

פרוטוקול מס' 353
מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
יום רביעי, כ"ז בכסלו התשנ"ט (16 בדצמבר 1998), שעה 11:10

נכחו: חברי הוועדה: מיכה גולדמן - היו"ר
בנימין אלון

מוזמנים: נמרוד אוטיץ - פקח אגף ים וחופים - המשרד לאיכות
הסביבה
עו"ד נטע כהן - הלשכה המשפטית - המשרד לאיכות
הסביבה
פאול מינך - המשרד לאיכות הסביבה
רינה צ'רני - המשרד לאיכות הסביבה
פאני אקסל - משרד התחבורה
אליעזר שטרנברג - משרד התחבורה

יועצת משפטית: מרים פרנקל-שור

מנהלת הוועדה: יפה שפירא

קצרנית: מזל כהן

סדר-היום: תקנות מניעת זיהום מי הים בשמן (ביצוע האמנה) (תיקון), התשמ"ז-1987.

-4259-

תקנות מניעת זיהום מי היס בשמן
(ביצוע האמנה) (תיקון), התשמ"ז-1987

היו"ר מיכה גולדמן:

אני פותח את הישיבה. על סדר-היום תקנות מניעת זיהום מי היס בשמן (ביצוע האמנה) (תיקון), התשמ"ז-1987.

קיבלתי מכתב מסגן ראש הממשלה, השר לאיכות הסביבה: "אל חבר-הכנסת מיכה גולדמן, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה - הנדון: תקנות מניעת זיהום מי היס בשמן (ביצוע האמנה) (תיקון), התשמ"ז-1987. 1. בהתאם לסעיף 48(א) לחוק יסוד: הממשלה וסעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, מועבר בזאת לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה תיקון מוצע לתקנות מניעת זיהום מי היס בשמן (ביצוע האמנה) (תיקון), התשמ"ז-1987.

2. התיקון המוצע מוגש על דעת שר התחבורה ובעקבות קבלת אישור נוסח מטעם הממונה על חקיקת משנה במשרד המשפטים.

3. מצ"ב הצעת נוסח התקנות ודברי הסבר. נבקש להעלות הנושא לדיון ואישור בוועדה בהקדם האפשרי."

מרים פרנקל-שור:

יש לי שאלה מיקדמית שעדיין לא קיבלתי עליה תשובה. אני שאלתי מדוע זה בא לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה ולא לאישור ועדת הכלכלה. זו טעות שלי. אני לא ידעתי שזה על סדר היום, לכן לא הספקתי לבדוק את השאלה הזאת.

היו"ר מיכה גולדמן:

אנחנו נמשיך ונאשר.

מרים פרנקל-שור:

סעיף 37 לפקודה אומר ששר הפנים ושר התחבורה רשאים להפעיל תקנות לביצוע הוראות סעיפים 22, 20, 12, 6, 4, 3. התקנות יובאו לפני התקנתן לידיעת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

אני שואלת אתכם, האם התקנות שאתם מביאים כאן לפני ועדת הפנים ואיכות הסביבה נוגעות לתקנות 22, 20, 12, 6, 4, 3?

רינה צ'רני:

הסעיף הרלוונטי הוא סעיף 35, לא 37. התקנות שאנחנו מבקשים לתקן הן תקנות שהותקנו מכוח סעיף 35.

בנימין אלון:

מה אומר סעיף 35?

מרים פרנקל-שור:

שר הפנים ושר התחבורה רשאים להתקין תקנות לביצוע האמנה הבין-לאומית למניעת זיהום הים בנפט או כל אמנה אחרת שישראל צד לה - - - ובין השאר רשאים הם לקבוע בתקנות אלה שהעובר על הוראתם צפוי לעונש כפי שנקבע בסעיף 18.

אם אין קשר לתקנות שהקראתי לפי סעיף 37 ואתם מביאים את זה לוועדה בעקבות חוק יסוד: הממשלה וסעיף 2(ב) לחוק העונשין, יכול להיות שצריך להביא את זה לוועדת הכלכלה, כיוון שהוועדה שמטפלת בפקודת מניעת זיהום מי הים בשמן זו ועדת הכלכלה. לכן התקנות האלה יהיו בסמכות ועדת הכלכלה.

