**מדיניות סביבתית**

**הקדמה ונקודות כלליות**

**מגבלות המשפט המקובל = נובע הצורך במשפט סביבתי:**

1. **קושי בהוכחת נזק** לקבלת סעד- אך לא כל נזק הוא מידי. צריך למנוע נזקים מצטברים, שההופעה שלהם מאוחרת.
2. **קושי בהוכחת** **קש"ס** בין המעשה לנזק, לקבלת סעד- בתחום הסביבתי לא תמיד ניתן להוכיח קש"ס זה.

Missouri v.Illinois-בנייה של תעלת מים והזרמת מי ביוב מזוהמים ממדינת מיזורי לאלינוי גרמה לעלייה ברמת התחלואה באזור, אך לא הוכח קש"ס במסגרת ההליך המשפטי (אמנם חיידקים מסוג זה גורמים לטיפוס, אך כל היתר מונח בספק, מכאן אין קש"ס ולכן מדינת מיזורי אינה זכאית לסעד).

1. **תוצאות משתנות בין בתי המשפט**- הפסיקה בין בתי-המשפט השונים אינה תמיד חופפת, וקיימת **חוסר ודאות**
2. המשפט המקובל מאפשר קבלת **פיצויים על נזקי עבר בלבד** משום שקשה לאמור פיצוי על נזק עתידי.
3. ביהמ"ש **לא נותן את הפתרון לבעיה** הכוללת אלא רק פותר את הסכסוך שמובא בפניו- הפסיקה היא X/Y ואינה נועדה להוביל לקביעת רף פעילות.
4. **בנזקים למשאבים ציבוריים, יכולים לתבוע בעוולה של מטרד לציבור רק היועמ"ש או אדם שסבל מכך נזק ממון**.

עד שנות ה60, התפיסה הייתה כי הנכסים הציבוריים בידי המדינה וכל פגיעה בהם מצדיקה שהמדינה תתבע. בשנת 65 הבינו שזו גישה בעייתית.

הבעיות שהבינו בתפיסה זו (ע"פ מנקור אלסון):

* 1. אינטרסים מרוכזים (המדינה תעדיף להילחם כלפי האזרח הקטן ולא טייקון) ופגיעות מפוזרות (הפרט לא עובד יחד להגנה על האינטרס הציבורי)
  2. בעיות התאגדות ואינטרסים של נציגי הקבוצה הובילו לפעילות קלוקלת של אנשים בקבוצות גדולות (ביוקנן)

1. **לא מתקיימת הרתעה מספקת במשפט המקובל**: הסעד הניתן הוא פרטי לכל המקרה, ולרוב לא משנה לגוף גדול. לכן חברות יעדיפו להזיק אם הדבר משתלם ורווחי להם. כמו כן, סעד של פיצויים עונשיים בשימוש רק במקרי קיצון.

**המשפט הסביבתי = עולם התוכן המקיף את כל החוקים, התקנות, הנהלים והצווים המשפטיים הקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה.**

פס"ד ע"א 44/76 אתא חברה לטכסטיל בע"מ נ זאב שוורץ- הוקם מפעל ב1933, שוורץ רכש שטח סמוך ב36. ב56 התקינה אתא מערכת קירור שעבדה תמיד ויצרה רעש נורא. שוורץ פנה בדרישת צו מניעה קבוע, המחוזי נעתר. אתא בערעור: (1) רעש לא מהווה מטרד- לאור עדות מומחה כי רעש מעל 45 דצ' פוגע באדם והרעש מאתא הוא 57- נדחה; (2) שוורץ השתהה בהגשת תביעה- מנגד טען שפנה קודם במכתב תלונה ורק לאחר מכן לביהמש; (3) מאזן הנוחות לטובת החברה, הכרחית לכלכלה וסגירתה תגרום לנזק, אין דרך שתפעל ללא רעש, הגיוני יותר להעניק לשוורץ בית מאשר להוציא הצו > ביהמש תומך אבל אומר שיש בארץ חוק; (4) ניתן להרעיש בא. תעשייה > לא מצדיק להרוס את חיי תושבי האזור.

**היסטוריה**

עד המהפכה התעשייתית: המשפט פעל בהסדרים של קניין ונזיקין.

אחרי המהפכה התעשייתית**,** צצו בעיות חדשות בעקבות הקדמה: זיהום, הון מונופוליסטי, חוסר סניטציה, שחיתות פוליטית, הגברת מודעות, חוסר תשומת לב מצד ביהמ"ש לקשיים העולים מהמהפכה התעשייתית.

פס"ד דקטאון- כור להפקת אבקת נחושת מעבד חומרים, גזים פוגעים בבעלי חוות וביבול שלהם. אלו מבקשים צו מניעה להפסקת פעילות, אולם ביהמ"ש ממאן להעניקו משום שנכסי בעלי החוות הם זוטות לעומת המפעל הגדול.

**בהמשך** הוקמה תנועת Progressive era: חוקקה חוקי תחרות (Antitrust Laws), זכויות נשים, תו"ב, נגד שחיתות וכו' = הניחו את הבסיס למדינה המודרנית, למשפט המודרני, לאסדרה של חוקים סביבתיים, בעיקר בתחום משאבי טבע > מוקמות הרשויות הראשונות לניהול משאבי טבע (NPS,FS,BLM). בשנות ה60 בעיות נוספות, קם קול ציבורי נגד תהליכי תיעוש ותהליכים אחרים:

1962רייצ'ל קרסון, ה"אביב השקט"- שימוש בהדברה בDDT הפוגע קשות בבני אדם, בטבע ובבעלי חיים > הד ציבורי

1965הוקלטו קולות שירת לוויתנים, הוכרו כחיה תבונית שאין לצוד, השפיע על ייצור האמנה להגנה על לוויתנים.

1968הנחיתה על הירח, צילום כדה"א **←** 1970 התארגנות ההפגנה EARTH DAY

1969- (1) אסון סביבתי ראשון בהיסטוריה האנושית- אסדת נפט מזהמת (2) נהר הקיאהוגה עלה באש עקב חומרים כימיים

1969-1973- התחלת חיקוק חוקים סביבתיים מודרניים (אוויר, מים, מינים בסכנת הכחדה, סביבה חופית, ניהול פסולת מזוהמת.

**התובנות שעמדו בבסיס החוקים החדשים**:

1. לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות שליליות. החצנות שליליות = תוצאות פעילות של גוף מסוים, המטילות עלויות שליליות על צדדים שלישיים שהגוף העוסק בפעילות לא נושא בהן.
2. לא ניתן לסמוך רק על הממשלה- ביוקנן- עובדי ציבור יפעלו לטובת הצרכים שלהם ולא לטובת צרכי הציבור.
3. שבי / שביון רגולטורי = עם הזמן הרגולטור מתיישר יותר עם האינטרסים של המוסדות הציבוריים מאשר עם אינטרס הציבור). לכל פעילות אנושית יש החצנות שליליות ותפקיד הרגולטור הוא לאזן ולווסת אותן. עם זאת לא ניתן לסמוך על הרגולטור לבדו.

הפתרון- מנגנוני אכיפה שאינם אבסולוטיים למדינה:

1. זכות עמידה לציבור, הענקת יכולת לתבוע לארגוני אזרחים
2. שיתוף הציבור בפעולות רגולטוריות
3. עירוב גופים רבים במעגל המחליטים על קביעות סביבתיות
4. מתן אפשרות לבעלי אינטרסים רבים ככל שניתן להשתלב בתעשיית של עשיית הרגולציה והגשת התביעות (כדי למנוע ריכוז אצל רגולטור יחיד בציבור)

**הזכות לסביבה ראויה בחוק**

ברק בבג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' רה"מ ואח'-

* הועדה לתשתיות לאומיות היא שמאשרת תוכניות. לוועדה יש יועץ סביבתי, והוא/היוזם מכינים "תסקיר סביבתי" (מיפוי הפגיעות הסביבתיות האפשריות העלולות להתרחש מביצוע התכנית).
* לטענת אט"ד: (1) תהליך הועדה פסול (פגם הליכי)- הפרוצדורות מהירות מדי ולא ניתן ללמוד את התסקירים הסביבתיים כראוי, הדבר מונע להגן על הסביבה (התנגד לעתירות וכו'); (2) הגנה על הסביבה היא חובה מתוך חוק יסוד:כבוד האדם וחירותו [[טענה זו לא התקבלה]]

ביהמ"ש קבע:

מקומה של הסביבה ביחס לזכות האדם:

1. הגנה על כבוד האדם כוללת הגנה על מינ' קיום אנושי = **אין לפגוע בסביבה באופן שפוגע במינ' הקיום האנושי**
2. ללא סביבה אין קיום: "האדם חלק מסביבתו, מקיים עם סביבתו יחסי גומלין, משפיע על סביבתו ומושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי"
3. איכות החיים נגזרת מאיכות הסביבה.
4. **אין לאדם זכות חוקתית לסביבה ראויה שנובעת מתוך ח"י:כבוד האדם**, אבל יש מערכת נורמטיבית של דינים והגנות המורה לשמור על הסביבה
5. חשוב לשמור על הסביבה וזהו ערך חברתי ראוי, אבל זהו לא האינטרס היחידי

**היררכיית מוסדות התכנון:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | מערך סטטוטרי = התכנון | מערך תכנוני-תפעולה = הביצוע |
| ארצי | המועצה הארצית לתו"ב: מתכננת את הנעשה בקרקע ברמה המדינית  \*מוסדות תכנון ארציים | מטה מנהל התכנון |
| מחוזי | ועדות מחוזיות לתו"ב:   * מתכננות את הנעשה בסביבה של הקרקע * לא יסתרו תוכניות של המועצה הארצית   \*\*ועדת ות"ל- ועדה לשתיות לאומית: 19 חברים- 12 נציגי ממשלה, 5 נציגי רשות מקומית, נציג אגודת מהנדסים ואדריכלים, נציג ארגוני שמירת הסביבה  \*\*ועדות ערר מחוזיות- ניתן להגיש ערעור לוועדה המחוזית אם מישהו נפגע ברמת הוועדה המקומית, ממש כמו בביהמ״ש שמערערים לערכאה הגבוהה יותר. | לשכות תכנון מחוזיות |
| מקומי | ועדות מקומיות לתו"ב   * לא יסתרו תוכניות של המועצה הארצית   \*\*רשויות רישוי מקומיות | יחידות הנדסה ברשות המקומית |

תמונה שמכילה צילום מסך

התיאור נוצר באופן אוטומטי

**צדק סביבתי**

**רקע-** בשנות ה80 התנהל שיח סביבתי שלא דן בעניינים חוקתיים (מלבד זכות העמידה בשאלות נזיקיות או פליליות). בשנת 1982 מתרחשות במחוז וורן, צפון קרוליינה הפגנות על רקע אירועים שהתרחשו בשנת 1978, אז משאית הנושאת חומרים מזהמים (ובעליה סירבו לטהר את החומרים מתוך שיקול כלכלי) טפטפה את החומר לאורך 400 כבישים, דבר שאילץ חפירה של האדמה לאורך תוואי הנסיעה והטמנתה- מדינת קרולינה רכשה שטח במחוז וורן ליד קהילה אפרו-אמריקאית ענייה, והקבעה להטמין בה את הפסולת בצמוד למתקן מים. לבסוף קרולינה ויתרה על הבור, ולתודעה הציבורית עלה הקשר בין אפליה לסביבה.

**צדק סביבתי = חלוקה בלתי שוויונית של הנטל הסביבתי** (הגדרה על דרך השלילה).

שתי תופעות המובילות למיקום מפגעים סביבתיים בקרבת אוכלוסייה מוחלשת

1. **NIMBY** (לא לידי אלא ליד אחר)
2. **תופעת אי-שוויון** (השלכת הנזק על החלש ממך) ↓

**חלוקת הנטל הסביבתי**: לרוב על אוכלוסיות מוחלשות, משום שאין להם כוח פוליטי להתנגד. מתוך משתנים (כמו מצב סוציואקנומי), נקבע שאחוז ההצבעה בקהילה הוא המשתנה המנבא באופן הטוב ביותר היכן ימוקמו מפגעים סביבתיים.

**דוגמה לצדק סביבתי = חלוקת המשאבים הסביבתיים**: בג"צ הקרקעות- בג"ץ עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות- קרקע חקלאית מחולקת באופן בלתי-שוויוני בעקבות פרוטקציה עקב קרבה לשלטון של הקיבוצים בתקופת מפא"י.

**← המחקר של וויקי בין על קהילות בארה"ב הגרות בסמוך למפעלים- מדוע יש חלוקה סביבתית בלי הוגנת?** התשובה:

(1) כוחות השוק- קרקע זולה למגורים ; (2) המצאות מקומות עבודה. בנוסף, לדבריה החקיקה האמריקאית מתירה לפגוע בקבוצה מוחלשת (בה יש דגש על צדק מהותי).

**שני סוגי צדק:**

* + - 1. **צדק תהליכי** - דגש על תהליך שוויוני וצודק, פרוצדורלי. מתן פלטפורמות לשיתוף ציבורי. לדוג' החלטה מס' 4028 של הממשלה (בעקבות המחאה החברתית)- בה נקבע כי משרד הורה לכל משרדי הממשלה להקים יחידות 'שיתוף הציבור' במסגרתן יש להעביר לידי הציבור טיוטה של כל החלטת המשרד ולאפשר לציבור להגיב עליה טרם קבלתה.

הביקורת: מנוצלות לצורך 'שחרור קיטור', לא ניתן למדוד את ההשפעה, השקעה כספית רבה

מול

* + - 1. **צדק מהותי** - דגש על התוצאה, ועל היותה יוצרת צדק.

עמ"נ 318/07 אליהו טוויטו ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה בראשל"צ-הממשלה יזמה תכנית להרחבת נתב"ג, תושבי הישובים הסמוכים חששו שיפגעו ולכן אליהו תבע ע"ב ס197 לחוק התו"ב = אם מוגשת תכנית לפיה ליד ביתו של פרט ייסלל כביש ראשי שיפחית את מחיר הבית, ניתן לתבוע את הוועדה המקומית ולדרוש פיצויים.

אגמון:

1. **הזכות לסביבה ללא מפגעים נגזרת מהזכות לבריאות או מהזכות לחיים** אשר מוגנות בח"י:כבוד האדם וחירותו (נוגד את אמרתו של ברק בפס"ד אט"ד) ובמשפט הבינ"ל. במקרים פחות קיצוניים מדובר על **פגיעה באיכות החיים**.
2. הקשר בין זכויות אדם לאיכות הסביבה: **פגיעה קשה בסביבה מובילה לפגיעה ישירה או עקיפה ברווחת האדם**
3. מי שנאלץ לשאת בנטל של מפגע סביבתי, ראוי לפיצוי = **צדק חלוקתי**: "בשני סוגי חקיקה אלו [חוקים הנוגעים להגנה על הסביבה + הוראות כלליות כמו עוולת המטרד], אין התייחסות לצדק סביבתי במובן של חלוקת הנטל הסביבתי. הכרה בזכותו של אדם לחיות בתנאים סביבתיים הולמים, בסביבה נטולת מפגעים ככל האשפר, מחייבת הכרה בצורך לחלק את הנטל הסביבתי ככל האפשר".
4. **יש זכות אקטיבית שהמדינה תדאג לחלוקה שוויונית של נטלים לצדק המהותי.**

**זכות העמידה הסביבתית**

**זכות העמידה = זכותו של אדם לפנות לביהמ"ש = נדרש שיראה כי נגרם לו נזק**.

המקורות:

1. חוק תובענות ייצוגיות, תשסו-2006 (ס36)- מעניק זכות עמידה של תובענה ייצוגית מכוח החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות)- גם במקרים קטנים מאוד, בחוק למניעת מפגעים סביבתיים.
2. תביעה בשם עצם טבעי שכן אין זכות עמידה לעצם טבעי

בארה"ב ניתן לתבוע בגין אינטרס אישי של אדם על פגיעה בעצם טבעי, כי אין זכות עמידה לעצם טבעי- פסד סיירה קלאב נ מורטון- Douglas, J. dissent in *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 741- 753 (1972)-

שירות היערות הפדרלי (כפוף לשר הפנים של ארה"ב) יצא במכרז, בשנות ה-70, להקמת רשת מלונות, אתרי נופש ואטרקציות על הפסגות כך שיהיו מיועדים להכיל כ-14,000 מבקרים ביממה. ארגון הסביבה "סיירה קלאב" ביקש צו מניעה נגד הבנייה. עלתה השאלה, האם לארגון קיימת זכות העמידה?

* מורטון טענו כי השטח שייך לממשלת ארה"ב ולכן אין לארגון זכות עמידה. ס10 לחוק הפדרלי קובע כי מי שנפגע מפעולה של רשות ממשלתית יכול לבקש סעד אך אין בעניין זה נפגע ולכן אין להם זכות עמידה.

הש' דאגלס קבע במיעוט:

אין לטבע קול ואנו צריכים לייצג אותו

יש פיקציות משפטיות לעשות כן.

קיים שבי רגולטורי

ברוב, ביהמש דוחה את התביעה- אין זכות עמידה לעצמים טבעיים=עצים, אבל ע"פ הערת שוליים 8 נמסר לתובעים כי יכולים להגיש את התביעה בהתבסס על האינטרסים האישיים שלכם (חברי סיירה נוהגים לטייל באזור, והנאתם מהטיולים נפגעה). סיירה מתקנים את התביעה, מגישים בשנית והתביעה מתקבלת.

בג"ץ 466/05 הצבי הישראלי נ' המועצה הארצית- תכנית מתאר ייעדה לשנות את מתאר הנוף בערי ירושלים. עותר מס' 6 לעתירה הוא "הצבי הישראלי", חיה מוגנת בעלת מעמד משפטי מיוחד (וגם חוק צער בעלי חיים מאפשר להגיש תביעה בשם בעלי חיים). ביהמ"ש קבע כי יש להבדיל בין המעמד המשפטי המיוחד לבין הכרה בו כ"אישיות משפטית". כמו פס"ד סיירה, גם בארצנו אין זכות עמידה לעצמים טבעיים=צבי, אבל אצלנו בן אדם יכול לתבוע בשם העצם הטבעי=הצבי: "אין בע"ח, ככה"נ, בעלי מעמד בדין כשלעצמם, וכך גם הצבי בענייננו, בניגוד לשאר העותרים בעתירה דנא, הרשאים- אם ירצו- להעלות טענות גם בנושא הצבי, בשמם שלהם כדורשי טובת הצבי").

