תוכן עניינים

[מבוא 2](#_Toc44411339)

[החוקים הסביבתיים 5](#_Toc44411340)

[צדק סביבתי 8](#_Toc44411341)

[זכות העמידה הסביבתית 10](#_Toc44411342)

[דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל 12](#_Toc44411343)

[החוק למניעת מפגעים, התשכ"א 1961 12](#_Toc44411344)

[חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) תשנ"ב – 1992 14](#_Toc44411345)

[חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו 2006 16](#_Toc44411346)

[עקרונות יסוד במשפט סביבתי 17](#_Toc44411347)

[עקרון המזהם – משלם 17](#_Toc44411348)

[עקרון ההיזהרות או הזהירות המונעת 23](#_Toc44411349)

[ניהול סיכונים – ביקורת 28](#_Toc44411350)

[שקיפות מידע בממשל סביבתי 31](#_Toc44411351)

[חשיבות זמינות המידע במשפט סביבתי 32](#_Toc44411352)

[חוק חופש המידע, תשנ"ח 1998: 32](#_Toc44411353)

[חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה- 2002 32](#_Toc44411354)

[תקנות ניירות ערך- 1969 33](#_Toc44411355)

[חוק הגנת הסביבה- 2012 33](#_Toc44411356)

[חוק אוויר נקי- 2008 33](#_Toc44411357)

[אחריות סביבתית של נושאי משרה 43](#_Toc44411358)

[חוק רישוי עסקים 43](#_Toc44411359)

[חוק אוויר נקי 45](#_Toc44411360)

[רף האשמה 45](#_Toc44411361)

[זיהום מקורות מים 46](#_Toc44411362)

[פסולת 49](#_Toc44411363)

[רקע: ניהול פסולת 49](#_Toc44411364)

[חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד 1984 50](#_Toc44411365)

[החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 51](#_Toc44411366)

[חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט – 1999 53](#_Toc44411367)

[חומרים מסוכנים 54](#_Toc44411368)

[חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג – 1993 54](#_Toc44411369)

[תקנות מכוח חוק רישוי עסקים 55](#_Toc44411370)

**מבוא למשפט ומדיניות סביבתית**

מבנה הקורס:

* שיעור מבוא
* 13 משפטים
* 95% מבחן עם חומר פתוח (לא מבחן שיש הרבה זמן לדפדף. ניתן להיעזר, אך צריך ללמוד לעומק את כל החומר).
* 5% הגעה והשתתפות

# מבוא

רקע

משפט סביבתי זה משפט חדש, צעיר, אין לו הרבה היסטוריה. מדובר בהלחמה של שלושה ענפים שונים- דיני נזיקין (מטרדים), דיני הקניין, ואיגוד של שני הנושאים הללו לענף של משפט מנהלי. מה היה לפני כן? באה לידי ביטוי במשפט הלטיני העתיק- "אדם יכול לעשות כל מה שהוא רוצה, ובלבד שהוא לא פוגע באחר". איך זה בא לידי ביטוי היום? דוג' ראשונה: ס' 378 לחוק העונשין- אדם יכול לעשות מה שהוא רוצה, בלבד דבר שיש בו כדי לגרום נזק או אי נוחות לאחר. דוג' שנייה: מטרד ליחיד/לציבור בדיני נזיקין. דוגמאות אלה מייצגות את איך אנחנו כחברה מודרנית פירשנו את המשפט הלטיני המוכר.

דוג' לפס"ד שמתעסק בשאלה הזו בישראל היא פס"ד אתא נ' שוורץ (1976). טענות של אתא:

* מהו מטרד רעש? ביהמ"ש קבע כי מדובר ברעש מעל 45 דציבלים.
* שיהוי- לקח לשוורץ שנים רבות להתלונן. בימה"ש מצא כי לא כך הדבר. שוורץ פנה אליהם פעמים רבות בעבר.
* מאזן הנוחות – מייצרים בגדים למדינה שלמה.
* זה לא הם- מדובר באיזור תעשייתי, יש גם מפעל ביסקוויטים.
* מדובר באיזור תעשייה. בימה"ש טוען כי מדובר בטענה לא רלוונטית

בעקבות כל אלה ביהמ"ש נתן לאתא צו מניעה.

ניתן לראות כי במקרה של פס"ד אתא "הספיקו" טענות המטרד לציבור וליחיד. מכאן נשאלת השאלה **האם יש צורך במסגרת רחבה יותר מתקיפה ומטרד?** הרי הן לכאורה מספיקות. התשובה היא כי ישנן מגבלות על המשפט המקובל (הקלאסי):

1. הוכחת נזק- ע"מ להגיע לביהמ"ש יש צורך בהוכחת נזק. הבעיה היא שפעמים רבות לא יעזור לקבל סעד בדיעבד. יש צורך במערכת משפטית שמאפשרת לנו למנוע נזקים מצטברים, שההופעה שלהם היא מאוחרת.
2. קשר סיבתי- ע"מ להגיע לביהמ"ש יש צורך בהוכחת קשר בין הפעולה הנטענת לבין הנזק הנתבע. במקרה של פס"ד אתא, התביעה הצליחה, אך זה לא תמיד כך. לדוג': Missouri v. Illinois- תביעה בין מדינות מגיעה ישירות לביהמ"ש העליון. ?? ידוע כי מחלת הטיפוס נגרמת מחיידקים צואתיים, וע"כ מדינת מיזורי מבקשת ממדינת אילינוי להפסיק להשליך לנהר שלהם את ה"זבל" של מדינת שיקגו. תשובתה של מדינת אילינוי הייתה כי אין דרך להוכיח קש"ס, ולכן אין סיבה שהם יעניקו להם סעד.
3. תוצאות משתנות- כאשר מגיעים לביהמ"ש ישנה חוסר וודאות. הגעה לערכאה גבוהה יותר עלולה לשנות את התוצאה.
4. נזקי עבר בלבד- ביהמ"ש נותן פיצויים על נזקי עבר בלבד. נפגעתי← אגש לביהמ"ש ע"מ לקבל פיצוי. אחד הפתרונות לבעיה זו היא "פיצויים עתידיים", אך יש עם הפתרון הנ"ל בעייתיות מסוימת- לרוב הסעד הזה הוא גבוה מדי (ואז זה רע לכלכלה) או נמוך מדי (ואז זה רע לאזרח הפרטי שנפגע).
5. אפס או אחד- ביהמ"ש אינו רגולטור, הוא יודע לפתור סכסוכים בין-אישיים. לא מתאפשרת קביעת תוצאה יעילה למשק, הם לא עובדים בצורה שבה שוקלים את האינטרסים של **כל** הצדדים המעורבים (מדענים, שקילות של כל הצדדים, התייחסות לדעת קהל...), אלא רק הצדדים שפנו לביהמ"ש (לרוב שני צדדים, או מעט יותר). שונה מאוד ממצבים שרוצים לקבוע בהם רף פעילות ראוי למשק.
6. נזקים למשאבים ציבוריים? גם אם אדם רוצה לתבוע, יש בעיה עם נזקים שהם אינם לאדם ספציפי או לרכוש ספציפי של אדם. (לפי מטרד לציבור- ס' 43 בפקנ"ז, רק היועמ"ש יכול לתבוע או אדם שסבל מכך נזק ממון באופן ישיר). מה אם הנזק הוא משאב ציבורי? עד שנות ה60' בתפיסה הייתה שזה נפלא שהמדינה היא הנאמן על הנכסים הציבוריים ולא האזרחים. בשנת 65' מנקור אולסון הוציא ספר שבו הוא דן בבעייתיות של גישה זו. הוא טען כי ישנן 2 בעיות בגישה זו:
7. התפיסה שהמדינה תגן על האינטרסים הציבוריים היא מאוד נאיבית. הפגיעה באזרח הפרטי הבודד היא קטנה מאוד, אך ציבורית מדובר בנזק עצום מימדים. יש לנו מעט משאבי אכיפה, ואנחנו צריכים לבחור היכן להקצות את המשאבים הללו. מי שבוחר הוא המדינה, ויש חשש שהשרים/ח"כים יפעלו בדרך שתשרת אך ורק את האינטרסים האישיים שלהם.
8. COLECTIVE ACTION \ פעילות משותפת- אנחנו לא יודעים לפעול באופן מאוגד בקבוצות גדולות. תמיד יש את ה"מניאק" שייקח את האחריות על הידיים שלו ו"ידפוק" את כל השאר (יתפשר על סכום גבוה יותר עבורו).
9. הרתעה- אנחנו רוצים להרתיע גופים שפועלים באופן שיזיק בעתיד. אחד הפתרונות הוא פיצויים עונשיים, אך בארץ הם לרוב לא מתקבלים (בארה"ב חבר המושבעים יכול לפסוק פיצויים עונשיים כבדים מאוד, אך אם הצד שהטילו עליו את הקנס יערער, לרוב ביהמש יבטל אותם).

משפט סביבתי=עולם התוכן שמקיף את כל החוקים, התקנות, הנהלים והצווים המשפטים שקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה.

היסטוריה- עד סוף המאה ה19 רוב ההסדרים המשפטיים מבוססים על המשפט המקובל ופסיקה של ביהמ"ש (נזיקין וקניין). **המהפכה התעשייתית** יצרה השקעה מאוד גדולה במפעלים, תיעוש מאוד גדול של הערים וזניחה של מקצוע החקלאות וזה הביא עמו:

1. זיהום
2. צמיחת המעמד של בעלי ההון- עד אז, אף אחד לא ריכז לעצמו הון משמעותי כ"כ עד כה. זה הביא עמו בניית מונופולים גדולים ומשמעותיים שפעלו באיזו צורה שהם רצו- "הברונים השודדים" (לדוג': ג'ון די רוקלפלר- איל נפט, אחד האנשים הכי עשירים בהיסטוריה האנושית, החזיק 90% מהנפט העולמי. השתלט על חברת הרכבות של מזרח ארה"ב ו"הכריח" את כל שאר המחזיקים בבארות נפט למכור לו אותם במכיר רצפה, ואם לא- לא יאפשר להם להשתמש ברכבות לשינוע החומרים שלהם).
3. תנאי עבודה וסניטצה- עד אז כל אחד היה רגיל לחיות בבית שלו ולגדל בעצמו את הדברים שצרך. ברגע שהחלה המהפכה התעשייתית החל "סרט נע של בשר תותחים"- סדנאות היזע שבהם עבדו רוב האזרחים בתנאים ירודים מאוד ללא כל רגולציה.

THE JUNGLE - הספר של אפטון סינגלר שתיאר את המצב המזעזע שבהם היו עובדים וחיים האזרחים בסדנאות היזע. הספר גרם לשינוי ומהפכה.

1. שחיתות פוליטית
2. תקשורת כתובה- הוגברה המודעות הציבורית לכך ש"צריך לשנות את השיטה".
3. בתי משפט נוטים לא להפנים את הבעיה – פס"ד Madison v. Ducktown – מפעל שעושה עיבודים לנחושת והרוויח כסף רב. הפעילות של המפעל פגעה אנושות בגידולים שמסביב לו ובאיכות חייהם של האזרחים אשר התגוררו בסביבתו. ביהמ"ש פסק באותה עת מאזן נוחות (השוו את נכסי התובעים לשווי החברה) ולא צו מניעה מכיוון שהמפעל החזיק תעשייה מקומית גדולה מאוד, העסיק עובדים רבים, והייתה לו חשיבות אסטרטגית גבוהה.

כל זה הוביל את ארה"ב בשנות ה20' לתקופה פוליטית שנקראת **the progressive era**. חוקקו חוקי תחרות להגבלים העסקיים (ANTITRUST LAWS) וגם חוקי תכנון ובנייה, זכויות נשים, סניטציה, חוקים נגד שחיתות, מס הכנסה, הקמת הפדרל ריזרב, איסור על העסקת ילדים, יובש ועוד... סברו כי לכל דבר צריכה להיות "תורה סדורה". הבסיס הקונספטואלי שלהם היה ייעול (יש למצוא שיטה/תורה שתייעל את כל התהליכים) ושיטתיות (הראשון שעשה זאת היה הנרי פורד).

המודל הפרוגרסיבי של המדינה (הניחו את התשתית לסדרה של חוקים סביבתיים (פחות בעולמות של הזיהום, יותר בעולם של ניהול משאבי טבע):

* מנגנון בירוקרטי מקצועי
* מנוהל ע"י מומחים
* חוקי ניהול משאבי טבע ראשונים
* מוקמות הרשויות הראשונות לניהול משאבי טבע-

סיכום עד כאן- שיעור קודם:

* החסרונות של המשפט המקובל בהתמודדות בבעיות של משפט סביבתי. לא מצב שבו המדינה מייצרת תחום משפטי חדש ומייצרת לו רגולציה
* סקירה מהירה של ההתפתחות ההיסטורית של בעיות סביבתיות בעולם המקובל שיצרה את המשפט הסביבתי.
* התיאוריות של מנקור אולסן (COLLECTIVE ACTION)

# החוקים הסביבתיים

החוקים הסביבתיים עבדו די טוב עד שנות הש60 של המאה ה20. שנות ה50- דור הבייבי בום, תיעוש הולך וגובר. בשנות ה60 מתחילות מספר בעיות:

* **בעיית הערפיח**- אשר יוצרת זיהום לא פרופורציונאלי שלא היו רגילים אליו עד אז בעקבות המכוניות.
* בעיה נוספת שמייצרת אלמנט מאוד חזק וקול ציבורי מאוד גדול **ב1962- SILENT SPRING** (אביב ללא ציפורים). ספר שמפרסמת רייצ'ל קרלסטון, ביולוגית. היא מגלה כי באותה התקופה עושים שימוש מאוד משמעותי ב- DDT חומר הדברה בחקלאות. הוא יוצר שינויים גנטיים ואקולוגים בכל המערכות (מחלחל לקרקע, החיות אוכלות אותו, אנחנו אוכלים את החיות ובעקבות כך את החומר..). כל הטכנולוגיה שפיתחנו וחשבנו שהחומרים הללו "רק הורגים מזיקים", מסתבר שהם חומרים שעלולים להיות מסרטנים .
* **ציד לוויתנים 1965**- מוזיקאי החליט להקליט את רעשי הים וגילה כי ישנם קולות של שירה. הוא לקח את ההקלטות לאקולוגים והם פיענחו כי מדובר בחיה תבונית שמייצרת שירה ע"מ לתקשר אחד עם השני. לאחר חקר, גילו כי החיה היא לוויתן. עניין זה מעלה לתודעה 2 נקודות- הראשונה היא, האם ייתכן כי ישנן חיות תבוניות נוספות בים? והשנייה- הרצון לשמירה על לוויתנים ושלא יצודו אותם. נעשתה אמנה שהטילה אמברגו (= איסור) על ציד לוויתנים.
* **אפולו 8, 1968**- ההבטחה של קנדי לאחר הירצחו הופכת להיות "מורשת קנדי"- להנחית אדם על הירח עד סוף שנות ה60. המטרה של אפולו 8 הייתה להקיף את הירח ולנחות על כדו"א. תפקידם היה לצלם (בפילים) תמונות מסוימות. ג'ין לובל (אסטרונאוט) רואה לראשונה את כדור הארץ מהירח, ולמרות ההוראות הוא מצלם את התמונה המפורסמת EARTH RAISING. היא מייצרת גל תקשורתי גדול והפכה להיות מאוד פופולארית. פעם ראשונה שאנשים רואים איך נראה כדור הארץ מהחלל- אנחנו המקום היחיד שיש עליו חיים בתוך "עולם שחור". מייצר חלחול והבנה כי זהו כדור הארץ שלנו ועלינו לשמור ולהגן עליו. ארגוני סביבה השתמשו בתמונה זו ע"מ לייצר את ההפגנה של "יום כדור הארץ" בשנת 1970 (זו הייתה ההפגנה הכי גדול בכדור הארץ, 20 מיליון איש) ולייצר אמפתיה מצד בני האדם. יצר שלב נוסף של לחץ על פוליטיקאים לפעול כדי להגן טוב יותר על הסביבה.
* **זיהום הנפט מחופי סנטה ברברה לקליפורניה**- נוצר כיסוי תקשורתי רחב לזיהום של אסדת הנפט.
* **נהר הקיהוגה**- נהר גדול מאוד באוהיו פשוט "עלה באש". הוא היה מוקד של חומרים כימים רבים שנשפכו לעבר הנהר במשך שנים. זה היה "הקש ששבר את גב הגמל".

מ1969-1973 נחקקים כל החוקים הסביבתיים המודרניים בארה"ב שאח"כ הועתקו בשאר העולם: חוק ההגנה על האוויר, חוק ההגנה על המים, חוק ניהול הסביבה החופית, חוק לשמירה על מינים בסכנת הכחדה, חוק ניהול פסולת מזוהמת. (נחקקו ע"י הנשיא ניקסון). חוקים אלו הם חוקים מודרניים אשר היוו בסיס לחקיקה ורעיונות תפיסתיים סביבתיים בשאר העולם. מה הייתה פריצת הדרך בחקיקה זו ועל אילו תובנות חוקים אלו מבוססים?

1. **לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות שליליות.** החצנות שליליות= תוצאות של פעילות של גוף מסוים שמטילות עלויות שליליות על גוף, אך אותה פירמה אינה נושאת בעלויות הללו. לדוג': כשחברת החשמל מייצרת חשמל היא פולטת לסביבה מזהמים. המזהמים מטילים עלויות על החברה, אך חברת החשמל אינה נושאת בהם. בסוף שנות ה60 הבינו שאין אפשרות שתמיד החברה תישא בעלויות (אין אפשרות לקיים פעילות ללא החצנות שליליות כלל), ולכן ש צורך לשים את הגבול במקום מסוים (לדוג': חברת החשמל צריכה להקטין את הפליטה הזיהומית שלה ב20%).
2. **קביעת רף זיהום ראוי מחייב ניתוח חברתי, כלכלי, מדעי מורכב.** כמה אנחנו יכולים להפחית כדי שזה עדיין ישתלם לנו? המטרה היא להפחית כמה שיותר את הזיהום בכמה שפחות עלות. צריך להיזהר לא להפחית יותר מדי- ואז לא ישתלם לפתח מפעלים או דברים שתורמים לכלכלה, וגם להיפך- פחות מדי- ואז לא תהיה הרתעה כלל. השאלה היא כמה כסף אנחנו מוכנים להשקיע ע"מ להפחית את הזיהום (לא ניתן "לחסל" ב100% את הזיהום, תמיד יהיה זיהום כלשהו. אך לא מדובר בכל זיהום, אלא זיהומים חמורים יותר, כמו למשל- פסולת רדיואקטיבית).
3. **אי אפשר לסמוך על הממשלה.** בשיעור הקודם דיברנו על מנקור אולסון שטוען כי אי אפשר לסמוך על הממשלה שתנהל עניינים ציבוריים. ביוקנן- ייסד את הכלכלה הפוליטית. טוען כי לא רק בכלכלה מדינית, אלא גם בתוך מוסדות ממשלתיים תמיד יפעלו ע"מ להשיא (=לגרום להגעת השיא) את התועלות האישיות שלהם, בדרכים שלא תמיד יבואו לטובת הציבור. לדוג': הדלת המסתובבת- אדם עובד במשרד כלשהו, יעבור אח"כ לעבוד אצל אדם פרטי שמתעסק בתעשייה זו. ?? שביון רגולטורי- שבויים של התעשייה (שבי רגולטורי). לאורך שנים גופים ממשלתיים שאמורים לפקח ולהיות רגולטורים הופכים להיות יותר מזוהים עם האינטרסים של התעשייה (הופכים להיות חברים של התעשייה, מכירים אותם, את הדעות האינטרסים שלהם), במקום להיות מזוהים עם האינטרסים של הציבור. מסיבה זו, נותנים לאזרחים זכות עמידה (זכות לתבוע על בעיות סביבתיות).
4. **כדי להגיע לתוצאות ראויות חברתית צריך לאפשר לכל בעלי האינטרסים להשתתף במאמץ להגן על הסביבה**. לתת לכמה שיותר בעלי אינטרסים שונים להשתלב בשמירה על החוקים הרגולטורים ולתבוע דרך החוקים הסביבתיים. כדי להתמודד עם זה אנחנו נוקטים בכל מיני מנגנונים שמאפשרים לא רק למדינה לאכוף אותם, לדוגמה- אזרחים יכולים לתבוע (זכות עמידה לציבור), לארגונים סביבתיים יש יכולת לתבוע, שיתוף ציבור בהליכים הרגולטוריים...

אדם טבע ודין נ' רה"מ ואח'- התפיסה החוקתית של הזכות לסביבה.

רקע: מערכת התכנון ובנייה. יש לה 2 תפקידים מרכזיים: 1. הצורך בהכרעות מורכבות וקונפליקטואליות.

2. הסדרת שימושי הקרקע במדינה (- ישנם שימושים רבים לקרקע, צריך להכריע למי יש את להעניק את אפשרות השימוש בקרקע. למשל: לא רוצים שאנשים יגורו ליד מפעלי תעשייה מכיוון שהריח/רעש/זיהום יפריעו לו. דוג' נוספת: לא רוצים בתי ספר ליד כבישים ראשיים.). מערכת זו מורכבת מ3 רמות (סוג של ערכאות)- הרמה הארצית, המחוזית והמקומית. תוכניות שמוציאות המחזות לא יכולות לסתור את התוכניות שמאושרות ברמה הארצית וכן הלאה (היררכיה). מבנה הועדה המחוזית - יש בה 19 חברים: 5 נציגי הרשויות המקומיות, נציג 1 של אגודת המהנדסים והאדריכלים, נציג אחד של ארגונים שעניינם שמירת הסביבה, 12 נציגי ממשלה שונים. היה מאוד קשה להקים תשתיות לאומית בוועדות מחוזית, כי אף אחד לא רוצה לשאת בעלויות שנגזרות מכך, הקימו ועדה אחרת- הועדה הארצית לתשתיות לאומיות. בוועדה זו אין אף נציג שיש לו אינטרס סביבתי. כנגד ועדה זו, עותרים אט"ד (לא ישירות על נושא זה, אלא ניסו בעקיפין לטעון על דבר אחר, מפורט בטענות ←).

**טענות אט"ד בפס"ד-** טוענים טענה פרוצדוראלית (פגם הליכי)- הליך הפעילות בוועדה זו הוא פסול. ההליך לא מאפשר לבעלי עניין סביבתי שרוצים להגיש ערער בוועדה או להתנגד לתוכניות הוא בעייתי מכיוון שהוא מהיר מדי. הם יוצאים מנק' הנחה שמדובר בזכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. אנשים לא יכולים לחיות בכבוד בסביבה מזוהמת, ולכן ההגנה על חוק יסוד כבוד האדם וחירותו כוללת הגנה על מחיה בסביבה ראויה. ביהמ"ש קורא את הטענה והש' ברק טוען בה מספר טענות מעניינות-

1. האדם תלוי בסביבה כדי להתקיים. "האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם "מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם". איכות החיים נגזרת מאיכות הסביבה. לכן חשוב לשמור על הסביבה. שמירת החברה היא ערך חברתי ראוי.
2. אך שמירת הסביבה היא לא חזות הכול, ישנם אינטרסים אחרים שיש להביא בחשבון, למרות שלעיתים הם יעמדו בסתירה להגנה על הסביבה. יש למצוא את נקודת האיזון המשפטית.
3. המשפט המשווה והבינלאומי כוללים נורמות הגנה על הסביבה. במדינות מסוימות יש חובה חוקתית להגן על הסביבה (כמו דרום אפריקה), אך אנחנו מדינה ריבונית משלנו, ואל לנו "להעתיק" חוקים ממדינות אחרות.
4. בישראל ישנה מערכת מקיפה של דינים העוסקים בהגנה על הסביבה.
5. ההגנה על כבודו של אדם כוללת הגנה על מינימום (רף מינימאלי) הקיום האנושי.
6. לכן, פגיעה בסביבה באופן שפוגעת במינימום הקיום האנושי אסורה. משמע- פגיעה בסביבה שפוגעת במינימום הפגיעה האנושית היא אסורה. (פגיעה שתביא לכך שבני אדם לא יוכלו לחיות ולהתקיים כלל. פגיעה שקשה לדמיין בעצמנו מהי).
7. אין זכות חוקתית לסביבה ראויה. ולכן הוא דוחה את העתירה.

\*\*בשיעור קודם התחלנו לדבר על הממשק בין משפט סביבתי למשפט חוקתי. ברק אומר בפס"ד "כן ולא" על קיום ההגנה לזכויות סביבתיות- מנסה "ללכת בלי ולהרגיש עם". הוא נותן מצב שזה קיים רק במצבים קיצוניים מאוד (לדוג': צ'רנוביל), שבפועל מראים על פגיעה דראסטית בזכות ובאפשרות של אדם לחיות חיים סבירים.

# צדק סביבתי

ישנן 2 דרכים שבהן ניתן לראות את חוסר הצדק הסביבתי:

1. **חלוקה בלתי שוויונית של הנטל הסביבתי**

רקע: עד שנות ה80 של המאה ה20 השיח מתנהל לגמרי מחוץ למשפט החוקתי- לרוב בדיני נזיקין, מנהלתיים ועוד..

