

## פרק י"א: טיוב האסדרה בתחום בטיחות אש

תיקון חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012<sup>99</sup> – 66. בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012<sup>99</sup> – (1) בסעיף 42, בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (5) יבוא:

"(6) חובה להחזיק אישור על עמידה בתקן אמריקני או תקן בין-לאומי אחר (בחוק זה – תקן זר) כאמור בסעיף 1126.11;

(2) בסעיף 76 –

(א) בסעיף קטן (א)(2), אחרי פסקת משנה (ה) יבוא:

"(ו) לא החזיק אישור עמידה בתקן זר בניגוד לתקנות לפי סעיף 42(א)(6);

## ד ב ר י ה ס ב ר

לשנים 2021 ו-2022), עוגנה התשתית המשפטית לרפורמה זו, והתווסף לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (בפרק זה – חוק הכבאות), סעיף 1126 שוקבע כי תקנות, הוראות נציב, נהלים והנחיות לפי חוק הכבאות אשר יש בהם כדי להשפיע על אסדרה בתחום בטיחות האש, ייקבעו ככלל על סמך תקן של האגודה הלאומית האמריקנית להגנה בפני האש NFPA (בפרק זה – התקן האמריקני) תוך מתן עדיפות לתקן NFPA 101 (Life Safety).

התיקון המוצע בפרק זה לחוק הכבאות הוא שלב מתקדם והכרחי, הנדרש ליישום מדיניות ממשלתית קיימת ומעוגנת לקידום אסדרה מיטבית בתחום בטיחות האש, שנועדה, בין השאר – להביא למרב התועלת לחברה ולמשק תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות להסיר חסמים בירוקרטיים; לצמצם את ההשלכה הכלכלית של האסדרה; להאיץ את התהליך שהממשלה התוודת בהחלטה מס' 222 ובחקיקה הראשית, וכן לאפשר ולהסדיר את השימוש בפרקטיקה החקיקתית של "אימוץ בהפניה" (Incorporation by reference) המומלצת על ידי ארגון ה-OECD במיוחד בתחומים מקצועיים דוגמת תחום בטיחות האש, שלו השלכות רחב אדירות כמפורט לעיל, ולא רצוי לייצר לגביו אסדרה ישראלית ייחודית.

### לפסקאות (1) עד (3)

בהמשך לאמור בסעיף 7 החלטה מס' 222 ולנוכח המדיניות הממשלתית המעודדת שימוש בפרקטיקה החקיקתית של "אימוץ בהפניה" (Incorporation by reference) (הליך שבו החיקוק הישראלי מאמץ לתוכו ממשך אחת, חיצוני, תוך הפניה אליו בלבד), מוצע לתקן את חוק הכבאות כך שייקבע בו מפורשות כי לא תוטל אחריות פלילית על מי שהפר חובה שנקבעה בתקנות לעמוד בתקן זר שאומץ בהפניה (ראו בפסקה (3) את סעיף 1126.11(ג) המוצע), זאת מכיוון שלפי עקרון החוקיות של המשפט הפלילי, המעוגן בסעיף 1 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לא ניתן לקבוע עבירה פלילית בנוגע להתנהגות שאינה קבועה בחוק או על פיו. ואולם, לצד זאת, והיות שהציבור הכפוף לאסדרה אינו בהכרח בעל מומחיות מקצועית, מוצע לקבוע כי אם נקבעה בתקנות או בהוראות נציב חובה על אחראי, כמשמעותו בסעיף 40(א) לחוק הכבאות, לעמוד בתקן זר

סעיף 66 הרשות הארצית לכבאות והצלה (בפרק זה – כללי רשות הכבאות) היא אחד מגופי האסדרה המשפיעים והמרכזיים ביותר במדינת ישראל. אחד מתפקידיה המרכזיים הוא ניהול סיכונים אש במדינה, בין השאר, באמצעות קביעת אסדרה מחייבת. גורם מרכזי נוסף הקובע את דרישות בטיחות האש בנוגע לעבודות הטעונות היתר בנייה, ובכלל זה הקמה של מבנים חדשים ותוספות בנייה, הוא משרד הפנים – מינהל התכנון.