1. זכות עמידה ללא זיקה במישרין- ביהמ"ש הרחיב מאוד את זכות העמידה הציבורית, וכעת גם מי שאינו נפגע ישיר יכול
2. **אך על העותר להראות דבר מה נוסף** (נושא בעל חשיבות ציבורית גבוהה, פגיעה משמעותית בשלטון החוק, פעולה בעלת חשיבות מיוחדת וכו').
3. **כאשר להסכם יש פן ציבורי**-ביטוי עקרון שלטון החוק.

תפיסת ביהמ"ש: צמצום זכות העתירה יוביל לצמצום הביקורת השיפוטית, ולכן יש להמנע מכך (עע"מ 8723/03 עיריית הרצליה נ' הועדה המקומית לתו"ב).

עת"מ 1190/04 (יכול להיות שזו עתירה 1130/04) "אדם טבע ודין" נ' הוועדה המחוזית לתו"ב מרכז-

* במקרה זה ההסכם השפיע על החלטות הוועדה בנושאי פיתוח, ומשכך הוא ציבורי ויש להם זכות עמידה
* אד"ט הגישו עתירה ציבורית לאחר מס' עתירות פרטיות שהוגשו, נגד הליכי פיתוח בשמורת אירוס הארגמן. במסגרת אחת העתירות הפרטיות שהוגשו, מטעם אדם בשם הרצל קרן, נחתם הסכם פשרה (שקיבל תוקף כפס"ד)-במרכזו שמירת זכויות הבניה של המתגוררים בסמוך לשמורה (לא בתוכה)- בניגוד לדעת אט"ד (שכאמור לא היו צד להליך). בעתירתם, אט"ד עמדו על כך שהיתרי הבנייה נוגדים תכנית תמ"א 13 קיימת באזור, ואישור הועדה מהווה אבסורד ונוגד את החוק. ביהמ"ש דן בזכות העמידה של אט"ד, שאינם חלק מאותו הסכם כלל.

**המשפט הסביבתי בחוק הקיים- ומקורות לעילות תביעה**

**1. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א -1961 (חוק כנוביץ')**

מהותו- **הגדרה של רעש וריח כמטרד**. בכך נמנע הצורך להוכיח כי שניים אלו מהווים מטרד, במידה והייתה מוגשת תביעה על עילת מטרד בפקנז.

עקרונות החוק

**מתייחס ל**:

1. **רעש** חזק/בלתי סביר ס2
2. **ריח** חזק/בלתי סביר ס3

* הגדרת חזק/בלתי סביר, ע"פ תקנות השר ס5- למנוע מביהמש לבדוק כל מקרה נקודתית

**הפרת הוראה מהחוק = מטרד ליחיד**

**סוג האחריות:**

1. אחריות קפידה- ללא יסוד נפשי
2. גם במחדל=אם לא נקט אמצעים סבירים למניעת מעשה בשטח בו יש לו שליטה ופיקוח. נטל ההוכחה שנקט, עליו
3. הקלה: החוק אינו חל על רעש וריח שלא חורגים מחוץ לרשות היחיד שגרם להם ס17
4. דין המפרה של כל הוראות חוק זה, כדין מטרד היחיד ס13

**זכות העמידה** ס11ה:

1. כל אדם בעל זיקה
2. רשות מקומית בעלת זיקה
3. גוף ציבורי המנוי בתוספת (רט"ג, שמורות טבע, אתרים לאומיים, חברה להגנת הטבע, מועצה לא"י יפה, חיים וסביבה, קק"ל, צלול, ירוק עכשיו).
   * + 1. **הטלת אחריות על נושא משרה בתאגיד** ס11ג
       2. **החרגת פעילות של רשות מקומית לעשות כרצונה בחוקי עזר**, למרות הקבוע בחוקי המדינה (יכולה לקבוע הסדרים מקלים מהחוק ויכולה לקבוע הסדרים מחמירים מהחוק, בהתאם לנהוג אצלה ברשות) ס6

**תחולת החוק על המדינה**, מלבד המנויות סייגים ס11ו.א: (1) ועדת אנרגיה אטומית ושאר כפופים לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בניה והפעלה של כור גרעיני),תשלח-1974; (2) יחידות משרד הביטחון; (3) צה"ל

* רשות מקומית יכולה לקבוע הוראות סותרות (לקולא/לחומרא) או בטלות הוראות החוק ס6
* לא יחול על חברה ממשלתית שהועברו אליה תחומי פעילות של אלו שסויגו מהחוק לעיל (אחרי 1997) ס11ו.

1. **מתן רישיון עסק** (הנדרש בהתאם לחוק רישוי עסקים,תשכח-1968) **מותנה בקיום החוק** ס9
2. **חל גם על משכיר נכס בעל שליטה ופיקוח**

רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון-

* אתרי סילוק פסולת בלתי-מורשים הוקמו ע"י הישובים בתחום המועצה והובילו למפגעים.
* חשין בדעת רוב קבע:
  1. התקנות למניעת מפגעים אמנם מדברות על מפעיל פרטי ולא על מועצה, אך בשל שליטה ישירה+אי-נקיטת האמצעים הסבירים, ניתן להרשיע בעונשין. אין לבצע הפרדה מלאכותית בין פרטי לציבורי כי התכלית היא עצירת מטרדים, ומי שיכול לעצור אותם בא בגדרי החוק
  2. משפט המנהלי- סמכות משמעה חובה, ועל המועצה חובה להבטיח את בריאות הציבור.

1. **עונשים**:
2. צווים- ס10אא- צו עשה, צו אל-תעשה, צו לסילוק מפגע
3. תשלום הוצאות משפט- ס10אג
4. עונשין- ס11- מאסר, קנס בגובה הרווח (תאגיד-כפל קנס, בנסיבות מחמירות-פי 4 קנס)

ס11ב1-אם הרוויח מעבירה על החוק, יכול להקנס בגובה הרווח.בעבר השתלם לפעול בניגוד לתקנות=שיקול הרתעה.

ס11ה- ניתן להגיש כתב אישום נגד אדם אחר העובר על החוק! אבל בהתאם לס11(ה)(ב) שנותן הוראות.

**2. החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992**

מהותו- הרחבת מעגל עילות התביעה של הגדרת "מפגעים סביבתיים" = **אויר, רעש, ריח, מים, מי-ים, פסולת, חומרים מסוכנים, קרינה, אסבסט, סביבה חופית, אזור מוגן, עצים, יער, ערך טבע מוגן**.

ניתן לפנות לביהמ"ש בבקשת צו עשה ס2א להימנע 2א1 / לתקן את המעוות 2א2 / לעשות ככל שנדרש למנוע השנות 2א3.

**אין מקום לפיצוי כספי.** ראוי להבין כי צווים עשויים בעקיפין לעלות כסף רב למי שמקיים אותם.

עקרונות החיקוק:

**היקף האחריות:**

1. מעשה לרבות מחדל ס2ב
2. אין זה משנה אם הייתה התרשלות או לא ס4
3. אחריות קפידה- אין צורך ביסוד נפשי
4. הטלת אחריות על נושא משרה בתאגיד ס16
5. סעיף שמירת דינים = מוסיף ולא גורע על חוק אחר ס17

**תנאי הגשת תובענה** ס5:

1. לאחר 60 ימים מיום ההודעה +
2. במידה שהמפגע לא נקט צעדים ממשיים להפסקת המפגע/תיקונו/מניעת הישנותו +
3. הרשות לא נקטה צעדים ממשיים בהתאם לסמכויותיה להפסקת המפגע/תיקונו/מניעת הישנותו

**זכות העמידה**-

1. **לגוף ציבורי המנוי** בתוספת ס6: המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים, רט"ג, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, חברה להגנת הטבע, מועצה לא"י יפה, אט"ד, חיים וסביבה, קק"ל, צלול, ירוק עכשיו.
2. **זכות תובענה קבוצתית**, מלבד סייג בס11א:

* לא בתום לב
* גודל הקבוצה אינו מצדיק
* התובע לא מייצג באופן הולם את עניין חברי הקבוצה
* ס13 התנאי: הסדר פשרה רק בהסכמת ביהמש- המחוקק נוטה לצמצם חבות רשות שלטון בתובענות קבוצתיות.

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

* תובענה קבוצתית נגד מפעל למוצרי אסבסט, שלאחר סגירתו הותיר מפגעי אסבסט סביב המקום. תביעה בבקשה לצו המורה על ניקוי חומרי האסבסט, נגד אתנית ונגד המדינה.
* בניגוד לפס"ד גליל תחתון, במקרה זה מדובר במחדל שאינו ישיר (ז"א מחדל ע"י אי-נקיטת אמצעים מטעם המועצה).

בשאלה - **האם ניתן לתבוע את רשות המדינה מכוח החוק למניעת מפגעים סביבתיים** - קבע ביהמ"ש כי:

* תביעה של רשות תהיה במשפט המנהלי- במקרה של מחדל אקטיבי- ובמשפט הנזיקי- במקרה של מעשה.
* המחוקק נוטה לצמצם חבות של רשויות שלטון בתובענות קבוצתיות.
* מטרת החוק- סיוע אזרחי לרשויות באכיפת החוקים, ולא תביעת הרשויות מכוח החוק.
* בחוק יש הפרדה בין רשות לגורם פרטי. רק אם רשות לא פעלה, הפרט יכול לפעול בעצמו ע"י הגשת תובענה.

ועל כן, נדחתה התביעה נגד המדינה- אין לראות את המדינה או את הרשות המקומית כגורם המפגע ע"פ החוק הנ"ל.

**מפגע סביבתי חוזר** = הגורם של המפגע חזר לגרום את המפגע/הפסיק לתקן את המעוות ס9א

1. במפגע סביבתי חוזר שנגרם שנתיים לאחר הצו, ניתן להגיש תביעה חוזרת ללא הוראות ס5 ס9ב
2. במפגע סביבתי חוזר, ביהמ"ש יחייב את גורם המפגע בפיצוי על נזקי המפגע החוזר ס9ג

**סעדים**: הגשה לבימ"ש שלום, ערעור בפני מחוזי דן יחיד ס2א

1. צו מניעה
2. צו עשה- תיקון הפגיעה
3. "כל הדרוש" למניעת הישנות המפגע

* מתן הצו תוך שיקול מידת הפגיעה בתובע/העניין הציבורי מול מידת הפגיעה במפגע/העניין הציבורי ס3
* אופן ביצוע צו תיקון: זמן, דרך, הוצאות ס8

**3. פקודת הנזיקין (נוסח משולב), תשכ"ח-1968 : פרק ג' סימן ה' : מטרדים**

עקרון העברת הנטל (דבר מסוכן 38 / מדבר בעד עצמו 41) במקרה של חומר מסוכן: **יש להוכיח קש"ס:**

1. קש"ס פוטנציאלי-
2. החומר מהווה גורם סיכון לדבר מסוים
3. החומר מהווה סיכון באותם התנאים, קרי:

* בתצורה הרלוונטי (מוצק/נוזל/גז)
* בדרך החשיפה הרלוונטית (נשימה/בליעה/תת-עורית)

1. קש"ס ספציפי-
2. קיימת עודף תחלואה בקבוצה
3. במתאר החשיפה הרלוונטי: היקף ומידת החשיפה, תקופת החשיפה, אופן החשיפה
4. לקיחה בחשבון של גורמי סיכון רגילים אחרים (גיל, עישון, חשיפה לשמש, גנטיקה וכו').

5 מצבים בהם יחול כלל "הדבר מדבר בעד עצמו":

1. כשלא ידוע מי **גרם לנזק**
2. כשלא ניתן להבחין בין **מעוולים שונים**
3. כשקבוצת **מזיקים נפרדים** גרמו לנזק, ולא ברור מי מהם גרם לנזק אצל הניזוק המסוים
4. **כשלא ניתן להוכיח קש"ס=**שהנזק נגרם מתוך התנהגות עוולתית של הנתבע ולא מגורם חיצוני שאינו תלוי אשמה
5. אי-יכולת **לזהות** את הנזק

כלל ההטיה נשנית- כשמזיק גורם נזקים לקבוצה גדולה של ניזוקים, ואף אחד מהם לא מצליח להוכיח מעל 51% קש"ס בין המזיק לנזק = **הטלת אחריות בכל אופן** = בהתקיים ארבעה יסודות:

1. מזיק
2. קבוצת ניזוקים
3. סיכון חוזר ומשותף
4. הטיה עקבית ביכולת להוכיח קש"ס

"תביעות הקישון" - **ע״א 6102/13 מיכאל עצמון ואח׳ נ׳ חיפה כימיקלים ואח׳**-

* שתי תביעות ייצוגיות, צוללנים ודייגים. במשך עשרות שנים הוזרמו לנחל הקישון חומרים מסרטנים (מתכות, בנזן) ע"י מפעלים. העותרים הם צוללנים ודייגים שפעלו בשטח אותה עת וכולם חלו בסרטן.
* העותרים טענו כי משום שהחומרים ידועים כמסרטנים, וכולם חלו בסרטן- קיים קש"ס.

ביהמ"ש (עמית, זילברטל, סולברג) קבע כי התביעה נדחית משום ראיות קלוקלות וחסרות (לא הוכח קש"ס או מבחן אחר):

* + - * לא ביססו ממצא מדעי שהוכיח כי נחשפו לחומר ספציפי
      * מחלות התובעים הן מסוגים שונים, כל אחד צריך לתבוע בנפרד- כל מחלה יכולה להיווצר מגורם אחר- לא ניתן לזהות קבוצת ניזוקים שנחשפו באותם התנאים, סובלים מאותה מחלה ולוקים בעודף תחלואה- במאזן ההסתברות אף הוכיחו היעדר קש"ס
      * גם לאור עמימות סיבתית לא נוצר קש"ס
* העותרים ניסו להשתמש בדוקטרינת העברת הנטל, אך ביהמ"ש עמד על הצורך בביסוס קש"ס, ועל כן פסל זאת.

על כן, נדחתה התביעה = **בגלל היעדר קש"ס**! מעיד על הצורך במסגרת רגולטורית שתעזור להתמודד עם הכשל/קושי.

**4. חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (תביעות סביבתיות)**

**יתרונות בהסדר פשרה**: מייתר הוכחת קש"ס עובדתי; ניזוקים רבים אינם תובעים (עלות ההליך דיוני, ניזוק ראשי-הסביבה והאדם משני); מאפשר אכיפה סביבתית-אזרחית; מטיל על הרשויות והמפעלים אחריות אישית וישירה מול הנפגעים והציבור; מעודד פיקוח הדוק והשקעה כספית בתיקון העיוות.

**רשאים להגיש תובענה ייצוגית ס4:**

* + - * בעל עילה בתביעה, המעוררת שאלה מהותית עובדתית/משפטית המשותפת לקבוצת האנשים
      * רשות ציבורית, בתחום המטרות הציבוריות בה עוסקת, שאלה מהותית עובדתית/משפטית משותפת לחבריה
      * ארגון שבתחום מטרתו הציבורית בו עוסק, בשם קבוצת אנשים, תביעה מעוררת שאלה מהותית עובדתית/משפטית

**הנושאים בהם ניתן להגיש תובענות ייצוגיות**- מופיע בתוספת השנייה:

**תוספת שניה**

(סעיף 3(א) – תביעה שניתן להגיש בה בקשה לאישור תובענה ייצוגית

1. תביעה בקשר למפגע סביבתי נגד גורם המפגע; לענין זה, "גורם המפגע", "מפגע סביבתי" – כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

**ייסגר הסדר פשרה בתנאים הבאים**:

1. באישור ביהמש ס18א
2. אם נמצא כראוי-הוגן-סביר ס19א
3. לאחר חוו"ד ס19ב
4. לביהמש מקום להתערב בנוסח ההסדר ס19ד ← יש להגיש את הסכם הפשרה לביהמש, על מנת שיאשר כי הצדדים המייצגים את העותרים, הוגנים כלפי העותרים.

**החשש בחוק** ס18,19: קנוניה בין התובע והנתבע על חשבון הקבוצה המיוצגת

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

1. צינור ביוב נפרץ והזרים את מי הביוב של אור יהודה לנחלים ולחופי הים במשך מספר שבועות. עיריית אור יהודה והערים הסמוכות לא פעלו למנוע הדבר במשך השבועות הללו, כך שנוצר זיהום רב (עד שנדרש היה לסגור את חופי הים בת"א והרצליה למשך חודשיים).
2. קבוצת שייטים ודייגים תבעו את רשויות הערים בבקשת סעד של פיצויים על הנזקים שנגרמו להם (לא יכלו לגלוש/לשוט/לדוג).
3. כל עיר טענה כי לא הייתה מודעת לדבר והאשימה עיר אחרת.
4. בהליך פשרה הגיעו להסכם, שאושר ע"י ביהמש.

אגמון **קובעת כי לאור כשלי המשפט המקובל בהתמודדות עם פגיעות סביבתיות, הכלי של התביעות הייצוגיות הוא חשוב**:

* 1. אכיפה במסגרת הפלילית בלבד, במשפט הסביבתי, לא תסייע להביא לתוצאות סביבתיות יעילות.
  2. יש צורך בסיוע ציבורי.
  3. תביעות ייצוגיות חשובות להפנמת עלויות חיצוניות ע"י מזהמים: ליחידים קושי בעלויות ניהול והתדיינות + קושי להוכיח קש"ס + הנזק הוא לטבע ולא לאדם + מערכת היחסים בין הפרט/תאגיד אינה שוויונית.

**עקרון המזהם משלם**

**מהו?**

1. עקרון מדיניות המנחה את הרשות המחוקקת והרגולטורית-אכיפתית.
2. אינו מושת על אחריות משפטית פלילית/נזיקית.
3. ביטוי המשפטי לתפיסה הפיגוביאנית=החצנת עלויות, נפוץ במרבית העולם ובמשפט הבינ"ל (מס פיגוביאני הוא מס המוטל על פעילות מסחרית המייצרת עלויות חיצוניות שליליות).