המהפך בשנות ה90

ב1982 מתרחשות "ההפגנות במחוז וורן"- בארה"ב בגבול בין קרולינה לוירג'יניה. בשנת 1978 יוצאת משאית שנושאת חומרים מזהמים (PBC) מעיר מסויימת בצפון קרונלייה שאמורה לקחת אותם למכון לטיהור חומרים מסוכנים. אך מכיוון שמדובר בפרוצדורה מאוד יקרה, בעל המשאית פותח את הברז במשאית ומפזר לצידי הכבישים בצפון קרוליינה את החומרים המזהמים, אשר מחלחלים לקרקע לאורך 400 ק"מ. את האדמה המזוהמת צריך להטמין במקום כלשהו ע"מ שלא תמשיך להפיץ את הזיהום. אך, אף אדם לא רוצה להטמין אותם אצלו בשטח, אז מדינת קרוליינה רוכשת שטח במחוז וורן ומחליטה להטמין אותו שם. מכון וורן הוא מחוז מאוד עני, בו מתגוררת קהילה אפרו-אמריקאית שמקבלת את המים שלהם מבארות שנמצאים בסמוך למקום שבו המדינה רוצה להטמין בהם את הפסולת. נוצרת הפגנה ומהומה גדולה מאוד שנמשכת זמן לא מבוטל, הם מקבלים הד תקשורתי גדול מאוד- הטענה היא שהם קהילה ענייה שלא יכולה להתנגד בצורה רצינית (עם עו"ד רציניים וליצור בעצמם הד תקשורתי). זה מעלה לתודעה הציבורית והמשפטית את הקשר בין אפליה לסביבה.

בעקבות כך, נערכים מחקרים רבים בנושא ומגיעים למסקנה כי מפגעים סביבתיים נוטים להתמקם ליד אוכלוסיות מוחלשות- למשל: 14 מהמפעלים המזהמים ביותר בארה"ב, 60% מהם נמצאים בסמיכות (פחות ממייל אחד, צמוד מאוד!) לאוכלוסיות שחורות או היספאניות. מכיוון שזמן זה כסף, הם מבינים שאנשים בעלי ממון רב יותר יטו להפעיל לחץ פוליטי רב יותר (תשלום ללוביסטים למשל), להגיש תביעות וכ'ו, שיגרמו לאנשים בעלי מפעלים מזהמים לא לרצות להקים את המפעלים בקרוב אליהם.

החוקרים מגיעים למסקנה כי אחוז ההצבעה בקהילה הוא המנבא הטוב ביותר למיקום של מפגעים סביבתיים בסמיכות לה – אנשים שלא מרגישים שהם נספרים ע"י השלטון, לא יפעילו התנגדות.

השילוב של שתי התופעות הבאות יצרה את המצב המתואר ע"י החוקרים:

* NIMBY= NOT IN MY BACK YARD – תופעה שמתארת מצב שבו אף אדם לא רוצה שמאחורי הבית שלו יהיה מפגע סביבתי, ולכן כל אחד יעשה את המירב ע"מ למנוע שיהיה מתקן סביבתי באיזור שלהם. אנשים מבינים שיש צורך במפעלים האלה, אך לא "אצלי", אלא שיקימו אותם – "שם".
* אי שוויון- מכיוון שהחברה שלנו אינה שוויונית, ברור שהנטל יתגלגל כל פעם קלפי מטה, לאוכלוסייה החלשה ביותר בחברה, ומעולם הנטל לא ייפול על האוכלוסיות החזקות יותר.

\*\*דוגמאות בישראל: דרוזים מרמת הגולן- התנגדו לטורבינות, אבל זה לא עזר וככל הנראה יקימו אותן (אין להם אזרחות, לכן אין להם זכות הצבעה). אסדת הגז- שמענו המון על המאבק של אסדת הגז בצמוד לקיסריה וקיבוץ דור, אך לא שמענו על המאבק של אסדת הגז באשקלון.

1. **חלוקה בלתי שוויונית של משאבים סביבתיים**

בג"ץ הקרקעות (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות) - הטענה של מי שעתר אמר שקרקע היא משאב של כל אזרחי המדינה. לא יכול להיות שאנחנו נאפשר קיבוצים ולמושבים להמיר אותה מחקלאות לבנייה. אם מתכוונים הפשיר ולמכור אותה, לא הגיוני שהם יזכו לקבל את המשאב הזה- קרקעות ששוות מיליונים. מדוע נטען כי קבוצת הקיבוצים והמושבים מקורבת לשלטון? הם החזיקו בלובי חזק מאוד במפלגת העבודה, ובאותו זמן (1995) שלטה בישראל ממשלת רבין השנייה.

דרכי התמודדות עם סוגיות של צדק סביבתי בארה"ב וישראל-

* **צדק תהליכי-** צדק זה מתמקד בפרוצדורה עצמה, בתהליך ולא בתוצאה. הדגש בהליך זה הוא שבכל אחד מהשלבים שלו יינתן ייצוג לכלל האוכלוסייה. כאשר מדברים על חלוקה של משאבים או הקצאה של נטלים, באים חוקרים מסוימים ואומרים שהדבר החשוב ביותר זה שהתהליך יהיה הוגן, ויכלול נציג של הקהילה הנפגעת בהחלטה- הנפגעים העתידיים ייקחו חלק מההחלטה, מכיוון וייתכן שחייהם הולכים להפגע ממנה. יש ליצור תהליכים שמשתפים את כל הצדדים הרלוונטים, שיהיו פתוחים ושוויוניים- שנותנים קול לכולם.

בישראל: החלטה 4208- בעקבות מחאת הקוטג'. אחד הסעיפים בהחלטה אומר שמשרד ראש הממשלה הורה לכל משרדי הממשלה להקים יחידות שיתוף ציבור. כך שכל הציבור יכול להגיב, והוא מיוצג.

* **צדק מהותי-** השאלה היא מה קורה בסוף, מה התוצאה, ולא התהליך. יש להקפיד כי התוצאה תהיה שוויונית. אם הפלטפורמות של שיתוף ציבור לא משפיעות בסוף בפועל, ומהוות אך ורק "שחרור קיטור" לאוכלוסיות הנפגעות- הן לא יעילות. בארה"ב: היו מדינות שחוקקו חוקים שקבעו שאם יקימו מפעל חדש הם יבחנו האם חלוקת הנטלים מתבצעת באופן שוויוני. כמו כן, יש זכות תביעה לקהילות שיכולות להוכיח שהוקמו לידם מפגעים סביבתיים לא פרופורציונליים בגלל שהן חלשות. דוגמא: מקום שניתן לראות זאת בצורה חדה הוא- חוות החזירים התעשייתיות אשר מזהמות הרבה, מרוכזות אך ורק ליד מקומות מגורים של אוכלוסיות מאוד עניות.

המחקר של וויקי בין

**וויקי בין** (חוקרת באוניברסיטת שיקגו) ביקשה לחקור לעומק את הגורמים לחלוקה בלתי פרופורציונאלית של נטלים סביבתיים. טענה כי הטענה כי אחוזי ההצבעה והמצב הסוציו-אקונומי הם הגורמים המשפיעים על חוסר השוויון בנטל הם תיאורטים בלבד והשערתיים. מטרתה הייתה לבדוק לעומק מהי הסיבה לכך. היא יצרה מחקר אמפירי רחב מאוד, ובו גילתה כי לעיתים המקרה הוא בעצם הפוך← אוכלוסיות עניות התיישבו בסמוך למפעלים מזהמים סביבתית.

הסיבות לכך הן:

1. **כוחות השוק-** מקומות עבודה, דיור מוזל ועוד..
2. **החקיקה האמריקאית יכולה לפגוע בקבוצות מוחלשות-** ייתכן ובסופו של יום בטרייד-אוף בין הבריאות האישית שלהם לשיפור מסוים באיכות החיים, "משתלם" לאוכלוסיות המוחלשות להתגורר קרוב למקומות המזהמים ע"מ לזכות בכל ההטבות שמגיעות מכך (מה שמצוין בסעיף 1).

הקונצנזוס בין החוקרים היום הוא ששני הדברים משפיעים (גם המחקר של וויקי בין וגם הטענות של שנות ה90).

**הפסיקה הישראלית- צדק סביבתי בישראל**

עת"מ 318/07 טיוטו אליהו ואחר' נ' הועדה המקומית- רקע: הממשלה החליטה להרחיב את נתב"ג. תושבי היישובים הסמוכים לנתב"ג לא אהבו זאת וחשו כי הם הולכים להפגע מן ההגדלה המשמעותית בטיסות שהולכות להכנס ולצאת מנתב"ג. הם החליטו להגיש עתירה וטענתם היא כי העלייה במספר הטיסות תרגום לעלייה במטרד הרעש מן המטוסים, ותיגרם בכך ירידת ערך לקרקע שלהם.

השופטת אגמון: השופטת מכניסה טיעונים של צדק סביבתי לפס"ד שלה. טוענת כי השאלה סבה סביב הזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים (זה מעניין, כי ראינו בפס"ד של ברק באדם טבע ודין מהשיעור הקודם שבעיקרון אין הגנה כזו). מי שנאלץ לשאת במפגע סביבתי למען הכלל ראוי לפיצוי- אין סיבה שלא נחלק את ה"רווח" של הכלל בין המפסידים. היא סוג של הופכת את הפס"ד של ברק ומרחיבה אותו מאוד- "אולם, במקרים קיצוניים פחות, דובר בפגיעה באיכות החיים"- היא טוענת כי יש בישראל שפע של חוקים סביבתיים, משתמשת בסעיף 197 כדי לבסס הלכה שמכירה בזכות של אדם לחיות בסביבה ראויה. לוקחת את השיח הסביבתי והופכת אותו לצדק מהותי. השופטת מתבססת על הצורך לחלק את הנטל הסביבתי ככל האפשר. הבסיס לשיח של צדק סביבתי הוא מונח על אפליה, אבל כאן אין כאן אפליה כי הישובים מסביב לנתב"ג לא כולם ברמה סוציו אקונומית נמוכה. היא מצדיקה את זה בכך שהפגיעה הקשה בסביבה יכולה להביא לפגיעה ברווחת האדם. היא לוקחת את השיח של צדק סביבתי, והיא אומרת שאנחנו חייבים לוודא שוויון (על בסיס חוק היסוד כבוד האדם וחירותו), לוודא שנטלים תמיד מתחלקים באופן שוויוני. יש זכות שהמדינה תדאג לי באופן שוויוני. זה פסק דין קיצוני ומטיל על המדינה נטלים לא ריאליים. לפי ההלכה שלה, יש זכות אקטיבית (שמשפיעה כלכלית בסופו של דבר) לחלוקה שוויונית של נטלים.

# זכות העמידה הסביבתית

זכות עמידה: לא כל אדם יכול ללכת ולבקש סעד, אלא רק מי שנפגע. ברוב שיטות המשפט כדי לוודא שביהמ"ש מבצעים כראוי את הפונקציה שלהם צריך להראות נזק שנגרם, ומי שפגע הוא המעוול שנתבע. זכות העמידה יצרה קשיים משמעותיים במשפט הסביבתי. אם מדברים על תביעות מטרד ששכן גורם לנזק ברכוש שלי יש הבדל לעומת חברה למוצרי גבס שתבעה על קרקע שמכרו לה והיא מזוהמת.

בעיות בזכות העמידה בתביעות אזרחיות:

#1- **נזק מזערי לאדם יחיד, אך הפגיעה היא לכמות גדולה של אנשים**. לדוגמה שני אירועי זיהום – הווצרות "ענן שחור" שאירעו במפרץ חיפה. בעקבותיהם התפרצו רגשות פחד וחרדה, ופגיעה באוטונומיה.

#2- **קשר סיבתי.** בהרבה מקרים יש זיהום באופן שוטף, אבל קשה להוכיח את הקש"ס בין החשיפה לבין הזיהום. היה קשה בשנים הראשונות לבסס זכות עמידה, ולהגיד נגרם כי נזק, ולהוכיח מיהו המעוול.

#3- **ההבדל בין נזק ליחיד לבין נזק לטבע.** מעט מאוד אנשים יכולים לתבוע שנגרם להם נזק אם הנזק הוא נזק למקום סביבתי, שהם לא גרים בקרבתו. לדוגמה פיצוץ הצינור של קצאא בנגב, בעברונה.

פתרונות להתגברות על האתגר:

פתרון לבעיה #1- **כלי התובענות הייצוגיות.** ס' 36 לחוק תובענות ייצוגיות מתקן את מטרדים סיבתיים ויוצר זכות עמידה במקרים שנגרמו נזקים ספציפים וקטנים. מאפשר לקבוצות גדולות של אנשים להגיש תובענה ייצוגית שגרם לכל אחד מהקבוצה נזק קטן מאוד.

פתרון לבעיה #2- **רגולציה**

פתרון לבעיה #3- כיצד ניתן להתמודד עם פגיעות שהן נטו סביבתיות? **נראה בעזרת 2 פסקי דין. אחד מארה"ב והשני מהארץ**

-Sierra Club v. Morton U.S 727 (מורטון הוא שר הפנים בפס"ד, בארה"ב תובעים אותו במקרים פדראליים). מדבר על עמק בערי הסיירה, הוא נמצא באחריות שירות היערות הפדרלי שרוצה להקים שם אתר נופש סקי. ההצעה הזוכה הייתה של חברת דיסני. הציעו להקים שורה של מלונות, חניונים, אתרי סקי ועוד.. שיכולים להכיל עד 14,000 איש ביום. ארגוני סביבה לא אהבו זאת, וסיירה קלאב, שהוא ארגון סביבה מוכר מאוד בארה"ב, תובע ומגיש צו מניעה. השאלה המשפטית בפס"ד היא האם לסיירה קלאב יש זכות עמידה? הרי השטחים שייכים לארה"ב. החוק אומר כי מי שנפגע מפעולה ממשלתית יכול להגיש צו/תביעה. הם לא מתגוררים באיזור, וע"כ לכאורה אין להם זכות עמידה. השופט דאגלס (במיעוט)- יש להכיר בזכות העמידה של עצמים טבעיים, וסיירה קלאב הם "נאמנים" שמדברים מכוחם. יש לו מספר טיעונים לכך:

1. -**AGENCY CAPTURE** אין להם קול, יש לאפשר למישהו לדבר במקומם ולהשמיע את קולם, כי במצב הקיים, הטבע תמיד "מפסיד". מי שאמור להגן עליהם הוא הממשל הפדראלי, אך שוב ושוב אנחנו רואים שהממשלה מתיישרת עם האינטרסים של התעשייה.
2. **פיקציות משפטיות** (מתבסס על מאמר של חוקר בשם סטון)- לייצר אישיות משפטית גם למשאבי טבע, שנאמנים יוכלו לייצג אותם. לכן הוא מציע להכיר בזכות עמידה למשאבי טבע. ייתכן שאם היו אומרים לשופט לפני 100 שנים כי תהיה זכות עמידה לבע"ח הוא היה מגחך ומופתע, אך הדבר אינו כך היום. לכל דור ותרבות ישנן הפיקציות המשפטיות שלהם.

ביהמ"ש דוחה את הערעור ואומר שאין להם זכות עמידה (לא מוכנים לקבל את הטענה כי לעצים ועצמים טבעיים יש זכות עמידה), סיירה קלאב הגישו את העתירה רק כי הם נאמנים של מינרל קינג. **אך!!** מכיוון שהם הצהירו כי הם נוהגים ללכת לטיולים באיזור ולהנות מהמקום, וכעת, לא יוכלו לעשות זאת. בימה"ש מציע להם לתקן את העתירה ולתבוע שנפגעת להם הזכות להגיע למקום ולנפוש בו. הם אכן עושים זאת, ובעקבות השינוי- תביעתם מתקבלת! שורה תחתונה- לעצים אין מעמד, לאנשים כן. בפס"ד זה ביהמ"ש מרחיב מאוד את זכות העמידה לכמעט כל אדם. פס"ד זה מייסד את הזכויות הסביבתיות.

בג"ץ 466/05 הצבי הישראלי נ' המועצה הארצית- הייתה תוכנית מתאר בהרי ירושלים שתשנה את הנוף, ובין היתר אחד מהנפגעים יהיה הצבי הישראלי. הם עתרו גם בשמו (ממש כתוב ברשימת העותרים "הצבי הישראלי"). ביהמ"ש אומר שצבאים הם חיה מוגנת ולכן יש להם מעמד משפטי מיוחד, מעבר לזה יש את חוק ההגנה על צער בעלי חיים שאכן מגיע כדי למנוע סבל שלהם. הצבי עצמו לא יכול להיות עותר כי אין לו ישות משפטית נפרדת. **אך** עותרים סביבתיים נפרדים שיכולים להראות שחשובה להם רווחתו של הצבי, יכולים להגיש בשמם תביעה בשם הצבי ("זכות עמידה שילוחית"), ולא בשם האינטרס הפרטי שלהם. ביהמ"ש הישראלי מרחיב את הזכויות הסביבתיות מעבר למה שעושה ביהמ"ש האמריקאי.

\*\*שיעור שעבר דיברנו על הממשק של המשפט הסביבתי מול המשפט המנהלתי. שאלה אחת שדנו בה היא "האם בישראל יש זכות למחיה בסביבה ראויה?"- התשובה לפי ברק היא- לא. דבר שני שדיברנו עליו הוא על זכות העמידה, ועל הבעיתיות בתביעות במשפט סביבתי בעקבות זכות העמידה (ההבדלים בארה"ב ובישראל- בין פס"ד סיירה קלאב לבין בג"צ הצבי הישראלי).

המשך משיעור קודם

בפס"ד עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה- התפיסה של ביהמש כשהוא מרחיב את זכות העמידה בישראל, היא תפיסה בכך שביהמש מכיר בכך שיש להם אחריות למנהל תקין. אם הם יצמצמו את אפשרויות הגשת התביעה, הם מצמצמים את אפשרויות הביקורת על הרשויות במדינה, וזו פגיעה בדמוקרטיה. תוכן העמידה ? ולכן אין קושי לתבוע בעתירה סביבתית.

עת"מ 1190/04 "אדם טבע ודין" נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז- הייתה כוונה לפתח את שמורת האירוסים בנתניה. שורה של אנשים תבעו, ביניהם הרצל כרם, את הועדה המחוזית ואת הגורמים שרצו לפתח את השמורה. מדובר בסיפור משפטי שנמרח לאורך שנים. המייצגים של הרצל כרם היו אדם טבע ודין. העתירות הסתיימו בהסכם פשרה שאט"ד לא אהבו אותו. הם עתרו בטענה שההסכם מנוגד לתמ"א 13(התמ"א קובע שאסור לבנות במרחק מהחוף שאסור לבנות עליו, ובמסגרת מסוימת אפשר לבנות מלונות וכד'). בהסכם הפשרה אישרו להם לבנות בסמוך לחוף (שנמצא ליד שמורת האירוסים) בתי מגורים למרות שזה לא עומד בתמ"א 13. אט"ד משתמשים בכך ע"מ לתבוע אותם ולהשיג בעקיפין את התוצאה שהם רוצים להגיע אליה. השאלה בפס"ד היא בעצם האם לאט"ד ישנה זכות עמידה? הם הרי לא היו חלק מההסכם שנחתם. ביהמש אומרים כי אם היה מדובר בהסכם חוזי בלבד- הם לא היו יכולים לעתור. אך מכיוון שהועדה המקומית והמחוזית אישרו את ההסכם, יש לו פן ציבורי. משעה שיש לו פן ציבורי- ברור שלאט"ד ישנה זכות עתירה. *"כיום, לנוח חשיבתו של העיקרון בדבר שלטון החוק, מוכרת זכות עמידתו של עותר אף אם פעולת הרשות לא פגעה בו במישרין".* **חשוב לציין** כי בסופו של דבר, לא התקבלה העתירה ע"י ביהמש, אך מסיבות אחרות.

# דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל

בשיעור הראשון דיברנו על הקשיים של המשפט המקובל להתמודד עם אתגרים בעלי היבטים סביבתיים. היום נדון בפתרונות שהמחוקק הישראלי פיתח ע"מ להתמודד עם הבעיות של המשפט המקובל בעניינים אלו.

## החוק למניעת מפגעים, התשכ"א 1961

* **רעש וריח הם מטרד.** בסעיפים 2ו3 בחוק נקבע כי רעש וריח בלתי סבירים נחשבים כמטרד. בפס"ד אתא נ' שוורץ נאלץ ביהמש לבצע בדיקות רבות ע"י מומחים ע"מ לקבוע מה היה רף הרעש הבלתי סביר.
* **תקנות ע"פ השר.** בסעיף 5 לחוק נכתב כי השר להגנת הסביבה יתקין תקנות ויקבע מהם רעש או ריח בלתי סביר.
* **דין מטרד יחיד.** בסעיף 13- *"דין הפרה של הוראת חוק זה כדין מטרד היחיד"-* נקבע כי אם תובעים דרך פקודת הנזיקין, ניתן לעשות שימוש בחוק, אין צורך להוכיח מטרד דרך פקנ"ז (חו"ד מומחה, הוכחות..) אם מוכיחים דרך חוק זה.
* **עצמאות רשויות מקומיות.** בסעיף 6 לחוק- אפילו שישנו חוק מדיני שקובע כללים לעניין ריחות ורעשים חזקים, רשויות מקומיות יכולים להתקין חוקי עזר שסוטים מהקבוע בחוק. יש לרשויות מקומיות עצמאות לקביעת הסדרים אחרים, גם אם הם מקלים יותר (קל וחומר אם הם מחמירים יותר)!
* **חוק רישוי עסקים.** בסעיף 9- הרבה מאוד מהחקיקה הסביבתית מתנהל דרך "חוק רישוי עסקים" (ע"מ שעסק יוכל לעבוד, הוא מחויב שיהיה לו רישיון ומערכות מסוימות, לדוג': דרישות תברואה ובריאות). בסעיף זה נאמר כי הוראות חוק זה הן חלק מהדרישות לרישיון עסק- עסק לא יקבל רישיון אם לא יוכיח כי הוא לא יוכיח שהוא עומד בתקני הריח ורעש שמנויות בחוק.
* **ענישה פלילית.** לפי סעיף 11 אנו למדים כי החוק מטיל קנסות פליליים ומאסר על עבירות החוק.
* **טובת הנאה שצמחה לעסק מעבירה על החוק.** בסעיף 11(ב1) מצוין כי אדם שעבר על הוראות החוק ובעקבות זאת נוצר לו רווח, ביהמ"ש יכול להטיל עליו קנס בגובה הרווח (=טובת ההנאה). מדוע? רוצים למנוע את המצב שפעמים רבות השתלם למפעלים ופירמות לעבור על החוק, ו"יקחו את הסיכון" שרק בחלק מהמקרים יתבעו אותם, ואז יאלצו לשלם. במקרה זה, הם עדיין ירוויחו מכך (הרשויות לא עסוקות 24/7 בתפיסת ותביעת מטרדים סביבתיים). מדובר בסוג של יישום "עשיית עושר ולא במשפט" בדינים סביבתיים.
* **הגשת קובלנה.** לפי ס' 11ה. (ב) החוק בעצם מטיל קנסות פליליים ומאפשר לעיתים גם מאסר. אנחנו יודעים שהשפט הפלילי זה משהו שרק המדינה מנהלת, אך החוק מאפשר להגיש קובלנה (כתב אישום נגד אחרים) במקרים שאחרים עברו על החוק הזה. מדוע? לא תמיד למדינה יש את המשאבים והיכולת לבצע זאת. ע"מ שיוכלו לעשות זאת- צריכים לעדכן את הרשויות על המעבר על החוק. אם המדינה לא הגישה כתב אישום תוך 60 יום, מותר להם להגיש את הקובלנה.

אין אחריות קפידה בחוק זה, לא נדרש יסוד נפשי מסוים!

רע"פ 7861/03 מד"י נ' המועצה האזורית גליל תחתון-

רקע: הסעיף הנדון בפס"ד הוא ס' 14 לחוק למניעת מפגעים: לא ניתן לטעון כבעל עסק/כבעלים בנכנס הנתון לשליטתו או פיקוחו לטעון כי הוא לא ידע על המפגע (רוצים למנוע מצב שבו זורקים אחריות רק על "קופים" ולא על היושב בראש הפירמידה). הבעלים יהיה חייב ע"פ החוק כאילו שהוא עשה את הפעולה המזיקה, אם רוצה להוכיח כי עשה את כל האמצעים ע"מ למנוע את המפגע- מוטל עליו נטל ההוכחה.

תוכן: מדובר באתרי פסולת פיראטיים הפזורים במועצה האזורית אשר פעלו ללא מפריע. המדינה מחליטה לתבוע את המועצה האזורית, מכיוון שהם נמצאים שם, נותנים את רישיונות העסק, יש להם פקחים באיזור ועוד.. היה על אחריותם לדאוג למנוע ולהפסיק את הפעילות ולא עשו זאת, ע"כ גם הם אשמים!

טענת הנתבעים- המועצה: המועצה טענה כי היא מועצה ענייה. אין ביכולתה להשתמש בתקציב הזעום שלה ע"מ למנוע את המפגעים הללו. יש לה תקציב מוגבל, והיא צריכה לעשות בחירה מושכלת בשימוש בו. בפס"ד נראה כי העליון לא מקבל טענה זו.

