***מבוא למשפט ומדיניות סביבתית- ד"ר אורי שרון
המחברת של נוי פלח***

***מבוא***

התחום של משפט סביבתי הוא הלחמה של 3 ענפי משפט: נזיקין, קניין, מנהלי.האם יש צורך במסגרת רחבה יותר מתקיפה ומטרד?

חסרונות המשפט המקובל בהתמודדות עם בעיות סביבתיות:

1. **הוכחת נזק**- כדי לקבל סעד בביהמ"ש צריך להוכיח נזק. הבעיה היא שלא כל הנזקים מופיעים בעת גרימת הנזק. יש צורך במערכת משפטית שמאפשרת לנו למנוע נזקים מצטברים, שההופעה שלהם מאוחרת.
2. **קש"ס-** כדי לקבל סעד יש להראות קש"ס בין הנזק למעשה (פס"ד Missouri v.Illinois- מזרימים מים מזוהמים ממדינת מיזורי לאלינוי, מה שגורם להעלאה ברמת התחלואה באיזור. בפס"ד זה ביהמ"ש קבע שלא הוכח קש"ס בין התחלואה להזרמת השפכים) לא תמיד ניתן להוכיח קש"ס בין הפעולה לנזק.
3. **תוצאות משתנות-** חוסר וודאות. בתביעות משפטיות יש לעיתים חוסר קוהרנטיות בין התוצאות. תוצאה בבימ״ש אחד לא מחייבת את אותה התוצאה בבימ״ש אחר.
4. **נזקי עבר בלבד-** פיצויים במשפט המקובל הם רק על נזקי עבר. אם רוצים לקבל פיצוי על נזק עתידי ניתן לבקש פיצויים עתידיים אך קשה לצפות את גובה הנזק.
5. **אפס או אחד-** ביהמ"ש קובע תוצאה על סמך המצב האידאלי לאחד מן הצדדים. ביהמ"ש לעיתים לא מייצר תוצאה שיעילה למשק, הוא לא שוקל את האינטרסים של כל הצדדים הרלוונטיים. ביהמ"ש לא יודע לתת תוצאה שהיא יעילה לכלל האוכלוסייה. ביהמ"ש לא יודע לתת את הפתרון לבעיה הכוללת אלא רק לפתור את הסכסוך שמובא בפניו.
6. **נזקים למשאבים ציבוריים-** יש בעיה לתבוע נזקים שהם לא לאדם, אלא למשאבים ציבוריים, משום שהם לא שייכים לאדם מסוים. בישראל רק היועמ"ש יכול לתבוע על נזקים אלו או אדם שסבל ע"י כך בנזק ממון (ס' 43 לפקנ"ז- תובענה על מטרד לציבור). עד שנות ה-60 ההנחה שהייתה שהמדינה נאמנה על הנכסים הציבוריים עבור הציבור, ולכן היא זו שתתבע את מי שיפגע בהם. בשנת 65' **מנקור אולסון** ביקר תפיסה פוליטית זו וממנו הגיעו לתודעה שתי בעיות בגישה ששלטה עד אז:
7. **התפיסה שהמדינה תגן על נזקים ציבוריים הינה נאיבית:** דוג': המחשבה שהמדינה תגן על הסביבה ותפעל מול אדם חזק שפוגע בה, היא נאיבית. המדינה תעדיף להילחם במקום בו יהיה לה קל יותר לנצח. זאת במקביל לכך שפיזור הפגיעה בשאר האזרחים הוא שולי ומועט והם אינם מוכנים להצטרף למאבק. בנוסף, בשל העובדה שהיועמ"ש הוא זה שיכול לתבוע על פגיעה סביבתית, הוא לא יכול להתמקד בכל פגיעה כזו (הרי יש לו עוד תפקידים). לכן אם עומד מולו גוף חזק שיכול להילחם בו עד חורמה, הוא כנראה לא יפעל נגדו. לעומת זאת, אם יש מולו גוף חלש (לאו דווקא שעשה פגיעה סביבתית) הוא יעדיף להשקיע בו את מרצו.
8. **קשה לארגן פעילות של אנשים רבים יחד** - על מנת להגן על משאב ציבורי יש צורך לארגן פעילות של המון גופים יחד, וידוע כי אנשים לא פועלים היטב בקבוצות גדולות. בנוסף, נציגי הקבוצות לא יעשו עבודתם נאמנה במאת האחוזים על מנת לקדם אינטרסים אישיים של כל אחת מהקבוצות במקום אינטרס של כולם יחד.
9. **הרתעה**- יש רצון להרתיע מזיקים פוטנציאלים, אמנם הסעד שמתקבל בביהמ"ש הוא ספציפי למקרה ובדר"כ לא משפיעים על חברה גדולה ולכן החברות יעדיפו להזיק אם הדבר משתלם ורווחי להם. יש סעד שנקרא פיצויים עונשיים אך משתמשים בהם רק במקרים קיצוניים.

**מתוך רצון לפתור את כל הבעיות הללו צמח המשפט הסביבתי.** **מהו משפט סביבתי**? עולם התוכן שמקיף את כל החוקים, התקנות, הנהלים והצווים המשפטיים שקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה.

רקע היסטורי בשלבים:

1. **מהפכה תעשייתית: זיהום-** ממנו אנשים מתחילים להיפגע קשות ממחלות בערים גדולות מאוד. **בעלי הון-** ריכוז של הון בידי מונופולים מאוד גדולים, בעלי ההון שנקראו "הברונים השודדים" עושים מה שבא להם ללא התחשבות באוכלוסייה. **תנאי עבודה וסניטציה**- תיעוש הולך וגובר, עד אז אנשים חיו במשקים קטנים, כל הקונספט של סניטציה ותנאי עבודה לא קיים, מדובר באנשים חלשים מאוד שעובדים כמו סרט נע עד מותם, ללא תנאים אנושיים וללא הסדרה של הדבר הזה (משחטות באמצע העיר, שהחמירו את תנאי הסניטציה לכלל התושבים ולעובדי המקום). **שחיתות פוליטית-** אוניברסיטת סטנפורד בקליפורניה שהוקמה ע"י לילן סטנפורד- עשיר שהשתמש בכסף שלו ועושה קמפיין על מנת להיבחר למושל קליפורניה. חשב שזה נכון לתת מאות אלפי דולרים לחברת רכבות והעביר לה שטחים מרובים- כשחברת הרכבות היא בבעלותו. **תקשורת כתובה (מודעות לציבור)-** התחילה מודעות ציבורית בעקבות הקמת עיתונים שהולכים ומרחיבים את התודעה הציבורית לזיהום סביבתי. **מנסים לפנות לבתי המשפט**, אך אלו לא מפנימים את הבעיה וחושבים שהמהפכה התעשייתית תורמת לקידום המדינה ולא רואים בה בעייתיות.
2. **פס"ד דקטאון**: לדקטאון כור להתכת ועיבוד עפרת נחושת, העשן והזיהום פוגעים בבעלי החוות בסביבה ואלה תובעים ומבקשים צו מניעה. ביהמ"ש משווה את שווי נכסי התובעים לשווי החברה ודוחה את העתירה בדבר הזיהום. פסק הדין הזה הביא למהפכה בחברה והעיר את התודעה הציבורית.
3. **הקמת תנועת :Progressive era** לאחר פסק הדין קמה תנועת Progressive era. התנועה מחוקקת חוקי תחרות (Antitrust Laws), חוקי זכויות נשים, חוקי תכנון ובניה, חוקים נגד שחיתות וכו'. בעצם התנועה מניחה את הבסיס למדינה המודרנית. התפיסה של התנועה מבוססת על הרבה כתיבה שיוצאת מהאקדמיה, לאט לאט הגיעו למסקנה שיש ליצור "תורה" גם למצב של תודעה סביבתית, כך קם **המודל הפרוגרסיבי של המדינה** – ממשלה בירוקרטית שמורכבת ממומחים בתחומים שונים. זה מנגנון בירוקרטי מקצועי. מינוי האנשים אינו פוליטי והוא צריך **להיות מנוהל ע"י מומחים.** מכאן מניחים את התשתית לסדרה של חוקים סביבתיים. פחות בעולמות של הזיהום אלא יותר בעולם של ניהול משאבי טבע. (כריתת יערות למשל) כתוצאה מכך מוקמות הרשויות הראשונות לניהול משאבי טבע (NPS,FS,BLM). החוקים הללו עובדים די טוב עד שנות ה-60 של המאה ה-20.
4. **בשנות ה-60 צצו כמה בעיות בארה"ב:**
5. **בעיית הערפיח-** זיהום אוויר כבד מכלי התחבורה בעקבות תיעוש הולך וגובר.
6. **קול ציבורי נגד תהליכי תיעוש** **ותהליכים אחרים-** למשל ב-1962 רייצ'ל קרסון (ביולגית מניו יורק) מפרסמת את הספר ה"אביב השקט". היא מביאה בסיפרה לתודעה את השימוש בחומר DDT ששימש להדברה ופגע קשות בבני אדם, בטבע ובבעלי חיים. החומר היה "אוכל" את קליפות ביצי הציפורים ופוגע בגוזלים. החל הד ציבורי גדול ביחס להשפעות של החומרים הכימיים שנועדו לכאורה להביא תועלת.
7. **לוויתנים שרים**- הגילוי בשנת 1965 שלוויתנים שרים העלה לתודעה את הצורך לשמור על בעלי חיים תבוניים ובניהם לוויתנים שהיו בסכנה באותה תקופה. ההכרה משפיעה על ייצור האמנה להגנה על לוויתנים.
8. **אפולו 8**– ב-1968 מקימים תוכנית שנקראת תוכנית אפולו שבתוכה סדרה של שלבים שמתוכם אפולו 11 אמורה לנחות על הירח. אפולו 8 הייתה אמורה להקיף את הירח, ואחד האסטרונאוטים על החללית רואה לראשונה את כדור הארץ מהירח ומצלם אותו. התמונה הפכה להיות אחת התמונות הכי מוכרות בהיסטוריה האנושית. הסמל מביא להתארגנות ההפגנה **EARTH DAY (**1970) ועד היום זו נחשבת ההפגנה הסביבתית הכי גדולה שהייתה אי-פעם. ההפגנה יצרה לחץ על הפוליטיקאים לפעול כדי להגן יותר על הסביבה.
9. **1969-** קורים שני אירועים משמעותיים –
10. אסון סביבתי ראשון בהיסטוריה האנושית- פריצה של אסדת נפט בסנטה ברברה מביאה לזיהום חמור. בעקבות זאת אנשים יוצאים לרחובות ודורשים רגולציה למניעת אסונות כאלה.
11. אסון נהר הקיאהוגה- יום אחד הנהר עלה באש בעקבות חומרים כימיים שנשפכו לשם מהתעשייה ויצרו ריאקציה שהביאה לשריפה. המקרה מזעזע את הציבור.

הצטברות האירועים מובילה למהפכה הסביבתית. **בין 1969-1973 נחקקים החוקים הסביבתיים המודרניים בארה"ב שאחר"כ מועתקים לכל העולם.** כל החוקים האלה הם חוקים מודרניים והם הופכים להיות בסיס לחקיקה סביבתית בכל העולם. החוקים נחתמים ע"י הנשיא ניקסון. בין החוקים הללו נמצאים חוק הגנה על האוויר, חוק הגנה על המים, חוק ההגנה על מינים בסכנת הכחדה, חוק ההגנה על הסביבה החופית, חוק ניהול פסולת מזוהמת ועוד.

המהפכה הסביבתית וחוקי הסביבה המודרניים מבוססים על כמה תובנות**:**

1. **לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות שליליות-** החצנות שליליות הן אותן תוצאות של פעילות מסויימת שמטילות הוצאות שליליות על גורמים מסויימים בעוד הגוף שעוסק בפעילות לא נושא בעלויות של תוצאות אלו. כמעט בכל פעולה שאנו עושים יש החצנות שליליות. לאורך שנים התייחסו להחצנות אלו כמשהו רע שצריך למגר אותו. בתחילת שנות ה-70, הגיעו להבנה שאין להימנע מהחצנות שליליות ולכן תפקיד הרגולטור הוא ליצור רף של החצנות שליליות שנוכל לסבול.
2. **קביעת רף זיהום ראוי מחייב ניתוח חברתי, כלכלי ומדעי מורכב**- הרעיון הוא להפחית את הזיהום כמה שיותר בכמה שפחות עלות. כדי להשיג את המטרה צריך לעשות בדיקה מקיפה שמחייבת ניתוחים בשלל תחומים. בדר"כ כשאין סיכון גבוה מהזיהום אנחנו נשאף ליצור איזון כיוון שאנו רוצים את הפעילות עבור המשק. כשיש סיכון גבוה מהזיהום נשים קו אדום ונחפש את האמצעי שייגן עלינו בצורה הטובה ביותר גם אם הוא יעלה הרבה (אין גמישות. לא נבחר באמצעי שפגיעתו פחותה אלא באמצעי שימנע את הסיכון).
3. **אי אפשר לסמוך רק על הממשלה (ביוקנן +שבי רגולטורי)**- ביוקנן (חוקר כלכלה פוליטית) אומר שגם בתוך מוסדות ממשלתיים אנשים תמיד יפעלו כדי להשיא את התועלות שלהם (מוניטין, הכרה ציבורית, כסף), כלומר, עובדי ציבור תמיד יפעלו לטובת הצרכים שלהם ולא לטובת צורכי הציבור לכן אי אפשר, כציבור, לסמוך עליהם. חלק מזה בא לידי ביטוי **בשבי רגולטורי-** עם השנים, גופים רגולטורים מתיישרים יותר עם האינטרסים של המוסדות הציבוריים מאשר עם האינטרסים של הציבור. לכן כדי להתמודד עם הבעיה , החלו לנקוט במנגנונים שמאפשרים לא רק למדינה לאכוף: למשל נתינת זכות תביעה לאזרחים על עוולות סביבתיות. מנסים להכניס כמה שיותר בעלי אינטרסים שונים (ארגוני סביבה, אזרחים) להליך הרגולציה והגשת התביעות.
4. **כדי להגיע לתוצאות ראויות חברתית צריך לאפשר לכל בעלי האינטרסים להשתתף במאמץ להגן על הסביבה.** כלומר לתת לכמה שיותר אנשים אזרחים, משרדים להשתלב במערך הרגולזציה וככה מוודאים שלא רק גוף אחד יהיה תלוי בכך.

***התפיסה החוקתית של הזכות לסביבה ראויה***

* ***אדם טבע ודין נ' רהמ"ש:***

**רקע:** מדובר בתביעה נ' רה"מ ושר התשתיות בגין ס' בחוק ההסדרים שמקים גוף תכנוני "ועדה לתשתיות לאומיות". ועדה זו חלק ממערכת התכנון והבניה. **תפקיד מערכת התכנון**: הסדרת שימושי הקרקע במדינה- מהרמה הכלל-ארצית (דוגמת הקמת יישובים או הרחבתם, הקמת תשתיות ארציות ואזוריות לסוגיהן וכיו"ב) ועד לרמה המקומית-פרטית (דוגמת היקף זכויות הבנייה וגובהו של בניין במגרש מסוים). מערכת התכנון מורכבת מ-3 דרגות כך שלא ניתן לסתור החלטה של דרגה גבוה:

1. **הרמה הארצית**: היא מתכננת מה יעשה בקרקעות בישראל.
2. **הרמה המחוזית**: ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה; ועדות ערר מחוזיות
3. **ועדות מקומיות:** לכל רשות מקומית בא"י יש ועדה מקומית לתכנון ולבניה. היא מקבלת הכתבות מהמחוזיות ומתכננת את הבניה.

פס"ד אדם טבע ודין מדבר על ועדה נפרדת שהיא הוועדה לתשתיות לאומיות שהוקמה לראשונה בחוק ההסדרים. מאחר והיה קשה לקבל אישור על תשתיות לאומיות בוועדות מחוזיות הקימו ועדה מיוחדת שהיא כמו מועצה ארצית והיא ועדה לתשתיות לאומיות. ההרכב שלה שונה בכך שאין בה נציג ארגון סביבתי אלא יועץ סביבתי. באו אדם טבע ודין ועתרו נגד ההרכב הזה.

**הטענות:** הם טענו שהליך העבודה בוועדה פסול מפני שקבעו שיהיה יועץ סביבתי בוועדה והזמן שהקציבו לו להכין תסקיר סביבתי הוא קצר מידי. ההליך לא מאפשר הסקת מסקנות ראויה של החומרים והגשת התנגדויות בזמן. הם טוענים שלא ניתן להגן על הסביבה. יש כאן הנחה מובלעת שהגנה על הסביבה היא משהו שצריך לקרות, כלומר, משהו שהחקיקה מחויבת אליו**.** לטענתם, **חו"י כבה"א כולל הגנה על סביבה ראויה: חו"י כבה"א מגן על כבה"א, אנשים לא יכולים לחיות בכבוד בסביבה מזוהמת ולכן ההגנה על כבה"א כוללת בחו"י הגנה על סביבה ראויה.** האם באמת יש זכות חוקתית לסביבה ראויה?

**ברק:** האדם תלוי בסביבה כדי להתקיים. איכות החיים נגזרת מאיכות הסביבה, לכן חשוב לשמור על הסביבה. כלומר**, סביבה היא ערך חברתי ראוי.** עם זאת, השמירה על הסביבה היא לא האינטרס היחיד החשוב בחברה- איכות הסביבה היא לא חזות הכל. ישנם אינטרסים חשובים אחרים שעומדים בסתירה להגנה על הסביבה ולכן צריך למצוא את נק' האיזון המשפטית. הוא מציין כי המשפט המשווה כולל נורמות הגנה על הסביבה. גם בישראל יש מערכת מקיפה של דינים העוסקים בהגנה על הסביבה. אמנם בישראל הזכות לאיכות סביבה ראויה לא מעוגנת באופן חוקתי. ההגנה על כבודו של אדם כוללת הגנה על מינ' הקיום האנושי, לכן, הפגיעה בסביבה שפוגעת במינ' קיום אנושי היא פגיעה בכבוד האדם ולכן יהיה ניתן לפסול חקיקה ראשית. עם זאת, הסיטואציה תתקיים רק במקרים קיצוניים. באופן עקרוני אין זכות חוקתית לסביבה ראויה. העתירה נדחית.
**סיכום**: בפועל אין באמת הגנה חוקתית לזכות לאיכות סביבה ראויה. אם היא נוגעת בזכות לתנאי קיום מינ' היא זוכה להגנה אך זה רק במקרים נדירים.

***עקרונות יסוד באסדרה סביבתית***

***צדק סביבתי***

עד שנות ה-80 השאלות שדנו בהן בהיבט של נזקים סביבתיים היו בעיקר נזיקיות. **ב1982 קורות ההפגנות במחוז וורן ומביאות לשינוי בתודעה:** ב1978 יוצאת משאית שנושאת חומרים מזהמים, היא אמורה לקחת את הנוזלים למתקן לטיהור של חומרים מסוכנים. הבעלים של המשאית לא מעוניין לעשות זאת מפני שהעלות לטיהור חומרים מסוכנים היא גבוהה. הפתרון שלו היה לטפטף את הנוזל מתוך המשאית לאורך הכבישים עד שהנוזל ייגמר. משהתגלה הדבר, עולה השאלה מה עושים עם זה? תחילה החליטו לשים שלטי אזהרה באיזור, אחר"כ מחליטים לחפור את האדמה לצידי הכבישים ולהטמין אותה באיזשהו בור מכוסה בבטון. מדינת קרולינה מחפשת איפה לעשות את זה, בסוף המדינה רוכשת שטח במחוז וורן (אחד המחוזות העניים במדינה) שם היא מתכננת להטמין את הפסולת. מתקן ההטמנה נמצא בשכונה של אפרו-אמריקאים, ותושבי השכונה מקבלים את המים שלהם מאזור שמאוד רוב למקום ההטמנה. התושבים במחוז וורן יוצאים להפגין והדבר הופך להיות אירוע תקשורתי מאוד גדול. אחרי שההפגנות מתעצמות מאוד, התוכנית להטמנה נזנחת והמדינה מוותרת על מתקן ההטמנה. הסיפור הזה מעלה לתודעה הציבורית והמשפטית את **הקשר בין אפליה לסביבה**. החלו לעלות שאלות כמוהאם יש קהילות שנפגעות יותר ממפגעים סביבתיים מסוימים?בסדרה של מחקרים, חוקרים בדקו איפה בדר"כ ממקמים את אותם אתרים שיוצרים נטלים סביבתיים והם מגלים שב60% מהמקרים, האוכלוסייה שגרה ליד המתקנים הם בעיקר אוכלוסייה של שחורים או אספנים.

**מצאו שיש קשר מאוד חזק בין הימצאות של מפגע סביבתי לאוכלוסיות חלשות.** למה זה קורה? יזמים מנסים לבנות מפעלי תעשייה כבדה בזמן קצר וככל שהפרויקט מתמשך הם מפסידים כסף, הנטייה של יזמים היא להקים מפגעים סביבתיים במקומות שבהם לקהילה לא יהיה כוח פוליטי להתנגד, זאת מפני שהפגנות והתנגדות הן דבר יקר. **פשוט יותר זול ליזמים להתמקם ליד קהילות מוחלשות.** חוקרים מוצאים משתנה אחד שהוא המנבא הטוב ביותר אם ליד קהילה יהיה מפגע סביבתי- **אחוז ההצבעה בקהילה.** לאנשים שלא מצביעים אין כוח פוליטי, הפוליטיקאים "לא סופרים" אותם ולכן קל לקבל אישורים מהשלטון למקם בסביבתם מפגעים סביבתיים.

כשאנחנו מדברים על צדק סביבתי אנחנו מדברים על **שילוב של 2 תופעות:**

1. **NIMBY-** ראשי תיבות של not in my back yard"", התופעה מתארת מצב שבו פרטים וקהילות מתנגדים למיקום של מה שהם רואים בו כמפגע בסביבה שלהם\בסמיכות אליהם. כל אחד ואחד מאיתנו יפעל ככל יכולתו למנוע מפגע סביבתי בקרבתו. זה טבע אנושי.
2. **אי שוויון**- קיים אי שוויון נורמטיבי בחברה. אם יש תופעה של התנגדות של קהילות, מן הסתם אלה שלמעלה יזרקו את התשתיות אל עבר השכבה הנמוכה ביותר בחברה היכן שיש העדר כוח פוליטי.

בעצם השילוב של אי שוויון בחברה וNIMBY יוצר את אותה בעיה שמפגעים סביבתיים נוטים להתמקם ליד קהילות חלשות.

***צדק סביבתי מתחלק ל-2:***

1. **חלוקה לא שוויונית של נטלים סביבתיים:** כאמור, מפגעים סביבתיים מוקמים באיזורים שבהם שכבות חלשות.
2. **חלוקה בלתי שוויונית של משאבים סביבתיים**: אוכלוסיות מסויימות נהנות יותר ממשאבים סביבתיים מאוכלוסיות אחרות. (*דוג': בג"צ הקרקעות****-*** הסוגיה היא הפשרת קרקעות מחקלאות לבנייה לקיבוצים. העתירה הייתה כנגד ההחלטה מכיוון שהקרקעות החקלאיות הן משאב ציבורי של כולם. ביהמ"ש קיבל את העתירה).

**דרכי התמודדות עם בעיות של צדק סביבתי:**

1. **צדק תהליכי**- הצדק התליכי מתמקד ב**פרוצדורה**. כשמדברים על חלוקה של משאבים או הקצאה של נטלים, מה שהכי חשוב הוא **שהתהליך יהיה הוגן.** למשל אם אוכלוסייה הולכת להיפגע ממשאב מסוים לא הגיוני שהיא לא תהיה שותפה לתהליך שהיא הולכת להיפגע מהתוצר שלו. המטרה היא לשתף את הנפגעים מהנטל ולתת להם ייצוג. **דוג':** החלטה 4028 של הממשלה שהתקבלה בעקבות מחאת הקוטג'- אחד מהס' בהחלטה קובע כי בתוך משרדי הממשלה יוקמו תוכניות שיתוף ציבור, כלומר כל החלטה תהיה חשופה לביקורת של הציבור.
2. **צדק מהותי-** לא מעט מאותן פלטפורמות של שיתוף ציבור הרבה פעמים מנוצלות לטובת "שחרור קיטור", כלומר, לא מתייחסים לביקורת ברצינות. בעצםלא ניתן למדוד את ההשפעה של צדק תהליכי. צדק מהותי יוצא נגד זה- *הוא מסתכל על התוצאה*. **צריך להקפיד שהתוצאה תהייה שוויונית. דוג':** בארה"ב למשל היו מדינות שחוקקו חוקים שנועדו לדאוג שחלוקת הנטלים הסביבתיים תהיה שוויונית (למשל אם פותחים מפעל חדש שמזהם בודקים באילו איזורים יש פחות מפעלים ושם מקימים). **עוד דוג'**, השלטון הפדרלי יצר *זכות תביעה* לקהילות שיכולות להוכיח שהוקמו לידן מפגעים סביבתיים בצורה לא פרופורציונלית בגלל שהן חלשות.

**המחקר של וויקי בין-** בשנות ה90 המאוחרות, חוקרת בשם ויקי בין מאונ' שיקגו, ביקשה לחקור לעומק את הגורמים לחלוקה בלתי פרופורציונאלית של נטלים סביבתיים.ההסבר שהיה קיים עד אז היה תאורתי והוא לא הוכח. היא עשתה מחקר בין קהילות בארה"ב שהיו לידם מפגעים סביבתיים, היא רצתה לראות מה היה ההרכב הסוציואקונומי של הקהילה לפני המפגע ואחרי המפגע. **היא גילתה שיש מקרים שמפעלים באמת מתמקמים בשכונות חלשות. היא גילתה גם** **שיש מקרים שבהם כבר קיימים המפעלים והשכונות החלשות מגיעות אחריהם ("הבא אל המטרד").** למה זה קורה?

1. **כוחות השוק –** המפעלים מהווים מקור פרנסה- מקור עבודהלאוכלוסיות כאלו.
2. **דיור מוזל –** מושך אליו אוכלוסייה שהיא חלשה יותר ברמה סוציואקונומית.

**החקיקה האמריקאית יכולה לפגוע בקבוצות מוחלשות-** החקיקה האמריקאית אמרה שהיא תפזר מפעלים באופן שוויוני אך בפועל היא פוגעת באוכ' מוחלשות.כיצד? יכול להיות שיש קהילות שמעוניינות שישימו לידם מפעלים ממניעים כלכליים (עבודה, דיור וכו'). הצדק המהותי בעצם שמעוגן בחקיקה האמריקאית פוגע באוכלוסייה שמעוניינות שיקימו לידם מפעלים. כלומר, יש מקרים בהם אוכלוסיות מוחלשות מעדיפות שיקימו לידך מפעלים כדי לקבל דיור מוזל ומקורות פרנסה.

המחקר של וויקי עשה הדים וגרם חוקרים רבים להתווכח ולנסות לפריך את הממצאים. בסוף הגיעו למסקנה ששני ההליכים מתקיימים במקביל:

* קהילות מוחלשות בוחרות לגור ליד מפעלים כי הקרקע שם זולה ויש להם שם מקור עבודה.
* המפעלים בהרבה מן המקרים ממוקמים מראש במקומות בהן ישנה אוכלוסייה מוחלשת מתוך ידיעה שלתושבים באיזור אין מספיק כוח כלכלי ופוליטי להתנגד.

כיום החקיקה האמריקאית הנוגעת לפיזור שוויני בוטלה אך נשארה החקיקה הנוגעת לזכות התביעה של אוכ' מוחלשות.

