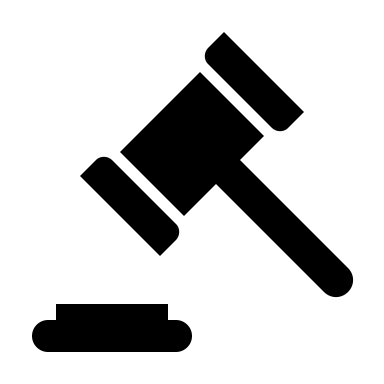
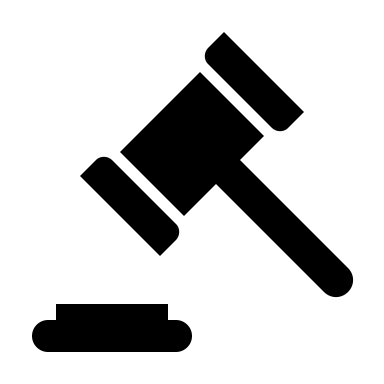
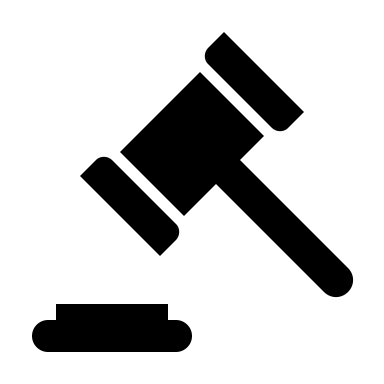
**מבוא למשפט ומדיניות סביבתית- ד"ר אורי שרון  
מחברת נועה אופנהיימר**

הרכב ציון- 95% מבחן  
 5% הגעה והשתתפות.  
חומר פתוח.  
מבחן 3 חלקים: חלק ראשון- אמריקאי.  
 חלק שני- שאלת מדיניות.  
 חלק שלישי- ניתוח קייס.  
יצירת קשר- [ori.sharon@biu.ac.il](mailto:ori.sharon@biu.ac.il)  
טלפון- 053-9843125.

תחום המשפט הסביבתי הוא הלחמה של 3 ענפי משפט: **נזיקין, קניין ומנהלי.**משפט סביבתי זהו משפט חדש וצעיר, אין לו הרבה היסטוריה.

הוא מבוסס על אחד הכללים המוסריים הבסיסיים ביותר המקובל ברוב התרבויות-   
**אדם יכול לעשות כל מה שהוא רוצה ובלבד שהוא לא פוגע באחרים.**

במשפט המודרני הישראלי נוכל למצוא ביטוי לכלל זה במס' מקומות:

 **חוק יסוד כבוד האדם (ברמת חוקה)**  
 **בדיני העונשין – ס' 378**, פגיעה שיש בה כדי לגרום נזק או אי נוחות.   
 **בדיני הנזיקין** – **ס' 42 בפקודת הנזיקין**, נקבע שאסור לבצע מעשה או מחדל שפוגע בציבור  
הסעיפים הללו משקפים איך החברה משקפת את הכלל את החוק כלומר מבהירה מה מותר ומה אסור.

משפט סביבתי זה משפט חדש, צעיר עם מעט היסטוריה, להבדיל מדיני נזיקין, עונשין וכדומה.  
מה היה לפני כן?  
אחד הדברים המקובלים ביותר ברוב התרבויות אומר שאדם יכול לעשות כל מה שהוא יכול לעשות כל עוד הוא לא פוגע באחרים. לדוגמא:  
  
פס"ד אתא חברת טקסטיל נ' זאב שוורץ- מפעל הציונים הגדולים שהיו, בשנת 1076 אדם קנה חלקה ובנה בית בקרבת המפעל. חברת אתא עוברת ליצור מודרני מתועש ומתקינה מכונות מאוד כבדות והן צריכות קירור במקביל למכונות מתקינה מערכת קירור. זאב שוורץ טוען שהוא לא מסוגל לחיות עם הרעש הזה, הוא מגיש תביעה לבית המשפט המחוזי בבקשה שיוציא צו מניעת נגד המשך הפעילות של אתא. בית המשפט המחוזי נעתר לבקשתו של שוורץ. אתא מערערת.  
טענות אתא:  
1. **מה זה רעש מטריד?** החברה טענה שאינה מכירה בכך שרעש יכול להטריד.  
אני מכירה תקיפה, גזים שלא טובים לבריאות שלו. אבל רעש הוא לא דבר מוגדר. ביהמ"ש שומע מומחים עד 45 דציבלים בני אדם יכולים לחיות, מעל זה גורם להפרעה פסיכולוגית ובריאותית. הרעש בשוורץ היה 57 דציבלים.  
2. **שיהוי-** המזגנים הותקנו בשנת 55 עד שנת 76 איפה היית? אתה התעכבת היית מתלונן לפני ולא היינו מתכננים. הוא הראה שהוא היה הגון, שלח להם מכתבים, שלח לעירייה ועשה הכל כדי לא להגיע לביהמש ולכן לא ניתן להגיד שהשתהה.  
3. **מאזן הנוחות**- מפעל חיוני וחלק מהותי מכלכלת ישראל, אנחנו מפעל ענק אין דרך לפעול בלי לעשות רעש. זהו נזק עצום לכלכלה. יש חוק במדינת ישראל עוולת מטרד ודוחה את הטענה.  
4. **לא אנחנו**- יש מפעל ביסקוויטים ליד שילך ויראה שהרעש ממני. המומחים טוענים שזה ממגדלי הקיר מאתא.  
5. **זה אזור תעשייה**- נועד לתעשייה ולא למגורים. ביהמ"ש טוען שזה לא מאפשר להם להפריע למי שגר בסמוך לאזור התעשייה.  
ולכן **צו מניעה נגד אתא.**

**האם יש צורך במסגרת רחבה יותר מתקיפה ומטרד?  
מגבלות המשפט המקובל (הקלאסי):**1. **הוכחת נזק-** כשאני הולך לביהמש לקבל סעד להפסיק פעילות אני חייב להראות שנפגעתי, שנגרם לי נזק. למשל מפעל אסבסט אגלה נזק שהסרטן יגיע. צריך מערכת משפטית שמאפשרת למנוע נזקים מצטברים שההופעה שלהם היא מאוחרת.

