

“סנאט” מספר 378 בנושאים מדיניים-חברתיים:

המדיניות להסדרת נושאי איכות הסביבה בישראל וב-OECD

תקציר:

- ענייני איכות הסביבה זוכים לחשיבות והתעניינות רבים במסגרת פעילות הארגון ודיוניו, וכשליש מתוך כ-220 החלטותיו והמלצותיו עוסק בנושאי איכות הסביבה.
- החלטת הממשלה מספטמבר 2008 בדבר השגת התייעלות אנרגטית של 20 אחוז עד 2020 אינה מקודמת ואינה כוללת תוכנית פעולה רצינית להשגת היעד.
- אכיפת החוקים והתקנים הסביבתיים בישראל לוקה בחסר באופן בולט, ושיעור גביית הקנסות הסביבתיים נמוך ביותר ועומד על פחות מ-1 ל-4.
- באם תוקם בארץ תחנת חשמל פחמית נוספת הרי שתוך מספר שנים נאלץ לרכוש זכויות פליטת גזי חממה בשוק הבינלאומי בעלות כוללת שתנוע בין 200 ל-800 מיליוני דולרים לשנה. עלות זו לא נלקחה בחשבון בעת בחינת האלטרנטיבות לתחנה פחמית.

צוות ההיגוי

ד"ר יוסי בילין, יו"ר
ח"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ח"כ שי הרמש
ח"כ מירי רגב
ח"כ נחמן שי
ח"כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"רים לשעבר:

הנשיא חיים הרצוג, ז"ל
מר חיים י. צדוק, ז"ל
מר עוזי ברעם

חברי צוות בעבר:

ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
ח"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ גדעון סער
ח"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ח"כ איתן כבל
מר הרמן בונץ
ח"כ אפרים סנה
ח"כ עמירה דותן
ח"כ נדיה חילו
ח"כ לאון לישינצקי
ח"כ גילעד ארדן
ח"כ אורית נוקד

בשיתוף:

קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:

The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:

Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:

Friedrich Ebert Stiftung

מדינת ישראל נמצאת בימים אלו תחת בחינה מדוקדקת של נציגי הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, ה-OECD. זאת בהמשך לניסיונותיה להתקבל כחברה בארגון היוקרתי, ניסיונות אשר צפוי כי בשילו לכדי קבלתה כחברה בארגון במהלך שנת 2010. על אף היותו של הארגון, אשר נוסד בשנת 1961, גוף העוסק בראש ובראשונה בנושאים כלכליים, ענייני איכות הסביבה זוכים לחשיבות והתעניינות רבים במסגרת פעילותו ודיוניו, וכשליש מתוך כ-220 החלטותיו והמלצותיו עוסק בנושאי איכות הסביבה.

חלק ניכר מהתפתחותה הכלכלית והדמוגרפית של ישראל במהלך ששת העשורים האחרונים היה כרוך בהידרדרותה של הסביבה הטבעית, בעלייה ברמות זיהום האוויר, המים, והקרקע, ובצמצום משמעותי בשטחים הפתוחים. לכן נושא הסדרת איכות הסביבה הוא אחד הנושאים המרכזיים בהם נדרשת ישראל לערוך שינויים והתאמות בכדי "ליישר קו" עם המדיניות הנהוגה בקרב חברות הארגון. התאמות אלו נוגעות הן לענייני חקיקה, תקנות, קביעת סטנדרטים מחייבים, והן לשינוי מחשבתי-קונספטואלי בתחומים כגון ניהול פסולת (כולל פסולת חומרים מסוכנים), ניהול משאבי מים, תכנון סביבתי ותחבורתי, אנרגיה, רעש, וסביבה חופית. בפרט, השימוש אותו עורכת ישראל בכלים ובתמריצים כלכליים, כגון סובסידיות, מיסים, ואגרות לשם הגנה על הסביבה לוקה בחסר לעומת זה המקובל ע"פ החלטות הארגון והמלצותיו.

התחומים עיקריים, בהם מפגרת ישראל אחר המקובל בקרב חברות הארגון, והדורשים תשומת לב מיוחדת, יפורטו להלן.