* ***פס"ד טיווטו נ' הועדה המקומית*:**

**רקע**: הממשלה החליטה להרחיב את נתב"ג, תושבי הישובים הסמוכים לא אהבו את הרעיון, הם חשו שהם הולכים להיפגע מהסלילה של מסלול נוסף בנתב"ג והרחבת היקף הטיסות. כאשר הגישו תוכנית מתאר לוועדה הרלוונטית, התושבים המקומיים מגישים תביעה. התביעה שלהם מבוססת על **ס' 197 לחוק התכנון והבנייה**. הס' מגדיר שאם מישהו נפגע מתוכנית הוא זכאי לעתירה ולפיצויים. הפגיעה הנטענת של התושבים הוא רעש.

**השופטת אגמון:**

1. השופטת אומרת כי השאלה סבה סביב הזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים- לכאורה, זה מוזר מפני שאמרנו שאין הגנה חוקתית על הזכות לחיים בתנאי סביבה הולמים.
2. היא טוענת **שמי שנאלץ לשאת במפגע סביבתי למען הכלל ראוי לפיצוי**-היא מציינת כי בישראל יש שורה של חוקים הנוגעים להגנה על הסביבה, עם זאת אין בחוקים האלה התייחסות למובן חלוקת הנטל הסביבתי. מאחר והיא מכירה בזכות של אדם לחיות בתנאים סביבתיים הולמים, יש צורך לחלק נטל סביבתי בצורה שוויונית ככל האפשר.
3. זכות חוקתית בסיסית מול איסור אפליה-צדק סביבתי גדל ממקור של אפליה.יש הבדל בין זכות חוקתית בסיסית לסביבה ראויה מול איסור אפליה.
4. היא מצדיקה את המהלך שלה כך שהיא אומרת שהקשר בין זכויות אדם לאיכות הסביבה נובע מההכרה שפגיעה קשה בסביבה מובילה לפגיעה ישירה או עקיפה ברווחת האדם.ייתכן כי בחלק מהמקרים ניתן יהיה לראות בזכות לאיכות הסביבה זכות הנגזרת מהזכות לחיים, באחרים מהזכות לקיום מינימאלי בכבוד.
5. **לבסוף, היא מכירה בזכות אדם לחיות בסביבה ראויה.** היא לוקחת את השיח של צדק סביבתי שמדבר על להימנע מאפליה והיא מגדילה ואומרת שצריך להכיר בזכות אקטיבית שדואגת שנטלים יתחלקו באופן שוויוני.היא מבססת את ההגנה על הזכות דרך ס' 197.

**השופטת אגמון מערבבת את הזכות לחיים בסביבה ראויה עם צדק סביבתי.** צדק סביבתי נוגע לשוויון בחלוקת הנטל הסביבתי – היא עוסקת בשוויון מהותי, דהיינו החשיבות לוודא שקבוצה אחת אינה נושאת בנטל יותר מאחרות ובשוויון פרוצדוראלי, דהיינו החשיבות לוודא שההליכים שמביאים להטלת נטלים סביבתיים הם הוגנים ושוויוניים**.** לא ברור כי במקרה הנדון אכן מתעוררות סוגיות של צדק סביבתי מהותי או פרוצדוראלי. זה נכון שבהקמת שדה תעופה קבוצה אחת תישא בנטל יותר מאחרות אבל זה נכון לכל פרויקט וכל אישור רגולטרי המוביל לפגיעה במקרקעין החל מכביש ועד לבר שכונתי ברמת אביב שפוגע ביושבי הבניין שמעליו. **השופטת אגמון בעצם מערבבת צדק סביבתי עם צדק חלוקתי. ולמרות שיש חפיפה מסוימת בין השניים אין המושגים זהים.**

***מהי זכות העמידה הסביבתית?***

זכות העמידה= זכאות ללכת לביהמ"ש ולבקש סעד.ברוב שיטות המשפט, כדי לוודא שביהמ"ש מבצעים כראוי את תפקידם וכדי לא להעמיס עליהם, עותר צריך להראות שנגרם לו **נזק**. זכות העמידה יצרה כמה קשיים בתחום המשפט הסביבתי:

1. **נזק מבוזר** – לרוב הנזק הוא על אוכלוסייה רחבה וקשה לשים אצבע על הנזק הספציפי הנגרם לאדם. **הפתרון**: **ס' 36 לחוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006,** שאומר שניתן להגיש תובענות ייצוגיות.
2. **העדר קש"ס**-יש מקרים בהם יש קושי להוכיח קש"ס**. הפתרון:** עושים רגולציה כדי למנוע את המפגעים מלכתחילה.
3. **פגיעה בטבע שלא בהכרח פוגעת באנשים פרטיים**- יש קושי להוכיח נזק לאדם פרטי כאשר רוב הנזק הוא לסביבה\לטבע.
* ***פס"ד******Sierra Club v. Morton****:*

**רקע:** עמק המינרל קינג נמצא באחריות שירות היערות הפדרלי, והם יוצאים במכרז להקמת אתר סקי בעמק. חברת וולט דיסני זכתה במכרז ותוכנן להקים בעמק רשת של בתי מלון, אתר תיירותי, אתרי סקי וכבישי גישה. ארגוני הסביבה לא אהבו את הרעיון ואחד הארגונים בשם- "סיירה קלאב" תובעים ומבקשים צו מניעה נגד הבנייה. פס"ד מתגלגל בערכאות ומגיע לביהמ"ש העליון. **השאלה המרכזית בפס"ד היא האם לסיירה קלאב זכות עמידה?** סיירה קלאב הם רק ארגון סביבתי. ס' 10 לחוק הפרוצדורה המנהלית האמריקאית אומר שמי שנפגע מפעולה של רשות ממשלתית יכול לבקש סעד משפטי. הטענה הייתה שהארגון לא נפגע מהתוכנית.

**השופט דאגלס (מיעוט):** אחד השופטים שישב במוטב מציע רעיון מעניין- צריך להכיר בזכות העמידה של עצמים טבעיים – של ההר , של הנחלים, של העצים – וסיירה הם הנאמנים שלהם שמדברים מכוחם***.*** דאגלס מציג טיעונים לעמדתו:

1. ראשית, **אין להם קול** ייצוג ומי שצריך להגן עליהם הוא הממשל הפדרלי, מכיוון שהם לא עושים זאת ומתיישרים עם האינטרסים של הממשלה, יש לתת להם זכות ייצוג.
2. שנית, הוא מתבסס על מאמר שאומר שיש לנו **פיקציות משפטיות** בכל התחומים, ולכן אין בעיה לייצר מצב בו תהיה אישיות משפטית לערכי טבע.

**ביהמ"ש דוחה את הערעור ואומר שאין זכות עמידה.** עם זאת, ביהמ"ש אומר בהערת שוליים: "באחד התצהירים שהוגשו, נטען שחברי הסיירה קלאב נוהגים לצאת לטיולים באיזור. הסיירה קלאב נמנע במכוון מלטעון טענות בהתבסס על אינטרסים אישיים של חברי המועדון. החלטתנו היום אינה מונעת מהסיירה קלאב לתקן את תביעתו כך שתתבסס על האינטרסים האישיים של חבריו". כלומר, תקום להם זכות עמידה אם יטענו שיש פגיעה באינטרסים האישיים שלהם. סיירה קלאב מתקנים ומגישים שוב עתירה והפעם התביעה מתקבלת. בארה"ב מכירים ומרחיבים את זכות העמידה, פס"ד הזה פותח את הדלת להרבה תביעות בארה"ב ונחשב לפס"ד שייסד את המשפט הסביבתי. **לסיכום: לעצים אין זכות עמידה. לאנשים כן.** זה לא אומר בהכרח שכל פגיעה בסביבה תזכה בסעד אבל כן מתאפשרת זכות עתירה לביהמ"ש.

* ***פס"ד הצבי הישראלי נ' המועצה הארצית:***

**רקע:** העותרים מבקשים להיאבק בתיקון לתכנית מתאר מחוזית 47/1 בהרי ירושלים, לשם שימור אתר "מצפה נפתוח", הם בקשו צו ביניים. עותר מס' 6 הוא "הצבי הישראלי".

**ריבלין:** אמנם, לצבי מעמד משפטי מיוחד כערך טבע מוגן, אך האם ניתן להקנות לו כשלעצמו מעמד כעותר? התשובה היא שלילית.בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, נקבעו הוראות באשר להגנה על בעלי חיים, ובין היתר (סעיף 7) נכללו בהן "נאמני בעלי חיים" שתפקידם לסייע בהתחקות אחר עבירות לפי חוק זה. **יש להבדיל בין המעמד המשפטי המיוחד להכרה ב"אישיות משפטית".** לבעלי החיים מקום הראוי להם למניעת צערם, **ורווחתם מושגת באמצעות בני אדם וארגונים המתמסרים לכך, ושערי העמידה פתוחים לעותרים ציבוריים**. אין בעלי החיים, ככל הנראה, בעלי מעמד בדין כשלעצמם, וכך גם הצבי בענייננו. ביהמ"ש הישראלי מרחיב יותר מהמשפט האמריקאי- **אנשים וארגונים יכולים להגיש תביעה בשם צבאיים ולייצג את טובת הצבי כסוג של נאמנים בלי הצורך שייפגע אינטרס אישי שלהם.**

התקדים הזה פותח פתח לבעיה חדשה: איך העותרים ידעו לייצג את האינטרס של הסביבה באופן אובייקטיבי? איך אפשר לדעת מה הטבע רוצה? מה הצבי רוצה? וכו'. יש כאן אמירה בעייתית ולכן ע"ב התקדים הזה לא הוגשו עתירות נוספות בישראל.
כיום, **בית המשפט העליון הרחיב מאוד את זכות העמידה הציבורית**. "עותר ציבורי" יכול להיות גם מי שאינו נפגע במישרין מפעולה של הרשות (*פס"ד עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה*). כדי לעשות זאת הוא נדרש להראות איזושהי חשיבות ציבורית חשובה, איזשהו פגם משמעותי שנפל בהתנהלות הרשות, זכות שנפגעה וכו'. **הגישה של ביהמ"ש היא שהרחבת זכות העמידה תומכת בהעמקת הביקורת השיפוטית על רשויות מנהליות.**

* ***"אדם טבע ודין" נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה***

**רקע:** מדובר בסדרה של עתירות נגד פיתוח בשמורת אירוס הארגמן. הייתה כוונה לפתח את השמורה ונגד זאת עתרו סדרה של אנשים וארגונים. אדם טבע ודין ייצגו את הרצל קרן. הסכסוך מסתיים בהסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין. הרצל קרן חתם עם יזמים בעוד שאדם טבע ודין התנגדו להסכם פשרה. ההסכם אמר שלא יהיה פיתוח של השמורה, כל זכויות הבנייה שהיו אמורות להינתן בשמורה יינתנו במקומות אחרים, אבל 2 בעלי קרקע שנמצאים בסמיכות לשמורה, עדיין יהיו רשאים לבנות כמה מאות מטרים מחוף הים.

**טענות**: העותרת, עמותת אט"ד, תוקפת את תוקפו של הסכם פשרה בעניין בנייה בשמורת האירוסים בנתניה, לטענתה, ההסכם מנוגד להוראותיה של תמ"א 13 (תוכנית המתאר החופית), בהיותו מאפשר בניה למגורים בשני מגרשים, באזור המיועד רק לבנייה של תיירות ונופש (התכנון הוא לבנות שם בתים).

**השאלה המשפטית: האם לאדם טבע ודין יש זכות עמידה?** על-פניו נראה כי עניינם של העותרים בתקיפתו של הסכם הפשרה השני הוא רחוק מדי מכדי להקנות להם מעמד בדין: תוקפו של הסכם הפשרה השני אינו פוגע בזכויותיהם של העותרים, לא באופן ישיר וגם לא באופן עקיף. בהיבט הדין החוזי אין זכות עמידה לעותרת, אך מכיוון שההסכם אושר ע"י הועדה המקומית והוועדה המחוזית  **מדובר כבר בהיבט מנהלי\ציבורי.** זכות העמידה במשפט הציבורי: בשנים האחרונות הורחבה כידוע זכות העמידה של העותר, כך,בעוד שבעבר נהוג היה לדרוש מהעותר שיצביע על פגיעה באינטרס ממשי, אישי וישיר שלו לצורך מעמדו הרי **כיום, לנוכח חשיבותו של העיקרון בדבר שלטון החוק, מוכרת זכות עמידתו של עותר אף אם פעולת הרשות לא פגעה בו במישרין.**

**סיכום:** על פגיעות סביבתיות ניתן לעתור כחלק מהמשפט החוקתי גם אם לא התקיימה פגיעה במישרין בעותר, כל עוד יש במעשה היבט ציבורי\מנהלי.

***דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל***

בחלק זה נדבר על חוקים שמאפשרים תביעה על פגיעות סביבתיות דרך הפקנ"ז.

***1. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א - 1961:***

**האחריות ע"פ החוק היא אחריות קפידה =** אין דרישה ליסוד נפשי.פק' הנזיקין לא מגדירה מהו מטרד. כדי לחסוך את הצורך להוכיח שאכן נגרם מטרד החוק קבע את הסעיפים להלן:

* **ס'2 :** "*לא יגרום אדם ל****רעש******חזק או בלתי סביר****, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים*."
* **ס'3**: "*לא יגרום אדם* ***לריח חזק או בלתי סביר****, מכל מקום שהוא אם הוא מפריע או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ולשבים."*
* **ס'5:** "*השר יתקין תקנות ויקבע* ***מה הם רעש או ריח*** *חזקים או בלתי סבירים."*
* **ס' 13**: "*דין כל הפרה של הוראת חוק זה כדין מטרד היחיד."* – ס' שמגדיר שכל הפרה הכתובה בחוק זה היא מטרד לפי הפקנ"ז.
* **ס'6:** *"רשות מקומית רשאית בחוק עזר, באישור השר, לקבוע הוראות מיוחדות לעניין חוק זה, בהתחשב בתנאים המיוחדים של המקום ותושביו, והוראות כאמור יכול שיסטו מהוראות תקנות שהותקנו לפי חוק זה, לרבות קביעת אי-תחולתן של התקנות באזורים, בימים או בשעות שהוגדרו בחוק העזר*." - כלומר, יש עצמאות לרשויות מקומיות לקבוע הסדרים אחרים. הם יכולים להקל או להחמיר ברמה המקומית, למשל, לקבוע רף גבוה יותר של רעש שצריך להגיע אליו כדי שייחשב מטרד. הסעיף בא מתוך רציונל של מתן עצמאות לרשויות המקומיות, מתוך הרעיון שנכון יותר לטפל במתחם אזורי ולא ארצי.
* **ס'9 :** "*כל רישיון על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, או רישיון אחר הנדרש על פי כל חיקוק לניהול מפעל, יראוהו כאילו הוא מותנה בקיום הוראות חוק זה."* – כלומר, חלק מתנאי קבלת הרישיון לעסק הם עמידה בתנאי החוק למניעת מפגעים ועמידה בתקנות הרלוונטיות.
* **ס' 11(ב1):** "*בשל עבירה שעבר אדם לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), שכתוצאה ממנה השיג טובת הנאה או רווח, לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל עליו קנס בשיעור טובת ההנאה או הרווח שהשיג כאמור, נוסף על כל עונש אחר;"****(2)*** *לעניין סעיף קטן זה, "טובת הנאה" – לרבות הוצאה שנחסכה;* - כלומר, ביהמ"ש רשאי להטיל קנס בשיעור טובות ההנאה או הרווח שהשיג המזיק כתוצאה מהפעילות. הרעיון מאחורי ס' זה הוא שברוב הפעמים יש מזיקים המוניים שלא ניתן לתפוס אותם בכל פעם והם משלמים "אחת ל" כאשר תובעים אותם, כלומר, הם לא משלמים ביחס לנזק שמייצרים. כדי להתמודד עם מזיקים כאלה נותנים לביהמ"ש כלים ל"החמיר" איתם את הענישה כדי ליצור **הרתעה.**
* **ס' 11ה. *(א)***  *על עבירה לפי חוק זה רשאים המנויים להלן להגיש קובלנה כאמור בסעיף 68 לחוק סדר הדין הפלילי:*

***(1)*** *כל אדם – לגבי עבירה שנעברה ברשות היחיד שלו או שגרמה לו נזק;*

***(2)*** *רשות מקומית – לגבי עבירה שנעברה בתחומה;*

***(3****) כל אחד מהגופים הציבוריים והמקצועיים הקבועים בתוספת לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב-1992.*

 ***(ב)*** *לא תוגש קובלנה לפי סעיף קטן (א) אלא אם כן מסר הקובל הודעה לשר על כוונתו לעשות כן ולא הוגש, תוך 60 ימים לאחר מכן, כתב אישום מטעם היועץ המשפטי לממשלה.*

ס' 11ה אומר שכל אזרח שמזהה עבירה על החוק יכול לתבוע בעצמו **בקובלנה פלילית (כתב אישום),** אך לפני כן הוא צריך לתת למדינה את ההזדמנות לעשות זאת בעצמה. אם המדינה לא הגישה כתב אישום, רק אז הוא רשאי לעשות כן. חלק מהעקרונות של איכות הסביבה המודרניים- לשתף כמה שיותר בעלי אינטרסים בהגנה על איכות הסביבה.

* **ס' 14:** "*בכל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום נתון לשליטתו או לפיקוחו, או ע"י מי שנתון לשליטתו או פיקוחו, והוא לא נקט את כל האמצעים הסבירים למניעתו; טוען כי נקט אמצעים כאמור – עליו הראייה*". כלומר, הסעיף מרחיב את מעגל האחריות ואומר שניתן לעבור על החוק גם *במחדל****.*** כלומר, אם הייתה לבעל נכס היכולת להביא להפסקת הפעילות המזיקה הוא אשם לפי חוק כאילו ביצע את הפעולה המזיקה בפועל.
* ***מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון***

**רקע:** הס' הנדון בפסק הדין הוא **ס' 14 לחוק למניעת מפגעים**. בפס"ד מתוארים אתרי פסולת פיראטיים שמפוזרים במועצה האזורית גליל תחתון, ובמשך הרבה מאוד שנים האתרים האלה מתקיימים למרות תלונות של אזרחים וניסיונות אכיפה של המשטרה הירוקה. המדינה תובעת את המועצה האזורית גליל תחתון.לטענת המדינה,השטח הוא באחריות המועצה האזורית והיא אינה מבצעת את האכיפה בשטחה.כלומר, היא עברה על הסעיף במחדל.

**בית המשפט המחוזי:** מסרב להחיל את הסעיף על רשות מקומית. ביהמ"ש אומר כי זה מרחיק לכת לחייב מועצה אזורית בפלילים על מחדל. זו הרחבת יתר של הסעיף. המדינה מערערת על פסק דין זה לעליון.

**העליון:** לא מסכים עם המחוזי. ניתן לחייב את המועצה בפלילים אם התנאים שבחוק מתקיימים:

* + - 1. המיפגע הסביבתי נגרם במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו או על-ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו**.**
1. לא ננקטו כל האמצעים הסבירים למניעת המפגע.

הסמכויות של המועצה המקומית בנושא תברואה נועדו להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון. לעובדים של המועצה יש סמכות להיכנס למקומות פרטיים וציבורים, לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מפגעים ותקלות. במשפט המנהלי אם לגוף יש סמכות קיימת חובה להפעיל את הסמכות במקרה הצורך, או לחלופין לשקול להפעיל אותה**.** ביהמ"ש קבע שחובה זו הופרה. כלומר, התנאי הראשון התקיים.האם המועצה אמצעים סבירים למניעת המפגע**?** המועצה עשתה מעט מאוד ולא השקיעה מאמצים סבירים.המועצה תלתה את מחדלי טיפולה באתרי הפסולת, בין היתר, בקשיי תקציב הרובצים לפתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לחפות על חוסר מעש כמעט מוחלט כפי שהוכח בעניינינו.

**לסיכום**:אין טעם או הגיון לבצע הפרדה מלאכותית בין גורם פרטי לגורם ציבורי. תכלית החוק היא עצירת מטרדים וכל מי שיכול לעצור אותם בא בגדרי החוק.

ד"ר שרון אומר שיש כאן **אקטיביזם.** הנסיבות של המקרה אמנם קיצוניות אך בסופו של דבר לרשות מקומית יש תקציב מסוים והיא בוחרת כיצד לפזר אותו וההחלטה היא החלטה פוליטית. ניתן אפילו להגיד שהבוחרים הם אלו שבעצמם בחרו אתפיזור התקציב כי הם בחרו את נבחרי הציבור. כשביהמ"ש כופה על רשות להשקיע מהתקציב שלה במקום מסוים יש פה אקטיביזם והתערבות פוליטית.עם זאת, נסיבות המקרה הן קיצוניות – הרשות לא נקטה אצבע בנושא**.**  ד"ר שרון אומר שביהמ"ש רומז שיש כאן שחיתות. יש גורמים שמנהלים את המזבלות הלא חוקיות וההרגשה של ביהמ"ש היא שהם עובדים עם השלטון ולכן מעלימים מהם עין.

***2. חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), תשנ"ב- 1992:***האחריות ע"פ החוק היא אחריות קפידה = אין דרישה ליסוד נפשי.

* **ס'1: *"****מפגע סביבתי" – זיהום אויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, מפגע אסבסט, פגיעה באזור מוגן, פגיעה באילן מוכן או בעץ בוגר, פגיעה ביער או פגיעה בערך טבע מוגן, והכל כשהם בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית, לרישיון עסק או לכל היתר או רשיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם*; **-** הס' מרחיב את ההגדרה של מפגע סביבתי ולכן מרחיב את זכות העמידה.
* **ס' 2: *(א)*** *לבקשת מי שנפגע או עלול להיפגע ממפגע סביבתי או לבקשת גוף או עמותה כאמור בסעיף 6, רשאי בית משפט לתת צו המורה למי שגורם או עומד לגרום מפגע סביבתי (להלן – גורם המפגע), לעשות אחד או יותר מאלה:*

***(1)*** *להימנע מהמעשה הגורם או העומד לגרום למפגע הסביבתי, או להפסיק לעשותו;*

***(2)*** *לתקן את המעוות או להחזיר את המצב לקדמותו עובר להיווצרות המפגע הסביבתי (להלן – תיקון המעוות);*

***(3)*** *לעשות ככל הדרוש כדי למנוע הישנותו של המפגע הסביבתי.*

 ***(ב)*** *"מעשה" – לרבות מחדל.*

* **ס' 4:** "*בתובענה נגד גורם המפגע לפי חוק זה, אין נפקא מינה אם הייתה או לא הייתה התרשלות מצידו*."
* **ס' 5**: *לא יגיש אדם תובענה לפי סעיף 2, אלא לאחר שעברו 60 ימים מהיום שהוא הודיע לרשות ולגורם המפגע על כוונתו להגיש תובענה.."* בדומה לחוק למניעת מפגעים, אי אפשר להגיש תובענה לפני שמודיעים לרשות הרלוונטית.

**מי אותם גופים שיכולים להגיש תביעות מכוח החוק?** ישנה רשימה סגורה של גופים לפי **ס' 6**- המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, המועצה לארץ ישראל יפה, חיים וסביבה – ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה רשות הטבע והגנים, החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין, קק"ל, ירוק עכשיו, צלול ועוד.. בנוסף, אדם יכול להגיש תובענה מכוח החוק אך הוא צריך להיות מי שנפגע או עלול להיפגע מהמפגע הסביבתי.שאר הגופים יכולים להגיש תביעה גם אם יש פגיעה בטבע\ בחיות וכו'.גם גופים צריכים להודיע לרשות לפני ולחכות 60 יום כדי לתת אפשרות לרשות לפעול בעצמה.

* ***העמותה למען איכות הסביבה בנהריה נ' איתנית***

**רקע-** מפעל איתנית מייצר מוצרי אסבסט. המפעל נסגר אולם נותרו מפגעי אסבסט רבים בסביבת המפעל וברחבי הגליל המערבי.קבוצה של אזרחים מגישה תובענה ומבקשת צו להשבת המצב לקדמותו. התביעה היא כנגד המפעל ונגד רשויות המדינה. בתביעת המדינה, העותרים מתבססים על פס"ד "גליל תחתון". השאלה המשפטית היא האם ניתן לתבוע את רשויות המדינה מכוח חוק למפגעים סביבתיים?

**ביהמ"ש-** המחוקק הבהיר כי אין הבדל בין מעשה למחדלאבל המחוקק התכוון **למחדל ישיר**. כלומר, רק מחדל שנמצא במעגל הראשוני שיכול למנוע את המפגע (מחדל בולט). לא מדובר על מחדל שנמצא במעגל החיצוני של גורם הזיהום, בבחינת מחדל עקיף הבא לידי ביטוי בהעדר פיקוח, אכיפה או הסדרה (רגולציה) מצד הרשות המנהלית". הנימוק של ביהמ"ש נראה מוזר כיוון שראינו שבהליך פלילי ביהמ"ש כן היה מוכן להטיל אחריות על מחדל של רשות מקומית. על מה התבסס ביהמ"ש בהחלטתו?

1. **לשון החוק**- החוק מבצע הבחנה בין רשות לגורם פרטי.(ס' 5 לחוק אומר שלרשות יש קדימות באפשרות להגיש תובענה)**.**
2. **ההיסטוריה החקיקתית**- בהיסטוריה החקיקתית רואים שמטרת החוק היא להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה ע"י הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הציבורי הקיים.כלומר, המטרה היא שאזרחים יסייעו לרשום לאכוף את החוקים. לא הגיוני שיעשו שימוש בחוק כדי שאזרחים יתבעו את הרשות עצמה.
3. **יש הבדל בין האחריות בדיני הנזיקין לאחריות במשפט המנהלי-** לפי המשפט המנהלי, כדי להתערב בשק"ד של הרשות, עותר צריך להראות אי סבירות קיצונית. כאן מדובר בחוק נזיקי- המדד בעולם הנזיקין הוא מבחן ה"אדם הסביר". במקום שבו רשות פועלת באופן אקטיבי נכון לפעול מולה בדיני נזיקין, אבל כאשר רשות **לא** מבצעת באופן אקטיבי- יש צורך לתבוע אותה במשפט מנהלי ולהוכיח שהיא לא הפעילה את סמכותה ונפל פגם קיצוני בשיקול דעתה.ההליך הנכון לפעולה נגד רשות, בפרט שהסעד הוא צו עשה, הוא דרך המשפט המנהלי.
4. **המחוקק נוטה לצמצם חבות של רשויות שלטון בתובענות קיבוציות**- מביא כדוג' את ס' החוק מחוק תובענות ייצוגיות.

**תוצאה-** אין לראות את המדינה או הרשויות המקומיות כגורם מפגע כמשמעותו בחוק למניעת מפגעים סביבתיים ויש להותיר על כנה את החלטת בית משפט קמא לדחות את התביעה הייצוגית נגדם.

***3. חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006***:

החוק מאפשר לקבוצה גדולה של תובעים להגיש תביעה במקרה שהנזק שנגרם לכל אחד מהם הוא כתוצאה מאותה מערכת נסיבות אחת. יש נתבע אחד או כמה נתבעים יחד, התביעה תהיה של מספר תובעים שמייצגים את הקבוצה, ובשמה תובעים את המעוול. הליך של תובענה ייצוגית מתחלק ל-2: **ראשית,** צריך לבקש מביהמ"ש לאשר את התובענה כתביעה מכוח קבוצה גדולה של אנשים (מאות ואלפים). **שנית,** מתדיינים אם התביעה מתאימה להליך התובענה הייצוגית. כשביהמ"ש מאשר תובענה ייצוגית זה שולח לרוב את הצדדים להתפשר, כי זה כמו שליחת סימן חזק לנתבעים שהם נמצאים במצב בעייתי.