2. **קשר סיבתי-** כדי שאדם יוכל לקבל סעד מביהמ"ש צריך להראות קשר סיבתי לפגיעה הנטענת לפעולה שאני מבקש למנוע (של הנתבע). למשל באתא נגד שוורץ- המפעל טען שזה לא אני זה מפעל הביסקויטים ובמקרה זה, זה לא הלך כי הנזק היה .  
פס"ד מיזורי נגד מדינת לינוי ***Missouri v.Illinois-***  **–** מדינה שתובעת מדינה אחר, ומזרימים את כל הביוב של שיקגו לנהר המיזורי ובחיבור . זמן קשר לאחר שפיכת הביוב לנהר האילנוי נוצרת מחלת טיפוס שנגרמת מחיידקים צואתיים ולכן מבקשת ממנה להפסיק.  
מיזורי מבקשת מביהמ"ש צו מניעה- להפסיק את זה.  
ביהמ"ש קבע שאין קש"ס- בין הביוב למחלת הטיפוס ולכן אין אפשרות לתת סעד. לא תמיד ניתן להוכיח קש"ס בין הפעולה לנזק.

3. **חוסר וודאות** /**תוצאות משתנות-** אם אנחנו הולכות לתביעות משפטיות יש המון ערכאות ושופטים ואף אחד לא מבטיח וודאות. אם אקבל תוצאה אחת בביהמ"ש לא מבטיח שבביהמ"ש אחר יקבל את אותה תוצאה **ולחברה קשה לפעול ללא וודאות**- ללא חוק. אם אין חוק= אין ודאות.

4. **נזק עבר בלבד**- ביהמ"ש נותן פיצויים על נזקי עבר ברוב המקרים. (יש פיצויים עתידיים אבל הם לא מדויקים).

5. **אפס או אחד**- בית משפט הוא לא רגולטור הוא לא נפגש עם כל בעלי העניין, נפגשים אצלו בדרכ שני צדדים לעיתים יותר. זה לא מאפשר תוצאה טובה למשק. כי ביהמ"ש לא לוקח בחשבון את כל האינטרסים   
**ביהמ"ש לא יודע לתת את הפתרון לבעיה הכוללת אלא רק לפתור את הסכסוך שמובא בפניו.**

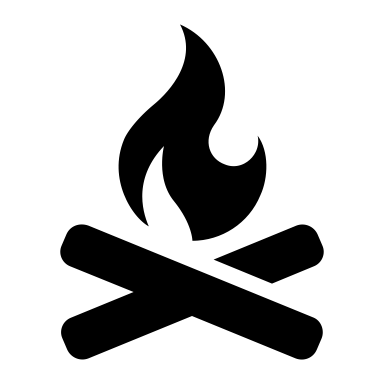
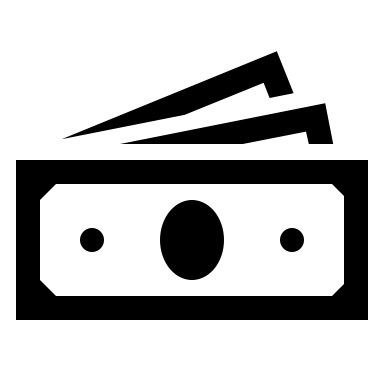
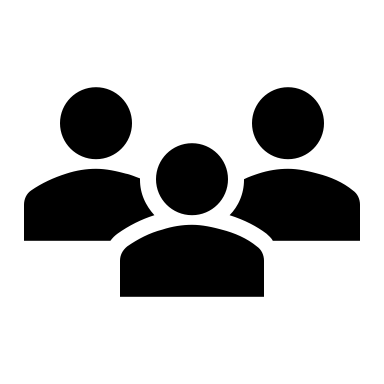
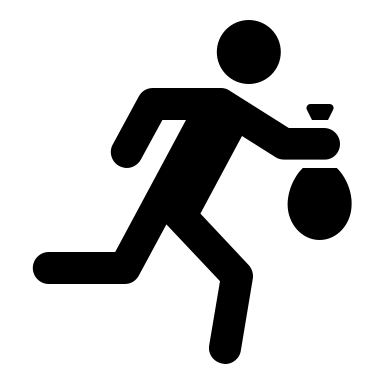
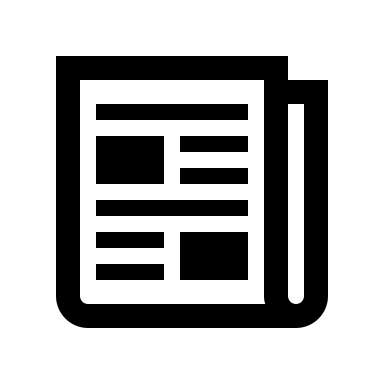
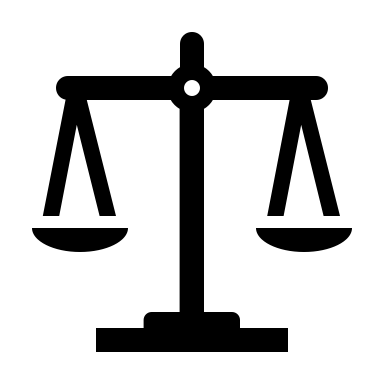
6. **נזקים למשאבים ציבוריים** - גם אם אנחנו רוצים לתבוע, יש נזקים שהם משאבים ציבוריים, כלומר לא לבן אדם ספציפי. במקרה זה היחיד שיכול לתבוע הינו היועמש על ידי אדם שסבל על ידי נזק ממוני- כלומר פגיעה עקיפה. פגיעה במשאב המדינה- (סעיף 43 למטרד ציבורי)

עד שנות ה-60 ? התפיסה הייתה שהמדינה היא הבעלים של הנכסים הציבוריים וכל פגיעה בהם מצריכה תביעה מצד המדינה.   
בשנת 65 הגיעו לתודעה 2 בעיות בגישה זו- **אינטרסים מרוכזים ופגיעות מפוזרות**.   
  
