

31 אוקטובר 2018

כ"ב חשוון, תשע"ט

הנדון: חו"ד והמלצה לפטור מחובת RIA לתקנות הקרינה הבלתי מייננת (תיקון), התשע"ט-2018

בהתאם להחלטת הממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014 בנושא 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל הרגולטורים בממשלה להכין דו"ח להערכת השפעות רגולציה (RIA) עם פרסום תזכיר חקיקה חדשה עבור חקיקה ראשית, וטרם העברתה לאישור הוועדה הרלבנטית עבור חקיקת משנה. יחד עם זאת, השר הממונה על הרגולציה רשאי לפטור את משרדו מחובה זו במקרה בו השפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה (סעיף 3 להחלטת הממשלה).

בימים אלו מגובש תיקון לתקנות הקרינה הבלתי מייננת¹, התשס"ט-2009 (להלן: "התקנות"), שעניינו הפחתת רמות חשיפה לקרינה בתדרי רשת החשמל. התקנות, שעוסקות באמות מידה ונהלים למתן היתרים להקמה והפעלה של מקורות קרינה, קביעת אגרות ועריכת מדידות, הותקנו מתוקף חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 (להלן: "החוק"), שמטרתו היא להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, להסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם, ובמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת.

על פי החוק (סעיף 25 - ביצוע ותקנות), השר להגנת הסביבה הוא השר הממונה על ביצוע הוראותיו, והוא רשאי באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות בנוגע לביצוע. אולם, בעניינים בעלי השפעה על עלויות למשק החשמל, יותקנו התקנות בהסכמת שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר (סעיף קטן ג לסעיף 25 בחוק)².

לאור חוסר הסכמה בנושא קביעת רמות חשיפה מרביות מותרות של בני אדם לקרינה ממקור קרינה, ובשל החובה לקבל את הסכמתם של שר האנרגיה³ ושר האוצר לעניינים בעלי השפעה על עלויות למשק החשמל, לא הותקנו תקנות לעניין זה. בשל כך, טווחי הבטיחות וספי החשיפה לפיהם ניתנים כיום היתרי הקמה והפעלה למקור קרינה הם אלו

¹ קרינה בלתי מייננת היא קרינה אלקטרומגנטית שאינה מסוגלת ליינן אטומים או מולקולות (אינה מפרקת קשרים מולקולריים). היא אומנם אינה גורמת לנזקים הבריאותיים החמורים להם גורמת הקרינה המייננת, אך נמצא כי חשיפה גבוהה וממושכת למקור קרינה בכל זאת עשויה להיות בעלת השלכות בריאותיות שליליות לאדם. קרינה בלתי מייננת בעלת פוטנציאל פגיעה נובעת לרוב ממתקני תשתית גדולים שאינם לשימוש אישי, דוגמת מתקני תקשורת המשדרים בגלי רדיו, תשתיות חשמל (תחנות ייצור, חלוקה והשנאה), לייזרים, מקורות קרינה על סגולה ותת אדומה.

² **סעיף קטן (ג) לסעיף 25 בחוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו – 2006:** "תקנות [...] בעניינים הנוגעים למשק החשמל יותקנו בהתייעצות עם שר התשתיות הלאומיות, ואולם אם הודיע שר התשתיות הלאומיות לשר, בכתב, שיש או שעלולה להיות לתקנות בעניינים כאמור השפעה ישירה ומהותית על העלויות למשק החשמל, על תעריפי חשמל או על אמינות וזמינות הספקת חשמל (בחוק זה - עניינים בעלי השפעה על עלויות למשק החשמל), יותקנו התקנות בהסכמת שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר".

³ ב-11.06.2017 שונה שמו של משרד "התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים" ל"משרד האנרגיה".



שנקבעו על ידי הממונה באגף למניעת רעש וקרינה של המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד"), בהתאם להמלצות דוח "ועדת המומחים"⁴, ובכפוף לסעיף 26 בחוק.

מזה מספר שנים נערכים ניסיונות בין משרדיים לגבש הסכמה על נוסח להתקנת תקנות בנושא רמות חשיפה למתקני קרינה בלתי מייננת. הנושא זכה להתייחסות גם בדוח המלצות לטיוב רגולציה אשר פרסם המשרד בדצמבר 2016, ובו הומלץ כי יושלמו התהליכים להתקנת תקנות לרמות חשיפה מותרות, לטובת הגשמת כוונת המחוקק, כמו גם יצירת וודאות רגולטורית. כמו כן, הוגשה עתירה לבג"צ בגין אי התקנת התקנות. ביום 27.12.17 ניתן צו על תנאי המורה למדינה לנמק מדוע לא יותקנו התקנות לאלתר.

לפיכך, לאחרונה גובשה טיוטת תיקון תקנות בנושא. התקנות המוצעות גובשו על בסיס שיח בין משרדי, בשיתוף משרד האנרגיה, רשות החשמל ומשרד האוצר. עיקרי התיקון המוצע הם:

1. הגדרת אמצעים להפחתת רמת החשיפה לקרינה.
2. קביעת רמת חשיפה מרבית מותרת כתוצאה מהקמה או הפעלה של מקור קרינה, לחשיפה קצרת מועד של אדם למקור קרינה⁵.
3. קביעת חובה לנקיטת אמצעים להפחתת רמת החשיפה בהקמה או הפעלה של מקור קרינה, לחשיפה ממושכת של הציבור למקור הקרינה.
4. קביעת חובה לשמירה על מרחקים בין מקור קרינה למקומות שהיה ממושכת.
5. קביעת "עלות סבירה", היא העלות המקסימלית אשר תושקע באמצעים להפחתת רמת חשיפה, על פי התנאים הבאים:

(1) עבור מקורות קרינה חדשים: 4% מהעלות הכוללת, לרבות חומרים ועבודה, של הקמת אותו מקור קרינה ובלבד שיתקיימו 2 התנאים הבאים במצטבר:

- i. סך העלות להפחתת הקרינה מכל מקורות הקרינה לא יעלה על 70 מיליון ש"ח בשנתיים;
- ii. תושג הפחתת קרינה בשיעור של 15% לפחות ביחס לרמת הקרינה שנמדדה או חושבה עובר לביצוע ההפחתה.