* **סעיף 3א:** *לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השנייה או בעניין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית;* הסבר: לא ניתן יהיה להגיש תובענה ייצוגית, אלא בסוגי תביעות **שנקבעו בתוספת ה-2 של החוק, או בהוראת חוק מפורשת** שזו סוגיה שניתן להגיש בה תובענה ייצוגית.

 **מי יכול להגיש בקשה לתובענה ייצוגית?**

* **ס' 4א:** *אלה רשאים להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן:*
1. *אדם שיש לו עילה בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם – בשם אותה קבוצה;* הסבר: אם יש לנו אדם ויש לו עילה בתביעה, והיא מעוררת שאלות של עובדה ומשפט שמשותפות לקבוצה גדולה של אנשים, הוא רשאי להגיש תביעה.
2. *רשות ציבורית בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), שבתחום אחת המטרות הציבוריות שבהן עוסקת הרשות הציבורית – בשם קבוצת בני אדם אשר אותה תביעה או אותו ענין, מעוררים שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עמה*; הסבר: בתביעה יכולה להיות גם רשות ציבורית בתחום מטרות ציבורית בהן עוסקת הרשות הציבורית- למשל נציבת שוויון זכויות בעבודה יכולה להגיש תביעה כנגד חברה שהפלתה קבוצת אנשים מסוימת, בשם הקבוצה הנ"ל.
3. *ארגון בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), שבתחום אחת המטרות הציבוריות שבהן עוסק הארגון – בשם קבוצת בני אדם אשר אותה תביעה או אותו ענין מעוררים שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עמה*. הסבר: התביעה יכולת להיות מוגשת ע"י ארגון או עמותה שמגישה את התביעה בשם קבוצה, אם הסוגיה נמצאת בתחום ציבורי שהאגודה/ העמותה עוסקים בהם. למשל: אדם טבע ודין בסוגיות סביבתיות.

 **באילו נושאים ניתן להגיש בקשה לתובענה ייצוגית?**

* **תוספת שניה- סעיף 6:"** *תביעה בקשר למפגע סביבתי נגד גורם המפגע; לענין זה, "גורם המפגע", "מפגע סביבתי" – כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים*." הסבר: התוספת השנייה מפרטת את אותם הנושאים שעליהם ניתן להגיש את הבקשה בנוגע למפגע סביבתי נגד מי שגרם למפגע.
* ***פס"ד עומרי חצור ואח' נ' עיריית אור יהודה:***

**רקע:** מקרה בו נפרץ ביוב שהוביל את השפכים של אור יהודה וכמה ערים באזור עמק איילון. השפכים מאותו צינור ביוב זרמו לנחלים בסביבה למשך כמה שבועות. הצינור היה גדול מאוד, כמה רשויות מכמה וכמה ערים שהובילו דרכו בצורה מרוכזת את השפכים, ומהנחלים הביוב עובר לים. כתוצאה מהזיהום הכבד נסגרו חופי הים של הרצליה ות"א למשך למעלה מחודשיים. במשך כמה שבועות התעלמו הרשויות מהאירוע ומהנזק שנגרם לסביבה, כאשר אף אחת מהן אינה לוקחת יוזמה לתיקון וכל אחת מטילה את האחריות על רעותה. לאחר איום בתביעה הרשויות מטפלות בזיהום. קבוצת גולשים, שייטים ודייגים הוציאו קובלנה ייצוגית לפיצויים כספיים נגד קבוצת הערים מ**כוח חוק תובענות ייצוגיות 2006**. פס"ד לא העלה שאלות של עובדה במשפט, כי הגיעו להליך פשרה ודרכו הגיעו להסכם ואותה הביאו לאישור ביהמ"ש (כדי שביהמ"ש יוודא שהתובעים שמייצגים את הקבוצה מקבלים הסכם שטוב לכל הקבוצה ולא רק עבור התובעים עצמם). השופטת אגמון קיבלה את הסכם הפשרה.

**השופטת אגמון גונן (מאשרת את הסדר הפשרה וקובעת**): היא מנצלת את ההזדמנות ובוחרת לדון בכלי התובענות הייצוגיות ולקבוע כמה מסמרות כדי לחזק פסיקות קודמות שלה ולייצר מספר תקדימים:

1. **אכיפה פלילית לבדה לא מסוגלת להביא לתוצאות יעילות סביבתיות**- אכיפה פלילית לבדה בעולם הסביבתי לא מספיקה, היא לא מסייעת להגעה הפנמה של החצנות סביבתיות שתאגידים גורמים. זה לא תמיד התהליך הכי אפקטיבי ומתאים. דווקא כשהציבור מתגייס ומסייע באכיפה זה מסייע מאוד להגיע ולממש יעדים סביבתיים.
2. **כלי התובענות הייצוגיות חשוב להפנמה של עלויות חיצוניות ע"י מזהמים.**
3. **הקושי להוכיח קשר סיבתי מחייב משאבים שאין ליחידים, כך גם עלויות ניהול ההתדיינות והעובדה שהנזק הוא לטבע ולא לאדם-** בתובנות ותביעות סביבתיות ישנה בעיה קשה של קש"ס שכדי להוכיח אותן צריך הרבה משאבים שליחיד אין. לכן בתובענה ייצוגית מרכזים כספים של אנשים רבים ובכך ניתן לסייע לתביעה. לעתים הנזק הוא לטבע ולא לאדם או שאם הנזק נגרם לאדם ספציפי הוא קטן יחסית, ולכן אף אדם לבדו לא יגיש את התביעה. יש היגיון בהגשת תובענות ייצוגיות במקרים כאלו.
4. **מערכת היחסים בין הפרט-תאגיד-מדינה לא שוויונית-** הפרט הקטן במערכת היחסים שלו מול התאגיד שגורם לנזקים, או מול המדינה שצריכה לאכוף ולא עושה כן (כמו שדיברנו על מרקון אולסן, מה הבעיות במדינה שלא עושה את עבודה כמו שצריך בגלל קולקטיב אקשיין וכו'). תובענה ייצוגית מאפשרת ליחידים להתאחד לקבוצה גדולה ובכך להגדיל את כוחם.
5. **מצטטת את עצמה מפס"ד טוויטו נ' הוועדה המקומית-** דיברנו על פס"ד טווטיו שם היא ניסתה להרחיב את ש' ברק שאומר שאין זכות לסביבה ראויה, היא אמרה שיש זכות חוקתית לסביבה ראויה וכאן היא מזכירה זאת שוב בניסיון לעגן את עמדתה.

**סיכום:**השופטת סוקרת את הקשיים של המשפט המקובל הקלאסי לתבוע בגין מפגעים ומטרדים סביבתיים. לפיכך, הכלי של תביעות ייצוגיות (שהוא כלי חדש בעולם ובישראל) הוא משמעותי. חשוב שיעשו שימוש בתובענות ייצוגיות במפגעים סביבתיים, וחשוב שבתי המשפט ישימו לשים לב לזה ולא יקשו יותר מדי על התובעים***.*** הכלי הזה טוב משום שהוא מאפשר לתבוע כשהנזק לאנשים הוא קטן- רק אם אדם אחד יכל לתבוע הוא לא היה עושה כן (אף אחד לא יתבע על כך שהוא לא יכול לגלוש חודשיים) אבל כשהנזק הוא לעוד הרבה מאוד אנשים כן יתבעו.

* ***פס"ד מיכאל עצמון ואח נ' חיפה כימיקלים (תביעת הצוללנים):***

**רקע**: מדובר על נחל הקישון באיזור מפרץ חיפה שלאורכו מפעלים רבים, ובמשך עשרות שנים הם הטילו אליו שפכים כימיים, אורגניים ועוד. במקביל, היו אנשים רבים שדגו וצללו בשפך קישון, לרבות עשרות לוחמים של יחידת הקומנדו הימי שצללו שם כחלק מהאימונים שלהם. במהלך שנות ה-90 התגלה שרבים מאנשי מהקומנדו הימי, הדייגים ושאר האנשים מהצי חלו בסרטן באחוזים מאוד גבוהים. הם הגישו תביעה נגד החברות והמפעלים שזיהמו במשך שנים את הקישון וטוענים שהם חולים בסרטן בגללם, וחלקם מתו. **התביעה הזו מראה על הקושי של ביסוס קש"ס.**

**ביהמ"ש סוקר את כל האפשרויות לביסוס קש"ס:**

1. **הממצאים המדעיים לא תומכים בטענה**- הם לא הצליחו לבסס ממצא מדעי שהם נחשפו לחומר ספציפי בנק' מסוימת שגרם למחלה.
2. **המחלות של התובעים שונות**- סוגי סרטן שונים נגרמים מחשיפה לחומרים שונים ולא לכולם יש את אותה המחלה. אם כל אחד מהם נפגע מחומר אחר שנפלט ממפעל אחר, בתקופה אחרת ובמקום אחר- כל אחד מכם היה צריך לתבוע בנפרד ולא ביחד- כקבוצה קשה לבסס כך את הקש"ס.
3. **המחלות יכלו להיווצר מגורמים אחרים-** שלושים אחוז מהגברים בעולם המערבי בעולם מסוים בחייהם יחלו בסרטן. איך התובעים יכולים להוכיח שהם לא נמצאים ב30% אלו? יכול להיות שמקבוצת התובעים באמת יש יותר חולים בסרטן, אך מאוד קשה להוכיח שהסרטן הספציפי שלהם נגרמו מהחומרים הספציפי האלו.
4. **דוקטרינת העברת הנטל עדיין דורשות קש"ס**- התובעים ניסו להעביר את הוכחת הנטל לנתבעים, בטענה שמדובר בדבר מסוכן, הדבר מדבר בעדו, אך גם שם ביהמ"ש אומר שגם אם יטילו עליהם את אחריות ההוכחה שהם לא התרשלו, עדיין התביעה צריכה להוכיח את הקש"ס- וכאמור השופט לא רואה פה כזה.
5. **דוקטרינות של עמימות סיבתית דורשות קשר סיבתי**- גם כאן נדרש קש"ס.

 **הכרעה:** בגלל הקושי לבסס קש"ס ביהמ"ש דוחה את התביעה. **מה למדים?** זוהי דוג' קלאסית לסיבה שפעמים רבות שמדברים על תביעות למפגעים סביבתיים ביהמ"ש לא הגוף המתאים לכך. זו אחת הסיבות שצריך מבנה של הרגולציה שתמנע מלכתחילה את הנזקים. פעמים רבות לא ניתן להשיב את הניזוקים למצב בו הם היו קודם אילולא נגרם המפגע, כי לא ניתן להוכיח את הקש"ס בנזיקין.

***עקרונות יסוד באסדרה סביבתית- המשך***

ראינו שיש עולם של משפט סביבתי נזיקי וישנם פתרונות מודרניים שבאו להתאים את עולם הנזיקי לצרכי המשפט הסביבתי כמו תביעות ייצוגיות, אבל עדיין יש בעיה להוכיח את הקשר הסיבתי, ואנו מבינים שיש צורך במערכת רגולטוריות שתעזור לנו להתמודד עם הקשיים הללו.

 ***1. עקרון "המזהם משלם"***

עקרון המזהם משלם = המדינה כופה על אנשים באמצעים רגולטורים להפנים את עלויות הייצור שלהם.

עקרון המזהם משלם הוא **עקרון סביבתי שמטרתו היא להביא להפנמת עלויות חיצונית.** אנחנו רוצים שמי שמייצר נזק סביבתי יפנים את העלויות האלו. **העיקרון מגלם תפיסה מוסרית** לפיה מי שעושה רע/ מי שמייצר נזקים מסוימים, הוא מי שאמור ברמה המוסרית של הצדק הבסיסי לתקן את הבעיות שהוא גורם. הדרך המרכזית בה העיקרון בא לידי ביטוי, גם בחקיקה ובפסיקה, הוא הרעיון שיוצר העליות החיצוניות נדרש לשלם עליהן.

***ההצדקה התיאורטית של עקרון המזהם משלם***

הראשון שזיהה את הבעיה של עלויות חיצוניות זה כלכלן בשם **פיגו**, שהתעניין ברווחה מצרפית (איך מגדילים את העוגה המצרפית כך שכל החברה תהנה ממנה), והוא ייסד את צורת החשיבה הזו בכלכלה. הוא יצר את העקרונות הבסיסיים של כלכלה זו. אחד המשפטים המפורסמים שלו היו "אם אדם מתחתן עם עקרת הבית שלו או עם הטבחית שלו, הרווחה המצרפית נפגעת" שמטרת הדבר היא שכולם צריכים להסכים לכך שנשים צריכות לפתח קריירה. הוא ניסה להגיד שאלו שמתנגדים לעבודת נשים מחוץ לבית צריכים להבין שזה פוגע במשק. פיגו מזהה את העלויות החיצוניות ואומר **שלכל פעילות אנושית יש עלויות פנימיות ועלויות חיצוניות**- יש השלכה אישית והשלכה לחברה. מעבר ליתרון/לחיסרון שיש למבצע הפעילות, יש לזה השלכה לחברה: ההשלכה יכולה להיות חיובית (רווח) או שלילית (עלות). הוא נותן כמה דוג' לתיאור התופעה הזו:

1. **אם אני רץ 3 פעמים בשבוע**- יש לזה יתרון מבחינתי. אנו חיים במדינה בה יש מערכת בריאות ציבורית, אם אני בריא אני משתמש פחות במערכת הזו ולכן יש רווח פנימי לי וגם רווח גדול יותר לכל החברה- כי אני אצרוך פחות שירותים ממערכת הבריאות הציבורית הזו. כלומר, יש לזה פן אישי וגם פן לחברה.
2. **אם אני שותל עץ בגינה שלי**- אני נהנה מהעץ כי הוא נותן לי פירות וצל, אבל אני גם תורם לאנושות כי העץ לוקח פחמן דו חמצי מהאוויר ויוצרת אותו לגזע. לכן אני עוזר לעולם להתמודד עם זיהום האוויר.
3. **יש גם פעילויות שמטילות עלויות חיצוניות שליליות:**  **למשל אם אדם נוסע באוטו**- הוא מרוויח ממנו בצורה אישית (הוא נוהג במרחב הפרטי שלו והממוזג שלו וכו') וגם יש לו עלויות (תיקונים, דלק, ביטוח). אם אנו חושבים שהיתרונות עולות על העלויות – האדם ייסע. מנגד יש גם עלויות חיצוניות שלילות שאדם לא מתמחר לחברה (פקק, זיהום אוויר), אלא רק לעצמו (כמה זמן ייקח לו לעבור את הפקק). אדם לא שואל את עצמו כמה הוא עצמו יוסיף לפקק הזה. כשאנשים לא מתחשבים בעלויות החיצוניות של הפעילות שלהם, אנו מקבלים הקצאה לא יעילה של משאבים וכולם נפגעים.

 **מהי הקצאה לא יעילה של משאבים?**

**לדוג'**- **אגורת גודש:** מס שניתן בחלק ממדינות העולם והוא נועד לגרום לאנשים להבין את הנזק שהם גורמים דרך התרומה שלהם לפקקים. במדינות שיש בהן אגרות גודש, אנשים שנוסעים בשעות שהכביש פתוח אין להם מס אבל אם הם בוחרים לנוסע בזמן שהכביש פקוק הם ישלמו למשל 10 ₪ לקילומטר, ובזמן שהכביש חצי פקוק הם ישלמו 5 ₪. במדינות שיש בהן אגרה כזו, לפני שאנשים נכנסים לרכב ומתניעים חושבים אם כדאי להם לשלם על המס הזה/ לקחת אוטובוס/ אופניים. דהיינו, הקצאת המשאבים של האדם משתנה כי הוא מפנים את העלויות החיצונית של זה. מכאן עולה הרווחה המצרפית כי יש פחות פקקים, והקצאה יעילה יותר של משאבים. **ברגע שאנשים מפנימים את הנזק שהם גורמים דרך הפנמת העלויות החיצוניות של המעשים שלהם, הם נמנעים, יש הקצאה יעילה של משאבים, וכך ועוגת הרווחה המצרפית גדלה**. העניין נכון לפקקים אך גם למפעלים. כשיש יזם שרוצה להקים מפעל הוא לוקח בחשבון דברים רבים: הוא מסתכל על התכנית העסקית שלו ורואה עלויות חומרים, שעות עבודה, עלות קבלנים ועוד, ומנגד מה תזרים הרווחים שירוויח. כלומר, הוא רואה את הרווחים וההוצאות שלו וכך קובע אם להקים את המפעל או לא. הבעיה היא שבאותה החשבונית עליה הוא מסתכל עליה לא מופיע מספר האנשים שעלולים לקבל מכך סרטן. כמו בסיפור של הפקקים, אנו מקבלים הקצאת משאבים לא יעילה. היזם או בעל המפעל לא מפנים את העלויות החיצוניות של הפעילות שלו, ואנו מקבלים תוצאה לא יעילה שפוגעת ברווחה המצרפית של כולם. לפי פיגו, שאנו צריכים לשאוף לכלכלה שבמסגרתה אנשים מפנימים את העלויות החיצוניות של הפעילות שלהם.

 ***למה אנשים לא מפנימים עלויות חיצוניות?***

כדי להבין זאת נלך לטענה הכלכלית ההפוכה: **הטענה אומרת שכאשר השוק פועל ביעילות מוחלטת אין בעיית החצנת עלויות.** בין הראשונים שכתבו על זה היה הכלכלן **רולנד קואז**, שפרסם מאמר בכתב עת משפטי שנחשב המאמר הכי מצוטט בהיסטוריה השיפוטית. במסגרת המאמר קואז ביקר את נטיית המשפטנים והרגולטורים לעסוק בחלוקת אשם בנזיקין ובמטרדים. הם כל הזמן עסוקים במי אשם ומי צריך לשלם למי ובכך הם מפספסים את הטענה החשובה באמת- ***התאורמה של קואז*:"בהיעדר עלויות עסקה, אין משמעות לכללי הקצאה משום שבני אדם יגיעו לבד לתוצאה היעילה מבחינת הרווחה המצרפית".** על מנת להסביר ניתן 3 דוג' פיקטיביות:

1. **דוגמה 1: יש רווחה מצרפית ואין עלויות חיצוניות:** יש לנו מפעל ולידו יש בית. במפעל מתקיימת פעילות יצרנית ששווה לבעל המפעל 15$. בבית אנשים גרים בו ואוהבים אותו, הם נהנים ממנו, שמחים מכך שיש להם בית והם לא צריכים לגור בבית מלון, יש להם הגנה מהגשם וכו'. הבית שווה להם 20$. בעולם בו קיימים רק הבית והמפעל, הרווחה המצרפית (התועלת החברתי) שלנו היא 35$. למה הדוגמה היא דמיונית? אין עולם כזה שבו אין עלויות חיצוניות.
2. **דוגמה 2: נוסיף עלויות מצרפיות- לבעל המפעל יש הזכות לזהם**: בגלל העלויות החיצוניות של המפעל שפולט זיהום, ההנאה של האנשים שגרים בבית נפגמת. הם כבר לא מרווחיים 20$ הנאה, אלא רק 10$. לעומתם, ההנאה של בעל המפעל לא נפגמה והוא ממשיך ליהנות מ- 15$. נניח שלמפעל יש זכות לייצר מבחינה משפטית וגם יכול לזהם. האנשים שחיים בבית ילכו לבעל המפעל ויגידו לו שהוא גורם להם נזק של 10$ והם רוצים שיפסיק (נשאר להם 10$). הוא אומר להם שאם הם ישלמו לו הוא יפסיק. להם משתלם להם לשלם לו עד 9.99$ דולר (כאמור הנזק הוא 10$). בעל המפעל לא מסכים- הוא מרוויח 15$ לזהם, ולא משתלם לו להפסיק לייצר עבור 9.99$. לכן המצב יישאר כפי שהוא. הרווחה המצרפית הכוללת במצב זה היא 25$.
3. **דוגמה 3: לבעלי הבתים יש הזכות שלא יזהמו אותם:** נגיד שלבעלי הבתים יש את הזכות שלא יזהמו אותם, אם ילכו לבימ"ש הוא יוציא צו נגד המשכת תפקוד המפעל. המפעל ילך לאנשים ויבקש מהם לא לסגור אותו, בתמורה לכך הוא ישלם להם. למשפחה שגרה בבית מרגע סגירת המפעל יש רווחה מצרפית בגובה 20$. מבחינתם משתלם שיהיה להם אפילו 21$ ומעלה. אם בעל המפעל יזהם רווחתם תרד ל10$ לכן הוא יביא להם 11$ וכך הם יהיו ב21$. זה יותר טוב מ20$! סביר להניח שהם יסכימו.גם בדוג' הזו הרווחה המצרפית נשארת 25$.

**סיכום הדוגמאות:** בדוגמה 2 המפעל לזהם והזכות לזהם היא שלו, הרווחה המצרפית היא 25$. בדוגמה 3 המפעל מזהם והזכות לזהם היא לא שלו, אבל הרווחה המצרפית נשארה 25$. **איך זה הגיוני?** המשפטנים אוהבים לדון בנושאי אשם אבל מבחינה חברתית זה לא משנה- התוצאה היא תמיד אותה תוצאה אם הם יכולים לנהל בינם משא ומתן (ללא עלויות עסקה).

***אז למה אנו צריכים את עקרון המזהם המשלם?***

1. **אין באמת עולם ללא עלויות עסקה**- ההנחות לא מתקבלות במציאות. גם במצב בו אותם דיירים רוצים לתבוע את בעל המפעל הם צריכים לנהל הליכים בבימ"ש שלוקחים זמן (זמן שווה כסף), יסבלו מספר שנים בהם הם לא נהנים, עלויות לעו"ד ועוד. התוצאה תהיה לא יעילה במיוחד- איבדנו רווחה מצרפית. לכן המודל של קואז תאורטי.
2. **עלות הנזק לא ברורה בסוגיות סביבתיות-** קשה לנהל על כך מו"מ כי לא תמיד מצליחים לכמת את הנזק. הרבה מהנזקים הסביבתיים לא פוגעים באנשים פרטיים או בנכסים פרטיים (למשל פגיעה במים), ונזקים כאלו מאוד קשה לכמת. אין שוק ברור לאותם פגמים סביבתיים שיכולים לאמוד בבירור את הנזק ואת שוויו ולכן אי אפשר לנהל מו"מ.

כלומר, העולם התיאורטי של קוז יכול לעבוד רק בשני תנאים: כשאין עלויות עסקה ורק כשניתן לתמחר את הדברים.

***בעיית התמחור***

שוק= הגוף שמתמכר מוצרים ושירותים.להרבה ערכים סביבתיים אין שוק וכתוצאה מכך אין להם מחיר. כדי להבין למה לערכים סביבתיים אין שוק, צריך לדבר על מוצרים ציבוריים: **אדם סמית** הוא אבי הכלכלה המודרנית, הוא כתב ספר בשם "**עושר העמים**" ובו הניח את כל היסודות לתחום הכלכלה כמו שאנו מכירים אותו היום. הוא תבע מושג בשם **"היד הנעלמה"**: סמית זיהה את המנגנון של השוק: אנשים, חברות ופירמות פועלים בשוק, נכנסים לעסקאות וולונטריות (אחד סוחר, אחד מוכר, אחד קונה..), ובעצם כל ההתנהלות של העברת סחורות ושירותים בין אנשים בלי התערבות של אף אחד, תורמת ליעילות ולרווחה המצרפית.זה שאנשים עושים את הדברים שהם עושים מביא דרך השוק לעושר שלנו ואין מי שמכוון זאת, אלא מן יד נעלמה שמכוונת את הפעילות הכלכלית בשוק. לפי סמית, **יש מוצרים בהם היד הנעלמה לא עובדת בהם: מוצרים ציבוריים**.

מוצר ציבורי הוא מוצר שאין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים להשתמש בו או ליהנות ממנו ללא תשלום, ובנוסף, שימוש במוצר ע"י אדם אחד אינו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים.כלומר, מוצר ציבורי **לא** מקיים שתי תכונות:

1. **תכונת הבלעדיות**: זה שלי ואף אחד לא יכול לעשות בזה שימוש.
2. **תכונת היריבות**: ברגע שאני משתמש במוצר ציבורי זה לא מונע מאחרים גם להשתמש באותו מוצר.

מוצר ציבורי לא מקיים את תכונת הבלעדיות ולא את תכונת היריבות.דוגמאות:מגדלור, כיפת ברזל, בטחון, זיקוקים ברגע שהם מתפוצצים באוויר, תדר רדיו, פארקים ציבוריים וכו'. **על מוצרים ציבוריים אין שוק כי אף אחד לא מוכן לשלם עליהם!** למה שאדם אחד יהיה מוכן להשקיע במוצר ציבורי אם אחר"כ כולם ייהנו לו מהמוצר?

**אחת מהמסקנות שמגיעים אליהן היא שתנאים סביבתיים נאותים הם מוצר ציבורי:** דוג'- נניח שהאוויר בחיפה מזוהם, אני רוצה להקים מפעל שייצר אוויר נקי. לשם כך צריך:להקים חברה,לבנות מכונה שתפיק את האוויר הנקי, למצוא דרך לגרום לאנשים שלא שילמו עבור האוויר הנקי לא לצרוך אותו.בנוסף עלויות ייצור האוויר + עלויות מניעת הצריכה ממי שלא שילם חייבות להיות נמוכות מהנכונות של אנשים לשלם עבור אוויר נקי (שהוא כנראה לא הרבה).מאחר ולא ניתן לעשות כן, אין לאוויר מחיר בשוק (זה לא אומר שאין לו ערך כלכלי).בגלל שאין מחיר לאוויר יהיה מאוד קשה לנהל מו"מ כדי להגיע להפנמה יעילה של ההחצנות. **המסקנה היא** ש**יש שירותים סביבתיים שאין להם מחיר בשוק ובגלל זה אין להם ערך כלכלי** **וקשה מאוד לתמחר אותם.**

נחזור לפתרון של פיגו: המדינה מתערבת ומנסה לייצר הפנמה של העלויות לא דרך השוק. פיגו אמר שצריך ליצור מצב שמזהמים יפנימו את העלויות החיצוניות שלהם, ולכך הציע להחיל **"מס פיגו (מס פיגובביאני)":** אנו צריכים להבין מה הנזק שהם גורמים ולוודא שהם משלמים מס בגובה הנזק. את המס תגבה המדינה והמדינה תחזיר לחברה את הרווחה המצרפית שנפגמה- את העלויות לפי בניית בתי חולים, תעזור לעניים וכו'. **הבעיה בפתרון של פיגו:** אנו לא יודעים לכמת את העלויות של הפגיעה באיכות הסביבה. אם מתמחרים את העלויות לא נכון אז אנו מעוותים את הקצאת המשאבים בשוק. אם הייצרן יוצר נזק של 5$ והמדינה תחייב אותו ב10$ יכול להיות שהוא לא יקים את המפעל, אבל ב5$ הוא כן יקים אותו. המדינה לא יודעת אם זה 5$ או 10$. אם המדינה שמה מס נמוך מדי אז המוצרים שהמפעל מוכר לא מגלמים את העלויות, לא מפנימים זאת במלואם. **מאחר ותמחור לא נכון יוצר תמריצים שלילים ואנו רוצים ליצור רווחה מצרפית, אנו רוצים ליצור תמחור ממשלתי שיהיה מדויק.**

***איך עושים תמחור ממשלתי?*** כלכלנים ממשלתיים שעושים תמחור ממשלתי משתמשים בשתי שיטות:

1. **נכונות לשלם (WTP)**: לעשות סקרים בהם שואלים אנשים כמה הם מעריכים שווי של מוצר ציבורי מסוים. נניח- כמה הם היו מוכנים לשלם באופן יומי כניסה לפארק שנמצא ליד ביתם.
2. **תמחור עקיף**: לנסות לראות איך המוצר משפיע על נכסים להם כן יש מחיר בשוק. למשל איך העובדה שיש פארק ליד בית מסוים מעלה את שווי הבית הזה? אם נוכל לראות את הפערים בין שווי של בית ליד הפארק, לבין שווי של בית זהה רחוק מהפארק, נוכל להבין כמה שווה פארק.