היו"ר מיכה גולדמן:

כל נושא איכות הסביבה הוא בתחום ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ואני לא מציע שאנחנו נהיה נדבנים גדולים.

מרים פרנקל-שור:

זה לא עניין של נדבנים. חוק שמטופל בוועדה מסוימת, גם התקנות מועברים אליה

היו"ר מיכה גולדמן:

פה מדובר על המשרד לאיכות הסביבה.

בנימין אלון:

אני מבין שהם באו אלינו בגלל שהחקיקה של זיהום ואיחוד ארבעת החוקים עברו אצלנו. הם רוצים לגרום לאיזושהי האחדה בין התקנות שנובעות מהאמנה הבין-לאומית לבין החקיקה הישראלית, אם אני מבין נכון.

רינה צ'רני:

הדברים נכונים. אנחנו רוצים לא לאחד, אנחנו רוצים לתקן את אותן תקנות שכבר הותקנו.

היו"ר מיכה גולדמן:

אני לא רוצה להריץ אותם עוד פעם. אני מציע שנאשר את זה היום. אם תהיה בעיה, אני משאיר לך את הסמכות - - -

מרים פרנקל-שור:

נאשר את זה על תנאי עד שאתן את חוות דעתי לוועדת הפנים.

בנימין אלון:

אולי תסבירו לנו בקצרה מה מונח לפנינו?

נטע כהן:

מי שיסביר מה שמונח לפנינו זו רינה שמטפלת בתקנות האלה.

בנימין אלון:

ביחס לעניין הפרוצדורלי שהיה קודם, תשבי אחר-כך עם היועצת המשפטית. היא קיבלה מאתנו מנדט לבטל את ההחלטה פה אם יש צורך משפטי. מבחינה מהותית אם אפשר לשמוע.

רינה צ'רני:

התיקונים המוצעים הם תיקונית לתקנות מניעת זיהום מי הים בשמן (ביצוע האמנה). התקנות הללו הותקנו ב-1987 מכוח הפקודה למניעת זיהום מי הים בשמן על ידי בזמנו שר התחבורה ושר הפנים, היום השר לאיכות הסביבה קיבל את סמכותו של שר הפנים על פי הפקודה ועל פי התקנות.

התקנות הללו הותקנו בזמנו לצורך יישום הוראת הנספח הראשון לאמנת מרפו"ל, שהיא אמנה בין-לאומית למניעת זיהום מי הים מכלי שייט. לאמנה הזאת שישה נספחים שכל נספח ונספח לאמנה עוסק במניעת זיהום מי הים ממקור או מסוג אחר. הנספח הראשון, כאמור, עוסק במניעת זיהום מי הים בשמן. הנספחים האחרים עוסקים במניעת זיהום מי הים בכימיקלים מזיקים, בשפכים, באשפה שנוצרים במהלך טיפול בכלי שייט וכך הלאה.

לעניין התיקונים המוצעים, מרבית התיקונים שאנחנו מבקשים לבצע הם תיקונים שנובעים או מחוייבים בעקבות תיקונים שהיו בנספח לאמנה.

בנימין אלון:

למשל בסעיף 3(ד) אתם מבקשים מאסר עד שישה חודשים בגין עבירה מסויימת. החקיקה הקיימת נותנת עונש כזה?

רינה צ'רני:

החקיקה הקיימת כן.

בנימין אלון:

ואתם רוצים לעגן את זה בתקנה?

רינה צ'רני:

אנחנו רוצים לתקן את התקנה העונשית לתקנה 52 כך שכרגע התקנה הקיימת קובעת שיש שתי קבוצות של עבירות. האחת נוגעת לכל אותן הוראות שמופיעות בפרק ג' בתקנות. קבוצה שנייה, כל ההוראות שאינן בפרק ג'. אנחנו מבקשים לתקן תקנה מס' 7 שהיא איננה נכללת בתוך פרק ג' ולצרף את תקנה 7 לאותה קבוצה של עבירות שבגינן הקנס הוא חמור יותר. דהיינו קנס של 58,100 שקלים, לעומת הקנס של מאסר עד שישה חודשים שלפי חוק העונשין הקנס הוא 9,600 ש"ח. לצורך התיקון הזה אנחנו מחוייבים להביא את התקנות לפני הוועדה.