**יסודות העקרון** (פס"ד מיכאל עצמון ואח׳ נ׳ חיפה כימיקלים ואח', ס26-27 לעמית)-

* + - 1. הטלת אחריות קפידה, ללא אשם, על מזהם.
      2. מי שיצר את הזיהום, יממן את סילוקו וישא באחריות לנזק שנגרם וייגרם (+ישלם אגרות והיטלים שקבע המחוקק)

**מטרות העקרון:**

1. הפנמת עלויות חיצוניות
2. להפחית את כמות הזיהום
3. לעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה 'ירוקה'
4. להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה (ולא שהאזרחים יוכלו לתבוע את הרשויות - בג"ץ איתנית)

**מקורות בחוק:**

1. חוק הגנת הסביבה(המזהם משלם)(תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008
2. החוק למניעת מפגעים סביבתיים(תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992
3. ס'16 לאמנת ריו: "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 הבינלאומי". ללא פגיעה במסחר הבינ"ל, עלה החשש כי מדינות יטילו מכסים על מדינות גבוהות. למעשה נועד למנוע מיסוי יתר (אך לא צלח במטרתו הזו).

**מקורות בספרות:** מרשה גלפי, רות פלאטו-שנער ועמיחי קרנר, "אחריות מלווים למפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי הלווים" הפרקליט נ 439, 442-447 (2010) ; יששכר רוזן-צבי, "של מי הפסולת הזו לעזאזל?! סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל" מחקרי משפט כג 487, 553-554 (2007))

**תחולה:**

1. גם במקרים רטרואקטיביים
2. בדיני הגנת הסביבה- ללא אשם או קש"ס
3. בדיני הנזיקין- עם אשם ועם קש"ס

**שיקולי מדיניות:**

1. יעילות (הפחתת הזיהום מראש)
2. תפיסה כלכלית (מונעי נזק)-
3. הפנמת עלויות-

**אנשים לא מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם**. לדוג', אנשים הנוסעים בכביש לא משלמים, ועל כן נוצרה אגרת גודש המטילה חיוב כספי על נסיעה בזמנים עמוסים- התנהלותם של האנשים תשתנה בעקבות זאת- וזוהי הפנמה של העלויות. בעקבות כך- הרווחה המצרפית עולה. **כשהדבר אינו קיים, אין הפנמת עלויות וההקצאה אינה יעילה.** לדוג', מפעל שאינו מחשב בתוכניתו העסקית את העלויות שיגרמו בעקיפין ממחלות שיגרמו לבני אדם בעקבות חומרים מסוכנים שיזרים לנחלים מסביב, לא מפנים את העלויות החיצוניות של פעולתו, ולכן הרווחה המצרפית של הכלל תרד.

לפי התאוריה של רונלד קוז: בהיעדר עלויות לעסקה מסוימת, אין משמעות לכללי ההקצאה כי בני אדם יגיעו לבדם לתוצאה היעילה מבחינת הרווחה המצרפית. לכן, אין צורך לדון בסוגיות של אשם, שכן מבחינה חברתית התוצאה תמיד תהיה היעילה ביותר כל עוד (1) ישנו מקום לנהל מו"מ ו-(2) אין עלויות עסקה (המפעל תמיד יעדיף להרוויח וגם האזרחים שגרים סמוך יעדיפו להרוויח). אולם במציאות-

אין עסקאות ללא עלויות עסקה (הכל עולה כסף- הליכים, עו"ד וכו'- ובסוף הרווחה המצרפית לא תהיה יעילה)

קיימת זכות קניינית בנכס הנפגע

עלות הנזק לא ברורה/קשה לאמוד אותה, כי הנזק עצמו לא ברור/קשה לאמוד אותו (זיהום אינו נאמד במדויק)

בעיית התמחור- השוק מתמחר מוצרים/שירותים, אולם לערך סביבתי אין שוק ולכן אין לו מחיר.

אדם סמית בספרו "אושר העמים": **מוצרים ציבוריים**=**מוצרים ללא שוק=לא מקיימים את תכונות הבלעדיות והיריבות**.

* **תכונת היריבות**- מוצר שכאשר צורכים אותו, אדם אחר לא יכול לצרוך ממנו.
* **תכונת הבלעדיות**- מוצר שכאשר צורכים אותו, הופך לשלך.

אין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים להשתמש במוצר או להנות ממנו בחינם, והשימוש בו ע"י אחד לא מפחית את זמינותו לאחר, כלומר- מוצר ציבורי לא מקיים את תכונת הבלעדיות או היריבות. למוצרים אלו אין שוק. לדוג', מגדלור/כיפת ברזל/ביטחון/חגיגת זיקוקים/פארק ציבורי שהכניסה אליו חינם/רדיו - לא ניתן לחייב על אלו או למנוע שימוש בהם. **תנאים סביבתיים נאותים הם מוצר ציבורי.** לדוג' חמצן. ולכן, **באמצעות עקרון המזהם משלם המדינה כופה דרך רגולציה לחוב בעלויות החיצוניות של הייצור שלהם = הפנמה תוביל לעליה של הרווחה המצרפית**.

סמית קבע את המונח "*היד הנעלמה*"- מנגנון השוק פועל ללא התערבות והיא תורמת ליעילות ולרווחה המצרפית- הפעולות הפרטיות מובילות לרווחה המצרפית בסוף- המונח לא רלוונטי למוצר ציבורי.

הכלכלן פיגו בספרו "The economics of Welfare" כלכלת הרווחה:

**הציע להטיל מס פיגוביאני = מס בגובה הנזק = גובה המס כגובה העלויות החיצוניות.**

המטרה: הכוונת התנהגות, הפנמת עלויות. לדוג'- דלק, אלכוהול וסיגריות.

הבעיה ברעיון: לא ניתן לכמת את העלויות, תמחור שגוי יעוות את הרווחה המצרפית, יש צורך בתמחור ממשלתי מדויק.

**התמחור הממשלתי יעשה בשתי דרכים:**

1. בדיקת הנכונות לשלם- סקר אזרחים כמה יעריכו שיסכימו לשלם עבור מוצר מסוים (לדוג' עבור פארק).
2. תמחור עקיף- לא מדויק- בדיקת השפעת המוצר על מוצר אחר בעלי שוק (לדוג' עלות בית ליד פארק מול בית רחוק)

ולכן, על כל אלו (חחח), המודל של רונלד קוז הוא מודל תיאורטי בלבד, ויש צורך בעקרון המזהם משלם.

* 1. צדק (אין הוגנות שהמזהם שהרוויח, יסיט את העלויות אל כתפי הציבור)- "מי שנהנה מפעילות ראוי שיישא בתוצאותיה השליליות בהתחשב במידת הנאתו ... אין זה הוגן שיזמים (כמעבידים, יצרנים וספקי שירותים) ייהנו מן ה'דבש' של הפעילות היזומה על ידיהם, ואיילו ה'עוקץ' יכאיב רק לנפגעים (כעובדים וכצרכנים), במיוחד כאשר הטלת אחריות על יזמים תביא לפיזור הוגן של הנזק על פני קבוצת יוצרי הסיכון והנהנים מהפעילות יוצרת-הסיכון" (ישראל גלעד דיני נזיקין-גבולות האחריות כרך א 215 (2012)).

אבחנות שיש לעשות בתביעת רשות מדינית-

1. **מחדל ישיר, ולא מחדל עקיף** (שהוא היעדר פיקוח, אכיפה או הסדרה מצד הרשות המנהלית).
2. **רשות המבצעת מחדל- נתבע במנהלי; רשות המבצעת נזק אקטיבי- נתבע בנזיקין.**
3. במשפט מנהלי צריך להצביע על **אי-סבירות קיצונית** בהתנהלות הגוף, כדי שיהיה אפשר להתערב בשיקול דעתו.
4. בנזיקין, המדד להתערבות הוא **מבחן הסבירות** ע"פ האדם הסביר.
5. **יש לאפשר לרשות לפעול להפסקת המפגע טרם הגשת התביעה**, ורק אם לא פעלה, ניתן לתבוע.

בג"ץ 6971/11 **איתנית נ' מ"י-**

* מפעל איתנית עסק בייצור מוצרי אסבסט לאורך שנים רבות. כאשר התגלה שהחומר מסרטן, המפעל נסגר אך נותרו מפגעי אסבסט רבים באזור.
* קבוצת אזרחים הגישה תובענה נגד איתנית ורשויות המדינה בבקשה לצו שישיב את המצב לקדמותו, כלומר, לנקות את מפגעי האסבסט (אם לא איתנית, אז המדינה).
* המשפט המנהלי מפעיל מבחן של חוסר סבירות קיצוני היורד לשורש העניין, ובזה שהתובעים מבקשים להחיל על הגוף המנהלי את האחריות דרך תביעה נזיקית, הם עוקפים את המבחן הנ"ל. למעשה, לא יכול להיות שעקפו את המשפט המנהלי דרך המשפט הנזיקי- ניסו לתבוע דרך "הדלת האחורית".
* היו צריכים להגיש תביעה זו בביהמ"ש המנהלי תוך הוכחת חוסר הסבירות של התנהלות הרשות.

בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים- חולון ביקשה להטיל אגרות על פינוי פסולת תעשייתית (דורש חקיקת עזר עירונית, דרוש אישור של משרד הפנים). משרד הפנים התנגד בטענה כי שירותי איסוף פסולת=שירות ליבה; זהו מדרון חלקלק. חולון טענה כי אין זה שירותי ליבה וניתן להטיל על כך אגרות כמו על שירותי ביוב ומים. ביהמ"ש קבע- ניהול פסולת הוא חלק בלתי נפרד מתהליך ייצור (כמו שהתוצרת היא של המפעלים, כך גם הפסולת).

**עקרון ההיזהרות = הזהירות המונעת**

גישה ניהולית ועיקרון מדיניות, לפיה במקרה של ספק- בחרו בסביבה, Better safe than sorry. די בהצבעה על אפשרות של נזק, ולא על הוכחת נזק, כדי לחייב את הגורמים האחראים לפעול במטרה למנוע נזק אפשרי. "בהינתן פעולה שעלולה לגרום נזק חמור, לציבור או לסביבה .. חובת ההוכחה על בטיחות הפעולה מוטלת על המעוניין לבצע אותה". הפוך לכלל לפיו אדם יכול מה שרוצה כל עוד לא פוגע באחרים, שכן **כל עוד קיימת אי-וודאות בנוגע לתוצאות הפעולה, אין לבצע אותה.**

**גרסה חלשה**: היעדר ודאות לא מצדיק איסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת (לדוג', מזון בארה"ב)- אמנת ריו.

**גרסה חזקה**: היעדר ודאות כן מצדיק איסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת (לדוג', פסולת גרעינית, תרופות).

**הדילמה הרגולטורית**- **רגולציה סביבתית לעד תהיה בחירה בין שתי רעות** (יותר שימותו מרעב או יותר שימותו מסיבוכים בעתיד עקב חומרי הדברה). אין בחירה מושלמת בין שתי בחירות גרועות. עקרון הזהירות 'מציל' את הרגולטור. בדרך זו, אין דילמה לבחור ממנה, כי כשיש סיכון, הרגולטור פשוט לא מאשר. הנקודה היא, שתמיד יש סיכון. The risk Trade off. על כן התעשייה טוענת כי הישענות הרגולטור על העיקרון היא שגויה שכן הכל תלוי בחישוב של עלות-תועלת.

**משקף השקפה מוסרית של היזהרות-אחריות**: האדם הוא ישות טכנולוגית בעלת כוח רב ויכולת הרס, אשר מתממשת לעיתים (עם כוח גדול באה אחריות גדולה). "מוסר ספיידרמן"- עם כוח גדול, באה אחריות גדולה.

**ביטוי:**

1. בחקיקה הישראלית- חוק הקרינה הבלתי מייננת, ס1 חוק אוויר נקי, חוק הגנת הסביבה, החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, תקנות החומרים המסוכנים.

**הבעיה: היא נמצאת בס' המטרות ולא בסעיף חיקוק של ממש** - **מורה על הרגולטור לפעול מתוך תפיסה של עקרון הזהירות**, **ולא** **נותנת הוראות להתנהלות מדויקת שעל הרגולטור לפעול בה** - זה **פוגע במטרת "קרש ההצלה"** ובפועל לא מסייע (מציג את המחוקק כאילו וציין את העיקרון לשם הציון, בס' המטרות, ולא לשם יישומו).

**עם זאת, משתמשים בעיקרון הזהירות כדי להצדיק פעולות כאשר מגיעים לביהמ"ש, מתוקף היותו מוזכר בחוק.**

בינ"ל-

1. ס15 הצהרת ריו בוועידת האו"ם לסביבה 1992: "כאשר ישנו סיכון לנזק חמור ובלתי הפיך, היעדר ודאות מדעית מלאה להתממשות ופיתוח משנת הנזק לא ישמש סיבה לדחיית היישום של אמצעי מניעה יעילים שיש בכוחם למנוע התדרדרות סביבתית"- הגרסה החלשה.
2. אמנת ליסבון (דצמבר 2009)- עוגן כאחד מעקרונות היסוד של המדיניות הסביבתית באיחוד האירופאי.
3. בתרבות העברית- בציווי "ונשמרתם מאוד לנפשותיכם" (דברים ד). הרב ישראל מאיר הכהן התבסס על כך באיסורו על עישון, אף על פי שחשש זה טרם הוכח באותה עת.

בג"ץ 5236/16 נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (ס1-13 לפסד מזוז)-

* מפעל נשר מפיק מלט, ביקשו לייבא אפר פחם=חומר רעיל לצורך ייצור מלט במפעל (משום שהאפר הנוצר בארץ אינו מספיק) והמשרד להגנת הסביבה התנגד בטענת הזהירות משום שאמנם ידוע כי הוא מסוכן- אך לא ידוע עד כמה. נשר ביקש להוציא צו המורה למשרד להגנת הסביבה להסביר מדוע לא ניתן לו האישור.
* ביהמש דחה את העתירה משום ש:

נשר לא הציגה תשתית עובדתית-משפטית המבססת הצדקה בהתערבות החלטת המשרד, שהיא האחראית להחלטה בנושא. מחלוקת מקצועית תהיה לעד, ולכן הגורם המקצועי שנבחר להכריע הוא הקובע ואין רלוונטיות לדעות של מומחים אחרים (מפנה לדברי הש' כהן בבג"ץ 13/80 נון שימורים נ' משרד הבריאות).

לקיחת החלטות במצב של אי-ודאות היא דבר מצוי, וע"פ עקרון הודאות המונעת מנע המשרד את הטלת אי-הוודאות בנוגע לאפר הפחם על הציבור.

הגנת הסביבה נקטה כך משום שלא היה בידע כל המידע ולכן פעלה בגישה מחמירה של איסור (ובמקביל קבעה לבדוק סביבתית וכלכלית הנושא). כל עוד תוצר מקומי, אין ברירה אלא להתיר את השימוש כי בכל מקרה אין מה לעשות עם החומר, אולם בכל הנוגע לייבואו- אין לכך הצדק (אין פער כספי משמעותי בין יצור החומר בארץ ליבוא).

נשר מנגד טענה כי יש גישות מקלות יותר בעולם, החומר לא מסוכן לבריאות ורף הקרינה שקבע המשרד חמור מהעולם, יתרונות כלכליים, תמיכה מצד משרד הכלכלה והאנרגיה וכו'.

נקבע שמתוך עקרון הזהירות המונעת יש לצמצם חשיפה לסיכון פוט' כשיש אי-ודאות לגבי היקף הסיכון

\*\***אפר פחם**= חומר רעיל, תוצר לוואי של יצירת אנרגיה מפחם. משמש כחומר מייצב בתעשייה (מונע סחף קרקע, משמש בתעשיית הבטון והמלט- מחזק את החומר ובכך מוזיל את העלות שלהם). לאור המעבר לשימוש באנרגיית גז, פחתה כמותו.

רע"פ 2841/17 חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה ואח' (ס3-10,37 לפס"ד מלצר)-

* + - חברת חיפה כימיקלים מפעיל את מסוף האמוניה הארצי הממוקם בנמל חיפה. הגיעה אליו מדי חודש אוניה שהזרימה אמוניה למיכל, וממנו הייתה מוזרמת בדרכים שונות לאתרי הייצור בתעשייה אשר השתמשו בו. מתוך הסכנות העולות, נבדקו לאורך השנים חלופות להעברת מיקום המיכל למקום מרוחק מריכוז אוכלוסייה או להקמת מפעל לייצור החומר.
    - ברקע לא היה היתר בניה ורישיון עסק למיכל, ובהליך משפטי קודם נדרש מהחברה לרוקן את המיכל ולהפסיק לייבא אמוניה- דבר שהחלה לעשות אך פסקה, באישור ביהמש והמשרד להגנת הסביבה, משום שלא היה ניתן עוד פיזית.
    - סבירות התרחשות אירוע מסכן עמדה במחלוקת, וביהמש קבע כי אין צורך להכריע בכך, משום שבכל אופן מדובר באסון בקנה מידה לאומי.
    - המחוזי נקט בגישה של עיקרון הזהירות המונעת, לאור אי-הודאות הנובעת מהפער בין הידע הקיים בזמן נתון לבין הנזק הפוטנציאלי הרב שיכול להגרם מהדבר (התבקעות, דליפה, איום בטחוני של נסראללה). לכן, קבע שעל החברה לרוקן את המיכל כפי שהורה המחוזי.