במידה והבנו מה העלות החיצונית של פעילות אנו מטילים מסים, מיסי פיגו, שתפקיד המס הוא להכווין התנהגות - לגרום לאנשים להפנים את משמעות המעשים שלהם. למשל מס על דלק, אלכוהול, סיגריות. האוצר הוא הקופה של כולנו והוא אמור לנהל את הכסף. אם אנשים מעשנים הם נטל על הבריאות, לוקחים מהם מס, המס עובר לאוצר, הכסף חוזר לציבור בחלקו.

בעצם עד עכשיו הדגמנו איך בבחינת **מדיניות** המדינה מתערבת ומנסה לגרום לאנשים להפנים את ההחצנות השליליות שלהם. אמרנו שחוסר הפנמה של עלויות חיצוניות ומביאה להקצאת משאבים לא יעילה שפוגעת ברווחה המצרפית. כדי להימנע מכך המדינה מטילה מסי פיגו בתחומים שונים. כעת נבחן איך מתמודדים עם הפנמת החצנות שליליות **במשפט**:

***עקרון המזהם משלם במשפט***

עקרון המזהם משלם נמצא במשפט הבינלאומי. ס' 16 לאמנת ריו לסביבה ופיתוח (עליה חתומות 175 מדינות) אומר כדלקמן: *"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*". זה הביטוי לעקרון המזהם-משלם של המשפט הבינלאומי.

**עקרון המזהם משלם במשפט הישראלי:**חוק הגנת הסביבה (המזהם המשלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח- 2008:

* חוק זה הוא שורה של תיקוני חקיקה והוא לא עומד בפני עצמו. כל סעיף בו מפנה לסעיפים בחוקים אחרים.
* **החמרת הענישה:** הוא החמיר את הענישה הפלילית והקנסות על מזהמים/אנשים שמפרים שורת חוקים סביבתיים.
* **שלילת הרווח:** הרבה פעמים אין הרתעה מספקת ולכן יש היגיון בשלילת הרווח של מי שמרוויח מעבירה על חוקים סביבתיים.
* **מס' חוקים בהם החוק מחמיר את הענישה ומאפשר שלילת רווח:** 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 וחוק לסילוק ולמזור צמיגים**.**

לכאורה, החוק לא באמת מבטא את עקרון המזהם משלם- הרי העקרון נועד לגרום להפנמת עלויות של הפעילות המזהמת שמטיל אדם על חברה. החוק בפועל החמיר עונשים ושלל רווחים. אמנם קוראים לו 'מזהם משלם' אבל הוא לא יוצר מנגנון של "מזהם משלם". למרות זאת, יש חוקים אחרים כמו חוק רישוי עסקים שמטיל אגרות רישוי (כדי שעסק יוכל לפעול הוא צריך לשלם את האגרה) ויש מדרג באגרות שיש לשלם לפי זיהום שהעסק מייצר. בישראל לא מדובר במדרג משמעותי לעומת מדינת אחרות. אבל זהו ביטוי מסוים לעקרון המזהם המשלם משום המדרג לפי רמת הזיהום של העסק.

* ***פס"ד איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל***

**רקע:** איתנית הוא מפעל לייצור אסבסט בצפון הארץ. אסבסט היה חומר זול, עמיד, חזק וקל לייצור ולכן עשו בו שימוש משמעותי במפעל איתנית. מי שקונה מאיתנית את האסבסט עשו שימוש באסבסט לחיפוי קרקע ולמטרות אחרות. איתנית מכרה את החומר בכל הגליל העליון. גם כאשר היא נותרה עם פסולת ייצור לאסבסט/ אסבסט שלא יכלה למכור, היא הטמינה פסולת אסבסט בקרקע. במהלך שנות ה-70-80 מתברר שאסבסט הוא חומר מסרטן מאוד: כשהוא מתפרק ונשבר נפוצים ממנו שבבים, הם כמו סכינים מיקרוסקופים שחודרים לריאות ולא ניתנים להיפטר מהם. לאורך השנים הם יוצרים זיהום בריאות שמוביל לסרטן. **המדינה חוקקה את החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011**. החוק נועד לצמצם את המפגעים הסביבתיים והבריאותיים שנוצרו בשל התפוצה בכל הארץ וגם כדי למנוע ייצור, ייבוא, החזקה ושימוש באסבסט בכל דרך שהיא ולכל מטרה שהיא, למעט היתרים הקבועים בחוק. הוראות בחוק לגבי פינוי אסבסט ואיך עושים זאת.

מדובר במפעל שייצר במשך שנים אסבסט והטמין אותו בקרקע. המדינה מנסה לגרום לאיתנית לפנות את האסבסט מהקרקע ואיתנית לא רוצה לעשות כן. הניסיונות להגיע להסכמה נכשלים ולכן המחוקק מוסיף את ס' 74 הקובע:

1. יוקם פרויקט לפינוי פסולת אסבסט שמקורה במפעל איתנית.
2. המדינה, הרשויות המקומיות בהן יש אסבסט, ואיתנית יממנו את הפרויקט.
3. הסכום שתעביר איתנית יהיה שווה לסכום הכולל שיועבר מהמדינה ומהרשויות המקומיות **יחד** (איתנית חצי והשאר חצי).
4. איתנית לא תשלם יותר מ-150 מיליון ₪, לא משנה כמה הפרויקט יעלה.

**הטענות של איתנית*:*** איתנית טוענת כי *סעיף 74* פוגע **בקניינה ובזכותה לשוויון**, מבלי שיתקיימו תנאיה של פסקת ההגבלה. הפגיעה בקניין מתבטאת בעצם השתת החיוב הכספי, ומתעצמת לנוכח זאת שמדובר באחריות רטרואקטיבית וחמורה ללא הוכחת אשם. הפגיעה בשוויון נוצרת משום שהעותרת הופלתה לרעה בהשוואה לגורמים אחרים - יבואני אסבסט, משתמשי הקצה (שקנו ממנה אסבסט) ומזהמים עתידיים - אשר הופטרו באופן חלקי או מלא מאחריות לפסולת האסבסט.

**ביהמ"ש**:

* **לגבי הזכות לשוויון** – לא ברור אם לתאגיד יש זכות לשוויון. הזכות לשוויון נגזרת מכב"א. גם אם היינו מקבלים את הטענה שלתאגיד יש זכות לשוויון בכל מקרה יש שוני רלוונטי במקרה הזה. מבחני השוני הרלוונטי בין איתנית למשתמשי הקצה:
1. **מבחן הידע –** לאיתנית יתרון מידע בולט: בתקופה הרלוונטית היה לאיתנית יתרון מידע בולט על פני משתמשי הקצה. איתנית היא זו שבמשך עשרות שנים ייבאה אסבסט גולמי, עיבדה אותו לכדי אסבסט-צמנט, והכינה ממנו מוצרים מוגמרים. למעשה, היא הייתה הגורם הדומיננטי בארץ - אם לא היחיד - בענף תעשייתי זה. מתוקף מעמדה הכירה איתנית ככל הנראה בזמן אמת את המחקר המדעי הרלוונטי, בכל מה שנוגע לסכנות הבריאותיות של האסבסט.
2. **מבחן השליטה-** איתנית היא היצרנית של הפסולת. משתמשי הקצה היו לקוחותיה. החובות המוטלות על היצרן אינן זהות לחובות המוטלות על המשתמש. היצרן שולט על עיצוב המוצר, הרכבתו והשלמתו. בנוסף, בדיני הנזיקין יש הטלת אחריות על יצרנים ומכך שממילא יש היגיון רב בהטלת אחריות מוגברת על היצרן, ובהסטת הנטל הכספי לעברו, הן משיקולי צדק והגינות והן משיקולי יעילות כלכלית.
3. **מבחן הרווח-** איתנית היא זו שהרוויחה מהפעילות הזו. היא, יותר מכל גורם אחר, הרוויחה מהפעולות שהביאו ליצירת המפגע המזהם.
* **לגבי הזכות לקניין:** ביהמ"ש מבצע ניתוח לפי מבחני חוק יסוד כבוד האדם. בשאלת התכלית הראויה בית המשפט דן בעקרון ה"מזהם המשלם" זאת מפני שהמדינה מתעקשת שזו אחת מתכליות הסעיף. ביהמ"ש אומר שהמטרה של עקרון המזהם המשלם היא להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק ולעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה "ירוקה". ביהמ"ש מנמק מהי טכנולוגיה הירוקה: "תפיסה כלכלית זו מוצאת עיגון כאמור ברעיון של הפנמת עלויות. לכך מצטרף גם שיקול של צדק, לפיו אין זה צודק שהגורם המזהם שהרוויח מפעולת הזיהום אך יסיט את העלויות אל כתפי הציבור". כשאנחנו מדברים על הפנמת עלויות, בין היתר כאשר מזהם צריך לשלם את כל העלויות החיצוניות של העלויות שלו הוא ימצא דרכים לייצר בצורה פחות מזהמת.
* ***פס"ד עריית חולון נ' שר הפנים***

**רקע:** חולון רוצה להטיל אגרות מיוחדות על פינוי פסולת תעשייתית. **שר הפנים מתנגד מ-2 סיבות**: ראשית, שירותי פינוי פסולת היא חלק משירותי ליבה של העיר ושירותים אלה ממומנים בין היתר בארנונה לכן אין סיבה לגבות אגרה נוספת. שנית, מדרון חלקלק. אם נאפשר לחולון להטיל אגרה על שירותי פינוי פסולת תעשייתית מחר יבואו עיריות שונות וידרשו אגרות על שירותים שונים בעייתיים יותר וכך ייווצר מדרון חלקלק. **טענת העותרת**- איסוף פסולת תעשייתית היא לא שירותי ליב"ה. ניתן להטיל אגרות מיוחדות כמו שמטילים אגרות ביוב ומים.

**ביהמ"ש:** לדעת ביהמ"ש, משרד הפנים אוחז בעמדה שאבד עליה הקלח. ההבחנה המוצעת כאן על-ידי העותרת אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי יצור. כשם שלא מצופה מהרשות המקומית לספק ולממן את חומרי הגלם של המפעל, כך גם אין לצפות שהיא תהיה חייבת במימון פינוי התוצרים הנובעים מן השימוש בחומרי הגלם. יש מקום להבחנה בין פינוי אשפה "בסיסי" לבין פינוי שמהווה המשך של תהליך הייצור**. אגרת פינוי פסולת, כמוצע על-ידי העותרת, מאפשרת הבחנה בין המפעלים בהתאם למידת תרומתם ליצירת הפסולת, בבחינת איש איש "כפרי מעלליו".** ביהמ"ש סוקר את העקרונות המשפטיים הרלוונטים: החקיקה הסביבתית החדשה מושתתת כולה על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה. ביהמ"ש מונה שורה של חוקים המביאים לידי ביטוי את אחריות היצרן לפסולת שהוא מייצר. במאגר חוקים אלה שלוב ושזור עקרון ה"מזהם משלם". בגלל שיש הרבה דינים שמביאים לידי ביטוי את העקרון הזה, הרי שזה הוא עקרון משפטי שחי בשיטה שלנו. בהתאם לכך ביהמ"ש מאפשר לעירייה להטיל את האגרה על פינוי פסולת תעשייתית.

מפס"ד למדים שלעקרון המזהם המשלם 2 תכליות:

1. **צדק חברתי:** הגורם המזהם הוא שיישא בעלויות הטיפול בזיהום, ולא כלל .
2. **התייעלות סביבתית:** השגת התייעלות סביבתית באמצעות חיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום**.** הפנמה כאמור תגרום לכך שהמזהם יפחית את ייצור הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו.
* ***פס"ד מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימיקלים***

בית המשפט דן בעיקרון המזהם המשלם, בהנמקות שלו ובתחולה שלו במשפט הישראלי.

* ביהמ"ש אומר שעקרון הטלת אחריות ללא אשם במשפט הישראלי מקורה בעקרון ה"מזהם משלם".
* מכוח העקרון ניתן לחייב גורם מזהם בתשלום לפי גובה הנזק ובהתאם לרווח שלו.
* העקרון מאפשר לחייב גם מי שפועל כדין*.*

ד"ר שרון טוען שהטלת אחריות ללא אשם בדיני הנזיקין מקורה לא בעקרון המזהם המשלם. כבר בפס"ד איתנית נאמר שהאחריות של יצרנים נובעת מהשליטה והידע שלהם על המוצר ולאו דווקא ע"ב המזהם משלם.

***סיכום עקרון המזהם משלם:***

* **חל בשיטת המשפט הישראלי** מכוח הוראות חוק ספציפיות ו"המארג החקיקתי" (פס"ד איתנית, פס"ד חולון)- מופיע רבות בדברי חקיקה גם אם לא בשמו ולכן הוא חל במשפט הישראלי.
* העקרון מגלם **תפיסה כלכלית** של הפנמת עלויות והתייעלות סביבתית.
* העקרון מגלם גם **תפיסה מוסרית** לפיה מי שיוצר נזק צריך לתקן אותו.
* העקרון מאפשר **לחייב בהיטל גם מי שפועל** **כדין** ומשמש כצידוק לעתים לחיוב חרף היעדר אשמה (פס"ד אתנית, פס"ד מיכאל עצמון)- תשלום על העלויות החיצוניות שיצרו.

 ***2. עקרון ההיזהרות \ הזהירות המונעת***

עקרון ההיזהרות הוא עקרון מוביל ברגולציה הסביבתית הישראלית והעולמית. **ניסוח העקרון**: "*בהינתן פעולה שעלולה לגרום נזק חמור לפרט, לציבור או לסביבה, בהעדר וודאות מדעית שנזק כאמור לא יתרחש, חובת ההוכחה על בטיחות הפעולה מוטל על מי שמעוניין לבצע אותה."* כלומר, אם מישהו מבקש לעשות משהו שעלול לגרום נזק משמעותי, כדי שהוא יקבל אישור הוא צריך להוכיח שהנזק הזה לא ייגרם. עקרון ההיזהרות הוא היפוך לכלל הליברלי שאדם יכול לעשות מה שהוא רוצה כל עוד הוא לא פוגע באחרים. עקרון ההזהרות הולך בכיוון ההפוך, **אם יש אי-וודאות לתוצאות הפעולה ולנזק שהיא תגרום, אז יש איסור לבצע את הפעולה.**

למה צריך את העקרון הזה?

1. **פתרון הדילמה הרגולטורית:** למשל אם יש חברה שמפתחת חומר הדברה חדש, זול ואפקטיבי והתועלת שלו מאוד משמעותית. מצד שני, חומרי הדברה יכולים להיות מסוכנים. אנחנו יודעים שיש פוטנציאל לנזק, האם נאסור את השימוש בו? **צריך להבין שרגולציה סביבתית היא תמיד בחירה בין 2 אפשרויות רעות.** הרגולטורים תמיד נמצאים בסיטואציה בעייתית. אין בחירה טובה בין 2 תסריטים רעים, אנחנו נגדיר את הרגולטור לפי הצד שאנחנו תופסים על המפה אם הוא טוב או רע (ימנית- ליברלית של כלכלה חופשית או שמאל סוציאלי). מאחר והחלטת הרגולטור מתקבלת במצב של אי-וודאות, תמיד יתקפו אותו. הרגולטור תמיד נמצא בדילמה רגולטורית ולכן עקרון הזהירות בעצם מציל את הרגולטור. בתחומי החקיקה בהם קבע המחוקק את עקרון ההזהרות החוק "מציל" את הרגולטור מההכרעה הקשה.
2. **כדי לשקף תפיסה מוסרית של אחריות**- כבני אדם יש לנו כוח לא מבוטל והשפעה רבה על הסביבה וגם יכולת הרס, ולאור אותם הלחצים שאנו שרויים בהם (מהשאיפה לקדמה ורווחה), עקרון ההזהרות מתפקד **כמעיין וסת** או איזשהו מנגנון שבא להציב בפנינו גם את האחריות שמגיעה עם הכוח מתוך תפיסה של מוסריות.

***עקרון הזהירות במשפט הבינלאומי***: עקרון הזהירות בא לידי ביטוי ב- ס' 15 להצהרת ריו לסביבה ופיתוח: *"כאשר ישנו סיכון לנזק חמור ובלתי הפיך, היעדר ודאות מדעית מלאה להתממשות הנזק לא ישמש סיבה לדחיית היישום של אמצעי מניעה יעילים שיש בכוחם למנוע התדרדרות סביבתית"*. הס' אומר בעצם שגם באי ודאות לנזק צפוי ניתן להטיל אמצעי מניעה יעילים (הגרסה החלשה).

ישנן **2 גרסאות** לעקרון הזהירות:

1. **הגרסה החלשה-** העדר ודאות אינו הצדקה להימנע מאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת.(הרגולטור יכול להטיל אמצעי מניעה).
2. **הגרסה החזקה-** היעדר ודאות הוא **כן** הצדקה לאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת.(הרגולטור צריך להטיל אמצעי מניעה או למנוע את הפעילות).

שתי הגרסאות באות לידי ביטוי במשפט הבינלאומי. הגרסאות בדר"כ מותאמות לתחומי חיים ולסיכונים שבהם. למשל חוקים על חומרים כימיים גרעינים- מאמצים את הגרסה החזקה, לעומת זאת בתחומי הדברה יאמצו את הגרסה החלשה.

***עקרון ההזהרות החקיקה ישראלית***: יש כמה חוקים **בישראל** שמאזכרים את עקרון ההזהרות:

* חוק אוויר נקי ס' 1.
* חוק הגנת הסביבה.
* חוק הקרינה הבלתי מייננת- ס' 1.
* החוק למניעת נפגעי אסבסט.

האזכורים של העקרון בחקיקה הישראלית הם בפרק מטרת החוק שזה מאוד כללי, והעיקרון לא משולב בסעיפים ספציפיים בנוגע להתנהלות ספציפית ביחס לחומר כזה או אחר. נראה שכל מטרת המחוקקים הייתה לציין את העקרון מן השפה אל החוץ. עם זאת, עצם העובדה שהעיקרון הזה מוזכר בחקיקה הישראלית נותן את האופציה לרגולטורים להביא את העיקרון ליידי יישום במיוחד מול ביהמ"ש להצדקת ההחלטות שלהם:

* ***פס"ד נשר נ' הגנ"ס***

**רקע:** בישראל מייצרים חשמל מפחם.תכונות הפחם: מזהם אוויר משמעותי, שריפת פחם מייצרת גזי חממה ובכך תורמת לשינוי אקלים, ישנו תוצר לוואי משריפת הפחם שנקרא "אפר פחם" שהוא חומר רעיל ורדיואקטיבי. הרבה מאוד תחנות כוח שלא ידעו מה לעשות עם האפר פחם אגרו אותו בהרים, כתוצאה מכך קרו מקרים של הרעת מים ונזקים גדולים לטבע ולבני אדם. האפר פחם הוא תוצר לוואי לפעילות שאנחנו חייבים אותה. עולה השאלה מה עושים עם האפר פחם? לאפר פחם יש תכונה מיוחדת- שמערבבים אותו עם חומרים מסוימים הוא מאוד יכול לחזק אותם, הוא יכול למשל לחזק אדמה חקלאית ולמנוע סחף שלה כתוצאה מגשם. שימוש נוסף שניתן לעשות באפר פחם הוא בתעשיית הבטון והמלט- שמוסיפים אותו לבטון ומלט זה מחזק אותם מאוד. זה מוזיל את העלות של בטון ומלט כי אפר פחם הוא זול ואף אחד לא רוצה אותו (והוא מחליף חומרים מחזקים אחרים). הבעיה היא שמדינת ישראל מתרחקת מפחם ועוברת לשימוש בגז, התוצאה היא שיש פחות ופחות שימוש בפחם ואין לנו את תוצר הלוואי אפר פחם, זה גם אומר שלמונופול המלט והבטון אין אפר פחם. נשר רוצה לייבא אפר פחם ומאחר שזה חומר מסוכן היא נדרשת לאישור ממשרד להגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה מסרב לתת אישור – הם טוענים שיש אי וודאות לגבי הסיכון, הם לא יודעים כמה אפר פחם מסוכן. הם אמנם התירו שימוש בישראל בכמויות קטנות אך עדיין לא ברור כמה זה חומר מסוכן. כל עוד זה תוצר לוואי של ייצור חשמל בישראל מוכנים להתיר את השימוש בו כי אין ברירה, והשימוש נעשה בכמות מאוד קטנה, אבל **ייבוא של תוצר לוואי ממדינות אחרות לא מוכנים לאשר כי יש אי וודאות בסיכון שיוצרת כמות גדולה של אפר פחם.** חברת נשר לא מקבלת את הטענה של המשרד להגנת הסביבה ולהבחנה שהמשרד עושה ביחס לאפר פחם שהוא תוצר לוואי בארץ לבין אפר פחם שהוא תוצר לוואי מחו"ל.

**ביהמ"ש:** ביהמ"ש מסכים שיש אי וודאות לגבי הסיכון, ואי וודאות היא לחם חוקו של הרגולטור- רגולטור תמיד מקבל החלטות במצב של אי וודאות. מאחר שזו החלטה באי וודאות היא נמצאת בשק"ד המנהלי. ההחלטה של המשרד להגנת הסביבה מעוגנת בעקרון הזהירות ולכן ביהמ"ש לא מתערב.

* ***חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה***

**רקע:** בשנת 1989 חברת חיפה כימיקלים מקימה מכל אמוניה בחיפה, ניתן לה היתר בנייה למיכל שיכיל 12 אלף טון גז והיא חורגת ובונה מיכל שמכיל 14 אלף טון, בשל החריגה היתר הבנייה שלה התבטל. בנוסף, בגלל שהמבנה לא חוקי לא ניתן רישיון עסק ואז לפי החוק חברת חיפה כימיקלים לא יכולה להפעיל עסק וכתוצאה מכך לא יכולה למלא את מהמיכל בגז האמוניה. החברה מפעילה את המיכל ללא היתר וללא רישיון עסק. אמוניה הוא גז קריטי לתעשייה ולחקלאות- משתמשים בו לייצור דשנים. חיפה היא מונופול לייבוא והפצת אמוניה בישראל ולכן היא מרשה לעצמה להפעיל עסק ללא היתר וללא רישיון מפני שבלעדיה המשק הישראלי יפגע מאוד. חיפה כימיקלים מנהלת הליכים ודיונים בניסיון להשיג היתר בדיעבד. ב2001 מבקר המדינה מוציא דו"ח ושם הוא מזהיר על כך שישנו חשש שהמיכל עלול להתבקע ברעידת אדמה ולסכן את תושבי חיפה. חיפה כימיקלים מוציאים דוח נגדי שאומר שהמיכל תקין וממוגן. הגנ"ס בא ואומר שהסיכון הוא דווקא מהאוניות שמובילות את האמוניה אך לא מהמיכל עצמו. ב2006 יוצא דו"ח קינן שאומר באופן חד משמעי שהמיכל מסכן את התושבים ושהסכנה היא שקולה לפצצת אטום. דו"ח המל"ל יוצא לאחר מכן וקובע שאין סיכון מהמיכל. דו"ח הזמ"ט (מטעם חיפה כימיקלים) טוען גם הוא שאין סיכון. התיק הופך לעניין לאומי עם הרבה תקשורת סביבו והם לא מצליחים לקבל החלטה. כמה חודשים אחרי, נסראללה מודיע שבמלחמה עם ישראל יירו טילים לעבר מכל האמוניה. כתוצאה מכך, ביהמ"ש המחוזי בחיפה מוציא צו סגירה למיכל. חיפה כימיקלים פונה לעליון ומבקשת עיכוב ביצוע.

**ביהמ"ש:**ביהמ"ש בהנמקתו משתמש **בעקרון ההיזהרות**: גישתו של המשרד להגנת הסביבה תואם את עיקרון הזהירות המונעת, המחייב במקרים שכאלה את הסרת הסיכון, או מזעורו, וזאת כדי "*להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש*"**.** כלומר, במקרים של אי וודאות עקרון הזהירות מחייב לאסור על המשך הפעילות.

* ***בג"ץ הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך***

**רקע:** משרד החינוך רוצה לקדם למידה טכנולוגית בבתי הספר. הוא מקים וועדה בין משרדית כדי לבדוק כיצד לעשות כן. הוא מבקש מהן לבדוק מה עשו במדינות אחרות ומה כדאי לעשות כאן. הוועדה בוחנת ומגלה שיש מדינות שמתקינות באופן חופשי רשת אלחוטית וחלק לא. הצוות המשרדי הזה בוחן על הקרינה הבלתי מיינת- אומרים שלא בטוח שיש סיכון, אבל כשמדובר בגיל צעיר זה יותר מסוכן: בחשיפה לקרינה ובנזקים מצטברים מגלים עליהם רק מאוחר כשאי אפשר לטפל בהם. בנוסף, מכריחים ילדים לבוא לבתי הספר ולכן מכריחים אותם להיות עם קרינה. **הם ממליצים על עקרון ההיזהרות**- עדיף תקשורת קווית על פני אלחוטית. משרד הבריאות מאמץ את דוח הוועדה ומנחה את בתי הספר להתקין תקשורת קווית. בתי הספר נתקלים באתגרים טכניים משמעותיים ביישום ההחלטה- בתי ספר ישנים, זו השקעה משמעותית, זה דורש שינויים מבניים, האלטרנטיבה זה לשים כבלים ברצפה וזה מסוכן, זה לא באמת מאפשר לילדים להשתמש בטכנולוגיה. כתוצאה מכך, מכנסים וועדה מקצועית נוספת שתמצא פתרון. היא מוציאה דו"ח שאומר שאם יש הצדקה פדגוגית כזו או אחרת אפשר להעדיף תשתית אלחוטית. משרד החינוך מאמץ את המלצת הוועדה. כתוצאה מכך ברוב בתי הספר הותקנו רשתות אלחוטיות (מהסיבה שתמיד יש בעצם הצדקה פדגוגית). הנהגת ההורים אומרת שההחלטה הזו לא סבירה. ראשית, ארגון הבריאות העולמי מסווג את הקרינה הבלתי מייננת כ"מסרטן אפשרי בבני אדם". שנית, שורה של מחקרים של ה WHO שתומכים בכך. שלישית, היה לכם דו"ח אחד שהמליץ על עקרון ההיזהרות לכן לא הגיוני לחזור בכם בגלל שזה יקר ולחשוף את הילדים לקרינה בלתי מייננת.

**ביהמ"ש:** רמת הקרינה המותרת בבי"ס נקבעה לפי סף שמחמיר פי 10 מחשיפה שנקבעה כלא מזיקה מהארגון הבריאות העולמי. לאור זאת (יש מתחם סבירות רחב בשל הסוגיות המקצועיות ואי הוודאות) אין מה להתערב בהחלטה של משרד הבריאות. בנוסף, הלכה מושרשת היא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטת הרשות המוסמכת שבתחום מומחיותה המקצועית של הרשות אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות.

