

השוואה בין שיטות הרגולציה בתחום חומרי הדברה בארה"ב ובישראל

1. פתיח

פרסומים ודוחות היוצאים לאור מעת לעת, ובהם סקר חדש לפיו שיעור השימוש בחומרי הדברה בישראל הוא מן הגבוהים מבין מדינות ה-OECD, הדגישו את הדאגה הציבורית הגוברת בנוגע לשימוש בחומרי הדברה בישראל ואת פוטנציאל הסיכון של שימוש זה על הבריאות ועל הסביבה.

בהתחשב בתפקידם המשמעותי של חומרי הדברה בגידול ובהגנה על תוצרת מוצרים חקלאיים בישראל, ישנה חשיבות רבה לתפקידו של הרגולטור בשיקום אמון הציבור בבטיחות ואיכות התוצרת החקלאית בישראל, כמו גם שיקום אמון התעשייה ברגולטור ובמוסדותיו.

בשעה שמשרדי הממשלה הרלוונטיים בישראל עוסקים בשינויים ותיקונים לחלק מהדרישות החוקיות הרלוונטיות לנושא, או לפחות עליהם לעשות כן, מוצע ללמוד מניסיונה של מדינה שבה יש את שוק חומרי ההדברה הגדול בעולם וכן את אחד ממערכי הרגולציה האיתנים והמקיפים ביותר בתחום. להלן, נערוך בקצרה, בחינה והשוואה בין דרישות הרגולציה הישראליות לאלו הקיימות בארצות הברית בקשר להיבטים המרכזיים בחקיקת שתי המדינות בתחום חומרי ההדברה, תוך התמקדות בדרישות הרישום, שאריות חומרי ההדברה במזון, סמכויות ואחריות, כלי אכיפה ושקיפות ציבורית.

מתוך השוואה זו ניתן יהיה להצביע על נקודות הדורשות בחינה מחודשת בשיטה הישראלית, לשם הגברת האמון והוודאות הציבוריים ושיפור יכולתה של התעשייה לקיים את דרישות הרגולציה, בכל הנוגע לתחום חומרי הדברה.

2. סקירה קצרה בנוגע לרגולציה בישראל ובארה"ב

הן השיטה האמריקאית והן זו הישראלית, כוללות דרישות רישום מפורטות טרם הכנסת מוצרי הדברה לשוק ושימוש בהם. בשתי המדינות, מכירה והפצה של מוצרי הדברה ללא עמידה בדרישות הרישום של הרשויות הרלוונטיות אינן חוקיות. דרישות הרישום מהוות למעשה רישיון המעניק לרשויות סמכות להטיל הוראות ומגבלות הנוגעות למלוא מעגל החיים של המוצר, החל משלב הייצור, דרך התיג והתוויות שהמוצר יישא, דרכי הפצתו, אחסונו וסיום חייו של המוצר.

החקיקה הפדראלית האמריקאית מעניקה את מלוא סמכות ההסדרה לסוכנות האמריקאית להגנת הסביבה (EPA - Environmental Protection Agency). על בקשת רישום המוצר להיתמך במידע המבטיח כי המוצר ישרת את המטרה לשמה הוא נועד, מבלי לגרום להשפעות בלתי סבירות לבריאות הציבור, לעובדים ולסביבה. במסגרת תהליך הרישום, קובעת ה-EPA את הרמה המותרת של שאריות חומרי הדברה במזון, הידועה כ"רמה המידתית המותרת" (Tolerances). לשם כך, נלקחים בחשבון רעילות

המוצר ומאפייניו השונים, לרבות כמות חומרי ההדברה, תדירות השימוש בהם והכמות שתיוותר בהם לאחר הגעתם לשוק.

החקיקה הישראלית מצידה, מחייבת יצרנים ויבואנים להגיש למשרד החקלאות ופיתוח הכפר בקשה לרישום הנתמכת, בין היתר, במידע המבטיח כי המוצר יעיל, מידע המתאר את אופן השימוש בו במדינות אחרות ומידע על רעילות התכשיר והשפעותיו על החי והסביבה.

בענין קביעת הרמה המותרת של שאריות חומרי הדברה במזון, נתונה הסמכות בישראל הן למשרד החקלאות והן למשרד הבריאות.