בג"ץ 6292/12 הנהגת ההורים הארצית ואח' נ' שר החינוך ואח (ס1-5, 12, 14-18 לפס"ד פוגלמן)-

* + - כדי להתאים את הלמידה בבתי הספר למהפכה הדיגיטלית, משרד החינוך צריך להתקין אינטרנט אלחוטי בבתי ספר, לאחר שדן בנושא צוות בין-משרדי (בהשתתפות ראש אגף מניעת קרינה במשרד להגנת הסביבה והממונה על הקרינה לפי חוק הקרינה; מנהל המחלקה לבריאות העובר במשרד הבריאות ומנהל תחום ארגון וניהול ידע במשרד החינוך- כלומר, בעלי מקצוע משכמם ומעלה) אשר קבע כי אין קביעה מדעית ברורה שהחשיפה פוגעת בבריאות.
    - עם זאת, מתוך גישת הזהירות המונעת, ננקטו אמצעי זהירות נגד אותה קרינה (תשתית קווית ולא אלחוטית, תקנים שונים לתשתית אלחוטית, ביצוע בדיקות קרינה מעת לעת ע"מ לוודא שאין חריגה וכן טיפול בתלונות הנוגעות לרגישות יתר של תלמיד לקרינה).
    - בפועל התקשו בתי הספר ביישום התקנות, ולכן התקיימה ועדה נוספת שהמלצותיה ביטלו את המלצת הועדה הקודמת, ועודדו התקנה של תשתית אלחוטית תחת מגבלות (מעל כיתה א', התקן קצה קווי, הגבלת משך החשיפה, בדיקות מעת לעת) וכן נקבע שהועדה תתכנס פעמיים בשנה.
    - הנהגת ההורים טענה כי המדיניות אינה סבירה- חשיפת תלמידים לקרינה תגרום להם לנזק בריאותי. הציגו שורת מחקרים בינ"ל ארוכה שהצביעה על הקרינה כמסרטנת אפשרית, גם במגבלות שנקבעו בוועדה. משרד החינוך השיב כי יש צורך בשימוש בתשתית האלחוטית והחלטות הועדה ראויות מטעמים שונים שפורטו.

ביהמ"ש קבע כי:

אין מקום להתערב, משום שמדובר במחלוקת מקצועית.

החלטת רשות תמצא סבירה אם מאזנת כראוי בין שיקולים שונים- ייתכן ונוצר מתחם רחב של אפשרויות פעולה, וכל אחת עדיין תהיה סבירה ("כל עוד החלטת הרשות אינה חורגת ממתחם הסבירות, לא יתערב ביהמש בהחלטה").

ההלכה היא כי ביהמש לא מתערב בהחלטות ועדה מקצועית, ואין מקום למינוי מומחה מטעם ביהמש בהליך מנהלי ("מקום שהפעילה הרשות מומחים מטעמה, לא ישים עצמו ביהמש מומחה..כדי להכריע לגוף מחלוקת מקצועית").

**\*\*\*קצת הרחבה על חומרים מסרטנים-**

סיווג חומרים מסרטנים מתחלק לארבע קטגוריות: מסרטן וודאי, ככה"נ מסרטן, ייתכן ומסרטן, לא מסווג כמסרטן.

**ניהול סיכונים-** **הבעיה בניהול סיכונים:**

1. **קושי בזיהוי סיכונים -** כבני האדם כך הרגולטור מעריך סיכונים יתר על המידה (קפאין).

סיבה אפשרית: **הטיית הזמינות**- חוששים ממה שנמצא בשיח הציבורי יותר ממה שאיננו. לדוג':

* + - כלל המתים בצ'רנוביל+פוקושימה יחד- 4,573 VS 36,300 מתים בארה"ב+אירופה כל שנה מזיהום אוויר הנוצר מתחנות כוח פחמיות (מחלות נשימתיות). אין חשש מתחנות כוח פחמיות כל עוד אינן בזווית העין, בעוד הפחד מתחנות כוח גרעיניות הוא משמעותי ולכן זוכה לרגולציה מחמירה, עד שהופכת את בנייתן ליקרה ובלתי משתלמת.
    - רכישת ביטוח תאונות אסון טבע, מיד לאחר אסון טבע.

**הרגולטור נאלץ להוציא כספים רבים על רגולציה בתחומים שגורמים לאזרח לחשוש=סנטימנט ציבורי ואין בהם בהכרח חשש אמיתי, או לפחות את החשש במידה השוררת בקרב הציבור. זוהי השקעת משאבים לא יעילה. הבעיה היא, שהרשויות לא יכולות לפעול ללא אמון הציבור.**

בשנת 2003 חברת רמדיה בגרמניה שינתה את הרכב אבקת החלב אשר ייצרה, והובילה למותם של 3 תינוקות ולנזק בגופם של 7. נטען כי משרד הבריאות התרשל משום שלא בחן את האבקה, ומאז נקבע כי כל תכשיר שיש בו שימוש חיצוני/פנימי בגוף - יש להעביר אישור רגולטורי. הדבר הוביל להתייקרות מוצרים, ועברו 16 שנים עד שמשרד הבריאות הסיר את ההוראה באופן חלקי.

1. קושי להעריך סיכונים גם באופן מדעי-

ע"מ לבחון את הרעילות של חומר מסוים יש לבצע בו מחקרים מדעיים וניסויים.

**נפנה לעקרון הזהירות בהתקיים שלושה תנאים מצטברים:**

1. זיהוי השפעות שליליות פוטנציאליות לבריאות האדם או הסביבה
2. נתוני ההערכה המדעית המזהים את הסיכון זמינים לנו
3. רמת הוודאות המדעית מצדיקה פעולה (=אין חוסר וודאות מדעי רב)
   * + כשהסיכון גבוה (הנזק הצפוי גדול או שאי-הודאות קטנה): חקיקה, מימון מחקר, יידוע הציבור וכו'.
     + כשהסיכון נמוך: מותר לא לפעול, לצד ניתוח של ההשלכות ההימנעות.

**נטל ההוכחה:**

1. כאשר צרכנים או ארגוני חברה אזרחית **מבקשים** להסיר מוצר או למנוע כניסתו לשוק- נטל ההוכחה כי המוצר מסוכן עליהם (למעט בתרופות/חומרי הדברה/תוספי מזון- שם נטל ההוכחה כי המוצר בטוח על היצרן)
2. כאשר הממשל נוקט פעולת אסדרה ע"פ עקרון ההיזהרות, נטל הוכחת בטיחות המוצר מוטל על היצרן או היבואן המבקש **לערער** על ההגבלות שהוטלו עליו.

נקודות מתוך רב–שיח בנושא: יישום עקרון ההיזהרות בישראל - קבלת החלטות קשות בעידן של חוסר ודאות, 8(2) אקולוגיה וסביבה, 58-67, מאי 2017:

1. ג'מילה הרדל ואכים, מנכ"לית עמותת אזרחים למען הסביבה "רתימת עקרון ההזהרות למאבקים סביבתיים בתעשייה"- יישום העיקרון מושפע באופן מהותי גם מאינטרסים כלכליים- המאסדר (רגולטור) חושש מההשלכות הכלכליות של יישום העיקרון על יזמים או תעשיינים.

**ביקורת על עקרון הזהירות:**

1. עו"ד **אריה נייגר**, יועץ משפטי בהתאחדות התעשיינים, "זהירות מונעת או זהירות פוגעת?"- **יישום החלטות הנוגעות לציבור תמיד כרוך במחיר** (לדוג', תרופת מצילת חיים בעלת תופעות לוואי- האם תאושר או תדחה?). עקרון ההיזהרות מעדיף הימנעות מסיכון בלי להתחשב במחיר ההימנעות, וזה לא רציונלי. יש לבחון לפי עלות מול תועלת. **העלויות גבוהות משנדמה לנו**
2. עו"ד **תומר רוזנר**, היועץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, "חקיקה- מלאכת האיזון בין עקרונות נוגדים"- **עלול לגרום לאפקט מצנן ולשיתוק של פיתוח טכנולוגי ופיזי.**
3. ד"ר אורי שרון, המרצה- השימוש בעקרון מעוור אותנו, אין דבר בעל סיכון אפסי שכן תמיד קיים סיכון כלשהו. הכל שאלה של השקעת משאבים במיגור הסיכון הזה או אחר. **אם לפני 100,000 שנה היינו נוקטים בעקרון הזהירות, לא היינו מגלים את האש.**

**מכאן למעשה שתי גישות**:

1. הימנעות מסיכונים
2. השקעה במניעת סיכונים, בהתאם לעלות האמיתית של הסיכון

**נקודות נוספות מתוך רב השיח, שלא דיברנו עליהן בשיעור:**

**נקודות המחלוקת במימוש השיטה:**

1. ד"ר ציפי איסר איציק "עקרון ההיזהרות - מענה לקוצר ידו של המדע או אות מתה בספר החוקים?": **העיקרון מופיע אבל אין כלים והוראות כיצד יש ליישם אותו**- אות מתה בספר החוקים

ד"ר אור קרסין, האונ' הפתוחה- "האם צריך להיזהר מעקרון ההיזהרות?":

1. **מחלוקת נטועה בכלכלה הפוליטית והיישום משפיע מהותית על אינטרס כלכלי של בעלי כוח**. **נשמעת לא אחת הטענה של התעשייה שלפיה יישום עקרון הזהירות המונעת בלתי אפשרי, מכיוון שהוא כרוך בעלויות כספיות גבוהות**. זו טענה שגויה, ומדיניות כזו בטווח הארוך מובילה לנזק כלכלי נמוך יותר:
2. מדיניות קיימא (הנהוגה במרבית מדינות ארגון הOECD) כוללת בחישובה הכלכלי עלויות חיצוניות הכרוכות במפגעים סביבתיים (תחלואה מוגברת, אשפוזים, טיפולי בריאות, תמותה וכו').
3. השקעה ביישום הטכנולוגיות הטובות ביותר, מצמצמת את המפגעים מראש ומובילה בהכרח להקטנת הנזק ולהקטנת חבותן בפיצוי.
4. במדינות הללו נוהגות הממשלות לתמוך כלכלית במפעלים בהם נהוגה תכנית לצמצום מפגעים סביבתיים מראש.
5. **ביהמש לא אומר במפורש כי הוא נוקט בעקרון הזהירות בפסיקותיו**:
   * + 1. "פרשת בה"ד הנח"ל": ארגון אדם טבע ודין טען כי עקרון הזהירות המונעת הופך את נטל ההוכחה, ומחייב את המדינה להראות כי הימצאות חיילי חטיבת הנח"ל בקרבת המפגעים הסביבתיים של אזור התעשייה בערד ובמט"ש ערד - בטוחה. ביהמש לא פסק הכרעה ערכית בטענת הצורך ליישם את העיקרון בפרשת בה"ד הנח"ל, אך הלכה למעשה, קביעתו, כי יש לבצע סקרים נוספים שמטרתם לבחון את מידת חשיפת החיילים למפגעים השונים, מחזקת את התפיסה שלפיה במקרים המתאימים נכון שהציבור והארגונים העותרים לבתי המשפט ישתמשו בעיקרון החשוב הזה.
       2. "פרשת כלובי הדגים באילת"- בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, הגוף התכנוני העליון במדינת ישראל לא המתין עד שיובהר באופן סופי ומוחלט אם קיים או לא קיים קשר סיבתי מובהק בין הימצאות כלובי הדגים במפרץ אילת לבין זיהום המפרץ, אלא בחר להסיר את החשש הזה, בבחינת הקדמת תרופה למכה, בנקיטת פעולה שמשמעה הוצאת כלובי הדגים ממפרץ אילת.
6. יכול להצדיק **פעולות ממשלתיות קיצוניות** (לדוג', ממשל בוש הצדיק את הפלישה לעירק בעיקרון הזהירות, בלשונו של סגן הנשיא אז, דיק צ'ייני: "גם אם יש סיכוי של אחוז אחד שטרוריסטים ישיגו נשק להשמדה המונית, ארה"ב צריכה להתייחס לאפשרות זו כאל אפשרות ודאית", כאשר ראוי לציין שלא היה שם נשק להשמדה המונית) או **פגיעה בזכויות אדם** (בדיקות ביטחוניות, מעצרים ללא משפט וכו') במסגרת "מלחמה בטרור".
7. **עלול להביא לשיתוק** מוחלט במצבים שמקבל המדיניות צריך לבחור בין שתי חלופות שכל אחת מהן כרוכה בסיכון. לכאורה, הדרך הרציונלית תהיה ע"י בחינת הסיכון בכל חלופה, והעדפת החלופה המסוכנת פחות. אולם בפועל, מקבל ההחלטות הלאומי נוטה להחליט לפי עמדת הציבור, שמלכתחילה נוטה לפחד מסיכונים סביבתיים שמקורם באדם. ז"א, המחליט לא מחליט בהכרח לפי הסיכון בפועל, אלא לפי תפיסת הסיכון בעיני הציבור (לדוג', חשש רב מפני מוות בטיסה לעומת מוות בתאונת דרכים ברכב, כאשר השקילות ביניהן נוטה לאחרונה משמעותית).
8. **זהו רעיון רטורי ולא כלי מעשי לקבלת החלטות**, וככה למקבל ההחלטות יש "תירוץ" לכל החלטה פוגענית שבחר, גם אם לא לשמה קיבל את סמכותו. גם באירופה, הרואה בו עקרון יסוד של האסדרה הסביבתית, עושות המדינות שימוש מניפולטיבי בעקרון ההיזהרות לשם הגנה מפני יבוא מתחרה.
9. **על החקיקה לעסוק בניהול סיכונים ולא במניעה מוחלטת שלהם**. המחוקק לא מדרג גבוה את העיקרון מתוך שיקולים שונים, במרביתם שיקול כלכלי (לדוג', מתווה קידוחי הגז- סכנה סביבתית קיימת הייתה בשולי השיח לעומת שיקולים אחרים. מנגד- פרשת מיכל האמוניה במפרץ חיפה, דווקא מבטאת את מרכזיות הסכנה הסביבתית).
10. מעמד העקרון בארץ **אינו דומה לכפי שבארצות מערביות**, מכיוון שבקרב חלקים רחבים בחברה הישראלית הדאגה לאיכות הסביבה לא נמצאת במעלה סולם העדיפויות.

עו"ד עמית ברכה (מנכ"ל אדם טבע ודין) "עקרון הזהירות המונעת - עיקרון קיומי לסביבה ולבריאות הציבור":

* **מקדם התחשבות בילדים**- **בארה"ב**, The children’s health act, הוא חוק שנועד להבהיר כי ילדים אינם מבוגרים קטנים אלא דמות אוטונומית ייחודית, ויש להתחשב בהם מבחינת סיכון סביבתי לבריאותם. גובשה תכנית לאומית להגנה על בריאות הילדים מפני איום סביבתי. גם **האיחוד האירופי** קבע באמצעות דירקטיבה (=הנחיה מחייבת) שאחד מהגורמים שיש להתייחס אליהם בהצבת ערכי גבול וסף אזהרה הוא רמת החשיפה של קבוצות רגישות, כמו תינוקות וילדים.
* **על המאסדר לפעול למתן תמריצים כלכליים** לכל מי שחורט על דגלו - בתעשייה, בפיתוח נדל"ני או בכל יוזמה העלולה לפגוע בסביבה ובבריאות הציבור - את ערך הזהירות המונעת כערך עליון.

עו"ד זוהר שקלים, היועצת המשפטית למשרד להגנ"ס מרכז "עקרון המזהם משלם כעיקרון משלים לעקרון הזהירות": **הקשר בין עקרון הזהירות לעיקרון המזהם משלם-**

1. השתת אחריות על גורם הזיהום, תוביל גורמי זיהום פוטנציאלים לנקוט באמצעי מנע מראש, משום שיש להם אינטרס כלכלי לחסוך בעלויות כבדות בעתיד או להימנע מהתדיינויות משפטיות הגורמות נזק תדמיתי לחברה (שגם לו משמעויות כלכליות).
2. הטלת העלויות של הנזקים הסביבתיים על הציבור יוצרת הקצאה לא יעילה של משאבים, כיוון שמחיר המוצר אינו כולל את העלות הנדרשת לתיקון הנזקים הכרוכים בפעילות ייצורו.
3. החצנת סיכונים יוצרת כשל שוק, מאחר שהמחיר שדורש זה שגרם לזיהום עבור מתן השירות שיוצר זיהום, אינו מגלם בתוכו הוצאות חברתיות נוספות הנובעות מההשפעות החיצוניות השליליות של מעשיו.
4. כך נוצרת התמזגות עם העקרון המזהם משלם- שניהם בעד נשיאה בעלות הפעולה מצד המזהם (בפועל או בכוח).
5. המשנה ליועמש קבע: רציונל הפנמת הסיכונים חל גם במקרה שפעולת המניעה היא באופייה פעולת שיקום הנדרשת לצורך מניעת התממשות סיכון (כמו בניית הגנות באגן הדרומי של ים המלח). יש באמירה זו כדי להסביר את הקשר בין שני העקרונות - פעולת השיקום היא פעולה שמתבצעת לאחר שהזיהום כבר בוצע (המזהם משלם), אולם היא גם צופה פני עתיד, מאחר שיש בה פוטנציאל למניעת מימוש סיכון עתידי (עקרון היזהרות).
6. ניתן ליישם את עקרון ההיזהרות בישראל למרות עמימותו: מציע לפרוט את העיקרון לעקרונות משנה (יכולים להיות מקבילים או משלימים), כדוגמת עקרון 'המזהם משלם', וכך ליצור את התמריץ הכלכלי המיטבי ליישום.

**עקרון השקיפות-מידע ומדע בממשל סביבתי**

אזרחים הם חלק בלי נפרד מהפיקוח על המשפט הסביבתי ולכן יש צורך במנגנון של שקיפות במשפט הסביבתי- לגבי גופים ציבוריים ופרטיים כאחד. בא לידי ביטוי בדרכים שונות.

1984- **אסון בופאל בהודו**, שחרור חומרי הדברה הוביל למותם ופציעתם של עשרות אלפים. עקב התהודה הציבורית בשנת 1986- נחקק בארה"ב **החוק לתכנון חירום וזכות הקהילה לדעת**, במסגרתו נקבע:

* **מטרת החוק: ייצור תשתית לאירועי חירום סביבתיים, לסייע לקהילות סמוכות למפעלים להתכונן לאסון פוט'** (זהו לא חוק שמטרתו מבסיסה היא רגולטורית)
* **סעיף השקיפות בחוק**, מחייב את המפעלים בעלי היתרי הפליטה **לדווח** על החומרים אותם פולטים ברישיון + על החומרים המסוכנים שעלולים לגרום לסיכון סביבתי
* תוקם מערכת אחידה לדיווח על פליטות ממפעלים
* הדיווחים ירוכזו במאגר זמין לציבור
* **המדיניות הטובה ביותר להפחתת זיהומים בהיסטוריה של המשפט הסביבתי האמריקאי - Toxic release Inventory -** כלי הרגולציה האפקטיבי ביותר בהיסטוריית המשפט הסביבתי, הוריד ב-50% את החומרים המזהמים (לחץ סביבתי עובד- חברות התחייבו להוריד את הפלטות שלהן והיה עליהן לעמוד בכך כי אזרחים בדקו אותן).

