**דברי הסבר**

**טיוטת תקנות החומרים המסוכנים (יישום פרוטוקול מונטריאול בענין חומרים הפוגעים בשכבת האוזון) (תיקון), התשע"ח–2018**

1. **רקע**

אמנת וינה להגנה על שכבת האוזון נחתמה בשנת 1985. במסגרת האמנה, חתמו המדינות החברות בשנת 1987 על פרוטוקול מונטריאול בעניין חומרים הפוגעים בשכבת האוזון, במטרה לצמצם או להפסיק לחלוטין את השימוש בקבוצה של חומרים סינטטיים נדיפים לגביהם הוכח כי הם גורמים להרס שכבת האוזון (להלן – "הפרוטוקול" או "פרוטוקול מונטריאול"). הפרוטוקול נכנס לתוקף בינואר 1989 וישראל אשררה אותו בשנת 1992.

בעקבות החתימה על פרוטוקול מונטריאול, פיתחה התעשייה הכימית בארה"ב ובאירופה קבוצות חדשות של חומרים סינטטיים נדיפים, הידועים כ-HCFCs (הידרוכלורופלורוכרבונים), שיכולים להחליף את החומרים שהשימוש בהם הוגבל או הופסק בשל הפרוטוקול.

במהלך השנים התברר כי השימוש בחומרים אלה בעולם, בעיקר בקירור ובמיזוג אוויר, עלול לגרום לנזק אף גדול יותר לשכבת האוזון מהחומרים שהוגבלו מלכתחילה. בשל כך, הוחלט בשנת 1997 להכניס תיקונים לפרוטוקול מונטריאול, אשר חייבו את המדינות החברות לצמצם או להפסיק לחלוטין גם את השימוש ב-HCFCs. ישראל אשררה את התיקון בשנת 2003 ומחויבת להפחית בהדרגה, ובהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בפרוטוקול, את השימוש ב- HCFCs.

כחלק מהליך אשרור הפרוטוקול, על תיקוניו עד לאותו מועד, הותקנו בישראל תקנות החומרים המסוכנים (יישום פרוטוקול מונטריאול בעניין החומרים הפוגעים בשכבת האוזון), התשס"ד–2004 (להלן – "התקנות העיקריות"). התקנות קבעו הוראות בדבר הגבלות הייצור, הצריכה, הייבוא והייצוא של חומרים מפוקחים בשל הפגיעה שהם גורמים או עלולים לגרום לשכבת האוזון הסטרטוספרית. התקנות העיקריות קובעות גם הסדרים לעניין מתיל ברומיד, אשר לגביהם לא מוצעים תיקונים בטיוטה זו.

בהתאם להוראות התקנות העיקריות, משנת 2015 הופחת באופן משמעותי השימוש בגזים מסוג HCFCs. על מנת לעמוד בדרישות הפרוטוקול, מצמצמת הממשלה את מכסות היבוא לארץ של החומרים המפוקחים.  משרד הכלכלה והתעשייה מחלק את מכסות הייבוא לצורכי המשק השונים באמצעות רישיונות יבוא לפי פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט–1979 ובהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה.[[1]](#footnote-1)

במדינת ישראל לא מתקיים כיום ייצור של החומרים האמורים, ולכן המכסות כולן משמשות לייבוא החומרים לצרכי המשק הישראלי.

כאמור, בעקבות הצעדים הבינלאומיים האמורים, הוגבל בצורה משמעותית השימוש בגזי קירור מסוג HCFC. את מרבית הצריכה בעבר של HCFCs החליפו חומרים ממשפחת הפחמנים ההידרו-פלואורים – HFCs, וישנו גידול משמעותי בשימוש בהם לצורך קירור ומיזוג אוויר.  גזים המכילים פלואור (HFCs) הם גזי חממה בעלי פוטנציאל התחממות גלובלית (GWP – Global Warming Potential) גבוה מאד.

במפגש הצדדים של פרוטוקול מונטריאול שהתקיים באוקטובר 2016 בעיר קיגאלי, בירת רואנדה, אומץ תיקון לפרוטוקול, לפיו יצומצמו הייצור והשימוש ב- HFCs ברמה הגלובלית (להלן – "תיקון קיגאלי"). התיקון האמור מחייב את המדינות המפותחות, ובהן מדינת ישראל, להתחיל לצמצם את השימוש ב-HFCs משנת 2019 באופן הדרגתי, באחוזים ביחס לשנת הבסיס, כמפורט להלן:

|  |  |
| --- | --- |
| **החל משנת** | **אחוז ההפחתה** |
| 2019 | 10 |
| 2024 | 40 |
| 2029 | 70 |
| 2034 | 80 |
| 2036 | 85 |

על כל אחת מהמדינות המפותחות לחשב את היקף השימוש המקומי על פי הגדרות שנקבעו בתיקון קיגאלי, על בסיס ממוצע השימוש בשנים 2011-2013, ועוד 15% מסך צריכת ה-HCFCs בשנת 1989.