בפס"ד מנקום הונסל- שמוציא ספר ומבקר את התפיסה הפוליטית.  
2 בעיות:  
1**. התפיסה שהמדינה תגן על פגיעה בנכסים היא נאיבית**  
 אינטרסים שהם מרוכזים ויש פגיעות שהן מבוזרות למשל: אם יש קבוצה גדולה של אנשים שנהנים ממשהו כל אחד נהנה ממנו קצת. כל התפיסה שהמדינה תגן על פגיעה בנכסים היא נאיבית ולא יוצאת לפועל, כשיש אינטרס של מישהו אחד או קבוצה של אנשים מהפגיעה הזו הם יפעלו בשביל שזה יקרה. אותו אדם יפעל מול המדינה שמה שהוא רוצה שיקרה יקרה, ואם את הציבור זה לא מעניין, המדינה לא תילחם מול אותו אדם. פגיעה קטנה מול רווח גדול.   
המדינה תעדיף להילחם במקום בו קל לה יותר לנצח, היא לא תרצה לעמוד מול אינדיבידואל כזה (למשל טייקון שרוצה לבנות על שטח של הציבור) זאת במקביל לכך שפיזור הפגיעה בשאר האזרחים הוא שולי ומועט והם אינם מוכנים להצטרף למאבק.  
כלומר **לא משתלם למדינה להתעסק עם גוף כ"כ גדול – כי הוא ישקיע הרבה משאבים**   
**2. אנשים לא פועלים טוב בקבוצות גדולות- שורה תחתונה.** אנשים לא פועלים באופן מיטבי כקבוצה להגנה על האינטרס הציבורי.   
אלון:  
**בעיות של פעילות משותפת** - **קולקטיב** – תמיד אחד ייזכר אחרי במשהו ולא הכול מסתדר ולכן זה לא רלוונטי. – פעילות משותפת היא קשה ומורכבת, לכל אחד אינטרסים משלו. לכן, השורה התחתונה היא שאנשים לא פועלים טוב בקבוצות גדולות.

7.. **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.

**מכל הסיבות הללו יש משפט סביבתי**- לפתור את כל הבעיות הללו ☝🏼

מה זה משפט סביבתי? **לא צריך**  
עולם התוכן שמקיף את כל החוקים התקנות הנהלים והצווים המשפטיים שקשורים להסדרת ההשפעה האנושית על הסביבה.

רקע היסטורי:   
**שלב ראשון: איך תחום משפטי זה נולד?-**   
עד סוף המאה ה19 רוב ההסדרים המשפטיים מבוססים על המשפט המקובל ופסיקה של בתי משפט- דיני הקניין והנזיקין. לאחר מכן ישנה מהפיכה תעשייתית שמביאה איתה:  
  **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.

***פס"ד מדיסון נגד דאקטאון (1904)-***  
מדיסון זה כפר קטן, בסביבה יש מפעל שעושה עיבוד לאבקות נחושת. הפעילות של המפעל פוגעת בבעלי החוות, הגזים שנפלטים מהמפעל פוגעים בהם וביבולים שלהם והם מבקשים צו מניעה. ביהמ"ש עושה מאזן נוחות וקובע כי כל הנכסים של בעלי החוות הם זוטות לעומת המפעל הגדול ולכן הוא מחליט לא להפסיק את פעילות החברה שעוזרת לכלכלה.  
פסיקה- **מאזן הנוחות לא מצדיק צו מניעה**.

**מקרה זה מוביל לשלב השני-** **הקמה תנועת Progressive era**  
מחוקקים חוקי תחרות נגד מונופולים לארה"ב  
וגם:  
חוקי תכנון ובנייה  
זכויות נשים  
חוקים נגד שחיתות  
מס הכנסה  
וכדומה. . .  
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** – מנגנון בירוקרטי מקצועי. מינוי האנשים אינו פוליטי והוא צריך להיות מנוהל ע"י מומחים.   
זוהי תנועה פוליטית מאוד חזקה , יש בה הרבה כתיבה אקדמאית / עיתונות שמבססת את מחקריה עליה. זה לא מספיק שרק השוק יהנה מהקדמה, צריך לדעת ל

הבסיס הקונספטואלי  
1**. ייעול-** הם מניחים את התשתית לסדרה של חוקים סביבתיים:  
זה מתחיל בספרות שמכניסה את התפיסה הזו לתודעה, הם מכוונים **למודל פרוגרסיבי** של המדינה, **מנגנון בירוקרטי מקצועי**, ללא קשר לפוליטיקה, **מנוהל על ידי מומחים** . הם בעצם מניחים את התשתית לצמיחת המשפט הסביבתי, יותר בעולם של חוקי ניהול משאבי טבע ראשונים.

שיעור 2  
  
אחרי מלחמת העולם השניה היה שגשוג מאוד גדול, תרבות הצריכה מתחדשת וגדלה יש תיעוש הולך וגדל, ובשנות ה60 רואים את ההשפעות.  
בעיות עולות:  
**1🌏ערפיח**- זיהום אוויר כבד מכלי התחבורה.

**2🌏קול ציבורי נגד תהליכי תיעוש ותהליכים אחרים**- למשל ב- 1962 רייצ'ל קרסון ביולוגית מניו יורק שמפרסמת את הספר ה"אביב השקט". היא מביאה בסיפרה לתודעה את השימוש בחומר DDT ששימש להדברה ופוגע קשות בבני אדם, בטבע ובבעלי חיים. החל הד ציבורי גדול ביחס להשפעות של החומרים הכימיים שנועדו להביא תועלת. (1962)

**3🌏ליוויתנים שרים- ב-1965 -** בחור צעיר בקליפורניה שם מיקרופון בים ומקליט. בהקלטה שומעים שירה, הוא לוקח את החומרים למיוזיקולוגים, שטוענים שרק חיה ברמה קוגנטית גבוהה יכולה לייצר שירה. לבסוף, מתגלה כי ליוויתנים שרים. מה שמעלה את הצורך בהגנה עליהם והכרה בהם כחיה תבונית שאין לצוד אותה. מה שבהמשך משפיע על ייצור האמנה להגנה על לוויתנים (אמברגו) איסור על סחר וציד על ציד לוותנים שכן הם חיה מתוחכמת.

