT, ENFORCING POLLUTION CONTROL REGULATION (2009).

תגובתית" (responsive regulation) והיא משלבת למעשה בין גישת ההרתעה לבין גישת הציות.⁷²

"פירמידת האכיפה" של איירס ובריית'ווית (Ayres and Braithwaite) מהווה אחד המודלים המוכרים ביותר בספרות האכיפה הרגולטורית.⁷³ מודל פירמידת האכיפה פורסם בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת וזכה להצלחה רבה בדמות מחקרי המשך אשר ניסו לשכלל ולפתח אותו וכן זכה למחקרים יישומיים רבים.⁷⁴

על פי הגישה המוצעת, לרשות כל רגולטור צריכה לעמוד "פירמידה" של כלי אכיפה מינהליים ופוליטיים שתשמש אותו לצרכי הרתעה ותתמרץ את המפוקחים לשתף פעולה כבר בשלב השכנוע לציות. הפירמידה צריכה לכלול מגוון של סנקציות רגולטוריות הירארכיות בחומרתן, מהקלה עד לחמורה, במטרה להשתמש במתכונת ההתערבות הקלה לעיתים קרובות, ובסנקציה החמורה לעיתים רחוקות ככל הניתן. הדגש וההעדפה הרגולטורית צריכים להיות בהפעלת מגוון של סנקציות "קלות".⁷⁵ משטר רגולטורי הממעט לגוון בסנקציות מעודד אי ציות כיוון שהחברה המפוקחת יודעת שהרגולטור לא יבחר בסנקציה היחידה שברשותו, כגון שלילת רישיון, שהינה סנקציה שעשויה להיות קשה ליישום מבחינה משפטית, פוליטית או אחרת, אלא יעדיף שלא לעשות דבר, ולפיכך האיום האכיפתי יהפוך עקר.⁷⁶

על פי החוקרים, הבחירה בכלי הרגולטורי צריכה להיעשות באופן תגובתי להתנהגות של המפוקח ביחס לחובות הציות המוטלות עליו (מכונה tit-for-tat, מעין "המקל והגזר") ולמידת התממשותה של המטרה הרגולטורית הציבורית.⁷⁷ בהקשר זה

72 ראו Ayres & Braithwaite.

73 ראו Ayres & Braithwaite, עמ' 35-40. פירמידת האכיפה הוצגה לראשונה בספר JOHN BRAITHWAITE, TO PUNISH OR PERSUADE (1985).

74 ראו למשל Robert Baldwin and Julia Black, *Really Responsive Regulation*, 71 THE NEIL GUNNINGHAM AND PETER GRABOSKY, SMART ;MODERN LAW REVIEW 59 (2008) Vibeke Lehmann Nielsen, *Are Regulators Responsive?*, 28 LAW & ;REGULATION (1998) POLICY 395 (2006). בישראל ראו שרון ידן "רגולציה של טלוויזיה מסחרית בישראל" (עתיד להתפרסם בספר **רגולציה** בהוצאת מכון ון-ליר, 2014).

75 ראו Ayres & Braithwaite, עמ' 19.

76 שם, בעמ' 36.

77 שם, בעמ' 19-35.



תרשים 2 "פירמידת האכיפה" (מתורגם מאנגלית) מתוך **Responsive Regulation** 1992

הרגולטור צריך להציג כלפי חוץ נכונות להחריף את ההתערבות האכיפתית ולטפס במעלה הפירמידה ככל שהמטרה הרגולטורית איננה מושגת.⁷⁸ בנוסף, ככל שגובה הפירמידה שנבנית גבוה יותר, כלומר שהסנקציה המצויה בקודקודה חריפה יותר, כך צפויה להתקבל מידת ציות גבוהה יותר מן התעשייה, מבלי שהרגולטור יאלץ להשתמש בסנקציה הלכה למעשה.⁷⁹

פירמידת האכיפה היא מודל דינאמי המוצע ליישום על ידי הרגולטור, אף שאין בה מרשם סגור באשר לסוג הכלים שעל כל רגולטור לאמץ. למעשה, כל רגולטור צריך לתכנן פירמידת אכיפה מותאמת לתעשייה עליה הוא מפקח, לאופיה, לסוג הפעילות ולטיב השחקנים.

בבסיסה מציעה פירמידת האכיפה לרגולטור להיות "סלחן", ולהתחיל כל תהליך רגולטורי בניסיון לקיים שיתוף פעולה עם המפוקח, ברוח גישת הציות לאכיפה.⁸⁰ רק במידה ושלב השכנוע נכשל, תדרש הפעלתם של כלי רגולציה "קשים" יותר במתכונת גישת ההרתעה, כגון מכתבי אזהרה, הטלת קנסות מינהליים, הטלת קנסות פליליים, השעיית רישיון ושלילת רישיון (ראו לעיל תרשים 2). בכך מנסה המודל להציע פתרון לשאלה אשר הטרידה רבים מחוקרי הרגולציה והמנוסחת בדרך כלל כך: *to punish or persuade?* כלומר מתי להשתמש בכלים רגולטוריים שונים ומה צריך להיות טיבם

78 שם, בעמ' 6.

79 שם, בעמ' 6.

80 ראו Ayres & Braithwaite, בעמ' 21-22.

של הכלים בהם יש לנקוט בסיטואציות שונות.⁸¹ לפיכך, המודל שואב הן מגישת ההרתעה והן מגישת הציות, ומשלב אותן לגישת אכיפה שלמה.

ואולם, קשיים שהתגלו בשיטת הציווי והשליטה, כגון קשיי אכיפה, לגאליזם (ריבוי כללים משפטיים) וקושי בקביעת הנורמות בצורה מדויקת, הובילו להתפתחותן של אסטרטגיות רגולטוריות חדשות שהינן פחות כופות באופיין או שאינן בהכרח נובעות ממרות מדינתית, ולמעשה חותרות אל מעבר לשיטות הציווי והשליטה. כך למשל, משטר רגולטורי עשוי להיות מבוסס על מערכת של תמריצים כלכליים, כגון בדמות מיסים, מענקים וסובסידיות, או על מנגנונים רותמי שוק, כגון חוקים מעודדי תחרות, חלוקת זיכיונות, מכרזים וחוזים מינהליים (לאספקת שירותים או מוצרים). בתחום הסביבה למשל מקובל מאד השימוש במנגנון שוקי של סחר בהיתרי פליטה בין מפעלים, אשר מעודד צמיחה ירוקה. אסטרטגיות רגולטוריות אחרות כוללות מנגנוני גילוי ויידוע של החברות כלפי הציבור ובעלי העניין; פעילות מדינתית ישירה, כגון בנייה של מפעלים "ירוקים" והשכרתם לפעילות פרטית; והקצאה של זכויות אזרח וחובות כלפי האזרח, כגון הזכות לאוויר נקי, המאפשרת תביעות על ידי הציבור נגד מפעלים מזהמים.

שיטות אלה נשענות על קהלים אחרים מן המוסדות הרגולטוריים המדינתיים לביצוע אסדרה, ומייצרות ממשליות בתהליך הרגולטורי.⁸² הדגש בשיטות אלה הוא שלא נדרש בהכרח שימוש ב"כלל" משפטי, הצבתה של נורמה מסוימת כופה על ידי המדינה, לה נלווים מערכים רגולטוריים לפיקוח ואכיפה. אלא, במקום זאת (או במקביל לכך) ניתן להיעזר בהצבתם של תמריצים עדינים המאפשרים לתאגידים עצמם לכלכל את צעדיהם ולבחור אם לאמץ דרכי פעולה מסוימות, כגון תכנית סביבתית וולונטרית. מקורם של התמריצים הללו טמון בעיקר בחישובים כלכליים של התאגיד ובשיקולי המוניטין שלו (ולעיתים אף בהיבטים מוסריים שהוא עשוי לשקול).

בהתאם לכך, הציעו חוקרי רגולציה שונים לאמץ מתכונת היברידית של אסטרטגיות רגולטוריות, הכוללת את הציווי והשליטה, אך זאת לצידן של שיטות רגולציה אחרות

81 Neil Gunningham, *Enforcement and Compliance Strategies*, in THE OXFORD HANDBOOK OF REGULATION 120 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge ed., 2010), כן ראו Braithwaite, to punish or persuade, לעיל ה"ש 73.

82 לתפיסת הממשליות ראו לעיל פרק 2.