המחוזי: סירבו להחיל את הסעיף על הרשות המקומית. טענו כי מדובר בענישה פלילית חמורה, אשר אין להטילה על רשות מקומית

העליון: לא מסכים עם המחוזי. טוענים כי ניתן לחייב בפלילים את המועצה אם אותם תנאים המנויים בחוק מתקיימים:

1. אתרי הפסולת היו נתונים לשליטתה או לפיקוחה של המועצה
2. הם לא השתמשו באמצעים הסבירים כדי למנוע את המפגע

ביהמש מנתחים את הסיטואציה –

**ראשית -** **הסמכויות של הרשות המקומית בנושאי תברואה נועדו להבטיח את בריאות, הסדר וביטחון הציבור.** סמכות זו מאפשרת לה להיכנס למקומות פרטיים וציבוריים לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מפגעים ותקלות. במקרה הזה החובה הזו הופרה, המועצה המקומית לא פעלה מספיק כדי להפסיק את המפגעים האלה (לא מכח החוק, אלא בגדול מדבר על הסמכויות של המועצה). ביהמ"ש רוצה לבסס אישום או חובה של הרשות ולכן לא תובעים ישירות בחוק ומחפשים עוד "ווים" להיתלות עליהם. הם טוענים כי הרשות המקומית לא פעלה מספיק ע"מ למנוע את המוטל עליה - יש להם סמכות וחובה לשמור על תברואה ובטיחות הציבור, אך לא עשו זאת! המשפט המנהלי בישראל קובע כי "סמכות" משמעה חובה.

**שנית- תכלית החוק.** מפרשים את החוק. מטרת החוק היא למנוע היווצרותם של ריח חזק או בלתי סביר ושל זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר. תכלית החוק היא לעצור מטרדים ולכן הוא מטיל אחריות על כל מי שיש לו סמכות לפעול ע"מ למנוע מטרד. לעומת טענות הנתבעים, ביהמ"ש לא רואה כל טעם או היגיון להפריד בין פרטי או ציבורי, טוענים כי מי שיש לו את הסמכות צריך לעשות את זה. העליון בוחנים את הפס"ד של המחוזי ורואים שם כי הם קבעו שהרשות עשתה מעט מאוד ע"מ למנוע את המפגע, לכן היא לא עמדה בתנאים של החוק. לכן – העליון מחייב את המועצה בפלילי. \*\*יש כאן גם איזשהו שיח שמעדיף להטיל את האחריות על מונע הנזק הזול ביותר.

**הסיבה המרכזית לפס"ד של העליון- שחיתות.** הרבה פעמים רשויות מציגות את הטיעון הכלכלי כהגנה לחוסר הפעילות שלהם. במקרה זה, מדובר על רשות ספציפית שיש לה תקציב סופי ומי שמחליט איך לחלק אותו הם נבחרי הציבור. כאשר ביהמ"ש אומר למועצה איך להשתמש בכסף שלה- מדובר באקטיביזם שיפוטי. ייתכן כי הציבור יותר מעוניין שישקיעו את הכסף במקום אחד במקום באחר (למשל: חינוך במקום איכות הסביבה) וע"כ נבחרו הנציגים הללו לרשות. מדובר בפס"ד קיצוני, כי בסופו של יום מדובר באישום פלילי חמור על מחדל ולא מעשה. ביהמ"ש רומז כי ישנה שחיתות- ישנם גורמים שמעורבים בשלטון המקומי ב"מרוויחים" מכך.

## חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) תשנ"ב – 1992

דיברנו שיעור שעבר על הקושי של דיני הנזיקין הקלאסיים להוכיח נזקים סביבתיים.

* **קבלת סעד – צו הוראה.** החוק הנ"ל מציין כי גם זיהום סביבתי הוא מפגע שניתן לבקש כנגדו סעד. אין אופציה לפיצויים כספיים, אך מי שנפגע או עלול להיפגע בעתיד ממפגע זה יכול לבקש מביהמ"שצו שיורה על אחד או יותר מאלה:
1. להימנע מהמעשה או להפסיק לעשותו
2. לתקן את המעוות או להחזיר את המצב לקדמותו (ההערכה היא שהחזרת המצב לקדמותו עלול להגיע לסכומים אסטרונומיים).
3. למנוע הישנותו של המפגע הסביבתי
* **גופים בעלי זכות תביעה.** בנוסף לאדם שנפגע או עלול להיפגע, בס' 6 לתוספת לחוק ישנה רשימה סגורה של 9 גופים שיכולים לתבוע בגין המפגעים (פגיעה ביער, בערך טבע מוגן..).
* **עמידה בתנאים להגשת הקובלנה.** בסעיף חמש מצויין כי אדם יכול להגיש תובענה בתנאים מסוימים. עליו להודיע לרשות הרלוונטית ולשר, ולהמתין 60 יום בטרם יוכל להגיש בעצמו את התביעה. זה נותן הזדמנות גם למדינה לתבוע, ולגורם הפוגע להפסיק את הפעילות ולהימנע מההליך המשפטי. (סעיף זה דומה לסעיף בחוק למניעת מפגעים הפלילי) \*\*אפשר לבקש צו גם בשם קבוצה של אנשים.

ע"א (חי) 1933/05 העמותה למען איכות הסביבה בנהריה ואח' נ' איתנית מוצרי בניה בע"מ-

רקע: מפעל שייצר אבסטסט, שנסגר אבל גרם למפגעים גדולים לסביבה של המפעל, ולגליל המערבי. קבוצה של אזרחים מבקשים צו להשיב את המצב לקדמותו. התובענה היא לא רק נגד איתנית, אלא גם נגד רשויות המדינה.

טענת התובעים: עלתה השאלה- האם ניתן לתבוע את רשויות המדינה מכוח החוק הזה? **התובעים** טוענים כי הם מתבססים על פס"ד גליל תחתון. אם בגליל תחתון שהיה מדובר על חוק פלילי, על אחת כמה וכמה שכאן, שמדובר בתביעה אזרחית- מותר לתבוע רשות ציבורית.

ביהמ"ש: מחדל של המדינה הוא לא מחדל שהחוק מאפשר להתייחס אליו כמשהו שנותן לביהמ"ש את האפשרות לתת למדינה צו.

על מה מתבסס ביהמ"ש (2 אמירות מבניות ו2 מהותיות)?

* **סעיפי החוק.** סוקרים את סעיפי החוק, וטוענים כי החוק מבצע הבחנה בין רשות לגורם פרטי. רק אם הרשות לא פעלה, ניתן להגיש תביעה. זה בא לידי ביטוי בכמה סעיפים. אחד מהם, הוא שאמרו שצריך להבחין בין הרשות לגורם הפרטי ולהודיע לשניהם לפני התביעה. אם המחוקק התכוון שיהיה ניתן להכניס תובענה נגד הרשות, הוא מבקש מהרשות לפעול נגד עצמה וזה לא הגיוני. יש הבחנה של רשות וגוף פרטי, והחוק תופס את הרשויות כגורמים אוכפים ולא מפגעים (שרון חושב שזה לא טענה חזקה).
* **היסטוריה החקיקתית.** מטרת החוק המוצע היא להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה ע"י הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הקיים. לא יכול להיות שאזרחים ישתמשו בחוק ע"מ לתבוע את הרשות עצמה ולפגוע בה, אם המטרה היא להשתמש באזרחים כדי לעזור לרשות.
* **חוק מנהלי ולא נזיקי.** רשויות כפופות למשפט המנהלי ולא למשפט הנזיקי. יש פער בין האחריות בדיני הנזיקין לאחריות במשפט המנהלי. בזה שהתובעים מבקשים להפעיל על הרשות את החוק הזה, הם משתמשים במבחן וסטנדרט נזיקי (מבחן הסבירות) במקום להשתמש ברף של עתירה מנהלית (שבה אמורים להשתמש במבחן חוסר הסבירות הקיצוני).
* **נטייה של המחוקק לצמצם את חבות רשויות השלטון.**

\*\* אנחנו עדיין בעולם הנזיקי בנוגע לחוקים הסביבתיים.

## חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו 2006

חוק תובענות ייצוגיות מאפשר לקבוצה גדולה של תובעים להגיש תביעה, במקרה שהנזק שנגרם לכל אחד מהם הוא תוצאה של מערכת של אותן הנסיבות. לרוב ישנם תובעים אחדים (1-2) שהם ה"תובעים הייצוגיים" – הם אלה שתובעים את המעוול.

הליך התובענה הייצוגית: החלק הראשון הוא שתובענה ייצוגית אינה מוגשת באופן אוטומטי, אלא יש צורך בהימ"ש ייאשר אותה כמתאימה להליך התובענה הייצוגית. כשביהמ"ש מאשר אותה, זה אוטומטית שולח את הצדדים להתפשרות, כי זה אומר שכנראה יש להם עילה אמיתית לתביעה, ויש להם סיכוי גבוה לנצח.

**ס' 4 לחוק-** מציין מי רשאי להגיש תובענה ייצוגית

**ס' 6 , התוספת השנייה לחוק**- מציין כי ניתן להגיש תביעה בקשר למפגע סביבתי נגד גורם המפגע.

\*\*תיקון זה גרם לכך שלכאורה יוגשו יותר תובענות ייצוגיות, אך מנגד – המדינה העלתה מאוד את האגרה, ע"מ למנוע מצב של הצפת ביהמש בתובענות ייצוגיות.

ת"צ 38647-12-09 עומרי חצור נ' עיריית אור יהודה

עובדות: נפרץ צינור ביוב המוביל את השפכים של העיר אור יהודה ויישובי הסביבה. במשך שבועות התעלמו הרשויות מהאירוע ומהנזק שנגרם לסביבה, כאשר אף אחת מהן אינה לוקחת יוזמה לתיקון וכל אחת מטילה אחריות על רעותה. כתוצאה מכך, זרמו מי הביוב ללא הפרעה לנחל איילון, נחל הירקון ומשם לחופי הים של ת"א והרצלייה, והביאו לזיהום מי הים, עד כדי סגירתם של החופים למעלה מחודשיים. קבוצת גולשים, שייטים ודייגים הגישו תובענה ייצוגית לפיצויים כספיים מכוח חוק התובענות הייצוגיות (2006).

**הש' אגמון גונן-** מאשרת את הסדר הפשרה וקובעת כי אכיפה פלילית לבדה לא מסוגלת להביא לתוצאות יעילות סביבתית (זה לא ההליך הכי יעיל ואפקטיבי, יותר יעיל ואפקטיבי כשהציבור מסייע באכיפה). כלי התובענות הייצוגיות הוא חשוב להפנמת עלויות חיצוניות ע"י המזהמים. הקושי להוכיח קשר סיבתי מחייב משאבים שאין ליחידים (כשמרכזים את המשאבים של כל הבודדים, יהיה להם קל יותר), כך גם עלויות ניהול התדיינות והעובדה שהנזק הוא לטבע ולא לאדם. ישנה מערכת פרט-תאגיד-מדינה לא שוויונית. היא מצטטת את עצמה מפס"ד טוויטו בניסיון לעגן את עמדתה, בניסיון להרחיב ולקבוע את הלכתה הקודמת כתקדים משמעותי יותר.

החשיבות בפס"ד: הוא הדיון של השופטת אגמון גונן. היא פורטת לפרוטות את הכשלים של תביעות רגילות של המשפט הקלאסי להתמודדות עם תביעות סביבתיות דרך נזיקין. ולכן הכלי של תובענות ייצוגיות למטרדים סביבתיים (שהוא חדש בישראל ובעולם) הוא חשוב, משמעותי ויעיל מאוד לשמירה על הסביבה.

מיכאל עצמון נ' חיפה כימיקלים (ידוע בשם: **תביעת הצוללנים**)

עובדות: הסיפור התפוצץ בכתבה שפורסמה ב"7 ימים". מדובר על שפך נחל הקישון באיזור מפרץ חיפה. במשך עשרות שנים המפעלים שמוקמו על נחל הקישון הטילו אליו שפכים (כימים, אורגניים..), ובמקביל, היו אנשים רבים שדגו וצללו בקישון. הקבוצה הגדולה ביותר הייתה חייליי קומנדו מיחידות הצוללנים בצבא. במהלך שנות ה90 התגלה שאנשים רבים מקבוצות אלה חלו במחלת הסרטן יותר מאוכלוסיות אחרות. הם הגישו תביעה כנגד המפעלים. תביעה קלאסית שמראה את הבעייתיות והקושי שבהוכחת קשר סיבתי.

**ביהמ"ש:** סוקרים את כל האפשרויות לביסוס קש"ס, ומגיעים למסקנות כי:

* הממצאים המדעיים לא תומכים בטענתם.
* המחלות של התובעים שונות. מדובר מסוגי סרטן שונים שנגרמים מחומרים שונים. אם כל אחד נפגע מחומר אחר שנפלט ממפעל אחר בתקופה אחרת, צריך להראות קש"ס של כל אחד בצורה שונה ולא קולקטיבית.
* המחלות יכלו להווצר מגורמים אחרים. לדוג': ישנה הוכחה כי 30% מהגברים בעולם יחלו בסרטן בשלב כלשהו בחיים.
* התובעים מבקשים להשתמש בדוקטרינות העברת הנטל, אך ביהמש טען כי עדיין נדרש קש"ס.

המסקנה מפס"ד זה היא שיש צורך בגוף רגולטורי חיצוני שיפקח על החוקים הסביבתיים. המצב שהתביעה מגיעה בסופו של יום לביהמ"ש הוא מצב לא אידאלי, יש קושי רב בהצגת קשר סיבתי, ולא נעשה צדק אמיתי בעניין.

# עקרונות יסוד במשפט סביבתי

לא רק לחקיקה סביבתית, אלא גם לרגולציות סביבתיות.

## עקרון המזהם – משלם

המטרה: להביא להפנמה של עלויות חיצוניות. הוא מגלם תפיסה מוסרית. יוצר העלויות החיצוניות נדרש לשלם עליהן. באמצעותו המדינה כופה על אנשים באמצעים רגולטוריים להפנים את העלויות החיצוניות של הפעולות שלהם.

השתלשלות: הראשון שזיהה עקרון זה היה כלכלן בשם **ארתור ססיל פיגו**. התעניין מאוד בכלכלה מצרפית, פרסם ספר שנקרא THE ECONOMICS OF WELFARE . היה מאוד פרוגרסיבי לזמנו – טען כי כולם צריכים לרצות שנשים יצאו מהבית ויפתחו קריירה, זה יתרום לכלכלה ולמשק בצורה יוצאת דופן.

***"לכל פעילות יש עלויות פנימיות ועלויות חיצוניות"***– מכל פעולה שאדם עושה יכולה להיות תועלת או חסרון לחברה. דוגמאות: **ריצה-** אם אני רצה שלוש פעמים בשבוע יש לי רווח פנימי-אישי (אהיה בריאה יותר), ויש גם רווח חברתי (אצרוך פחות שירותי רפואה). **עץ-** אם אני שותלת עץ בגינה, אני נהנית ממנו רווח פרטי, אבל אני גם תורמת לאנושות כי הוא עושה פוטוסינטזה (עוזר לחברה להתמודד עם בעיית שינוי האקלים). **רכב פרטי-** כל פעם שאני בוחרת לנסוע ברכב הפרטי שלי יש לי רווח פרטי – נוחות, אך נוצר חסרון ציבורי גדול, מהתוספת הקטנה של כל אחד – פקק גדול. כששחקנים בשוק מתחשבים בעלויות החיצוניות של הפעילות שלהם – הרווחה המצרפית עולה!

הקצאה לא יעילה של משאבים

אגרת גודש= סוג של מס כדי לגרום לאנשים שמעלים את זמן הפקק לשאת בעלויות החיצוניות של הפעילות שלהם. אגרה על נהיגה בזמן פקק. במדינות שיש בהן אגרות שכאלה, האדם שנכנס לרכבו חושב על ההשלכות של הנסיעה שלו ברכב, ותוהה על אופציות חלופיות (אולי ייסע עם חבר? אולי יבחר בתחבורה ציבורית? ועוד..).

כאשר אדם מגיע לבנות מפעל, הוא מסתכל על היתרונות והחסרונות של הקמת המפעל בשבילו – עלויות כלכליות של הקמה, חומרי בנייה שהוא בוחר אותם, מספר פועלים ועוד.. מה שהוא לא בוחן זה את העלויות החיצוניות של פעילות המפעל שלו (למשל: אם זה מפעל מזהם, כמה אנשים יחלו מסרטן וימותו בעקבות כך?).

למה אנשים לא מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם?

התיאורמה של קואז

**רונלד קואז-** THE PROBLEM OF THE SOCIAL COST . במסגרת המאמר שלו הוא ביקר את הנטייה של המשפטנים לחפש מיהו ה"אשם". לטענתו, כשעושים זאת, מפספסים את הטענה החשובה באמת.

*"בהיעדר עלויות עסקה, אין משמעות לכללי הקצאה משום שבני אדם יגיעו לבד לתוצאה היעילה מבחינת הרווחה המצרפית"*.

דוגמא מסבירה: ישנו מפעל יצרני (מניב רווחים לבעליו) שהרווחה והתרומה שלו היא 15 דולר, ולצידו ישנו בית, אנשים גרים בבית הזה והוא שווה להם כסף (לא צריכים ללכת לבית מלון או להשכיר בית)- הרווח שלהם ממנו הוא 20 דולר. אם רוצים לסכום את התועלת של שני המקומות הללו – מדובר בתועלת מצרפית של 35 דולר. מדובר **בדוגמא דימיונית** כיוון שבעולם האמיתי יש אין סוף רווחים, ובנוסף, אין בהם עלויות חיצוניות.

על מנת להבין טוב יותר את התיאורמה של קואז, **נוסיף עלויות חיצוניות** לבית ולמפעל – נטען שהמפעל מזהם מאוד, והנזק שנגרם לבעלי הבית מהזיהום הוא של 10 דולר. ישנן מספר אופציות:

* 1. **המדינה נותנת למפעל יש זכות לזהם** (החזק ביחסים זה המפעל)**-** כאמור, בעל המפעל יכול להמשיך לזהם, והאינטרס הוא של בעלי הבית להגיע למו"מ איתו - בעלי הבית יפנו לבעלי המפעל ויבקשו מבעל המפעל להפסיק לזהם תמורת תשלום, משתלם להם לשלם עד 9.99 דולר. אך לבעל המפעל לא משתלם, כי הוא מרוויח עד 15 דולר מהזיהום, ולכן המפעל ימשיך לזהם ולא יכסה את העלויות החיצוניות שלו.
	2. **המדינה נותנת לבעלי הבית יש זכות לרווחה** (החזק ביחסים זה הבית)**-** כעת, מי שירצה להגיע למו"מ ולהתפשר הוא בעל המפעל, ולא בעלי הבית. ולכן, אם בעלי הבית ידרשו שהמפעל ייסגר כי הוא מזהם (ויש חוקים שתומכים בהם), בעל המפעל ייאלץ לסגור את בית העסק שלו או לחלופין, לשלם סכום כסף לבעלי הבית על מנת להשאירו פתוח. סכום הכסף לא צריך להיות גבוה, מכיוון שהבית אינו מפעל ייצרני (רווח מול הפסד), ייתכן כי יספיק שישלם להם אפילו דולר אחד, והם יסכימו לפשרה. כך הוא ימשיך להרוויח, פשוט מעט פחות.

מבחינה חברתית זה לא משנה מי צריך לשלם ולכסות את הנזקים, העיקר שמישהו יכסה אותם. כלומר, לדעתו אין צורך ברגולטור כי מבחינה חברתית זה לא משנה – מה שחשוב הוא שהתוצאה תהיה יעילה לכולם, אפשר לנהל משא ומתן בצורה שאין בה עלויות עסקה (זמן שכנוע, זמן משא ומתן, כסף - צריך לשלם לעו"ד, לביצוע החוזה ועוד..).



הבעיה היא שהמודל של קואז הוא תיאורטי בלבד! מדוע?

* אין באמת עולם ללא עלויות עסקה (כפי שמפורט למעלה).
* עלות הנזק לא ברורה בסוגיות סביבתיות. למשל: זיהום מתחנת דלק. לרוב תחנות הדלק יש מיכליות דלק מתחת לפני האדמה. לאחר מספר שנים המיכליות נסדקות, השמן מחלחל לאדמה ופוגע בה. אבל באיזו צורה? כימות הנזק הוא מאוד בעייתי, לא רק כי הוא מתפזר על פני אוכלוסייה גדולה מאוד, אלא גם כי הנזק לא פוגע באנשים פרטיים או בנכסים פרטיים. בנוסף, קשה מאוד לתמחר את הנזקים האלה – אין "שוק" לאותם שירותים סביבתיים.

בעיית התמחור

מי שמתמחר את המוצרים ושירותים הוא השוק. המחיר דינאמי ומשתנה לפי תקופה או מדינה (לדוג': אני יודעת כמה אמורה לעלות דירה וכמה אמורה לעלות חבילה סלולרית, כי יש שוק שמתמחר אותם). הבעיה היא שלערכים סביבתיים אין שוק שמתמחר אותם, אין להם עלות, ומסיבה זו גם לא ניתן לדעת מה ה"נזק הכלכלי" שנגרם מהפגיעה בהם.

**אדם סמית'-** אבי הכלכלה, "עושר העמים". תבע מושג שנקרא "היד הנעלמה"- אין אדם אחד שמנהל את השוק, הוא מתנהל בצורה עצמאית, כל אדם פועל כדי לקדם את האינטרס הפרטי שלו. ההתנהלות של העברת סחורות בין אנשים ללא התערבות של אף אדם תורמת ליעילות המצרפית, זה תורם לעושר של כל החברה. סמית טען שישנם מוצרים שבהם היד הנעלמה לא עובדת בהם, והם מוצרים ציבוריים. מהם אותם מוצרים ציבוריים? מוצר ציבורי הוא מוצר שאין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים להשתמש בו או להנות ממנו ללא תשלום, ובנוסף, שימוש במוצר על ידי אדם אחד אינו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים. כלומר, הוא טוען כי מוצר ציבורי הוא מוצר שמקיים שני תנאים:

* **מוצר לא יריבי-** מוצר יריבי הוא מוצר שכשאדם אחד משתמש בו, אף אחד לא יכול להשתמש בו (למשל: אם אכלתי לחם, אף אחד אחר לא יכול לאכול אותו).
* **מוצר לא בלעדי-** מוצר בלעדי הוא מוצר שאם הוא שייך לאדם אחד, הוא לא שייך לאחר (למשל: אם קניתי לחם, הוא שלי).

דוגמא שנותן סמית' למוצר ציבורי: מגדלור. המגדלור מפיץ אור לכולם, אין אפשרות לגבות מאדם כסף מהשימוש בו, קשה למנוע מאדם לא להשתמש בו והשימוש של אדם אחד ממנו לא גורע מאדם אחר.

דוגמאות נוספות: חגיגת זיקוקים בשמיים, להאזין לתדר רדיו, ביטחון, כיפת ברזל, פארק ציבורי.

מסקנה: תנאים סביבתיים נאותים הם מוצר ציבורי!

מה אפשר לעשות? יש צורך שהמדינה תיכנס כרגולטור – עיקרון המזהם משלם.

אם אני רוצה לבנות מפעל שיכין אוויר נקי, אני לא יכולה למנוע ממישהו שלא שילם לי לצרוך אותו, לכן אין לו מחיר. יהיה קשה להגיע למשא ומתן לסכום שאוויר שווה, כי אין שוק לזה. יש המון דברים שאין להם מחיר בשוק, אין להם ערך כלכלי, קשה לתמחר אותם (אין בעלות, מי אני שאנהל את המו"מ, ואין מחיר ברור שלהם בשוק?). בגלל הבעיה הזאת נכנסת המדינה נכנסת כרגולטור למערכת היחסים – עיקרון המזהם משלם. המדינה מנסה לייצר הפנמה של העלויות. העיקרון מזהם משלם המדינה כופה על אנשים להפנים את העלויות החיצוניות של היצור שלהם, ולכן הרווחה המצרפית תהיה יעילה. התפיסות של קואז ושל סמית לא מתקיימות, בגלל כל מה שאמרנו.