**4🌏תוכנית החלל האמריקאית-   
1963-** בעקבות נחיתת האדם הסובייטי הראשון על הירח קנדי מתחייב שעד סוף העשור גם אמריקה תנחית אדם על הירח. כמה חודשים לאחר מכן הוא נרצח והבטחתו הופכת למורשת/ משימה לאומית. **1968-** אפולו 8- תוכנית אפולו- יש 11 אפולו- כל אפולו יש לו משימה- אפולו 8 תפקידו להקיף את הירח ולצלם את הירח.  
אחד האסטרונאוטים בניגוד להוראות - מצלם את הכדור הזורח- תמונה של כדה״א מהירח.  
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.**

**5🌏1969** **- שני אירועים סביבתיים משמעותיים-**  
**1. אסון סביבתי ראשון בהיסטוריה האנושית-** זיהום הנפט בחופי קליפורניה  
אסדת נפט בסנטה ברברה שמזהמת- בעקבות זאת אנשים יוצאים לרחובות ודורשים רגולציה למניעת אסונות כאלה.  
**2. נהר הקיאהוגה-** יום אחד נהר ה**קיאהוגה**  עולה באש באופן ספונטני היה מוקד להרבה חומרים כימים שנשפכו מתעשיות שונות, התנועה "התנכית" של מים עולים באש מזעזעים את הציבור וזה הקש ששבר את גב הגמל

הצטברות האירועים מובילה למהפכה סביביתית - **בשנים 1969-1973- מתחילים להיחקק החוקים הסביבתיים המודרניים- המהווים בסיס לחוקים דומים בכל העולם:**  
1. חוק ההגנה על האויר  
2. חוק ההגנה על המים  
3. חוק ההגנה על מינים בסכנת הכחדה **4**. חוק ההגנה על הסביבה החופית  
5. חוק ניהול פסולת מזוהמת

**החוקים הופכים להיות בסיסי לחקיקה סביבתית בכל העולם.**  
נחקקים על ידי ניקסון- הנשיא היחידי בארה"ב שנזרק מהבית הלבן, ידוע בעולם הסביבתי כי הוא יצר את התשתית לכל החוקים הסביבתיים.

המהפכה הסביבתית וחוקי הסביבה המודרניים מבוססים על כמה תובנות:  
1. **💫 לא ניתן לקיים פעילות אנושית ללא החצנות שליליות-** אותן תוצאות של פעילות של גוף מסוים שמטילה תוצאות שליליות על גוף שלישי, הגוף שעסוק בפעילות לא נושא בעלויות הללו. שחברת החשמל מייצרת חשמל היא שורפת דלקים והיא פולטת לסביבה מזהמים, המזהמים האלה גורמת לעלויות/ תוצאות על החברה כמו למשל שאנשים נושמים את המזהמים הללו. זה נכון גם לאנשים שנוסעים ברכב ומזהמים את הסביבה.   
כמעט בכל פעולה שאנחנו עושים יש **החצנות שליליות** יש עלויות שמוטלות על אחרים וההיא לא נושאת אחריות בהם. הרבה שנים חשבו שזה משהו רע שניתן למגר אותו אך מבינים את התובנה, **התפקיד של המחוקק הוא למצוא את הרף של החצנות השליליות שאנו כחברה מוכנים לסבול. כלומר תפקיד הרגולטור יהיה לנסות לאזן בין הדברים**  
**2. 💫 קביעת רף זיהום ראוי מחייב ניתוח חברתי, כלכלי, מדעי מורכב**- איפה הגבול? הרי אם אני מגיע לחברת חשמל ואני מבקש להוריד את הזיהום ל90 אחוז, כדי לשאת בעלויות החשמל אני גובה מאנשים חשבונות חשמל וככה אני מסבסדת את הפעילות אם אתה רוצה שאפחית את הזיהום זה אומר שאני אצטרך להתקין טכנולוגיה את העלות הזו אני אצטרך לקחת מהלקוחות שלי. יתכן שתושבי מדינת ישראל לא ירצו לשלם 50 מיליארד שקל. הרעיון הוא להפחית את הזיהום כמה שיותר בכמה שפחות עלות. כדי להשיג את המטרה צריך לעשות בדיקה מקיפה שמחייבת ניתוחים בשלל תחומים.  
3. 💫 אי אפשר לסמוך רק על הממשלה – (ביוקן + שבי רגולטורי)  
**ביוקנן** – מחקר 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.  **שבי רגולטורי-** עם השנים, גופים רגולטורים מתיישרים יותר עם האינטרסים של המוסדות הציבוריים מאשר עם האינטרסים של הציבור. גופים כמו איכות הסביבה משרד האנרגיה רואים את האינטרסים שהם אמורים לפקח עליהם – של התעשיה יותר מאשר הציבור, הם הופכים להיות שבויים של התעשייה.   
לאורך שנים גופים ממשלתיים הופכים להיות יותר קרובים ומזדהים עם האינטרסים של התעשיה לעומת עם האינטרסים של הציבור  
דרכי התמודדות:  
1. **יש זכות תביעה לאזרחים בסוגיות סביבתית-** אנחנו נוקטים במנגנונים שמאפשרים לא רק למדינה לאכוף, למשל גם אזרחים יכולים לתבוע על פגיעות סביבתיות.   
2. **משתפים את הציבור על פעולות רגלטוריות**

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-  
בגצ אדם טבע ודין נגד ראש הממשלה-. **מהו המעמד המשפטי לזכות לחיות בסביבה ראויה??**  
רקע:  
תביעה בגין בחוק ההסדרים שמקים גוף תכנוני – הועדה לתשתיות לאומיות- תפקדיה:  
1. **הסדרת שימוש הקרקע במדינה-** משאב במחסור, כולנו חיים על הקרקע ואנחנו רוצים לעשות הרבה דברים על הקרקע אך יש מעט מאוד קרקע ולכן צריך להחליט מה צריך לעשות על הקרקע? איזה שימושים יש לעשות? מאחר שיש הרבה מתחרים על הקרקע.  
בעיות:  
1 **שימושים נוגדים-** יש לנו החצנות שליליות שמונעים משימושים אחרים להתרחש. אנחנו לא רוצים שאנשים יגורו ליד מפעלי תעשייה, לא רוצים בתי ספר ליד כבישים ראשיים.  
על פי החוק התכנון והבנייה ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה ובסמכותה לאשר את תוכנית המתאר הארצית שעליהן ממליצה בפניה המועצה הארצית:  
**את מוסדות התכנון מתחתיה ניתן לחלוק ל3 רמות "ערכאות" :**  
  
1. **המועצה הארצית לתכנון ובנייה**: המועצה מתכננת מה נעשה בקרקע בישראל ברמת המדינה כולה.  
לדוג׳ תוכנית מתאר ארצית לתחבורה ס׳ 42 קובע את מיקום הכבישים הראשיים שחוצים את המדינה.