בין שתי השיטות שורר דמיון רב בכל הקשור לנושא התוויות והתיוג שהנו היבט טכני בעיקרו. בשתיהן, נדרש כי על גבי מוצר חומרי הדברה תופענה תוויות מפורטות הכוללות את מלוא המידע שנדרש על ידי הרשויות, לרבות הוראות שימוש ספציפיות, אזהרות רלוונטיות, השפעות פוטנציאליות על הסביבה ועוד. יצוין, כי הפצת המוצר מבלי שהתיוג האמור בוצע כנדרש מהווה עבירה על החוק בשתי המדינות.

3. סמכויות הרגולציה בקשר עם חומרי ההדברה

בפרקטיקה, דרישות הרגולציה בארה"ב ובישראל מיושמות באופן שונה. הבדל משמעותי טמון בסמכויות הניתנות לרשויות: ב- 1972 הקונגרס האמריקאי קבע כי הסמכויות הנוגעות לחומרי הדברה יועברו ממשרד החקלאות ל-EPA, אשר הוקמה סמוך לאותו המועד. לקביעה זו משמעות נכבדה שלא תסולא בפז, שכן משמעותה הינה כי כובד המשקל הרגולטורי מוטה כעת לפוטנציאל ההשפעות שיש לחומרי הדברה על הסביבה וזה יהווה שיקול מרכזי באישור המוצר לשימוש תוך הטלת האחריות על היצרן, לעמוד בדרישות ה-EPA.

כיום, חומרי הדברה בארה"ב מוסדרים תחת חקיקה פדרלית אחידה וסדורה (Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act - **FIFRA**) ו-the Federal Food, Drug and Cosmetic Act (**FFDCA**)) הנמצאת תחת אחריותה וסמכותה הבלעדית של הסוכנות להגנת הסביבה. חקיקה זו מסדירה את כל ההיבטים הנוגעים למחזור החיים הכולל של חומרי ההדברה. כך לשם הדוגמה, במסגרת תהליך רישום חומרי ההדברה, מחויבת הסוכנות להגנת הסביבה לסד לוחות זמנים קצר ומוגדר אשר היא אינה יכולה לסטות ממנו. עקרון זה מעניק לתעשייה רמת וודאות גבוהה וחשובה.

בישראל לעומת זאת, אין בנמצא רשות כוללת ומקיפה אחת המרכזת את מלוא הסמכויות בקשר עם חומרי ההדברה. תחת זאת, הסמכות מחולקת באמצעות מגוון של דברי חקיקה על פני מספר רשויות שונות, בעלות סמכויות שונות אשר לעיתים משקפות עדיפויות ואינטרסים מנוגדים, כדלקמן:

משרד החקלאות אחראי, בהתאם לחוק להגנת הצומח ותקנותיו, על דרישות הרישום לחומרי הדברה, ייצורם, ייבואם, המסחר והשימוש בהם, בין היתר, תחת הרשות להגנת הצומח ובהתאם להמלצות וועדה בינמשרדית.

משרד הבריאות ממונה, בהתאם לתקנות בריאות העם, על הרמה המותרת של שאריות חומרי הדברה במזון ונציגיו חברים בוועדה הבינמשרדית הממליצה בענין זה.

המשרד להגנת הסביבה מחזיק אף הוא בסמכויות בהתאם לחוק החומרים המסוכנים ותקנותיו, המחייבים במקרים מסוימים הוצאת היתר רעלים לשם החזקה, שימוש, אחסון ומסחר בחומרים המרכיבים את חומרי ההדברה וכן בהתאם לנדרש בתקנות רישוי עסקים.