היקף השפעתה של אסדרה בתחום בטיחות האש הוא רחב וחוצה מגורים באופן כמעט מוחלט. האסדרה משפיעה באופן ישיר ועקיף על כל מבנה המתוכנן ומוקם במדינת ישראל, וכן חלה על הרוב המכריע של עסקים טעוני רישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. מעבר לכך, אסדרה חלה על כלל המבנים והמיתקנים הציבוריים לאחר הקמתם, לרבות בנייני מגורים, מבנים של מערכות החינוך והבריאות, מיתקני ביטחון ומוסדות רווחה. נוסף על כך היא נוגעת לכלל התשתיות ביבשה ובים ולכלל השטחים הפתוחים, וכוללת גם תקינה מורכבת בתחום בטיחות הבנייה וההגנה מאש, וכן הסדרת תנאי הסמכה, הכשרה וכשירות לבעלי מקצוע בתחום.

בשל היקף פריסה זה, רשות הכבאות אינה רק גוף חירום והצלה, אלא היא בפועל גורם מרכזי ובעל השפעה מכרעת על תהליכי הפיתוח הכלכלי, התשתיתי והנדל"ני במדינה. כל שינוי, החמרה, הקלה או עיכוב בדרישות האסדרתיות של הרשות מתורגמים באופן מיידי לעלויות או לחיסכון בפרויקטים לאומיים ופרטיים, למחירי הדיור וליוקר המחיה הכולל במשק.

לנוכח כל האמור, הממשלה, במסגרת המאמצים לשיפור ולייעול האסדרה במשק, קיבלה את החלטה מס' 222 ביום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021) שעניינה "איוון ושיפור מערך הרגולציה ברשות הכבאות וההצלה" (בפרק זה – החלטה מס' 222). החלטה זו יצרה את התשתית המינהלית לביצוע רפורמה יסודית באסדרת בטיחות האש. במקביל, בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 (בפרק זה – חוק התוכנית הכלכלית

<sup>99</sup> ס"ח התשע"ב, עמ' 702.

(ב) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) עד (ג), השר רשאי לקבוע בתקנות לפי חוק זה כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה";

(3) אחרי סעיף 1126 יבוא:

"חובת עמידה  
בתקן זר 11126. (א) נקבעה בתקנות או בהוראות נציב חובה החלה על אחראי כמשמעותו בסעיף 40(א), לעמוד בתקן זה, יראו אותו כעומד בחובה האמורה אם הוא מחזיק באישור כאמור בסעיף קטן (ב), או אישור אחר שיקבע השר או הנציב, לפי העניין. (ב) אישור על עמידה בתקן זר יינתן על ידי מעבדה מאושרת כמשמעותה בסעיף 12(א) לחוק התקנים, התשי"ג-1953<sup>100</sup>, אלא אם כן קבע השר או הנציב, לפי העניין, כי יינתן על ידי אחד או יותר מאלה:

(1) מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לפי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997<sup>101</sup>;

(2) מהנדס רשום כמשמעותו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958<sup>102</sup>, בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה;

(3) מהנדס רשום כאמור בפסקה (2) הרשום במדור בטיחות כללית.

(ג) לא ייקבעו עבירות או עונשים בשל הפרת חובה לעמוד בתקן זר שנקבעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא תוטל אחריות פלילית על מי שהפר חובה כאמור";