2. **ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה:** מתחת למועצה הארצית ישנן 6 מחוזות.  
הועדות מתכננות מה יהיה סביב הכבישים הללו, נניח אזור תעשיה.   
ועדה מחוזית לא יכול לסתור תוכנית של המועצה הארצית.

3. **ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה**: גם ועדות אלו לא יכולות לסתור את ״הערכאות״ שמעל.

ניתן להגיש ערעור לוועדה המחוזית אם מישהו נפגע ברמת הוועדה המקומית, ממש כמו בביהמ״ש שמערערים לערכאה הגבוהה יותר.

תמונה שמכילה צילום מסך

התיאור נוצר באופן אוטומטי

**נחזור לפס"ד שלנו:  
בפס"ד מדברים על ועדת תל- ועדה מחוזית- ועדה לתשתית לאומית:  
בוועדה יושבים**: 5 נציגים של הרשות המקומית, נציג 1 של אגודת המהנדסים והאדריכלים, נציג 1 מהארגונים שתפקידם איכות הסביבה ו12 נציגי ממשלה.

**מה הבעיה?**

אם עכשיו אנו רוצים להקים למשל נמל חדש בחדרה מדובר על תשתית גדולה לאומית המשרתת את כל המדינה. אבל חדרה לא רוצה לתת את החוף שלה לטובת נמל היא לא רוצה את ספינות המשא והעומס, אבל מדינת ישראל זקוקה לנמל. מאחר והיה מאוד קשה לקבל אישור על תשתיות לאומיות בוועדות מרכזיות כי אף אחד לא רוצה ב2002 הקימו ועדה מיוחדת- **ותל** ועדה לתשתיות לאומיות.

בזמנו היה בוועדה **יועץ סביבתי אך לא היה בה נציג לאיכות הסביבה.**   
היועץ לא עובד מדינה ועל כן מידת המחויבות שלו לשלטון היא פחותה.  
אדם טבע ודין ולא אהבו את זה, הקמת ועדה שיכולה לפגוע בסביבה והוצאת הנציג הסביבתי.  
אדם טבע ודין חיפשו דרך לעתור נגד הועדה.   
**טענות אדם טבע ודין בפס"ד:**  
1. פגם הליכי- **הפרוצדורה שנקבעה לא הגיונית ולא מאפשרת מספיק זמן, לא מאפשרת לימוד ראוי.**  
2. אט״ד מניחים שלהגן על הסביבה זה משהו שהחקיקה מחייבת אותו, והטענה היא שחו״י כבוד האדם כולל בתוכו זכות לסביבה ראויה. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו כולל בתוכו הגנה על סביבה ראויה זוהי טענתם של העותרים.  
אנשים לא יכולים לחיות בכבוד בסביבה היא מזוהמת ולכן בעצם ההגנה על כבוד האדם בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו כוללת בתוכו הגנה על סביבה ראויה.   
2. בזמנו היה בוועדה **יועץ סביבתי אך לא היה בה נציג לאיכות הסביבה.**   
כלומר, היועץ לא עובד מדינה ועל כן מידת המחויבות שלו לשלטון היא פחותה.

השופט ברק:  
1"האדם תלוי בסביבה כדי להתקיים" "האדם הוא חלק מסביבתו.. הוא מקיים עם סביבתו חיי גומלין"  
2איכות החיים נגזרת מאיכות הסביבה לכן חשוב לשמור על הסביבה שמירת סביבה היא ערך ראוי וחברתי.  
אך מנגד הוא טוען שהשמירה על הסביבה הוא אינו האינטרנס החשוב ביותר בחברה, יש אינטרסים כלכלים וחברתיים נוספים.  
3. יש אינטרסים חשובים אחרים שעומדים בסתירה להגנה על הסביבה- ויש בהם פגיעה בסביבה.  
צריך למצוא את נקודת האיזון המשפטי ולכן הוא נכנס לדיון שמתחיל קודם כל בסקירה על משפט משווה ובינלאומי.  
**זכות חוקתית לסביבה ראויה האומנם?**  
4. המשפט המשווה והבינלאומי כוללים נורמות על הגנה על הסביבה- גם מדינת ישראל חתומה עליהם. יש במדינות אחרות יש הגנה איכותית על סביבה ראויה.   
5. בישראל מערכת מקיפה של דינים העוסקים על הסביבה- אבל ההוראות האלה יוצרות מערכת נורמטיבית של תפיסה שאנחנו צריכים להגן על הסביבה אבל לא על חשבון זכות חוקתית.  
6. ההגנה על כבודו של האדם כוללת על הגנה על מינימום הקיום האנושי- אדם חייב מינימום של קיום אנושי כדי להתקיים.   
7 לכן פגיעה בסביבה שפוגעת במינימום קיום האנושי אסורה- ולכן כבוד האדם מגן על פגיעות כ"כ קיצוניות שפוגעת במינימום קיום אנושי היא אסורה. (פגיעה בסביבה).  
8. **אין זכות חוקתית לסביבה ראויה .**

בעצם האינטרסים סותרים אחד את השני וצריך למצוא את נק׳ האיזון המשפטית, וכדי למצוא אותה הוא מקיים דיון. בישראל יש דינים ופסיקה על הגנה על הסביבה אבל **אין זכות חוקתית לסביבה ראויה.**

**מה אפשר ללמוד מהזכות החוקתית? חו״י כבוד האדם מגן על מינימום הקיום האנושי ורק פגיעה בסביבה הפוגעת במינימום הקיום האנושי אסורה.**

שיעור 3- 19.3

בפסיקתו של ברק באדם טבע ודין הוא טוען **"ללכת עם ולהרגיש בלי"**כלומר הוא אומר אין זכות לסביבה ראויה לפי חוק יסוד כבוד האדם, אבל אם חוק יסוד כבוד האדם מחייב תנאים מינמלים מאחר ותנאים מינמלים תלויים בסביבה מינמלית אך זה עדיין לא הכרתי בסביבה. אך מצבים שהפגיעה בסביבה היא כ"כ קיצונית כמו למשל צ'רנוביל רק אז היא מעוגנת בחו"י כבוד האדם. (ישראל לא נתקלה במצב סביבתי כה חמור שהכניס לתוכו את הזכות לסביבה ראויה כמעוגן תחת חוק יסוד כבוד האדם)