4. אכיפה וסנקציות

הפרות של החקיקה האמריקאית הנזכרת נתונות לאכיפה באמצעות שני כלים עיקריים: אכיפה פלילית, לפיה הפרת החוק מובילה להגשת כתב אישום פלילי ולענישה מתאימה ואכיפה באמצעות קנסות אזרחיים (Civil Penalties), המהווים כלי אכיפה משמעותי ביותר בקשר לחומרי הדברה בארה"ב. בהתאם לכלי אכיפה זה, בקצרה, המדינה נוקטת בהליך אכיפה שאינו פלילי במהותו, אך במסגרתו מוטלים קנסות כבדים ומושגת הרתעה אשר השגתם בהליך פלילי תהא כרוכה במשאבים גדולים בהרבה (נוכח רמת ההוכחה הנדרשת בהליך פלילי- מעבר לספק סביר- והתמשכות ההליכים המנוהלים בבתי המשפט). בהתאם לכלי הקנסות האזרחיים, חלק מהקנס שמוטל על ידי המדינה מיועד מראש להשקעה על ידי החברה עצמה בפרויקטים סביבתיים הנוגעים לתחום בו הפרה את החוק. יצוין, כי האכיפה האזרחית מבוצעת כולה כהליך פנימי על ידי ה-EPA באופן יעיל ופרקטי ההופך אותו לכלי האכיפה העיקרי. ה-EPA יוזמת ומבצעת בעצמה את החקירה, מגישה תלונה בהתאם לממצאיה, מנהלת מו"מ על פרטי ההסדר ואף ערעור על הטלת הקנס נשמע בפניה, הכל מבלי להופיע כלל באולם בית המשפט, שכידוע עמוס לעיפה, בארה"ב כמו גם בישראל. דוגמא לתוצאות הליך כזה ניתנה לפני כשנה ומהווה הישג משמעותי ביותר ל-EPA, כאשר הוטלו קנסות על Scotts Miracle-Gro, חברה בינלאומית למוצרי גינון וחומרי הדברה, בהיקף של למעלה מ-8 מיליון \$.

בישראל, שיטת האכיפה הנהוגה הינה באמצעות נקיטת סנקציות פליליות אשר אינן עושות חסד, לא עם הרגולטור, בשל המשאבים הגדולים הנדרשים לשם השגת הרשעות ולא עם התעשייה, שכן הרשעה עלולה להטיל על חברה או על נושא משרה בה כתם ציבורי בלי יימחה, מבלי שהושגה בהכרח הרתעה אפקטיבית.

5. שקיפות מידע וחשיפה לציבור

בארה"ב, ערך השקיפות למידע בנושאים שעניינם איכות הסביבה מעוגן היטב ועקב כך, חלק מהותי של המידע בנוגע לחומרי הדברה נגיש לעיון הציבור באופן מלא וזמין, בכפוף לחריגים שעיקר עניינם סודות מסחריים שגילויים עשוי לפגוע בתחרות.

חלק גדול מהמידע הנ"ל זמין באתר האינטרנט של ה-EPA במה שמכונה "חדרי קריאה אלקטרוניים". ב-2009 אומצה על ידי ה-EPA מדיניות שקיפות מעודכנת המנהיגה הליך שיתוף הציבור שמבטיח, הן לתעשייה והן לציבור, אפשרות לעיין ולהעיר על סקרי סיכונים ובקשות לרישום של כל חומרי ההדברה החדשים, טרם אישורם לשימוש. בנוסף, ה-EPA מסתמכת במידה מסוימת על חברות התעשייה שתסייענה לה בזיהוי פגמים וליקויים בקשר למידע שמעבירות חברות אחרות לצורך רישום מוצרים חדשים על ידן.

בישראל, על אף שחוק חופש המידע ובעיקר תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), העלו על נס את החובה להציג באופן שקוף מידע סביבתי רלוונטי, חלק קטן בלבד מן המידע הנוגע לשימוש בחומרי הדברה זמין באתרי האינטרנט של משרדי הממשלה, וחלקים רבים וחשובים ממנו לא מתפרסמים ונותרים חסויים מעיני הציבור ומעיני יתר החברות הפעילות בתחום. במצב דברים זה, רק פניה בבקשות יזומות לקבלת מידע והגשת עתירות לבית המשפט מביאות לחשיפתו.