המבוססות על בחירתו של התאגיד ועל תמריצים הנובעים מן התאגיד עצמו, כמו גם תוך הישענות על לחצים המופעלים על התאגיד לא רק ממוסדות המדינה אלא גם מבעלי עניין והציבור.⁸³ ברוח זו, מוצע לאמץ לתחום הסדרת הפליטות התעשייתיות פירמידת אכיפה בעלת בסיס רחב, רב-פנים, שתאפשר שימוש מקיף בטכניקות רגולטוריות שונות ובגישת הממשליות. רתימה של מגוון כלים תאפשר להימנע ככל הניתן מהפעלה של כלי אכיפה קשים יותר, כגון הדין הפלילי והמינהלי, ולעודד ציות מצידם של מפעלים ופתרון בעיות משותף, המבוסס לעיתים על כלים אלטרנטיביים לכללים מדינתיים כופים, למשל תמריצים, מוניטין, לחצים מבעלי עניין והציבור ועוד. להלן יובא פירוט של הגישות השונות ואופנים מומלצים לשילובן במדיניות למניעה וצמצום פליטות ממפעלים תעשייתיים.

1. רגולציה עצמית והכנת תכניות ציות – על מנת לעודד את קבלתה של

המדיניות שתגולם בחוק רישוי סביבתי החדש, מומלץ לשלב מנגנונים של רגולציה עצמית, לצידם של מנגנוני הרגולציה הקלאסית (ציווי ושליטה). בהקשר זה, כדאי להתמקד ברגולציה עצמית-כפויה, כלומר שהרגולציה מתבצעת בחלקה על ידי המפעלים עצמם, באופן מנדטורי ולא וולונטרי, תוך פיקוח של המשרד להגנת הסביבה והפעלת מערכי אכיפה במקרים של הפרות. במובן הפרקטי, מנגנונים אלו עשויים לקבל ביטוי בהצעות לתכניות ציות שיכין כל מפעל בהתבסס על רשימות ה-BAT שיפרסם המשרד, ועל בסיס עקרונות הטיפול האינטגרטיבי בזיהומים. כלומר, ההצעה היא שבמידת האפשר לא יכפו ערכי פליטה מסוימים על מפעלים באופן קטגורי או אפילו סקטוריאלי, אלא שהרגולציה תתבצע ברמת המפעל, ותובא לרגולטור כהצעה מטעמו של המפעל לאישור. הספרות הרגולטורית מראה, שהתאמה אישית של הנורמות הרגולטוריות לגורם המפוקח מובילה לתוצאות טובות ומדויקות יותר. כך, מפעל שעליות הציות שלו נמוכות יחסית, מסוגל להתחייב לערכים גבוהים יותר מאשר מפעל בעל עלויות ציות גבוהות. קביעת ערכי ציות סביבתיים נוקשים המוחלים באופן גורף על סקטור תעשייתי שלם, מחמיצה את ההבדלים בין היכולות השונות של המפעלים, ומייצרת עלויות ציות גבוהות מידי לחלקם, בה במידה שהיא מייצרת עלויות ציות נמוכות מידי לאחרים.

83 ראו למשל את פירמידת אסטרטגיות האכיפה של Ayres & Braithwaite, עמ' 39.

אימוץ מנגנונים מותאמים אישית עשוי להביא להנמכה של פליטות תעשייתיות בכלל הסקטור המפוקח.

2. גמישות בתנאי הרישיון ומתן הקלות תמורת ציות יתר – מומלץ לשקול

במסגרת הרישיון האחד אפשרות להעניק הקלות מסוימות למפעל בתמורה לציות וולונטרי. עניין זה מתאפשר נוכח מתכונת הרישיון האחד אליה צפוי לעבור המשרד להגנת הסביבה. רישיון זה מאפשר לרגולטור לשקול בראייה כוללת את פרופיל הזיהום של מפעל ביחס לכלל המדיות הסביבתיות, אוויר, מים, קרקע וכולי. עניין זה מסמן לא רק הקלה בירוקרטית רבה למפעל, ורגולציה הוליסטית יותר, חוצת השפעות מדיה, אלא גם רגולציה שתהיה מדויקת יותר וממוקדת בהתאמתה לנסיבותיו הספציפיות של כל מפעל מפוקח. על כן מוצע להסמיך את הרגולטור להעניק הקלות נקודתיות ביחס למזהמים מסוימים. הקלות אלה עשויות להינתן בתמורה לציות יתר (וולונטרי) ביחס למזהמים מסוג אחר.

טול לדוגמה מפעל אשר שוכן בסמוך לקרקע המכילה מי תהום מהם שואבת חברת המים הלאומית מים המיועדים לשתיה. כמו כן, הקרקע משמשת לגידולים חקלאיים שונים עליהם מסתמכים תושבי האיזור לפרנסתם. התנאים הסביבתיים המיוחדים בהם מצוי המפעל מביאים לכך שרצוי היה להטיל עליו מגבלות חמורות יותר באשר לזיהום קרקע, מאשר אלו שנקבעו על ידי הרגולטור בתקנות סקטוראליות. רישיון אחד "חכם" ייקח בחשבון את ציות היתר שנדרש מן המפעל הספציפי בתחום הקרקע, ויבקש ממנו לספק תוצאות סביבתיות טובות יותר בהקשר זה, בתמורה להקלה בתחום אחר, למשל פליטות המפעל לאוויר. רגולציה מותאמת אישית גם תתפס על ידי המפעל כצודקת ו"הוגנת" יותר, מאשר רישיון שנסמך על רגולציה סקטוראלית מסוג של ציווי ושליטה.

בארצות הברית ידועה בתחום הרגולציה הסביבתית תכנית בשם פרויקט XL (eXcellence in Leadership) מטעם הסוכנות האמריקאית לפיקוח על הגנת הסביבה (EPA), אשר זכתה להצלחה רבה.⁸⁴ במסגרת הפרויקט נקראו

84 מידע על פרויקט XL מצוי בהרחבה באתר הסוכנות האמריקאית להגנת הסביבה: www.epa.gov/projectxl. הסכמים אלה מתבצעים לרוב בין הסוכנות הרגולטורית לבין מפעל,

מפעלים להציע תוכניות למניעת זיהום על פי סטנדרטים גבוהים מאלו המתחייבים בדין, בתמורה להקלות עתידיות במישור האכיפה או ליתור על קנסות מינהליים שנצברו בגין הפרות עבר. מטרתה המוצהרת של התכנית הייתה יצירת הגנה סביבתית ברמה גבוהה, תוך צמצום עלויות בירוקרטיות והשגת גמישות רגולטורית מרבית.

תכנית דומה היא זו של הסוכנות המפקחת על בעלי חיים ושימור מינים בארצות הברית. התכנית, המכונה HCP, מאפשרת לבעלי קרקעות פרטיים להתקשר עם הסוכנות בהסכם במסגרתו מקבלים בעלי הקרקע רישיון לפתח חלק מן הקרקע לבינוי, בתמורה לתכנית מאוזנת שיציעו לשימור מינים על ידם בשטח הנותר ללא פיתוח.⁸⁵ בהסכם מתחייבת הסוכנות שלא לאכוף את הרגולציה החלה באופן רגיל על בעל המקרקעין, אלא לפעול כלפיו רק על פי הסטנדרט שהוסכם בתכנית השימור. הסכמות אלו מבטאות מדיניות המכונה no-surprises, שכן במסגרתן הרשויות מתחייבות שלא לנקוט בפעולות אכיפה כלפי בעלי הקרקע, ולא להחיל לגביהם סטנדרט פעילות חדש הסותר את מה שהוסכם בין הצדדים.

והם מעוגנים בצו, ברישיון או בהסדר שיפוטי. תהליך ההסכמה גלוי לציבור ואף כפוף למנגנון קבלת הערות ותגובות מבעלי עניין ביישום ההסכם. להתייחסות הכתיבה המשפטית לתוכניות אלו ראו למשל: David A. Dana, *The New "Contractarian" Paradigm in Environmental Regulation*, 35 U. Ill. L. Rev. (2000); Richard B. Stewart, *A New Generation of Environmental Regulation*, 29 CAP. U. L. Rev. 21 (2001); Eric Orts, *Reflexive Environmental Regulation*, 29 CAP. U. L. Rev. 21 (2001); RICHARD D. MORGENSTERN AND WILLIAM AARON PIZER, *REALITY CHECK: THE NATURE AND PERFORMANCE OF VOLUNTARY ENVIRONMENTAL PROGRAMS IN THE UNITED STATES, EUROPE AND JAPAN* (2007); PROGRAMS: A CLUB THEORY PERSPECTIVE (Matthew Potoski and Aseem Prakash eds., Jody Freeman, *The Contracting State*, 28 FLA. ST. U.L. Rev. 155 (2000); 2009); Jody Freeman, *The Private Role in Public Governance*, 75 N.Y.U. L. Rev. 543, 571 (2000); Jody Freeman, *Collaborative Governance in the Administrative State*, 45 UCLA L. Rev. 1 (1997).

85 ראשי התיבות של התכנית HCP משמעם Habitat Conservation Plans. לתיאור התכנית ראו אצל David A. Dana, *Reforming Section 10 and the Habitat Conservation Plan Program*, NORTHWESTERN LAW & ECON RESEARCH PAPER NO. 09-44 (DECEMBER 6, 2009), ssrn.com/abstract=1519515, וכן באתר האינטרנט של התכנית: ecos.fws.gov/conserv_plans/public.jsp.