**צדק סביבתי**  
עד שנות ה80 השיח הסביבתי מתנהל מחוץ לעולמות חוקתיים פרט לכמה פס"ד שנוגעים בזכות העמידה. כמו למשל נזיקיות, ובשנת 82 קורה משהו:  
- הפגנות במחוז וורן- מדינה בארה"ב , יוצאת משאית שמכילה חומרים מזהמים PCB והיא אמורה לקחת את הנוזלים למתקן לטיהור של חומרים מסוכנים אבל הבעלים של החברה לא רוצה לעשות את זה. כיוון שהפרוצדורה מאוד יקרה, הוא פותח את הברז ולאט לאט הוא מטפטף על פני הכביש וכך יוצא מצב שהם מזהמים את הקרקע לאורך 200 ק"מ בצפון קלונאריה.  
תחילה יש שלטים- שמזהירים כי מסוכן, ולאחר מכן מבינים שצריך לחפור בור ולהטמין את כל הזיהום באדמה ומעליה לשים בטון.   
איפה יעשו זאת? אף אחד לא רוצה פסולת מסוכנת בבית שלו. בסוף המדינה קונה במחוז וורן והיא מתכוונת להטמיע את אותה אדמה מזוהמת ובכך לסיים את הסיפור.  
מתקן ההטמנה- סמוך לאוכלוסיה ענייה אפרואמריקאית בסמוך למי שתיה של המקום.   
תושבי הקהילה יוצאים לכביש ועוצרים בגופם את המשאיות. זה הופך להיות אירוע תקשורתי מאוד גדול, אחרי שההפגנות מתעצמות מאוד התוכנית נדחתה. **הסיפור הזה מעלה לתודעה הציבורית והמשפטית את הקשר בין אפליה וסביבה** וחוקרים מחליטים לשאול עצמם לא רק איך הכי נכון למנוע מפגעים סביבתיים אלא **האם יש קהילות שנפגעות יותר מזיהום סביבתי?- זהו צדק סביבתי**

מה זה צדק סביבתי- התפיסה בשנות ה90  
חוקרים שואלים איפה ממקמים את אותם מפעלים/ תחנות כוח שיוצרים נטלים סביבתיים?  
ומגלים למשל: מתוך 14 מפעלים מאוד מזהמים נמצאים בסמיכות של 60 אחוז שנמצאים ממש קרוב למפעל זו אוכלוסיה "שחורה" או היספנית.  
**כלומר יש קשר חזק בין אוכלוסיות קשות למפגעים סביבתיים.**  
**המסקנה:**  
מפגעים סביבתיים נוטים להתמקם ליד אוכלוסיות מוחלשות. אם הקהילה המקומית תערער לביהמ"ש ותפגין היזמים יפסידו המון כסף. לכן הנטייה של יזמים היא להתמקם במקומות בהם לקהילה **לא יהיה כוח פוליטי להתנגד**. ככל שהקהילה ענייה יותר היכולת שלה קטנה יותר. כדיי להצדיק את ההסבר בודקים כל מיני משתנים- מה הסיכוי שליד קהילה אחת יהיה מפגע סביבתי? הם מוצאים שהמשתנה העיקרי **הוא אחוז ההצבעה בקהילה**. הוא המנבא הטוב ביותר למיקום של מפגעים סביבתיים בסמיכות לה. (הפוליטקאים לא "סופרים אותם" כי הרי גם ככה הם לא משפיעים לבחירה שלהם. למשל עשרות טורבינות שרצו להקים בסמוך לכפר דרוזי ברמת הגולן (הם לא אזרחים ולכן לא מצביעים)  
1. אוכלוסיה חלשה ולכן לא יהיה להם כסף וזמן להתאגד ולהפגין  
2. אחוזי הצבעה שלהם נמוכים ולכן הפוליטקאים "לא סופרים אותם" **המשתנה החזק ביותר** הוא אחוז ההצבעה בקהילה, שהוא המנבא הטוב ביותר למקום של מפגעים סיבתיים בסמיכות לה. למעשה, קהילה שבה יש אחוזי הצבעה נמוכים, ז"א שהם לא נחשבים בעיני השלטון (כי גם ככה הם לא מצביעים ומנסים להשפיע על שינויו או שימורו של השלטון), ולכן לשלטון פחות יפריע לבנות את המפגעים בסביבתם.

כשאנחנו מדברים על צדק סביבתי: 2 הסברים למה רוב הנזקים הסביבתיים "נופלים" על האוכלוסיות החלשות:  
1**.תופעת הנימבי-** NIMBY-not in my back yard• מקורה בארה"ב   
תופעה שמדבר על התופעה שבמסגרתה גם פרטים וגם קהילות מתנגדים מה שהם רואים בו כמפגע בסמוך עליהם (לא רק סביבתי אגב, יתכן כביש, מפעל מסוכן אך גם מוסד לחולי נפש)  
אף אחד לא רוצה שבחצר האחורית שלו תהיה מפגע סביבתי ולכן כולנו כל אחד מאיתנו יעשה ככל יכולתו על מנעת למנוע ממפגע סביבתי בקרבתו.   
תופעה זו קהילות מתנגדות למה שהן רואות בו כמפגע. הם מתנגדים לתשתיות שבסך הכל אנחנו צריכים אותם, אבל אף אחד לא רוצה אותם לידו.

**2. אי שויון**- זה ברור שאלו שלמעלה יזרקו את המפגעים על המעמד הנמוך בחברה ולכן והמפגעים הסביבתיים יהיו בקרבת האוכלוסיות החלשות.  
(למשל אסדת הגז- מיושבת מול זיכרון/ קיסריה. יש גם אסדה מול אשקלון שכמעט ולא שומעים ממנה.   
מה ההבדל בין אשקלון לקיסריה?   
קיבוץ דור, קיסריה, קיבוץ דוק מעמד סוציאקונומי ולכן לא מפתיע את כמות ההד התקשורתי בין אסדת הגז העכשיויות שמדובר עליה בתקשורת לבין אסדת הגז ששוכנת כעת כבר זמן מה באשקלון.

דוגמאות מישראל:

* הקמת טורבינות בגולם שפוגעת באוכלוסייה הדרוזית-אחוז ההצבעה שם הוא אפסי כי הדרוזים הסורים אינם בעלי זכות הצבעה במדינת ישראל.
* האם אסדת הגז היא פוגעת בצדק סביבתי? יש אסדת גז ליד קיסריה שיש מסביבה סאגה גדולה וליד אשקלון יש גם אבל אנחנו לא שמענו עליה- חברה חלשה יותר.

