

20 באוקטובר, 2015

לכבוד
ועדת הכלכלה של הכנסת
ירושלים

נכבדי

הנדון: הצעת חוק התכנית הכלכלית: חיבור מפעלים לרשת הגז הטבעי

בשם מכון התקנים הישראלי הריני מבקש לפנות לחברי הוועדה הנכבדה בעניין ההסמכה והאישור של הגוף הבודק, שכן נראה לי כי הנושא דרוש הבהרה:

1. בסופה של ישיבת הוועדה מיום 19.10.2015 הסביר כבוד יושב ראש הוועדה, ח"כ איתן כבל, כי דעתם של חברי הוועדה אינה נוחה מכך שלמכון התקנים יש מוטת כנפיים גדולה מדי, וכי יש מקום לבדוק מדוע לא ניתן יהיה להאציל חלק מסמכויות אלה לרשות הלאומית להסמכת מעבדות (אין המדובר בציטטה מדויקת, אלא ברישום ידני שלי).
2. לאור דברי כבוד היושב ראש אני מבקש להבהיר את הסוגיה. המכון מהווה גוף בודק, והוא איננו מסמיך והוא איננו מאשר גופים אחרים. בהתאם לנוסח הצעת החוק על מנת שמעבדה תוכר כגוף בודק יהיה עליה לקבל הן את הסמכת הרשות והן את אישורו של הממונה על התקינה, וזאת עקב תפקידם השונה של שתי רשויות אלה.
3. לתעודות של מעבדות מאושרות יש מעמד על פי דין. סעיף 12(ב) קובע שתעודת התאמה לתקן, תשמש ראיה לתכנה כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר. וחשוב מכל לענייננו הוא סעיף 12(ג) הקובע:
"מקום שלעניין חיקוק נדרשת ראיה כי נתמלאו תנאי תקן, לא תתקבל כראיה תעודה אלא אם ניתנה בידי מעבדה מאושרת".
4. הואיל ועל פי חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989 (להלן – "חוק הגז") חייב כל מפעל להוכיח על פי חיקוק שהתאמתו לשימוש בגז טבעי מתאימה לתקן, חייבים כל הגופים הבודקים להיות מעבדות מאושרות, וזאת על מנת שיהיה בידי "אישור תקינות".
5. הנושא הנדון איננו דיון בשאלה אם מכון התקנים הישראלי יהיה הגוף הבודק היחיד או שיוסמכו ויאושרו גופים בודקים נוספים. **כפי שהרשות הלאומית להסמכת מעבדות איננה מוגבלת במספר הגופים שהיא תסמיך, ויש להניח כי היא תסמיך כל גוף כגוף בודק אם הוא ימלא אחר הדרישות, כך אין הממונה על התקינה מוגבל במספר המעבדות שהוא מאשר.** במלים אחרות, אם יחליט הממונה כי על מנת שלא יהיה עיכוב במתן אישורי תקינות למפעלים המבקשים להתחבר לרשת הגז הטבעי או מסיבה אחרת, יש בסמכותו לאשר גופים בודקים רבים.
6. הרשות הלאומית להסמכת מעבדות עוסקת בהסמכת מעבדות, לא באישורן. בחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, יש הגדרה של המונח "הסמכה":

"הכרה של הרשות ביכולת ובכשירות המקצועית של מעבדה לבצע בדיקות, בהתאם לתקנים, לתקנות, למפרטים או למסמכי ייחוס אחרים;

כלומר, הרשות הלאומית מסמיכה מעבדות על פי תקנים. תקנים אלה מתרכזים בכשירות של המעבדות. מעבדה מצוידת כדבעי ובעלת כוח אדם מקצועי מספק – תוסמך, אך לא בהכרח תאושר.