גם באירופה מדינות רבות נחשבות לחלוצות בתחום ההסכמים הסביבתיים הוולונטריים, והרשויות מדווחות על יותר מ-300 הסכמים כאלו.⁸⁶ חוזר האיחוד האירופי בנושא מדגיש את חשיבותם של ההסכמים ככלי אלטרנטיבי לאכיפה המסורתית של מדינות האיחוד ליישום מדיניות האיחוד בנושאים סביבתיים.⁸⁷

מדיניות של *quid pro quo* (החלפת תמורות) עשויה אף לתמרץ מפעלים להשקיע בטכנולוגיות נקיות, ברמה גבוהה מזו המתחייבת בדיון. לדוגמה מפעל אשר מתלבט באיזה מסנן להשקיע על מנת לצמצם זיהום אוויר, עשוי לבחור לרכוש טכנולוגיה יקרה ויעילה יותר מזו שמביאה אך השגה של רמת הפליטות הנדרשת כסף מינימום בחוק, אם יידע שיוכל לקבל הקלות רגולטוריות בתחומי זיהום אחרים. רכישתו והפעלתו של המתקן היקר מובילה לערכי פליטה נמוכים בהרבה מן הערכים המתחייבים בכללים הרגולטוריים, והיא נובעת משיקוליו הפנימיים של המפעל עצמו, כלומר ללא התערבות רגולטורית כופה. מחקרים מראים, כי כאשר מפוקח פועל בדרך מסוימת מתוך בחירה עצמאית, לצורך השגת המטרה הרגולטורית, הרגולציה נתפסת לגיטימית יותר והסיכויים לציות טוב ולאורך זמן – עולים.

3. שימוש בסטנדרטים, טווחים ויעדים רכים – בקביעת מדיניות בנוגע לערכי הפליטה מומלץ כי הרגולציה תנוסח על דרך של סטנדרטים ולא דווקא תתבסס באופן בלעדי על כללים פרסקריפטיביים (בתצורת מרשם). סטנדרטים אלה יכולים להצהיר על יעדים במונחים "רכים" ביחס למזהמים מסוימים, כגון "צמצום מרבי של זיהום אינטגרטיבי לסביבה" או "טיפול מקיף בתהליכי ייצור והטמנתה של פסולת", במקום להסתמך רק על ערכים מספריים קבועים. במקביל ניתן להשתמש בטווחים מומלצים ליעדים כמותיים

86 לסקירה נרחבת של הסכמי רגולציה בתחום איכות הסביבה באירופה ראו: MORGENSTERN and POTASKI and PRAKASH, לעיל ה"ש 84. כן ראו ENVIRONMENTAL CONTRACTS. נתוני ההתקשרויות ב-MORGENSTERN and PIZER, בעמ' 2, מתוך נתוני ה-European Environment Agency.

87 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements COM (96) 561, EU Commission, Brussels (27.11.1996) aei.pitt.edu/id/eprint/3917. החוזר קובע כי על ההסכמים הסביבתיים להיערך כחוזים מחייבים, ובהתאם לכללים המחייבים שקיפות, בקרה, שיתוף הציבור וכיוצא בזה.

הנוגעים לפליטות כאמור. שיטה זו חשופה אמנם לחשש מפני ניצול לרעה על ידי התעשייה ושחיקה מתמדת בסטנדרט הרגולטורי, אולם היא הוכחה יעילה בהיבטים שונים. כך למשל, הליכי פיקוח מסוג ציווי ושליטה הכוללים קביעה ואיתור של הפרות והחלטה לגבי פתיחה בהליכים ענישתיים, עשויים להצטמצם באופן ניכר. בנוסף, השימוש בסטנדרטים מעודד מפעלים לנקוט ברגולציה עצמית, אשר מעודדת ציות. מומלץ בהקשר זה לנקוט ברגולציה עצמית-כפויה, אשר תחייב את המפעלים להציג תכנית ציות התואמת לסטנדרטים כאמור, ותהיה בעצמה תחת פיקוח רגולטורי מדינתי.

4. אימוץ מנגנוני תיוג והתעדה – מכשירים הקשורים בטיפול המוניטין הצרכני והסביבתי של הארגון עשויים להניע אותו לנקוט בצעדים סביבתיים הקשורים בטכנולוגיה נקיה. הטמעת מדיניות סביבתית חדשה בהתאם לעקרונות דירקטיבת ה-IED עשויה להיעשות בצורה מיטבית על ידי שילוב מערכות הקשורות בהתעדה (eco certification) ובתיוג (eco labeling). הכוונה בכך היא ליצירת מנגנונים רגולטוריים מדינתיים או עצמיים של התעשייה, אשר יעניקו למפעלים תעודות המעידות על כך שהינם עומדים בדרישות הרגולציה החדשה (כגון השגת עקרון ה-cradle to grave בטיפול בפסולת, או עמידה ביעדי הרגולציה האינטגרטיבית). המשמעות של התעודות עשויה להיות הצהרתית בלבד, במטרה לשפר את המוניטין לארגון, או שהיא יכולה להתבטא בזכאות להטבות רגולטוריות. כך למשל ניתן לקבוע כי מפעל שהוא בעל התעודה האמורה במשך חמש שנים יהיה זכאי להקלה בתדירות הבדיקות התקופתיות. תיוג הוא מנגנון צרכני ישיר עוד יותר, והוא מאפשר למפעלים אשר מייצרים מוצרים המגיעים לידי הציבור הרחב לסמן אותם כמוצרים סביבתיים בהקשר האינטגרטיבי האמור. המטרה היא לשפר את המוניטין הארגון, לסייע לציבור להעריך מוצרים סביבתיים בצורה מודעת יותר, ולעודד ארגונים לאמץ טכנולוגיות נקיות.

5. הטבות מס – נתיב משלים לעידוד ציות לרגולציה אינטגרטיבית חדשה עשוי לבוא לידי ביטוי בדמות הטבות מס. אלו יוענקו למפעל אשר מדגים עמידה ביעדי המדיניות החדשים, כפי שאלו יוגדרו על ידי הרגולטור. היעדים עשויים להיות מוגדרים בהנחיה רגולטורית שתבסס על "נקודות" או "כוכבים" לצבירה על ידי המפעל. השגת מסה קריטית של נקודות כאמור תזכה את המפעל בהטבת מס, ובכך תעודד ציות למדיניות. מנגנון זה יכול לעמוד בפני

עצמו, ולעודד ציות "וולונטרי" המבוסס על כוחות השוק ועל החלטות המפעל עצמו, או שהוא יכול לתפקד כמנגנון משלים לציווי ושליטה מדינתיים.

6. מנגנונים משפטיים ותובענות ייצוגיות – חיזוק כוחם המשפטי של צרכנים ואזרחים הנפגעים מפעילותם המזהמת של מפעלים מהווה גורם חשוב באכיפת מדיניות רגולטורית סביבתית. קהלים שונים עשויים לרתום מפעלים לציות לרגולציה חדשה, ממניעים אחרים מאשר אלו המצויים בבסיס הציות לרגולציה המדינתית. לפיכך, הרגולטור עשוי להקצות זכויות לאזרחים לסביבה נקייה בהתאם לעקרונות דירקטיבת ה-IED. על סמך זכויות אלה (או חובות המפעל בהתאמה) יוכלו אזרחים לרתום מנגנונים משפטיים לתביעה ואכיפה של מדיניות רגולטורית חדשה על מפעלים. כך למשל דיג שנפגע מזיהום אוויר של מפעל השוכן בסמוך לאגם, בו הזיהום שוקע במים ומרעיל את הדגה, יוכל להגיש תביעה (כספית או לסעד אחר) נגד מפעל בטענה שלא טיפל בזיהומים שהוא מייצר באופן אינטגרטיבי.

7. ביוש (הוקעה) והוקרה – מנגנונים של ביוש (shaming) ושל הוקרה מבוססים אף הם על המוניטין של התאגיד. הרגולטור עשוי לעשות שימוש בכח הפרסום שיש לו בדבר התנהגותו של מפוקח על מנת להכווין את פעילותו של התאגיד אקס-אנטה (מראש). התמריצים לתאגיד בהקשר זה הינם הרצון להימנע מהודעות על הפרות רגולטוריות שביצע, והצטיינות כארגון לא סביבתי, או הרצון להיות משוייך פוזיטיבית עם מהלכים ירוקים. מנגנוני ביוש והוקרה יכולים לבוא לידי ביטוי בהודעות, בתחרויות לבחירת המפעל הסביבתי האינטגרטיבי המצטיין ובפרסום מדדים ותוצאות לבחינת הזיהום הנגרם באופן אינטגרטיבי.