אם תרצה לשמוע דברים נוספים לעניינים המהותיים, אשמח לפרט.

בנימין אלון:

לא קיבלתי תשובה לשאלה שלי. החקיקה הראשית מתייחסת לאותה עבירה. מה היא אומרת?

רינה צ'רני:

התקנה הקיימת אומרת שלעניין עבירות שאינן נכללות בפרק ג' לתקנות, העונש הוא מאסר עד שישה חודשים על פי חוק העונשין, משמע קנס עד 9,600 שקלים. את זה אנחנו לא רוצים לשנות, אבל תקנה 7, שהיום אינה נכללת בתוך הקבוצה של פרק ג', אנחנו רוצים שהקנס על תקנה 7 יהיה גם 58 אלף שקלים.

בנימין אלון:

למרות שבחקיקה הראשית זה לא מופיע.

רינה צ'רני:

התקנה הזו איננה מופיעה בחקיקה הראשית, היא מופיעה בתקנות היום.

בנימין אלון:

בחקיקה הראשית יש התייחסות לחובת התקנת מתקן כזה?

רינה צ'רני:

התקנות הותקנו מכוח הפקודה. הקנס המירבי על עבירה בחקיקה הראשית הוא היום 218 אלף שקלים, במקרים חמורים גם מאסר עד שנה.

בנימין אלון:

על עבירה של אי התקנת מתקן קליטה? אני שואל: האם אנחנו לא מכניסים פה בדלת האחורית, בחקיקה משנית עבירה חדשה שאין עליה התייחסות?

רינה צ'רני:

התקנה שאנחנו מבקשים לתקן היא למעשה תקנה שכבר קיימת. כבר היום יש חובה בדבר התקנת מתקן קליטה, אלא שאנחנו מבקשים לתקן את הנוסח של התקנה על מנת לשפר את הישום של התקנה, ובעקבות כך גם להחמיר את העונש.

בנימין אלון:

איפה קיימת היום החובה הזאת?

רינה צ'רני:

בתקנה 7 לתקנות הקיימות.

היו"ר מיכה גולדמן:

הכל ברור?

בנימין אלון:

לא הכל ברור, אני מוכרח לומר בכנות. אני לא ירדתי לעומק העניינים. אני מצידו הייתי ממליץ על עוד ישיבה אחת למרות הטרחה שלהם. המיוחד כאן הוא שאלה לא תקנות של חוק שטיפלנו בו. כאילו עברנו על החוק, בחוק הכנסנו סעיף לפיו השר רשאי להתקין תקנות, פחות או יותר דנו בחקיקה הראשית, אנחנו עוברים על התקנות ורואים שהן ברוח הדברים. פה יש איזה מין יצירה קצת חדשה, שמתייחסת לשילוב של אמנה וחקיקה ועיגון של תקנות אחרות. אני פשוט מרגיש קצת שאני לא בעניינים.

היו"ר מיכה גולדמן:

יש לי בקשה לאנשי המקצוע. מאחר ואין כאן בעיה פוליטית, זו בעיה של אנשי מקצוע, אני רוצה לשאול את אנשי המקצוע אם אנחנו יכולים היום להמשיך ולקדם את הנושא. זה מה שחשוב לי לדעת. אם על דעת אנשי המקצוע אין כאן בעיה, אנחנו נקדם את זה.

רינה צ'רני:

התקנות מוגשות על דעת שני השרים, שר התחבורה והשר לאיכות הסביבה, בעקבות אישור נוסח, כמובן, של משרד המשפטים.

מרים פרנקל-שור:

בואו נעבור רגע לעונשין. אתם מבקשים לשנות פה את הענישה.

רינה צ'רני:

לעניין תקנה 7.

מרים פרנקל-שור:

מה אתם מנסים לשנות כאן?

רינה צ'רני:

אני אסביר שוב. תקנה 7 הקיימת קובעת חובה בדבר התקנת מתקני קליטה נמליים, אלא שנוסח התקנה הקיימת מעורפל וקשה ליישום.

מרים פרנקל-שור:

אתם מבקשים להבהיר, לא לתקן.