ההחלטה נשמעת מוזרה מפני שיש לנו פה תוצאה הפוכה לפס"ד נשר נ' הגנ"ס: בפס"ד נשר- עקרון ההיזהרות מצדיק להימנע ככל הניתן. בפס"ד הנהגת ההורים- אין הצדקה להיזהר. בית המשפט אומר בשני המקרים שההחלטה סבירה. לכאורה המקרים דומים והתוצאות הפוכות אבל בפועל אם ננתח נראה שיש הבדל בין המקרים. **חשוב לזכור שבתוך עקרון הזהירות שוקלים כל מיני אינטרסים**. בפס"ד הנהגת ההורים- בדוח הראשון קבעה הוועדה שיש להיזהר. מאוחר יותר, בהחלטה השנייה הייתה יותר מידע למשרד- הוא הבין שלהתקין תקשורת קווית בביה"ס זה לא כל כך פשוט. אלו נתונים שלא היו בידי משר החינוך שהוא קיבל את ההחלטה הראשונה. הוא ידע שגם אם יעשו תקשורת קווית זה יפגע ביכולת הלימוד, ביכולת הפדגוגית. בנוסף, הביאו וועדה נוספת של מומחים שאמרה שבתקן כזה שמחמיר פי 10 מהתקן המסוכן- אין סכנה בכלל לתלמידים.

ההורים מציגים טענה די מפחידה תוך הצגה של שורה של מחקרים שתומכים בטענה שלהם שקרינה בלתי מייננת היא מסרטנת. למה ביהמ"ש מתעלם מהנתון הזה? כדי להבין זאת צריך קודם לבדוק מהו סיווג הסכנות מסרטן ע"פ ה- WHO.
לארגון הבריאות העולמי יש סוכנות שמרכזת את המאמץ העולמי בסרטן. יש שם חוקרים מובילים בתחום הסרטן ובין היתר הם מסווגים את רמת הסכנות מחומרים שיש בעולם לפי כמה הם מסוכנים לאדם, וכמה הם עלולים לגרום לסרטן. עד 2019 היו 5 קבוצות סיווג לחומרים מסרטנים שאחת הקבוצות הייתה "חומרים שהם לחלוטין לא מסרטנים". הסוכנות החליטה שהיא לא יכולה להגיד בוודאות על שום חומר בעולם שהוא לחלוטין לא מסרטן והיום יש לנו **4 קבוצות סיווג:**

1. "מסרטנים וודאיים"
2. "ככל הנראה מסרטנים"
3. "מסרטנים אפשריים"- כל החומרים שאנחנו לא מצליחים להוכיח שהם מסרטנים אך גם לא ניתן להוכיח שהם לא, אבל יודעים לעשות מחקרים לגביהם.
4. "אנחנו לא יודעים אם הם מסרטנים"- חומרים שלא ניתן לבדוק אם הם מסרטנים.

קרינה מייננת נמצאת בקבוצה מס' 3. בעצם מה שמבינים פה, זה שהטענה של ההורים לא כזו מפחיד. זה רק סיכוי פוטנציאלי לסיכון והוא עדיין לא מוכח. הרבה פעמים משהו נשמע לנו מפחיד כמו 'מסרטן אפשרי' אבל בפועל הוא לא באמת מפחיד, והוא גורם למשרדי ממשלה לקבל החלטות סביב הסיכון הפוטנציאלי שלהם.

**מסקנה:** **בני אדם לא טובים בהערכת סיכונים**. בני אדם נוטים להפריז בסיכונים שלא צריך להתחשב בהם בכלל ונוטים לזלזל בסיכונים שצריך להתייחס עליהם ברצינות. למה זה קורה? בגלל **הטיית הזמינות-** אנו נוטים לפחד יותר מסיכונים שאנחנו חשופים אליהם באופן שותף. למשל נסיבות מוות מדוברות בתקשורת – כמו סרטן, לעומת מחלות זיהומיות אחרות.

***איך זה משפיע על עקרון ההיזהרות ומדיניות סביבתית?***

**חלוקת משאבים וניהול סיכונים:** כמה כסף האמריקאים הוציאו כדי להפחית מוות 1 מאלכוהול וכמה כדי להפחית מוות 1 לחשיפה לפסולת מסוכנת? אלכוהול - 200,000$ ; סילוק חומרים מסוכנים- 4,200,000,000$ זה כמעט התקציב הבריאות של ישראל על מוות אחד שחסכו!! **למה זה קורה?** מדובר בהופעה שונה של התופעה שדיברנו: הרגולטור נמצא בפוזיציה בעייתית. הוא והבוסים שלו (פוליטיקאים) נדרשים לאמון הציבור כדי לפעול. **אם הציבור פוחד מחומרים מסוכנים הוא רוצה שיטפלו בו, אם הרגולטור לא יפעל, לא יעניין את הציבור שהוא עשה כן כדי לחסוך 100000 מוות של אחרים, אלא כאן הם 'ייתלו אותם'**. אך יש לזכור שאם הם מקשיבים ללחצים של האזרחים הם עושים עבודה לא טובה, בשל הלחצים המופעלים עליו. **כך גם בארץ:** בשנת 2003 חברת רמאדיה בגרמניה משנה את ההרכב באבקת החלב שלה, חסרים חומרים חיוניים ולא מודעים לשינוי. הרבה תינוקות נפגעים ויש מהומה גדולה, העיתונות חוגגת על זה ומשרד הבריאות חוטף על כך כי הם הסכימו להביא כל דבר ללא אישור של משרד הבריאות אם יש אישור של משרד הבריאות מאירופה. היום הם בודקים כל שימוש פנימי (בליעה) או חיצוני (משחות למשל) וצריכים לקבל אישור. **התוצאה היא שהמון מוצרים בישראל מתייקרים בצורה משמעותית כי הם צריכים לעבור שלב נוסף של אישור רגולטורי**. לוקח 16 שנה עד שמשרד הבריאות החליט להסיר את ההחלטה רק על מוצרים חיצוניים ולא על בליעה.

**סיכום:** היו מעט תינוקות שמתו ונפגעו קשה, והתוצאה הציבורית הייתה שכל בית ישראל הוציא מאות אלפי שקלים על מוצרים שכנראה לא היו מסוכנים. עדיין יש פער עלויות גדול מאוד. האם ההחלטה הרגולטוריות הזו הגיונית? יש לזכור **שכסף=חיים.** כשלמשפחה יש פחות כסף כי אבקת החלב יותר יקרה/ הדיאודורנט יותר יקר וכו' יש לה פחות כסף לקנות אוכל בריא, ביטוח בריאות משלים, לשלם לחד"כ וכו'. תמיד יש עלות, אנחנו פשוט לא תמיד רואים אותה. **למה זה ככה?**אנחנו לא רוצים להטיל סיכונים על הציבור, אבל יש לנו בעיה להעריך סיכונים. למשל יש חומר שיש בחמאת בוטנים שהוא מסרטן, אך הוא בכמות כ"כ קטנה שם שכדי לחלות בסרטן ממנו צריך לאכול 4 חבילות שלמות כל יום במשך 15 שנה מחמאת הבוטנים, מאחר ואף אחד לא עושה כן הסיכוי הוא 0. במעבדה נותנים את החומר ברמה גבוהה, אבל במציאות חמאת בוטנים לא מסוכנת! אז יש המון אי וודאות. כששומעים על מחקרים כאלו הרבה פעמים אנו לא יודעים להעריך את הסיכון האמיתי ואנו מעריכים את הסיכון יתר מהפחד. כך גם הרגולטור. **הטענה נגד עקרון הזהירות היא שהסיכון תמיד קיים! ככל שמנסים להפחית סיכון קיים אחד, ככה אנו משקיעים פחות בניסיון להפחית סיכון אחר**. אין לנו אין-סוף כסף, ואנו לא רואים את כל שאר הסיכונים. לכן פעמים רבות יש טענה שהישענות הרגולטור על עקרון ההיזהרות אינה נכונה: **יש לחשב סיכונים, לבדוק עלות- תועלת, ולחשב כמה נשקיע במניעת הסיכון. יש להקצות משאבים לפי ניתוחים אלו ולא לפי פחד.**

**עולם המדיניות הסביבתית נחצה ל-2:**

1. מחנה **עיקרון ההיזהרות**- הימנעות מסיכונים בסכנה גבוהה.
2. מחנה **עלות תועלת**: צריך להשקיע מניעה בהתאם לעלות האמיתית של הסיכון, לקיחת החלטות לפי עלות-תועלת.

**סיכום הביקורת על עקרון ההיזהרות:**

1. **העלויות גבוהות** בהרבה ממה שאנו רואים: משקיעים אמצעי מניעה בדבר אחד שנראה לנו מסוכן אך בפועל לוקחים משאבים שהיו יכולים להיות מושקעים במקום אחר.
2. עקרות ההיזהרות **פוגע בחדשנות**: אם אנו כל הזמן בוחרים להיזהר אז לא לוקחים שום סיכון וכך אי אפשר לקיים כלכלה ותעשייה מתפתחת.

***3. עקרון שקיפות מידע בממשל סביבתי***

עקרון השקיפות לא ייחודי למשפט סביבתי. עקרון השקיפות נמצא גם בתחום המשפט החוקתי והוא בעצם אומר **שלציבור צריכה להיות גישה למידע ציבורי כדי לאפשר ביקורת על הממשלה**. שקיפות המידע במשפט הסביבתי מתייחסת לאו דווקא לפעולות של הרשות, במשפט הסביבתי אנחנו דואגים בעיקר מחברות שמפוקחות ע"י הרשות. אזרחים הם חלק בלתי נפרד גם ממערכת הפיקוח של המשפט הסיבתי לכן כדי לייצר ביקורת חייבים לייצר מנגנון של שקיפות במשפט הסביבתי גם כלפי גופים ציבוריים וגם כלפי גופים פרטיים.

***1984 Bhopal Disaster***: האסון בבאופל הביא לעליה במודעות של הסכנה הטמונה בקרבה של מפעלים מזהמי אוויר בצמוד לשכונות מגורים. כתוצאה מהאסון נחקק חוק בארה"ב שמטרתו הייתה לאפשר לקהילות הנמצאות בסמיכות למפעלים סביבתיים, להתכונן לאסונות שעלולים להיגרם. זה לא חוק שבא לאפשר רגולציה, אלא לאפשר ליישובים סמוכים למפעלים להתכונן טוב לאסון כזה אם וכאשר הוא יקרה. החוק חייב למשל מפעלים לדווח לרשויות מקומיות על חומרים מסוכנים שהם משתמשים בהם. בשלבים האחרונים של חקיקת החוק שני חברי קונגרס הוסיפו סעיף קטן לתוך החוק שאמר בעצם למפעלים שיש להגיש דיווח שותף לא רק על אותם חומרים מסוכנים שמייצרים סיכון, אלא גם לדווח על חומרים שהם פולטים לסביבה **ברישיון** –ס' זה נקרא סעיף השקיפות ב-EPCRA. הסעיף אמר שתוקם מערכת אחידה לדיווח על פלטות ממפעלים, הדיווחים יועברו ממפעלים לרשויות והם ירוכזו במאגר זמין לציבור. מדובר על חומרים שיש למפעלים רישיון לפלוט אותם. הסעיף הזה בעצם אסף את כל החומרים הרעילים שמפעלים רשאים לפלוט – **Toxic release inventory** . הסעיף הפך להיות אמצעי הרגולציה הכי יעיל בהיסטוריה של המשפט הסביבתי האמריקאי. איך זה אפשרי? מדובר רק בדיווח ולא בסנקציה או בענישה. התשובה היא **שלחץ חברתי עובד.** עצם העובדה שחברות נדרשו לדווח על חומרים שהם פולטים ברישיון והציבור החל להיות מודע לפלטות החומרים המסוכנים ייצר לחץ חברתי ובאופן טבעי מפעלים הפחיתו את הפלטות שלהם.

ישנה **חשיבות בזמינות המידע בממשל סביבתי**. אנחנו לא סומכים על הרגולטור שיעשה את העבודה ולכן הציבור מתערב באמצעים שונים בתוך המשפט הסביבתי, אך האזרח לא יוכל לתבוע אם לא יהיה מודע לעוולות ולזיהום הסביבתי. בישראל, ישנו **חוק חופש המידע, תשנ"ח 1998**-

* **סעיף 1** אומר "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה."
* **סעיף 6(א)** אומר שרשות ציבורית צריכה להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה באמצעי התקשורת השונים. "מידע על איכות הסביבה"= מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או הושלכו לסביבה ותוצאות של מדידת רעש, ריח וקרינה שלא ברשות היחיד. בעצם ס' זה מביא לידי ביטוי את עקרון השקיפות במשפט הסביבתי כפי שראינו בחוק בארה"ב.
* לפי **ס' 8-9** הרשות הציבורית יכולה לדחות בקשה לקבלת מידע מסיבות שונות שמצוינות בסעיף**.**
* **סעיף 10** בא ואומר- שבבואה לשקול סירוב מידע לפי חוק זה, תיתן הרשות דעתה לעניינו של מבקש המידע, אם ציין זאת בבקשתו וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה. ס' 10 מדגיש במיוחד את החשיבות החשיפה למידע סביבתי.

מכוח החוק נחקקו **תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור)-** התקנות קובעות שגם מדידות שהרשות עושה לגופים פרטיים צריכות להיות זמינות באתר האינטרנט של הרשות.

עקרון השקיפות בחקיקה ישראלית:

1. ***חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה***)- החוק מחייב ייצוג לארגוני הסביבה בוועדות והנהלות של גופים ציבוריים בעלי השפעה על הסביבה. הרעיון של החוק הוא לאפשר השפעה בוועדות, והרציונל השני לחוק הוא שאם יוצבו נציגים יהיה מידע לגבי הגופים שמשפיעים על הסביבה.
2. ***תקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוטת התשקיף- מבנה וצורה)-*** כדי להציע לציבור ניירות ערך, צריך לפרסם תשקיף. החברה צריכה לפרסם תשקיף ושם היא מספרת על עצמה הרבה מאוד דברים. בין היתר התקנות הללו כוללות מה בעצם על חברה לספר לציבור בתשקיף. ס' 28 לתוספת לתקנות, **מחייב את החברה בפירוט סיכונים סביבתיים ודרכי ניהולם.** דרך ניירות ערך נוצר מסלול גם לפרסום על מידע סביבתי לציבור, וגם הפנמת עלויות סביבתיות לציבור. משקיעים משכללים את הסיכונים בהחלטות ההשקעה שלהם ולא יהיו מוכנים לשלם הרבה על מניות.
3. ***חוק אוויר נקי, התשס"ח 2008 –*** ס' 7 מקים מערך ארצי לניטור אוויר: החוק חייב את המשרד להגנת הסביבה לפזר תקנות לניטור אוויר שמודדות בכל רגע נתון את רמת המזהמים באוויר. ס' 8 קובע את חובת הפרסום של נתוני איכות האוויר באופן שוטף. סעיפים 15-16 מחייבים חובת רישום ופרסום נתוני פליטות לכל מפעל שיש לו היתרי פליטה של מזהמים לאוויר. אחרי שהנתונים מתקבלים הגנ"ס חייבים לפרסם אותם.
4. ***חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה- חובות דיווח ומרשם****)-*נחקק על מנת להגביר את שקיפות המידע הסביבתי. והוא מטיל חובות רישום ודיווח על כל המפעלים ביחס לכל פעילות מזהמת משמעותית ולא רק פלטות אוויר. כל המידע מפורסם במרשם הפליטות לסביבה – המפל"ס.
* ***אדם טבע ודין נ' קצא"א (לא בסילבוס)***

קצא"א היא חברה שהוקמה בשנות ה-60. שותפות היסטורית ישראלית אירנית להעברת נפט מהים האדום לים התיכון. החברה פועלת תחת צו חיסיון בטחוני מאז הקמתה ועד היום. בשנת 2014, צינור נפט של החברה פורץ בשמורת הטבע עברונה שבנגב וזו לא הפעם הראשונה שזה קורה. אדם טבע ודין פונים לקצא"א ומבקשים נתונים סביבתיים מכוח חוק חופש המידע. קצא"א מסרבת וטוענת לחיסיון מידע. אט"ד תובעים וטוענים שהחיסיון לא חל על מידע סביבתי ושיש חשיבות מיוחדת לחשיפת מידע סביבתי שגם בא לידי ביטוי בחוק חופש המידע. לפני שהעתירה נדונה בבג"צ, המדינה מוותרת ומשנה את צו החיסיון על קצא"א כך שלא יחול על סוגיות מידע סביבתי והעתירה נמחקת.

***חוק אוויר נקי***

**ס' 38** עוסק בפרסום מידע בעת יצירת פרסומת למכירה של רכב. הרעיון של הסעיף הוא לוודא שהציבור רוכש רכבים יהיה לו מידע זמין לגבי רמות הזיהום וצריכת הדלק של הרכב כדי שיוכלו לעשות החלטות מושכלות בצריכת רכבים. בתקנות אוויר נקי (גילוי נתוני זיהום אוויר מרכב מנועי בפרסומת) קובעות הוראות לגבי איך ידורגו ויוצגו בפרסומות נתונים לגבי זיהום אוויר וצריכת הדלק של רכבים. התקנות והחוק נועדו להפעיל לחץ על יצרני רכבים. זה משפיע גם על אילו רכבים היבואנים יבחרו לייבא לארץ ומשווקים יעדיפו לייבא רכבים שהם פחות מזהמים. חלק גדול מהאוכלוסייה בישראל לא מייחסת חשיבות לזיהום אוויר אבל כן לנתונים של צריכת דלק שקשורה בעקיפין לרמות הזיהום.

* ***שלמה יבוא רכב בע"מ נ' מדינת ישראל***

**רקע:** שלמה יבוא רכב ו"מאיר" פרסמו מכוניות חדשות באינטרנט, הפרסומת נעשתה ב"באנר" בנענע 10. בבאנר לא הופיעו נתוני זיהום אוויר וצריכת דלק. נתונים על צריכת הדלק ודרגת זיהום האוויר הופיעו באתר שניתן להיכנס אליו בלחיצה על הבאנר. החברות נקנסו ע"י הגנ"ס כי לא עמדו בתקנות. החברות עותרות לביהמ"ש לגבי הקנס.

**טענות העותרות:**

1. באנר הוא "כריכה" של פרסומת – המטרה של החוק היא להכווין התנהגות, בעצם לעודד אנשים לרכוש רק רכבים פחות מזהמים אבל מי שלא מעוניין לרכוש לא מקליל על הבאנר. מי שמעוניין יקליק ובדף הנחיתה ייקבל את הנתונים אז זה מגשים את תכלית החקיקה.
2. יש לראות את הפרסומת ודף הנחיתה כמכלול – על כן לא נפל פגם.
3. הממונה מטען הגנ"ס מאשר עלונים מרובי דפים עם מידע בעמוד אחד. אותו דבר צריך לחול במקרה של הבאנר. הבאנר היא כמו הכריכה של העלון.
4. אין מקום בבאנר לכל הנתונים.
5. באנר הוא רק "טיזר" לגרום לאנשים להתעניין והוא לא חלק מהותי מהפרסומת.

**ביהמ"ש:**

1. לחוק יש ס' מטרות והוא קובע כדלקמן: " חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם." **התכלית של החוק רחבה ומדגישה שיפור אוויר וצמצום זיהום.**
2. התכלית הרחבה עולה גם מפירוט החוק והוראותיו הרבות
3. טענות העותרות לא עולות בקנה אחד עם התכלית הרחבה
4. החוק לא מבחין בין ציבורים- הוא מדבר על פרסומת לציבור כולו. לכן הבחנה בין רוכשים פוטנציאלים לציבור הכללי היא הבחנה מיותרת.
5. אין הבחנה בין כריכה לגוף- שתיהן פרסומות.
6. אם נסתכל על הוראות הסעיף הספציפי בחוק נראה שלגבי פרסום אלקטרוני הוא אומר כך " באמצעי אלקטרוני חזותי אחר- יש לפרסם באחת מפינות המסך, לכל משכה על הפרסומת, בצבע ובגודל ברורים לעין".
7. העתירות נדחו.

***הפחתת זיהומים***

***1. חוק אוויר נקי***

החוק עבר בכנסת בשנת 2008 אחרי 3 שנים שהוא נידון בכנסת. הוא חוק מורכב וטכני. החוק הוא מהפכה של סטנדרט חקיקה בישראל. החוק מתבסס על נסיון החקיקתי האמריקאי והאירופאי. מכיוון שלא צמח מהגנ"ס ולא הגיע מהגוף הרגולטורי המנוסה, הוא קצת מנותק מהיכולות של המשרד.

* ***ס' 6 לחוק קובע ארבעה סוגים של ערכי אוויר***(= רמת הזיהום באוויר הנמצאת ברגע נתון):
1. ***ערכי יעד-*** קבועים ***בתוספת הראשונה לתקנות אוויר נקי***: "ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי או בצומח, **שיש לשאוף להשיגם כיעד**". ערכים שיש לשאוף אליהם אך ככל הנראה בלתי אפשריים ליישום. ערכי יעד אינם מחייבים ע"פ חוק, אך יכולים להצביע על איזורים שהרמה הסביבתית בהם גבוהה ביחס לאיזורים אחרים. ערכי יעד משקפים את הרצוי. לכן הם משמשים בעיקר ל-2 דברים:
2. קביעת יעדים בתכנית הלאומית למניעה וצמצום זיהום אוויר- ס' 5 לחוק אוויר נקי. ערכי היעד עוזרים להתוות מדיניות בתוכנית לאומית שתעזור להגיע לרמת איכות אוויר ראויה.
3. מתן היתר פליטה למפעלים- ערכי יעד אמנם לא מחייבים, אך שנותנים היתר פליטה למפעל, הרגולטור מתבקש לקחת בחשבון את ערכי היעד אליהם אנו רוצים להגיע בטווח הארוך וכן לפעול באופן כזה שיאפשר לנו להגיע אליהם מתישהו. (ערכי היעד משמשים פה מדד).
4. ***ערכי ייחוס***- ס'6(ה) אומר- "הממונה רשאי לקבוע הנחיות לעניין ערכי יעד לחומרים שאינם מנויים בתוספת הראשונה". בעצם שחוקקו את החוק היה ברור שיש חומרים שהיקף הסיכון מהם הוא לא ברור ויכול להיות שנרצה להוסיף עוד ערכי יעד בעתיד. כדי לא לשנות כל פעם את החקיקה, נתנו לממונה מטעם הגנ"ס את הסמכות להוסיף עוד ערכים בעתיד. הם כמו ערכי יעד רק שההבדל הוא שהם לא מופיעים בתוספת הראשונה. רשימת ערכי הייחוס מתעדכנת באתר האינטרנט של הגנ"ס.
5. ***ערכי סביבה***- 6(א)(2) – הם הסטטוס שהחוק מבקש לשמר. "ערכים שחריגה מהם מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, שייקבעו על בסיס ערכי היעד והידע המדעי והטכנולוגי העדכני, ובהתחשב באפשרות המעשית למניעת חריגה מערכי היעד". **חריגה מערכי סביבה היא זיהום אוויר חזק או בלתי סביר ואסורה ע"פ חוק**. בערכי סביבה מאפשרים חריגות ומס' החריגות מוקצב. ערכי סביבה משמשים בין השאר כבסיס ל:
6. **הוצאת צווי הכרזה על איזורים נפגעי זיהום אוויר לפי ס' 11-12 לחוק אוויר נקי**- איזור שבאופן קבוע יש בו חריגה מתמשכת מערכי סביבה, זה מקום שהשר יכול להכריז עליו כמקום הנפגע מזיהום אוויר. כשמכריזים על איזור כנפגע זיהום אוויר אז יש להוציא תוכנית לתיקון המצב.
7. **מתן היתר פליטה למפעלים-** אם מפעל נמצא באיזור שיש בו חריגות של זיהום אוויר, זה ישפיע על קבלת היתר הפליטה של המפעל או גובה היתר הפליטה.
8. **קביעת תנאים למתן אישור לעסק החייב ברישוי-** חלק משמעותי ברגולציה הסביבתית בישראל נקבע במסגרת חוק רישוי עסקים, לכן גם כשנותנים היתר פליטה מכוח רישיון עסק, גם שם צריך להתחשב בערכי הסביבה.
9. ***ערכי התראה***- לפי ס' 6(א)(3) הם ערכים שחריגה מהם, גם בחשיפה לזמן קצר, גורמת או עלולה לגרום סיכון או פגיעה בבריאותם של בני אדם ויש לנקוט אמצעים מידיים למניעת החריגה מהם או למניעת הנזק הנובע מהחריגה. **חריגה מערכי התראה היא זיהום אויר חריג ויש לפעול מיד להפסקתה.** ערכי התראה משמשים בין השאר ל:
10. **הוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר** (ס' 11 ,12 לחוק אוויר נקי) - יש רק צו אחד כזה בישראל בחיפה, שם הוכרז כמקום נפגע אוויר. יש אמצעים מסוימים שננקטו כדי להתמודד עם זה (אסור מכוניות דיזל, החרפת הוראות מפעלים מסוימים וכיו"ב).
11. **מתן היתר פליטה למפעלים**- אם המפעל נמצא באיזור שהיה בו מקרה אחד או כמה של חריגה מערכי התראה יכול להיות שצריך להדק או לשנות את ההיתרים של המפעלים.
12. **זיהוי אירועי זיהום אוויר חריג ובהתאם אזהרת הציבור, הנחיות לבעלי מקורות פליטה ועוד-** ערכי סביבה וערכי התראה משמשים להוצאת צווי התראה, הרי חריגה מערכי סביבה זו עבירה על החוק, ואם יש חריגה מההיתר באזור צריך לבדוק ולשנות את היתרי הפליטה. בנוסף יכול להיות שצריך להכריז על מקום נפגע זיהום אוויר, על אחת כמה וכמה אם היה בו חריגה. אם זה מצב חירום, צריך לנקוט אמצעים מידיים כדי להתמודד עם רמת הזיהום ולהפחית אותה.
* ***ס'3- האיסור הכללי על זיהום אוויר:***
* ס' 3(א): ***"לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר***". זהו סעיף סל של הוראה כללית- נותן פתח גדול לביהמ"ש לדון ולקבוע מהו הזיהום האוויר חזק או בלתי סביר.
* ס' 3(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*);
2. ***פליטת מזהם לאוויר*** *בניגוד להוראות חוק זה;*

בין ס' 1 ל2 יש הבדל: ערכי סביבה מתייחסים למה קורה בסביבה, ערכי סביבה אומרים לנו שחריגה מהם היא זיהום אוויר חזק ובלתי סביר. בס' 2 לא מדברים על ערכי סביבה, אלא אם מישהו פלט מזהם **בניגוד לחוק** **ואפילו לא גרם לחריגה לערכי הסביבה**, הוא עשה זיהום אוויר חזק ובלתי סביר. יכול להיות שמפעל יזהם ויחרוג מתנאי היתר הפליטה שלו ועדיין לא יחרוג מערכי סביבה, על כן יש לנו גם את ס' 1 וגם את ס' 2.