כיום, יבוא של חומרים שהם HFCs, טעון רישיונות לייבוא שניתנים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ללא מכסה או הגבלת כמות.

כדי לעמוד במחויבות הבינלאומית של מדינת ישראל, ולאשרר את התחייבות מדינת ישראל לתיקון קיגאלי, וכדי לסייע במאמץ העולמי להפחתת פליטת גזי חממה ולמאבק בהתחממות הגלובלית, יש צורך לקבוע הסדרים לצמצום השימוש ב-HFCs במדינת ישראל, ומכאן התיקון המוצע לתקנות העיקריות.

יצוין כי הפחתת הצריכה והשימוש ב-HFCs, מחייבת שימוש בחומרים חלופיים. חומרים כאלה קיימים כיום, אם כי רוב התחליפים הם בעלי רמת דליקות גבוהה יחסית הדורשת היערכות מתאימה, בין היתר בהיבטי בטיחות, תחזוקה ופעילות שוטפת, לפי סוגי הציוד והמערכות. פעולות היערכות ליישום התיקון החלו להתבצע בשיתוף פעולה עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועם משרד הכלכלה והתעשייה.

**הליך RIA**

טיוטת תקנות זו אינה מצריכה הליך RIA, שכן השינויים המוצעים בתקנות העיקריות נעשים באופן טכני בלבד בהתאם לתיקון קיגאלי, ללא מרחב של פרשנות ומבלי לשנות את ההסדרים הרגולטורים הכלליים הקיימים בנושא זה. השינויים בעיקרם הם תוספת של רשימת חומרים מסוג HFCs אשר התווספו לפרוטוקול בתיקון קיגאלי והגדרת המכסות לשימוש בחומרים אלו על פי המוגדר בתיקון האמור לפרוטוקול. כיוון ששינויים אלו אינם משנים הסדרים רגולטורים קיימים, מלבד הוספת החומרים והמכסות שהתווספו בתיקון הפרוטוקול, נושא בו אין שיקול דעת, אין מרחב לבחינת חלופות אשר יאפשר ביצוע RIA.

יש לציין כי כאמור לעיל, יישום הפרוטוקול נעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה אשר מחלק את מכסות הייבוא לצורכי המשק השונים באמצעות רישיונות יבוא לפי פקודת היבוא והיצוא, התשל"ט–1979, ובהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה. על-כן, בחינה של הפחתת הנטל הרגולטורי ביישום הסדרים אלו תתבצע במסגרת הליכי טיוב הרגולציה של משרד הכלכלה והתעשייה. יש לציין שנושא זה נבדק מול מנהל תחום טיוב רגולציה ומול הרגולטור האחראי במשרד הכלכלה.

1. **עיקרי ההסדרים המוצעים בתקנות**

**תקנה 1** מוצע לתקן את תקנה 1 לתקנות העיקריות, ולקבוע כי מטרת התקנות, על פי התחייבות ישראל לפרוטוקול מונטריאול כוללת הגבלת חומרים הגורמים או עלולים לגרום לשינוי באקלים או במזג האוויר. זאת בנוסף למטרה המקורית לעניין חומרים שגורמים או עלולים לגרום לפגיעה בשכבת האוזון הסטרטוספרית.

**תקנה 2** מוצע לתקן ולהוסיף הגדרות בתקנה 2 לתקנות העיקריות, כמפורט להלן –

* מוצע לתקן את הגדרות "**רישיון יבוא**" ו"**רישיון יצוא**", כך שיפנו לצו יבוא חופשי ולצו יצוא חופשי שבתוקף כיום, במקום הצווים המופיעים בתקנות העיקריות, משנת 1939 ו-1940, בהתאמה.
* תקנת משנה (ב), כנוסחה בתקנות העיקריות, קובעת כי פירוש המונחים בתקנות יהיה על פי הנוסח בפרוטוקול מונטריאול כנוסחו ערב יום התחילה של התקנות העיקריות ועל פי החלטות במפגשי הצדדים. מוצע להבהיר כי פרשנות המונחים שבתקנות תהיה תואמת לנוסחים המעודכנים של המונחים בפרוטוקול, עד לכניסת התקנות התקנות המוצעות לתוקף, ולמעט החלטות שהתקבלו על פיו במפגשי הצדדים של הפרוטוקול.