דוגמאות:

* מס פיגו (מס פיגוביאני) - פיגו הציע להטיל מס בגובה הנזק, המדינה תגבה את המס ותחזיר לחברה את העלויות (תבנה בתי חולים, תתמוך בחברה..). מה הבעיה ברעיון שלו? שלא ניתן לכמת את העלויות. אם נחייב את היצרן בתשלום גבוה יותר מהנזק, ייתכן והוא לא יקים כלל את המפעל/המוצר שהוא התכוון, וכך יגרם נזק עקיף לכלכלה ולחברה. וגם להיפך- אם יחייבו את היצרנים בסכום נמוך משמעותית מן הנזק שהם גורמים, זה יצור תמריצים שליליים ולא יתגלמו העלויות האמיתיות של ההחצנות השליליות שלהם. **למשל**: הממשלה מחליטה לשים מס על עגבניות עם המון ריסוס כימי, מכיוון שהן לא בריאות לציבור. עד לרגע זה, חקלאי היה מוכר את העגבניות שלו עם המון ריסוס כימי בסכום X, אך כעת, לאחר המס, העגבניות יעלו לאזרח X2 ולכן הם יקנו הרבה פחות. החקלאי יבין כי משתלם לו לעבור לצורת ריסוס אחרת (ביולוגית?) שאין עליה מס, גם אם היא מעט יקרה יותר במחיר גלם – כי במצב העכשווי, אף אחדם לא קונה ממנו. התוצאה - הציבור ירוויח עגבניות בריאות וטובות יותר. (דוגמאות למיסי בלו/פיגו קלאסיים: מס על דלק, מס על אלכוהול, מס על סיגריות).
* תמחור ישיר, נכונות לשלם (WTP) – לבצע סקרים בין אנשים ולשאול אותם איזה סכום היו מוכנים לשלם על מנת לוותר/לקבל דבר מסוים.
* תמחור עקיף, ממשלתי – ביצוע בדיקה כמה עולה נכס באיזור מסוים שיש בו מוצר ציבורי, וכך לגזור את השווי של המוצר הציבורי עצמו. למשל: לבדוק כמה עולה בית ליד פארק וכמה עולה בית זהה שנמצא במרחק גדול יותר מהפארק (משתדלים שהבית יהיו עם כמה שיותר מאפיינים דומים עם הבדלים מינוריים), ההפרש ביניהם הוא לכאורה הערכת השוק של המוצר הציבורי. (דוגמאות נוספות: לבדוק כמה שווה עץ/כמה שווה אוויר..).

שיעור קודם דיברנו על ההצדקה התיאורטית של "עקרון מזהם – משלם". דיברנו על עקרונות של צדק, כלכלה סביבתית ועוד.. בשיעור זה נראה את הביטוי המשפטי שלו.

העקרון המשפטי

הביטוי המשפטי לתפיסה הפיגוביאנית. נפוץ במערכות המשפטיות של רוב המדינות – גם במשפט הבינלאומי, בס' 16 לאמנת ריו (חתמו עליה 126 מדינות. היא מהאמנות הסביבתיות החשובות ביותר): *"מדינות צריכות לקדם את ההפנמה של עלויות סביבתיות ואת השימוש בכלים כלכליים כך שהמזהם יישא בעלויות הזיהום הנוצר על ידו, מתוך ראיית האינטרס הציבורי וללא פגיעה במסחר הבנילאומי".* יש לראות את הצורך הציבורי – גם חברות שמייצרות דברים למען החברה, לא להקריס את הכלכלה. ללא פגיעה במסחר הבינלאומי- היה חשש שאם לא ירשמו את ההגדרה הזו, מדינות יטילו מכס על ייבוא של מוצרים ממדינות שלדעת המדינות המייבאות, הן לא עומדות בתנאים סביבתיים מתאימים (לדוג': היום, האיחוד האירופי מייצר מערכת מאוד נוקשה של מס פחמן. הם יכולים לקבוע שכדי שלחברות ישראליות לא יהיה יתרון על בלגיה/אנגליה, הם יטילו על מוצרים מישראל מס נוסף, כי אין בה רגולציה על מס פחמן). רלוונטי יותר לקורס במסחר סביבתי בינלאומי.

העיקרון המשפטי בישראל

חוק הגנת הסביבה – "המזהם – משלם" התשס"ח, 2008. יש בו שורה של תיקוני חקיקה בחוקים אחרים, החמרת ענישה, שלילת הרווח. בפועל הוא לא יוצר מנגנון של מזהם-משלם, אלא יוצר מנגנון של החמרת ענישה ושלילת רווח. מדרג- ככל שהעסק יותר מזהם, הוא משלם יותר. בישראל המדרג הוא לפי 3 רמות לתשלום אגרה ע"פ הזיהום שהחברה מייצרת. דוגמאות בחוק: פקודת היערות, פקודת המכרות, פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן, חוק מניעת זיהום הים, חוק שמירת הניקיון, חוק החומרים המסוכנים, חוק שמירת הסביבה החופית, חוק הקרינה הבלתי מייננת, חוק לסילוק ומחזור צמיגים.

בג"צ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל: איתנית הייתה מפעל לייצור אסבסט. הוא היה חומר מאוד קל לייצור, עמיד, חזק. עשו בו שימוש נרחב בשנות ה50-60. הם מכרו אותו לגורמים רבים. מי שקנה מהם את האסבסט השתמש בו לצרכים רבים- ביניהם חיפוי קרקע, ייצור גגות ועוד.. כשאיתנית נשארה עם אסבסט 'אקסטרה' – היא טמנה אותם באדמה (עד היום יש מקומות שאסור להכנס אליהם כי זה מסוכן). במהלך שנות ה70-80 הסתבר שאסבסט הוא חומר מסרטן מאוד, הסיבים שנו נכנסים לריאות ואי אפשר להוציא אותם. החומר הזה היה בשימוש נרחב במדינה, גם בבסיסי צהל. לכן המדינה חוקקה חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק בשנת תשע"א-2011. בחוק זה הוסדרו מספר דברים בנוגע לאסבסט בישראל, ובין השאר, את פינוי מרבצי האסבסט. במקביל לחקיקת החוק, המדינה פעלה מול איתנית בניסיון להביא לפינוי מרבצי האסבסט, המקומות שבהם הטמינו ברחבי הגליל העליון את האסבסט. הניסיונות להגיע להסכמה נכשלים, ולכן המחוקק מוסיף את ס' 74 לחוק: נקבע כי יוקם פרויקט לפינוי פסולת אסבסט שמקורה במפעל איתנית. המדינה, הרשויות המקומיות ואיתנית יממנו את הפרויקט (כלומר, המדינה ואיתנית ישאו ב50% מהעלויות), אך איתנית לא תשלם יותר מ150 מיליון ₪. איתנית לא אוהבים את הסעיף, והם עותרים לביהמ"ש.

טענות איתנית:

* ס' 74 פוגע בזכות לשוויון וקניין:

**שוויון-** הופלתה לרעה ביחס ליצרנים אחרים.

**קניין-** עצם השתת החיוב וגם העובדה שהחיוב רטרואקטיבי וללא אשם – טוענים כי זה לא חוקתי.

ביהמ"ש:

* לא ברור כי לפי מדינת ישראל לתאגיד יש זכות לשוויון (יש להם זכות לכבוד אדם ואוטונומיה).

ישנם שלושה מבחנים שמבחינים בין איתנית למשתמשי הקצה:

1. **מבחן הידע:** לאיתנית היה יתרון מידע בולט. כבר בשנות ה70 הגיע לידם דו"ח שמסביר את הסכנות הגדולות משימוש מכך, ולא עשו דבר.
2. **מבחן השליטה:** כיצרן, איתנית היא בעלת השליטה והכוח לפעול. יש לה אחריות מורחבת מכוח דיני הנזיקין, שתומכת בהטלת הנטל ללא אשם על חברות שמייצרות מוצרים מסוכנים (לפי פיזור הנזק).
3. **מבחן הרווח:** איתנית היא זאת שהרוויחה מהפעילות. יש גם שיקול כלכלי וגם שיקול של צדק והוגנות.
* לגבי **הזכות לקניין**- ביהמש מבצע ניתוח לפי מבחני חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. בשאלת התכלית בית המשפט דן בעקרון ה"מזהם משלם". המדינה התעקשה שזו אחת מתכליות הסעיף. ביהמש טוענים כי לא בטוח שעקרון זה אכן חל כאן, אבל גם אם כן, מדובר בשיקול יעילות חשוב ומשמעותי. המטרה היא להפחית את כמות הפסולת המיועדת לזריקה.
* ביהמ"ש מדבר על כך שהוא רוצה לעודד טכנולוגיה ירוקה. כאשר אנחנו מדברים על הפנמת עלויות, המפעל ימצא דרכים לייצר את הדברים בצורה ירוקה יותר וזולה יותר.

בג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים: חולון רוצה להטיל אגרות על פינוי פסולת תעשייתית, אך לשם כך, הם זקוקים לאישור ממשרד הפנים. משרד הפנים מתנגד מ2 סיבות: 1. שירותי פינוי פסולת הם "שירותי ליבה" שהעירייה מספקת למפעלים ולאזרחים. האגרה מתגלמת בתשלומי הארנונה. 2. מדרון חלקלק- חוששים שאם יאפשרו את זה לעיריית חולון, כל עיר תבוא ותבקש לגבות תשלומים על שירותים בסיסיים. עיריות ימצאו דרך "לחלוב" את התושבים (טענה קצת מגוחכת, כי בשביל זה יש ראש עיר, שישמור על התושבים שלא "יחלבו" אותם). עיריית חולון מציינים כי מדובר בגבייה ממפעלים, שמייצרים פי 3 פסולת מבתים פרטיים, בעלות של 10 מיליון ₪ בשנה. המפעל צריך לממן את הפסולת שלו, ולא העירייה.

ביהמ"ש: אומרים למשרד הפנים כי הם מגלמים דעה מיושנת ש"עבר עליה הקלח". היום, הגישה ותפיסה היא כי ניהול פסולת הוא חלק בלתי נפרד מהליך היצור. ההבחנה אינה מלאכותית אלא הכרחית! זה יותר הגיוני כלכלית וסביבתית שכל מפעל יישא בעלויות שהוא עצמו מייצר (ולא הציבור!) – הפנמת עלויות חיצוניות. ביהמש טוען כי מתגלם כאן גם צדק סביבתית (אבל, האומנם?). מונים שורה של חוקים הביאים לידי ביטוי את אחריות היצרן לפסולת שהוא מייצר. אולי החוקים האלה לא מציינים את המילה "מזהם משלם" בריש גלי, אבל הוא שזור ושלוב בהם.

מסקנה מהפס"ד: תכלית עקרון המזהם משלם- 1. **צדק חברתי** – הפנמת עלויות חיצוניות. 2. **התייעלות סביבתית** – מקדם פתרונות שמקצים משאבים באופן יעיל ומזהם פחות.

ע"א 6102/13 מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימיקלים ואח': **תביעת הצוללנים** (דיברנו כבר על הפס"ד הזה בשיעור הקודם). ביהמש: דן בעיקרון המזהם משלם, בהנמקות לו ובתחולה שלו במשפט הישראלי:

1. הטלת אחריות ללא אשם במשפט הישראלי מקורה בעקרון המזהם משלם (המרצה אומר שביהמש מתבלבל כאן, זה לא נכון. הם מתבלבלים עם הקביעה של הטלת אחריות רטרואקטיבית. אבל אפשר לקבל את הטענה הזו כי היא לא כ"כ מהפכנית).
2. מכוח העקרון ניתן לחייב גורם מזהם בתשלום לפי גובה הנזק והרווח (המרצה אומר כי את העניין של נזק אפשר לקבל, אבל העניין של רווח לא קשור לכאן. יותר קשור ל"עשיית עושר ולא במשפט").
3. העקרון מאפשר לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין.

סיכום עקרון מזהם משלם

* חל בשיטת המשפט הישראלי מכוח הוראות חוק ספציפיות ו"המארג החיקתית" (פס"ד איתנית, פס"ד חולון)
* מגלם תפיסה כלכלית של הפנמת עלויות והתייעלות סביבתית.
* מגלם תפיסה מוסרית לפיה מי שיוצר נזק צריך לתקן אותו.
* העיקרון מאפשר לחייב לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין ומשמש כצידוק לעיתים לחיוב חרף היעדר אשמה (פס"ד איתנית, פס"ד מיכאל עצמון)

## עקרון ההיזהרות או הזהירות המונעת

עיקרון ההיזהרות מוביל ברגולציה הסביבתית הישראלית והעולמית. עקרון מאוד משמעתי!

ניסוח העקרון

*"בהינתן פעולה שעלולה לגרום נזק חמור לפרט, לציבור או לסביבה, בהיעדר וודאות מדעית שנזק כאמור לא יתרחש, חובת ההוכחה על בטיחות הפעולה מוטלת על מי שמעוניין לבצע אותה" -* אם יש פעולה או מדיניות שיכולים לגרום נזק משמעותי למישהו/ציבור/לסביבה- מי שרוצה לעשות את הפעולה, צריך להוכיח שלא יגרם נזק. לא לקחת סיכונים (DON'T TAKE CHANCES ANYMORE)!

עקרון ההיזהרות הוא היפוך לכלל המשפטי הקלאסי – הכלל הליברלי (לפי המרצה, כלל שירלי קרוו SHERLY CROW) מותר לעשות כל דבר, כל עוד אתה לא בטוח ב100% שתפגע במישהו.

יישום העקרון

דוג': אם אני ממציאה שיקוי שמי ששותה אותו הופך להיות חכם ביותר – לכאורה, לפי הכלל הליברלי, מותר לי למכור אותו לפרט, כל עוד אני לא יודעת שהוא גורם לנזקים קיצוניים. צריך לנטות לכיוון ההתנסות ולא לכיוון ההיזהרות. אך לעומתו, יש לנו את עיקרון ההיזהרות. לפיו - במקום שהתוצאה מעשיית המעשה עלולה להיות חמורה, ואין לנו מידע לגבי ההיקף והנזק שיגרם ממנו. עלינו להיות זהירים. כלומר, ברירת המחדל היא כי אין למכור את השיקוי. מי שרוצה למכור אותו, עליו להוכיח לרגולטור שהשיקוי לא מסוכן. **אם יש ספק – אין ספק!**

\*\*העקרון בא לידי ביטוי בתחומים שונים בתרבות- BETTER BE SAFE THAN SORRY.

דוג' נוספת: ישנה חברה שפיתחה חומר הדברה חדש וזול – היא מוזילה את מחיר המזון, מגבירה את תפוקת המזון ועוד.. אך מנגד- אנחנו יודעים שחומרי הדברה הם בעלי פוטנציאל לנזק מזיק. האם נאסור את השימוש בו?

**צריך להבין שרגולציה סביבתית היא תמיד בחירה בין שתי אפשרויות רעות – הרגולטורים נמצאים בין הפטיש לסדן.** צריכים לבחור מה עדיף? יותר אנשים רעבים, או יותר אנשים שימותו מסרטן עוד 10 שנים? אין בחירות מושלמות בין שני תסריטים רעים, מדובר בTRADE OFF. אם אני נמצאת בצד שמאל של המפה הפוליטית- הרגולטור הוא מלאך כשהוא נגד התעשייה, ולהפך, למי שנמצא בצד הימני של המפה. לא מדובר בסוגיות שהן שחור-לבן שמנועות מרגש. עיקרון ההיזהרות המונעת מציל את הרגולטור – יכולים להגיד "זה לא אני, זה המחוקק". בנוסף, הוא משקף תפיסה מוסרית של אחריות – כבני אדם יש לנו כוח ופוטנציאל הרס לא מבוטל. עקרון זה בא להזכיר לנו מה עלול להתרחש אם נתנהג בצורה פזיזה (with great power comes great responsibility).

עקרון ההיזהרות במשפט הבינלאומי

ס' 15 להצהרת ריו לסביבה ופיתוח: זה שאין העדר וודאות מלאה, לא אומר שאי אפשר להטיל אמצעי מניעה יעילים. מדובר על הגדרה מאוד פרומה, לא דווקני או וודאי בכלל.

ישנן 2 גרסאות לעקרון:

1. **הגרסה החלשה/המקלה** – העידר ודאות אינו הצדקה להימנע מאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. (בארה"ב: ממכר מזון שעלול להיות מסוכן) – הרגולטור יכול לשקול לאסור על פעילויות מסוכנות בתנאי שיש אי וודאות, אך לא חייב.
2. **הגרסה החזקה/המחמירה** – היעדר ודאות הוא כן הצדקה לאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. (בארה"ב: ממכר תרופות). הרגולטור חייב לאסור על פעילויות מסוכנות בתנאי שיש אי וודאות.

ביטוי בחקיקה הישראלית

* חוק הקרינה הבלתי מייננת, סעיף 1
* חוק למניעת אסבסט ואבק מזיק, התשע"א – 2011, סעיף 1
* ועוד..

אבל העיקרון לא משולב בהתייחסות ספציפית, וזה בעייתי. האמירה היא דלה מאוד ולא מטילה אחריות חזקה ומובהקת. זה נטו ברמת ההצהרה, ולא נותן לרגולטור את "קרש ההצלה" שדיברנו עליו – התעשייה עלולה לתקוף אותו כאשר ינסה לקבוע דברים בהתאם לעקרון.

ביטוי בפסיקה הישראלית

נשר נ' הגנ"ס: פסק הדין עוסק בפחם כדלק פחמני לייצור אנרגיה (כדי לייצר חשמל). לפעילות הזו יש כמה השלכות סביבתיות- פחם מזהם מאוד את האוויר, שריפת הפחם יוצרת גזי חממה מזהמים. בנוסף, אפר הפחם (תוצר הלוואי מהשריפה) הוא רעיל ורדיואקטיבי מאוד (היו בעולם אסונות סביבתיים משמעותיים עקב אגירת אפר פחם, ישנם גם מקרים שבהם הוא חלחל למי השתייה וגרם להרעלת בני אדם). חברת החשמל לא מפנימה את העלויות של הנזקים שהם גורמים באמצעות זיהום האוויר ותרומה לגזי החממה והחומרים הרעילים.

מתברר שלאפר פחם יש תכונה מיוחדת וחיובית – הוא גורם מייצב טוב מאוד. 2 דברים שיכול לתרום בהם:

1. יכול לחזק אדמה חקלאית ולעזור בכך שלא תסחף בגשם). החלק העליון של קרקע חקלאית הוא הפורה ביותר. ככל שמעבדים את האדמה בצורה אגרסיבית יותר, יש לה סכנת סחיפה גבוהה יותר (לדוג': הסהר הפורה – עם השנים הקרקע הומלחה ונסחפה).
2. יכול לייצב חומרים מתעשיית הבטון, כמו מלט.

זה מצב של WIN-WIN לכאורה. חברת החשמל מוכרת אותו בעלות נמוכה כי היא לא זקוקה לו, נשר מרוויחים מכך, והאזרחים מרוויחים מכך שהבטון זול יותר בעקיפין.

אך, עם השנים, ישראל מתקדמת לשימוש בגז טבעי ליצירת חשמל. בעקבות זאת, מתמעטת כמות אפר הפחם הנוצרת בשריפה, והחברות שזקוקות לו כדי להשתמש בו בתור מייצב, צריכות למצוא חלופה. נשר פונים למדינה ומבקשים לייבא אפר פחם מחו"ל, המדינה לא מסכימה, מכיוון שמדובר בחומר מסוכן מאוד, ועל כך נשר מגישים עתירה לביהמ"ש.

טענות הגנ"ס: יש אי ודאות לגבי הסיכון, אנחנו יודעים שאפר פחם מסוכן, אך לא יודעים אם הוא גורם לאותם סיכונים גם בכמויות קטנות. אנחנו מתירים שימוש בישראל בכמויות קטנות אבל יכול להיות שהוא רעיל ולא טוב. כל עוד זה תוצר לוואי של ייצור חשמל בישראל אנחנו מתירים את השימוש, כי הוא קיים כאן בין כה. **אבל** לאפשר לייבא תוצר לוואי של מדינות אחרות, הם לא מוכנים לאשר. בגלל שזה הפסולת של ישראל, אנחנו מוכנים לקחת את הסיכון. אנחנו **מכילים את עיקרון הזהירות על הייבוא**.

טענות נשר: "מה זה השטויות האלה?". או שזה מסוכן או שלא, מה ההבדל בין אפר פחם יהודי ללא יהודי (מהארץ או מחו"ל)? ביהמ"ש אומר שתמיד, בכל מצב בעולם, ישנה אי ודאות. זהו תפקידו של הרגולטור – להכריע במצב. ההחלטה נמצאת בשיקול הדעת המנהלי, ולכן ביהמ"ש מחליט לא להתערב. יש כאן אי ודאות על נזק הרה אסון שעלול להתרחש, ואנחנו לא רוצים לסכן את הציבור.

הכרעה: ביהמ"ש קובע כי אין לייבא את האפר, אבל כן להשאיר את השימוש שלו בתוך הארץ. יש כאן חוסר קוהרנטיות אבל יש כאן בעיה שבכל זאת צריך לפתור (של מה לעשות עם אפר הפחם). הנסיבות שונות ולכן ההתייחסות יכולה להיות שונה. ביהמש מנמק את בחירתו בכך שזו הכרעה מנהלית שהתקבלה בדיון מקצועי, ולכן אל להם להתערב.

עקרון ההזהרות – המשך

חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה- ב1989 חיפה כימיקלים מקבלת היתר בנייה של מיכל גז אמוניה שיכול להכיל 12,000 טון גז אמוניה **בלב חיפה**, אך הם חורגים מהיתר הבנייה (14,000 טון). ההיתר מתבטל כי הוא לא חוקי, ולכן הם גם לא יכולים לקבל רישיון עסק, כלומר לא יכולים למלא את המיכל באמוניה (חוקי הרישוי והבנייה משחקים תפקיד משמעותי מאוד ברגולציה הסביבתית בישראל). דבר זה לא מפריע לחברה, והם מפעילים את המיכל ללא היתר וללא רישיון עסק. כל שנה הם היו מזרימים בה 120 אלף טונות של אמוניה (אוניות עוגנות בנמל ומזרימות את האמוניה למיכל), שזה גז קריטי מאוד לתעשייה (20% הולכים לצורך זה) ולחקלאות (80%). חברה זו היא מונופול בייבוא ובהפצה של אמוניה (אם לא ימשיכו בפעילותם, ההזרמה לחברה הישראלית תעצור, זה יפגע במשק בצורה קריטית). מתנהלים נגדם הליכים (תשלום קנס, קבלת אישור בנייה, קבלת רישיון עסק בדיעבד ועוד..) מטעם המשרד להגנת הסביבה, עיריית חיפה ורשויות התכנון, והם עושים הכול כדי למרוח את ההליכים עד אין קץ. תו"כ ממשיכים להזרים את האמוניה מדי שנה.

* בשנת 2001 **דו"ח מבקר המדינה** מזהיר כי אם תהיה רעידת אדמה, המיכל יכול להתבקע והמיכל הרעיל והמסוכן יתפרס לכל עבר בחיפה (יסכן את תושבי חיפה). טענה נוספת שלא התקבלה - אם זה מבנה ללא היתר, ייתכן כי המבנה נבנה באופן לא בטוח. חיפה כימיקלים טוענים כי המבנה בטוח ומביאים את פיקוד העורף שיבדקו את המבנה – והם מצדיקים כי הוא אכן תקין וממוגן, זו לא הסיבה שיש איתו בעיה. **הגנ"ס** טוענים כי אכן ישנו סיכון, אך הוא לא נובע מין המיכל, אלא מהאוניות שפורקות את האמוניה מצינור בים לתוך המיכל. מציינים כי ההליך אינו בטיחותי, והם יעלו דרישות ע"מ שהפריקה תהיה בטיחותית יותר.
* בשנת 2016 מתפרסם **דו"ח קינן** (דוח שיזם פרופ' מהטכניון חותמים עליו המון פרופסורים מפורסמים ומוכרים בתחום הכימיה). בדו"ח נטען כי מיכל האמוניה מהווה סיכון מיידי לעשרות אלפי תושבי הסביבה. הוא עלול להתבקע ולגרום לתמותה ומחלות בהיקף זהה לזה של פצצת אטום! הדוח מעורר המון סערה. **המועצה לביטחון לאומי (המל"ל)** בודקת את העניין וטוענת כי אין סיכון להתבקעות המפעל. במקביל, חיפה כימיקלים שוכרים חברה חיצונית שמתמחה בחומרים מסוכנים (**האזמט**) שמבצעת דו"ח נגדי, והיא מבקרת את הנחות היסוד והקביעות הלא מבוססות של דו"ח קינן, טוענים כי הם השתמשו במודלים לא מקובלים ועוד.. מסקנתם היא כי אין סיכון מהמיכל.

מדובר במצב מורכב. מחד- ישנם גופים רציניים ומומחים לעניין הטוענים כי יש סכנה, ומאידך – גופים רבים שטוענים ההפך! מה עושים?

* זה הופך להיות עניין תקשורתי גדול. באחד מנאומיו נסראללה (ב2016) טוען כי בעת מלחמה על ישראל הוא ירה טילים על מיכל האמוניה. מרגע זה, הסכנה הופכת למוחשית ומהותית. ביהמש בחיפה מוציא סוף-סוף צו סגירה למיכל.
* חיפה כימיקלים מבקשים מהעליון עיכוב ביצוע. **הש' מלצר מסרב לעיכוב הביצוע**. טוען כי היה להם מספיק זמן. משתמש בפס"ד בעקרון ההזהרות המונעת - אף אחד לא יודע בוודאות אם זה מסוכן או לא, אבל יש מספיק חוות דעות של אנשים בכירים שאמרו שיש סיכון מסוים שהנזק שיגרם יהיה קטסטרופאלי. גם ללא האיום הבטחוני מנסראללה היה מקום לפסיקה זו, אך זה "הדליק את האש" והאיץ את התהליך.