* ***ס' 13- הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות פליטה נייחים:***

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

מהם מקורות פליטה נייחים? **ס' 2** סעיף הגדרות אומר: *"מקור פליטה נייח"- מקור פליטה שאינו מקור פליטה* ***נייד****. לרבות כל אחד מאלה-*

1. ***מקור פליטה טעון היתר****;* לפי ס' 2 (ההגדרות) הוא- *"מקור פליטה שמתבצעת בו פעילות מהפעילויות המפורטות בתוספת השלישית או שיש בו מיתקן מהמתקנים המפורטים בתוספת האמורה".* מכאן שמקור פליטה נייח הוא כל מה שמנוי בתוספת השלישית.
2. ***מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים****;*
3. ***מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית****;*

מה זה מקור פליטה נייד? ס' 2 הגדרות אומר כך: *"מקור פליטה נייד" – מקור פליטה שהוא כלי תחבורה או שניתן להעבירו ממקום למקום באמצעות מנוע בעירה פנימית, המנוי* ***בתוספת השנייה****.*

מה יש בתוספת השנייה? **רכב מנועי, כלי טיס, כלי שיט.** (=אלו מקורות פליטה ניידים, כל מה שלא אחד מאלה הוא מקור פליטה נייח).

אם כן, מקור פליטה נייד= רכב מנועי/ כלי טיס/ כלי שיט. **מקור פליטה נייח= מקור פליטה שאינו מקור פליטה נייד (לא רכב מנועי/ כלי טיס/ כלי שיט) או כל אחד מהמשך הסעיף**.

אמרנו שהשר יכול להסדיר מקורות פליטה מ-3 סוגים, אבל מה זה בכלל מקור פליטה? ס' 2 מסביר לנו: **"מקור פליטה"** -*מיתקן או מערך מיתקנים, 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;* **לסיכום- כל דבר שמוציא מזהמים לאוויר.**

מה זה מזהמים? לפי ס'2: *"מזהם" – כל אחד מאלה:*

* 1. ***חומר המנוי בתוספת הראשונה****;*
	2. *חומר, לרבות חומר כימי או ביולוגי, וכן חומר מוצא לחומר כאמור,* ***שנוכחותם באוויר גורמת או עלולה לגרום–***
1. *לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכס או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח;*
2. *לשינוי באקלים, במזג האוויר או במידת הראות;*

ההגדרה של "מזהם" בחוק אוויר נקי היא רחבה בצורה קיצונית. החוק נותן להגנ"ס המון כוח לעשות רגולציה לאוויר. נראה שהגנ"ס לא עושים בפועל שימוש בסמכויות שלהם וברגולציה, למרות שיש להם הרבה כוח. למשל- יש מעט התייחסות לפליטות מזהמי אקלים.

***התוספת השלישית לחוק אוויר נקי***:

מפרטת את אותם מקורות הפליטה הנייחים, שבסמכות המשרד להסדיר עבור מקורות פליטה טעוני היתר:

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

בגדול כל התעשייה נמצאת בתוספת השלישית והיא חלה כמעט על כל הסקטור של היצרניים בישראל.

***חובת היתר פליטה***

ס' 13 אמר שהשר יכול לקבוע תקנות, **ס' 17(א**) מדגים אילו: *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;* כאמור, מקור פליטה טעון היתר נמצא בתוספת ה-3, **הסעיף אומר שלא ניתן לעשות שימוש במקור פליטה כזה ללא היתר.**

כמה היתרי פליטה למקורות פליטה **טעוני היתר** יש בישראל? **170**. למה? כי **סף הפליטה הקבוע בחוק אוויר נקי מאוד גבוה**. רוב מקורות הפליטה לא מגיעים לרף הגבוה שנמצא בחוק ולכן הם לא מצריכים היתר מכוח החוק. למרות זאת, כן יש עליהם רגולציה. איפה? דרך "**מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים" (ס' 2(2))-** הרגולציה עליהם פשוט מתנהלת מחוק זה, במקום מחוק אוויר נקי.

**כללים ואמות מידה למתן היתר פליטה:**

* **ס' 19(א):** "*השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה*" יהיה לנו **תקנות** שהשר קבע ובהם יקבע כללים ואמות מידה לשאלה איך ניתן לתת היתרים לסוגים השונים של מקורות פליטה.
* **ס' 19(ב):** *"אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר****, הוראות לעניין קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה*** *שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה. "*

**טכניקה המיטבית הזמינה**= סטנדרט שידוע בעולם ככלל **Best Available Technology (BAT)**.

הכלל מבוסס על **עקרון הישימות***=* אנו רוצים שמפעלים ישתמשו בטכנולוגיה שהיא ישימה והם יכולים לעשות בה שימוש. כדי להבין מהי טכנולוגיה ישימה, יש להבין איזו טכנולוגיה מיטבית חוק אוויר נקי דורש. בשביל להבין את זה, צריך להבין את העולם הרגולטורי בו חיה הטכנולוגיה המיטבית הזמינה:

**תקני תהליך=** **תקנים שקובעים איך לייצר במטרה לשפר את ביצועי המפעל.** לא מדובר בתוצאה שרוצים לקבל בתום תהליך הייצור, אלא רוצים להסדיר איך המפעל יעבוד: מגדירים איזשהו תכנון הנדסי, שיטת עבודה, שימוש בחומרים או בטכנולוגיה ספציפית במטרה לשפר את הביצועים של המפעל.

הטכנולוגיה המיטבית הזמינה היא סוג של תקן תהליך. נסביר למה:

**ישנן 3 רמות של טכנולוגיה מיטבית זמינה בעולם:**

1. **Best Practical Technology (BPT) -** היא הרמה הנמוכה והמקלה. מסתכלים על המפעל הספציפי וחושבים מהי הטכנולוגיה הכי טובה שניתן לדרוש ממנו להתקין שהיא ישימה עבורו (מבחינת עלויות הוא מסוגל להמשיך להתקיים) **מה ישים מבחינת המפעל הספציפי.**
2. **Best Available Technology (BAT)** **-** הטכנולוגיה הכי טובה וזמינה שיש בסקטור של התעשייה בה המפעל מתעסק, בלי קשר למפעל ספציפי, אלא **מה שנמצא בסטנדרט הקיים בעולם**. מסתכלים על מה הטכנולוגיה הטובה והזמינה ביותר ביחד לסקטור הספציפי הזה (אם זה סקטור של כימיקליים אז מתאימים לפי סקטור הכימיקליים). ברמה הזו, יכול להיות שהמפעל הספציפית לא יוכל להתקינה כי היא יקרה לו מדי ועל כן יצטרך להיסגר. **הסטנדרט הכי טוב הקיים בתעשייה באותו סקטור.**
3. **Best Demonstrated Available Technology (BDAT) -** הטכנולוגיה הכי טובה שיש, רף מאוד מחמיר. בוחרים את הטכנולוגיה בלי קשר לנורמה שיש בתעשייה, בלי קשר למה ישים. אנחנו מסתכלים על הטכנולוגיה הכי טובה שיש ולאו דווקא על מה טוב וגם ישים מבחינת אותו הסקטור. זה רף מחמיר שכנראה לא ייתן לרוב המפעלים להמשיך להתקיים. **הכי טוב שיש בלי קשר לסטנדרט המצוי בתעשייה.** (גם אם רק מפעל אחד בעולם משתמש בטכנולוגיה הזו..)

**גישות רגולטוריות שונות:**

1. כשאנו באים לעשות רגולציה ולקבוע היתרי פליטה, נדרוש את **הטכנולוגיה המיטבית הזמינה** (לפי אחת מאופציות הטמ"ז).
2. גישה רגולטורית אחרת- **עלות תועלת**: צריכים לעשות איזון. גישת העלות תועלת אומרת כך – עלינו לחשב את כל **הרווחים** שמופקים לנו מהייצור – משכורות, מוצרים שאנשים מפיקים מהם הנאה, מס הכנסה שהולך לאוצר ואח"כ מחולק על ידי המדינה ועוד. נניח שכל התועלות מהייצור שווות למיליון שקל. עכשיו באים ואומרים בואו נראה מה **העלויות** שנגרמות לנו מהייצור – נניח שיש זיהום אוויר שגורם למחלות. בואו ננסה לכמת את המחלות האלה, כמה עולה לטפל בהן במערכת הבריאות, כמה כסף מוציאים על תרופות, כמה ימי מחלה שבהם לא עובדים, כמה אבדן של שנות חיים. נניח שזה שווה 2 מיליון שקל. אז בעצם אנחנו נמצאים בנקודה שבה אנחנו כחברה מפסידים. אנו רוצים לייצר מצב בה התועלת והעלות מאוזנים, **לא רוצים שהעלויות יהיו יותר מהתועלת, אלא איזון**. **עלות תועלת אומרת, אנחנו רוצים להשקיע במניעה של הזיהום בהיקף כזה שנגיע לנקודה שבה כן יש לנו רווח**, **כלומר, מצב בו התועלת לחברה גבוהה מהעלות לחברה**. עלות תועלת אומרת שאם הנזק הוא מיליון, גם עם הנורמה בשוק בסקטור היא להתקין טכנולוגיה ב- 2 מיליון, לא נעשה את זה. אין צורך להשקיע יותר אם אפשר להשקיע פחות כדי למנוע את הנזק בעלות נמוכה.

הביקורת על הגישה: יש שיקול של צדק חלוקתי שלא מביאים בחשבון – אנשים שגרים ליד מפעלים. מסתכלים על הנזק שנגרם לכל החברה מהפעילות, ורוצים לוודא שהתועלות מהפעילות עולות על הנזק. כשרוצים לקבוע רגולציה בהתאם לעלות-תועלת מסתכלים על רווחה מצרפית: כמה הוא מועיל למשק לעומת כמה הוא פוגע. רוצים רווח נטו למשק. אך לא מסתכלים על הקבוצות שנפגעות הכי הרבה, ולכן לא נכון להשתמש בגישת עלות-תועלת. ברגע שמבקשים מהמפעל להתקין את הטכנולוגיה המיטבית – המפעל יכול להעלות את מחיר המוצר, וכך העלויות יתחלקו בין כל הצרכים, בין כולם. הגישה יותר שוויונית.

***מהי הטכניקה המיטבית הזמינה בישראל***?

לפי חוק אוויר נקי ס' 2 ההגדרות-

1. *יישומם מביא למניעה או לצמצום מרבי של פליטת מזהמם לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה בכללה.*
2. *הם בשלב פיתוח הניתן ליישום מבחינה טכנית וכלכלית, במקור הפליטה או בפעילויות המתבצעות בו, או במקורות פליטה או בפעילויות מסוגם* ***באותו מגזר****...*
3. *הם זמינים באורח סביר אף אם טרם יושמו בישראל בפועל.*

**2+3 הם BAT** כי מדברים על הסטנדרט שיוביל לצמצום מרבי של פליטת המזהמים, אך ניתן ליישמם מבחינה טכנית וכלכלית, זה מה שמקובל במגזר וגם אין במגזר בישראל נבדוק מה קורה בסקטור בחו"ל. **ישראל בחרה את גישת האמצע.** החוק אומר שאם BAT יקר מדי ולא ישים למפעל זו בעיית המפעל בלבד, והוא יצטרך לסגור אותו.

הבעיה היא בהמשך ס' 2(2): "...באותו מגזר, בהתחשב **ביתרונותיהם ובעלויותיהם** של הטכנולוגיה והאמצעים כאמור;" **זו גישה של עלות תועלת!** אז באיזו גישה המחוקק החליט שיש בישראל? נבדוק בסעיף שדורש את ההתקנה, **ס' 19:**

1. *השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה.*
2. *אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין קביעת הטכניקה המיטבית הזמינה שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה, בהתחשב בעניינים אלה:*
	1. *שימוש בחומקים מעוטי סיכון;*

 ... (9) **העלות והתועלת של אמצעים למניעת פליטה של מזהמים או לצמצומה המרבי**.

כלומר שלא רק סעיף 2 לא ברור, גם סעיף 19 שמסביר איך לקבוע טמ"ז לא ברור, כי הוא כולל הוראות של עלות- תועלת. ככל הנראה יש ניסיון לעשות שילוב בין השניים. הבעיה שהיא אפשר לדבר על טכנולוגיה מיטבית זמינה בסקטור ואז לדבר על עלות תועלת במפעל ספציפי, זה לא מסתדר. פרופ' דוד שור מת"א מסביר את העניין בגלל העתקה של סעיפים משני חוקים, אחד מארה"ב (עלות תועלת) והשני מאירופה (טמ"ז). הביקורת של ד"ר שרון: אי אפשר לשלב ביניהם, צריך לעשות או את זה או את זה. אין גישה של ביהמ"ש שניסה ליישב זאת, אך כרגע לא ברור איך ויש בחוק אי בבהירות. לכאורה החוק בוחר בטמ"ז השני, אבל הוא מכניס מידות של עלות – תועלת. זה בעייתי ברמת הרגולטור להחליט באילו אמצעים לנקוט.

***איך בפועל עושים ניתוח של עלות תועלת?***

הניתוח רוצה למצוא את **הערך המצרפי לחברה הישראלית מהפעילות**. לא נסתכל על המפעל, אלא מה שמעניין אותנו הוא כמה טוב אנחנו עושים לחברה הישראלית בכללותה. נצטרך לחשב את כל הרווחים שמופקים לחברה (לא למפעל) מהייצור ומהפעילות במפעל, ומולם מצד שני נחשב את כל הנזקים שנגרמים לחברה מהפעילות הנ"ל. **השאיפה היא שההפרש בין התועלות שצומחות מהפעילות, פחות הנזקים שנגרמים לנו מהפעילות, תהיה כמה שיותר גבוהה. שהדלתא, בין השניים – תהיה כמה שיותר גבוה.**

* ***שלב א': חישוב העלות מול התועלת***

סוגי תועלות שניתן להפיק מחברות\מפעלים:

1. מוצרים (אפל לשלם מספק לנו פלאפונים)
2. שירותים (למשל מיקרוסופט שמספקת לנו תוכנות)
3. חדשנות (אפל גרמה להכי הרבה חדשנות בעולם הפלאפונים, היא המציאה את הסמארטפונים)
4. משכורות (אנשים עובדים, מרוויחים כסף, יכולים לחיות טוב)
5. מיסים (כשהחברה רווחית היא משלמת מיסים שמגיעים לאוצר. מכך יהיה כסף לחינוך, תרבות, תחבורה)

כשנתחיל בחישוב, נשאל מה מבין התועלות לעיל הפקנו מפעילות המפעל, וננסה **לכמת זאת בכסף**. למשל יש מפעל, והתועלת שחישבו שמופקת ממנו היא מיליון שקלים. עכשיו נצטרך לראות מהצד השני של התועלות מה הן העלויות של הנזקים.

העלויות כתוצאה מפעילות המפעל:

1. זיהום אוויר
2. זיהום מים
3. זיהום קרקעות

נניח עלויות המפעל הן 1.2 מיליון שקל. סיכמנו את סך התועלות מול סך העלויות, והעמדנו אותם אחד מול השני. במקרה הזה, **המפעל הנ"ל כחברה, לא טוב לנו- אנחנו מפסידים ממנו 200,000 שקל.** המפעל עצמו יכול להתקיים ולהיות משגשג בפני עצמו, כי הוא מצידו לא משלם הרי את העלויות (הרי זה לא הוא שנהיה חולה מהזיהום אוויר שהוא גורם לו), אלא אנחנו כחברה משלמים זאת, ולכן בנו כחברה הישראלית זה פוגע.

* ***שלב ב': הרגולציה תתערב על מנת לשפר את הרווחה החברתית***

נניח שכל הנזקים והעלויות נוצרו כתוצאה מזיהום אוויר, ונרצה לשים מסנן על הארובה בתקווה להפחית עלויות ולהגדיל את הרווחה. איזה מסנן נבחר? נניח שיש 3 מסננים אפשריים:

1. **מסנן A -** עולה מיליון וחצי. מה הרווח ממנו? מפחית 90% בזיהום. הוא מאוד יקר אבל מפחית מאוד בזיהום. זוהי הטכנולוגיה הכי טובה וגם הכי יקרה. (**BDAT**). נצא מנק' הנחה שיהיה רווח לחברה מהקנייה הזו של 25%, שזה 375000 תרומה לרווחה החברתית. אם לפני המסנן הרווחה הייתה למשל מיליון, עכשיו היא 1.375 מיליון.
2. **מסנן B**- עולה מיליון שקל, מפחית 75%, פחות יקר ומפחית פחות זיהום. (**BAT**) הרווחה שמייצר היא גם יותר קטנה, מוסיף 250,000. הרווח המצרפי לאחריו אם היה מיליון הוא 1.25 מיליון.
3. **מסנן C-** מפחית זיהום ב60% ועולה חצי מיליון. לא הטכנולוגיה המיטבית הזמינה. אבל הרווחה שמייצר היא 125000. הרווחה הישראלית תגדל ממיליון ל1.125 מיליון.

למעשה מדדנו **תועלות (=רווח לחברה)** של כל אחת מהאפשרויות. עכשיו נצטרך לראות מה הם **הנזקים לחברה:**

1. **מסנן A –** הפילטר עלה מיליון וחצי שקל. נניח ש25% מהכסף שהשקענו בקנייתו הלך באמת לטובת הגדלת הרווחה כי ייצרו עבודה. אבל שאר ה75% הוא כסף שיכלתי להשתמש בו לדברים אחרים לטובת החברה (כלומר, צריך לשים לב שהפילטר הכי יקר הוא באיזשהו מקום גם הפסד כי הוא הוצאה גדולה שהייתה יכולה להיות מושקעת במקומות אחרים). למעשה 75% מהסכום שהשוקע בפילטר הוא הפסד. 75% ממילון וחצי הם 1.125 מיליון, שיכלנו להשתמש בהם להגביר את הרווחה. למעשה, "נרשום בצד" שמהתקנת הפילטר יש 75% עליות שהם הפסד. אבל מנגד, חשוב לזכור שהרווחנו 90% שיפור לסביבה. נשארנו עדיין עם 10%, שהם 120,000 שקל נזקים.(שהרי עלות זיהום האוויר היא 1.2 מיליון) אליהם נוסיף את הכסף "שזרקנו לפח", שלא הרווחנו ממנו מהתקנת הפילטר, ויוצא שסך הכל אם את ה120000 ₪ יחד עם ההפסד של ה75% שהוא 1.125 מיליון, נגיע סה"כ להפסד של 1.245 מיליון.
2. **מסנן B –** מפחית זיהום ב75%, אם הזיהום היה 1.2 מיליון, עכשיו הוא רק 25% מכך אז נשאר רק נזק של 300,000. 75% מהפילטר, כפי שעשינו בסעיף הקודם, הוא ה"הפסד" כיוון שיכולתי להשקיע כסף זה במשאבים אחרים. זהו למעשה הפסד של 750,000 שקל. נחבר- נזק לסביבה של 300,000 שקל שאותו נחבר עם 750,000, סה"כ הפסד של 1.05 מיליון.
3. **מסנן C –** מפחית לנו 60%, נוריד אותם מ1.2 מיליון שהוא הנזק הסביבתי ונישאר עם 0.48 מיליון שקל נזקים. נוריד 75% "הפסד" שיכל להיות מושקע בדברים אחרים, זוהי עלות של 0.375 מיליון. מחבר- 0.48 מיליון ועוד 0.375 מיליון, ונגיע לסה"כ הפסד של 0.7 מיליון.

**עכשיו נחבר את התועלות והעלויות:**

1. **מסנן A-** הפסד של עליות של 1.245 מיליון, מול תועלת של 1.375 מיליון. סה"כ רווח של 0.13 מיליון.
2. **מסנן B-** הפסד של 1.05 מיליון, מול רווח של 1.25 מיליון. סה"כ רווח של 0.2 מיליון.
3. **מסנן C-** בפסד של 0.7 מיליון, מול רווח של 1.125 מיליון. סה"כ רווח של 0.425 מיליון.

אם היינו הולכים לפי הטכנולוגיה המיטבית הזמינה, היינו בוחרים B. אבל במקרה הזה, גם הטכנולוגיה המיטבית הזמינה וגם BDAT מביאים לרווח מצרפי נמוך יותר של עלות תועלת במקרה הזה. במקרה הנ"ל, הרווח הגדול יבותר לחברה הוא **מסנן C. אמנם מפחית פחות, אבל מביא הכי הרבה רווח.** ראינו שניתוח העלות הזו, בעצם מביא אותנו לתוצאה שונה מההליך של טכנולוגיה מיטבית זמינה, שהרי גילינו שעדיף לנו את מסנן C ולא את מסנן B. לכאורה, ניתוח עלות תועלת עדיף לנו מטמ"ז (טכנולוגיה מיטבית זמינה), גם כי הוא ממש מדויק וגם אכפת לו מהחברה, מהפן החברתי, שהרי בודק מהי הרווחה החברתית הגבוהה ביותר. מצד שני, לא תמיד סטטיסטיקות הן מדויקות, ויש הרבה מקום למניפולציות בחישובי עלות תועלת. לכן, הרבה מדינות מעדיפות את כלל הטמ"ז וידרשו מהמפעלים להתקין את הטכנולוגיה הטובה ביותר.

***טמ"ז וחדשנות***

אחת הביקורות על גישת הטמ"ז מדברת על הפגיעה שלה בחדשנות. נניח שהגנ"ס צריך לקבוע תקנות חדשות להגבלת מזהמים. הם יעשו סקר שוק, יבדקו איזו טכנו' קיימת בישראל ובעולם, ואז יבחרו מהי הטכנו הטובה ביותר. התקנות יתפרסמו בפני הציבור, ואז התעשייה תגיד שהיא לא מעוניינת, שזה לא הכי טוב, זה יקר מדי, זה לא עובד ועוד. התעשייה רוצה ודאות ואת הטכנו' הכי זולה, שנמצאת הכי זמן בשוק, אך מצד שני ההגנ"ס רוצה את הטכנו' הכי חדשה שיש. התעשייה תפנה למשרד הכלכלה שיפעיל לחץ על ההגנ"ס, ויהיה לחץ תקשורתי ופרסומים, ובסוף יימצא איזשהו פתרון. בדרך כלל הפתרון יהיה האמצע, ז"א לא הטכנו' הכי חדשה שיש. ההגנ"ס יחליט על משהו, ולא מופרך יהיה שזו לא אותה הטכנו' שבה רצו לבחור בהתחלה. תצא הוראה, והתעשייה תאמץ את הטכנו' שנבחרה ותחשוב איך להתקין את הטכנו' באופן הזול והיעיל ביותר למפעל. מהרגע הזה, לא מעניין כלום את המפעל. הוא השקיע את כספו בטכנו' שהרגולטור ביקש, מעתה והלאה לא ייתן שיפנו אליו. הוא התקין את הטכנו', הוא מבחינתו עשה את שלו וזהו. לא יעניין אותו אם למחרת תצא טכנו חדשה יותר ומזהמת פחות, זה לא יעניין אותו. **יש עם זה בעיה- זה מפחית את היכולת להתייעל ולעשות חדשנות סביבתית.**

***תקני ביצוע וחדשנות***

טמ"ז היא **תקן תהליך,** אנחנו נקבע למפעל **איך** הוא ייצר, לפי איזו טכנולוגיה. זהו תקן שקובע את הליך הייצור**.** אבל יש גם דבר נוסף שנקרא **תקן ביצוע*.*** תקן ביצוע **לא קובע איך** לייצר אלא **מגדיר מטרה**. הרגולטור מגדיר יעד, והמפוקחים חופשיים להגיע אליו איך שיבחרו, אופן הציות הוא גמיש.

מתי נעדיף איזה תקן? **השאלה תלויה בעצם באמצעי הפיקוח- כמה אפשר לפקח.** אם הפיקוח על התוצאה הסופית הוא יקר ולא משתלם- נעדיף להשית תקני תבליך וכך להיות בטוחים בתוצאה מאשר להשית תקני תוצאה. **תקני ביצוע מעודדים חדשנות.** אם נגיד לגוף מסוים שלא נתערב לו כי הוא יודע הכי טוב ורק צריך להשיג את היעד, המפעל יחשוב איך להגיע ליעד בדרך יעילה וזולה וזה יגרום לו לחדשנות. לעומת תקן ביצוע, שבו אין למפעל מקום "להגדיל ראש" כי הרגולטור קובע הכול בשבילו. אך יש בכך בעיה גם- נצטרך לעקוב ברמה גבוהה יותר אחרי פעילות המפעלים.

***דוגמת משחטת העופות של גיא מור –*** מספר שבמשחטות יש סרט נע ועוברים על הפס עופות לשחיטה. מדי פעם יש עוף מזוהם, השוחט שוחט את כל העופות, ואם השוחט שוחט את המזוהם, הוא מעביר את הזיהום בסכין לעוף הבא. לכן הייתה דרישה שבכל 5-7 עופות השוחט ישטוף את הסכין. יש בעיה, כי הידיים של השוחט מזוהמות. כשיפתח את הברז, הוא ישאיר דם וזיהום על הברז, וכך הזיהום ימשיך לעבור. משרד החקלאות הציעו פתרון- ברז שנפתח ע"י פדל לרגל. זהו תקן תהליך. בעיה נוספת- הפדל נשבר, מחליד, מזדהם, התחזוקה יקרה. אמרו המשחטות שהדבר לא עובד ומייקר את תהליך. מה יעשו? משרד החקלאות אמר שיעשו תקן ביצוע- אנחנו רוצים שבמשחטות, כל מס' שחיטות, עובד ישטוף ידיים ללא מגע יד בברז. איך יעשו זאת? שהמשחטות יחליטו. בחלק מהמשחטות עשו ברזים כאלה שרק מכניסים יד מתחת לברז והוא נפתח אוטומטית (כמו בקניונים).

* ***פס"ד הגנ"ס נגד בז"ן (בתי זיקוק לנפט)***

**רקע:** בז"ן נחשבת לחברה הכי מזהמת בישראל. הנפט מגיע במכלים לבתי הזיקוק, שם מזקקים אותו ומייצאים את התוצרים המזוקקים לכל המשק הישראלי. אפשר לומר שבז"ן היא מונופול והיא מחזיקה תזקיקי הנפט ואת שוק מוצרי הפלסטיק ושאר מוצרים שמיוצרים מנפט. במתחם הענק של בז"ן יש שני לפידים שתפקידם הוא לשרוף את הגזים שנוצרים בהליכי הזיקוק. ב2003 יש תקלה במפעלים ובעקבותיה פעילות הלפידים משתבשת וההרכב הכימי של הגזים משתנה ונוצר עשן שחור סמיך ומזהם שמצטבר מעל איזור חיפה במשך 3 שעות וממש יושב על כל המפרץ. יש התראות לתושבים לא לצאת מהבית ונוצר כאוס גדול. כעבור חודש, עוד פעם זה קורה והפעם לחמש שעות. השנה היא 2003 שבה עוד לא היה חוק אוויר נקי, אלא החוק הקיים הוא **החוק למניעת מפגעים**-

* סעיף 4 (א): *"לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר אם הוא מפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים".* מכוח חוק זה נחקקו תקנות שאסרו על פליטת עשן שחור כמו זה שנפלט מהלפידים.
* סעיף 8 : *"לשר סמכות להורות לאדם פלוני על הצעדים שעליו לנקוט למניעת כל הפרה של סעיף 4".*

השר, עוד לפני שהדבר קרה, הורה לבז"ן **לנקוט בטמ"ז כדי להפעיל לפידים לסוג "ללא עשן".** הם יגישו תוכנית לשיפור הלפיד וכיצד ימנעו את פליטת העשן. מעין תוכנית עבודה. בז"ן עשתה זאת, התקינה טמ"ז ולמעשה קיימה את כל ההוראות, ועדיין הדבר לעיל קרה.

* סעיף 10: "..*אם הנאשם ביצע את שהוטל עליו בהוראות מכוח סעיף 8, הדבר יהיה לו להגנה טובה. "*

**טענת המשיבות:** החברות נתבעו ע"י המדינה בעקבות הזיהום, אך הן טוענות שהן עשינו את כל שמוטל עליהן. זה שיצא עשן שחור, זה לא אשמתן, שהרי פעלו לפי הוראות המדינה.