1998- **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**

* ס1: לכל אזרח או תושב, זכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה
* ס6: רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית .. על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה שלא ברשות היחיד"
* ס8-9: ניתן לדחות בקשה לקבלת מידע מטעמים מסוימים (אם דורש משאבים לא סבירים/פוגע בביטחון המדינה)
* ס10: בסירובה ס8-9, על הרשות להתייחס לחשיבות של חשיפת מידע סביבתי
* מכוחן חוקקו תקנות חופש המידע: למשל תקנה 4א- על רשות מקומית להעמיד לרשות הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות ואת חוקי העזר שלה במשרדי הרשות המקומית ובספרייה הציבורית".

2002- **חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה) תשס"ג-2002**:

* מחייב ייצוג לארגוני הסביבה בוועדות והנהלות של גופים ציבוריים להם יש השפעה סביבתית (מועצת מקרקעי ישראל, ועדת התכנון ובניה).
* הרציונל:

הגדלת האכיפה הסביבתית דרך שילוב הגופים הציבוריים האזרחיים בעשייה הממשלתית

הגדלת ההשקיפות.

1969- **תקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוטת תשקיף-מבנה וצורה)-תשכ"ט-1969**:

* ס28: מחייב פירוט סיכונים סביבתיים ודרכי ניהולם אותם מסבירה החברה לציבור, לחברה שרוצה להפוך לציבורית או להציע מניות בורסה לראשונה- עליה להסביר האם קיימות השלכות מהותיות של משפט/רגולציה סביבתית ולפרט על כל אירוע מהותי/סביבתי שקרה בעבר (הליכים משפטיים, עונשים סביבתיים שהוטלו עליה וכו').
* הרציונל:
  + - 1. דרך ניירות ערך מכניס ערכים סביבתיים (אם תהיי מעוניינת להיסחר בבורסה- יהיה להתנהלותך הסביבתית מחיר).
      2. עידוד הפנמת עלויות חיצוניות ("פרמיית סיכון" הנובעת מהתנהלות סביבתית- הציבור יעריך את המניות בהתאם)

2008- **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008**

ס7- מקים את המערך הארצי לניטור האוויר, במסגרתו 140 תחנות ברחבי הארץ שבפועל בודקות את רמת איכות האוויר.

**עקרון השקיפות:**

* ס8- חובת פרסום נתוני איכות האוויר, בכל רגע נתון, באתר האינטרנט של משרד הגנת הסביבה
* ס15,16- חובת רישום ופרסום נתוני הפליטות. רישום בידי מי שיש בידו רישיון המשרד להגנ"ס, העברתן להגנ"ס ופרסום הרישום ע"י הגנ"ס במאגר נתונים של איכות האוויר
* ס38ב שקיפות מידע על מקורות פליטה ניידים- מוודא כי בידי הציבור מידע זמין לגבי רמת זיהום רכבים, כך שבכל פרסומת חייבת להכלל דרגת זיהום הרכב ונתונים על צריכת הדלק שלו לפי תקנות אוויר נקי.

המטרה: יצירת לחץ על משווקים בישראל שיפעלו להפחתת זיהום הרכבים.

עת"מ 52163-05-13 שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מ"י- **נקנסו על כך שפרסמו באנר לרכבים ללא פרטי דרגת זיהום הרכב**.

* טענת היבואנים- הבאנר הוא כריכת הפרסומת בלבד, יש לראות הפרסומת כמכלול, מעין טיזר;
* עמדת ביהמ"ש- תכלית החוק רחבה ומדגישה שיפור איכות האוויר וצמצום הזיהום ועולה גם מפירוט החוק והוראותיו הנרחבות. טענות העותרות לא מתאימות לתכלית הרחבה. החוק לא מבחין בין סוגי ציבורים.

**ערכי אוויר בחוק אוויר נקי**- 4 סוגים ס6- ערכי הזיהום המקס' באוויר שאנו מוכנים לקבל (לא ערכי פליטות, אלא ערכי אוויר)

1. ערכי יעד ס6א1- ערכים לנוכחותם באוויר של מזהמים, בפרקי זמן נתונים. הערכים אינם מחייבים לפי חוק אך מצביעים על ריכוזים סביבתיים גבוהים ביחס לאזורים אחרים.

**שימושים לערכי היעד**:

1. קביעת **יעדים** במסגרת התכנית הלאומית למניעה וצמצום של זיהום אוויר (ס5)- **שיקוף הכיוון אליו רוצים להגיע**
2. מתן של **היתרי פליטה** למפעלים
3. ערכי ייחוס ס6ה- ערכי יעד לנוכחות של מזהמים באוויר, שאינם מנויים בתוספות הראשונה, אלא נמצאים ברשימה מתעדכנת באתר האינטרנט של הגנ"ס. הערכים אינם מחייבים לפי חוק אך מצביעים על ריכוזים סביבתיים גבוהים ביחס לאזורים אחרים. השימושים זהים לערכי היעד כאמור.
4. ערכי סביבה ס6א2- **ערכים אשר חריגה מהם אסורה על החוק** (נקבעים ע"ב ערכי היעד, לפי הידע המדעי והטכנולוגי העדכני)- הערכים בהם אנו שואפים להיות, ומהם ומעלה החריגה מהווה זיהום ועבירה על החוק.

**שימושים לערכי הסביבה**:

1. הוצאת **צווי הכרזה** על אזורים "נפגעי זיהום אוויר" לפי ס11-12 לחוק אוויר נקי- לאזורים בהם קיים זיהום חוזר ונשנה (חיפה). בפועל צריך להכריז גם על גוש דן וירושלים אך לא עושים מתוך חוסר ידע כיצד להתמודד עם זאת.
2. מתן של **היתרי פליטה** למפעלים- רגולטור יחמיר עם מפעל במקום המוכרז כנפגע זיהום אוויר. יש להסתכל על ערכי הסביבה היכן שמוציאים היתר. ניתן להחמיר את הוראות ההיתר אם רואים חריגות
3. קביעת **תנאים** למתן אישור לעסקים שחייבים ברישוי
4. ערכי התראה ס6א3- **ערכי חירום, ערכים שחריגה מהם בחשיפה לזמו קצר גורמת/עלולה לגרום לסיכון או לפגיעה בבריאות האדם**. יש לנקוט אמצעי מיידי למניעת החריגה מהם או הנזק הנובע מהחריגה.

**שימושים לערכי התראה:**

הוצאת **צווי הכרזה** על אזורים "נפגעי זיהום אוויר" לפי ס11-12 לחוק אוויר נקי

מתן של **היתרי פליטה** למפעלים

**זיהוי אירועים** של זיהום אוויר חריג (ובהתאם התרעת הציבור, הנחיות לבעלי מקור הפליטה וכו')

ההבדל בין ערכי סביבה לערכי התראה- ערכי סביבה הם מצב/סטטוס שאנו מעוניינים לשמור עליו כדי לא להגיע לערכי התראה.

2012- **חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה- חובות דיווח ומרשם), התשע"ב- 2012:**

* + - **מטרתו**: נחקק ע"מ **להגביר את שקיפות המידע** **הסביבתי** גרידא
    - מטיל חובות רישום ודיווח על \*כל\* הפעילות המזהמות המשמעותיות ולא רק על הפליטות לאוויר
    - כל המידע מפורסם במרשם הפליטות סביבה "המפלס" (חיקוי של המנגנון האמריקאי).

אט"ד נ' קצא"א- אט"ד ביקשו נתונים סביבתיים מקצא"א אך הם סירבו בטענה כי הדבר נובע מחיסיון בטחוני. לבסוף המדינה ויתרה ושינתה את החיסיון כך שלא יחול על סוגיות סביבתיות.

**אסדרה ופיקוח על מפעלים בתחום זיהום האוויר**

האיסור הכללי על זיהום האוויר:

"3. (א) לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר

(ב) בלי לגרוע מכלליותה אמור 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)

(2) פליטת מזהם לאוויר מניגוד להוראות חוק זה"

חריגה מערכי סביבה היא זיהום אוויר חזק/בלתי סביר, פליטת מזהם בניגוד להוראת החוק משמעה זיהום חזק/בלתי סביר.

חקיקת זיהום האוויר מחלוקת לשני סוגים חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008:

1. **מקורות ניידים**- הגדרת מקור נייד (ס2 הגדרות): "מקור פליטה שהוא כלי תחבורה או שניתן להעבירו ממקום למקום באמצעות מנוע בעירה פנימית המנוי בתוספת השנייה".
2. **מקורות נייחים**- הגדרת מקור נייח (ס2 הגדרות- בתכלס כל שאינו רכב, ספינה או מטוס, כל שמנוי **בתוספת השלישית**)-

מקור פליטה טעון היתר

מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים

מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית

ס13- השר קובע הוראות למניעה וצמצום של זיהום אוויר ממקורות פליטה נייחים, דרך כללים, לסוגי מקורות פליטה לעניינים סוגים שונים. יבחן אותם ויתעדכן מעת לעת.

* + - **מקור פליטה** = "מתקן או מערך מתקנים, נייח או נייד, לרבות מכונה, מכשיר או חפץ, וכן מקום, שנפלטים מהם מזהמים לאוויר או הגורמים או העלולים לגרום לפליטת מזהמים לאוויר, עקב פעולה או תהליך המתבצעים בהם או באמצעותם, לרבות כל פעולה או תהליך נלווים שיש להם או שעלולה להיות להם השפעה על פליטת מזהמים, ולמעט אם זיהום האוויר הנגרם או העלול להיגרם מהם זניח".
    - **"מזהם" =**

חומר המנוי בתוספת הראשונה

חומר לרבות חומר כימי/ביולוגי/מוצא לחומר שנוכחותו באוויר גורמת/עלולה לגרום לסיכון/פגיעה בחיי אדם/ בריאותו/ בנכס/ בסביבה/ בקרקע/ במים/ בחי/ בצומח/ לשינוי באקלים/ במזג אוויר/ במידת הראות.

מכאן, למשרד הגנ"ס כוח רב, אך הוא לא משתמש בו משום שהוא חלש פוליטית. נראה גם להלן ↓

**בסמכות המשרד להגנ"ס (מהתוספת השלישית) להוציא היתרים למקורות פליטה מהסוגים הבאים:**

1. תעשיות אנרגיה- מתקני שריפה עם הספק תרמי מעל 50 מגה וואט; זיקוק גז ודלק
2. ייצור ועיבוד מתכות
3. תעשיית מינרלים- ייצור מלט, זכוכית, קרמיקה; התכת חומרים מינרליים
4. תעשייה כימית- ייצור חומר אורגני, פלסטיק, גומי, צבע, גז, חומצה, בסיס, מלח, דשן, קוטל חרקים/עשב, תרופות, חומרי נפץ
5. ניהול פסולת- השבת אנרגיה
6. פעילויות נוספות- טיפול ועיבוד תוצרי מזון, כילוי פגרי בע"ח, ייצור פחם

↑ בסה"כ בארץ יש 170 היתרי פליטה, וזאת משום שההיתר תלוי ברף מינ' והוא גבוה מאד. **כל מי שנמצא תחתיו, כפוף לחוק רישוי עסקים**.

**הסדרת פליטות ממקורות נייחים**:

באמצעות טכנולוגיה מיטבית זמינה (טמ"ז), לה יש שלוש דרגות:

1. **BPT- Best practical technology-** הטכנולוגיה הזמינה הטובה ביותר, עמה המפעל יכול להמשיך להתקיים
2. **BAT- Best available technology-** הטכנולוגיה הזמינה הטובה ביותר באופן כללי, בלי קשר ליכולת המפעל- הסטנדרט הגבוה ביותר הזמין והשמיש בפועל בתעשייה

**עקרון הישימות**- ישימות כלפי המפעל, לעומת ישימות כלפי הסקטור

1. **BDAT- Best demonstrated available technology-** הסטנדרט האפשרי הטוב ביותר (גם אם מיושם במפעל אחד בלבד).

**גישת יחסי עלות תועלת:** כאשר המפעל מעניק תועלת חברתית גבוהה מהעלויות שהוא יוצר (נזק סביבתי כזיהום אוויר וכו', מול מוצרים). רגולציה מטילה עלויות על המפעל ועלויות אלו מתגלגלות לציבור. בסוף המטרה כמערכת וויסות היא לא להטיל רגולציה שתפגע בציבור. לכן, מערכת ויסות טובה תהיה כזו, שאם תגרום לנזק של X אז תייצר מוצרים בשווי של X או יותר מכך- לא בהכרח יטיל עלויות על האזרח, אולי ישפר את התהליכים או יגרום לשיפור טכנולוגי או לקיצוץ במפעל. הבעיה: אין התייחסות ספציפית לקבוצות מוחלשות. מנגד, טכנולוגיה מיטבית זמינה היא שוויונית- תתקין למפעל את הטכנולוגיה הטובה ביותר. המפעל יעלה את מחיריו, הציבור כולו ישלם יותר ולא אלו שגרים בצמוד, וכך יבוטא השוויון.

* + - מדינת ישראל נ' בתי זיקוק בע"מ ואח'[[1]](#footnote-1)- **בשנת 98 קיבלו כאו"ל הוראות אישיות מכוח ס8, ומשום שקיימה את התנאים שהועמדו לה, היא זכאית להגנה שלו מכוח ס10** החוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 (חוק כנוביץ') (הכל התרחש לפני חקיקת חוק אוויר נקי). הבעיה: משרד הגנ"ס נתן הוראות קלוקלות- הורה על BAT (Best available technology) ולא נתן להם חופש פעולה שבאמצעותו נשמרים היחסים התקינים בין הרשות הציבורית לבין המפוקח. כך קבע המשרד כי לפיד ללא עשן ומתקן להשבת גזים מהווים עמידה בהוראה האישית, ובכך סטו מתפקידם כגורם פיקוח ואכיפה ולמעשה אפשרו למפעל לזהם ולהנות מהגנה מפני אישום.
    - **"רגלוציית בועה"** ס'17ב לחוק אוויר נקי-"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 אוצו מקור אינו טעון היתר" = **היתר פליטה כולל לאתר X ובתוכו מס' ארובות שפולטות אותו חומר מזהם**

אין הגדרה חד משמעית למונחים "זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר" בס'4 לחוק.

הותקנו בחוק תקנות במסגרת גישה של "**הוראה ושליטה**" (Command and control regulations)- תקני סביבה אשר חריגה מהם תחשב כמידה בלתי סבירה (תקנות למניעת מפגעים-איכות אוויר), ותקני פליטה שנועדו לקבוע רמות פליטה אסורות ממקורות זיהום (תקנות למניעת מפגעים-זיהום אוויר מחצרים). נקבע כי פליטת עשן שחור ברמה מסוימת ומעלה היא אסורה, ע"פ לוח רינגלמן[[2]](#footnote-2).

ס'8 לחוק מקנה לשר להגנת הסביבה סמכות להורות "**לאדם פלוני על הצעדים שעליו לנקוט**...", ז"א, השר יכול להורות על מזהם מסוים לפעול בדרך מסוימת- עוד לפני יצירת המפגע. זוהי גישה אקטיביסטית, החוק אינו מגדיר כיצד יש להפעיל את הסמכות והיא מעידה על החשיבות שנתן לה המחוקק.

יחד עם זאת, ס8 מהווה הגנה למזהם (ס10: "בכל הליך משפטי לפי חוק זה- העובדה שהנאשם/נתבע מילא את המוטל עליו בהוראות שניתנו לפי ס8 תהא לו הגנה טובה"). זאת משום שמדובר באמצעי עוצמתי מאוד ולכן גם מהווה מגן.

מטרת ההוראה האישית: להטיל חובות מדויקות על גורמים מסכנים, לאלצלם לנקוט בתכנון מוקדם ולהשקיע ממון ע"מ להבטיח הגנה מסיכון סביבתי שיוצרים, במיוחד כשמדובר בגופים עשירים, למנוע החצנת עלויות

החשש שהתממש בהוראה האישית: שימוש בלתי-זהיר יחליש את ההגנה על הסביבה, במקרה שגורם מזהם ימלא אחר התנאים וזוכה לחסינות מתביעה מבלי שבפועל סיכוני זיהום יזכו לפתרון.

כאו"ל טענו כי משום שהחשמל באחריות בז"ח אז האחריות לא עליהם אבל הטענה לא התקבלה- היה עליהם לחשוב מבעוד מועד

ס14 לחוק קובע הסדר בין **המפקח לבין בעל השליטה**: "כל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו; הטוען כי נקט אמצעים כאמור- עליו הראיה". "שליטה ופיקוח" התפרש באופן רחב- הן המצב הנתון ביום האירוע והן הסיטואציה ברקע קרי, מדיניות נקוטה, החלטות אודות השקעות, הסדרים עסקיים, תכנון מתקנים למצבי חירום וכולי; נקבע שמדובר בעבירות מסוג אחריות קפידה.

דוד שור "קשיים בהסדר היתרי הפליטה בחוק אוויר נקי" **חוקים** ז 2015 219-251 - מה עם זה?

ההמשך לא קשור לעיל.

**חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968**

קשור לרגולציה של עסקים והסדרת פעילותם, עיסוקינו בתחום של איכות הסביבה ומניעת מטרדים במסגרת החוק.

**צווים בדבר עסקים טעוני רישוי (תיקון מס' 1)  תשל"ב-1972  ת"ט תשל"ג-1972 (תיקון מס' 10) תשנ"ד-1994**

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;

~~(2)   מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות;~~

~~(3)   בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו;~~

~~(4)   מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחמרי הדברה, בדשנים או בתרופות;~~

~~(5)   בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים;~~

~~(6)   קיום תכליות דיני התכנון והבנייה;~~

~~(7)   קיום הדינים הנוגעים לכבאות.~~

**שר הפנים יכול לקבוע צווים** ס1. לרישיון עסק מספר דרישות, והראשונה בהן היא כאמור איכות נאותה של הסיבה ומניעת מפגעים ומטרים. הצו מגדיר מהם העסקים שכדי להפעילם נדרש רישיון עסק. למשל, עסקים מסוג מאפייה, ייצור צמיגים, מכירת בגדים, צריכים רישיונות עסק בעוד משתלות שגודלן עד 300 מטרים פטורות מרשיון עסק.