בג"ץ הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך – משרד החינוך רוצה לקדם למידה טכנולוגית בבתי הספר ולשם כך מקימים **ועדה בין-משרדית** (עובדי ממשלה). ממחקר בנושא הם מגלים כי ישנן מדינות שבהם מתקינים אינטרנט אלחוטי בצורה חופשית בבתי הספר, ויש מדינות שכלל לא. מדוע? האינטרנט פולט קרינה בלתי מייננת. הם לא מוצאים מחקרים שמצביעים בוודאות על הסיכון, אך מציינים כי יש מורכבות עם גילם הצעיר של ילדים:

* ילדים יותר רגישים לקרינה
* מגלים את ההשלכות רק בגיל מבוגר
* יש חוק חינוך חובה, אין לילדים אפשרות לא להגיע למקום הסיכון.

מסקנתם היא עקרון ההיזהרות – במקומות שניתן להעדיף תקשורת קווית ע"פ אלחוטית, יש לעשות כן. משרד הבריאות מקבלים את מסקנתם, אך בפועל, מגלים כי בפרקטיקה זה בעייתי מאוד, אתגרים טכניים משמעותיים ביישום ההחלטה:

* ישנם בתי ספר שנמצאים במבנים ישנים שלא מאפשרים זאת
* עלול לפגוע פדגוגית בלמידה - הרשת הקווית מגבילה את השימוש באייפד/טאבלט/מחשב לכל ילד
* לעיתים הפתרון הוא מסוכן יותר- פריסת כבלים על הרצפה.

מחליטים לכנסת ועדה נוספת לשם כך, **ועדה מקצועית** – מסקנתם היא כי אכן יש מקום להעדיף חיבור קווי, אך במקרים שבהם יש הצדקה פדגוגית או סיכון בבטיחות – ניתן לחבר אינטרנט אלחוטי (בעצם מרככים את הדרישה של הוועדה הקודמת). מסקנתם מתקבלת ע"י משרד החינוך. התוצאה בפועל: מתקינים רק ראוטרים בכל בתי הספר בישראל.

**הנהגת ההורים הארצית** מגישים בגץ, תובעים את משרד החינוך. טוענים כי:

* ההחלטה אינה סבירה
* ארגון הבריאות העולמי (WHO) מסווג את הקרינה הבלתי מייננת כ"מסרטן אפשרי בבני אדם" (קבוצה B2)– יש שורה של מחקרים שתומכים בסיווג זה. היה להם כבר דוח שהמליץ על עקרון ההזהרות, לא הגיוני שבגלל עלות כלכלית הם יחשפו את הילדים לסיכון כה גבוה.

**הש' פוגלמן:** רמת הקרינה שמותרת בבתי ספר נקבעה בהתאם לסף שמחמיר פי 10 מרמת החשיפה שנקבעה ע"י ארגון הבריאות העולמי כבלתי מזיקה. לאור מתחם הסבירות הרחב ואי הוודאות, אל להם להתערב בקביעה. תוצאה: יש פה סיטואציה הפוכה לנשר נ' הגנ"ס באותה מערכת נסיבות– המשרד להגנס התיר משהו, אך עקרון ההזהרות הצדיק להמנע מכך ככל הניתן. במקרה הנ"ל לעומת זאת נקבע כי אין הצדקה להזהר. בשני המקרים בהימש טען כי ההחלטה סבירה. המרצה טוען כי ההחלטה של ביהמש במקרה זה הייתה סבירה.

**קרינה בלתי מייננת וסרטן**

מדוע ביהמש לא קיבל את הטענה של ארגון ההורים לכך שקרינה מיינת היא מסרטן אפשרי? לשם כך, עלינו לבחון מהו סיווג הסכנות מסרטן ע"פ הWHO. יש להם גוף פנימי (IARC) שמסווג את החומרים בעולם לכמה הם מסרטנים. עד שנת 2019 היו 5 קטגוריות:

* **קבוצה 1 –** מסרטן (למשל: אסבסט) (120 חומרים, 11%)
* **קבוצה A2 -** ככל הנראה מסרטן (83 חומרים, 8%)
* **קבוצה B2 -** מסרטן אפשרי (314 חומרים, 30%)
* **קבוצה 3 -** לא ניתן לסווג אותה – לא יודעים איך לחקור אותם ואין לנו דרך לדעת אם מסרטן או לא (אור ממנורות פלורסנט, כולסטרול בדם) (500+ חומרים, 50%)
* **קבוצה 4 -** חומרים לא מסרטנים (חומר 1, 0.1%)

שנה שעברה הסוכנות החליטה שהם לא יכולים להגיד בוודאות על שום חומר בעולם שהוא בוודאות לא מסרטן (היה שם חומר אחד בשם אפרולקטה, והוא עבר לחומרים שאנחנו לא יודעים עליהם). לכן היום יש לנו רק 4 קבוצות. מכאן- רוב החומרים בעולם נמצאים באפשרי או לא ניתן לסווג. מדובר כאן בהיפוך של כלל הראיה (הפוך ממשפטים – אי אפשר להגיד שכל מי שלא גנב בוודאות הוא גנב אפשרי)!

מסקנה: מה שרואים כאן זה שישנם דברים שנשמעים מפחידים מאוד ומובילים משרדי ממשלה לקבל את עקרון ההזהרות, אך בפועל – אין סיבה שזה יקרה!

הסיבה: אנחנו לא טובים בהערכת סיכונים.

### ניהול סיכונים – ביקורת

אנחנו נוטים להפריז בסיכונים שלא צריך להתייחס אליהם כלל, ולזלזל בסיכונים שאנחנו צריכים להתייחס אליהם כחשובים מאוד! נובע מ"הטיית הזמינות" – המוח שלנו נוטה להעריך ביתר מסיכונים שאנחנו חשופים אליהם באופן שוטף. הפחד שלנו לא רציונאלי! לדוג':

* **סרטן מול גורמי מוות אחרים.** מפחדים מאוד מסיבות מוות שמדברים עליהם הרבה בתקשורת – סרטן (שהיא גורם המוות מס' 1 בישראל) לעומת סכרת, מחלות זיהומיות, מחלות כלי לב ועוד (שהם גורמי מוות מס' 2,3,4 בישראל) שהסיכון מהן הולך וגדל עם השנים.
* **תאונות דרכים מול זיהום אוויר.** מפחדים מאוד מתאונות דרכים (מתים כ300 איש מדי שנה), אך פחות מפחדים מזיהום אוויר כיוון שהוא לא פיזי-מוחשי (מתים כ2,500 איש מדי שנה).
* **ביטוח נגד אסונות טבע.** מאותה הסיבה שאנשים רצים לרכוש ביטוח נגד סכנות טבע לאחר אסון טבע, אך מבטלים אותו כ15 שנים, כשבועיים לפני התרחשות אסון נוסף, כי "לא היה אסון טבע תקופה ארוכה".
* **פחד מצונאמי חוזר.** אנשים לא נוסעים לתאילנד שנה-שנתיים אחרי צונאמי (למרות שהסכנה נמוכה שצונאמי יכה באותו חוף פעמיים במרווח כה קטן).
* **תחנות כוח גרעיניות מול תחנות כוח פחמיות.** אנחנו מפחדים מאוד מכוח גרעיני. מסיבה זו, הרגולציה על תחנות כוח גרעיניות דורשת מנגנוני בקרה קיצוניים, הופך את הבנייה הזאת ליקרה מאוד. הנתונים: בצ'רנוביל נהרגו במהלך השנים מהקרינה 4,000 איש. בפוקושימה – 0 (573 איש מתו מהפאניקה, ניסו להמלט ונהרגו בתאונות ועוד..). סה"כ – 4,573 מתים. לעומת זאת, אנשים לא מפחדים כ"כ מתחנות כוח פחמיות ומזיהום האוויר הנוצר מהן, שהן זולות יותר משמעותית (ולכן העדיפו לבנות כאלה בארה"ב ואירופה). הנתונים: בארה"ב – 13,000 מתים, באירופה- 23,300 מתים. סה"כ – 36,300 מתים מדי שנה (מחלות ריאות, סרטן ריאות). לא מכניסים פה את הודו או מדינות מזהמות יותר (אפילו ישראל), אלא את המדינות המזהמות פחות בעולם. לפי מחקרים, היום בעקבות התקדמות הטכנולוגיה, הפקת חשמל מתחנות כוח גרעיניות היא מהדרכים הבטיחותיות והטובות יותר להפקת אנרגיה!
* **פסולת מסוכנת מול אלכוהול.** אנשים נוטים לפחד מאוד מפסולת מסוכנת (שפכים כימים/ביולוגים/פסולת רדיואקטיבית). בשנות ה90 ביצעו סקר בארה"ב, בו ביקשו מאנשים לדרג את הפחדים הכי גדולים שלהם עד 40. אנשים דירגו את הפסולת הרדיואקטיבית במקום ה1 (שהיא אכן מסוכנת מאוד, אך קיימת בכמויות קטנות מאוד והממשל האמריקאי נלחם בהם מלחמות חורמה) ואת המוות בגיל מוקדם בעקבות אלכוהול במקום דיי נמוך. ננתח את המהלכים שנוקט הממשל האמריקאי ביחס ל2 הסיכונים: כמה כסף האמריקאים הוציאו כדי להפחית במוות אחד מחשיפה לאלכוהול ומוות אחד מחומרים מסוכנים, כמה עלתה הרגולציה "פר מוות אחד שנחסך". \*\*בתי משפט בארה"ב מעריכים שווי של חיים ב6 מיליון דולר. אלכוהול – 200,000 דולר, סילוק חומרים מסוכנים – 4.2 מיליארד דולר.

למה זה קורה? הרגולטור נמצא בפוזיציה בעייתית. הם שלוחה של הממשל, יש עליהם לחצים פוליטיים רבים ולכן זקוקים לאמון הציבור. אם הציבור חושש מאוד מדבר מסוים, הם רוצים לראות את הרגולטור פועל (לא משנה להם הנתונים המדעיים!). אם לא יפעלו ויקרה משהו לא חמור כ"כ – "יורידו" לרגולטור את הראש, למרות שהדבר הנכון כנראה הוא להשקיע את המשאב הכלכלי בצורה נכונה יותר (אולי במדעי, אולי ברגולציה של גורמי מוות משמעותיים יותר). מסיבה זו, הרגולטור לא יכול לפעול בצורה מיטבית.

* **דוגמא מישראל (2003).** חברת רמדיה משנה את ההרכב של אבקת החלב שלה, 3 תינוקות נפטרים ול7 נגרמים נזקים בלתי הפיכים. משרד הבריאות חוטפים על הראש (נטען כלפיהם שהתרשלו) מכיוון שהקביעה שלהם הייתה שמותר לייבא כל מוצר שמאושר באירופה. בעקבות העליהום הציבורי, הם מחליטים לצאת בדרישה חדשה: לכל מוצר שנעשה בו שימוש גופני (בבליעה, בשימוש חיצוני) שמגיע מחו"ל הוא צריך לעבור אישור פנימי של המדינה (לא משנה אם יש לו אישור אמריקאי או אירופאי. הכרעה זו היא מעט מגוחכת, כיוון שחלק גדול מהגופים שם הרבה יותר מתקדמים, בטיחותיים ורציניים מישראל). התוצאה: המון מוצרים בישראל מתייקרים בצורה משמעותית. לוקח 16 שנים (ממש לאחרונה) החליט משרד הבריאות להסיר את ההוראה, וזה רק לתמרוקים (!). האם הצדקה רגולטורית זו ראויה ומצדיקה את המחירים הנגזרים ממנה? זו החלטה של רגולטור מפוחד מזעם ציבורי.

כסף זה חיים! כשאנחנו מגדילים את המחירים של דברים בגלל רגולציה עוטפת, אנחנו מקטינים למשפחות את האפשרות לרכוש דברים הכרחיים, שישנה הסתברות גבוהה לכך שיפגעו מהם לטווח ארוך (אוכל בריא, מכון כושר, ביטוח בריאות משלים, מצרכים בסיסיים).

קושי בזיהוי מדויק של סיכונים

גם אם היינו עושים רגולציה להכול, קשה לנו מאוד להעריך סיכונים, גם באמצעות מדע.

אם רוצים לעשות ניסוי ולבדוק האם חומר מסרטן, יש כמה מגבלות:

* אי אפשר להכניס אנשים למעבדה ולהזריק להם את החומר המסרטן, צריך להשתמש בעכברי מעבדה.
* אין לנו את כל הזמן בעולם, צריך לעשות התאמות (האצת התהליך בעזרת העלאת החשיפה). בהתאם לכך, בונים מודלים שיש בהם אי-דיוקים אינהרנטיים. כלומר, לא יודעים אם בטווח הארוך עכבר היה מקבל סרטן (דוגמא: אפלוקסטין ברמות גבוהות גורם לסרטן כבד. מסקנה לבני אדם- 4 צנצנות חמאת בוטנים ביום למשך 15 שנה עלול לגרום לסרטן. זה לא אומר כלום על סכנה של חמאת בוטנים מדי פעם בכמות קטנה).

The risk Trade off

השימוש בעקרון ההזהרות הוא ראייתי – הוא מסמא אותנו מלראות ש"אין חיה כזו" אפס סיכון. ככל שמשקיעים יותר משאבים להפחתת סיכון אחד, לא משקיעים אותם בהתמודדות מול סיכונים אחרים. אין לנו אינסוף כסף. מסיבה זו התעשייה טוענת לעיתים כי ההשענות של הרגולטור על עקרון ההזהרות אינה נכונה. צריך לחשב סיכונים, לבדוק עלות-תועלת ולהחליט כמה משקיעים בהתאם לתוחלת הסיכון (למשל: אם הסיכון מפסולת מסוכנת הוא נמוך מאוד, התועלות שאנו מקבלים היא נמוכה, וההשקעה הכלכלית מרקיעה שחקים).

**עו"ד אריה נייגר** (ברב-השיח בחומרי הקריאה): יישום העקרון לעולם כרוך במחיר, לדוג': אם מאשרים או דוחים תרופה מצילת חיים בעקבות תופעות הלוואי שלה. הדבקות בעקרון ההזהרות מעדיפה המנעות מסיכון, בלי להתחשב במחיר של אותה הימנעות, זו אינה מדיניות רציונלית! יש לבצע את הבחינה ע"פ יתרונות וחסרונות, בדיקת עלות מול תועלת.

סיכום הביקורת

עולם המדיניות הסביבתית נחצה לשניים בסוגייה:

1. מחנה ההזהרות – דוגל בעקרון ההזהרות כאשר הסיכון גבוה
2. מחנה עלות-תועלת – לא BETTER SAFE THAN SORRY. יש להשקיע במניעת סיכון בהתאם לתוחלת שלו ולעלות האמיתית שלו.
* העלויות הרבה יותר גבוהות ממה שאנחנו רואים
* פוגע בחדשנות – אם כל הזמן בוחרים להזהר, לא לוקחים שום סיכון, ואי אפשר לקיים כלכלה בלי נטילת סיכונים. הרבה אנשים נוטים לזלזל בעמדה זו ולטעון שהיא טענה של תאגידים שמעוניינים להרוויח כסף גדול. אך זה לא נכון לבטלה כלאחר יד, לא עניין של מה בכך.

כנראה שאם לפני 100,000 שנה היה לנו את העקרון הזה, לא היינו מגלים את האש!

## שקיפות מידע בממשל סביבתי

זהו העקרון האחרון במשפט סביבתי מבין העקרונות שנלמד.

עקרון השקיפות אינו ייחודי למשפט הסביבתי. עקרון זה אומר: "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר". קרי, לציבור צריכה להיות גישה למידע ציבורי כי המידע הציבורי, הוא זה שמאפשר ביקורת על הממשל. השוני ברעיון השקיפות במשפט הסביבתי מעט שונה משום ששקיפות המידע לא מתייחסת בהכרח לפעולות של הרשות. במשפט הסביבתי הפעולות שמדאיגות אותנו לרוב הן פעולות של גופים שהם באחריות הרשות. אם רוצים לייצר ביקורת, יש צורך במנגנון של שקיפות במשפט הסביבתי והשקיפות מופנית גם כלפי גופים ציבוריים אבל גם כלפי גופים סביבתיים. במשפט הסביבתי, יש תפקיד ייחודי לזמינות של המידע הסביבתי והדבר בא לידי ביטוי בכל מיני אמצעי חקיקה ואמצעים רגולטוריים שונים.

רקע לעקרון: בשנת 1984 בלילה שבין ה-2 ל-3 לדצמבר, מיכל גז במפעל חומרי הדברה בהודו התפוצץ. בעקבות הפיצוץ השתחררו לאוויר 42 טונות של גז מסוכן. ענן הגז התפשט במהירות גם לרחובות הסמוכים ובאופן מידי הרג אלפי אנשים וגם הוביל למוות של אנשים ע"י דריסות ופגיעות בשל מנוסת הבהלה של אלפים אחרים. מאירוע הזה נהרגו 8,000 בני אדם וחצי מיליון אנשים אחרים נחשפו לגז והם סובלים מכל מיני בעיות בריאותיות. יתרה מכך, חקירה מצאה שהאסון ממשיך והזיהום עדיין קיים. האסון קיבל חשיפה תקשורתית בינלאומית רחבה והדבר הביא לעליה במודעות לסיכונים סביבתיים בשל מגורים סמוכים למפעלים. אסון נוסף התרחש בורג'יניה שבארה"ב שנה לאחר מכן. שני המקרים הבילו את המחוקקים להבנה כי יש צורך להכין מערכת שתדע להתמודד עם אירועים כאלה. הדבר הביא מחוקקים לחוקק חוק שהוא לכאורה חוק סביבתי- EPCRA החוק לתכנון חירום וזכות הקהילה לדעת. מטרת החוק הייתה לייצר תשתית לתגובות לאירועי חירום סביבתיים. החוק לא נועד לבצע רגולציה כל שהיא אלא נועד לאפשר לקהילות וישובים הסמוכים למפעלים סביבתיים, להתכונן לאסונות שעלולים להיגרם. בין היתר החוק חייב מפעלים לדווח לרשויות המקומיות על החומרים המסוכנים שבהם הם משתמשים ולשתף פעולה עם הרשויות לגבי אופן הפעולה בעת אסון. ממש בשלבים האחרונים של חקיקת החוק, בלי ששמו לב, שני חברי קונגרס הוסיפו סעיף קטן לחוק המחייב מפעלים להגיש דיווח שוטף לרשויות לא רק על החומרים המסוכנים שהם עושים בהם שימוש, אלא גם על החומרים שהם פולטים לסביבה ברישיון. מדובר בחומרים שהמפעלים קיבלו אישור לפלוט אותם, אך החוק החדש דרש מהם לדווח על כך. הדיווחים יעברו לרשויות, ירוכזו במאגר שיאסוף את הנתונים ויהיה פתוח וזמין לעיון הציבור. הסעיף לא עורר עניין הואיל ולמפעלים יש רישיון לפלוט את החומרים הללו. הסעיף המציא דבר שנקרא **toxic release inventory** ומדובר בכלי הרגולטורי הכי אפקטיבי בהיסטוריה של המשפט הסביבתי בעולם. החוק עלה לאוויר בשנת 1988 ובעשר השנים לאחר מכן, הוא הביא להפחתה של כמעט 50% של פליטות החומרים המסוכנים בארה"ב. בלי סנקציות, בלי קנסות. עצם העובדה שצריך לדווח למאגר שפתוח לעיון הציבור, הביא להפחתה של 50%. הסיבה היא **לחץ חברתי**. יש הבדל בין לפלוט חומר לפי חוק שהציבור לא יודע ולא יכול לשאול, לבין לפלוט את אותם החומרים, שכל מי שגר בסביבה יכול להיכנס לאינטרנט לראות מה פולטים עליו, כמה ומתי, ובהתאם לכך הוא גם יכול לפעול נגד זה. אחת הדוגמאות להשפעה היא

שיום אחד לפני הדיווח הראשון, מנכ"ל של חברת הדברה אחת הגדולות בעולם (Monsanto) הוציא מכתב לבעלי המניות שהם מתחייבים לקצץ 90% מזיהום האוויר שמותר להם לזהם תוך 5 שנים. החברה עשתה זאת תוך 4 שנים בלי שבכלל נדרשה לעשות זאת רק בגלל שנדרשה לדווח לציבור מה היא פולטת.

באותה תקופה הסעיף לא עלה לדיונים כי אף אחד לא הבין את המשמעויות האדירות שיהיו לו. הדרישה לדווח היא לכאורה בסיסית לגמרי, מדובר בחומרים המותרים לפי רישיון ומתוך ההשפעה הזו החל הסיפור של שקיפות המידע במשפט הסביבתי.

### חשיבות זמינות המידע במשפט סביבתי

ודאי שלא ניתן להסתפק בלסמוך על הרגולטור שיעשה את העבודה. לכן, החקיקה הישראלית וגם החקיקה בחו"ל נותנת זכות עמידה לגופים ציבוריים ואנשים פרטיים. אולם הם לא יכולים לתבוע אם הם כלל לא מודעים לעוולות ולבעיות הסביבתיות. לכן, זמינות המידע זה חלק חשוב במארג של גופים רגולטוריים וגופים ציבוריים שעובדים יחד להשגת יעדים סביבתיים. היחוד של חשיבות המידע היא לא רק כלפי מידע ציבורי אלא גם מידע של פירמות פרטיות.

### חוק חופש המידע, תשנ"ח 1998:

סעיף 1- קובע שלכל אזרח ישראלי או תושב ישראלי **הזכות לקבל מידע**. זה הסעיף הכללי של חוק חופש המידע והוא אומר שלכל אחד יש הזכות לקבל כל מידע שהוא מכוח החוק בפניה לרשות ציבורית.

סעיף 6(א)– מידע סביבתי הוא חשוב ולכן, כל מידע כאמור שיש לרשות ציבורית, היא **מחויבת להעמידו לרשות הציבור.** רשות ציבורית היא כל גוף ציבורי: תאגידים, כנסת, משרדי הממשלה, בתי משפט, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, התאחדות וארגוני ספורט, החטיבה להתיישבות, וכל גוף שממלא תפקיד ציבורי (גם גופים דו מהותיים).

מכוח החוק הותקנו תקנות חופש המידע שהן כוללות עוד סעיף שקובע שאם רשות מסוימת עושה מדידה לגופים פרטיים (מדידה של שפכים, חומרי הדברה וכו'), הכל צריך להיות זמין ומפורסם, גם באתר האינטרנט. מדובר בחובה די משמעותית על רשויות ציבוריות והיא ייחודית כי היא חלה על רשויות מקומיות בישראל כך שאנשים יכולים לדעת מה קורה בעירם.

סעיפים 8-9- מעבר לזה שנקבע שלכל אחד יש זכות לקבל מידע (ס' 1), נקבע כי לא כל המידע זמין לציבור. סעיפים אלו מגדירים מה עושים כאשר יש בעייתיות בחשיפת מידע, וקובעים שרשות יכולה לדחות בקשה של אדם או של גוף לקבל מידע מטעמים שונים המופיעים בסעיפים האמורים (משאבים לא סבירים, ביטחון המדינה).

סעיף 10- קובע שלפני שהרשות מסרבת לחשוף מידע מתוך חשש לביטחון הלאומי או מצורך במשאבים קיצוניים, עליה לשקול גם טעמים של שמירה על בריאות הציבור, בטיחותו ואיכות הסביבה. קרי, הסעיף מדגיש את החשיבות שבגילוי מידע סביבתי.

אדם טבע ודין נ' קצא"א- (\*קו צינור אילת אשקלון, הוקמה בשנות ה-60 כשישראל ואיראן היו שותפות והרעיון היה לחסוך את הצורך של מכליות וספינות נפט איראניות בתעלת סואץ). הרעיון של הצינור היה שמכליות איראניות יגיעו לאילת, יפרקו את הנפט באילת, מאילת הצינור יעביר את הנפט למכליות אחרות ומשם זה יעבור לכל העולם. החברה פעלה בצו חיסיון ביטחוני. בשנת 2014, צינור נפט נפרץ בשכונת טבע בנגב וגרם לנזק אקולוגי נוראי עד כי לא ברור אם המצב אי פעם יחזור לקדמותו. אותו מקרה הוא לא המקרה הראשון בו צינור של קצא"א נפרץ ולכן אט"ד טענו שהרשלנות הזו לא יכולה להימשך ויש לקרוא אותם לסדר. אט"ד ביקשו נתונים סביבתיים מקצא"א מכוח חוק חופש המידע וקצא"א סירבה מטענת חיסיון ביטחוני. אד"ט טענו שאין כל היגיון שהחיסיון הבטחוני יחול גם על מידע סביבתי ולמעלה מכך, יש חשיבות מיוחדת למידע סביבתי לפי ס' 10 לחוק חופש המידע. תוך כדי דיון המדינה הודיעה לבג"ץ שהיא מוותרת וביטלה את החיסיון לעניין מידע סביבתי.

### חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה- 2002

ישנם הרבה גופים שיש להם ועדות שאחראיות עליהם (לדוג' ועדת היתרים, ועדות תכנון ובנייה, מועצת מקרקעי ישראל). **החוק מחייב ייצוג לארגוני הסביבה בוועדות הללו**. למעשה הוא קובע שבכל מקום שיש ועדה כאמור, ישתנה הרכב הועדה כי הוא מוסיף נציג של הארגונים הסביבתיים. הרעיון של החוק הוא לאפשר השפעה של אותם ארגונים ובנוסף ישנו עוד רציונל שלפיו ההנהלות הן אלה שיודעות מה קורה באמת. לפיכך, לא רק שנשים אדם אחד בוועדה, אלא **הנציגים האלה גם יוציאו את המידע החוצה**. הרציונל הוא בעצם יצירת שקיפות.