**עמדת ביהמ"ש:** מסכים עם המערערות מכוח סעיף 10 לחוק. תוצאה זו התאפשרה כיוון שהגנ"ס ניסח את ההוראה האישית מתוך התעלמות גמורה מהתורה המקובלת בדיני הסביבה באשר לקביעת תקני פליטה לגורמי זיהום. כשאנחנו קובעים טמ"ז, אנחנו לא מגדירים טכנולוגיה אלא אנחנו מחפשים להבין מהי הטכנו' הטובה ביותר, אנחנו מבינים מהי, ובודקים כמה הזיהום ירד ע"י השימוש בטכנולוגיה זו. **ולפי זה קובעים מהי רמת הפליטה המותרת (כלומר, נותנים תקן ביצוע)**. אנחנו לא אומרים להתקין את הטכנולוגיה, אלא קובעים תקן ביצוע המתבסס על הטמ"ז. באופן כזה נהנה משני העולמות- גם נשמר את החופש של המפעל להגיע לפתרון בדרך הזולה ביותר עבורו, וגם קובעים שרמת הפלטות היא מה שקובעת ולא הטכנולוגיה, ומשמרים חדשנות.יש חשיבות לכך שבעלי המפעלים יבחרו את הטכנו' ולאו דווקא הרגולטור, כי **המפעל הוא בעל הידע הגדול-** הוא יודע מה בדיוק מתבצע אצלוף באילו חומרים מדובר, מה הם מפיקים בדיוק וכו'.

האם הרגולטור קיבל עצה זו? **התשובה היא כן.**

1. סעיף 19 לחוק אוויר נקי- אפשר לחייב בטכנולוגיה מסוימת, אפשר לקבוע תקני ביצוע בהתבסס על טכנולוגיה הזו, ואפשר לעשות את שניהם. (אז החוק לא היה, אבל היום כבר כן מאפשר את 3 האפשרויות). למעשה רואים שהגנ"ס יישם את שאמר לו ביהמ"ש בפס"ד שלעיל. **המשרד הסיק מסקנות ולא מגביל בחיוב טכנולוגיה ספציפית כשיש צורך.**
2. סעיף 17(ב) לחוק אוויר נקי- מייצר "רגולציית בועה". החוק בא ואומר שאם יש כמה ארובות במפעל, אפשר שהיתר הפליטה יחול על כולן ולא על כל אחת בנפרד. למעשה מביאים גבול לסך כל הזיהום של הארובות יחד. **זה גם למען החדשנות – שהמפעל יחשוב בעצמו כמה להפחית מכל ארובה בנפרד.** הרגולטור יכול לקבוע היתר פליטה כולל לכמה מקומות פליטה שנמצאים באותו מפעל. הרגולטור עושה 'בועה' ובה שם את כל הארובות ואומר כמה הן צריכות להפחית, והמפעל יחליט איך לחלק את זה ביניהן.

***2. חוק רישוי עסקים***

חוק רישוי עסקים מגיע להסדיר פעילות עסקים, הוא בא לקבוע איך עסקים יפעלו ללא לפגוע באחרים ומה התנאים בהם עסקים צריכים לעמוד.

* **ס' 1 :**
1. *שר הפנים, רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן.*
2. *איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים;*

שר הפנים יכול לקבוע בצווים, שעסקים מסוג מסוים צריכים רישיונות עסק. אחת המטרות של זה היא להבטיח זכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים. היום כמעט כל עסק נדרש בכזה. **איך מבטיחים הגנה על הסביבה באמצעות רישיון עסק?**

* **ס' 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 רשאים לאשר ולקבוע תנאים ברשיון עסק:*
1. *המשרד להגנת הסביבה – שישה מחוזות*
2. *יחידות סביבתיות*
3. *איגודי ערים להגנת הסביבה*

הסעיף אומר שהשר להגנת הסביבה יכול לקבוע הוראות שייכנסו לתוך רישיונות העסק של עסקים מסוימים. יש 3 גורמים שיכולים לאשר תנאים סביבתיים ברישיון עסק:

1. **המשרד להגנת הסביבה**: יש לו 6 מחוזות ואותם מחוזות רשאים לאשר את רישיון העסק.
2. **יחידות סביבתיות**: גופים של הרשות המקומית שקיבלו הסמכה מהגנ"ס והם יכולים לתת אישורים סביבתיים לעסקים יותר קטנים ופחות מסובכים. על מה אחראיות יחידיות סביבתיות ברשויות המקומיות? הן עוסקות בעוד דברים חוץ מרישוי עסקים: ניטור אוויר: להעביר דיווחים על רמת האוויר בעיר; פיקוח ובקרה על תעשיות; תכנון סביבתי; מתמודדות עם רעש; פסולת; רישוי עסקים; חינוך סביבתי; אקולוגיה חקלאית.
3. **איגודי ערים להגנת הסביבה**: תאגיד ציבורי שמורכב מנציגי רשויות מקומיות שונות, זה מקל על רשויות אם זו רשות קטנה- במקום להעסיק מישהו שיעבוד בתור נציג הגנת הסביבה אם אין הרבה עסקים שדרושים זאת, ולכן כמה רשויות קטנות שמאוגדות מוצאות נציג אחד שיכול לתת אישור.

**הליך אישור רישיון עסק:**

1. **המשרד יבחן את הסיכונים שהעסק יוצר ובהתאם יקבע תנאים סביבתיים** **שיכנסו לרישיון העסק**. למשל אם אדם רוצה להפעיל מסעדה והולך להיות לו תוצרים רבים של שמן מיותר אסור לשפוך אותו לביוב, אלא במכלים מיוחדים שאותם יעבירו לטיפול.
2. כדי להקל עשו רפורמה לפני כמה שנים להליך רישוי העסק ועשו **מפרטים אחידים** **עם תנאים אחידים**. זה יוצר וודאות וקו אחיד לאותו סוג עסק. למשל לכל המסעדות בארץ יש את אותם התנאים לכל מסעדה כדי לקבל רישיון.
3. **רישיונות פרטניים**: יש עסקים שפעילותן ייחודית ולא נכנסים למפרטים אחידים לכן יש להם רישיונות פרטניים עם תנאים שרלוונטיים להם.

***השפעות על הסביבה המוסדרות באמצעות רישיונות עסק***

1. **פליטות אוויר נקי**: הנחיות להתקנת ארובות; דרישות להכנת סקרים; דרישה להליכי יצור; טמ"ז; ניתור ועוד...
2. **שפכים**: למשל רישיון עסק לתחנת דלק שמותנה בכך שלא יהיה חלחול דלק לאדמה; טיפול שיש לעשות בשפכים כדי שלא יהיה זיהום מים.
3. **זיהום קרקעות:** חוששים מזיהום קרקעות ולכן תחנות דלק צריכות לדאוג שלא תהיה נזילה כדי שלא תזהם קרקע, לכן ידרשו כיסוי תחת תחנת הדלק/ צנרת מסוימת/ בדיקות אטימות/ בדיקת זיהום קרקע מעת לעת...
4. **חומרים מסוכנים**
5. **פסולת מוצקה**
6. **חומרי הדברה**
7. **זיהום ים וחופים**

רישיון מתחדש כל כמה שנים, בשונה מעסק לעסק, ככל שעסק מסוכן יותר חידוש הרישיון יהיה לעיתים תדירות יותר, ואפשר לשנות את הדרישות בחידוש רישיון. מחד זה כלי גמיש ורחב, אבל מכאן גם נובעת **הביקורת** עליו- **עסקים אומרים שלרגולטורים יש יכולת לדרוש מה שהם רוצים, זה יוצר בלגן והכבדה רבה על העסקים** – הם פועלים לפי הדרישות, אחרי כמה שנים מחדשים את העסק ומבקשים מהם דרישה חדשה.. אם זה לא עסק שנכנס לאותם סיווגים ויש להם רישיון כללי בעיר אחת דורשים מהם כך ובעיר אחרת דבר אחר.

כדי להתמודד עם הבעיה הזו שקיימת במיוחד למפעלים גדולים שצריכים לעמוד בתנאים מכמה גופים (למשל תנאים של זיהום קרקע, זיהום אוויר, זיהום מים ועוד), במיוחד לאור העובדה שלעתים תנאים של גוף אחד סותרים את התנאים של גוף אחר, והליכי הרישיון שלהם מאוד ארוכים, המציאו **רישוי משולב**. רישוי משולב קורה **רק בסקטורים עם השפעה משמעותית על הסביבה**. הרעיון הוא לייצר הליך מאוחד שבוחן את כל ההיבטים והצרכים הסביבתיים של המפעל, ועושים אותו פעם אחת כדי לא להעמיד את המפעל בדרישות סותרות.

**הליך הרישוי המשולב החל בשנת 2011**: בעקבות תלונות התעשייה שהם מתקשים בקבלת היתרים כי מבקשים מהם תנאים אחרים לכל דבר סביבתי ולעתים גם תנאים סותרים, הגנ"ס קיים מפגשים עם כל התעשייה ובתהליך מאוד ארוך, בשנת 2015 הגישו את תזכיר חוק רישוי משולב. מטרתו הייתה להסדיר תהליך מאוחד לכל ההיבטים הסביבתיים של המפעל, לסקטורים עם השפעה משמעותית על הסביבה. למרות שהדרישה לחוק הגיעה מהתעשייה, דווקא התעשייה הייתה זו שהתנגדה לחוק וגרמה לאי-חקיקתו. הסיבה לכך היא שהתעשייה חושבת שדרישות החוק חמורות מדי. הגנ"ס הבין שהתזכיר לא יהפוך לחוק הם החלו בהליכים פרטניים עם תעשיות להקים רישוי משולב פר עסק. יש היום דיונים רבים לכך אך זה לא ממש מתרומם.

***הפרה של תנאי רישיון עסק (הפרה של תנאים סביבתיים)***

* **סעיף 7(ג)**:
1. *"רשות הרישוי רשאית לבטל או להתלות רישיון או היתר, מיוזמתה היא או מיוזמת נותן האישור.****"***
2. *(1) לא יבוטל רישיון 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;*

לפי ס' 7(ג)(א) אם גוף לא עומד בתנאי רישיון העסק שלו אפשר לתבוע אותו ולהשית עליו שתי סנקציות מאוד קשות:

1. **לתבוע על הפרת רישיון עסק (הליך פלילי**): קנס על פעולה בניגוד לרישיון עסק/ לפעולה ללא רישיון עסק או אפילו להגיש כתב אישום פלילי (מאסר).
2. **לבטל/ להתלות את הרישיון** = סגירת מקור פרנסה לבעלי עסק.

לפי ס' 7(ג)(ב)(1) רשות הרישוי (המקומית) לא תבטל רישיון עסק אלא לאחר התייעצות עם נותן אישור המופקד על קיום מטרה מאחת מאלו שדיברנו קודם. למשל אם בעל עסק הפר תנאי שנתן לו מכבי האש, רשות הרישוי המקומית לא תבטל את הרישיון לפני שתדבר עם מכבי האש. זאת כדי לאפשר התייעצות ולחשוב מה הפתרון הטוב ביותר ולא לנהוג באופן שרירותי שייפגע בעסקים.

***רישיון עסק ותכנון ובניה***

אמרנו שהרבה מהדרישות הסביבתיות מתקיימים בשני חוקים שלכאורה הם ממש סביבתיים **– רישיון עסק ותכנון ובניה, חוק רישוי עסקים.** הסעיף הבא קושר את שני החוקים:

* **סעיף 8(א)(1) לחוק רישוי עסקים: "***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.*

מי שנותן את רישיונות העסק לא ייתן רישיון למי שלא מקיים את דיני התכנון והבנייה- זה **מנגנון אכיפה לתכנון ובניה בתוך רישוי עסק**. דוג': כשדיברנו על מיכל האמוניה בחיפה, אמרנו שלמיכל היה היתר בניה של 12,000 קו"ב, ובפועל הם בנו 14,000= חריגה מדיני התכנון והבנייה + פעלו ללא רישיון עסק (כי לא ניתן היה לתת להם רישיון עסק, כי מלכתחילה בנו את המיכל בחריגה). אם כן, זה מנגנון אכיפתי של דיני תכנון ובניה, **והמנגנון הזה פעמים רבות מתקשר לעניינים סביבתיים**: למשל אם מתכננים לבנות על קרקע יש לדאוג שלא מדובר בקרקע שהינה שמורת טבע; לא לפגוע בערכים חשובים; להגן על נחלים וכו'.

* **סעיף 4 לחוק רישוי עסקים:** *"לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון... ובהתאם לתנאיו."* כאמור זו עבירה פלילית שעלולה להביא לבטלות הרישיון ולכתב אישום. העונשים מופיעים בס' 14.
* **סעיף 14 לחוק רישוי עסקים:**
1. העושה אחד מאלה, דינו – מאסר 18 חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א(4)לחוק העונשין, התשל"ז-1977 )בחוק זה – חוק העונשין), ואם הוא תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור:
2. עסק בעסק טעון רישוי בלא רישיון... או בניגוד לתנאי הרישיון, בניגוד להוראות סעיף 4;
3. לא קיים הוראות שנקבעו בתקנות לפי סעיפים 9 עד 11ב;
4. לא קיים דרישה לתיקון ליקויים שנמסרה לו לפי סעיף 8ד.

לענין סעיף זה אין נפקא מינה -

1. אם האדם עסק בעצמו או על ידי עובדו או מורשהו;
2. אם עסק בעסק של עצמו או של אחר;
3. אם היה אחראי לניהול עסקו של אחר, בין בשכר ובין ללא שכר, ולענין זה מי שניהל בפועל עסקו של אחר, רואים אותו כאחראי לניהול העסק כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר;
4. אם היה העיסוק מוגבל מראש בזמן או חד-פעמי.

 **(ד)** עבירה לפי סעיף זה היא מסוג העבירות של **אחריות קפידה.**

כשדיברנו בהתחלה שהסעיף שמסמיך את הגנ"ס לקבוע תנאים סביבתיים לרישיון עסק הוא ס' 10(א) לחוק. כאן סעיף 14(א)(2) כולל בתוכו גם הוראות סביבתיות = **אי קיום הוראות סביבתיות ברישיון עסק זו עברה פלילית שעונשה הוא 18 חודשי מאסר.**

ס' 14(ב)(ד) מדבר על **אחריות קפידה**: עבירה של אחריות קפידה היא עבירה **שלא צריך להוכיח לה יסוד נפשי,** מהנחת המחוקק שיש להוכיח רק יסוד עובדתי. כאן - התקיימה פעילות בניגוד לתנאים הסביבתיים- נעברה עברה, הנטל עובר לנאשם שיוכיח שלא הפר את החוק. הסעיף מוסיף שזה לא משנה אם האדם עסק בעצמו/ ע"י עובר או אחר/ העסק של עצמו או של אחר... מקיפים את כל העובדים בעסק ואומרים שאם זה קרה= האדם אשם. זו אחריות רחבה שמוודאת את העובדה שמעסיקים לא יוכלו להימלט מקיום תנאי רישיון העסק.

* **ס' 15 לחוק רישיון עסקים:**
1. 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.

הסעיף קובע הוראה ייחודית לסוגי התאגידים שאומר שנושא משרה חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי חוק. מה זה נושא משרה? נושא משרה מוגדר **בחוק החברות** כמעיין מנהל בכיר. אך חוק רישוי עסקים לא מסתפק בזה ומוסיף כך:

* **סעיף 15(ג) "נושא משרה"** –" *מנהל פעיל בתאגיד, שותף, בסעיף זה, למעט שותף מוגבל, או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.*" – הרחבה **שגם עובד** שאחראי על קיום הוראות סביבתיות והתאגיד מפר הוראות אלו ברישיון העסק, הוא יחשב נושא משרה, יואשם וניתן להגיש נגדו הפרת חוק רישוי עסקים. כמובן שגם נגד מנהל פעיל בתאגיד ושותף.

***איך קובעים את האחריות?***

* **סעיף 15 לחוק רישוי עסקים:**
1. *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.*

יש **חזקה שניתנת להפרכה=** יוצאים מנק' הנחה שהמעסיקים אשמים אך הנטל עובר אליהם והם יכולים להוכיח שהם לא אשמים אם הם יראו שעשו כל שניתן כדי למלא חובתם.

***אחריות סביבתית של נושאי משרה בתאגיד***

אחד הכלים הכי משמעותיים באכיפת דיני איכות הסביבה היא לא רק העובדה שאוכפים את הרגולציה הסביבתית כנגד התאגיד, אלא שאוכפים הפרות שלהם **ישירות כנגד מנהלי התאגיד**. בעבר אם היו מטילים אחריות על מנהלי תאגידים היו נותנים קנס, אך בשנים האחרונות מטילים אחריות פלילית. הרציונל הוא שזה לא הגיוני שמנהל התאגיד יסתמך על הישות המשפטית של התאגיד ויבצע הפרות סביבתיות, מכך שמקסימום יקבל קנס. **אם רוצים לאכוף הוראות סביבתיות צריך לוודא שמי שבפועל אחראי להתנהלות יישא באחריות להפרות.** אין חוק שנקרא חוק אחריות סביבתית של נושאי משרה, אז איך נטיל אחריות כזו?ישנם מס' חוקים רלוונטיים. ההסדרים די זהים בחוקים האחרים גם מבחינת הגדרת נושא המשרה וגם מבחינת האחריות.

1. **חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968**: כאמור, אם מנהל עסק הפר תנאי בעסק שלו הוא צריך להוכיח שנקט בכל האפשרויות הסבירות למנוע זאת.
2. **החומרים המסוכנים, תשנ"ג – 1993**
3. **חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984**
4. **חוק המים, תשי"ט- 1959**
5. **חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961**
6. **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008**

ההסדרים מאוד זהים בכל החוקים. מיהם נושאי משרה בחוקים אחרים מלבד חוק רישוי עסקים?

* **"נושא משרה" – חוק אוויר נקי ס' 64(ג): "** *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). \*\**ממש דומה להגדרה בחוק רישוי עסקים.

 **אחריות מכוח חוקים סביבתיים:**

1. מנכ"ל.
2. עובד מנהלי בכיר האחראי על התחום הסביבתי הרלוונטי.
3. כל מי שהייתה לו אחריות בתפקיד אחר בתאגיד על הוראות סביבתיות, אפילו אם מדובר בהוראות סביבתיות קטנות.

בתי משפט מרחיבים מאוד ואומרים שמי שאחראי (הייתה לו סמכות) ויכול היה למנוע את העבירה, תחול עליו האחריות. ההרחבה הביאה לכך שהוגשו כתבי אישום על הפרות סביבתיות נגד הרבה עובדים ומנהלים בכירים ופחות בכירים. הרעיון הוא לתמרץ את הנקיטה באמצעים נאותים שיקוימו כל אמצעי הזהירות בתאגיד. המרצה לא אוהב את ההרחבה הזו: יש התנערות מאחריות בהרחבה הזו, כי לעתים העובד לא מודע, זו אחריות התאגיד לקיים הדרכות ולוודא שהעובד מודע. לא בטוח שזה נכון לתפוס את העובדים, אבל את המנהלים זה נכון לתפוס.

***מה רף אשמה?***

* **אחריות קפידה**- המבחן היחיד הוא מבחן התוצאה
* **מבחן התוצאה**- אם התרחשה עבירה
* **הנטל על נושא המשרה**: הוא צריך להוכיח:
1. לא ידע על ביצוע העבירה ("עצימת עיניים" לא נחשבת).
2. במהלך העסקים הרגיל של התאגיד נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע מקרה של הפרה, ואם גילה שישנה הפרה פעל להפסיק את המעשה האסור.
* ***פס"ד הגנ"ס נ' מועצה מקומית דלית אל כרמל***

**רקע**: המעוצה המקומית דלית אל כרמל ניהלה אתר הטמנה של פסולת בצורה שערורייתית, משום שהיו הפרות חוזרות ונשנות של חוקים סביבתיים באתר. כתב האישום מדבר על 25 מקרים שבמקום להטמין את הפסולת הבעירו אותה וגרמו לזיהום אוויר, פעם אחת גרמו לשריפה שכמעט התפשטה ביערות הכרמל; 57 פעמים פקחי הגנ"ס מצאו פסולת לא מכוסה; פעמים רבות בכלל לא היה חומר כיסוי באתר; 10 פעמים לא היה ציוד מכני מתאים; 29 פעמים כתבו למועצה המקומית שצריך שער והם לא הגיבו.. על כן הגנ"ס תובע את המועצה על כל ההפרות הללו ואת ראש המועצה באופן אישי. הערעור נגע להרשעת ראש הרשות.

**טענות דלית אל כרמל:**

1. **רשות מקומית היא לא "תאגיד"**- מאחר ורשות מקומית היא לא תאגיד אי אפשר להגיש כתב אישום נגד ראש רשות מקומית.
2. **ראש רשות מקומית הוא לא "נושא משרה":** בגלל שרשות מקומית אינה אי אפשר להגיש כתב אישום נגד ראש העיר, משום שהוא אינו "נושא משרה".

 **ביהמ"ש:** תאגיד מוגדר בחוק הפרשנות: "גוף משפטי, כשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות" .ביהמ"ש יודע שכשמדברים ביומיום על תאגיד מדובר על חברות, אבל חוק הפרשנות לא מחריג רשויות מקומיות. **לכן על פניו ההגדרה כוללת רשות מקומית.** **בנוסף אין עילה להבחין בין ראשי רשויות לנושאי משרה אחרים**, במיוחד לאור העובדה שהחוק לא עושה כן. להיפך – פוטנציאל הנזק לגרימת מפגעים של ראשי רשויות גדול יותר מאשר נושאי משרה אחרים. 'כמו הש.ג. כך המפקד'.

**הכרעה:** ביהמ"ש מרשיע את הרשות המקומית וגם את ראש הרשות כנושא משרה בתאגיד. בכך ביהמ"ש פותח את הדלת להרשעות נוספות.

* ***רחובות נ' הגנ"ס***

**רקע**: מערכת הביוב של רחובות ישנה ולא מתאימה לטיפול בשפכים בהיקף הנדרש (העיר גדלה מהר מאוד) וצריך לשדרגה. משום שמערכת הביוב לא עומדת בעמוסים, מדי פעם יש גלישות ביוב לנחל גמליאל וסורק, וזה מהווה הפרה על חוק המים ועל החוק השמירה על הניקיון. הגנ"ס מגיש כתב אישום כנגד רחובות וכנגד ראש העיר. הם מורשעים, וראש העיר מערער למחוזי.

**טענות המערער:**

1. **ראש העיר ירש "מצב קיים":** הוא לא אשם כי הוא ירש מצב קיים ולא יצר את הבעיה. לשדרג מערכת ביוב של עיר זה לא דבר פשוט שלא קורה ביום.
2. **ראש העיר פעל ללא לאות לפתרון**: נדרשנו המון פתרונות לפתור את הבעיה וכל מה שהוא עשה בתחום שלו הוא עשה – חיבר תחנת שאיבת חשמל; הקים איגוד ערים לביוב.. אבל היה צריך להקים מתקן לטיפול שפכים והיו 2 אופציות: (1) איגוד הערים שהקים יקים את המתקן. (2) להתחבר למתקן גדול של שפד"ן שמטפל בכל השפכים של גוש דן.
3. **העיכוב היחיד נבע מהתלות בשפד"ן:** הם ניהלו מו"מ עמם כדי להתחבר עמם (זה היה יותר זול מאשר להתקין מתקן חדש). אבל הדרישות שלהם לתשלום היו מופרכות והיה צריך לנהל עמם מו"מ מתמשך וזה לא היה באשמת העיר.
4. **לא ראוי להטיל אחריות על ראש העיר:** בסופו של דבר הגיעו לעמק השווה והתחברו לשפד"ן והבעיה נפתרה. ראש העיר עשה כל שביכולתו למנוע את זאת, הוא חף מפשע. אם יטילו עליו אחריות זה כמו להגיד שעליו היה למעול בקופה הציבורית- להקים מת"ש במיליון של שקלים בניגוד לציבור בוחריו, ולא למצות את המו"מ מולם.

 **בית המשפט:** נטל ההוכחה על ראש העיר הוא כפול (תנאים מצטברים): (1) להוכיח שהיה לו חוסר ידיעה על ביצוע העבירה בפועל = עמד בתנאי; (2) צריך להוכיח שנקט בכל האמצעים הסבירים למנוע. כשמדברים על ביצוע עבירה מדברים על מקרים נקודתיים של התפרצות. במקרה התפרצות הוא לא ידע, אבל האם הוא נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע התפרצות כזו? יש חזקה עליו שהוא אשם (אחריות קפידה) כדי להפריך אותה עליו להוכיח במאזן הסתברויות של 50% (כי מדובר במשפט אזרחי), המבחן הוא מבחן של אמצעים סבירים- מבחן אובייקטיבי (האם נושא משרה סביר בתפקידו היה עושה כמוהו?).

**הכרעה:** ביהמ"ש אומר **שנדרש פה איזון של מנהל תקין מול מנהל תקין**. מחד יש מנהל תקין= לוודא שלא עוברים על חוקים סביבתיים. מנגד יש מנהל תקין= לוודא שלא מבזבזים את קופת הציבור. **לבסוף הוחלט שראש העיר קיבל החלטה ראויה**. יש חשש שאם יטילו אחריות רחבה מדי על ראשי רשות מקומית, ראשי הרשויות יחששו מהטלת סנקציות פליליות סביבתיות כלפיהם, והם ינקטו בדרכי פעולה שאנו לא רוצים שיעשו כן במנהל תקין. אנו לא רוצים שראש עיריית רחובות יקים מתקן לניהול שפכים בכסף רב במקום שינהל מו"מ ויוכל בחלק מהכסף להשתמש עבור התושבים. יש מתח של כמה זמן ניתן להאריך את המו"מ. לבסוף, ראש העיר לא הורשע.

לסיכום, ניקח ציטוט מפס"ד חברת נמלי ישראל נ' מדינת ישראל המשרד לאיכות הסביבה**:**"חלק נכבד מהעבירות שעניינן איכות הסביבה, הן עבירות של אחריות קפידה כמשמעה בסעיף 22 לחוק העונשין, התשל"ז- 1977. דומני, ואומר את הדברים בזהירות, כי **אין לך תחום בו בעלי משרה בתאגיד חשופים לעבירות של אחריות קפידה, כמו תחום איכות הסביבה".**
כלומר, אחריות סביבתית של נושאי משרה היא משמעותית. **כדי להימנע מאחריות נדרש:**

1. **לבקש ולקבל כל אינפורמציה רלוונטית** על איכות הסביבה בתחום האחריות נושא המשרה= באופן אקטיבי ללמוד את הנושא.
2. **להתייעץ עם מומחים** של איכות סביבה; עו"ד איכות סביבה= להבין בדיוק מה נדרש לעשות, במה הם עומדים ובה הם לא.
3. **לנקוט בכל האמצעים הסבירים.**
4. **"למסמך"**= אם נושא המשרה יעשה את כל הדברים הללו אבל לא יתעד אותם זה לא יעזור, לכן צריך לתעד את עשיית שלושת השלבים.

***3. חוק המים***

ס' 2 מגדיר מהן מקורות המים עליו חל החוק. ההגדרה רחבה מאוד ומכלילה את כל מקורות המים האפשריים בארץ:

* **סעיף 2 לחוק המים:** *"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*."