ראשית, אכיפת החוקים והתקנים הסביבתיים בישראל לוקה בחסר באופן בולט. שיעור גביית הקנסות הסביבתיים נמוך ביותר ועומד על פחות מ-1 ל-4, הטיפול בהליכים הפליליים ממושך (כשנתיים בממוצע אורך תהליך הגשת כתב אישום מיום ביצוע העבירה הסביבתית), ומספר תיקי החקירה והקנסות הסביבתיים נמצא בתהליך של ירידה מתמשכת. אכיפה הרתעתית משמעותית היא בסיס להשגת יעדים סביבתיים, והעדרה עלול לרוקן מתוכן אף את מערכת החוקים והתקנות הנאורה ביותר. הגורמים הבולטים למצב זה בישראל הינם:

1. העדר תשתית מידע לגבי המפגעים הסביבתיים וחומרתם.

2. העדר משאבים בידי גורמי האכיפה הסביבתית.

שנית, נושא ניהול צד הביקוש ("Demand-side management") בשווקים הרלוונטיים (חשמל, דלק, וכו') בישראל איננו מפותח יחסית, ואינו זוכה בפועל לעידוד והכוונה ממשלתיים, בניגוד להמלצות הארגון, ואף בניגוד להחלטות ממשלה אשר קראו לנקיטת צעדים "לשיפור היעילות והנצילות של מקורות האנרגיה, להפחתת אובדנים, ולקידום החיסכון האנרגטי במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי". תהליך תיקון תקנות הקובעות סף מינימאלי ליעילות השימוש במוצרים השונים מבחינת יעילותם האנרגטית, למשל, נמצא בשלביו הראשוניים. נציין כי השקעה בתחום זה נושאת פוטנציאל בלתי מבוטל לחיסכון כלכלי, וזאת לצד התועלות הסביבתיות ו"יישור הקו" עם הנחיות הארגון. כך, למשל, מדיניות ניהול צד הביקוש, אשר יושמה בארצות האיחוד האירופי במהלך 35 השנים האחרונות, הביאה לכך ששימור האנרגיה הינו המקור החשוב ביותר לאנרגיה בארצות אלו כיום, כלומר, האנרגיה הנחסכת כתוצאה מיוזמות השימור השונות רבה יותר מהאנרגיה המיוצרת מכל מקור אנרגיה ממשי בודד. נציין כי תוכנית פעולה ארוכת טווח לניצול הפוטנציאל הגלום בשימור האנרגיה עדיין לא נתקבלה בישראל.

שלישית, כאמור לעיל, בישראל נעשה שימוש חלקי בלבד בכלים ובתמריצים כלכליים כחלק מהמדיניות הסביבתית, ושימוש לקוי בכלים אלו בעת שילוב שיקולים סביבתיים עם שיקולים אחרים.

הדוגמאות לכשלים אלו הן רבות וכוללות את סבסוד המים לשימושים חקלאיים, עידוד השימוש בסולר לתחבורה בהשוואה לבנזין, ההתייחסות לקרקע כמקור להכנסה, ההימנעות מעידוד מחזור שמן, ההימנעות מעידוד סגירת מתקנים ישנים ומזהמים, עידוד חלקי ביותר של מקורות האנרגיה המתחדשת ("renewable energy"), עידוד חלקי בלבד לתחבורה הציבורית, סבסוד אנטי-סביבתי במבנה שכר העבודה (אחזקת רכב פרטי), וכדומה. בנוסף, בישראל כמעט שלא נעשה שימוש באגרות ובמיסים על פליטת מזהמים ועל מוצרים הפוגעים בסביבה. למשל, בתמחור האנרגיה בישראל אין משקל לנוזקים הסביבתיים והחברתיים הנגרמים מהזיהום הנובע משוק האנרגיה. הממשלה גם אינה מקיימת מדיניות רכש ציבורי המפנימה שיקולים סביבתיים, וזאת בניגוד להמלצות הארגון (ואף בניגוד להוראות החשב הכללי שבמשרד האוצר, שלפיהן אמור היה להתנהל הרכש).