## ד ב ר י ה ס ב ר

כאמור לעיל, האחראי ייחשב כעומד בחובה לעמוד בתקן זר אם יחזיק באישור מהגורמים המאשרים, או אם יחזיק באישור מסוג אחר שהשר לביטחון לאומי או נציב כבאות והצלה יקבעו בתקנות או בהוראות הנציב, בהתאמה. עוד מוצע לקבוע, בהתאם להוראות סעיפים 12(ג) ו-12(ד) לחוק התקנים, התשי"ג-1953, כי אישור עמידה בתקן זר שאומץ בהפניה יינתן על ידי מעבדה מאושרת כהגדרתה בסעיף 12(א) לאותו חוק. לצד זאת, כדי לאפשר גמישות והתאמה למציאות המשתנה, ובהינתן שיקול מקצועי, ניתנה אפשרות לקבוע בתקנות או בהוראות נציב כי האישור האמור יינתן גם על ידי מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, על ידי מהנדס בטיחות אש או על ידי מהנדס בטיחות כללית (ראו בפסקה (3) את סעיף 1126(ב) המוצע).

כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 76 לחוק הכבאות, שעניינו עבירות בטיחות באש, כך שהשר לביטחון לאומי יהיה רשאי לקבוע בתקנות כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה פלילית (ראו בפסקה (2) את סעיף 76(ד) המוצע).

יראו אותו כעומד בחובה האמורה אם הוא מחזיק באישור מהגורמים המפורטים בסעיף 1126(ב) המוצע, כמפורט בהמשך (בפרק זה – הגורמים המאשרים) (ראו בפסקה (3) את סעיף 1126(א) ו-(ב) המוצע). כמו כן מוצע להסמיך את השר לביטחון לאומי לקבוע בתקנות הוראה המחייבת להחזיק באישור על עמידה בתקן הזר מהגורמים המאשרים, וכי הפרת הוראה זו, היינו אִי-החוקתו של אישור כאמור, תהווה עבירה פלילית (ראו בפסקה (1) את סעיף 42(א)(6) המוצע ובפסקה (2) את סעיף 76(א)(2) המוצע).

יודגש כי ההליך המוצע בפסקה (3) מתייחס אך ורק לאישור עמידה בתקן זר שיאומץ בהפניה אליו מתוך הדין הישראלי, והוא אינו נוגע לתקנים ישראליים, או לתהליכי ההתאמה של האסדרה הישראלית לתקן זר שלא על דרך ההפניה אליו, כאמור לדוגמה בסעיף 1126 לחוק הכבאות; ואין בתיקון המוצע כדי לפגוע בתחום עיסוקם של גורמי מקצוע העוסקים כיום בתכנון או באישור סידורי בטיחות האש, לרבות יועצי בטיחות האש, מעבדות ובעלי היתר תו תקן, או לצמצם אותן.

<sup>100</sup> ס"ח התשי"ג, עמ' 30.

<sup>101</sup> ס"ח התשנ"ז, עמ' 156.

<sup>102</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 108.

(א) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (2) יבוא:

” (3) אם ההוראות הן תיקון או החלפה של הוראת הנציב בעניין שהוסדר בהוראת נציב שעמדה בתוקף ערב תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ”ב-2021<sup>103</sup>.”;

(ב) בסעיף קטן (ב)(1), ברישה, הסיפה החל מהמילה ”ובלבד” – תימחק;

(ג) סעיף קטן (ג) – בטל;

(ד) בסעיף קטן (ד), במקום ”בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג)” יבוא ”בסעיף קטן (ב)”;

(5) אחרי סעיף 128 יבוא:

128 א. (א) בלי לגרוע מהאמור בסעיף 126(ב), עד יום ג' באדר התשפ”ח (1 במרץ 2028) השר יתקין תקנות לפי חוק זה ולפי חוק רישוי עסקים על סמך פרקים 13 (התקלות), 37 (מסחר), 39 (תעסוקה ומשרדים) ו-40 (תעשייה), שבתקן 101 NFPA (Life Safety); השר יהיה רשאי, בצו, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לדחות את המועד האמור לעיל ובלבד שסך כל תקופות הדחייה לא יעלה על שנה.