8. שיתוף הציבור ושקיפות – מומלץ לרתום את הציבור ככוח עזר לאכיפת מדיניות רגולטורית והפעלת לחצים שונים על התאגידים לצייט לרגולציה החדשה. שקיפות של המהלכים הרגולטוריים השונים עשויה להתבצע באמצעות פרסום תכניות הציות שמוגשות לרגולטור לאישור וכן באמצעות פרסום בדבר מידת עמידתם של המפעלים במדדים לבחינת הרגולציה האינטגרטיבית. תוך שימוש באתר האינטרנט של הרגולטור ניתן יהיה להנגיש לציבור הרחב את תוצרי המדיניות. כן מומלץ לעדכן את דיני ניירות נערך כך שאלו יכללו חובת דיווח של חברה ציבורית אשר מקיימת פעילות המשפיעה על הסביבה, ביחס להשפעות חוצות-מדיה.

עקרונות יסוד מומלצים לאימוץ:

1. מעבר מרגולציה סקטוריאלית לרגולציה ברמת המפעל
2. אימוץ מנגנוני רגולציה עצמית כפזיה כגון אישור רגולטורי של תוכניות ציות מפעליות
3. גמישות בקביעת היעדים הרגולטוריים: שימוש בסטנדרטים, שימוש בטווחים, נכונות להחלפת ציות בתמורות אחרות
4. שימוש ברגולציה הסכמית – ניהול דיאלוג פתוח עם המפעל ליצירת רגולציה מיטבית מותאמת-אישית
5. שיתוף ציבור ושקיפות – פרסום תכניות הציות הפרטניות להערות הציבור, שיתוף בעלי עניין בתהליך
6. עידוד מנגנוני אכיפה אלטרנטיביים – ארגונים, עמותות, בעלי עניין, הציבור הרחב ואף מתחרים
7. עידוד חדשנות טכנולוגית באמצעות הגמשת הדרישות הרגולטוריות ומתן תמריצים
8. שימוש בטכניקות של ביוש ושל הוקרה לטיפול מוניטין או להוקעה ציבורית

4. סיכום

הרגולציה הסביבתית בישראל טרם אימצה השקפה סביבתית אינטגרטיבית הקשורה בזיהומים שמייצרים מפעלים תעשייתיים. להיפך, היא סובלת מפרגמנטציה משפטית, אשר באה לידי ביטוי הן במקורות חקיקה מגוונים ורבים והן בצורך של כל גורם מזהם, כגון מפעל, להצטייד בכמה סוגי היתרים עבור זיהומים שונים הכרוכים בפעילותו, לעיתים מכמה גורמים מוסמכים. מציאות רגולטורית זו אינה מפתיעה בהתייחס לכך שבישראל קיימים למעלה מ-350 פריטי חקיקה ורגולציה, הקשורים בצורה ישירה או עקיפה להגנת הסביבה, בהם חוקים, פקודות, תקנות, צווים ואכרזות.⁸⁸

בנוסף, וכפועל יוצא מכך, נדרש כל מי שאחראי להפעלתו של מקור זיהום להצטייד, ככל שהדבר נחוץ לפי פעילותו, בהיתרים ורישיונות מגוונים, כגון היתר פליטה לאוויר,⁸⁹ היתר להטלת פסולת לים,⁹⁰ היתר רעלים,⁹¹ רישיון עסק ועוד.⁹² אישורים רגולטוריים אלה כפופים לתהליכים ממושכים ויקרים שעל המפעל לקיים מול כמה רשויות רגולטוריות, בהן המשרד להגנת הסביבה (היתרי פליטות, פסולת ורעלים), הרשויות המקומיות (רישוי עסק, מניעת מפגעים),⁹³ משרד הכלכלה (בטיחות וגיחות),⁹⁴

88 369 מקורות רגולציה משפטיים, על פי נתוני אתר המשרד להגנת הסביבה, www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/Legislation, נדלה ביום 18.8.2013.

89 ראו חוק אוויר נקי, לעיל ה"ש 17 ותקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010.

90 על פי חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 ותקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ד-1984, וכן חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 ותקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1990. ראו לעניין זה גם תקנות המים (מניעת זיהום מים)(ערכי הגבה של שפכי תעשייה), התשס"ד-2003.

91 ראו למשל חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 ותקנות החומרים המסוכנים (אמות מידה לקביעת תוקף היתרים), התשס"ג-2003.

92 לרישיון עסק ראו חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, תקנות רישוי עסקים (ריכוזי מלחים בשפכים תעשייתיים), התשס"ג-2003.

93 ראו חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

94 ראו למשל פקודת הבטיחות בעבודה[נוסח חדש], התש"ל-1970 ותקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976.

הרשות למים ולביוב (הזרמת שפכים למערכת המים והביוב),⁹⁵ רשות המים ומשרד התשתיות (זיהום מקור מים),⁹⁶ המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (לעניין הובלת חומרים מסוכנים),⁹⁷ ועדות לתכנון ובנייה,⁹⁸ ועוד.

את הרגולציה הסביבתית בישראל עודנה מנחה התפיסה האירופית שקדמה לאימוץ המשפטי של דירקטיבות למניעה וזיהום בראייה אינטגרטיבית במדינות החברות - התפיסה המדיה-ספציפית. כלומר, שכל סוג של זיהום או פעילות, מטופלים על ידי הסדרה נפרדת, באמצעות חקיקה ראשית, שניונית או שלישונית (חוק ראשי; תקנות מאת מחוקק המשנה; ורגולציות בדמות הנחיות, צווים, הוראות וכיוצא בזה), המצויה לעיתים, בסמכותם של רגולטורים שונים. גם אם לעיתים נתנו המחוקק והרגולטורים הרלבנטיים דעתם להשפעות חוצות מרכיב סביבה של זיהומים, הרי שטרם יצאה לפועל רפורמה רגולטורית דוגמת הרישוי האינטגרטיבי, המקובל כיום במדינות האיחוד האירופי.

רפורמה כזו עשויה להשתלב היטב במגמות עכשוויות ברגולציה הישראלית, העוסקות בייעול וטיוב הרגולציה, ובכלל זה הפחתת הנטל הבירוקרטי מסקטורים מפוקחים בתעשיות השונות.⁹⁹ במועד כתיבת הדוח, שרויה ישראל בשיאה של תקופת עיצוב

95 ראו חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 ואת כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המזרמים למערכת הביוב), התשע"א-2011.

96 ראו חוק המים, התשי"ט-1959.

97 ראו חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997. לאחריותו של משרד התחבורה בהקשר הסביבתי ראו גם חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004.

98 ראו למשל תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.

99 ראו למשל את הרישיון האחד שמציע משרד התקשורת לבעלי רישיון בזק. לאחרונה הודיע המשרד על מתכונת אסדרה חדשה במסגרתה ייקבע נוסח של רישיון כללי אחד אשר באמצעותו ניתן יהיה לספק את כל השירותים באמצעות רישיון כללי ייחודי למתן שירותי תקשורת פנים-ארציים נייחים, רישיון למפעיל סלולארי וירטואלי (MVNO) ורישיון כללי למתן שירותי תקשורת בינלאומיים. במסגרת הרישיון האחד ניתן יהיה לספק גם שירותי גישה לאינטרנט (ISP) וכן שירותים לנקודת סיום רשת. על פי פרסומי משרד התקשורת, האסדרה החדשה נועדה להקל בדרישות המוטלות על חברות תקשורת בעלות רישיון כללי שאינן מחויבות בפריסת תשתית כלל-ארצית. ראו משרד התקשורת **הודעה לתקשורת** (14.8.2013) וכן את מסמכי השימוע ונוסחי הרישיון האחד בכתובת http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/6/3316.pdf

ובחינה מחדש של מערכי האסדרה (רגולציה).¹⁰⁰ כך, משרדי ממשלה רבים מצויים בעיצומו של תהליך שינוי והסבה לרשויות רגולטוריות עצמאיות,¹⁰¹ רשויות רגולטוריות חדשות מוקמות,¹⁰² ורגולטורים ותיקים מבקשים לעצמם הגדלה של סמכויות הפיקוח והאכיפה.¹⁰³ בשנים האחרונות, גורמי ממשל בישראל אף מקדישים מאמצים מיוחדים להנעתה של עבודת מטה הקשורה לגיבוש תורת רגולציה לאומית בישראל. כך למשל בשנת 2011 פרסמה ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי-כלכלי דו"ח בדבר כשלים והמלצות בתחום הרגולציה, ובו הדגישה את הצורך בחשיבה על יוקר המחיה וטובת

100 אסדרה היא המונח העברי שקבעה האקדמיה ללשון העברית למונח הלוועזי רגולציה. יושם אל לב שהביטוי הסדרה מתייחס לשלב הראשון בהליך הרגולציה, שלב חקיקת הנורמות הרגולטוריות.