רביעית, רמת התיאום בין הגופים השונים העוסקים בנושאים בעלי משמעויות סביבתיות, כגון המשרד לתשתיות לאומיות, משרד האוצר, משרד הביטחון, והמשרד לאיכות הסביבה, לוקה בחסר. פיצול האחריות בין המשרדים השונים, אשר אינו מאפשר ראייה מערכתית ומפריע לקביעת מדיניות לאומית כוללת, יוצר כפילות תקציבית ומנוגד להמלצות הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח.

חמישית, המלצות הארגון לגבי שילוב שיקולים סביבתיים בשלבים המוקדמים של דיונים בהחלטות בעלות השלכות סביבתיות תוך עידוד השתתפות הציבור בגיבוש החלטות אלו לא מיושמות בישראל. המלצות הארגון לגבי ההסדרה בחקיקה של נושא הספקת מידע לציבור והשתתפותו בהליכי קבלת ההחלטות העוסקות במניעת אירועים הכוללים חומרים מסוכנים ובתגובה אליהם, כולל שיתופו לפני קבלת ההחלטות של הרשויות השונות בדבר מיקום ורישוי מתקנים מסוכנים לא מיושמות בישראל כלל.

אחד התחומים הבולטים בהם באה לידי ביטוי ההתייחסות הלקויה של ממשלת ישראל לשיקולי איכות הסביבה, וזאת בניגוד גמור להמלצות ה-OECD, הוא עתיד משק החשמל הישראלי. בעידן בו נרתם העולם כולו, והמדינות העשירות – חברות הארגון – בפרט, למאבק במשבר האקלים תוך מחויבות להפחתת פליטות גזי החממה והשקעה בפיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת ובשימור אנרגיה, בישראל צועדים אחורה ועומדים להקים תחנת כוח פחמית, כך שהמשק הישראלי העתידי יתבסס באופן מכריע על שריפת פחם לצורך ייצור חשמל, וזאת בשעה שהחלטת הממשלה מספטמבר 2008 בדבר השגת התייעלות אנרגטית של 20 אחוז עד 2020 אינה מקודמת ואינה כוללת תוכנית פעולה רצינית להשגת היעד שנקבע. יתרה מזאת, חלק משרי הממשלה אף מביעים חוסר אמון מוחלט ביכולת להסתמך על ההתייעלות כמקור אנרגיה, בסתירה להמלצות ה-OECD. זכור כי תחנות הכוח הפחמיות הן מקור עיקרי לזיהום האוויר בישראל, כולל כמויות גבוהות של גזי חממה, ופוגעים באיכות האוויר, המים, הקרקע, והים. זאת בשעה שבחופי ישראל נתגלו מאגרי גז טבעי עצומים, אשר משמש כמקור אנרגיה נקי, יעיל, נגיש, וזול יותר. הבעיה אף תחריף בעתיד, כאשר יוטלו גם על ישראל מגבלות בפליטת גזי חממה, והיא תאלץ לרכוש זכויות אלו בשוק הבינלאומי בעלות כוללת שתנוע בין 200 ל-800 מיליוני דולרים לשנה. בהקמת התחנה הפחמית תחמיץ ישראל את ההזדמנות לשרג את תחומי שימור האנרגיה וניצול האנרגיות המתחדשות למעמד לו הם זוכים בקרב חברות ה-OECD.

לסיכום, בכדי להתאים את המדיניות הנהוגה בישראל בענייני איכות הסביבה לזו המומלצת ע"י הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח על ישראל להטמיע עקרונות יסוד של פיתוח בר-קיימא, כולל שימור אנרגיה ושימוש מושכל במשאבים מתחדשים ולא מתחדשים. בכך טמונה הזדמנות לשרוג נושאים רבים, שדרוג אשר יניב למשק, לסביבה, ולחברה הישראלים תועלות רבות, וזאת אף מעבר לתועלות הישירות הנובעות מעצם ההצטרפות לארגון.