**תקנות איכות הסביבה (תיקון מס' 10) תשנ"ד-1994 (תיקון מס' 15)  תשנ"ח-1998**

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.

**הבטחת ההגנה** מתבצעת באמצעות תקנות ס10 = דרישות מסוימות לעסקים מסוימים, על מנת לקבל רישיון עסק. למשל, אחד הגורמים שצריכים לעבור דרך פאב הוא מכבי אש. ליד כל עסק רשום אצל מי צריך לעבור כדי לקבל את הרישיון. הרשות המקומית תשלח את רישיון העסק לכל אותם הגורמים הצריכים לאשר את העסק. למשל, המועצה המקומית תשלח לרשות הכיבוי את רישיון העסק, ואדם מרשות זאת יגיע לפאב ויבדוק את התנהלות העסק מאותה בחינה.

**3 גורמים יכולים לאשר תנאים סביבתיים ברישיון עסק:**

1. המשרד להגנ"ס- 6 מחוזות, כל מחוזר אחראי על רישוי העסקים בתחומו
2. יחידות סביבתיות- גופי הרשות המקומית שקיבלו הסמכה מהמשרד להגנ"ס, יכולים לתת אישור לעסקים קטנים.

תפקידן, בנוסף לרישוי עסקים:

1. ניטור אוויר
2. פיקוח ובקרה על תעשיות
3. ייעוץ לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בכל הנוגע לעניין הסביבתי
4. ענייני רעש, פסולת
5. חינוך סביבתי
6. אקולוגיה חקלאית
7. וכולי
8. איגודי ערים להגנת הסביבה = תאגיד ציבורי שמורכב מנציגי מס' רשויות מקומיות אשר נמצאות בתחום איגוד משותף. מקל על הרשויות מבחינה כלכלית, שכן הגוף אחראי על מתן אישורים באופן מרוכז לכל העסקים יחד (במקום שכל עיר תחזיק יחידה סביבתית נפרדת).

**הליך אישור רישיון עסק:**

1. הגשת בקשה לרישיון עסק
2. המשרד הרלוונטי (מבין שלושת המפורטים לעיל) יבחן את הסיכונים ויקבע תנאים סביבתיים (למשל, על מנת לעמוד בתנאי רישיון העסק על בעל מסעדה יש לקנות מיכל כדי לטפל בשמנים). כיום לאחר הרפורמה קיימים **מפרטים אחידים** - תנאים זהים לגבי סוג עסק מסוים, כדי שתהיה אחידות בכל הארץ- ישנם מפרטים שונים בהם קבועים תנאים שונים (לעניין סביבה, סניטציה, רעש וכדומה). עם זאת עדיין קיימים

**רישיונות פרטניים** - בנסיבות/פעילות ייחודית שאינה נכנסת למפרט האחיד, למשל בתי זיקוק (בז"ן)

1. **חידוש רישיון - כל מס' שנים**.

ניתן לשנות את הדרישות בעת חידוש הרישיון.

**עניינים סביבתיים המוסדרים במסגרת רישיון עסק - אפשר לקבוע הכל,  להגנ"ס סמכות רחבה בחוק:**

1. פליטות חומרים לאוויר- דרישת ארובות מסוימות, הנחיות ניטור וכו'.
2. שפכים- כיסוי אדמה (למניעת חלחול דלק למשל), טיפול בשפכים מסוימים (העברה למקום), הורדת שיעור שפכים וכו'.
3. זיהום קרקעות- כיסוי (מתחת לתחנות דלק), צנרת, בדיקות אטימות, ניטור קרקע לוודא שאין זיהום וכו'.
4. חומרים מסוכנים
5. פסולת מוצקה
6. חומרי הדברה
7. זיהום ים וחופים

**הביקורת**: כלי גמיש ורחב מאוד, לרגולטור יש כוח רב לפעול רצונו וישנה בעיה בחידוש הרישיון.

הפתרון: ↓

**רישוי משולב-**

* + - **עסקים גדולים צריכים להתמודד עם אישורים רבים (כבאות, מים, זיהום אוויר) שלעיתים סותרים אחד את השני, יוצרים עולם בירוקרטי מכביד.**
    - **רישוי משולב = מדובר בהליך מאוחד לכל ההיבטים הסביבתיים של המפעל**
    - בעבר, היה ניסיון לפתור את הפלונטר הבירוקרטי ע"י חקיקה, אך לאור הצבת דרישות גבוהות הדבר כשל. החל בשנת 2011. בשנת 2015 יצא תזכיר חוק-רישוי משולב, התעשייה הביעה התנגדות כי הציב דרישות גבוהות. הגנ"ס הבינו כי לא יתגבש חוק מוגמר, ולכן החלו בתהליכי רישוי משולב וביישום במקרים פרטניים.

**אי עמידה בתנאי רישיון עסק:**

* + - אם גוף אינו עומד בתנאי הרישיון שלו ניתן לבצע שתי סנקציות, כ"א חמורה במישור שלה:

1. לתבוע אותו על הפרה של רישיון עסק בהליך פלילי.
2. לבטל/להתלות רישיון או היתר, מיוזמת רשות הרישוי/נותן האישור ס7ג לחוק רישוי עסקים=למנוע ממנו לעסוק
   * + החרגה קלה- ס' 7ב'(1)- אם עסק הפר את תנאי הרישיון שנקבעו ע"י מכבי אש, העירייה/רשות מקומית לא תבטל את הרישיון עד שתדבר עם מכבי האש כדי לאפשר התייעצות ומציאת פתרון (כדי להימנע מסגירת העסק).
     + **שלילת רישיון עסק בהקשר לתכנון ובניה ס8א1**: רשות הרישוי לא תיתן רישיון/היתר לעסק שאינו מקיים את דיני התו"ב (מיכלי האמוניה בחיפה - למפעל יש 12 אלף קוב אך בפועל בנו 14 אלף. הם פעלו בחריגה מהיתרי התכנון והבניה וגם פעלו ללא רישיון עסק. הם לא יכלו לקבל את רישיון העסק כיוון שחרגו מדיני התכנון והבנייה).

**קיום תכליות דיני התכנון והבנייה (תיקון מס' 34) תשע"ח-2018**

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 ..........

**הפרה של תנאי רישיון עסק:**

מהי הפרה?

1. **עיסוק ללא רישיון מתאים / היתר זמני / היתר מזורז, בהתאם לתנאי הרישיון** בהתאם לס4
2. **אי-קיום הוראות** שנקבעו בתקנות ס9-11ב
3. **אי-קיום דרישה לתיקון ליקויים** שנמסרה בהתאם לס8ד

העונש (ס14א)- במישור הפלילי: מאסר 18 חודשים או קנס בהתאם לס61(א)(4) לחוק העונשין (שם כתוב: עד 226,000 ₪ = המקסימלי בחוק!).

סוג העבירה (ס14ב)-

* + - עבירת אחריות קפידה עם הרחבת אחריות ↓
    - ניתן להאשים את בעל העסק/עובד בעסק-בשכר ולא בשכר/מורשה בעסק
    - אין רלוונטיות אם העיסוק היה מוגבל מראש בזמן/ חד"פ

**לעניין תאגידים ואחריות סביבתית בתחום רישיון העסק**

נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי חוק זה, והפרת ההוראה גוררת מחצית מהקנס הקבוע בחוק לאותה עבירה (ס15א).

נעברה עבירה לפי חוק רישוי עסקים, חזקה שנושא משרה בתאגיד הפר את חובתו הזו, **ונטל ההוכחה** עובר אליו (ס15ב) (אחריות קפידה כמו ס14).

**מיהו נושא משרה:**

1. לפי חוק החברות - כל מנהל בכיר.
2. לפי חוק רישוי עסקים ס15ג - הרחבה, כל מנהל פעיל בתאגיד + שותף (למעט שותף מוגבל) + פקיד בעל אחריות מטעם התאגיד על התחום בו בוצעה העבירה.

**אחריות סביבתית של נושאי משרה**

**הרציונל לענישה:** מי שמורה בפועל על ההתנהגות המזיקה יישא באחריות על ההפרות, ולא יוכל להתחבא מאחורי מסך משפטי של 'תאגיד'.

תזכורת: **מיהו נושא משרה:**

1. לפי חוק החברות- כל מנהל בכיר.
2. לפי ס15ג לחוק רישוי עסקים- הרחבה, כל מנהל פעיל בתאגיד + שותף (למעט שותף מוגבל) + פקיד בעל אחריות מטעם התאגיד על התחום בו בוצעה העבירה.
3. לפי ס64 לחוק אוויר נקי- מנהל פעיל או שותף או בעל תפקיד אחר שאחראי על התחום, וכן דירקטור

בתי המשפט נוקטים בגישה מרחיבה ונוהגים להחיל את האחריות על כל מי שהייתה לו אחריות ויכול היה למנוע. בשנים האחרונות הוגשו כתבי-אישום רבים נגד מנהלים בגין הפרות סביבתיות ע"מ **לתמרץ את האכיפה והפיקוח.** לדעתו של המרצה אורי, ההרחבה לא תמיד טובה. באחריות התאגיד לקיים הדרכות לעובדיו ולוודא כי הם מחזיקים בידע ההכרחי, יש בעייתיות מסוימת בהחלת אמצעים נרחבים וקיצוניים כמו אישומים פליליים.

**דרך אילו חוקים נטיל עליו אחריות? הסדרים דומים בין החוקים.**

1. חוק רישוי עסקים- ס15 אחריות קפידה של נושא משרה בתאגיד
2. חוק החומרים מסוכנים
3. חוק שמירת הניקיון
4. חוק המים
5. החוק למניעת מפגעים
6. חוק אוויר נקי

**רף האשמה להטלת אחריות:**

1. אחריות קפידה
2. מבחן התוצאה
3. נטל ההוכחה הוא על נושא המשרה

עליו להוכיח כי-

1. לא ידע על ביצוע העבירה (עצימת עיניים לא עוזרת)
2. נקט בכל המצעים הסבירים למנוע או להפסיק את המעשה האסור

ע"פ הגנ"ס נ' דליית אל כרמל:

* + - מ"מ דלית אל-כרמל ניהלה אתר הטמנה באופן רעוע כך שהיו בו הפרות חוזרות ונשנות של חוקים סביבתיים.
    - הגנ"ס תבעה את המ"מ בכללי ואת ראש המועצה באופן אישי.
    - לטענת המ"מ, רשות מקומית אינה תאגיד וראש המועצה אינו נושא משרה בתאגיד.

ביהמ"ש קבע כי:

1. "תאגיד" מוגדר בחוק הפרשנות כ-"גוף משפטי לחיובים, זכויות ופעולות משפטיות". ההגדרה לא מחריגה רשות מקומית.
2. על כן, אין להבחין בין ראש המועצה לבין נושאי משרה אחרים בתאגיד = ראש רשות מועצה מקומית הוא נושא משרה.
3. לא רק זאת, יש לו פוטנציאל גדול יותר לפגוע, ומכאן שישנה אפילו סיבה פוזיטיבית להחיל את החוק על ראשי רשויות.
4. "כמו הש.ג כך המפקד"- אין להטיל אחריות על עובדים בשטח ללא הטלת האחריות על ראש הרשות שמנהל אותם.

מכאן הורשעו המ"מ וגם ראש הרשות.

ע"פ רחובות נ' הגנ"ס:

* + - מערכת טיפול בשפכים בעיר ישנה וכושלת, מפרה את חוק המים והחוק לשמירה על הסביבה. ביוב גלש לנחלים וזיהם.
    - הוגש כתב אישום נגד העיר בכללי ונגד ראש העיר באופן אישי.
    - ראש העיר טען כי ירש מצב קיים ולוקח זמן לפתור את הבעיה, בעוד הוא פעל ללא הפסקה לפתור אותה- העיכוב נבע מהתלות בשפד"ן (מתקן טיפול שפכים גדול מרכזי שרצו להתחבר אליו) ולכן אין להטיל עליו אחריות.

ביהמ"ש קבע כי:

1. נטל ההוכחה על ראש עיר להוכיח כי אינו אחראי לעבירה הוא כפול, בתנאים מצטברים:

חוסר ידיעה על ביצוע העבירה בפועל (מקרים נקודתיים שהתפרצו)

נקט בכל האמצעים הסבירים למנוע- יוכיח במאזן הסתברויות של מעל 50%, במבחן של נושא המשרה הסביר (האם נושא המשרה הסביר היה נוקט באותם אמצעים).

1. נדרש איזון של מנהל תקין (לוודא שלא עוברים על חוקים סביבתיים) מול מנהל תקין (ראש רשות שיחשוש מפני סנקציות פליליות עשוי לנקוט בהוצאות מיותרות ולגרום נזק לקופה הציבורית = כספי ציבור, באופן של רכישת מתקנים יקרים שלא חייבים באמת).
2. ההלכה: ראש רשות יחויב בדין רק כאשר הוא לא עמד במבחן נושא המשרה הסביר.

ביהמ"ש קבע כי ראש העיר עמד במבחן נושא המשרה הסביר ולכן אינו מחויב בדין.

רע"פ חברת נמלי ישראל נ' מ"י והגנ"ס: "חלק נכבד מעבירות איכות הסביבה הן עבירות אחריות קפידה. אין תחום בו בעלי משרה בתאגיד חשופים לעבירות אחריות קפידה כאיכות הסביבה". **לנושאי משרה בתאגיד יש אחריות סביבתית משמעותית ורחבה, וכדי להפטר/להמנע/להתנער מאחריות זו, יש עליהם לעשות כל שניתן וסביר לעשות באופן אקטיבי**:

1. לבקש ולקבל כל אינפורמציה רלוונטית
2. להתייעץ עם מומחים (לדוג' עו"ד לאיכות הסביבה)
3. לנקוט בכל האמצעים הסבירים
4. "למסמך" ולתעד (פרוטוקולים, חוות-דעת, תסקירים, התייעצויות וכו').

**זיהום מקורות מים**

**מקורות המים מה הם**

2.    מקורות המים לענין חוק זה הם המעינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין.

**איסור זיהום מים (תיקון מס' 5) תשל"ב-1971**

20ב.  (א)  חייב אדם להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן; ואין נפקא מינה אם היה מקור המים מזוהם לפני אותה פעולה ואם לאו.

          (ב)  לא ישליך אדם ולא יזרים לתוך מקור מים או בקרבתו חמרים נוזלים, מוצקים או גזיים, ולא יניח אותם בו או בקרבתו.

20א - זיהום הוא שינוי בתכונות מים במקור מים. פשוט כל פעולה אפשרית בערך. גם הוספת מים.

מה צריך לעשות?

* + 1. לבקש אישור מראש (הזרמה כל X זמן- יום, חודש). תקף לרוב לשנה.
    2. לבקש אישור חירום, במצבי חירום (שיטפון, הצפה)

הדבר נעשה בשת"פ עם משרד הבריאות, כשמדובר בחומרים מזהמים. ב2006 למשל, הוועדה המייעצת לראש רשות המים אישרה הזרמה של 64 ליטר מי קולחין+שפכים למקורות מים (50% מי קולחין, 10% מי בריכות דגים, 20% מי נגר ו-20% שפכי מפעלים). המדינה במגמת שיפור.

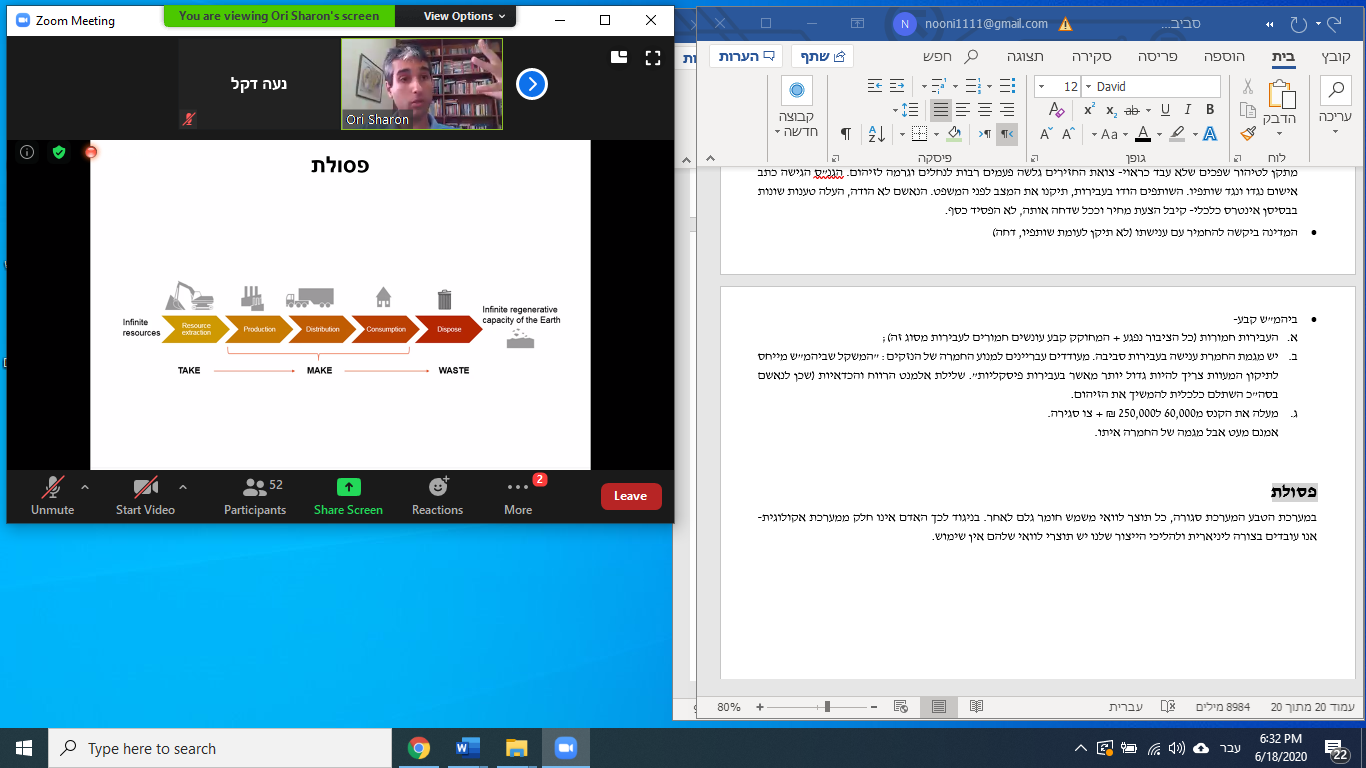
ע"פ (מחוזי) 2633/02 הגנ"ס נ' חאתם עראף-

* + - **רקע לחוות חזירים:** חוות חזירים יכולה לייצר צואה ברמה של עיר אנושית = עוצמתית בתכונות הכימיות שלה. לכן, ליד כל חוות חזירים סבירה, קיימת "לגונה" ורודה בה שוטפים צואה מהדיר ויש לטפל בחומר הזה שכן הוא מזהם ומסוכן. על כן, לידו מותקן מתקן לטיפול כאמור (ניתן להשתמש בחומר לטובת דישון).
    - **הנאשם מנהל עסק לגידול חזירים**. הנאשם ושותפיו הקימו מתקן לטיהור שפכים שלא עבד כראוי- צואת החזירים גלשה פעמים רבות לנחלים וגרמה לזיהום. הגנ"ס הגישה כתב אישום נגדו ונגד שותפיו. השותפים הודו בעבירות, תיקנו את המצב לפני המשפט. הנאשם לא הודה, העלה טענות שונות בבסיסן אינטרס כלכלי- קיבל הצעת מחיר וככל שדחה אותה, לא הפסיד כסף.
    - המדינה ביקשה להחמיר עם ענישתו (לא תיקן לעומת שותפיו, דחה)

ביהמ"ש קבע כי:

1. העבירות חמורות (כל הציבור נפגע + המחוקק קבע עונשים חמורים לעבירות מסוג זה);
2. יש מגמת החמרת ענישה בעבירות סביבה. מעודדים עבריינים למנוע החמרה של הנזקים: "המשקל שביהמ"ש מייחס לתיקון המעוות צריך להיות גדול יותר מאשר בעבירות פיסקליות (כלכליות)". שלילת אלמנט הרווח והכדאיות (שכן לנאשם בסה"כ השתלם כלכלית להמשיך את הזיהום.
3. מעלה את הקנס מ60,000 ל250,000 ₪ + צו סגירה.