101 מזה תקופה מתקיימים מאמצים להקים רשות תקשורת שתאגד את כלל הרגולטורים האמונים על אסדרת שוק התקשורת בישראל. ראו בנושא זה: זיהר טל ודינה עברי-עומר "הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל – הצורך בהקמת רשות תקשורת" **מחקר מדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה** 76 (2009); "רשות תקשורת חדשה? המשפט, השוק והשיח הציבורי" **סדרת פרסומי המרכז למשפט וטכנולוגיה** 3 (2004); החלטת ממשלה 2865 "הקמת רשות לאומית לתקשורת" (5.1.2003); תזכיר חוק הרשות הישראלית לתקשורת, התש"ע-2010; הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 56) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2012, ה"ח 729.

102 בשנים האחרונות הוקמו בישראל סוכנויות רגולטוריות חדשות, בהן רמו"ט – הרשות למשפט טכנולוגיה ומידע, רשות המים, מטה הסייבר הלאומי ורשות התאגידים. כמו כן קיימות יחמות להקמת רשות רכבת, רשות תקשורת, רשות לתכנון בנייה ופיקוח ורשות מזון. בה בעת מתגבשות יחמות להידוק הפיקוח על המפקחים. ראו למשל תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013, המבקש להקים את רשות החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים.

103 ראו למשל חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 13), התשע"ב-2012. סעיף 50 לחוק קובע כי הממונה על ההגבלים העסקיים רשאי להטיל על אדם המפר הוראה לפי הוראות החוק (ובכלל זה הוראות צו מוסכם, אך לא רק) עיצום כספי בסכום של עד מיליון ש"ח, ועל חברה מפרה עד 24 מיליון ש"ח, בהתאם להיקף מחזור המכירות שלה; חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 55), התשע"ב-2012, ס"ח 2376, שמאפשר להטיל על חברה מפרה עיצום כספי בגובה של 230,000 ש"ח (סכום בסיס שעשוי לגדול בהתאם להפרה ובהתאם להכנסות החברה); חוק הגברת האכיפה בשוק ההון (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 2316, שמעניק לממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון סמכויות פיקוח וברור מינהלי נרחבות וכן סמכויות להטלת עיצום כספי וקנס אזרחי על מפרי הוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפיקוח על הביטוח), הוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני), התשס"ה-2005 (להלן: חוק ייעוץ פנסיוני) והוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן: חוק הפיקוח על קופות גמל); והחוק ליעול הליכי אכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 2274 (להלן: חוק אכיפה מינהלית) שעוסק בהגדלת סמכויות רשות ניירות ערך ומאפשר להטיל על חברה מפרה עיצום כספי בגובה של עד 5 מיליון ש"ח.

הצרכן כשיקול בעיצוב הרגולציה הישראלית.¹⁰⁴ בהמשך לכך אף פורסם תזכיר חוק לשינוי חברתי-כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות וטובת הצרכן), התשע"ב-2012, בדבר שקילת שיקולי רווחת הצרכנים וקידום התחרות בידי מאסדרים.¹⁰⁵ כמו כן, כיום פועל צוות בינמשרדי של משרד האוצר, היועץ המשפטי לממשלה והמועצה הלאומית לכלכלה, לייעול ושיפור הרגולציה הישראלית, במטרה לחבר דוח מיוחד בנושא תורת הרגולציה הישראלית, טיוב הרגולציה ותנאי כשירות לרגולטורים.¹⁰⁶

אשר על כן, הרישוי האינטגרטיבי המצוי בתהליכי תכנון במשרד להגנת הסביבה נכון למועד כתיבת שורות אלו, עשוי לחולל מהפכה של ממש ברגולציה הסביבתית של מפעלים בישראל. בין יתרונותיו הצפויים ניתן למנות את קיצור וייעול הליכי הרישוי הראשוני למפעלים חדשים וכן חידוש רישוי למפעלים קיימים; את הגברת הוודאות העסקית והמשפטית הנוגעת לדרישות הרגולטוריות הנדרשות ממפעלים; את קירוב היחסים ושיפור מידת האמון שבין רגולטורים ומפוקחים, הצפויים להתקבל בעקבות צמצום אנשי הקשר לכדי מספר מועט יותר של רפרנטים בקרב הרגולטורים; את איכות הסביבה אשר צפויה להשתפר בעקבות ראייה אחודה של זיהומים ושל פסולת, הן מצידו של הרגולטור והן מצידו של המפוקח; ואת רמת הדיוק וההתאמה האישית הגבוהה של הרגולציה למפעלים ספציפיים, במידה שמאפשרת צמצום של כפילויות ורגולציות בלתי יעילות, לצד השגתה של רגולציה וולונטרית ברמה שהיא "מעל ומעבר" לחוק.

דו"ח זה סקר מגמות אירופאיות להסדרה סביבתית אינטגרטיבית והצביע על האופנים המומלצים ליישומן בהקשר של הרפורמה המקומית בדבר רגולציה סביבתית אינטגרטיבית למפעלים מזהמים. הרפורמה לקראת אסדרה אינטגרטיבית עשויה להוות סוכן שינוי בחשיבה הרגולטורית לא רק ביחס לפעילויות אסדרה נוספות

104 ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי-כלכלי בנושא יוקר המחיה **דו"ח הוועדה** פרק כשלים והמלצות בתחום הרגולציה (2012) hidavrut.gov.il/content/4198.

105 ראו על כך בתזכיר חוק לשינוי חברתי כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות וטובת הצרכן), התשע"ב-2012 (פורסם כהצעת חוק מטעם הממשלה, 16.7.2012).

106 ראו החלטת ממשלה 4027 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.12.2011). כן ראו "מדריך ממשלתי לתורת הערכת השפעת רגולציה (RIA – Regulatory Impact Assessment)" טיוטה להערות (מרץ 2013) www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Pages/regulation.aspx.

שמבצע המשרד להגנת הסביבה, אלא גם במסגרת תורת רגולציה לאומית שתחול על כלל הרגולטורים בישראל.

רשימת מקורות

מאמרים וספרים (עברית)

"רשות תקשורת חדשה? המשפט, השוק והשיח הציבורי" **סדרת פרסומי המרכז למשפט וטכנולוגיה** 3 (2004).

אטלן מיכאל וגלזר גלי "אכיפה שלטונית וקודים וולונטריים בתחומי האחריות החברתית – כלים משולבים להגברת האכיפה" **נייר בעבודה, הפורום הירושלמי לרגולציה וממשליות, האוניברסיטה העברית** 10 (2010).

בוקשפן עלי, האן איריס ורוט גלעד "הענק וגננו – על חברות, דיני החברות ואיכות הסביבה" **משפט ועסקים** יג 101 (2010).

ברק-ארז דפנה ופרז אורן "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר קיימא" **משפט וממשל** ז 867 (תשס"ה).

גבאי צבי **אכיפה מנהלית בדיני ניירות ערך** (2012).

גבע אביבה ופלאטו-שנער רות "קוד אתי – מה הוא מוסיף על הרגולציה של הבנקים?" **מחקרי משפט** 27, 313 (2011).

הרפז גיא "מדיניות השכנות האירופית של האיחוד האירופי והשפעותיה האפשריות על תבנית הנוף המשפטית, הכלכלית, החברתית והפוליטית של מדינת ישראל" **משפט ועסקים** ד 431 (2006).

זיו נטע "רגולציה של עורכי דין ישראלים: מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב-מוסדית" **המשפט** טו 159 (2010).

טל יזהר ועברי-עומר דינה "הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל – הצורך בהקמת רשות תקשורת" **מחקר מדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה** 76 (2009).

ז'ורן שרון "רגולציה סוגה עילית: איך לשבור את מעגל ההפרות ולפתח כלים לאכיפה רב-ממדית על זכייניות הטלוויזיה" (עתיד להתפרסם בספר **רגולציה** בהוצאת מכון ון-ליר, 2014).

ז'ורן שרון "רגולציה עצמית בשוק הבנקאות הישראלי", **רבעון לבנקאות** 168, 19 (2010).

פיש דניאל דיני איכות הסביבה בישראל (2002).

שור דוד "ההסדר למתן היתרי פליטה – כללים ועקרונות סותרים" עתיד להתפרסם
בחוקים.

מאמרים וספרים (אנגלית)

ABBOT CAROLYN, ENFORCING POLLUTION CONTROL REGULATION (2009).

AYRES IAN AND BRAITHWAITE JOHN, RESPONSIVE REGULATION – TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE (1992).

Baldwin Robert and Black Julia, *Really Responsive Regulation*, 71 THE MODERN LAW REVIEW 59 (2008).

BALDWIN ROBERT, CAVE MARTIN AND LODGE MARTIN, UNDERSTANDING REGULATION – THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE (2nd ed., 2012).

Balleisen J. Edward and Eisner Marc, *The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose*, in NEW PERSPECTIVES ON REGULATION 129 (David Moss and John Cisternino eds., 2009).