7. כך, למשל, יכולה מעבדה השייכת למפעל תעשייתי מסוים לבקש כי הרשות תסמיך אותה, והיא תהיה זכאית להסמכה כזו אם יתברר כי היא ערוכה לבצע בדיקות בתחום בו היא מבקשת להיות מוסמכת. אך מעבדה כזו איננה גוף אובייקטיבי היכול לתת אישורים לרשויות על עמידה של מפעל כלשהו בתקן, גם אם הציוד המותקן בה הוא מהמעלה הראשונה והיא מנוהלת על ידי עובדים מיומנים.

8. לעומת זאת הממונה בודק נושאים נוספים לעצם קיומה של ההסמכה כגון נושאים כגון העדר בעלות צולבת בין מעבדה לבין לקוחותיה, העדר רישום פלילי של בעלי, מנהלי ועובדי המעבדה, וכן שאלות של כשל שוק, שכן הצפה של השוק במעבדות העוסקות בנושא מסוים עלולה להביא לתחרות שתפגע באמינות הבדיקות.

9. הממונה מאשר מעבדות בתוקף סמכותו על פי סעיף 12(א) לחוק התקנים, תשי"ג-1953. הסמכות אמנם היא בחוק התקנים, אך הממונה על התקינה הוא רשות ממשלתית, עובד בכיר במשרד הכלכלה. מנכ"ל משרד הכלכלה פרסם נוהל (מספר 7.1) ובו קריטריונים לאישור מעבדות מאושרות ובו מופיעות הדרישות לקבלת אישור.

10. האבחנה בין הסמכת מעבדות (accreditation) לבין אישור מעבדות (notified bodies) נהגת באירופה, ומוסברת במדריך הכחול שפרסמה הנציבות של האיחוד האירופי.

11. לממונה יש סמכויות של חקירה וחיפוש (סעיף 10 לחוק התקנים). יש לממונה סמכויות נרחבות בהטלת עיצומים כספיים (סעיפים 16א, 16ב ו- 16ג לחוק התקנים). יש לממונה סמכויות לתת צווים מינהליים (סעיף 17 לחוק התקנים). לכן אם גוף בודק לא ינהג כדיון, או שלקוח יתחזה כאילו קיבל אישור שלא קיבל – יוכל הממונה לנקוט נגדו בצעדים מינהליים ופליליים. לרשות להסמכה אין סמכויות כאלה. למכון התקנים אין סמכויות כאלה.

12. מצב משפטי זה איננו מקרי ואיננו טכני, שכן המחוקק לא ייתן בידי מעבדה שלא אושרה את הסמכות לתת אישורים מחייבים על פי כל חיקוק, שכן רק מעבדות מאושרות הן אלה הנמצאות בפיקוחו של הממונה, שיש בידו את כל הסנקציות המנהליות וסמכויות חקירה על מנת להבטיח, כי פעילותן של מעבדות מאושרות תתנהל ללא חשש לניגוד עניינים, בידי אנשים הראויים לכך. לעניין המקצועי סומך הממונה על הרשות, אך לעניין העדר ניגוד העניינים וניקיון הכפיים, אין הממונה יכול האציל את סמכויותיו, שכן סמכויות חקירה, חיפוש והטלת צווים מנהליים אין המחוקק נוהג לתת לתאגידים שהוקמו בחוק אלא רק לעובדי מדינה (או רשויות מקומיות).

13. יוצא, כי על פי המצב החקיקתי הקיים, על פי החוק שממנו שואב את סמכותו הממונה על התקינה – חוק התקנים, ועל פי החוק ממנו שואבת את סמכותה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות – חוק הרשות הלאומית, לא ניתן למנות גופים בודקים אלא אם הם גם יוסמכו על ידי הרשות וגם יאושרו על ידי הממונה על התקינה.

14. ובאשר למכון התקנים – הוא איננו מתיימר לא להסמיך גופים בודקים ולא לאשרם, אלא לפעול כגוף בודק ככל שהמדובר בבדיקות התאמה לתקנים, ולבצע בדיקות שאינן בדיקות התאמה לתקנים על פי סעיף 8יא בהצעת החוק – אם יוסמך לכך על ידי הרשות.

בכבוד רב,
יורם סמואל, עו"ד