זה אמנם מעט אבל מעיד מגמה של החמרה איתו.

**פסולת**

במערכת הטבע המערכת סגורה, כל תוצר לוואי משמש חומר גלם לאחר. בניגוד לכך האדם אינו חלק ממערכת אקולוגית- אנו עובדים בצורה ליניארית ולהליכי הייצור שלנו יש תוצרי לוואי שלהם אין שימוש.

הסיבה:

1. אינטסיביות הייצור עלתה- בתי מאפה ולא אפייה עצמית, משחטה במקום שחיטה עצמאית וכו'
2. השתפרות יכולת השינוע (של הפסולת)- קל להעלים את הפסולת מהעין, ולכן אין בעיה לייצר פסולת ולהפטר ממנה

**ניהול פסולת - היררכיה של מטרות מדיניות להפחתת הפסולת:**

1. הפחתה במקור- פסולת שלא נוצרה היא הפסולת הקלה ביותר לניהול (כלים רב"פ, מוצרים לא ארוזים-תפזורת וכו').
2. שימוש מחדש- דחיית הפיכת המוצר לפסולת (שימוש נוסף בשקיות מהסופר).
3. תיקון-
4. מחזור-
5. שחזור-
6. הטמנה-

בארץ מייצרים המון פסולת ביחס לOECD אבל בכל זאת אנחנו לא עומדים בשאר הסטנדרטים ל הOECD.

**חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984**

**ס'2 לחוק אוסר על השלכת פסולת בכל מקום-**

**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.

**הגדרות**

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

הגנ"ס נ' בן עמי הובלות בע"מ- נהגים משליכים פסולת בשטח פתוח באופן קבוע- 50 פעמים- לאורך חודשים. הגנ"ס מגישים נגדם כתב אישום, כי צילמו אותם עושים זאת בשטח פתוח. הנתבעים מסכימים כי השליכו אשפה=פסולת בניין, אך טוענים כי העבירו אותה לרשות היחיד, ועל המדינה נטל ההוכחה שזוהי רשות הרבים.

* + 1. ביהמ"ש- רשות הרבים מוגדרת בהתאם להגדרה לעיל בס' הגדרות 1. המדינה צריכה להוכיח שמדובר בשטח פתוח וכל עוד היא לא עושה זאת, לא ניתן להאשים בהשלכה של פסולת בשטח פתוח. עם זאת- ניתן להרשיע בעבירות נרדפות (ועל כן- הרשיע בניהול עסק ללא רישיון, כי ניהלו עסק ללא רישיון הטמנה).

**הפנמת עלויות-**

**היטל על הטמנת פסולת (תיקון מס' 9) תשס"ז-2007**

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

           (ב)  היו לאתר לסילוק פסולת שני מפעילים או יותר, חייבים הם בתשלום היטל הטמנה, יחד ולחוד.

הבעיה:

1. היטלי ההטמנה לא משקפים את העלויות
2. זה מעביר את הנטל לאזרחים

**אתרי הטמנה = חוקי רק באתר מוסדר.** יש רבים פיראטיים, משלמים להם ע"פ הסדר כלשהו.

בג"ץ 453/98 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל-

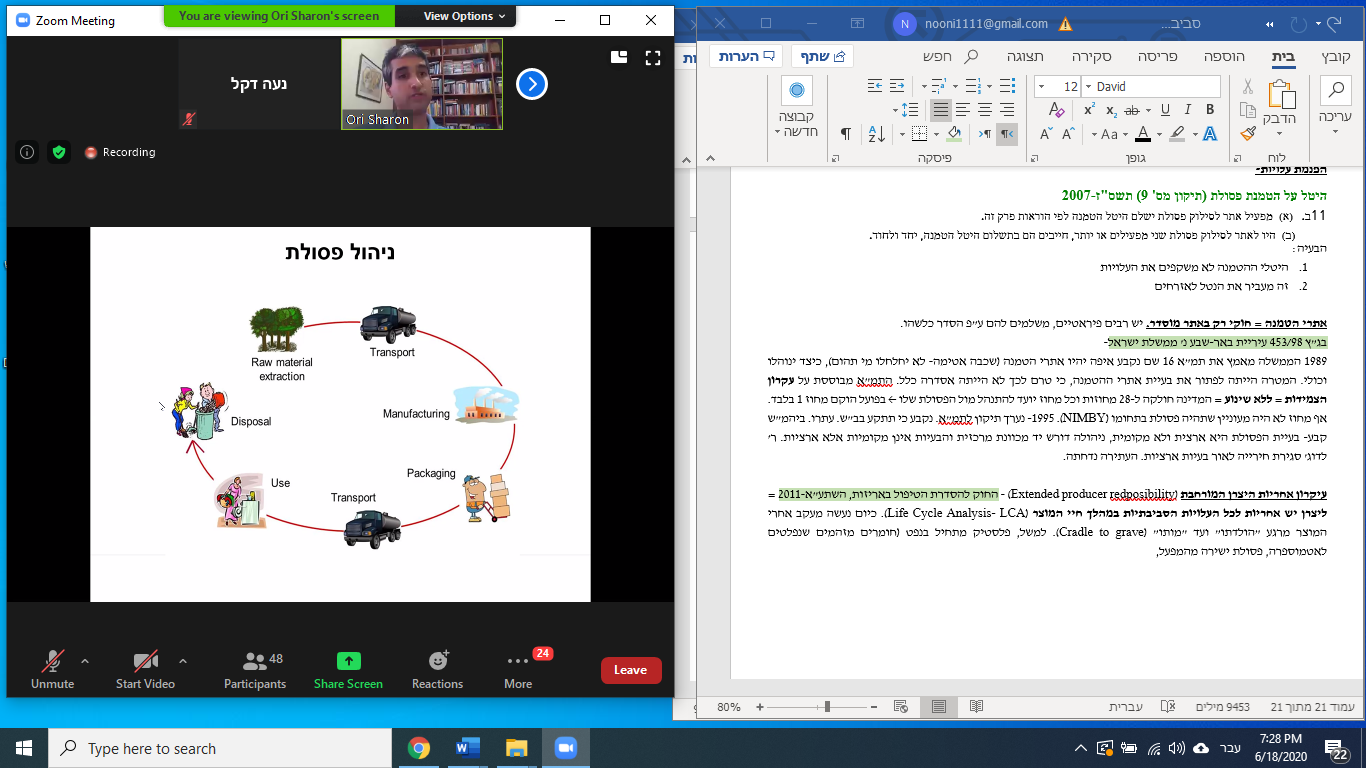
1989 הממשלה מאמץ את תמ"א 16 שם נקבע איפה יהיו אתרי הטמנה (שכבה אטימה- לא יחלחלו מי תהום), כיצד ינוהלו וכולי. המטרה הייתה לפתור את בעיית אתרי ההטמנה, כי טרם לכך לא הייתה אסדרה כלל. התמ"א מבוססת על **עקרון הצמידות = ללא שינוע** = המדינה חולקה ל-28 מחוזות וכל מחוז יועד להתנהל מול הפסולת שלו ← בפועל הוקם מחוז 1 בלבד. אף מחוז לא היה מעוניין שתהיה פסולת בתחומו (NIMBY). 1995- נערך תיקון לתמ"א. נקבע כי תתקע בב"ש. עתרו. ביהמ"ש קבע- בעיית הפסולת היא ארצית ולא מקומית, ניהולה דורש יד מכוונת מרכזית והבעיות אינן מקומיות אלא ארציות. ר' לדוג' סגירת חירייה לאור בעיות ארציות. העתירה נדחתה.

פס"ד ממקודם שמזכירה פעם נוספת כאן (אורי לא הזכיר שוב):

בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים- חולון ביקשה להטיל אגרות על פינוי פסולת תעשייתית (דורש חקיקת עזר עירונית, דרוש אישור של משרד הפנים). משרד הפנים התנגד בטענה כי שירותי איסוף פסולת=שירות ליבה; זהו מדרון חלקלק. חולון טענה כי אין זה שירותי ליבה וניתן להטיל על כך אגרות כמו על שירותי ביוב ומים. ביהמ"ש קבע- ניהול פסולת הוא חלק בלתי נפרד מתהליך ייצור (כמו שהתוצרת היא של המפעלים, כך גם הפסולת).

**עיקרון אחריות היצרן המורחבת** (Extended producer redposibility) -

= **ליצרן יש אחריות לכל העלויות הסביבתיות במהלך חיי המוצר** (Life Cycle Analysis- LCA).

כיום נעשה מעקב אחרי המוצר מרגע "הולדתו" ועד "מותו"- **Cradle to grave**- חישוב העלויות מרגע האריזה ועד להטמנה.

למשל פלסטיק: יוצרים מנפט, הנפט יוצר עלויות סביבתיות רבות, נזקי טבע ושחרור גזי חממה וכו' 🡨 ייצור – בזיקוק נפט יש חומרים מזהמים, שפכים לחלים, פסולת ישירה כחלק מהליך הייצור 🡨 מוצר – אנשים רוכשים את המוצא עם אריזה, אנשים זורקים את האריזה ושומרים את המוצר, יש לחשב את עלות האריזה, את הזריקה שלה 🡨 הזריקה של המוצר בעצמו).

ע"ב תפיסה זו נחקק **החוק להסדרת הטיפול באריזות, השתע"א-2011**:

**מטרת החוק**:

1. צמצום כמות פסולת האריזות
2. למנוע הטמנת אריזות
3. לעודד שימוש חוזר באריזות

הכל במטרה להקטין את ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ושל הפסולת של האריזות.

**כיצד החוק משיג את מטרותיו=אילו חובות הוא מטיל על היצרן? גישת החוק = גישת המכסות** = ע"פ % משקל. מכסה ע"פ משקל, מתאימה לאריזות כיוון שהן מגוונות, קשות לאחסון ולא כולן עמידות.

1. מטיל אחריות על היצרן למחזר % מסוים מפסולת האריזות שהיצרן מייצר, בהתאם לסוג החומר ס6א:
2. זכוכית, נייר, קרטון = 60%
3. מתכת = 50%
4. פלסטיק = 22.5%
5. עץ = 15%
6. על הרשויות המקומיות יש אחריות לקבוע הסדרים שנועדו לוודא הפרדה של האריזות מפסולת אחרת+איסופה

ס23; ס2- הגדרת "אחראי לפינוי פסולת"

1. השבת אנרגיה = שריפת אריזות במטרה לייצר מהן אנרגיה = מותר עד 10% מהמשקל הכולל של סך האריזות החד"פ של שכלל המוצרים שמכר באותה שנה. ס6ד

**אתגרים/קשיים ביישום מטרת החוק** (צמצום כמות פסולת האריזות, מניעת הטמנת אריזות, עידוד שימוש חוזר באריזות):

1. ליצרנים אין התמחות במחזור
2. הכבדה כלכלית על יצרנים קטנים (בניגוד ליצרן גדול, לו זה חסר רלוונטיות- יכול להתמחות במחזור האריזות)

**הפתרון הקלאסי לקושי**: המדינה ממחזרת, וגובה מהיצרנים אגרה.

**הבעיות/קשיים העולים מהפתרון** (לפיו המדינה תמחזר ותגבה מהיצרנים אגרה):

1. המדינה אינה יעילה ופועלת באופן בזבזני
2. אין הבטחה כי כספי האגרה שיגבו ינותבו לבניית מערך מחזור ("מכבסה ושמה אוצר". לדוגמה, בס' 10 לחוק השמירה על הניקיון, הקימו את הקרן על השמירה על הניקיון - הקימו קרן וכל ההיטלים הולכים לקרן ע"מ שכל הכסף שסגור בקרן יעשה בו שימוש לקידום הניקיון והטמנת הפסולת אולם כל שנה האוצר מנסה לעשות שימוש בקרן למטרות אחרות).

**הפתרון לבעיות** (חוסר יעילות, בזבזנות, אין הבטחה כספית) = שוק פרטי = ס9 לחוק הסדרת הטיפול באריזות = יצרן/יבואן יכול להתקשר עם גוף מוכר (= חברה המוקמת למטרה של מחזור אריזות, דרישות שונות בחוק כדי שהחברה תהפוך לגוף מוכר) ע"מ לקיים את החובות המוטלות עליו בחוק > הגוף המוכר מכוח החוק הוא תאגיד "תמיר":

* + 1. חברה לתועלת הציבור (חל"צ), פועלים ללא מטרות רווח ולעניין מחזור
    2. תחתיהם 13 תאגידים
    3. האינטרס שלהם- לעשות את המינימום החוקי ע"מ להפטר מהאריזות ולא מעבר לכך = מחזור 60% מהאריזות ולא אחוז יותר מכך = בפועל מממשים מטרה אחת מתוך שלושת מטרות החוק (וגם באופן מינימלי)
    4. החברות שמתקשרות עם תמיר מממנות את הפעילות של תמיר בהתאם לרמת השירות שהיא צריכה לתת להם (לא משלמים לה מעבר כי החברה היא ללא מטרות רווח)
    5. אם הרשות המקומית צריכה להפריד את הפסולת כדי שתמיר תוכל לאסוף את הפסולת ולמחזר אותה – החוק מחייב את תמיר לשלם על השירות לרשויות המקומיות (ס17(א) לחוק) האריזות מיומנות ועוברות תהליכים שונים של מחזור (תמיר לוקחת את האריזות וממחזרת ומשלמת לרשויות המקומיות על השירות של הפרדת האשפה).

**האם החוק עובד בפועל?** דעות שונות:

* + 1. חברות - כן, עומדות בחובה המוטלת עליהן ע"פ החוק, ממחזרות במחיר זול.
    2. סביבתית - לא תורם (ולראיה אחוזי הפסולת המוטמנת מאז שנת 2006).
    3. סיבה אפשרית לכך = מבנה החוק = מחייב יצרנים לעמוד ביעדי מחזור מסוימים, מבלי שיוצר מנגנון/תמריץ להפחתת הפסולת.
    4. בפועל - היצרנים עומדים ביעדים שהציב המחוקק, מלבד מחזור זכוכית.

**חוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999**

**מטרה**: לפתור בעיה שהייתה אותה עת, אז היו בקבוקי שתייה ופחיות רבים ברחובות.

**הסיבה לייחוד מכלי המשקה בחוק נפרד = מיכלי משקה בעלי מאפיינים ייחודיים**:

1. עשויים מחומרים ששומרים על הצורה ועל הערך שלהם למחזור לאחר השימוש
2. המשקה לא פוגע באריזה
3. מכלי משקה דומים אחד לשני
4. נפוצים
5. ניתן לעשות בהם שימוש מחדש

**גישת החוק = "גישת הפיקדון":**

* + 1. "גישת הפיקדון"- חישוב כלל עלויות הטיפול במכלי המשקה + עלויות תמריצים לעידוד מחזור.

למשל, אם הוספנו 30 אג' למיכל ואנו מקבלים את 30 האג' למיכל כשהוא מוחזר, אנו מעודדים את המחזור וכיוון שלא כל המכלים מוחזרים היצרן "מרוויח" עוד 30 אג'.

* + 1. זו גישה נרדפת/חלופית במקום "גישת המכסות" = אלטרנטיבה לחוק האריזות (לפי % משקל)

**סעיפי החוק הרלוונטיים:**

ס2- מינימום 30 אג' כפיקדון

ס6א,ב- מחייב בית עסק שבו מוכרים מכלי משקה מלאים מסוג כלשהו (של היצרן או היבואן, לפי הענין, של מכל המשקה שהוחזר) לקבל בקבוקים ריקים ולשלם בעבורם פקדון.

ס6ג- מציב פטורים/חריגים למתן כספי פיקדון עבור בקבוקי ריקים-

* + - 1. המכירה היתה לצריכה בתחומי בית העסק
      2. שטח בית העסק קטן מ-28 מ"ר
      3. הצרכן החזיר יותר מ-50 מיכלים ביממה
      4. מפעיל מכונה אוטומטית אינו צריך להחזיר דמי פיקדון

ס7- בית עסק שמקבל בקבוקים למחזור ומעניק עבורם פקדון, מחויב להעביר ליצרן את הבקבוקים, ויצרן הבקבוקים חייב לשלם לבית העסק את הפיקדון עבורם.