רינה צ'רני:

אנחנו מבקשים להבהיר ולהוסיף תקנת משנה (ו) בתקנה 7. על מנת שנוכל ליישם בפועל את התקנה, אנחנו מציעים שבמקרה ששר התחבורה הורה על התקנת מתקן קליטה נמלי וההוראה לא בוצעה, שר התחבורה יוכל לנקוט בכל האמצעים - - -

מרים פרנקל-שור:

אבל אתם לא כותבים מה האמצעים. אתם כותבים: נקיטת אמצעים בידי השר תהיה סבירה ביחס למידת הנזק.

רינה צ'רני:

אני אפנה אותך לסעיף 10 בפקודה. הנוסח המוצע כאן זהה לסעיף 10 הקיים בפקודה למניעת זיהום מי ים. שם גם נאמר ששר התחבורה יכול להורות על נקיטת אמצעים סבירים למניעת זיהום מי ים בשמן. ונאמר שאם הדבר לא יבוצע, הוא יכול לבצע בעצמו. נוסח הסעיף המוצע כאן הוא ספציפי לעניין מתקני קליטה נמליים.

מרים פרנקל-שור:

לזה אתם קוראים סעיף עונשין?

רינה צ'רני:

סעיף עונשין אנחנו קוראים בתקנה 52. בתקנה 52 אנחנו מציעים את אותה תקנה 7. הקנס בגינה יהיה כמו הקנס בעניין ההוראות בפרק ג'.

מרים פרנקל-שור:

מה הקנס בהוראות פרק ג'?

רינה צ'רני:

הקנס בהוראות פרק ג' הוא 58,100 שקלים.

מרים פרנקל-שור:

ומי שלא מקיים את הוראות סעיף 7?

רינה צ'רני:

היום הוא צפוי לקנס של עד 9,600 שקלים.

מרים פרנקל-שור:

את מביאה לוועדה בקשה להחמיר בענישה של מי שלא מקיים את תקנה 7. הענישה תעלה מ-9,600 שקלים ל-58,100 שקלים. יש פה פקטור של למעלה מ-6. את מוכנה להסביר לוועדה למה אתם מוצאים לנכון להחמיר את הענישה כך? כי זה בעצם מה שהוועדה צריכה להחליט, האם לאפשר על דבר כזה ענישה חמורה ביחס כזה.

רינה צ'רני:

למעשה כל התקנות הללו מתייחסות לפעולות שצריכים לעשות בכלי שייט על מנת למנוע זיהום, לעניין העברה של שמנים והטיפול בשמנים או בתערובת של שמנים בכלי השייט במעבר של השמנים מכלי השייט לחוף. במידה ואין מתקן קליטה נמלי שמתאים לקבל את השמנים או תערובת שמנים שישנם בכלי השייט לחוף ולעשות טיפול, השמן הזה מגיע לים. לכן החשיבות בהתקנת מתקן קליטה נמלי שהוא מתאים. למעשה, עד היום לא הצלחנו ליישם את הדבר הזה בגלל הנוסח הלא ברור של התקנה.

מרים פרנקל-שור:

זאת אומרת, שאם הוא לא מקים מתקן קליטה ראוי, הוא מזהם את מי הים. מה ההוצאות לנקות את זה?

נמרוד אוטיץ:

מאות אלפי שקלים.

מרים פרנקל-שור:

אתם לא חושבים ש-58 אלף שקלים זה פחות מדי?

נמרוד אוטיץ:

הוא עוד לא זיהם. זו רק הרתעה.

ועדת הפנים ואיכות הסביבה
16/12/98

מרים פרנקל-שור:

מה הסנקציה אם הוא מזהם?

רינה צ'רני:

218 אלף שקלים.

מרים פרנקל-שור:

ואת זה אתם גם מביאים לאישור הוועדה?

רינה צ'רני:

לא.

מרים פרנקל-שור:

איזה עונש מטיל היום בית המשפט על מי שלא מקים מתקן קליטה?

רינה צ'רני:

היום הקנס המירבי הוא 9,600 שקל.

מרים פרנקל-שור:

בית המשפט מטיל קנס של 9,600 שקל?

רינה צ'רני:

האמת היא שאנחנו לא מביאים ליישום את התקנה הזאת.