**זה מראה כמה מאבקים פוליטים משפיעים וכמה מעמד סוציואקונומי משפיע על ההד התקשורתי וההתנגדות למפגעים סביבתיים.)**

**צדק סביבתי יוצר 2 בעיות**  
**1**. **חלוקה לא הוגנת על נטלים סביבתיים- אוכלוסיות מסוימות נושאות בנטל על אחרות**

**2. אוכלוסיות אחרות נהנות ממשאבים סביבתיים יותר מאחרות**   
קבוצות מסוימות באוכלוסייה שהן חזקות וקרובות לשלטון והן נהנות יותר כמו למשל   
(בגצ הקרקעות בגצ הקשת המזרחית 244/00 שאפשרו לקיבוצים ומושבים להפשיר קרקע חקלאית לקרקע פרטית שלהם וקרקע חקלאית אמורה להיות של כולם ולא רק של הקיבוץ שלהם, אלו אדמות ששוות הרבה כסף ולא יתכן שהם יהנו מזה לבד הרי אם תמכר כל המדינה צריכה ל"זכות מזה". העתירה אכן התקבלה)  
המושבים והקיבוצים החזיקו במרכז מפלגת העבודה והחזיקו בכוח משמעותי ולכן הדבר יכל לקרות.

בגץ קרקעות טענת העותרים- קרקע היא משאב משותף של כל אזרחי המדינה. לא ייתכן שיישובים וקיבוצים יוכלו להפוך את הקרקע החקלאית לקרקע בנויה וכתוצאה מכך יקבלו רווחים גבוהים. ביהמ"ש קיבל את העתירה.  
האירוע קרה בשנת 95׳ כאשר מפלגת מפא״י בשלטון והמושבים החזיקו בלובי מאוד חזק, ולכן לא מפתיע שהעניקו להם קרקעות.

**דרכים להתמודד עם הבעיות של צדק סביבתי:**  
**התמודדות עם סוגיות של צדק סביבתי בארה"ב וישראל  
1.צדק תהליכי-** כאשר אנחנו מדברים על הקצאה של נטלים להחליט איפה עושים מפעל ומי אמור לקבל מגיעים חוקרים מסוימים וטוענים שהתהליך יהיה הוגן, ואם יש אוכלוסיה שהולכת להפגע מהחלטה מסוימתיש לטפל בכך.  
כלומר צריך תהליכים משתפים וצריך לערב את האוכלוסיה, כשמקבלים החלטות בונים תהליכים שווינים משפטיים פותחים ומונעים מצב שהקול של קהילות מסוימות נמנע מתהליך קבלת ההחלטות.  
למשל אם אני מדבר על צדק תהליכי אז אפשר לדבר על החלטה 4028- המחאה החברתית בשנת 2011 חיזוק יכולת ומשילות ובאחד הסעיפים בהחלטת הממשלה אומר שמשרד רהמ"ש חייב לגבש מדיניות בנוגע לאופן שיתוף הציבור לאופן תכנון וביצוע. משרד רהמ"ש הורה לכל משרדי הממשל להקים בתוך המשרדים שיתוף ציבור שבמסגרתן צריכה להיות מועברת לציבור כטיוטא ודרך להגיב עליהן.  
דוגמא נוספת, חוק פינוי בינוי שמחייב מספר דיירים מינמלי וכך מייצג אוכלוסיות שנפגעות מאותן תהליכים.  
**כלומר הצדק החברתי מתמקד בפרוצדורה – מערבים את כל הקולות בדרך, משהו דמוקרטי כיוון שחשוב שמי שאמור להפגע יקבל ייצוג.**

2. **צדק מהותי-**   
לפי הצדק המהותי, מאוד נחמד התהליך- הצדק התהליכי אבל אם בסופו של דבר מקבלים את אותה **תוצאה** מה אכפת לי מהתהליך?  
לא מעט מאותם פלטפורמות של שיתוף ציבור מנוצלות לטובת שיחרור קיטור, תבואו תקטרו תרגישו שהשפעתם אבל מי שיקבל את ההחלטה זו הממשלה ולא אותם נפגעים.  
לא ניתן למדוד את ההשפעה של הדבר הזה- לא ניתן לדעת אם לא היינו עושים תהליכים שמשתפים היינו גורמים לתוצאה אחרת. אין כלי מדד אין קבוצת ביקורת.  
משפיעים הרבה כסף בשיתוף ציבור ולא ברור אם הם משפיעים על ההחלטה הסופית או לא  
**צדק מהותי יוצא נגד הצדק התהליכי ואומר שמה שמעניין זה התוצאה- וצריך להראות שהתוצאה בסוף היא צודקת.**

**⭐**ההבדל העיקרי בין **הצדק המהותי** ל**צדק ההליכי** הוא שהצדק המהותי מחפש תוצאה סופית ואילו הצד ההליכי שם דגש רק על ההליך.  
  
בשנות ה90 המאוחרות- מתפרסם **מאמרה של ויקי ביין**  
במאמר ביקשה לחקור לעומק את החלוקה הבלתי פרופרציונאלית של נזקים סביבתיים:  
עובדה שמתקנים מסוימים נמצאות ליד קהילות מסוימות לא מעידה על מצבים פוליטים- יש יחס מאוד חזק בין קהילות חזק לפגעים אבל לא מסבירות למה זה קורה ההנחה היא שבגלל שהם חלשים והתנגדות עולה כסף- זה לא סיפק אותה לדעתה זו השערה בלבד.  
כדי להוכיח היא עשתה מחקר אמפירי של קהילות בארה"ב שנמצאות בסמוך למפעלים וחקרה את הקהילות והמפעלים שנים אחורה.  
היא רצתה לראות מה היה הרכב הסוציאקונומי לפני שהגיע המפעל ואחרי. האם היו שינויים?  
היא גילתה שיש מקרים שמפעלים באמת מתמקמים בקרב קבוצות חלשות, אבל ויקי בין גילתה שיש מקרים שבהם יש מפעלים והקבוצות החלשות מגיעות אליהם!!!  
לכך יש הסברים:  
1. כוחות השוק- מקומות עבודה, דיור מוזל- קרקע ליד מפעל היא זולה.  
2. החקיקה האמריקאית יכולה לפגוע בקבוצות מוחלשות  
ויקי בין מגלה שהחקיקה האמריקאית מנסה ליצור צדק מהותי- פוגעת בקבוצות מוחלשות כיוון שיש קהילות שרוצות שישמו לידם מפעלים ודברים שאנשים עם הרבה כסף לא היו רוצים. אולי הם יעדיפו את הזיהום, כי תהיה לי פרנסה וזה עדיף מכלום על אף הזיהום.