### תקנות ניירות ערך- 1969

תקנות שהוצאו מכוח חוק ניירות ערך. כדי להציע לציבור ניירות ערך כמו מניות או אג"ח צריך לפרסם תשקיף ובו נדרשת החברה לספר על עצמה דברים רבים, לדוג':- רווחיות, בעלי תפקידים, סיכונים וכו'.. החוק למעשה קובע מה צריך לשקף לציבור כאשר חברה מסוימת מבקשת להפוך לציבורית.

סעיף 28- מגדיר שחברה הרוצה להיות ציבורית, ומציעה מניות בפעם הראשונה צריכה לפרט גם **סיכונים סביבתיים**. היא נדרשת להראות מה הסיכונים הסביבתיים שהחברה יוצרת, איך היא מנהלת את הסיכונים, איזה סיכונים יש להם השפעה מהותית על פעילות החברה, האם יש השפעות משמעותיות על הסיכונים הסביבתיים על הליכים משפטיים ומנהליים סביבתיים, את העונשים שקיבלה ועוד. הסעיף יוצר דרך העקרונות של דיני ניירות ערך איזשהו מסלול גם לפרסום של מידע סביבתי לציבור, אבל מוביל **להפנמה של עלויות חיצוניות**. בעצם הסעיף אומר שאם יום אחד היא תרצה להיסחר בבורסה, אזי היא תשלם על כך בשוק כי המניות יהיו נמוכות בשל הסיכון בפעילות שלה. הסעיף רלוונטי גם לחברות שכבר נסחרות בבורסה משום שגם חברה שהיא כבר ציבורית הון המניות שלה לא קבוע, היא צריכה לפרסם תשקיף כל פעם כאשר היא רוצה להרחיב את המניות. מעבר לכך, כל אירוע משמעותי צריך לדווח עליו לבורסה.

כאמור, הוצאה של מידע סביבתי החוצה מאפשר אכיפה. לא ניתן הילחם בעוולות שלא מודעים אליהן. הידוע מעודד גם לחץ ציבורי והחוק הזה הוא כלי נוסף במארג הכלים.

### חוק הגנת הסביבה- 2012

החוק בארה"ב חייב לדווח לגבי כל פליטה של אוויר מזהם, בעוד שחוק אוויר נקי (בהמשך) מתייחס רק לחומרים שנפלטים לאוויר. לכן, נחקק חוק הגנת הסביבה, והוא מטיל חובת רישום ודיווח על כל פעילות מזהמת שנעשית בהיתר (לדוג': גם היתרי הזרמה של רעלים לים). כל המידע חייב לעבור למשרד להגנת הסביבה ולהיות מפורסם לציבור. כך הציבור יכול לתבוע על חריגות ואי עמידה בתקנים.

### חוק אוויר נקי- 2008

סעיף 7- מקים מערך ארצי לניטור אוויר. החוק חייב את המשרד להגנת הסביבה לפזר תחנות למדידת את רמת המזהמים באוויר.

סעיף 8- אותו הממונה במשרד לאיכות הסביבה שאחראי על איסוף נתוני איכות האוויר בכל ישראל, חייב לפרסם את המידע הזה באופן שוטף באתר האינטרנט של המשרד ובכל רגע נתון הנתונים צריכים להיות זמינים לציבור באתר. זו דרך נוספת לדעת מה קורה סביבנו ולדעת אם אנחנו באזור בעייתי ובכך לדרוש מהרשויות לפעול לשיפור איכות האוויר.

סעיפים 15-16- בעלים של היתרי פליטה (מי שיש לו רישיון לפלוט מזהמים) חייב לשמור מערך מלא ומפורט, למדוד מה הוא פולט ומה יוצא החוצה ולהעביר בשוטף את הנתונים למשרד להגנת הסביבה. קרי, יש חובת ניטור המזהמים באופן קבוע והעברת הדיווח למשרד. הדבר מחייב את כל החברות כולל חברות פרטיות, והמשרד חייב לפרסם את הנתונים. (מאגר של נתונים כמו בארה"ב).

סעיף 38- עוסק בפרסום מידע בעת יצירת פרסומת למכירת רכבים. מטרת הסעיף היא לוודא שכאשר הציבור רוכש רכבים יהיה לו מידע זמן בנוגע לרמת הזיהום שלו וצריכת הדלק כך שהציבור יוכל לעשות בחירה מושכלת.

תקנות אוויר נקי מגדירות כיצד ידורגו ויוצגו הנתונים אודות צריכת דלק וזיהום אוויר. הרעיון הוא לייצר לחץ על משווקים בישראל שיפעלו להפחתת הזיהום ברכבים. אמנם אין מייצרי רכב בישראל, כך שמה שעמד בפני הרגולטור זה שמשווקים יעדיפו לייבא רכבים פחות מזהמים. אף אם לא לכל הציבור אכפת מזיהום אוויר, הנתונים של צריכת דלק משפיעים מאוד וקיים קשר ישיר בין צריכת דלק לבין זיהום האוויר.

עת"מ שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מד"י- מדובר על פרסום מכוניות חדשות למכירה באינטרנט. הפרסומות מופיעות בבאנר שרץ בחלק העליון של האתר ובאותו באנר לא מופיעים נתוני זיהום אוויר וצריכת דלק. הנתונים היחידים שכן מופיעים הם- תמונה של הרכב, שם הדגם, מחיר וקישור לפרטים ונסיעת מבחן. כאשר לוחצים על הבאנר עוברים לאתר שבו ישנם יותר נתונים על הרכב וביניהם גם דרגת זיהום אוויר וצריכת הדלק. המשרד להגנת הסביבה קונס את החברות המפרסמות בטענה שעברו על החוק משום שגם בבאנר עצמו היו צריך להופיע הנתונים. בתגובה החברות עותרות לביהמ"ש כנגד הקנס.

טענות העותרות (המפרסמות):

1. המטרה של באנר זה "כריכה" של פרסומת- החוק נועד להכווין התנהגות ולעודד קניית רכבים פחות מזהמים, או לפחות אפשרות לעשות החלטה מושכלת. לטענת העותרות, מי שכלל לא מעוניין לרכוש רכב לא ילחץ על הבאנר ומי שכן מעוניין יגיע לאתר ושם יקבל את המידע הרלוונטי.
2. הבאנר והאתר הם ביחד מכלול אחד של פרסומת- המחוקק בס' 38 לחוק אוויר נקי קבע שהפרטים צריכים להינתן בגוף הפרסומת. לכן, לא נפל פגם כי הם כללו את הפרטים בגוף הפרסומת הכולל.
3. הממונה מטעם הגנת הסביבה מאשר עלונים עם מידע בעמוד אחד וכאשר מפרסמים רכבים למכירת לא מופיעים הנתונים על הכריכה וכך גם אצלם.
4. אין מקום להכניס את כל הנתונים בבאנר הוא קטן וצפוף.
5. הבאנר הוא רק טיזר לעורר עניין אצל האנשים וזה לא חלק מהותי מהפרסומת.

**ביהמ"ש** טוען שכדי להתייחס לטענות יש לבחון תחילה את תכלית החקיקה- מטרות הסעיף הן:

1. **רוחב ההגנה מכוח החוק**. תכלית החוק רחבה ומדגישה שיפור איכות האוויר וצמצום הזיהום. ע"פ המטרה של החוק הוא מבקש לקדם הגנה של איכות אוויר ברמה מאוד חזקה.
2. **התכלית הרחבה עולה גם מפירוט החוק והוראותיו הרבות.** כאשר קוראים את גוף החוק מגלים שהוא מאוד מפורט. יש בו המון הוראות, ולכן רואים שהגישה היא הוליסטית רחבה ועושים הכל כדי להביא לשיפור איכות האוויר.

אם כן, קובע ביהמ"ש שטענות העותרות לא עולות בקנה אחד עם התכלית הרחבה של החוק. פרשנות העותרות אשר מנסה לצמצם את החובה המוטלת עליהן נוגדת את תכלית החקיקה. כמו כן, החוק לא מבחין בין סוגי ציבורים כך שהבחנה בין רוכשים פוטנציאליים והציבור הכללי היא הבחנה מיותרת.

ביהמ"ש קבע שאין כל הבחנה בין כריכה לגוף ושתיהן פרסומות ואם נסתכל על הוראות הסעיף הספציפי בחוק לגבי פרסום אלקטרוני [ס' 39(ה)(3)] נאמר שם שגם פרסומת כמו שהם טוענים לה, נדרש בה שקיפות המידע.

הערה של ד"ר אורי שרון- לפרסומת אין ערך רגעי ויש לה ערך שיווקי. אם המידע מובא כבר בטיזר זה משפיע על המוניטין של המוצר שהחברה מנסה לשווק.

רקע לחוק: עבר בשנת 2008 אחרי 3 שנים שנידון בכנסת. מדובר בחוק מורכב מאוד וטכני. הוא ממש מהפכה בסטנדרט של חקיקה סביבתית בישראל. 3 אנשים דחפו ליצירת החוק והוא לא הגיע מהמשרד להגנת הסביבה עצמו. בהתחלה לא חשבו שלחוק יהיה סיכוי ובסוף החוק עובר ללא מתנגדים. החוק מאוד מתקדם ומתבסס על ניסיון החקיקה האמריקאית והאירופאית אבל משום שלא הגיע מהמשרד להגנת הסביבה, הוא קצת מנותק מהיכולות של המשרד וכך לא כל ההוראות בו מיושמות בפועל ויש כל מיני הוראות שקצת לא עובדות ביחד בה[\רמוניה. יחד עם זאת, עדיין מדובר באחד החוקים הסביבתיים הכי חשובים שיש היום.

סעיף 6 קובע 4 ערכי אוויר (=ערכים של זיהום מקסימלי באוויר שאנחנו מוכנים לקבל. לא ערכים של פליטות ממקור פליטה מסוים, אלא האוויר כולו) ואומרים כמה זיהום אנחנו מוכנים לספוג באוויר:

1. ערכי יעד- הערכים הללו הם ערכי R KELLY. ערכים שאנחנו שואפים ורוצים להגיע אליהם אבל ככל הנראה לא נגיע אליהם. אז למה הם בחוק? משום שצריך משהו לשאוף אליו. זה רצוי מול מצוי. ערכי יעד אינם מחייבים על פי החוק, אך ניתן לראות אילו אזורים מאוד רחוקים מהערכים הללו שמשקפים את הרצוי. הם משמשים בעיקר לשני דברים:
* **קביעת יעדים בתוכנית הלאומית למניעה וצמצום זיהום אוויר.** (ס' 5 לחוק) הרעיון הוא לא רק להגיד ששואפים למשהו, אלא המטרה היא ליצור תכנית לאומית שתסייע להגיע ליעד הזה
* **מתן היתר פליטה למפעלים.** ערכי יעד אמנם לא מחייבים אבל כשנותנים היתר פליטה למפעל ספציפי של כמה ואיך מותר לו לפעול, הרגולטור מתבקש לקחת בחשבון את ערכי האוויר שאליהם אנחנו שואפים וכן לפעול באופן כזה שיאפשר לנו להגיע אליהם מתישהו בעתיד.
1. ערכי ייחוס (קבועים בס' 6(ה))- התוספת הראשונה מדברת על ערכי יעד. כאשר חקקו את החוק היה ברור שאנחנו לא יודעים הכל ויש חומרים שהיקף הסיכון מהם עדיין לא ברור ויתכן שנרצה להוסיף עוד ערכי יעד בעתיד. לכן, נתנו לממונה במשרד להגנת הסביבה הסמכות להוסיף עוד ערכים לחומרים מזהמים בעתיד והם כמו ערכי יעד. הסמכות להוסיף נתונה רק לממונה והוא מעדכן את הרשימה באתר של המשרד להגנת הסביבה. זה מנגנון שנותן דינמיות ומאפשר להתעדכן לפי צורכי השעה ולהוסיף חומרים ולשאוף להגיע למצב מסוים בנוגע לרמתם באוויר, מבלי לשנות את החוק לגמרי. "המשפחה החורגת של ערכי יעד". גם ערכים אלו לא מחייבים.
2. ערכי סביבה (ס' 6(א)(2))- הערכים **הכי חשובים**. אלו ערכים שחריגה מהם מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר וחריגה מהם היא אסורה על פי חוק. קרי, ערכים מחייבים. עולה השאלה את מי ניתן לתבוע כאשר אדם מודד חריגה מהערכים הללו? מי אחראי על האוויר? על מנת להבין את האיסור ע"פ חוק יש להבין למה הערכים משמשים:
* **הוצאות צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר לפי ס' 11-12 לחוק אוויר נקי.** אזור בארץ שבאופן קבוע יש בו חריגה מתמשכת בערכי סביבה זה מקום שהשר יכול להכריז עליו כמקום נפגע זיהום אוויר. דוגמה לכך היא העיר חיפה. הממשלה קידמה תכנית לאומית להפחתת הזיהום ממפעלים וכלי רכב בחיפה והתוכנית כוללת הרבה צעדים נוספים. ברגע שמכריזים בצו על אזור נפגע, יש חובה לקבוע תכנית לאומית לתיקון המצב כמו שקרה כאמור בחיפה. (בפועל צריך להכריז גם בגוש דן וירושלים אבל נמנעים מכך כי לא בטוח שיודעים איך להתמודד עם הכרזה כאמור באזורים אלו).
* **מתן היתר פליטה למפעלים.** אם יש לאדם מפעל באזור מסוים שיש בו חריגות חוזרות ונשנות מערכי סביבה, אזי כאשר הרגולטור ייתן היתר פליטה למפעל הוא יאלץ לקחת את זה בחשבון. כשמוציאים היתרי פליטה צריך להסתכל על ערכי הסביבה באזור. כמובן שאם מפעל מסוים יש לו היתר ובאופן קבוע מודדים ערכי סביבה ורואים שיש חריגות אולי צריך להחמיר עימו.
1. ערכי התראה- המשך בשיעור הבא ← ←

חוק אוויר נקי – המשך משיעור קודם

שיעור שעבר דיברנו על מבנה "חוק אוויר נקי" – יש לו כמה חלקים. דיברנו על ערכי סביבה בחוק אוויר נקי:

1. ייחוס – ה"אח החורג" של ערכי יעד

2. יעד

3. סביבה

4. התראה—נדבר היום

מתייחסים לכמות מסויימת/רף של מזהמים שהחוק דורש ברגע נתון (בניגוד להיתר פליטה).

4) ערכי התראה- ערכים שחשיפה אליהם, גם לזמן קצר, גורמת לפגיעה חמורה בבריאות בני האדם (זיהום אוויר חריג). יש לנקוט באמצעים מיידיים למניעת הנזק הנובע מהחריגה.

המשמעות היא שלאנשים אסור לצאת מהבית, עלולה להגרם להם סכנה ממשית ומיידית בחשיפה לזיהום, מצב חירום, לא אירוע בשגרה.

למה משתמשים בהם?

* **הוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר.** יש מקום אחד שהוכרז ככזה – חיפה. צריך להחריף את ההוראות לגבי מפעלים/מתקנים מזהמים באיזור. ככל הנראה צריך להכריז על כך גם בירושלים ובת"א (מקום שיש בו חריגות יותר ממה שהיינו רוצים), אבל זה לא נעשה מסיבות פוליטיות.
* **מתן היתר פליטה למפעלים.**
* **זיהוי אירועי זיהום אוויר חריג, ובהתאם: אזהרת הציבור, הנחיות לבעלי מקורות פליטה ועוד.**

דוגמאות להבדלים בין ערכי סביבה להתראה:

**המזהם: אוזון O3**

בערכי סביבה – 140/ 8 שעות, אפשר 10 חריגות בשנה

בערכי התראה – 240/ ל3 שעות באופן רציף.

**המזהם: גפרית דו-חמצנית** **SO2**

בערכי סביבה – 350/ שעה , אפשר 8 חריגות בשנה (יש עוד 2 אופציות אחרות)

בערכי התראה – 500/ ל3 שעות באופן רציף.

כלומר, ערכי סביבה = הסטטוס קוו שאנחנו רוצים שיהיה כל הזמן, בייס ליין (זו איכות האוויר שאנחנו רוצים שתהיה לנו), לא רוצים להגיע בשום אופן למצב של ערכי התראה.

המבנה הרגולטורי על מקורות פליטה

ס' 3 לחוק קובע:

*(א) לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר* – זהו סעיף סל, לא מגדיר במפורש מהו זיהום אוויר חזק או בלתי סביר. משאיר פתח לביהמש לדבר על דברים רבים

*(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן(א), יראו זיהום אוויר כחזק*

*או כבלתי סביר, בין השאר, כל אחד מאלה:*

*1)חריגה מערכי סביבה שנקבעו לפי סעיף 6(א)(2); –* אם מישהו עשה פעולה שגרמה לזיהום אוויר חריג/חריגה בלתי סבירה, מדובר בזיהום אוויר חזק או בלתי סביר.

*2) פליטת מזהם לאוויר בניגוד להוראות חוק זה.*

ס' 13(א) לחוק קובע:

*השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות פליטה נייחים; הוראות כאמור יכול שיקבעו דרך כלל, לסוגי מקורות פליטה נייחים או לעניינים הנוגעים לכמה סוגים כאמור.*

* מקורות הפליטה הנייחים והניידים מצויינים בס' 2, סעיף ההגדרות. אם נעיין שם נבין כי מקור פליטה שאינו:
1. רכב מנועי
2. כלי טיס
3. שיט הוא מקור פליטה נייח.

לכאורה מנגל הוא מקור פליטה נייח, למה? כי הוא לא אחד מהשלושה המנויים שם. נבדוק האם הוא נופל לאחת משלוש ההגדרות הבאות של מקור נייח:

1. **כל מה שמנוי בתוספת השלישית** (*"מקור פליטה טעון היתר")* – שלחו אותנו ל"סיבוב" כדי להבין שבתכלס, מקור פליטה נייח הוא כל מה שמנוי בתוספת השלישית.
2. **מקורות פליטה שחייבים בהיתר מכוח חוק רישוי עסקים.**
3. **כל מה שמנוי בתוספת הרביעית.**

"מקור פליטה"= כל דבר שיוצא ממנו מזהם לאוויר ומנוי בתוספת השלישית לחוק רישוי עסקים או בתוספת הרביעית

"מזהמים"= כל החומרים בתוספת הראשונה לחוק, וכל חומר שהנוכחות שלו באוויר יכולה לגרום לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם, באיכות חייהם, בנכס, בסביבה, בקרקע, במים, בחי ובצומח. או חומר שעלול לגרום לשינוי באקלים, במזג האוויר או במידת הראות. זאת ההגדרה מאוד מאוד רחבה ועמומה. נותן למשרד הסביבה אפשרויות בלתי מוגבלות לבצע רגולציה על האוויר. כל חומר עלול לגרום לאחד מהנ"ל. [האם בפועל המשרד עושה שימוש בסמכויות האלה? **לא!** מסיבות פוליטיות, זה משרד חלש.]

התוספת השלישית לחוק אוויר נקי

מפרטת את כל הפעולות שבסמכות המשרד להסדיר עבור מקורות פליטה טעוני היתר:

1. **תעשיות אנרגיה**- מתקני שריפה עם הספק תרמי העולה על 50 מגה וואט; זיקוק גז ודלק;
2. **ייצור ועיבוד מתכות**
3. **תעשייה מינרלית**- ייצור מלט, זכוכית, התכה של חומרים מינרליים, ייצור מוצרים קרמיים.
4. **תעשייה כימית**- ייצור חומרים אורגניים, פלסטיק, גומי, צבעים, גזים, חומצות, בסיסים, מלחים, דשנים, קוטלי חרקים, קוטלי עשבין, תרופות, חומרי נפץ.
5. **ניהול פסולת –** השבת אנרגיה
6. **פעילויות אחרות –** טיפול ועיבוד תוצרי מזון, כילוי פגר בע"ח, ייצור פחם.

חובת היתר פליטה

17 (א). *לא יתקין אדם מקור פליטה טעון היתר, לא יחזיקו, לא יפעילו ולא ישתמש בו, ולא ירשה לאחר לעשות כן, אלא אם כן יש לו היתר פליטה תקף ובהתאם לתנאיו.* – אי אפשר להתקין/להפעיל התקן פליטה אם אין לו היתר.

בישראל יש רק 170 היתרי פליטה! איך זה הגיוני? סף הפליטה הקבוע בחוק אוויר נקי הוא מאוד גבוה! מה קורה עם כל מי שפולטים, אך הם פולטים מתחת לרף המינימום? יש עליהם רגולציה, אך כמעט כולם נופלים בסעיף השני של הגדרת מקור פליטה נייח (חייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים, לא חל עליהם חוק היתר פליטה).

כללים ואמות מידה למתן היתר פליטה

19 (א). *השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים*

*של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה.*

*(ב) אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין*

*קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה..*

הטכניקה המיטבית הזמינה (טמ"ז)-יש להשתמש בעקרון הישימות. הטכנולוגיה המיטבית הזמינה, רוצים שמפעלים ישתמשו בטכנולוגיה יישימה. כלומר, שימוש בתקני תהליך = תקנים שקובעים איך לייצר (לא מה התוצאה שאנחנו רוצים לקבל בתום התהליך, אלא איך המפעל צריך לעבוד) – תכנון הנדסי, שיטת עבודה, שימוש בחומרים או טכנולוגיה ספציפית כדי לשפר ביצועים..

לטכנולוגיה המיטבית הזמינה (טמ"ז) יש 3 רמות:

1. **Best practical technology (BPT)**- יישימות פר מפעל. מה המפעל הספציפי יכול לעשות בצורה הטובה ביותר ע"מ להמשיך להתקיים בצורה רווחית.
2. **Best available technology (BAT)-** יישימות פר סקטור. הטכנולוגיה המיטיבית הקיימת בסקטור הספציפי, סטנדרט האיכות הטוב ביותר שקיים בתעשייה (בודקים גם במדינות אחרות, חברות מקבילות). אם זה קיים וקורה בתעשיות אחרות, כלומר אם זה אפשרי בשוק – אז ניתן לדרוש את הסטנדרט הזה.
3. **Best demonstrated available technology (BDAT)-** רף גבוה ומחמיר מאוד. הטכנולוגיה והסטנדרט הכי טובים שיש באותו הסקטור. כלומר, גם אם רק מפעל אחד בעולם עשה את זה.
* גישה רגולטורית מתחרה לטמ"ז היא "עלות-תועלת"- יש מדינות שגורסות שיש לשאוף להגיע למצב שבו העלות והתועלת מאוזנים.

הביקורת בספרות על כך היא שהשימוש בעלות תועלת במקרה זה עלולה ליצור מצב לא שוויוני. אם נטיל על המפעל עלויות גבוהות מאוד בשביל רגולציה, המפעל עלול לקרוס, וזה גורם לתועלת שלילית לחברה (מתעלמת מחלקים באוכלוסייה שנפגעים באופן קיצוני, מסתכלת על המצב כעוגה שלמה ולא על מהו ההפסד הפרופורציונאלית של כל חלק בחברה – לרוב החלשים. **צדק סביבתי**). היתרון בגישה של טמ"ז הוא שהיא שוויונית יותר, העלות הרגולטורית מתחלקת בכל הצרכנים.

בפרקטיקה בישראל- סעיף ההגדרות בחוק:

(*1) יישומם מביא למניעה או לצמצום מרבי של פליטת מזהמים*

*לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה בכללה;*

*(2) הם בשלב פיתוח הניתן ליישום מבחינה טכנית וכלכלית, במקור*

*הפליטה או בפעילויות המתבצעת בו, או במקורות פליטה או*

*בפעילויות מסוגם באותו מגזר,* ***בהתחשב ביתרונותיהם ובעלויותיהם***

***של הטכנולוגיה והאמצעים כאמור****;*

*(3) הם זמינים באורח סביר אף אם טרם יושמו בישראל בפועל;*

כלומר, הגישה בישראל היא הגישה האמצעית, הגישה של BAT – מה יישים ברמת הסקטור? ישראל לא אימצה BPT. אך בסיפה של ס' 2 מוזכרת גם גישת **"עלות-תועלת".** אז מהי הגישה הפרקטית בישראל? נחזור לבדוק בס' 19. הבעיה- גם הוא לא ברור, כי גם הוא כולל בתוכו הוראות של "עלות-תועלת". יש מי שאמרו שיש ניסיון לעשות שילוב של 2 התפיסות, אך בפועל, בעייתי מאוד לרגולטור לשלב ביניהן! (החוק לא קודם ע"י המשרד להגנת הסביבה, אלא הוא החל כהצעת חוק פרטית ע"י ח"כ עומרי שרון וח"כ דב חנין).

**פרופ' דוד שור:** החוק הוא שעטנז, חיבור של 2 חוקים מ2 מדינות – ארה"ב והדירקטיבה האירופאית. בגלל שארה"ב היא יותר עלות-תועלת ואירופה היא יותר טמ"ז (גישה קשוחה יותר), אז החוק נראה ככה. השילוב לא כ"כ מובן וקשה מאוד ליישב אותו (ה'מישמש' יוצר מצב של "הרע בשני עולמות").