(2) עבור מקורות קרינה קיימים:

- i. תקצה חברת החשמל סך של 31 מיליון ש"ח כל שנתיים, לצורך נקיטת אמצעים להפחתת השדות המגנטיים והחשמליים אליהם נחשף הציבור במקומות שהיה ממושכת.
- ii. סך העלות להפחתת הקרינה מכל מקורות הקרינה הקיימים המופעלים על ידי בעלי רישיונות חלוקה שאינם חברת החשמל, לא יעלה על מיליון ש"ח בשנתיים.

⁴ ועדת מומחים לעניין חשיפת הציבור לקרינת שדות מגנטיים מרשת החשמל, אשר במרץ 2005 פרסמה דוח מסכם והמלצות בדבר הפחתה של חשיפה לקרינה מרשת החשמל, זמנית או קבועה, של הציבור בכלל וילדים בפרט.

⁵ חשיפה של בני אדם לשדה מגנטי הומוגני העולה על 1,000 מיליגאוס בתנאים של זרם נקוב ולשדה חשמלי העולה על 5,000 וולט למטר בתדר הרשת.

iii. העלויות שיובאו בחשבון לצורך ניצול התקציב הדו שנתי, כאמור, יכללו את העלויות

הנובעות מהוראות לנקיטת אמצעים להפחתת חשיפה לקרינה שניתנו באותן שנתיים.

6. הקמת ועדה מקצועית ובין משרדית⁶, אשר תבחן מזמן לזמן את הצורך בעדכון הגדרת האמצעים להפחתת רמת החשיפה לקרינה, ותקבע את סדרי העדיפות לטיפול במתקנים קיימים, במקרה של צפי לחריגה מהתקציב הדו שנתי.

מבין מפקחי המשרד החייבים בהיתרים להקמה והפעלה של מקורות קרינה, מן התיקון המוצע יושפעו רק בעלי ומפעילי תשתיות החשמל. ניתן לראות כי בכל הקשור לחשיפה ממושכת, לא נקבעו בתיקון רמות מקסימליות (כפי שנעשה לגבי חשיפה קצרת מועד), אלא הוגדרו אמצעים להפחתת רמת החשיפה לקרינה, ונקבעה העלות המקסימלית אשר תושקע באמצעים אלו על ידי מפעילי רשת החשמל.

מצב זה אינו שונה מהותית מן המצב הקיים כיום. בדוח ועדת המומחים התחייבה חברת החשמל להקצות סכום שנתי של 2 מיליון דולר (כ-7.5 מיליון ₪) לצורך ביצוע הדרגתי של יישום עקרון הזהירות המונעת והפחתת רמות החשיפה במתקני החברה הקיימים. כאמור, מאחר שלא הותקנו תקנות לעניין מתקני חשמל, הפכו המלצות ועדת המומחים למחייבות, וחברת החשמל כבר כיום מבצעת השקעות אלו. על-פי התיקון המוצע תידרש חברת החשמל להקצות 31 מיליון ₪ כל שנתיים להפחתת קרינה במתקנים קיימים – אומנם מדובר בהכפלת גובה ההשקעה, אך מדובר בסכום זניח אל מול כלל השקעותיה ותקציבה השנתי של חברת החשמל – כ-4 מיליארד ₪.

לאור כל האמור לעיל, מתקיימים לדעתי התנאים הנדרשים להגדרת הרגולציה כזניחה – השפעתה על הציבור הרחב זניחה ואינה מורגשת והשפעתה על המפוקחים - וחברת החשמל בפרט - היא מצומצמת ולא כרוכה בהשתתפות עלויות נוספות משמעותיות. בנוסף, מהווה התיקון יישום של המלצה הנובעת מדוח טיוב הרגולציה, אשר יביא להגדלת הוודאות הרגולטורית. לבסוף, התיקון הוא תוצר של שיתוף פעולה בין משרדי, התייעצות ולמידה ממושכת של התחום, בחינת חלופות שונות והשפעתן על המפוקחים, ובכך נעשה למעשה תהליך דמוי RIA.

לאור חשיבות תיקון התקנות ולנוכח העובדה כי מתקיימים במקרה זה התנאים הנדרשים למתן פטור מהליך RIA, המלצתי היא לפטור תקנות אלו מחובת הליך RIA.

אודה לאישורך.



בברכה,

עופר זילברטל

מרכז בכיר טיוב רגולציה

⁶ ובה נציגים מטעם המשרד, משרד הבריאות, משרד האוצר, רשות החשמל, נציג ציבור בעל מומחיות בקרינה בלתי מייננת שימונה על ידי מנכ"ל המשרד, ונציג ציבור בעל מומחיות בקרינה בלתי מייננת שימונה על ידי מנכ"ל משרד האנרגיה.