”התאמה לתקן האמריקני לעניין התקלות, מסחר, תעסוקה ומשרדים ותעשייה

(ב) לא קבע השר תקנות עד המועד לפי סעיף קטן (א), רשאי הנציב לקבוע הוראות בעניינים המנויים באותה פסקה, שיעמדו בתוקפן עד שהשר יתקין תקנות במקומן.”;

## ד ב ר י ה ס ב ר

### לפסקה (4)

ובין שלא. בהתאם להוראות הקבועות בחוק הכבאות כיום, הוראות נציב שיתוקנו או יחולפו נדרשות לעבור את הליך ההתאמה לתקן האמריקני כאמור בסעיף 126 לחוק האמור, את הליך בחינת ההשלכה הכלכלית כאמור בסעיפים 126 עד 126 לחוק האמור, והן יפורסמו ברשומות כנדרש בסעיף 126(ה) לאותו חוק. בהמשך למוצע בפסקת משנה (א) ולתיקון המוצע לסעיף 148 לחוק הכבאות בפסקה (6), מוצע בפסקאות משנה (ב) עד (ד) לתקן את סעיפים קטנים (ב)(1), (ג) ו-(ד) בסעיף 126 לחוק הכבאות ולהתאימם לסמכויות נציב כבאות והצלה המוצעות.

### לפסקה (5)

לאחר עבודת מטה מקיפה שנערכה בהתאם להחלטה מס' 222, ובשים לב לתיקוני החקיקה שבוצעו בחוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022, ובכלל זה הוספת סעיף 148 לחוק הכבאות שהטיל על השר לביטחון לאומי להתקין תקנות בנושאים הקבועים בהוראות הנציב המנויות בתוספת השלישית לחוק הכבאות, נמצא כי יש מקום לעדכן את סדרי העדיפויות בתחום התקנות והאסדרה. על כן מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי להתקין תקנות בעניין בטיחות אש הנוגעות להתקלות, מסחר, תעסוקה, משרדים ותעשייה, כך שיתאימו לתקן האמריקני בתחום אחריותו לפי חוק הכבאות ולפי חוק

התאמת האסדרה הישראלית לתקן האמריקני, כאמור בחלק הכללי לסעיף 66, תסייע בקידום אסדרה עדכנית, המבוססת על מחקרים מקצועיים וניסיון של גוף תקינה בין-לאומי מוביל בתחום בטיחות האש. אסדרה כאמור תסייע למשק בכך שתתרום להעלאת רמת הבטיחות, תאפשר גמישות תכנונית ותפעולית רבה יותר בשל הרחבת היצע הפתרונות הבטיחותיים וניהול סיכונים עדכני ומודרני, תפחית חסמים לפעילות בישראל ותגביר את התחרותיות בתחום, תקל על יצרנים, ספקים ומפעילים להשתלב בשווקים גלובליים, תפחית את חוסר הבהירות האסדרתי ותסייע ביצירת ודאות משקית, תאפשר עדכון שוטף מהיר ויעיל של האסדרה בהתאם לתקינה הבין-לאומית ותסייע במתן מענה בטיחותי לטכנולוגיות חדשות שכבר נכנסו לשוק ושעוד צפויות להיכנס אליו, ותגביר את אמון הציבור באסדרה ובמנגנוני הרישוי והפיקוח. כדי להביא לקידומן של התועלות המשקיות הצפויות כאמור, וכן מכיוון שמדובר בהוראות מקצועיות, מוצע בפסקת משנה (א) לאפשר לנציב כבאות והצלה לתקן או להחליף הוראות נציב שעמדו בתוקפן ערב תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022, בין שמדובר בהוראות נציב המנויה בתוספת השלישית לחוק הכבאות

<sup>103</sup> ס”ח התשפ”ב, עמ' 80.