\*\* אנחנו חוזרים קצת אחורה כדי להבין בצורה חד משמעית מה זה אומר "עלות-תועלת".

עלות תועלת

יש לנו סכום מוגבל של כסף שאנחנו יכולים להוציא על כל דבר, השאלה היא איפה נשים את ה'סטופ' של הדרישות מול העלות, מהי נקודת האופטימום של דרישת הפחתת הזיהום מול קיום כלכלה טובה?

על מה נסתכל כשנעשה את האיזון הזה? נחפש את **הערך המצרפי לחברה הישראלית בכללותה**, ולא על המפעל הספציפי. השאלה היא, איך נעשה את זה? אנחנו רוצים שישאר לנו בסוף כמה שיותר "ערך":

* תועלות מפעילות של מפעל: מוצרים, שירותים, חדשנות, משכורות, מיסים
* עלויות מפעילות של מפעל: זיהום אוויר, זיהום מים, זיהום קרקעות..
* נסכום את כל התועלות יחד ונבדוק מהו ההפסד הציבורי. גם אם המפעל עצמו משגשג מאוד, זה לא אומר שהוא חיובי ורווחי לחברה.

המטרה היא לשפר את הרווחה החברתית

ישנם שלושה מסננים אפשריים, שהזכרנו בשיעור הקודם:



טמז ועלות תועלת הן שתי חיות שונות לחולטין, לא מובן איך הן משולבות באותו הסעיף.

טמ"ז וחדשנות

* התעשייה לא מעוניינת בפתרון הקיצוני, לרוב הפתרון הוא האמצע, יש המון כיפופי ידיים בין המשרד להגנת הסביבה לבין התעשייה.
* לאחר כיפופי הידיים – הם מאמצים את הטכנולוגיה הנדרשת וחושבים איך הם יכולים לאמץ את הטכנולוגיה בצורה היעילה והזולה ביותר. לאחר הטמעת הטכנולוגיה – החברה לא מעוניינת לקבלת ביקורת נוספת לתקופה או להצעות שונות של טכנולוגיות פחות מזהמות, כי הם כבר השקיעו כלכלית. זה יוצר בעיה של חדשנות, המפעלים נתקעים עם אותה הטכנולוגיה למשך שנים.

תקני ביצוע וחדשנות

* תקני ביצוע מגדרים מטרות או "יעדי ביצוע" שהמפוקחים חייבים לעמוד בהם, ולא מציבים להם טכנולוגיה ספציפית שהם צריכים להשתמש בה.
* הרגולטור מגדיר יעד, והמפוקחים חופשיים להגיע אליו איך שהם יבחרו, אופן הציות גמיש.
* השאלה היא כמה אפשר לפקח – אם זה יקר מדי לפקח כמדינה או לא אפשרי, אז לא נשתמש בפתרון הזה, הרגולטור יעדיף טמ"ז של תהליך ביצוע ולא של יעד ביצועי.
* יתרון – מעודד חדשנות. לא קובעים איך התהליך יראה, אלא החברה מוצאת את הפתרון והדרך שלה ליעד שמוגדר ע"י הרגולטור.

דוגמאת משחטת העופות של גיא מור: מדי פעם עובר עוף מזוהם, שאם הסכין נוגעת בו, היא תזהם את כל שאר העופות שיבואו אח"כ. הדרישה הייתה שכל חמש שחיטות, השוחט צריך לשטוף את הסכין. הבעיה: הידיים של השוחט מזוהמות והן נוגעות בברז ומזהמות מחדש לאחר השטיפה. המשרד נתן פתרון, כלומר תקן תהליך: ברז עם פדל רגל. נוצרה בעייה שנייה: הפדל נשבר, זה מזהם, הוא מחליד, התחזוקה שלו יקרה. הפתרון השני: לעשות תקן ביצוע – כל X שחיטות העובד ישטוף ידיים ללא מגע יד בברז. פתרונות לתקן הביצוע: ברז שקולט את הידיים ומוריד מים כמו בקניונים.

תקני הביצוע מאפשרים למפעלים למצוא בעצמם את הפתרונות הטובים ביותר עבורם כלכלית ושיהיה היעיל ביותר גם לתעשייה וגם לסביבה.

הגנ"ס נ' בז"ן-

רקע: בז"ן (בתי הזיקוק) הוקמו בימי השלטון הבריטי. היו מזקקים נפט בחיפה והיו משתמשים בו במקומות אחרים. היה חרם גדול על ישראל בתחום, ולכן הבריטים מכרו את המפעל לממשלה. בז"ן היא מונופול על מוצרי נפט וכל המוצרים שמגיעים ממנו. הוא המפעל הכי מזוהם בישראל, תלוי בשנה כי הם מתחרים עם חברה אחרת- כימיקלים לישראל (משפחת עופר היא הבעלים של שתי החברות). במתחם הענק שלהם שתפקידם לשרוף את הגזים בתהליכי הזיקוק. ב2003 הפעילות משתבשת, והעשן הופך שחור כבד. היו התראות רבות לא לצאת מהבית לגרים בחיפה ל3 שעותף אחרי שבוע אותו דבר קורה למשך 5 שעות.

אנחנו נמצאים בתקופה שעדיין לא היה את חוק אוויר נקי, ולכן התקנות נקבעו מכוח חוק המטרדים של דיני הנזיקין (סעיף 4(א) וס'8) – התקנות אסרו על פליטת עשן שחור מזהם.

טענת בז"ן: הגנ"ס/השר נתנו לבז"ן הוראה להגיש תוכנית עם הטמ"ז, הם הגישו תוכנית, קיבלו אישור, התקינו את הטכנולוגיה הנדרשת – ועדיין הזיהום קרה! כלומר, החברות הנתבעות קיימו את ההוראות במלואן, עשו את מה שאמרו להן, אז כעת זאת לא בעיה שלהן, אמורות להיות פטורות מאחריות כעת.

**ביהמ"ש:** מקבל את טענת בז"ן, למרות שהזיהום היה בלתי סביר. מדוע? הגנ"ס נתנה להם את הדרישה הזאת למרות שזה בניגוד להוראות הסביבה בעולם. ביהמ"ש טוענים כי בזיהום אוויר יש לחפש טמז ולוודא שהיא קיימת, אך לאחר מציאתה – אין לדרוש מהמפעל ליישם את הטמז הזה. יש לנתח את היעד שהטכנולוגיה הזאת תביא אליה (למשל: הזיהום ירד ב50%), ואז לדרוש אותו כתקן ביצוע ולא כתקן תהליך. בדרך זו משמרים את החדשנות, מאפשרים למפעל לחפש פתרונות יעילים וזולים יותר (המפעל יודע בצורה הכי טובה מה הפתרון הכי טוב עבורם, הרבה יותר מהרגולטור, שהוא לא מומחה לתחום הקונקרטי של כל מפעל) וכמובן – משמרים את רף הזיהום. **הטעות של הגנ"ס** הייתה שהם נתנו תקן תהליך, אמרו להם תשתמשו בטכנולוגיה X ולא אמרו להם "אל תפלטו עשן שחור מזהם" כלומר, הם לא נתנו תקן ביצוע אלא רק תקן תהליך – האחריות עליהם.

**ביהמש טוען שהגנס צריכים להשתמש בBEST OF BOTH WORLDS - BAT+INNIVATION – טמ"ז + התקן ביצוע.**

הגנ"ס למדו מאמירת השופטים בפס"ד, הסיקו מסקנות וכבר לא מגבילים בחיוב בטכנולוגיה ספציפית כשיש צורך. ניתן לראות זאת בס' 19 לחוק אוויר נקי:

(א) השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים

של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה.

(ב) אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין

קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה.

הסדרת פליטות ממקורות נייחים

רגולציית בועה- העיקרון התיאורטי: אפשר לתת היתר פליטה לכל ארובה X או לתת היתר פליטה לכולן ביחד (נגיד לתת סך הכול להפחית X3 מכל הארובות סך הכול, במקום לומר יש שלוש ארובות, תפחיתו X מכל ארובה). כלומר הפתחה כללית של כל המזהמים שיש במפעל, במקום לדרוש הפחתה ספציפית מכל מזהם באופן קונקרטי.

17(ב)- היתר פליטה יכול שיינתן לגבי כמה מקורות פליטה טעוני היתר ובלבד שמקורות הפליטה נמצאים באתר אחד; היתר פליטה כאמור יכול שיחול גם על מקור פליטה אחר באותו אתר, אף אם אותו מקור אינו טעון היתר.

# אחריות סביבתית של נושאי משרה

מספר דוגמאות לחוקים רלוונטים, ההסדרים ברוב החוקים דיי זהים מבחינת נושאי המשרה ומבחינת האחריות:

* חוק רישוי עסקים
* חוק החומרים המסוכנים
* חוק שמירת הניקיון
* חוק המים
* החוק למניעת מפגעים
* חוק אוויר נקי

## חוק רישוי עסקים

מטרתו היא לקבוע ולהסדיר רגולציה על עסקים. לכאורה, לא קשור לעולם הסביבתי.

1.    (א)  שר הפנים, רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן:

(1)   איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים;

* כמעט כל עסק צריך רישיון עסק. אחת המטרות לדרישת רישיון עסק היא להבטיח איכות נאותה של הסביבה. בעקבות הסעיף הזה הוציא שר הפנים צו שמגדיר תנאים לבית עסק.

10א.  השר לאיכות הסביבה, בהתייעצות עם שר הבריאות, רשאי להתקין, לכלל העסקים טעוני הרישוי או לסוגים מהם, תקנות להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים, ולרבות תקנות שענינן הוראות בנוגע להדרכת מועסקים, לצורך הבטחת המטרות האמורות.

 ←איך התהליך הזה עובד? בחוק, ליד סוג בית עסק כתוב איזה גורמים צריכים לאשר את העסק הספציפי שלי. הרשות המקומית שולחת את הבקשות שלי לכל הגורמים הרלוונטים, ועד שהם לא מאשרים – אסור לי למכור ולהתנהל כעסק (רשות הכיבוי, פקח מטעם משרד הבריאות – סניטציה, פקח מטעם משרד הבינוי והתכנון, המשרד להגנת הסביבה..).

רשאים לאשר ולקבוע תנאים ברישיון עסק בעניין איכות הסביבה:

1. המשרד להגנת הסביבה – שישה מחוזות
2. יחידות סביבתיות ברשויות המקומיות. באחריותן: ניטור אוויר, פיקוח ובקרה על תעשיות, תכנון סביבתי, רעש, פסולת, רישוי עסקים, חינוך סביבתי, אקולוגיה כחקלאות, כללי.
3. איגודי ערים להגנת הסביבה

הליך אישור רישיון עסק

המשרד יבחן את הסיכונים ויקבע תנאים סביבתיים, אשר יכנסו לרישוין עסק (לדוג': אם את הולכת להקים מסעדה, אסור לזרוק את שמן הטיגון לכיור, אלא יש לזרוק אותו במקום ייחודי, שלא יזהם את המים).

* מפרטים אחידים – מפרט רשיון עסק קבוע לעסקים דומים ובהם קבועים תנאים דומים (לדוג': תחנת דלק).
* רישיונות פרטניים – בעלי עסקים שיש בהם פעילות ייחודית ובהם בוחנים את הסיכונים ואת הפרטים הקטנים והקונקרטיים (לדוג': בזן).

השפעות על הסביבה המוסדרות באמצעות רישיונות עסק

איזה דרישות אפשר להסדיר? המון! זה כלי מאוד רחב. יש לרגולטורים כוח עצום לדרישות, שלעיתים משתנות ע"פ רשויות מקומיות שונות.

* פליטות לאוויר (לדוג': לדרוש BAT)
* שפכים (לדוג': תחנות דלק שעלולות לגרום לחלול דלק לאקוויפרים)
* זיהום קרקעות (לדוג': לדרוש לבצע בדיקות ניטור קרקע מדי תקופה)
* חומרים מסוכנים
* פסולת מסוכנת
* חומרי הדברה
* זיהום ים וחופים

מכיוון שהליכי הרישוי הם ארוכים, מסורבלים, ולעיתים סותרים אחד את השני, ניסו להמציא את ה**רישוי המשולב בסקטורים עם השפעה משמעותית על הסביבה.** מדובר בתהליך מאוחד לכל ההיבטים הסביבתיים של המפעל. ניסיון החקיקה החל בשנת 2011, התקדם ב2015, אבל התעשייה לא אהבה אותו ולכן הוא "נתקע" (טענו כי למרות שהדרישה לרישוי משולב הגיע מהתעשייה, אין התייחסות לבקשות שלהם בחוק, הוא עדיין מסורבל ובעייתי ורק מחמיר את הרגולציה עליהם). בגלל שהגנ"ס הבינה שזה מה שקורה, הם התחילו בהליכים כאלה של רישוי משולב שיהיו פרטניים לכל עסק.

אי עמידה בתנאי רישיון עסק

7ג.  (א)  רשות הרישוי רשאית לבטל או להתלות רשיון או היתר, מיוזמתה היא או מיוזמת נותן האישור.

* אפשר לפעול בסנקציה פלילית או להתלות את רשיון העסק

 (ב)  (1)   לא יבוטל רשיון או היתר מיוזמתה של רשות הרישוי אלא לאחר התייעצות עם נותן אישור, המופקד על קיום מטרה מן המטרות האמורות בסעיף 1(א), שאי קיומה משמש עילה לביטול;

* אם עסק מסוים הפר את התנאים, העירייה לא תבטל את הרשיון לפני שדיברה עם הגורמים שאחראיים על התחום שבו ביצעו חריגה.

8א1.   (א)  רשות הרישוי לא תיתן רישיון או היתר לעסק שאינו מקיים את דיני התכנון והבנייה, ואולם רשאית היא לתת רישיון או היתר כאמור אם סברה כי אין בהפרת דיני התכנון והבנייה בעסק כדי לפגוע במטרות המפורטות בסעיף 1(א)(1) עד (5) ו-(7) ומהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אישר כי אין בהפרה פגיעה מהותית בתכליות דיני התכנון והבנייה, בין השאר בשל טיבה, מיקומה או היקפה של ההפרה; לעניין סעיף זה, "פגיעה מהותית בתכליות דיני התכנון והבנייה" – לרבות כל אחד מאלה:

* קושר את רישיונות עסק וחוקי התכנון והבנייה. אם לא פועלים לפי דיני התכנון והבנייה זה הפרה של רישיון עסק (כמו בפס"ד של מיכל האמוניה בחיפה שלמדנו שיעור קודם - הם לא עמדו בחוקי התכנון והבניה ולכן לא היה להם רישוי עסקים). זה עוד מנגנון של שמירה על חוקי התכנון והבנייה.

4.   לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו;

* כלומר – זו עבירה פלילית. יכול להביא לכתב אישום. כל האפשרויות ענישה השונות מנויות בס' 14 לחוק. בסעיף 14ד. מצוין כי כל סוגי העבירות הם מסוג **"אחריות קפידה"** – אין צורך להוכיח יסוד נפשי (כלומר: זה קרה? אתה אשם! מי אשם? מפורט בחוק, האחריות היא מאוד רחבה, כדי שמעסיקים לא יוכלו להתחמק). הנטל עובר על נאשם להראות שלא הפר את החוק.

15(א).  נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי חוק זה בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – מחצית הקנס הקבוע לאותה עבירה.

(ב)  נעברה עבירה לפי חוק זה בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוא הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

(ג)   בסעיף זה, "נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

* סעיף ייחודי לתאגידים. האחריות הקפידה היא גם נגד עובד/נושא משרה בתאגידים. יוצאים מנק' הנחה שהם אשמים, אבל יש עליהם חזקה שניתנת להפרכה (כלומר, אם יוכיחו שעשו כל שביכולתם כדי להמנע מהאישום, לא ישאו בנטל).

## חוק אוויר נקי

64(ג). בסעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" - מנהל פעיל בתאגיד, שותף למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר בתאגיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו נעברה העבירה, וכן דירקטור לעניין עבירה כאמור בסעיף 63(א(

* אחריות מכוח חוקים סביבתיים:
1. מנכ"ל
2. עובד מנהלי בכיר האחראי על התחום הסביבתי הרלוונטי
3. כל מי שהייתה לו אחריות ויכול היה למנוע

**בשנים האחרונות יש הרחבה בהגשת כתבי אישום נגד עובדים כדי להרתיע.** המרצה אומר שלא בטוח שזה נכון לעשות את זה, כי הרבה פעמים זה "להטפל" לעובדים, והאחריות אמורה להיות על התאגיד ולא על העובדים הזוטרים.

## רף האשמה

* אחריות קפידה
* מבחן התוצאה
* הנטל על נושא המשרה

צריך להוכיח

1. שנושא המשרה לא ידע על ביצוע העבירה ("עצימת עיניים" לא עוזרת)
2. נושא המשרה נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע או להפסיק את המעשה האסור

ע"פ 1162/04 הגנ"ס נ' מועצה מקומית דלית אל כרמל – המועצה ניהלה אתר הטמנה בצורה לא טובה. היו הפרות חוזרות ונשנות של חוקים סביבתיים חמורים באתר (יש פירוט רחב של עשרות הפרות בכתב האישום), המקום התנהל בצורה שערורייתית. הגנ"ס תובע את המועצה ואת ראש המועצה באופן אישי.

הטענות של ראש המועצה: רשות מקומית היא לא תאגיד וראשה הוא לא "נושא משרה", לכן אי אפשר להאשים אותו.

ביהמ"ש: מפרש כי תאגיד מפורש בחוק הפרשנות כ"גוף משפטי, כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות" – רשות מקומית נופלת לתוך ההגדרה, החוק לא מבחין בינה לבין תאגיד. ביהמש מוסיף כי אין עילה להבחנה אם החוק לא עושה אותה, ואף להיפך, יש סיבה כן להחיל את החוק על ראש המועצה – הפוטנציאל של מועצה מקומית לפגיעה בסביבה הוא גדול יותר מאשר לכמעט כל תאגיד אחר במדינה (יש מעט מאוד חברות שמזהמות יותר ממועצות מקומיות), והפס"ד הזה זאת דוגמא מצוינת לכך! ביהמ"ש מסכם – כמו הש.ג, כך גם המפקד.

הכרעה: ביהמש הרשיע את הרשות המקומית ואת ראש הרשות – ראש רשות הוא נושא משרה!

70988/03 רחובות נ' הגנ"ס – ברחובות מערכת הטיפול בשפכים כושלת, כי העיר גדלה מאוד. יש מעת לעת הצפות של מי ביוב לנחלים באיזור. מוגש כתב אישום נגד רחובות וראש העיר, הם מורשעים, וראש העיר מערער למחוזי.

טענות ראש העיר: טוען כי הוא ירש מצב קיים. נדרשו פתרונות רבים לבעיה והוא פעל ללא לאות לפתרון - אחד הפתרונות היה להתחבר לשפד"ן (או להקים מפעל תיקון שפכים משלהם, אבל זה יקר יותר), והם ניהלו מולם מו"מ ארוך, כי השפד"ן דרשו דרישות לא ריאליות בהתחלה. ראש העיר טוען שאם היה צריך להקים מפעל חדש לרחובות או להתפשר במו"מ (שארך זמן רב) הוא היה מועל בתפקידו כראש הראשות, כי היה "שופך" על כך כסף רב.

ביהמ"ש: הנטל על ראש העיר הוא כפול, שני תנאים מצטברים:

1. חוסר ידיעה על ביצוע העבירה – לא עומד בתנאי הזה, הוא לא **ידע** שמזרימים באופן אקטיבי. זה קורה כי המערכת לא מספיק טובה.
2. נקט בכל האמצעים הסבירים למנוע - יש להוכיח ע"פ מאזן הסתברויות, מעל 50%. המבחן הוא מבחן של "אמצעים סבירים".

ביהמ"ש טוען כי נדרש איזון: מנהל תקין כלכלי (כפי שמסביר ראש העיר) מול מנהל תקין סביבתית. אם ראשי ערים יחששו מסנקציות פליליות, יכול להיות שהם יגרמו לבזבוז כספי ציבור.

הכרעה: ראש העיר פעל בצורה טובה ונכונה, הוא לא אשם.

8487/11 חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ נ' מדינת ישראל: "חלק נכבד מהעבירות שעניינן איכות הסביבה הן עבירות של אחריות קפידה.. **אין לך תחום בו בעלי משרה בתאגיד חשופים לעבירות של אחריות קפידה, כמו תחום איכות הסביבה**..".

מסקנה: אחריות סביבתית של נושאי משרה היא משמעותית ורחבה. הבנו כבר כי עצימת עיניים לא תעזור, כדי להמנע מאחריות נדרש:

1. לבקש ולקבל את כל האינפורמציה הרלוונטית
2. להתייעץ עם מומחים
3. לנקוט בכל האמצעים הסבירים
4. למסמך – שהכול יהיה כתוב!

# זיהום מקורות מים

מה המערכת שמסדירה את ההגנה על מקורות מים בישראל? יש המון חוקים, המרכזי בניהם זה חוק המים.

ס' 2- מגדיר מה מקורות המים שהחוק חל עליהם, ההגדרה רחבה מאוד. זה כל מקור מים אפשרי (מנהר עד שלולית).

ס' 20ב- מגדיר איך מגינים עליהם. אסור להוסיף שום דבר: ס' 20ב(א)- אדם חייב להימנע מכל פעולה שמזהמת או יכולה לגרום לזיהום מים, ישירות ועקיפות (גם אם אני עוקר צמחים שמנקים את המים). ס' 20ב(ב)- מוסיף על כך ואומר שאסור להזרים למקור מים כל מיני דברים (מפורט שם). עולה השאלה בס' הזה ואומר שאסור להוסיף כלום למים, אפילו לא מים למים.

לדוגמה- אם זורקים מסטיק לתוך ביוב זה גם עבירה על חוק המים.

ס' 20א- מגדיר מה זה זיהום של מים, כל דבר שאפשר לעשות למים אסור ונחשב לזיהום (בהתחשב בכך שהראנו לפני שהכנסה של כל דבר לכל מקור מים, הגיוני שכל הפעולות האלו מזהמות).

בגדול נראה מהחוק שמים מוגנים יותר אפילו מבני אדם, אסור לעשות להם כלום.

שיעור קודם- התחלנו לדבר על "חוק המים" – כל תוספת למים (גם לזרוק אבן למים) הוא אסור.

**צו הרשאה**

20יא. (א) שוכנע מנהל הרשות הממשלתית, לאחר התייעצות עם מי ששר הבריאות הסמיכו לכך.. (2)   כי נסיבות הענין אינן משאירות ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסויים לתקופה קצובה שתפורש;

 (ב)  בצו הרשאה רשאי מנהל הרשות הממשלתית לקבוע תנאים, סייגים ומגבלות, בין בעת נתינתו ובין במועד מאוחר יותר, ומשעשה כן יהיה מי שניתן לו צו ההרשאה חייב לפעול בהתאם לתנאי הצו, וסייגיו ולמגבלותיו.

* ברור שצריך להתחשב גם בדעה של המשרד להגנת הסביבה, למרות שהוא לא כתוב בחוק. מסיבה זו הוקמה ועדה שמורכבת משלוש הרשויות האלה ומי שרוצה להזרים שפכים למקור מים צריך לפנות אליה ולבקש צו הרשאה.

מה זה אומר "אינן משאירות ברירה"?

האם באמת הועדה המייעצת/רשות המים מוציאים הרשאה רק במקרים כאלה?

**הסטטיסטיקה** השנה – במצב יום-יום: הוגשו 61 בקשות הזרמה, אושרו 39 וסורבו 19. במקרים של מצב חירום: הוגשו 22 – אושרו 18, סורבו 4. כלומר אושרו 57/83 – נשמע הרבה ולא בדיוק מצב קיצוני.

נבדוק את **הרכב החומרים** שהוזרמו: סה"כ הוזרמו 64 מיליארד ליטר קולחין ושפכים למקורות מים. מתוכם:

* 50% מי קולחין
* 10% מי בריכות דגים
* 20% מי נגר (מי גשמים שזורמים ברחובות ויורדים למערכות ניקוז. לפעמים מערכת הביוב מעורבבת עם מערכת הניקוז. מים מאוד מזוהמים – ביחד עם השמן שבכביש, בדלי סיגריות...).
* 20% שפכים תעשייתיים

אנחנו במצב טוב יחסית של שיפור מבחינת זיהום המים.

2633/03 הגנ"ס נ' חאתם עראף – לאדון עראף יש דיר חזירים, שעוצמת הזיהום ברמה היומית שלה מהצואה של החזירים יכולה להיות שווה ברמה הכימית לזיהום של עיר בינונית. מסיבה זו יש "לגונה ורודה" שבה שוטפים את כל הצואה מהדיר. בחומר הזה צריך לטפל, אסור לתת לו להצטבר ולחלחל. עראף הקים מט"ש שלא פעל כנדרש, כל הזמן היו גלישות ביוב חוזרות ונשנות. הגנ"ס הגישו נגד עראף ושני השותפים שלו כתב אישום. השותפים תיקנו את הדליפות שלהם לפני המשפט והודו במעוות, אבל עראף לא. הוא קיבל קנס של 60,000 ₪ והגנ"ס מערערים על הקנס הנמוך שלו.