BARDACH EUGENE AND KAGAN A. ROBERT, GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS (2nd ed., 2002).

Black Julia, *Forms and Paradoxes of Principles-Based Regulation*, 3 CAPITAL MARKETS LAW JOURNAL 425 (2008).

Black Julia, *Forms and Paradoxes of Principles-Based Regulation*, 3 CAPITAL MARKETS LAW JOURNAL 425 (2008).

Braithwaite John and Braithwaite Valerie, *The Politics of Legalism: Rules Versus Standards in Nursing Home Regulation*, 4 SOCIAL AND LEGAL STUDIES, 307 (1995).

Braithwaite John, Walker John and Grabosky Peter, *An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies*, 9 LAW & POLICY 323 (1987).

Coglianesi Cary and Lazer David, *Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals*, 37 LSR 691 (2003).

Coglianesi Cary and Mendelson Evan, *Meta-Regulation and Self-Regulation*, in THE OXFORD HANDBOOK ON REGULATION 146 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge eds., 2010).

DAVID VOGEL, NATIONAL STYLES OF REGULATION (1988).

ENVIRONMENTAL CONTRACTS: COMPARATIVE APPROACHES TO REGULATORY INNOVATION IN THE UNITED STATES AND EUROPE (Eric W. Orts & Kurt Deketelaere eds., 2001).

FARTHING JULIA, MARSHALL BRIDGET AND KELLETT PETER, POLLUTION PREVENTION AND CONTROL – THE NEW REGIME (2003).

Gersen E. Jacob and Posner A. Eric, *Soft Law: Lessons from Congressional Practice*, 61 STAN. L. REV. 573 (2008).

Ginosar Avshalom, *Co-Regulation: From Lip-Service to a Genuine Collaboration – The Case of Regulating Broadcast Advertising in Israel*, 3 JIP 104 (2013).

Gray J., James T. and Dickson J., *Integrated Regulation – Experiences of IPPC in England and Wales*, 21 WATER AND ENVIRONMENT JOURNAL 69 (2007).

GREEN GIANTS (Norman J. Vig and Michael G. Faure ed., 2004).

GUNNINGHAM NEIL AND GRABOSKY PETER, SMART REGULATION (1998).

Gunningham Neil, *Enforcement and Compliance Strategies*, in THE OXFORD HANDBOOK OF REGULATION 120 (Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge ed., 2010).

Gunningham Neil, Environment, *Self-Regulation, and the Chemical Industry: Assessing Responsible Care*, 17 LAW & POL'Y 58, 58 (1995).

HAWKINS KEITH, ENVIRONMENT AND ENFORCEMENT: REGULATION AND THE SOCIAL DEFINITION OF POLLUTION (1984).

Hontelez John And Schaible Christian, *A Push For Cleaner Industrial Production: A Discussion of the Issues Surrounding the Commission's Proposal for a Directive on Industrial Emissions*, EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU – EEB (2008).

Koutalakis Charalampos, Buzogany Aron and Börzel A. Tanja, *When Soft Regulation is Not Enough: The Integrated Pollution Prevention and Control Directive of The European Union*, 4 REGULATION & GOVERNANCE 329 (2010).

LANGE BETTINA, IMPLEMENTING EU POLLUTION CONTROL – LAW AND INTEGRATION 143 (2008).

LAW AND NEW GOVERNANCE IN THE EU AND THE US (Grainne de Burca & Joanne Scott eds., 2006).

Lehmann Nielsen Vibeke, *Are Regulators Responsive?*, 28 LAW & POLICY 395 (2006).

Mosher S. James and Trubek M. David, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, 41 JCMS 63 (2003).

Ogus Anthony, *Rethinking Self-Regulation*, 15 OXFORD J. LEGAL STUD. 97 (1995).

PARKER CHRISTINE, THE OPEN CORPORATION: EFFECTIVE SELF-REGULATION AND DEMOCRACY (2002).

Reiss A.J., *Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life*, in ENFORCING REGULATION (Keith Hawkins and John Thomas, ed., 1984).

Remy Nash Jonathan, *Too Much Market: Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the Polluter Pays Principle*, 24 HARV. ENVTL. L. REV. 468 (2000).

Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governing Without Government*, 44 POLITICAL STUDIES, 652 (1996).

Scott Joanne and Trubek M. David, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in The European Union*, 8 EUROPEAN LAW JOURNAL 1 (2002).

Selznick Phillip, *Focusing Organizational Research on Regulation*, in REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCES 363 (Roger Noll ed., 1985).

Styles David, O'Brien Kieran and Jones B. Michael, *A Quantitative Integrated Assessment of Pollution Prevention Achieved by Integrated Pollution Prevention Control Licensing*, 35 ENVIRONMENT INTERNATIONAL 1177 (2009).

THE TOOLS OF GOVERNMENT : A GUIDE TO THE NEW GOVERNANCE (Lester Salamon ed., 2002).

Trubek David M., Cottrell Patrick and Nance Mark, *'Soft Law', 'Hard Law' and EU Integration*, in Burca & Scott 77.

Trubek G. Louise, *New Governance and Soft Law in Health Care Reform*, 3 IND. HEALTH L. REV. 137 (2006).

VOLUNTARY PROGRAMS: A CLUB THEORY PERSPECTIVE (Matthew Potoski and Aseem Prakash eds., 2009).

Walker Neil, *EU Constitutionalism and New Governance*, in LAW AND NEW GOVERNANCE IN THE EU AND THE US 15 (Grainne de Burca & Joanne Scott eds., 2006).

דו"חות וניירות מדיניות

ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי-כלכלי בנושא יוקר המחיה **דו"ח הוועדה** פרק כשלים והמלצות בתחום הרגולציה (2012).

Towards Green Growth, OECD (2011).

COM(2001) 428 final, European Governance – A White Paper, Commission White Paper on Governance.

Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control, C(90)164/FINAL (31.1.1991).

Communication from The Commission to The Council, The European Parliament, The Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, Towards an Improved Policy on Industrial Emissions, COM (2007) 843 Final.

Report from the commission to the Council and the European Parliament, Brussels 3.11.2005 com (2005) 540 final report of the commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated prevention and control.

United Nations, General Assembly, 11 December 1987, Report of the World Commission on Environment and Development.

דירקטיבות

Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste ("Waste Incineration Directive"), OJ L 332, 28.12.2000.

Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants ("LCP Directive"), OJ L 309, 27.11.2001.

Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on Industrial Emissions (Integrated Pollution Prevention and Control) (Recast).

Council Directive 78/176/EEC of 20 February 1978 on waste from the titanium dioxide industry, OJ L 54, 25.2.1978.

Council Directive 82/883/EEC of 3 December 1982 on procedures for the surveillance and monitoring of environments concerned by waste from the titanium dioxide industry, OJ L 378, 31.12.1982.

Council Directive 92/112/EEC of 15 December 1992 on procedures for harmonizing the programs for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry, OJ L 409, 31.12.1992.

Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control ("IPPC Directive"), OJ L 257, 10.10.1996.

Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations ("VOC Solvents Directive"), OJ L 85, 29.3.1999.

Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January, 2008, concerning integrated pollution prevention and control (codified version).

חקיקה החלטות דו"חות ורגולציה

"מדריך ממשלתי לתורת הערכת השפעת רגולציה (RIA – Regulatory Impact Assessment) טיוטה להערות (מרץ 2013).

"קריטריונים להכרה בתכנית אכיפה פנימית בתחום ניירות ערך" (2011), באתר רשות ניירות ערך).

"תכנית חסינות בעבירות הגבלים עסקיים" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 4.700 (התשס"ה).

החלטה מספר 3768 של הממשלה "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה" (23.10.2011).
הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 56) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים), התשע"ג-2012, ה"ח 729.
חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.

חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004.

חוק הגברת האכיפה בשוק ההון (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 2316.

חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.

חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 13), התשע"ב-2012.

חוק המים, התשי"ט-1959.

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק בייעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני), התשס"ה-2005.

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 55), התשע"ב-2012, ס"ח 2376.

חוק ליעול הליכי אכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ס"ח 2274.

חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983.

חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988.

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997.

חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המחזרמים למערכת הביוב), התשע"א-2011.

פקודת הבטיחות בעבודה[נוסח חדש], התש"ל-1970.

צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.

תזכיר חוק הרשות הישראלית לתקשורת, התש"ע-2010.

תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013.

תזכיר חוק לשינוי חברתי כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות וטובת הצרכן), התשע"ב-2012 (פורסם כהצעת חוק מטעם הממשלה, 16.7.2012).

תקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010.

תקנות המים (מניעת זיהום מים)(ערכי הגבה של שפכי תעשייה), התשס"ד-2003.

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.

תקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ד-1984.
תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התשע"א-
2011.
תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1990.
תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976.
תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.
תקנות רישוי עסקים (ריכוזי מלחים בשפכים תעשייתיים), התשס"ג-2003.
חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.
תקנות החומרים המסוכנים (אמות מידה לקביעת תוקף היתרים), התשס"ג-2003.
"מתכונת תכנית אכיפה פנימית של הרשות להגבלים עסקיים" (נובמבר 1998).
הוראות ניהול בנקאי תקין 308 "קצין ציות" (17.1.2002).
החלטת ממשלה 2865 "הקמת רשות לאומית לתקשורת" (5.1.2003).
נוהל רשות המיסים "גילוי מרצון" (10.4.2005).
החלטת ממשלה 4027 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" (25.12.2011).

פסיקה

בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה**, פ"ד נח(3) 503, 513-514 (2004).
ע"א 825/88 **ארגון שחקני הכדורגל בישראל – עמותה נ' ההתאחדות לכדורגל בישראל**, פ"ד מה(5) 89 (1991).
ע"א 4275/94 **הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול מאגר הספרות**, פ"ד נ(5) 485 (1997).
בג"ץ 2334/02 **שטנגר נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נח(1) 786 (2003).

Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (Recast) (Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 192(1) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee [1],

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions [2],

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure [3],

Whereas:

(1) A number of substantial changes are to be made to Council Directive 78/176/EEC of 20 February 1978 on waste from the titanium dioxide industry [4], Council Directive 82/883/EEC of 3 December 1982 on procedures for the surveillance and monitoring of environments concerned by waste from the titanium dioxide industry [5], Council Directive 92/112/EEC of 15 December 1992 on procedures for harmonising the programmes for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry [6], Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations [7], Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste [8], Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the

air from large combustion plants [9] and Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control [10]. In the interests of clarity, those Directives should be recast.

(2) In order to prevent, reduce and as far as possible eliminate pollution arising from industrial activities in compliance with the "polluter pays" principle and the principle of pollution prevention, it is necessary to establish a general framework for the control of the main industrial activities, giving priority to intervention at source, ensuring prudent management of natural resources and taking into account, when necessary, the economic situation and specific local characteristics of the place in which the industrial activity is taking place.

(3) Different approaches to controlling emissions into air, water or soil separately may encourage the shifting of pollution from one environmental medium to another rather than protecting the environment as a whole. It is, therefore, appropriate to provide for an integrated approach to prevention and control of emissions into air, water and soil, to waste management, to energy efficiency and to accident prevention. Such an approach will also contribute to the achievement of a level playing field in the Union by aligning environmental performance requirements for industrial installations.

(4) It is appropriate to revise the legislation relating to industrial installations in order to simplify and clarify the existing provisions, reduce unnecessary administrative burden and implement the conclusions of the Commission Communications of 21 September 2005 on the Thematic Strategy on Air Pollution (hereinafter the Thematic Strategy on Air Pollution), of 22 September 2006 on the Thematic Strategy for Soil Protection and of 21 December 2005 on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste adopted as a follow-up to Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme

[11]. Those Communications set objectives to protect human health and the environment which cannot be met without further reductions in emissions arising from industrial activities.

(5) In order to ensure the prevention and control of pollution, each installation should operate only if it holds a permit or, in the case of certain installations and activities using organic solvents, only if it holds a permit or is registered.

(6) It is for Member States to determine the approach for assigning responsibilities to operators of installations provided that compliance with this Directive is ensured. Member States may choose to grant a permit to one responsible operator for each installation or to specify the responsibility amongst several operators of different parts of an installation. Where its current legal system provides for only one responsible operator for each installation, a Member State may decide to retain this system.

(7) In order to facilitate the granting of permits, Member States should be able to set requirements for certain categories of installations in general binding rules.

(8) It is important to prevent accidents and incidents and limit their consequences. Liability regarding the environmental consequences of accidents and incidents is a matter for relevant national law and, where applicable, other relevant Union law.

(9) In order to avoid duplication of regulation, the permit for an installation covered by Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community [12] should not include an emission limit value for direct emissions of the greenhouse gases specified in Annex I to that Directive except where it is necessary to ensure that no significant local pollution is caused or where an installation is excluded from that scheme.

(10) In accordance with Article 193 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), this Directive does not prevent Member States from maintaining or introducing more stringent protective measures, for example greenhouse gas emission requirements, provided that such measures are compatible with the Treaties and the Commission has been notified.

(11) Operators should submit permit applications containing the information necessary for the competent authority to set permit conditions. Operators should be able to use information resulting from the application of Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [13] and of Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances [14] when submitting permit applications.

(12) The permit should include all the measures necessary to achieve a high level of protection of the environment as a whole and to ensure that the installation is operated in accordance with the general principles governing the basic obligations of the operator. The permit should also include emission limit values for polluting substances, or equivalent parameters or technical measures, appropriate requirements to protect the soil and groundwater and monitoring requirements. Permit conditions should be set on the basis of best available techniques.

(13) In order to determine best available techniques and to limit imbalances in the Union as regards the level of emissions from industrial activities, reference documents for best available techniques (hereinafter BAT reference documents') should be drawn up, reviewed and, where necessary, updated through an exchange of information with stakeholders and the key elements of BAT reference documents (hereinafter BAT conclusions') adopted through committee procedure. In this respect, the Commission should, through committee procedure, establish guidance on the collection of data, on the elaboration of BAT reference documents and

on their quality assurance. BAT conclusions should be the reference for setting permit conditions. They can be supplemented by other sources. The Commission should aim to update BAT reference documents not later than 8 years after the publication of the previous version.

(14) In order to ensure an effective and active exchange of information resulting in high-quality BAT reference documents, the Commission should establish a forum that functions in a transparent manner. Practical arrangements for the exchange of information and the accessibility of BAT reference documents should be laid down, in particular to ensure that Member States and stakeholders provide data of sufficient quality and quantity based on established guidance to enable the determination of best available techniques and emerging techniques.

(15) It is important to provide sufficient flexibility to competent authorities to set emission limit values that ensure that, under normal operating conditions, emissions do not exceed the emission levels associated with the best available techniques. To this end, the competent authority may set emission limits that differ from the emission levels associated with the best available techniques in terms of the values, periods of time and reference conditions applied, so long as it can be demonstrated, through the results of emission monitoring, that emissions have not exceeded the emission levels associated with the best available techniques. Compliance with the emission limit values that are set in permits results in emissions below those emission limit values.

(16) In order to take into account certain specific circumstances where the application of emission levels associated with the best available techniques would lead to disproportionately high costs compared to the environmental benefits, competent authorities should be able to set emission limit values deviating from those levels. Such deviations should be based on an assessment taking into account well-defined criteria. The emission limit values set out in this Directive should not be exceeded. In

any event, no significant pollution should be caused and a high level of protection of the environment taken as a whole should be achieved.

(17) In order to enable operators to test emerging techniques which could provide for a higher general level of environmental protection, or at least the same level of environmental protection and higher cost savings than existing best available techniques, the competent authority should be able to grant temporary derogations from emission levels associated with the best available techniques.

(18) Changes to an installation may give rise to higher levels of pollution. Operators should notify the competent authority of any planned change which might affect the environment. Substantial changes to installations which may have significant negative effects on human health or the environment should not be made without a permit granted in accordance with this Directive.

(19) The spreading of manure contributes significantly to emissions of pollutants into air and water. With a view to meeting the objectives set out in the Thematic Strategy on Air Pollution and Union law on water protection, it is necessary for the Commission to review the need to establish the most suitable controls of these emissions through the application of best available techniques.

(20) The intensive rearing of poultry and cattle contributes significantly to emissions of pollutants into air and water. With a view to meeting the objectives set out in the Thematic Strategy on Air Pollution and in Union law on water protection, it is necessary for the Commission to review the need to establish differentiated capacity thresholds for different poultry species in order to define the scope of this Directive and to review the need to establish the most suitable controls on emissions from cattle rearing installations.

(21) In order to take account of developments in best available techniques or other changes to an installation, permit conditions should be

reconsidered regularly and, where necessary, updated, in particular where new or updated BAT conclusions are adopted.

(22) In specific cases where permit reconsideration and updating identifies that a longer period than 4 years after the publication of a decision on BAT conclusions might be needed to introduce new best available techniques, competent authorities may set a longer time period in permit conditions where this is justified on the basis of the criteria laid down in this Directive.

(23) It is necessary to ensure that the operation of an installation does not lead to a deterioration of the quality of soil and groundwater. Permit conditions should, therefore, include appropriate measures to prevent emissions to soil and groundwater and regular surveillance of those measures to avoid leaks, spills, incidents or accidents occurring during the use of equipment and during storage. In order to detect possible soil and groundwater pollution at an early stage and, therefore, to take appropriate corrective measures before the pollution spreads, the monitoring of soil and groundwater for relevant hazardous substances is also necessary. When determining the frequency of monitoring, the type of prevention measures and the extent and occurrence of their surveillance may be considered.