בנימין אלון:

יכולתם להוכיח לנו שניסיתם, חוץ מהגובה שהוא לדעתכם לא מרתייע כי הוא רק 9,600 שקלים, להביא אנשים על היעדר מתקן קליטה?

מרים פרנקל-שור:

בית המשפט מטיל היום את העונש המקסימלי?

רינה צ'רני:

אנחנו לא יודעים.

בנימין אלון:

מיציתם את כל אפשרויות הפעלת התקנה הקיימת לפני שהגעתם למסקנה שבגלל שזה מחיר נמוך אנשים לא עושים את זה?

נמרוד אוטיץ:

היום למעשה יש אפשרות לפעול דרך רישוי עסקים.

בנימין אלון:

כמה אנשים הובאו לדין על 9,600 ש"ח?

רינה צ'רני:

אנחנו זוכים לפסקי דין עם קנסות גבוהים. בדרך כלל תיקי החקירה שלנו מוגשים על פי הפקודה. אחד הסממנים של העדר תקנות שטוב לעבוד איתם זו דווקא העובדה שאנחנו לא מגישים תיקים על פי התקנות אלא דווקא על פי הפקודה. הסיבה לכך שאנחנו מגישים פחות תיקים על עבירה על התקנות היא דווקא בגלל הקושי שביישום והקנסות הנמוכים. בדיוק בגלל זה אנחנו מבקשים לתקן ספציפית בעניין אותה הוראה של מתקן קליטה נמלי.

בנימין אלון:

לא ניסיתם להגיש במחיר הנמוך?

נמרוד אוטיץ:

אני יכול להסביר את זה אחרת. למעשה אנשים נמנעים היום לזהם את הים לא בגלל התקנות אלא בגלל הפקודה. אנחנו רוצים באמצעות התקנות ליצור איזשהן נורמות.

מרים פרנקל-שור:

גם היום יש נורמות.

רינה צ'רני:

היום אנחנו פועלים טוב נגד אנשים שממש עוברים עבירה ושופכים שמן ליס. אבל נגד אותם אנשים בעלי מסופים, מנהלי נמלים שהיינו רוצים שיתקינו במסוף ובנמל מתקן קליטה מתאים, אין לנו את ההרתעה הממשית.

בנימין אלון:

למה עד היום לא חולקו התקנות איך ממלאים פנקסים, בלי קשר לגובה הקנס. יידעתם את כל הנוגעים בדבר? היה פרסום, היתה הסברה?

רינה צ'רני:

ודאי. לענין הדרישות למילוי פנקס שמן, שיש הרבה הוראות מפורטות בתקנות, פנקס שמן הוא דבר שממלאים אותו יום יום. התקנות האלה הן קיימות ופועלות.

נמרוד אוטיץ:

זה על פי קודקס בין-לאומי.

מרים פרנקל-שור:

אתם מבקשים להעלות את הענישה מפני שאתם רוצים שתהיה לכם הרתעה רצינית יותר כלפי מי שלא מתקין מתקן קליטה מתאים. את חושבת שהמצב בשטח ישתנה בזה שהם יראו שהענישה היום על אי-התקנת מתקן קליטה היא 58,100 שקלים ולא 9,600? בעצם אני מבינה שעדיין לא הגשתם שום כתב אישום, למשל, נגד אותו בעל מסוף שלא התקין מתקן קליטה כראוי. זאת אומרת, זה שלא התחלתם שום הליך משפטי, זה היה בגלל שהסף היה כל כך נמוך?

בנימין אלון:

אני אוסיף לשאלה שלך שאלה פשוטה. אתם עובדים עד היום מול מנהלי הנמלים בצורה תקיפה או אתם עובדים רק מול בעלי יאכטות?

מרים פרנקל-שור:

הם לא מובילים שמן.

נמרוד אוטיץ:

אני עכשיו למעשה מגיש תביעה נגד רשות הנמלים. אני מרגיש פה כאילו יש לי צורך להוכיח את העשייה שלנו מול זה שתבענו את בתי הזיקוק.

היו"ר מיכה גולדמן:

לא, חלילה וחס. אל תרגיש כך.

רבותי, הדברים ברורים ואנחנו מאשרים את התקנות בכפוף לתנאי לקבלת חוות דעת של היועצת המשפטית של הוועדה. תודה רבה, ישיבה זו נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 11:35