**איך החוק מגן על המקורות הללו?**

* **סעיף 20ב:**
1. *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.*
2. *לא ישליך אדם ולא יזרים לתוך מקור מים או בקרבתו חומרים נוזלים, מוצקים או גזיים, ולא יניח אותם בו או בקרבתו.*

**לפי ס' 20 (ב)(א):** אדם חייב להימנע מכל פעולה שמזהמת מים, או שיכולה לגרום לזיהום מים, גם פעולות ישירות וגם פעולות עקיפות. למשל אם אדם שופך רעלים לתוך מים הוא עובר על החוק כי זו עבירה ישירה. אבל גם אם הוא עוקר צמחי מים שידועים כמסננים, יכול להיות שזו עבירה עקיפה, כי זו פגיעה בהפחתת זיהום מים. יש לשים לב שאין רלוונטיות לשאלה אם המקום כבר היה מזוהם, כל הוספת זיהום זו עבירה.

**ס' 20 (ב)(ב):** הסעיף חשוב משום שישנם חומרים שלא יודעים אם הם מזהמים ולכן הסעיף מבהיר שאסור להוסיף שום דבר למים – מזהם או לא מזהם. לא משנה אם זה נוזל/ מוצק/ מים מהבית אפילו/ גז- שום דבר.

מקורות מים בהגדרה זה דבר רחב, ולכן זה אומר שאין מקור מים שמותר להוסיף לו משהו למים. דוג': זריקת מסטיק לחור ביוב ברחוב = עבירה; להתקלח עם סבון במקור מים = עבירה.

* **סעיף 20א*:*** *"זיהום מים" = שינוי בתכונותיהם של מים שבמקור מים מבחינה פיסיקלית, כימית, אורגנולפטית, ביולוגית, בקטריולוגית, רדיואקטיבית או אחרת, או שינוי הגורם שהמים יהיו מסוכנים לבריאות הציבור, או עלולים לפגוע בחי או בצומח, או פחות ראויים למטרה אשר לה הם משמשים או נועדו לשמש;*

מקורות מים זה רחב. אסור לעשות למים כלום! אבל במציאות זה לא המצב, הרי יש שפכים וכו'- **איך זה קורה?**

***צווי הרשאה***

* **ס' 20יא(א)(2):** *שוכנע מנהל הרשות הממשלתית, לאחר התייעצות עם מי ששר הבריאות הסמיכו לכך, באחת מאלה: כי נסיבות הענין אינן משאירות ברירה אלא לאפשר סילוק שפכים למקור מים מסוים לתקופה קצובה שתפורש; לא יראו את הפעולה או את סילוק השפכים כזיהום מים כמשמעותו בסימן זה, אם נעשו בהתאם לצו הרשאה שנתן לענין זה מנהל הרשות הממשלתית.*

**הקריטריון למתן צווי הרשאה**: **"נסיבות העניין אינן משאירות ברירה".**

* **ס' 20 יא(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.*

כדי לאפשר ל-3 הגופים לפעול יחדיו (משרד המים, משרד הבריאות והגנ"ס), הוקמה ועדה. אם הוועדה מחליטה לאשר אז הם נותנים צו הרשאה המאפשר להזרים שפכים למקורות מים, ובהם יקבעו תנאים להזרמה. סה"כ עד כה אושרו 57 בקשות מתוך 83. סה"כ הוזרמו 64 מיליארד ליטר קולחין ושפכים למקורות מים.

* **הגנ"ס נ' חאתם עראף**

**רקע**: הנאשם מנהל עסק לגידול חזירים. הם מייצרים הרבה מאוד צואה, שעוצמתית בתכונותיה הכימיות מבחינת זיהום. לכן, ליד כל חוות חזירים נמצא לגונה - מקום בו מטפלים בצואה כדי שניתן יהיה לעשות בה שימוש (לדשן למשל). הנאשם ושותפיו הקימו מתקן שפכים שלא פעל כנדרש. היו גלישות ביוב חוזרות שנשפכו לנחלים וזיהמו אותם. לכן הגנ"ס הגיש נגדם כתב אישום. עראף לא מודה בעבירות ולא מתקן את המצב. הוא הורשע וקיבל קנס של 60,000 ₪. הגנ"ס טוענים שהעונש קל מדי, ומכאן הערעור. **עולה שאלה: האם יש מקום להחמיר בעונש?**

**ביהמ"ש:** עבירות המדוברות חמורות מאוד (מאסר של שנה/ קנס של 260,000 ₪ + קנס יומי בגין אי תיקון). בעבירות סביבתיות גם אם נטיל עונשים חמורים, את רוב הנזק קשה לתקן כי הוא נזק לטווח ארוך.לכן יש מגמה של החמרת הענישה בעבירות סביבתיות.שותפיו של עראף הודו ופעלו לתקן את המעוות לעומת עראף שלא תיקן ורק דחה. רק לאחר שהורשע בשלום ולקראת מתן גזר הדין, הביא הוכחות שהוא החל לטפל במתקן השפכים."בעבירות של איכות הסביבה, **המשקל שביהמ"ש מייחס לתיקון המעוות צריך להיות גדול יותר מאשר בעבירות פיסיקליות** (כלכליות) ". ביהמ"ש רוצה לעודד עבריינים למנוע את החמרת הנזק – לתקן את הנזק הסביבתי שיצרו. העונש צריך לשלול את הכדאיות הכלכלית (את הרווח מעשיית העבירה). העבירה כאן היא כלכלית, כי לעראף השתלם כלכלית להמשיך את הזיהום. עלות תיקון המצב הייתה עולה לו בין 400-600 אלף שקל בשנה. עלות הקנסות והדיונים בביהמ"ש היא 100,000 ₪ בערך. לכן צריך לא רק להעניש על המעשה אלא גם לשלול לו את הרווח. **ההלכה שנלמדת היא שבעת קביעת העונש יש לקחת בחשבון את הרווח שהופק מביצוע העבירה.**

**הכרעה:** ביהמ"ש העלה את הקנס ל-250,000 ₪.

# ***4. פסולת וחומרים מסוכנים***

# **בעיות עם פסולת:**

1. יש עלייה אינטנסיבית בייצור, לאור התפתחות התעשייה. האופה כבר לא אופה לחם אחד, אלא התוצרים הופכים להיות בקני מידה גדולים הרבה יותר.
2. היום אפשר לשנע פסולת– יש איסוף פסולת וטיפול בה רחוק מהעין ולכן אין תמריץ להפחית.

 ***ניהול פסולת***

יש שיטות שונות לניהול פסולת ויש אמצעים שטובים יותר מאחרים בטיפול בפסולת. השיטות השונות בסדר יורד:

1. **Reduce** – הגישה הטובה\היעילה ביותר.גישה שמטפלת בפסולת **ע"י כך שלא נייצר מלכתחילה פסולת**. למשל, ע"י שימוש בכלים רב-פעמיים נחסוך פסולת של כלים חד-פעמיים. בבחירת מדיניות בגישה זו: המטרה היא לתכנן כמה שיותר תמריצים של הפחתת יצירת הפסולת במקור. בחירה מוצר עם כמה שפחות אריזות, שקיות בד על פני פלסטיק.
2. **Reuse**- **שימוש מחדש**. ככל שנשתמש במוצר יותר פעמים, ככה דוחים את הכניסה שלו יותר מאוחר לזרם הפסולת. למשל – ניתן להשתמש בשקיות הניילון מהסופר לצרכים נוספים בבית, קניית מוצרים יד 2, וכדומה. יש אמצעי מדיניות לעודד זאת: רשות המיסים פטרה ממס הכנסה של חנויות של מוצרים יד 2.
3. -**Repair**מנסים לדחות כמה שיותר את כניסת המוצר לזרם הפסולת **ע"י תיקון**. אחת הסיבות לכך שאנו עושים את זה פחות כיום היא שיותר זול לקנות חדש מאשר לתקן. יש ניסיון לתמרץ אנשים לתקן או לייצר מוצרים לטווח ארוך.
4. **Recycle- מחזור.** אנחנו כבר בזרם הפסולת אבל רוצים להפחיד את האימפקט הסביבתי של הפסולת. לפני שהוא הולך למטמנה, עושים בו שימוש מחדש כחומר גלם למוצר חדש. הוא מפחית את הפסולת שמשונעת להטמנה. בהליך מחזור האיכות של המוצר הולכת ופוחתת.
5. **–Recover מתקן השבת אנרגיה**. שלב אחד לפני הטמנה, הרעיון מאחוריו הוא השבת אנרגיה. לפני שמטמינים, עדיף להשאיר ממנה את האנרגיה שגלומה בה\שהשקענו בייצור שלה. בישראל יש מתקן אחד כזה, שיוצר אנרגיה מפסולת.
6. **Dispose-** דרך הפעולה הכי לא אולטימטיבית. **לקבור זיהום באדמה**. זה מזהם, מאוד. יש שיטות להטמנה שמזהמות פחות אך עדיין זה פתרון לא טוב. בישראל מטמינים 80% מהפסולת, נתון גבוה מאוד ביחס לעולם. אנו מייצרים המון פסולת פר אדם. הבעיה- אנחנו לא ממחזרים כמעט בכלל (19% מהפסולת).

***א. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984***

* **ס' 2:** *"לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטאות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא ילכלך את רשות הרבים."*
* ***"רשות הרבים"-*** *כל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או שהציבור משתמש או עובר בו למעשה*.

מה לגבי פסולת מרשות היחיד לרשות היחיד? אין תשובה לגבי זה בחוק.

* ***הגנ"ס נ' בן עמי אמיתי הובלות בע"מ***

**רקע**: במשך 4 חודשים נהגים משליכים פסולת בשטח פתוח, בקצה של שביל שיוצא מכביש ליד קלנסוואה. הם מצולמים ע"י פקחים של הגנ"ס, מגישים נגדם כתב אישום פלילי על כ-50 הפרות. הנתבעים טוענים שלא השליכו אשפה ב"רשות הרבים". לקחו פסולת בניין מ"רשות היחיד" והעבירו אותה ל"רשות היחיד" -שטח פרטי של אדם. נטל ההוכחה על המדינה להוכיח שזה "רשות הרבים".

**ביהמ"ש:** "רשות הרבים" מוגדרת בחוק.על המאשימה היה להוכיח כי מדובר ברשות הרבים במשמעה והגדרתה בחוק ועדות כזו לא הובאה.מאחר שמצויים אנו במישור הדין הפלילי, יש חשיבות להוכחת כל יסוד מיסודות העבירה, והשלכה בשטח הנראה כ"שטח פתוח" לא יכולה להחליף את יסודות העבירה בס' הרלוונטי.ביהמ"ש מרשיע אותם בעבירת ניהול עסק ללא רישיון. היה רישיון להובלות, אך לא רישיון להטמנת פסולת בניין. כלומר, העניש אותם דרך חוק רישוי עסקים.

***היטל הטמנה***

* **ס' 11א:** הגדרות ל-"אתר לסילון פסולת", "מפעיל", "פסולת".
* **ס' 11ב(א):** "*מפעיל אתר לסילוק פסולת ישלם היטל הטמנה לפי הוראות פרק זה."* (היטל הטמנה קבוע בתוספת החוק)

אסור לזרוק פסולת מרשות היחיד לרשות הרבים אבל מותר לזרוק פסולת באתר פסולת. המפעיל אתר לסילוק פסולת צריך לשלם היטל הטמנה (=סכום שצריך לשלם לפי טון של פסולת). הוא מגלגל את העלות למי שמביא את הפסולת, לכן אנשים לא מטמינים פסולת באתרי הטמנה, הם לא רוצים לשלם. התמחור של סוגי הפסולת השונים משתנה לפי חומרים בעיתים יותר ופחות.

הרשויות המקומיות הן הגוף שמשלם את ההיטלים כיוון שהן מטפלות ברוב הפסולת במדינה. הן מגלגלות את העלות על התושבים. למעשה, ההיטל מנותק מייצור הפסולת, כי אדם לא משלם לפי כמות הפסולת שהוא מייצר. **אין תמריץ נכון, לא מחייבים אדם לפי כמות הפסולת שהוא מייצר**, ואז היה לו אינטרס להפחית. היטלי ההטמנה מאוד נמוכים בישראל ביחס לעולם, ולא רוצים להקשות על האנשים ולהוסיף מס לציבור. הם לא משקפים את העלויות האמתיות של הטמנה, ולא גורמים לשינוי בהתנהגות של אנשים. זה מחזיר אותנו ל**פס"ד עיריית חולון**- שרצתה לגבות תשלום על עסקים כדי שיפנימו עלויות.

**אתרי הטמנה:** מותר להטמין רק באתר הטמנה מוסדר. בישראל ישנם 14 אתרים כאלה, המיקום שלהם והכללים נקבעו בתוכנית מתאר ארצית לסילוק אשפה- תמ"א 16.

* **עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל**

**רקע:** בשנת1989 הממשלה מאמצת את תמ"א 16. מטרתה הייתה לפתור את בעיית אתרי ההטמנה הלא חוקיים. התוכנית מבוססת על **עיקרון הצמידות** - **כל מרחב מחיה אמור לדאוג לפסולת שלו**. כתוצאה מכך, התכנית חילקה את הארץ ל-42 חלקים וסימנה 28 אתרים של מטמנות אזוריות לפי כל רשות מקומית ומקומית. בפועל הוקם רק 1. למה? כי אף רשות לא רצתה פסולת בתחומה. בשנת1995 נעשה תיקון לתמ"א 16. התיקון מנתק את חובת ההצמדה של אתרי פסולת לרשויות מקומיות, ומאפשר שינוע פסולת. בנוסף, נקבע שאתר דודאים סמוך לב"ש יהפוך להיות אתר מרכזי להטמנת פסולת. **ב"ש עותרת נגד ההחלטה**: טוענת שהיא לא סבירה. לא יתכן שמספר רשויות יישאו בנטל של חצי מדינה.

**ביהמ"ש:** בעיית הפסולת אינה מקומית אלא כלל ארצית.ניהול פסולת נכון דורש יד מכוונת מרכזית. הבעיות שיוצרת הפסולת אינן מקומיות. **ביהמ"ש דוחה את העתירה**.

מבחינת צדק סביבתי החלטת ביהמ"ש לא נכונה. אמנם פסולת היא בעיה שדורשת ניהול מרכזי, ואינה בעיה לוקלית, אך זה לא אומר שב"ש צריכה לשאת בנטל הזה.

***ב. החוק להסדרת הטיפול באריזות- התשע"א- 2011***

החוק מכיל את **עיקרון אחריות היצרן המורחבת** (Extended producer responsibility)- ליצרן יש אחריות כלכליות לעלויות הסביבתיות של המוצרים שהוא מייצר.

**Life Cycle Analysis (LCA)** – מהי שיטת מחזור החיים? בניגוד לעשורים קודמים, התפיסה המודרנית לגבי אחריות היצרן לפסולת היא תפיסה של אחריות מורחבת. בעבר ראינו שהמזהם משלם (נזקים ישירים – שפכים ופסולת), ועליו לשאת בעלות נזקו. כיום, מסתכלים על כל מחזור החיים של המוצר ולאו דווקא על ההיזק הישיר. כיצד זה עובד? עושים ניתוח הנקרא **"מהעריסה עד לקבר" (Cradle to Grave)**. לדוגמא - פלסטיק עשוי מנפט, יש הזרמת שפכים לנחלים, ופסולת ישירה. 🡨 אריזות של המוצר - עלות סביבתית, 🡨 שינוע המוצר מהמפעל לחנות 🡨 זריקת המוצר לפח. מתחילים משלב חומר הגלם עד שלב ההטמנה בסוף. התפיסה היא שעל היצרן לשאת **בכל** העלויות הסביבתיות במשך כל מחזור החיים של המוצר. כלומר, החוק מבוסס על שיטה זו.

**LCA**- מנתחים את כל תביעת הרגל הסביבתית של היצרן בייצור המוצר, כל העלויות הסביבתיות החיצוניות שנובעות מהפעילות היצרנית, גם אלו שנוצרות באופן עקיף ע"י הצרכנים וספקי חומרי הגלם. זה מה שמגדיר את אחריות היצרן המורחבת.

מטרות החוק:

1. לצמצם כמות אריזות שמייצרים.
2. לעודד שימוש חוזר באריזות (מחזור).
3. להפחית כמות מוטמנת של אריזות.
* **ס' 6א: החוק** **מטיל אחריות על יצרנים למחזור אחוז מסוים מהפסולת שהם מייצרים.** החוק מחייב יצרנים ויבואנים של מוצרים למחזר 60% של אריזות שעשויות מזכוכית/נייר/קרטון, (% מסוים גם למתכת, עץ, פלסטיק)- יש אחוזים שונים לאריזות מכל חומר.

רשויות מקומיות אחראיות להפריד ולאסוף:

* **סעיף 2-** מגדיר מיהו האחראי לפינוי פסולת - הרשות המקומית.
* **ס' 23** - מטיל על רשויות מקומיות אחריות להפריד את האריזות ולאספן, הן יצטרכו לקבוע הסדרים שיוודאו את הפרדת פסולת האריזות משאר הפסולת.
* **סעיף 6ד**- מציג עוד אופציה - ניתן לבצע **השבת אנרגיה** (לשרוף את האריזות כדי להשיג מהן אנרגיה) אבל **רק עד 10% מכלל האריזות במהלך אותה שנה.**

**אתגרים ביישום מטרות החוק:**

1. ליצרני מוצרים אין התמחות במחזור.
2. גם במידה שחברות גדולות מסוגלות לבצע את הליך המחזור, היצרנים קטנים לא יהיו מסוגלים לעמוד בנטל שכזה, הוא יקר מדי עבורן.

**הפתרון הקלאסי** – המדינה תמחזר ותגבה מהיצרנים אגרה.

**בעיות ביישום ע"י המדינה:**

1. המדינה מאוד לא יעילה - השוק תמיד יפעל בצורה יעילה יותר מהמדינה. כשהמדינה עושה דברים, היא עושה זאת פחות טוב מהשוק ומפירמות פרטיות.
2. אין הבטחה שהכסף אכן יגיע ליעדו האמיתי – עולה חשש שלא באמת ישתמשו בו למטרות לשמן היא מגייסת כספים.

**הפתרון של המחוקק:**

* **ס' 9: שוק פרטי:** יצרנים ויבואנים יכולים להתקשר בחוזה עם גוף מוכר, ואז הגוף הזה יהיה אחראי לחובות היצרן. גוף מוכר - חברה שמוקמת למטרת מחזור אריזות (ישנן דרישות בהן החבר צריכה לעמוד בחוק).

הגוף המוכר מכוח החוק – **תאגיד תמיר**. חברה פרטית לתועלת הציבור (חל"צ), פעולת למחזור אריזות. לחברה יש בעלי מניות שהם 13 תאגידים. זהו למעשה ניגוד אינטרסים, כי אם בעלי המניות הם אותם גופים שצריכים להיפטר מהאריזות שלהן, הם יעשו את המינימום הנדרש עם האריזות. למעשה, אין לתמיר אינטרס להפחית פסולת מוטמנת ולעודד מחזור (מטרות 2+3). בעצם תמיר תעשה את המינימום ההכרחי בעלות הנמוכה ביותר.

* **ס' 17(א)**- תמיר צריכה לשלם לרשויות המקומיות על השירות של הפרדת הפסולת והרשויות המקומיות משלמות לתמיר על מתן שירותי המחזור שלה. היצרנים מממנים את הפעילות של תמיר בהתאם להיקף הפסולת שהם מייצרים.

**האם החוק עובד?**

**מבחינת החברות**- כן, עומדות בחובות החוקיות שלהן במינימום הנדרש. היצרנים עומדים ביעדי המחזור בזכות ההתקשרות עם תמיר, ואין להם אינטרס להפחית מעבר לכך בכלל. **מבחינת שיפור בפסולת המוטמנת בישראל**- אין הבדל. עדיין 80% מהפסולת הולכת להטמנה, ובכך הוא לא תרם בכלום להפחתה בפסולת המוטמנת.

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

הוא חוק ייעודי למכלי משקה בגלל **מאפיינים ייחודיים** שלהם: בניגוד לאריזות אחרות כמו קלקר וקרטון, שאנו מייצרים אותם כדי לשמור על המוצר הראשי, אבל ברגע שנפתח אותם אנו קורעים אותם והורסים אותם, מכלי משקה שומרים על הצורה ועל הערך שלהם למחזור אחרי השימוש. המשקה שנמצא בתוך המיכל לא משפיע על האריזה, הוא לא פוגע בה או משנה אותה. כמו כן, הבקבוקים די זהים והם מאוד נפוצים.

**גישת הפיקדון**= מחשבים את כלל העלויות של הטיפול במיכלי משקה ומוסיפים תמריץ לצרכנים להביא את המכלים- 30 אג' שמתווספות לעלות המיכל כדי לעודד ולממן מחזור. הצרכן סופג את עלות המכל ויש לו תמריץ להחזיר את הבקבוקים ולקבל 30 אג' חזרה. גישת הפיקדון היא בעצם אלטרנטיבה לגישת המכסות- שמתאימה יותר לאריזות מגוונות ולא עמידות, בה שוקלים פסולת ומעבירים את כולן כמסה.

* **ס' 2**: החוק קובע מינימום של 30 אג'.
* **ס' 6**: עסקים חייבים לקבל בחזרה בקבוקים ריקים ולשלם בעבורם פיקדון (יש פטורים לעסקים קטנים).
* **ס' 7:** בתי עסק יעבירו ליצרנים את הבקבוקים והיצרנים חייבים לאסוף מהם את הבקבוקים ולשלם להם בעדם את דמי הפיקדון.
* **7(א**)- יצרנים ויבואנים חייבים לאסוף 77% מסך בקבוקי המשקה ששיווקו.
* **7(ב)** - קנס על אי עמידה ביעד (פי 2 עלות הפקדון) .
* **7(ד)** - חובת מחזור של 90% כל שנה!

**בקבוקי ליטר וחצי** – כשחוקק החוק ממש סירבו להטיל פיקדון גם על בקבוקי ליטר וחצי. עלו לכך כל מיני טענות: אף אחד לא קונה ליטר וחצי בקיוסק, אז למה שנקשה סתם על אנשים? הטענה העיקרית הייתה שזה ייקר את סל המוצרים של משפחות שרוכשות בקבוקים כאלו, לעומת בקבוקים קטנים שהם מותרות. בעקבות הוויכוח הוצעה פשרה:

* **ס' 7ה'** - לא מטילים פיקדון, אבל יש חובת איסוף על החברות של 55% מבקבוקי ליטר וחצי ששווקו כל שנה. אם לא יעמדו ברף יוחל החוק גם על בקבוקי ליטר וחצי.

החוק מוצלח מאוד לגבי בקבוקים שהם **לא** ליטר וחצי, בערך 70% מהבקבוקים נאספים ע"י תאגיד אל"ה, וממוחזרים 90% מהם. יש כישלון מבחינת בקבוקי ליטר וחצי. כמה נאספים? התאגידים דיווחו על 60%, דו"ח מבקר: 44%. השר: 52%, אט"ד: פחות מ-40%. בעקבות אי-הודאות של כמה בקבוקי ליטר וחצי נאספו, עוד לא הטילו חובת פיקדון על בקבוקי ליטר וחצי.

 ***חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג- 1993***

כל מקום שיש בו מכירת חומרים מסוכנים טעון **רישוי לפי חוק רישוי עסקים (ס' 2).**

מה זה חומר מסוכן? חומרים שמפורטים בתוספת הראשונה והשנייה לחוק.

* **ס' 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...*"
* **ס' 3(ב):** ההיתר חייב להיות ספציפי, כמויות, מטרות מסוימות. היתר מאוד מדויק ומפורט. לא ניתן להחזיק ברעלים ללא רישוי או ללא היתר מהממונה במשרד להגנת הסביבה.
* **ס' 3(ג):** דרישות לקבלת היתר כגון: הבנת הדרישות בחוק, הסכנות מהחומרים, וידיעת קרוא וכתוב. (יש מתח בין הדרישה בחוק לבין חופש העיסוק כי יש הגבלה על היתר רעלים).
* ***ד.ש שמנים וכימיקלים בע"מ נ' מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה***

**רקע**: דש עוסקת בחומרים מסוכנים והיתר הרעלים של דש לא כולל פסולת כימית מסוג איזופר. למרות זאת, דש רוכשת איזופר למחזור ובמקביל דש פונה לעדכון ההיתר שלה. הגנ"ס מוסיף תנאי להיתר הרעלים של דש: *"איסור מוחלט לרכוש פסולת מסוכנת ללא אישור ספציפי בכתב מהאגף לחומרים מסוכנים. במידה ובביקורת פתע תימצא פסולת מסוכנת המיועדת למחזור ללא אישור- ההיתר ישלל ולא יחודש*". דש מפרה את התנאי, והיתר הרעלים שלה נשלל. דש פונה לביהמ"ש בטענה להפרה של חו"י חופש העיסוק.

**ביהמ"ש:** דוחה את הטענה של דש. החוק מייצר איזון בין אינטרס הציבור לעשות שימוש בחומרים מסוכנים לצורך להגן על בריאות הציבור, עקב הסיכון שהם יוצרים לאוכלוסייה.לאור ההפרות השיטתיות, ביטול ההיתר לא חורג ממתחם הסבירות- לא נחשבים "אדם הגון" כתכליתו בחוק.

**החוק בעצם נותן לממונה בהגנ"ס סמכויות רבות ושק"ד רחב** – ס' ה+ו: הממונה רשאי להתנות את מתן היתר רעלים בתנאים מיוחדים ורשאי בכל עת להוסיף ולגרוע מהם; רשאי לבטל בכל עת היתר רעלים אם לא עמדו בתנאים, אך לאחר שנתן לבעל ההיתר שימוע.

* **ס' 5**: **paper trail**החוק מייצר גם **מנגנון בקרה על תנועה ואחזקה של חומרים מסוכנים**: מעין מעקב, שמוסדר ע"י רישום בכל נק' בזמן איפה נמצא החומר המסוכן ואצל מי. כל פעם שהחומר עובר יד, הוא נרשם בפנקס רעלים של אדם אחר. לדוגמה: אם הגנ"ס יבוא לעשות ביקורת אצל X והחומר הזה לא נמצא, הגנ"ס ילך לאדם הבא שכתוב בפנקס הרעלים שלו. אנו רוצים לדעת בכל רגע נתון על כל תנועה של רעלים, ושיש לאדם היתר רלוונטי לקבל את החומר.
* **ס' 8: החובה שלא להעביר רעלים לאדם שאין לו היתר רעלים מתאים.** בעל היתר רעלים שהוא סיטונאי או יצרן של רעלים ימכור רעלים רק למי שהוא בעל היתר רעלים.
* **ס' 14(א)**: השר להגנ"ס בהסכמת שר האוצר, יקבעו היטל שיצטרך לשלם כל מי שמבקש להטמין חומרים מסוכנים.

***תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990***

התקנות הוצאו מכוח חוק רישוי עסקים. הן מבוססות על **הספר הכתום**= מדריך של האו"ם לשינוע חומרים מסוכנים, ומטרתו לייצר כללים אחידים לשינוע ואחזקה של פסולת מסוכנת. הספר קיים כדי למנוע תקלות, רוצים לוודא שכולם באותו סטנדרט - מייצרים מנגנון אחיד בינלאומי. למשל: ככל שרמת הסיכון גבוהה יותר מוודאים שהשינוע שלו יהיה באריזות אטומות יותר.

* **ס' 2:** בעל מפעל חייב לסלק פסולת לאחר מקסימום 6 חודשים, ויש לסלק אותה למפעל לנטרול פסולת.

התקנות מגדירות חומר מסוכן- כחומר המסווג בספר הכתום, בעל מספר או"ם.