(24) In order to ensure that the operation of an installation does not deteriorate the quality of soil and groundwater, it is necessary to establish, through a baseline report, the state of soil and groundwater contamination. The baseline report should be a practical tool that permits, as far as possible, a quantified comparison between the state of the site described in that report and the state of the site upon definitive cessation of activities, in order to ascertain whether a significant increase in pollution of soil or groundwater has taken place. The baseline report should, therefore, contain information making use of existing data on soil and groundwater measurements and historical data related to past uses of the site.

(25) In accordance with the polluter pays principle, when assessing the level of significance of the pollution of soil and groundwater caused by the operator which would trigger the obligation to return the site to the state described in the baseline report, Member States should take into account the permit conditions that have applied over the lifetime of the activity concerned, the pollution prevention measures adopted for the installation, and the relative increase in pollution compared to the contamination load identified in the baseline report. Liability regarding pollution not caused by the operator is a matter for relevant national law and, where applicable, other relevant Union law.

(26) In order to ensure the effective implementation and enforcement of this Directive, operators should regularly report to the competent authority on compliance with permit conditions. Member States should ensure that the operator and the competent authority each take necessary measures in the event of non-compliance with this Directive and provide for a system of environmental inspections. Member States should ensure that sufficient staff are available with the skills and qualifications needed to carry out those inspections effectively.

(27) In accordance with the Århus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters [15], effective public participation in decision-making is necessary to enable the public to express, and the decision-maker to take account of, opinions and concerns which may be relevant to those decisions, thereby increasing the accountability and transparency of the decision-making process and contributing to public awareness of environmental issues and support for the decisions taken. Members of the public concerned should have access to justice in order to contribute to the protection of the right to live in an environment which is adequate for personal health and well-being.

(28) The combustion of fuel in installations with a total rated thermal input below 50 MW contributes significantly to emissions of pollutants into the

air. With a view to meeting the objectives set out in the Thematic Strategy on Air Pollution, it is necessary for the Commission to review the need to establish the most suitable controls on emissions from such installations. That review should take into account the specificities of combustion plants used in healthcare facilities, in particular with regard to their exceptional use in the case of emergencies.

(29) Large combustion plants contribute greatly to emissions of polluting substances into the air resulting in a significant impact on human health and the environment. In order to reduce that impact and to work towards meeting the requirements of Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants [16] and the objectives set out in the Thematic Strategy on Air Pollution, it is necessary to set more stringent emission limit values at Union level for certain categories of combustion plants and pollutants.

(30) The Commission should review the need to establish Union-wide emission limit values and to amend the emission limit values set out in Annex V for certain large combustion plants, taking into account the review and update of the relevant BAT reference documents. In this context, the Commission should consider the specificity of the energy systems of refineries.

(31) Due to the characteristics of certain indigenous solid fuels, it is appropriate to apply minimum desulphurisation rates rather than emission limit values for sulphur dioxide for combustion plants firing such fuels. Moreover, as the specific characteristics of oil shale may not allow the application of the same sulphur abatement techniques or the achievement of the same desulphurisation efficiency as for other fuels, a slightly lower minimum desulphurisation rate for plants using this fuel is appropriate.

(32) In the case of a sudden interruption in the supply of low-sulphur fuel or gas resulting from a serious shortage, the competent authority should be able to grant temporary derogations to allow emissions of the

combustion plants concerned to exceed the emission limit values set out in this Directive.

(33) The operator concerned should not operate a combustion plant for more than 24 hours after malfunctioning or breakdown of abatement equipment and unabated operation should not exceed 120 hours in a 12-month period in order to limit the negative effects of pollution on the environment. However, where there is an overriding need for energy supplies or it is necessary to avoid an overall increase of emissions resulting from the operation of another combustion plant, competent authorities should be able to grant a derogation from those time limits.

(34) In order to ensure a high level of environmental and human health protection and to avoid transboundary movements of waste to plants operating at lower environmental standards, it is necessary to set and maintain stringent operating conditions, technical requirements and emission limit values for plants incinerating or co-incinerating waste within the Union.

(35) The use of organic solvents in certain activities and installations gives rise to emissions of organic compounds into the air which contribute to the local and transboundary formation of photochemical oxidants which causes damage to natural resources and has harmful effects on human health. It is, therefore, necessary to take preventive action against the use of organic solvents and to establish a requirement to comply with emission limit values for organic compounds and appropriate operating conditions. Operators should be allowed to comply with the requirements of a reduction scheme instead of complying with the emission limit values set out in this Directive where other measures, such as the use of low-solvent or solvent-free products or techniques, provide alternative means of achieving equivalent emission reduction.

(36) Installations producing titanium dioxide can give rise to significant pollution into air and water. In order to reduce these impacts, it is

necessary to set at Union level more stringent emission limit values for certain polluting substances.

(37) With regard to the inclusion in the scope of national laws, regulations and administrative provisions brought into force in order to comply with this Directive of installations for the manufacturing of ceramic products by firings, on the basis of the characteristics of the national industrial sector, and in order to grant clear interpretation of the scope, Member States should decide whether to apply both the criteria, production capacity and kiln capacity, or just one of the two criteria.

(38) In order to simplify reporting and reduce unnecessary administrative burden, the Commission should identify methods to streamline the way in which data are made available pursuant to this Directive with the other requirements of Union law, and in particular Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register [17].

(39) In order to ensure uniform conditions for implementation, implementing powers should be conferred on the Commission to adopt guidance on the collection of data, on the drawing up of BAT reference documents and on their quality assurance, including the suitability of their content and format, to adopt decisions on BAT conclusions, to establish detailed rules on the determination of start-up and shut-down periods and for transitional national plans for large combustion plants, and to establish the type, format and frequency of information that Member States are to make available to the Commission. In accordance with Article 291 TFEU, rules and general principles concerning mechanisms for the control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers are to be laid down in advance by a regulation adopted in accordance with the ordinary legislative procedure. Pending the adoption of that new regulation, Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers

conferred on the Commission [18] continues to apply, with the exception of the regulatory procedure with scrutiny, which is not applicable.

(40) The Commission should be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 290 TFEU in respect of the setting of the date from which continuous measurements of emissions into the air of heavy metals and dioxins and furans are to be carried out, and the adaptation of certain parts of Annexes V, VI and VII to scientific and technical progress. In the case of waste incineration plants and waste co-incineration plants, this may include, *inter alia*, the establishment of criteria to allow derogations from continuous monitoring of total dust emissions. It is of particular importance that the Commission carry out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level.

(41) In order to address significant environmental pollution, for example from heavy metals and dioxins and furans, the Commission should, based on an assessment of the implementation of the best available techniques by certain activities or of the impact of those activities on the environment as a whole, present proposals for Union-wide minimum requirements for emission limit values and for rules on monitoring and compliance.

(42) Member States should lay down rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive and ensure that they are implemented. Those penalties should be effective, proportionate and dissuasive.

(43) In order to provide existing installations with sufficient time to adapt technically to the new requirements of this Directive, some of the new requirements should apply to those installations after a fixed period from the date of application of this Directive. Combustion plants need sufficient time to install the necessary abatement measures to meet the emission limit values set out in Annex V.

(44) Since the objectives of this Directive, namely to ensure a high level of environmental protection and the improvement of environmental quality,

cannot be sufficiently achieved by Member States and can, therefore, by reason of the transboundary nature of pollution from industrial activities, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives.

(45) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In particular, this Directive seeks to promote the application of Article 37 of that Charter.

(46) The obligation to transpose this Directive into national law should be confined to those provisions which represent a substantive change as compared with the earlier Directives. The obligation to transpose the provisions which are unchanged arises under the earlier Directives.

(47) In accordance with paragraph 34 of the Interinstitutional agreement on better law-making [19], Member States are encouraged to draw up, for themselves and in the interests of the Union, their own tables, which will as far as possible, illustrate the correlation between this Directive and the transposition measures, and to make those tables public.

(48) This Directive should be without prejudice to the obligations of the Member States relating to the time-limits for transposition into national law and application of the Directives set out in Annex IX, Part B,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE

נספח ב נספח III לדירקטיבת ה-IED: קריטריונים לקביעת טכניקות מיטביות זמינות

Criteria for determining best available techniques

1. The use of low-waste technology;
2. The use of less hazardous substances;
3. The furthering of recovery and recycling of substances generated and used in the process and of waste, where appropriate;
4. Comparable processes, facilities or methods of operation which have been tried with success on an industrial scale;
5. Technological advances and changes in scientific knowledge and understanding;
6. The nature, effects and volume of the emissions concerned;
7. The commissioning dates for new or existing installations;
8. The length of time needed to introduce the best available technique;
9. The consumption and nature of raw materials (including water) used in the process and energy efficiency;
10. The need to prevent or reduce to a minimum the overall impact of the emissions on the environment and the risks to it;
11. The need to prevent accidents and to minimise the consequences for the environment;
12. Information published by public international organisations.