



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

הקליניקה לרגולציה סביבתי
Environmental Regulation Clinic

י"ט תמוז תשע"ח
02 יולי 2018

לכבוד:
ח"כ יואב קיש
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה
הכנסת

-דחוף-

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק רישוי עסקים – רישוי עסקים דיפרנציאלי – הוספת סעיף 12א' ו12ב' – שיקולים של עידוד פעילות כלכלית

1. אנו מתכבדים לפנות אליכם בעניין הנדון אשר צפוי לעלות לדיון בוועדת הפנים והסביבה לדיון בהסתייגויות והצבעה ב-3.7.2018 בעקבות פנייתו של הפרורם לשמירה על החופים בישראל.
 2. ראשית נבקש להבהיר כי, ככלל, אנו מברכים על הרצון להקל על עסקים, ובמיוחד עסקים קטנים, בסבך הבירוקרטי. עם זאת, ביחד עם ההקלות שתיקון החוק מציע, התיקון כולל גם שינוי מהותי לגבי השיקולים שהשר או הרגולטור צרכים לשקול בבואם להכריע בעניין הנוגע לרישוי עסקים. שינוי זה מופיע בהצעה להוספת סעיף 12א' וסעיף 12ב'.
3. לשון הסעיף המוצע הינה כדלקמן:
- "התקנת תקנות או צווים לפי חוק זה, פרסום מפרטים אחידים וכן קביעת הנחיות, שעניינם סיווג עסקים להליכי רישוי, קביעת תנאים לרישיון או להיתר או קביעת חובות לפי חוק זה החלות על עסק טעון רישוי, תיעשה בהתבסס על ניהול סיכונים ובהתחשב, בין היתר, בעלויות הכרוכות ביישום התקנות, הצווים, המפרטים האחידים או ההנחיות, לפי העניין, **בשיקולים של עידוד הפעילות הכלכלית**, ובשיקולים אחרים הנוגעים לעניין." [הדגשה שלי י.ש.]
4. המשמעות של הוספת שיקול "עידוד הפעילות הכלכלית" הוא הגברת חוסר הוודאות הרגולטורי יצירת חשש לפגיעה באינטרסים של הגנה על איכות הסביבה ובריאות הציבור – האינטרסים המוגנים במטרות החוק בסעיף 1(א).



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: מערך הקליניקות - חינוך משפטי לצדק חברתי - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Clinical Legal Education Program - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
<http://law-clinics.biu.ac.il> • envclinic.biu.ac.il • Yotam.shlomo@biu.ac.il • Tel/Fax: 972 + 3 531 8814 טל/פקס

5. המושג "עידוד הפעילות הכלכלית" מצביע העדפת יתרונות פיננסיים על פני יתרונות כלכליים של הגדלת הרווחה המצרפית המשקללת בתוכה גם את העלויות של הפעילות הכלכלית – הנזקים שנגרמים בשל הפעילות הכלכלית.¹
6. הוספת מטרה של "עידוד הפעילות הכלכלית" עלולה ליצור מצב בו רגולטור לא ידרוש מבעל עסק להפנים את העלויות החיצוניות של הפעילות העסקית. קרי, לא יורה לו להימנע מגרימת מטרד סביבתי או בריאותי. הפרה זו של האיזון מהווה פגיעה בעקרונות של פיתוח בר קיימא ובכלל זה של עיקרון המזהם משלם. משמעות הדבר היא, בין היתר, הגברת הסיכונים הבריאותיים לציבור.
7. עוד יצוין, כי שיקול זה אינו מוגדר או מובנה. לא ברור מהם המקרים המצדיקים התחשבות בפעילות הכלכלית. כל רגולציה מטבעה כרוכה בעלויות לבעל העסק. חמורה במיוחד היא האפשרות להתחשב בעידוד הפעילות הכלכלית במקרים פרטניים כגון קביעת תנאים ברישיון עסק ספציפי באופן שעלול לפגוע בעקרון השוויון.
8. יובהר, ממילא על הרשות המנהלית מוטלת חובה לנהוג בהגינות ולהימנע מפגיעה לא מידתית בזכויות הקניין של בעל העסק. לכן, לטעמנו תוספת זו מיותרת ואינה נחוצה בשביל להבטיח את האיזון הנכון בין התועלות שבצמיחה עסקית והעלויות של מפגעים סביבתיים ובריאותיים.
9. סעיף 12 ב' מקים וועדה מייעצת במקרים בהם עלות האסדרה עולה על 200 מיליון. המונח ועדה "מייעצת" הוא מונח מטעה, שכן בנסיבות מסוימות השר יהיה כפוף להמלצותיה. סעיף 12ב' (ו) קובע:

"דחה השר נותן האישור את המלצות הוועדה המייעצת שניתנו בחוות הדעת שמסרה לו, יפרסם באתר האינטרנט האמור בסעיף קטן (ה) את הטעמים לכך; לא ידחה השר את המלצות הוועדה כאמור, אלא לאחר שבחן ומצא כי התועלת הנובעת מהאסדרה עולה על העלות המשקית הנובעת מקביעתה."
10. סעיף זה חמור במיוחד. לא מדובר רק בפגיעה בגמישות שיקול הדעת של השר, **מדובר בהכפפתו וכבילתו** לניתוח עלות-תועלת כלכלי.
11. שיקולי עלות-תועלת כלכליים הם חלק בסיסי בשיקולים של רגולטור, הרגולטור תמיד רשאי לשקול שיקולים אלו. אולם שיקולים אלו הם מוגבלים מטבעם. לא בכל מצב ניתן לכמת את הנזק שיגרם בכסף – פגיעה בערכי נוף וטבע, במגוון הביולוגי, וחמור מכך, פגיעה בבריאות ובחיי אדם.
12. **לנוכח זאת, אבקשם לפעול ולהתנגד להוספת סעיף 12א' ו-12ב' לחוק רישוי עסקים.**

בברכה,

עו"ד יותם שלמה

מנהל הקליניקה הרגולציה סביבתית



¹ ניתוח כלכלי של השלכות סביבתיות לא חף מקשיים. אולם, מדובר במצב עדיף על פני התעלמות מהעלויות החיצוניות של פעילות עסקית. לביקורת ראו: אורן פרוז, **השפעה של החשיבה הכלכלית על דיני איכות הסביבה בישראל: מבט ביקורתי**, עיוני משפט לא(2) 2009.