**תקנה 3** תקנה 3 לתקנות העיקריות עוסקת בהגבלת ייצור, ייבוא, ייצוא וצריכה של חומר מפוקח. מוצע לתקן את תקנות משנה 3(ג) ו-(ג1) לתקנות העיקריות, ולהוסיף תקנת משנה נוספת – (ה).

**תקנת משנה 3(ג)** קובעת איסור על ייבוא וייצוא של חומר מפוקח מאלו המפורטים בקבוצה 7 ובקבוצה 8 בחלק ב' בתוספת הראשונה לתקנות העיקריות, ללא רישיון ייבוא או רישיון ייצוא, לפי העניין. מאחר שלפרוטוקול נוספה קבוצה 9, הכוללת את רשימת החומרים המפוקחים שהם HFCs, מוצע תיקון אשר מרחיב את האיסור לגבי קבוצה זו. יובהר כי הקבוצה תיווסף לחלק ב' בתוספת הראשונה (ר' התיקון המוצע בתקנה 5).

**תקנת משנה 3(ג1)** קובעת איסור על ייצור HCFCs, לשימושים שאינם פטורים או חיוניים, בכמות העולה על הכמות השנתית המרבית המותרת בשנה מסוימת (כמפורט בחלק א' של התוספת השלישית לתקנות העיקריות), לאחר שהופחתה ממנה הכמות שהותרה ליבוא. מוצע להוסיף איסור דומה בנוגע ל-HFCs, בהתאם למדרגות ההפחתה הקבועות בתיקון קיגאלי, אשר יפורטו בחלק א'1 המוצע של התוספת השלישית לתקנות (ר' התיקון המוצע בתקנה 6).

**תקנת משנה 3(ה)** – מוצע לקבוע כי כמות הצריכה של חומר מפוקח המפורט בקבוצה 9 לא תעלה על הרמה המותרת לפי חלק א'1 המוצע לתוספת השלישית. כמות הצריכה מוגדרת בתקנות העיקריות בתור ההפרש שבין סכום כמות הייצור וכמות היבוא לבין כמות היצוא, בשנה. יצוין כי הכמות המותרת תופחת לאורך השנים, כפי שמחייב תיקון קיגאלי.

**תקנה 4** מוצע לתקן את תקנה 4 לתקנות העיקריות, אשר עוסקת בחלוקת כמות המותרת למכירה של חומר מפוקח. בתקנת משנה 4(א) לתקנות העיקריות נקבע שרשות מוסמכת כהגדרתה בפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979, תקבע את חלוקת הכמות המותרת למכירה של חומר מפוקח בין יצרנים ויבואנים, לפי הכמות המרבית לצריכה כמפורט בחלקים א' וב' לתוספת השלישית. לאור הוספת חלק א'1 לתוספת השלישית, אשר עוסק בכמות המרבית לצריכה של HFCs, יש להרחיב את ההסמכה גם לעניין חומרים אלה.

**תקנה 5** מוצע לתקן את התוספת הראשונה, ולהוסיף לה את קבוצה 9 – רשימת החומרים שהם HFCs ונקבעו בתיקון קיגאלי, אשר לגביהם יוטלו הגבלות לפי התקנות המוצעות. לגבי כל חומר מוצע לציין את כינויו המדעי, את הנוסחה שלו ואת פוטנציאל ההתחממות הגלובלית שלו ל-100 שנה (GWP). פוטנציאל זה הוא מספר המבטא את מידת ההשפעה האפשרית של חומר מפוקח על ההתחממות הגלובלית, באופן יחסי להשפעה של פחמן דו-חמצני, המוגדרת כ-1.

**תקנה 6** מוצע לתקן את התוספת השלישית, ולהוסיף לה את חלק א'1, בו מאומצים שיעורי ההפחתה והכמות המרבית לצריכה של HFCs שנקבעו בתיקון קיגאלי. כאמור לעניין תקנה 3(ה), שיעורים אלה יקבעו את המכסה אותה תוכל רשות מוסמכת לחלק ליבואנים (ובמידת הצורך גם ליצרנים).

**תקנה 7** מוצע לקבוע כי תחילתן של התקנות המוצעות תהיה ביום 1 בינואר 2019 – המועד אשר החל ממנו מחויבת מדינת ישראל לעמוד בהוראות תיקון קיגאלי להפחתת השימוש ב-HFCs.

1. הוראת המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה מס' 2.9 מיום 21.11.2017 בנושא "חלוקת מכסות ליבוא של חומרים הפוגעים בשכבת האוזון". [↑](#footnote-ref-1)