(א) בסעיף קטן (א), במקום "י"ב באדר התשפ"ו (1 במרס 2026)" יבוא "כ"ג בתמוז התשפ"ז (1 ביולי 2027)";

(ב) בסעיף קטן (ד), אחרי "לפי סעיף קטן (ג)" יבוא "ולא נקבעו הוראות נציב לפי סעיף 126ח(א)(3) הבאות במקום ההוראות המנויות בתוספת השלישית, עד המועד כאמור" ובמקום "ההוראות המנויות בתוספת השלישית" יבוא "ההוראות האמורות";

(7) בסעיף 150, במקום "ט"ז בתמוז התשפ"ו (1 ביולי 2026)" יבוא "א' בחשוון התשפ"ח (1 בנובמבר 2027)";

(8) בסעיף 151, בסעיף קטן (א), במקום "עד להתקנת תקנות על ידי השר כאמור בסעיף 148(ב)" יבוא "עד להחלפת ההוראות המנויות בתוספת השלישית באמצעות תקנות שיתקין השר כאמור בסעיף 148(ב) או הוראות נציב שייקבעו לפי סעיף 126ח(א)(3)";

(9) בתוספת השלישית, פרטים (2), (4), (7), (9), (13), (20) עד (24), (26), (29), (31) ו-(32) – יימחקו.

## ד ב ר י ה ס ב ר

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; ובהתאם, לתקן אף את המועד להכרעת ראש הממשלה כאמור בסעיף 150 לחוק הכבאות.

כמו כן, ובהינתן התיקון המפורט בפסקה (4), מוצע לתקן את סעיף 148(ד) לחוק הכבאות כך שההוראות בתוספת השלישית לחוק הכבאות יפקעו אם השרים כאמור לעיל לא קבעו תקנות עד המועד הקובע או אם נציב כבאות והצלה לא החליף את ההוראות בהוראות חדשות (יודגש כי הוראות הנציב החדשות יידרשו לעבור את הליך ההתאמה לתקן האמריקני כאמור בסעיף 126 לחוק הכבאות, את הליך בחינת ההשלכה הכלכלית כאמור בסעיפים 126 עד 126ד לחוק האמור והן יפורסמו ברשומות כנדרש בסעיף 126ח(ה) לאותו חוק). בהמשך לכך מוצע לתקן בפסקה (8) את סעיף 151(א) לחוק הכבאות ולקבוע כי אם ייקבעו הוראות נציב חדשות שיחליפו את הוראות הנציב המנויות בתוספת השלישית, התנאים הנוספים שייקבעו בהן לעניין עסק טעון רישוי יחולו על עסק כאמור שהיה לגביו אישור תקף כאמור בסעיף 151(א) לחוק הכבאות.

נוסף על כך מוצע למחוק חלק מהוראות הנציב הכלולות בתוספת השלישית האמורה, וזאת כדי להתמקד בנושאים שהתועלת המשקית הצפויה מקידומם גבוהה יותר.

רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (לעניין עסקים טעוני רישוי). למען הסר ספק, מובהר כי מדובר בהוראות שאינן נוגעות לתכנון ובנייה המצויות בתחום אחריותו של שר הפנים, בדומה לחלוקת האחריות המעוגנת כיום בסעיף 148 לחוק הכבאות. עוד יובהר כי אין מדובר בקביעת סמכות חדשה להתקנת תקנות על ידי השר לביטחון לאומי, אלא בשימוש בסמכות הנתונה לו לקביעת תקנות לפי חוק הכבאות.

לצד זאת, בדומה לתיקון המוצע בפסקה (4), כדי לזרז ולייעל את התועלות המשקיות הצפויות מהתאמת האסדרה הישראלית לתקן האמריקני, ולנוכח כך שמדובר בעניין מקצועי של התאמה להוראות ספציפיות של תקן שקבע המחוקק כאמור, מוצע לאפשר לנציב כבאות והצלה לפרסם הוראות נציב גם בנושאים האמורים, אם לא קבע השר לביטחון לאומי תקנות כאמור עד יום ג' באדר התשפ"ח (1 במרץ 2028).

לפסקאות (6) עד (9)

לנוכח ערכון סדרי העדיפויות בתחום התקנות והאסדרה, מוצע לדחות את המועד הקובע, כהגדרתו בסעיף 148 לחוק הכבאות, שעד אליו השר לביטחון לאומי יתקין תקנות לפי חוק הכבאות או לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ושעד אליו שר הפנים יתקין תקנות לפי