6. סיכום

אחד מההבדלים המהותיים בין שיטת הרגולציה הישראלית לזו האמריקאית, לאור הסקירה הקצרה, הינו היעדר גוף מרכזי אחד המרכז תחתיו את מלוא הסמכויות והידע בקשר לחומרי הדברה בישראל. פיזור הסמכויות גורם לכך כי האכיפה שמתבצעת אינה אפקטיבית, על אף שלכאורה ולו באופן תיאורטי, ישנם כלים ליישומה המאפשרים את ביצועה. כך למשל, בהתאם לדוח מבקר המדינה לשנת 2011 אשר התמקד, בין היתר, בתחום חומרי ההדברה, פקחים מטעם המשרד להגנת הסביבה אינם מבצעים אכיפה מלאה בנוגע להדברה חקלאית ואינם אוכפים את החובה להחזיק בהיתר רעלים, משום שבתחום זה מירב הסמכות נתונה לפקחי משרד החקלאות. משרד החקלאות (ופיתוח הכפר), כשמו כן הוא, דואג פעמים רבות לפיתוח החקלאות ולחקלאים הזקוקים לחומרי הדברה על מנת להגן על גידוליהם. עקב כך, דאגתו נתונה פחות להשפעותיהם של חומרי ההדברה על הסביבה.

בסופו של דבר, סדרי עדיפויות שונים וסמכויות המחולקות תחת משרדי ממשלה שונים מביאים לחוסר וודאות ולפגיעה באמון שרוכשים, הן התעשייה והן הציבור, בהליך הרגולטורי כולו.

חשוב להצביע על מאפיין ייחודי לישראל שמחייב תשומת לב מיוחדת ביחס למקומות אחרים בעולם: צפיפות שטח המגורים והבניה בישראל יחד עם הגשמת חלומם של ישראלים רבים לבית צמוד קרקע, מובילים להעתקת מגורים בסמוך לשטחים חקלאיים. עקב כך גדלים הסיכון ופוטנציאל החשיפה לחומרי הדברה, הן מריסוס החומרים מהאוויר והן מהקרקע הספוגה בהם.

בהיעדר הליכי חקיקה ואכיפה עקביים ו-וודאיים, גדל באופן משמעותי הפוטנציאל לחשדנות ואף ליצירת עימותים בין התעשייה, החקלאים והציבור.

כמו כן, העובדה כי לצד תעשייה מקומית פעילה ומשגשת, ישראל מקיימת פעילות ייבוא משמעותית של חומרי הדברה, מדגישה את הצורך במערכת רגולציה יציבה המציבה לתעשייה זירת התמודדות הוגנת כלפי מתחריה מעבר לים, לוחות זמנים ברורים ו-וודאים ויכולת קבלת החלטות מושכלת מול הרגולטור והציבור. כל אלו יחזקו את אמון הציבור ויאפשרו ליצרנים זרים המבקשים לפעול בישראל לעמוד בדרישות הרגולציה באופן מיטבי.

היעדרו של גוף מרכזי אחד בישראל כאמור, מחייב לשקול שינוי משמעותי שיביא לריכוז סמכויות בידי רשות אחת אשר מופקדת על אינטרס הציבור בדבר שמירה על הסביבה, בדומה ל-EPA, וכן הידוק האכיפה והרחבת הסמכויות הנתונות לפקחים.

הבדל מרכזי נוסף, הנו העדר איסוף ופרסום נתונים שיטתי ושקוף לציבור, אשר מצמצם את יכולת הביקורת הציבורית וקבלת החלטות צרכניות מושכלות, מעכב או אף מונע את יכולתה

של התעשייה לעקוב ולהבין מדיניות ממשלתית ולחלוק מידע חשוב ומועיל עם הרגולטור. מובן, כי כל אלו אף פוגעים ביכולת גיבוש מדיניות ראויה בידי מקבלי ההחלטות.

המודל האמריקאי, שאמנם אינו חף מביקורת, עשוי לשמש כדוגמה לאופן הטיפול בעניינים האמורים במודל הישראלי, לשם חיזוק אמון הציבור והתעשייה במערכת ובעיקר, בפירות, בירקות וביתר התוצרת החקלאית המגודלת והנצרכת בישראל.

**עו"ד אלון זקס, הנו עו"ד אמריקאי ויועץ משפטי מומחה לתחום איכות הסביבה בארה"ב
(asachs@bdlaw.com)**

**עו"ד איל עופר, הנו עו"ד ישראלי ויועץ משפטי מומחה לתחום איכות הסביבה בישראל
(eyalofe@gmail.com)**