ס7א(א)- יצרנים ויבואנים חייבים לאסוף 77% מסך מכלי המשקה ששיווקו (ממוצע דו-שנתי לא פחות מ73% בשנה) (ס7א(ג)- לעניין סעיף זה, רשאי יצרן או יבואן לאסוף גם מכלי משקה ריקים שלא יוצרו או שווקו על ידו)

ס7ב- קנסות בשל אי-עמידה ביעדי איסוף

ס7ד- חובת מחזור של לפחות 70% מהבקבוקים כל שנה

מכאן, בשורה התחתונה: יצרנים חייבים לקחת בחזרה את הבקבוקים שלהם לפחות 77% בשנה בממוצע 🡨 אם הם לא עומדים ביעד הם נקנסים 🡨 הם צריכים למחזר לפחות 90% כל שנה.

**בנוגע לבקבוקי 1.5 ליטר:**

עם חיקוק חוק הפיקדון על מכלי משקה (לעיל), התנגדו להחיל אותו על בקבוקי 1.5 ליטר.

הסיבה להתנגדות:

חלק מסל קניות משפחתי, יקר מדי

לא רכישה של קיוסקים וכו'

**פשרה = ס'7ה לעניין** "יעדי איסוף וחובת מחזור של מכלי משקה גדולים ריקים", תיקון מס 4, 2010) **מטיל חובת איסוף של 55% מבקבוקי 1.5 ליטר אשר משווקים בכל שנה**:

* + 1. ס7ה(ג)- יצרן ויבואן ימחזרו 90 % לפחות מכלל מכלי המשקה הגדולים הריקים שאספו בכל שנה
    2. ס7ה(ד)- "איום" כי אם לא יעמדו ברף אז יוחל חוק הפיקדון גם על בקבוקי 1.5 ליטר+מיכלי משקאות חלב (ס7ה(ה) אלא אם הגיע לשיעור של 47% ולא 55%, אז יוכל הצו לדחות בצו את מועד התחולה).

**הצלחת החוק**:

1. בקבוקים קטנים: החוק מוצלח- 80% מהבקבוקים המשווקים נאספים ע"י תאגיד אל"ה ו-90% מהם ממוחזרים (תאגיד אל"ה הוקם מכוח ס8א לחוק שהיה הסעיף המקים אך הס' בוטל). הביא להפחתה משמעותית בפסולת ולמחזור גבוה.
2. בקבוקי 1.5 ליטר גדולים: החוק נוחל כשלון.
3. כמה נאסף בפועל? דעות שונות.... אל"ה- טוענים לאיסוף 60%. דוח של רו"ח מטעם הגנ"ס אצלהם טען כי אספו 44%. השר להגנ"ס קבע כי נאספו 52% כדי לעכב את החלת החוק על בקבוקי 1.5 ליטר.
4. בשורה התחתונה: מוצלח לבקבוקים קטנים, כישלון לבקבוקים הגדולים.

**חומרים מסוכנים - מוסדר בחוק חומרים מסוכנים, תשנ"ג-1993 (וגם בחוק רישוי עסקים)**

ס2 לחוק החומרים המסוכנים קובע כי כל מקום המוכר חומר מסוכן, טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים.

**חומר מסוכן** = "רעל או כימיקל מזיק" = החומרים אשר מפורטים בתוספת 1+2 לחוק (29 ב1 + 219 ב2 =248 חומרים סה"כ).

**היתר רעלים**

* + - ס3א היתר זה קובע אילו רעלים עסק/אדם יכול להחזיק, ומהם התנאים הספציפיים לגבי אותם רעלים, בהם יש לעמוד.
    - ס3ב ההיתר ספציפי, מתייחס לסוגי חומרים מסוימים למטרות מסוימות, מפורט ומדויק מבחינת זמן/דרך טיפול וכו'.
    - ס3ג דרישת הוגנות, ידיעת קרוא/כתוב ומודעות לתכונות המסוכנות של הרעל ע"מ לקבל היתר- **מתח מול חופש העיסוק**

**שלילת היתר הרעלים ומניעה מעיסוק ברעלים, במקרה של הפרה-** החוק מעניק לממונה בהגנ"ס סמכויות ושיקול-דעת רחב, לשלול היתר רעלים ולמנוע עיסוק ברעלים (ס3ה,ו לחוק חומרים מסוכנים). **החזקה ברעלים ללא היתר = עבירה פלילית** (קיימת גם בעניין עבירה של נושא משרה, אחריות שילוחית ואחריות קפידה בחוק רישוי עסקים).

**הרציונל**: קיים סיכון בשימוש בחומרים מסוכנים וברעלים.

פס"ד ד.ש שמנים וכימיקלים-

* + - חברת דש עוסקת באופן פורמלי בחומרים מסוכנים מלבד פסולת כימית (שהיא גם החומר איזופר), אולם בביקורת של הגנ"ס התגלתה ברשות פסולת כימית מסוג מסוים, ולכן הגנ"ס הוציאה צו הפסקת פעילות לחברה.
    - החברה הוציאה את הרעלים המסוימים מהמפעל והמשיכה לפעול ע"פ ההסכם. בשלב מסוים רכשה החברה את החומר איזופר (פסולת למחזור ושימוש חוזר בתעשייה, משמשת לדפוס), והגנ"ס פתחה בחקירה נגדה. דש מבקשת עדכון ההיתר.
    - הגנ"ס מוסיף תנאי להיתר הרעלים, לפיו: "חל איסור מוחלט לרכוש פסולת מסוכנת ללא אישור ספציפי בכתב מהאגף לחומרים מסוכנים. במידה ובביקורת פתע תמצא פסולת מסוכנת המיועדת למחזור ללא אישור בכתב מהאל"מ, יישלל היתר הרעלים ולא יחודש".
    - מכאן, שדש הפרה את התנאי, הגנ"ס מצאו פסולת מסוכנת שכאמור לא היה לגביה אישור ושללו את היתר הרעלים.
    - דש טענו להפרה של חופש העיסוק.

ביהמ"ש קבע כי:

1. מדובר בחומרים מסוכנים מאוד לציבור.
2. יש לאזן בין אינטרס הציבור (להשתמש בחומרים המסוכנים) לבין בריאות הציבור.
3. דש היא מפרה שיטתית, ולכן לא ניתן לראות בהם "אדם הגון".
4. ביטול ההיתר לא חורג ממתחם הסבירות.

ועל כן, ביהמ"ש דוחה את בקשת דש ומתיר את ביטול ההיתר כשהיה.

**מעקב אחר רעלים**- מתבצע באמצעות רישום (מנגנון מעקב) אודות המצאות החומר = **Paper** **trail = פנקס רעלים** ס5א.

בפנקס יפורטו הפרטים הבאים:

* + - ס5ב- תאריכי קנייה, החומרים שנקנו, שם האדם ממנו התקבלו החומרים הנרכשים
    - ס5ג- תאריכי מכירה, תיאור הרעל שנמסר וכמותו, השימוש לו הרעל מיועד, שמו ומענו של הקונה. ס5ד- זאת ייעשה תו"כ המכירה, והקונה יחתום בצד הרישום.
    - ס5ז- העברת רעל מבית עסק סיטונאי לבית עסק קימונאי תרשם כעסקת מכר בשני פנקסי בתי העסק.
    - ס5ה- אין למחוק/לשנות/להוסיף על הרישומים בפנקס, העסקאות נרשמות ברצף ובמספרים סידוריים. ס5ו- ניתן לתקן טעות סופר בשולי הפנקס, אך לא ברישום המקורי.
    - ס5ח- על בעל הפנקס לשמור את הפנקסים, הם פתוחים לביקורת הממונה/עובד ציבור המורשה לכך בכתב מטעם הממונה, למשך שלוש שנים מיום הרישום האחרון באותו הפנקס.

בשורה התחתונה- מקפידים מאוד.

ובהמשך לכך, **סיטונאי/יצרן מחויב מכוח ס8**:

* + - לא למכור רעל אלא למי שיש לו היתר רעלים ס8(1)
    - לא לעסוק במכירה קמעונאית באותו עסק סיטונאי. אם ברצונו לעסוק בקמעונאות, על בתי העסק להיות נפרדים ס8(2)
    - לא לערבב/להרכיב/להכין רעלים בלי הדרכה/פיקוח אישיים של איש מקצוע שהממונה התיר לו ס8(3)

ושוב בשורה התחתונה- מגבילים.

**הגדרות**

1.    בחוק זה –

"חומר מסוכן" - רעל או כימיקל מזיק;

"רעל" - כל חומר מן החמרים המפורטים בתוספת השניה, בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחמרים אחרים;

"כימיקל מזיק" - כל חומר מן החמרים המפורטים בתוספת הראשונה, בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחמרים אחרים;

**חובת רישוי**

2.    כל מקום למכירת חמרים מסוכנים טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968.

**היתר רעלים (תיקון מס' 2) תשס"ב-2002**

3.    (א)  לא יעסוק אדם ברעלים אלא אם כן יש בידו היתר רעלים מאת הממונה; הוראה זו לא תחול על רוקח מורשה העוסק ברעלים רפואיים לצרכי רפואה בבית מרקחת או בעסק שעיקר עיסוקו סמי מרפא או רעלים רפואיים, או על עסק המוכר תכשירים בלא מרשם, כהגדרתם בפקודת הרוקחים, אף אם המכירה נעשית שלא בבית מרקחת.

          (ב)  בהיתר רעלים יפורטו מסחרו של בעל ההיתר, הרעלים שהוא רשאי לסחור בהם ומטרת השימוש בהם; אין בהיתר כדי להתיר סחר או יבוא של סם מסוכן כמשמעותו בפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], תשל"ג-1973.

          (ג)   היתר רעלים יינתן רק למבקש שידוע כאדם הגון ולאחר שהוכיח להנחת דעתו של נותן ההיתר שהוא יודע קרוא וכתוב ושהוא מודע היטב לתכונות המסוכנות של אותם רעלים.

**(תיקון מס' 1)  תשנ"ז-1997**

          (ד)  תוקפו של היתר רעלים יהיה לשנה אחת, לשנתיים, לשלוש או לתקופה הפחותה משנה או העולה על שלוש שנים, בהתאם לאמות מידה, ובכללן סוג המפעל, סוג הרעל וכמות הרעל, הכל כפי שקבע השר.

**(תיקון מס' 1)  תשנ"ז-1997**

          (ה)  הממונה רשאי להתנות את מתן היתר הרעלים בתנאים מיוחדים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר; כן רשאי הוא לקבוע בהיתר תנאים מיוחדים, ורשאי הוא, בכל עת, להוסיף או לגרוע מהם, הכל על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור.

**(תיקון מס' 1)  תשנ"ז-1997**

          (ו)   הממונה רשאי לבטל, בכל עת, היתר רעלים, מהטעמים המנויים בסעיף קטן (ה); לא יבטל הממונה היתר רעלים אלא לאחר שנתן לבעל ההיתר הזדמנות להשמיע את טענותיו.

**פנקסי רעלים**

5.    (א)  בעל היתר רעלים ינהל פנקסי רעלים לפי הטופס שבתוספת השלישית ובהם יירשמו כל קניה ומכירה של רעלים.

          (ב)  בפנקס הקניות יפורטו תאריכה של כל קניה, החמרים שנקנו, כמותם וכן שמו של האדם שממנו נתקבלו.

          (ג)   בפנקס המכירות יפורטו תאריכה של כל מכירה, תיאורו של הרעל שנמסר וכמותו, השימוש לו הוא מיועד ושמו ומענו של הקונה.

          (ד)  כל רישום בפנקס המכירות ייעשה בזמן מסירת הרעל והקונה יחתום בצדו של הרישום; היתה המכירה לפי הזמנה בכתב תישמר ההזמנה במקום החתימה.

          (ה)  אין למחוק או לשנות ברישום בפנקס ואין להוסיף עליו; העסקאות יירשמו בזו אחר זו ויצויינו במספרים סידוריים.

          (ו)   נפלה טעות סופר, אפשר להביא תיקון בשולי הפנקס אך אין לתקן את הרישום המקורי.

          (ז)   העברת רעלים מבית עסקו הסיטוני של בעלם אל בית עסקו הקמעוני, תירשם בפנקסים של שני בתי העסק כאילו נעשה מכר.

          (ח)  הפנקסים יישמרו ויהיו פתוחים לביקורתו של הממונה או של עובד ציבור שהוא הרשה לכך בכתב, שלוש שנים מיום הרישום האחרון בהם.

**מכירת רעלים בידי סיטונאים**

8.    בעל היתר רעלים שהוא סיטונאי או יצרן של רעלים -

(1)   לא ימכור רעלים אלא למי שהוא בעל היתר רעלים;

(2)   לא יעסוק במכירה קמעונית אלא אם כן בית עסקו הקמעוני מופרד ושונה מבית עסקו הסיטוני ורשוי בנפרד;

(3)   לא יעסוק בעירוב, הרכבה או הכנה של רעלים, אלא בהדרכתו ופיקוחו האישיים של איש מקצוע שהרשה הממונה

**פסולת מסוכנת - מוסדר בס14א לחוק חומרים מסוכנים, תשנ"ג-1993**

**המעוניין להטמין פסולת מסוכנת - צריך לשלם היטל על הפסולת המסוכנת**.

זהו תקדים, ולפניו לא היה צריך לשלם על הטמנת פסולת מסוכנת.

**המקור הנורמטיבי לס14 - חוק רישוי עסקים- תקנות בהשראת "הספר הכתום" של האו"ם:**

* + - זהו ספר שנועד להכתיב כללים אחידים לשינוע פסולת ולהחזקת פסולת מסוכנת, ובאמצעות זאת לייצר מנגנון בינלאומי אחיד לשינוע פסולת מסוכנת).
    - החומרים מחולקים לקבוצות סיכון. ככל שרמת הסיכון גבוהה יותר, החומר ייארז באופן שמור יותר ובהתאם לצורך (חומר נפיץ, רדיואקטיבי וכו'). כל חומר מסומן במס' ייחודי- מובן מהו כל חומר ומהו הסיכון בו ע"פ המספר.

מימוש עקרונות הספר הכתום בתקנות חוק רישוי עסקים:

הגדרת פסולת בתקנות (ס2א לחוק רישוי עסקים)=פסולת חומרים מסוכנים, מסומנים בהתאם לסימון האו"ם

יש לשנע אותם בהתאם לכללים הקבועים בספר הכתום

חל איסור להחזיק את הפסולת המסוכנת מעל 6 חודשים, ולאחר תקופה זו יש לשנע אותה למתקן לטיפול בפסולת מסוכנת (נמצא ברמת חובב).

**היטל על סילוק פסולת חומרים מסוכנים (תיקון מס' 3) תשס"ד-2004**

14א.  (א)  בסעיף זה -

          "מחזיק", לענין פסולת חומרים מסוכנים – מי שבבעלותו, בחזקתו, בהשגחתו או בפיקוחו מצויה פסולת חומרים מסוכנים;

          "סילוק", לענין פסולת חומרים מסוכנים – כל אחד מאלה, הנעשה במקום המיועד לכך על פי דין:

(1)   הטמנת פסולת חומרים מסוכנים;

(2)   החדרת פסולת חומרים מסוכנים לתת הקרקע;

(3)   שריפת פסולת חומרים מסוכנים בדרך שאין בה הפקת משאבים;

          "פסולת חומרים מסוכנים" – חומר מכל סוג או צורה המכיל חומר מסוכן, המסולק או מיועד לסילוק או שיש לסלקו על פי הוראות כל דין.

          (ב)  השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע היטל על סילוק פסולת חומרים מסוכנים, שיוטל על מי שמחזיק בפסולת חומרים מסוכנים או שמסלק פסולת כאמור, והכל לשם מניעת היווצרות פסולת חומרים מסוכנים או צמצומה, וכדי לעודד הליכי מיחזור או השבה של פסולת כאמור או הפקת משאבים ממנה.

          (ג)   בתקנות לפי סעיף קטן (ב) יקבע השר, בין השאר, את שיעור ההיטל, אופן תשלומו, הצמדתו ודרכי גבייתו, ורשאי הוא לקבוע, כאמור באותו סעיף קטן –

(1)   שיעורי היטל שונים, בהתחשב, בין השאר באלה:

(א)   סוג או כמות פסולת החומרים המסוכנים;

(ב)   מקום הסילוק המיועד ואופן הסילוק;

(ג)    מידת הסיכון לאדם ולסביבה;

(ד)   קיום חלופות ישימות לטיפול בפסולת חומרים מסוכנים, לפי עדיפותן מבחינה סביבתית;

(2)   פטור לסוגי מסלקי פסולת שונים.

          (ד)  על גביית היטל לפי סעיף זה תחול פקודת המסים (גביה).

1. ת"פ (חיפה) 4128/04  **מדינת ישראל נ' בתי זיקוק בע"מ ואח'**ס4-7, 74-126 לפס"ד הש' פיש- מפעלי בז"ח עוסקים בתעשיית הדלק ומפעלי כאו"ל עוסקים בייצור חומרי פלסטיק שונים, שני הסוגים הם חומרים מסוכנים. במפעלים מותקנים לפידים המשמשים לשריפת גזים, ע"מ שלא יפלטו לאוויר. בכ"א הואשמו שבשני אירועים, לאור שיבוש בהפעלת מערכות שונות במפעל עקב תקלה באספקת החשמל- נגרמו שיבושים בשריפת הגזים בלפידים- ולאורם נפלט לאוויר ענן שחור שהגיע לרשות הרבים. תושבי האזור נאלצו להשאר בבתיהם כדי להמנע מחשיפה לאוויר המזוהם, לו השלכות בריאותיות חמורות. העובדים לא ביצעו בדיקת רינגלמן. [↑](#footnote-ref-1)
2. **לוח רינגלמן/שיטת רינגלמן למדידת עשן**- פותחה בסוף המאה ה-19. פליטת עשן שחור מתעשיית הפחם נובעת משריפה בלתי-מלאה. לכן, ככל שהשריפה יותר מלאה, העשן המתקל יותר בהיר והזיהום נמוך יותר. היתרון- פשוט. החסרון- סובייקטיבי ומגבלות בביצועו בתנאים מסוימים. [↑](#footnote-ref-2)