ביהמ"ש: העבירות מאוד חמורות, הן פוגעות מאוד בסביבה ובכל הציבור (מוזרם לנחלים ולאגמים של כל הציבור)! יש סיבה לכך שהמחוקק קבע ענישה חמורה לזיהום מים.

* **התחשבות בשיקול תיקון המעוות -** עארף לא פעל לתקן את המעוות ולא הודה, רק אחרי שהורשע הוא רק דחה ואפילו לא פעל לתקן את המעוות (לעומת השותפים שלו) – לא מדובר בעבריין שמודה ולכן לא צריך להקל בעונש שלו. *"בעבירות של איכות סביבה המשקל שבית המשפט מייחס לתיקון המעוות צריך להיות גדול יותר מאשר בעבירות פיסקליות"*.
* בנוסף, ביהמש מוסיף את **אלמנט הרווח -** העונש צריך לשלול את הכדאיות הכלכלית. לעארף השתלם כלכלית להמשיך את הזיהום – התיקון של מתקן השפכים עלתה 400-600 אלף שח בשנה (!) לעומת הקנס הנמוך שהטילו עליו, משתלם לו לא לתקן! כל עוד הקנסות משתלמים, עבריינים ימשיכו לזהם.

הקנס שביהמש משית עליו בסוף: 250,000 ₪ + צו סגירה --- עדיין בדיחה ביחס לרווח.

# פסולת

במערכות אקולוגיות אין פסולת – תוצרי הלוואי של שחקן אחד במערכת הם חומרי הגלם של שחקן אחר במערכת, מערכת סגורה. לנו, בני האדם, יש פסולת ותוצרי לוואי כיוון שאנחנו לא חלק ממערכת אקולוגית, עובדים במבנה ליניארי.

מדוע?

1. האינטנסיביות של הייצור עלתה מאוד (בעיקר לאחר המהפכה התעשייתית). התוצרים של התהליכים האלה עלו בצורה משמעותית.
2. יכולות השינוע שלנו עלו מאוד, ולכן אין לנו שום אינטרס להפחית בייצור כמויות הפסולת (אנחנו יכולים פשוט לשנע אותה רחוק מאיתנו).

## רקע: ניהול פסולת



1. **REDUCE** – הפחתה. יש לייצר כמה שיותר תמריצים שיביאו להפחתה של ייצור פסולת (לדוג': שימוש בכלים רב פעמיים, כמה שפחות אריזות, ירקות בתפזורת ולא בקופסא, שקיות רב-פעמיות..).

2. **REUSE** – שימוש מתחדש. לדחות ככל הניתן את הכניסה של המוצר לזרם הפסולת (לדוג': להשתמש באותה שקית ניילון כמה פעמים, השאלת ספרים מהספרייה במקום לקנות..). אמצעי מדיניות לעידוד: הורדת מיסוי מחומרים יד 2.

3. **REPAIR** – תיקון. היום עושים את זה הרבה פחות, כי אנחנו מייצרים מוצרים מאוד זולים, שלרוב יותר קל לקנות מוצר חדש מאשר לתקן את המוצר הישן. בהרבה מקומות בעולם יש מגמה קטנה אך הולכת וגוברת של תיקון מוצרים (תיקוני אופניים קהילתיים, Repair café- בתי קפה לתיקונים שבהם אנשים נפגשים יחד ומתקנים את המוצרים הישנים/פגומים שלהם).

4. **RECYCLE** – מחזור. כאן כבר נכנסים לזרם הפסולת, אך רוצים להפחית את האימפקט הסביבתי של הפסולת (לפני שהולך למטמנה, עושים בו שימוש כחומר גלם למוצרים חדשים). יכולת החומרים שלנו בחומרים היא פחותה – האיכות הולכת ופוחתת (אי אפשר לייצר 100 בקבוקי פלסטיק חדשים מ100 ישנים).

5. **RECOVER** – השבת אנרגיה. שלב אחד לפני ההטמנה. בישראל יש רק מתקן אחד כזה שמייצר דלק מפסולת ועושים שימוש בדלק במפעל נשר, והוא נמצא בחירייה. בעולם, בעיקר בצפון אירופה, יש מתקנים כאלה בערים רבות (בקופאנהגאן – במרכז העיר, יש שם מסלול סקי). מונע גם את הזיהום של השינוע.

6. **DISPOSE** – הטמנה. השלב שאנחנו הכי פחות רוצים לעשות, מאוד מזהם. יש שיטות מתקדמות להטמנה היום שאמורות למנוע את החלחול למי תהום (לאו דווקא תמיד עובד). **בישראל אנחנו מטמינים 80% מהפסולת ומייצרים יותר פסולת מהמדד של ה -OECDבעייתי מאוד!**

## חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד 1984

**איסור לכלוך והשלכת פסולת**

2.    לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים.

* מה קורה אם לוקחים פסולת מרשות היחיד וזורקים לרשות היחיד (לזרוק זבל מהשטח שלי לשטח של השכן שלי?).

"רשות הרבים" – כל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או לעבור בו או שהציבור משתמש או עובר בו למעשה;

* מה עם מקומות שאנשים לא יכולים לעבור בהם?

ניתן לראות שההגדרות בחוק מאוד בעיתייות ועמומות.

הגנ"ס נ' בן עמי אמיתי הובלות בע"מ- במשך 4 חודשים נהגי משאית משליכים פסולת בשטח פתוח, בשביל ליד קלאנסוואה במשך 50 פעמים (!). הגנ"ס תובעים. הנתבעים טוענים כי הם לא השליכו אשפה ברשות הרבים, אלא ברשות היחיד. הנטל הוא על המדינה להוכיח שהם השליכו ברשות הרבים.

ביהמ"ש: מציגים את הגדרת רשות הרבים מחוק שמירת הניקיון. הגנס אכן לא הוכיחו שמדובר ברשות הרבים לפי ההגדרה בחקיקה, המונח "שטח פתוח" לא מספיק כדי להגדיר מה זה "רשות הרבים". הרשיעו את הנאשמים בעבירה של ניהול עסק ללא רישיון. למה? היה להם רישיון עסק להובלות ולא להובלת פסולת בניין להטמנה. דיברנו שיעור שעבר על חוק רישוי עסקים באיכות הסביבה, דרך ענישה עקיפה.

**הגדרות**

11א.   (א)  בפרק זה –

           "אתר לסילוק פסולת" – מקום המשמש לפינוי ולסילוק של פסולת המפורטת בתוספת;

           "היטל הטמנה" – היטל בשל הטמנת פסולת באתר לסילוק פסולת בסכום המפורט בטור ג' לתוספת, לפי סוג הפסולת וסוג האתר כמפורט בטורים א' ו-ב' לתוספת בהתאמה;

           "מפעיל" – מחזיק או מנהל של אתר לסילוק פסולת;

           "פסולת" – לרבות פסולת בנין וגרוטות רכב.

**היטל על הטמנת פסולת**

11ב.   (א)  מפעיל אתר לסילוק פסולת ישלם היטל הטמנה לפי הוראות פרק זה.

* אסור לזרוק פסולת ברשות הרבים, אבל מותר לשלם באתר הטמנה. מי שמטמין צריך לשלם "היטל הטמנה" – סכום שצריך לשלם לפי טון ולפי סוג הפסולת.
* מי שמביא את הפסולת לאתר לסילוק פסולת צריך לשלם למנהלי האתר. זוהי הסיבה שאנשים מעדיפים לחרוג מהחוק ולהשליך פסולת במקומות אחרים ולא באתרי הטמנה. החוק הוא יחסית חדש, הרציונאל הוא הבאת הפנמת עלויות חיצוניות של הפסולת והזיהום.

בעיה – אין תמריץ אמיתי: מי מפעיל את רוב המשאיות שמביאות את הפסולת? הרשויות המקומיות. אין תמריץ להוריד בכמות הפסולת שכל אחד מייצר בצורה עצמאית, כי ההיטל פשוט מגולגל על כל התושבים בארנונה/מס (יש מדינות בעולם שבהן כל תושב משלם על הזבל שהוא מייצר לפי סוג ומשקל). היטלי ההטמנה בישראל הם נמוכים מסיבה זו, ולכן לא באמת משקפים את העלויות החיצוניות של הפסולת וגם לא באמת מכווינים התנהגות.

[מזכיר קצת את פס"ד חולון עם הפסולת שלמדנו בשיעורים קודמים].

**בישראל יש 14 אתרי הטמנה מוסדרים.** המוקדים שלהם ודרך הפעילות שלהם מוסדרים ומוגדרים בתמ"א (תוכנית מתאר ארצית) 16. יש הרבה מאוד אתרים פיראטיים, ומי שמטמין אצלם משלם סכום נמוך בהרבה על היטלי ההטמנה.

בג"ץ 453/98 עיריית ב"ש נ' ממשלת ישראל – ב1989 הממשלה אימצה את תמ"א 16. לפני אותה התקופה היו אתרי הטמנה לא מוסדרים רבים. בגלל מחדלים/חוסר ידע היו מטרדים רבים מהטמנות לא נכונות. תמ"א 16 הייתה מבוססת על עיקרון הצמידות – מי שמייצר פסולת צריך להטמין אותו אצלו ולא לשנע אותו. סימנו 28 מקומות שאמורים להקים בהם את האתרים. כמה הוקמו בפועל? 1! מדוע? אף אחד לא רוצה את הפסולת לידו. בשנת 1995 תיקנו את התמ"א, חלק מהתיקון – אתר דודאים הופך להיות אתר מרכזי ובנוסף, נקבע כי מותר לשנע פסולת. ב"ש עתרו נגד ההחלטה. לא הגיוני לבטל את ההסדר הראשוני ולהעביר אליהם את כל הזבל של המדינה. ביהמ"ש: בעיית הפסולת היא לא מקומית אלא כלל ארצית. ניהול פסולת דורש יד מכוונת מרכזית. הבעיות שיוצרת הפסולת אינה מקומית (כל המדינה שותה מים ממי התהום..) – צריך ניהול ברמה הארצית. ביהמ"ש דוחה את העתירה.

ביקורת: איזה מהסוגיות שדיברנו עליהן במהלך הסמסטר היא בסיס לביקורת נגד מהלך ביהמש?

* **צדק סביבתי** – הרבה פעמים החלשים יותר נאלצים לשלם את המחיר של הזיהום של החזקים יותר (ב"ש זה בפריפריה, קרוב לאוכלוסיות חלשות..).
* **כוח אלקטוריאלי**

## החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011

Extender producer responsibility גישת אחריות ייצרן מורחבת – ליצרן יש אחריות כלכלית לכל העלויות הסביבתיות שהמוצר מפזר. איך נדע לבדוק זאת? ע"י life cycle analysis LCA)) – מחזור החיים והפעילות של מוצר. עוקבים אחרי המוצר מהעריסה עד ל"קבר" – cradle to grave. לדוגמא: בקבוק פלסטיק מייצרים מנפט ← אין נפט בישראל, צריך להוביל אותו מחו"ל, יש זיהום בהנעה ← הליך הייצור: שפכים, זיהום מזיקוק החומר ← שינוע: דלק, זיהום ← שימוש ← זריקה והטמנה (יש היום "גשם פלסטיק" ולא רק "גשם חומצי")....



**המשך משיעור קודם:**

מתוך התפיסה של אחריות יצרן מורחבת מטילים אחריות גם על האריזות של המוצרים, ולא רק על הזיהום שהיצרן עצמו מייצר – החוק להסדרת הטיפול באריזות.

מטרות החוק (כפי שהן מנויות בס' 1):

1. צמצום כמות האריזות
2. לעודד שימוש חוזר ומחזור
3. להפחית את הכמות המוטמנת של האריזות

איך החוק מנסה להשיג את המטרות?

* ס' 6(א)- "  יצרן ויבואן יבצעו מיחזור מוכר של פסולת האריזות של המוצרים הארוזים או של אריזות השירות, לפי העניין, שייצרו או שייבאו כאמור, בשיעורים המפורטים להלן..

(1) זכוכית, נייר או קרטון – 60 אחוזים;

(2) מתכת – 50 אחוזים;

(3) פלסטיק – 22.5 אחוזים;

(4) עץ – 15 אחוזים."

* בס' 23: החוק מטיל על רשויות מקומיות (כפי שמוסבר בס' 2) אחראיות להפריד ולאסוף.
* ס' 6(ד)- ניתן לבצע השבת אנרגיה, אבל רק עד 10% מכלל האריזות מסך משקל האריזות החד פעמיות שיוצרו ע"י היצרן או היבואן באותה השנה (בשריפה).

אתגרים ביישום מטרות החוק:

* ליצרני מוצרים אין התמחות במחזור
* עלול להיות יקר מדי ליצרנים קטנים
* **הפתרון הקלאסי:** המדינה תמחזר ותגבה מהיצרנים אגרה.

בעיות ביישום ע"י המדינה:

* המדינה לא יעילה, לא כמו השוק.
* מי מבטיח שהכסף באמת ילך למערך המחזור? ("מכבסה ושמה 'אוצר' "). מקרה דוגמא: בתחילת שנות ה2000 התקבלה החלטה שדיירים בדיור הציבורי יהיו רשאים לקנות את הדירות שהם גרים בהם. הסיבה היא שהדירות של עמידר נטו ליפול, התפרקו. עלה הרעיון שהדיירים יוכלו לקנות את הדירה (כל הכסף שהם שילמו שכ"ד על הדירה כל השנים, ייחשב כאילו הם שילמו אותו כמקדמה). המטרה הייתה לבנות דירות חדשות עם הכסף שהתקבל מהמכירה. כמה דירות אכן נבנו? 0! 400 מיליון שקל פשוט נעלמו.
* **הפתרון של המחוקק:** ס' 9 – התקשרות עם גוף מוכר בתנאים מסוימים. כלומר, מעורבות עם השוק הפרטי. מי אותו הגוף המוכר מכוח החוק? תאגיד תמיר (החתול עם הפחים כתומים/כחולים). אין לתאגיד מטרות רווח, הוא לא תאגיד ממשלתי אלא חברה פרטית --- חברה לתועלת הציבור (חל"צ). **מצד שני,** יש סוג של ניגוד אינטרסים. לחברה יש 13 בעלי מניות גדולים וחזקים מאוד: תנובה, אסם, שטראוס, שופרסל ועוד.. כלומר מנקודת המבט של בעלי המניות, האינטרס הוא שתמיר תעשה את הפחתת הפסולת המינימאלית שצריך לפי החוק.
* ס' 17(א): תמיר מחויבת לשלם לרשויות המקומיות בגלל שהן מעניקות לה שירות של הפרדת הפסולת. **כלומר**:

האם החוק עובד? תלוי את מי שואלים..

* החברות הפרטיות – מבחינתן הן הפחיתו את העלויות ועמדו במינימום הנדרש מהן. מרוצות מהחוק.
* אבל אם מסתכלים על הסטטיסטיקות – החוק לא תרם! מבחינת אחוזים, לא הייתה שום הפחתה בהטמנת הזבל במהלך השנים. החברות עומדות בחובה שלהן (חוץ מבקבוקי זכוכית, בחוק הפיקדון. נדון בהמשך). **מדוע זה קורה?** החוק מטיל על היצרנים חובה לעמוד ביעדים מסוימים, ואז זהו! החוק לא יצר מנגנוני המרצה ומדרגים להפחתת הפסולת [מתוך 6 מיליון טון של הפסולת המוצקה, 750,000 טון זה אריזות].

## חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט – 1999

מה הסיבה שבקבוקים קיבלו חוק משלהן? מדובר על חוק ייעודי למיכלי משקה.

* מיכלי משקה עשויים מחומרים ששומרים על הצורה ועל הערך שלהן מבחינת מחזור (כשמכניסים לתוכם את המשקה – הצורה לא משתנה).
* בקבוקים מגיעים בצורה דיי סטנדרטית וזהה (לעומת אריזות, שהן שונות מאוד בחומרים ובגדלים, יש אין-סוף)
* מאוד נפוצים (כולם משתמשים, שותים..)

גישה רגולטורית = גישת הפיקדון. מחשבים את כלל עלויות הטיפול באותם מיכלי משקה (כמה יעלה לאסוף, להוביל, לדחוס, להתיך..) + אקסטרה קטנה (כי לא כל הבקבוקים נאספים) + תמריץ = מתווסף לעלות המיכל, הצרכן "סופג" את זה, אבל אם הצרכן יחזיר את המיכל הוא יקבל את כספו חזרה. זה מעודד ומממן את המחזור. גישה זו שונה מהגישה הרגולטורית של חוק האריזות – גישת המכסות. גישה זו מתאימה לאריזות מגוונות שנהרסות לאחר השימוש בהן.

מבנה החוק:

ס' 2 לחוק קובע מינימום פיקדון של 30 אגורות

ס' 6 לחוק מחייב עסקים לקבל בחזרה בקבוקים ריקים ולשלם בעבורם פיקדון (יש פטורים לחנויות קטנות, כמו קיוסקים. אבל הסופרים בעיקרון חייבים).

ס' 7 קובע שבתי העסק יעבירו ליצרנים את הבקבוקים והיצרנים חייבים לאסוף מהם את הבקבוקים ולשלם להם בעדם את דמי הפיקדון.

ס' 7א קובע שיצרנים ויבואנים חייבים לאסוף 77% מסך מיכלי המשקה ששיווקו (ממוצע דו שנתי, לא פחות מ73% בשנה).

ס' 7ב קובע קנס על אי-עמידה ביעד.

ס' 7ד קובע חובת מחזור של 90% כל שנה (למה רק 90? יכולים להעביר לשנה הבאה או להשבת אנרגיה).

מבחינת הבקבוקים הקטנים, החוק מוצלח מאוד!

**שאלת מיליון הדולר $$$ - מדוע לא מחילים את החוק על בקבוקי ליטר וחצי?** כשחוקקו את החוק הייתה התנגדות משמעותית להחיל אותו על בקבוקי ליטר וחצי. תירוצים:

* זה לא בעיה כמו הבקבוקים הקטנים שזרוקים ברחוב
* זה קנס שייקר מאוד את סל הקניות של משפחות (לעומת קולה קטן בקיוסק זה מותרות)

הוצעה פשרה בס' 7ה לחוק: חובת איסוף של 55% מבקבוקי ליטר וחצי ששווקו כל שנה. אם לא יעמדו ברף – יוחל החוק (סקטור שהצליח "להתחמק" מהחוק – קרטוני החלב). הבקבוקים נאספים ע"י אל"ה (תאגיד המחזור, כמו תמיר). הוקם מכוח החוק, אבל מכוח ס'8א בוטל. כשלון מבחינת בקבוקי ליטר וחצי! התאגידים טוענים שהמחזור הוא 60%, אבל רו"ח המבקר מצא שמדובר ב44% (לפי אדם טבע ודין, מדובר בפחות מ40%, זה נמצא בהליכים משפטיים כרגע, צריך לראות איך תתנהל השרה החדשה של המשרד לאיכות הסביבה). ארגוני הסביבה פנו להגנ"ס וטענו שצריך להחיל את החוק גם לבקבוקים הגדולים. השר טוען שכנראה האמת באמצע, ומדובר ב52% (למה הוא אומר דווקא 52? יש סעיף בחוק שאומר שאם מדובר בין 47-52%, לא חייבים ישר להחיל את החוק, אפשר להרתיע ולהמתין מעט..).

# חומרים מסוכנים

## חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג – 1993

ס' 2 לחוק – כל מקום למכירת חומרים מסוכנים טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים.

מהו חומר מסוכן?

החוק חל על חומרים המנויים בתוספת הראשונה והשנייה לחוק (פירוט מאוד ארוך, יש הרבה חומרים שנחשבים מסוכנים וצריך לנהל אותם בהתאם להסדרים הקבועים לחוק).

ס' 3(א) – אדם לא יכול סתם ככה לעסוק ברעלים, צריך היתר. בחוק קבועים תנאים שאדם שעוסק ברעלים צריך לעמוד בהם בשגרה ובחירום, כדי לוודא את ההגנה לשלום הציבור.

ס' 3(ב) – ההיתר הוא לא כללי אלא ספציפי ומדויק.

ס' 3(ג) – היתר רעלים יינתן רק לאדם הגון, שיודע קרוא וכתוב, שמבין את הסכנות המגולמות בחומר. בעיקרון הרף דיי נמוך, אבל יש איזשהו מתח בין החוק לבין חופש העיסוק (בגלל הסכנה של ניהול והחזקת חומרים מסוכנים).

בג"ץ 4409/98 ד.ש שמנים וכימיקלים בע"מ נ' מנהל מחוז חיפה במשרד לאיכות הסביבה – דש עוסקת בחומרים מסוכנים, ניתן לה היתר רעלים לא כולל פסולת כימית שמבטלים אותו אחרי ביקור במפעל. עם זאת היא מחזירה אותו אחרי זמן מסוים. הם מתקשרים עם אינדיגו שמוכרים להם חומרים שאין להם אישור. דש מבקשת לעדכן את היתר הרעלים, ומשרד הסביבה מסכים בהוספת תנאי קטן. אם פעם אחת יש להם צו להפסקת הפעילות, הם לא יקבלו את ההיתר שוב. דש מפירה את התנאי, ולכן המשרד להגנת הסביבה שולל את ההיתר של דש. דש פונה לביהמ"ש בטענה שהתנאי מפר את הזכות החוקתית לחופש העיסוק- אנחנו עושים את זה, יש טעויות ולכן אי אפשר אחרי טעות אחת לבטל את ההיתר. בימה"ש אומר שזה לא המקרה- החוק מדבר על חומרים מאוד מסוכנים לציבור, ומנסה ליצר איזון בין האינטרס של הציבור לעשות שימוש בחומרים, לבין הסיכון של הציבור. לאור ההפרות השיטתיות הם לא אדם הגון, והטענה לא ראויה.
זה בנוגע למתח של שלילת היתר רעלים לבין חופש העיסוק. ביהמ"ש מצדיקים את זה בגלל הסיכון שהחומרים מטילים על הסביבה והציבור.

ס' 3(ה)+(ו)- קובעים על מנגנונים של בנייה, אפשר להוסיף ולהפחית תנאים. כדי להגן על הסביבה והציבור. כמו כן גם להסיר היתר, כל זה בגלל הסיכון הגבוה.

יש גם כאן **אחריות קפידה** של נושא משרה.

החוק מייצר עוד מנגנון- **מנגנון בקרה על תנועה על חומרים מסוכנים**. ע"י רישום אנחנו עוקבים אחריו לדעת איפה הוא מוחזק, אם הוא מוחזק כראוי ו"לעקוב" אחריו. איך זה קורה?

יש paper trail מהרגע שהחומר יוצר או נכנס לארץ הוא רשום בפנקס רעלים שמפרט לאיפה מעבירים ולאן, וגם החברה המקבלת חותמת על כך.

ס' 5- מסדיר את פנקס רעלים לקניות ומכירות, עם תנאים של רישום (שיבוצעו בעת מכירת הרעל). גם אם יש העברה בין עסק סיטונאי לקימאוני (גם אם שני המפעלים שלי).

ס' 8- קובע שלא מוכרים לאדם שאין לו היתר רעלים מתאים. דש- זייפו היתר כאילו יש להם היתר, כי אחרת לא היו מוכרים להם את הרעל (זה רשום הרי בפנקס).

מה עושים עם פסולת מסוכנת? אנחנו עושים שימוש ברעלים, אבל בסוף אנחנו רוצים להיפטר מהם.

ס' 14א(ב)- השר עם הסכמת שר האוצר וועדת הכספים יקבעו היטל על סילוק פסולת. לא נקבע היטל על פסולת כזו עד היום (מ1993). היו כמה פניות לשר לעשות את זה ועדיין מחכים.

## תקנות מכוח חוק רישוי עסקים

תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים)

התקנות יצאו לפני החוק, ומבוססות על הספר הכתום. מה הוא? מדריך של האו"ם לשינוע חומרים מסוכנים. הוא מייצר כללים אחידים לשינוע והחזקה של פסולת מסוכנת. למה הוא קיים? כי אחת הסכנות העיקריות זה בהעברה שלה, ואנחנו רוצים לוודא שכולם מבינים את סוג החומר ואת הסטנדרטים. לכן יש מנגנון בינ"ל לשינוע. הוא מתעדכן אחת ל4 שנים.
הספר נותן לכל חומר מסוכן מספר - "מספר או"ם", וכל מקום בעולם שמעבירים את החומר יודעים מה החומר הזה. האו"ם חילק את החומרים לסוגים שונים עם סכנות שונות, ולכן יודעים מה התכונות של החומר (לדוגמה קבוצה 1- חומרים נפיצים). כך ידעו מה החומר, מה הסיכונים, איך לשנע אותו או להתמודד איתו.

איך התקנות עושות שימוש בספר הכתום?

2(א) מגדיר שאסור להחזיק פסולת במפעל מעל ל3 חודשים, והוא צריך לשנע אותה בהוראות כל דין (לפי הספר הכתום) למפעל ניטרול פסולות ברמת חובב בנגב. התקנות מגדירות חומר מסוכן- לפי הספר הכתום. ופסולת- חומר מכל סוג המכיל חומר מסוכן.