המחקר של ויקי בין עורר סערה גדולה והרבה חוקרים ניסו להפריך אותה.  
**היום יש הסכמה בין חוקרים ששני ההליכים מתקיימים במקביל וגורמים למצב של ישיבת אוכלוסיות חלשות בקרבת מפעלים שעלולים ליצור מפגעים סביבתיים**  
מצד אחד מפעלים מתמקמים בקרבה לאוכלוסיות חלשות שלא רוצות אותן- כי אין כוח פוליטי ובכללי כוח להתנגד ומצד שני יש מקרים שבהם האוכלוסיות החלשות מגיעות ליד מפעלים מזהמים.  
  
איך קונפליקטים של צדק סביבתי באים לידי ביטוי בפסיקה הישראלית:  
**פס"ד טיוטו אליהו ואחר נגד הועדה המקומית**  
תושבי הסביבה מתנגדים להרחבת נתב"ג בגין רעש הטיסות וירידת ערך הדירות. התביעה מבוססת על ס'197 לחוק התכנון והבנייה שקובע כי אם תוכנית הבנייה גובלת במקרקעין שברשותך, אתה זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, החוק מאפשר לתבוע את הועדה המקומית ולתבוע פיצויים אם נגרם נזק סביבתי שמוריד למשל את ערך הדירה שלי בעקבות סלילת כביש ראשי.  
**השופטת אגמון:**  
1. **השאלה סבה סביב הזכות לחיות בתנאים סביבתיים הולמים**- אנחנו יודעים מפס"ד הקודם (אדם טבע ודין) שאין הכרה מבחינה חוקתית הגנה – זכות לסביבה ראויה שמעוגנת בחו"י כבוד האדם.  
2. **מי שנאלץ לשאת במפגע סביבתי למען הכלל ראוי לפיצוי**- אם כל אחד מאיתנו נהנה מהרחבת שדה התעופה, ראוי שנפצה את אותם אנשים שנושאים בנטל.  
צדק סביבתי כחובה לחלק את המשאבים מעין צדק חלוקתי ואפילו היא הופכת את ההלכה של ברק מפס"ד הקודם.  
3. **זכות חוקתית בסיסית מול איסור אפליה**- יש הבדל בין לבוא ולומר שזכות חוקתית בסיסית לסביבה ראויה לבין איסור אפליה. להשלים  
4.הקשר בין זכויות אדם לאיכות הסיבבה נובע מההכרה שפגיעה קשה בסביבה מובילה לפגיעה ישירה או עקיפה ברווחת האדם.  
5. הזכות לחיים בסיבה ללא מפגעים נגזרת לפחות ממצבים קיצוניים   
6. **הגיעה העת להכיר בזכות אדם לחיות בסביבה ראויה   
היא לוקחת את השיח של צדק חלוקתי ומבקשת לעשות שויון, צדק מהותי שהנטלים תמיד יפלו באופן שווה. זוהי זכות אקטיבית פרואקטיבית המדינה צריכה לדאוג לצדק חלוקתי.  
זוהי הרחבה- ופס"ד מאוד קיצוני שמשפיע על המדינה**

זכות העמידה הסביבתית  
מהי?  
הרעיון של זכות העמידה לא כל אחד יכול ללכת לביהמ"ש ולבקש סעד. מה מרכיב את זכות העמידה? ברוב שיטות המשפט כדי לוודא שבתי המשפט מבצעים כראוי את הפונקציה שלהם במערכת הפוליטית הוא צריך להראות שנגרם לו נזק והוא נפגע ומי שפגע בו הוא המעוול שאותו הוא תובע.   
זכות העמידה- הצורך להציג זכות עמידה בכדי להכנס לאולם ביהמ"ש יצרה קשיים משמעותיים של הימים הראשונים של המשפט הסביבתי  
כי אם אנחנו מדברים על **מטרד ליחיד** – ברור שיש זכות עמידה. למשל השכן מחליט לפתוח בביתו מפעל וכתוצאה מכך השפכים של השכן זורמים לשכן שלי ופוגעים בשווי הנכס אז ברור שיש זכות תביעה. יש נזק, מעוול. מנגד ישנם אתגרים שהם הפוכים למטרד יחיד:

**2 אתגרים:**  
\*\*\*השאלה שעולה מה קורה כשיש פגיעה רחבה ומתפזרת על פני מספר מאוד גדול של אנשים?  
לדוגמא תביעת ייצוגית של בתי הזיקוק בקרית טבעון ותובעים 150 מיליון שקל.  
פתרונות:  
1. **תובענות ייצוגיות**- אם יש נזק שחל על הרבה אנשים- סעיף 36 לחוק תובענות יייצוגיות מתיר להגיש תביעה גם אם הנזק שנגרם לכך הוא מאוד קטן כחלק מהקבוצה  
2. **נעשה רגולציה**- לא נאפשר למפעל לעשות כ"כ הרבה זיהום מראש. מבנים של רגולציה שמראש באו למנוע זיהום של הרבה זמן ומראש נמנעת מזיהום על ידי היתרים ואישורים מיוחדים.

\*\*\*קושי נוסף הוא מה קורה עם נזק לטבע?  
ההבדל בין נזק ליחיד לבין נזק לטבע- או נזק מבוזק.  
פתרון:  
- נעבור לארה"ב **פס"ד סירה קלב נגד מורטון sierra clun v/ Morton**  
עמק בהרי המינרל קינג שנמצא באחראיות שירות היערות הפדרלי. שירות היערות יוצא במכרז להקמת מרכז נופש לסקי במקום. ארגוני הסביבה לא אוהבים את זה ומבקשים צו מניעה כנגד התביעה. כאשר פסק הדין מגיע לעליון ביהמ"ש דן בשאלה **האם לסיירה קלאב יש זכות עמידה?** ס'10 לוק הפרוצדורה האמריקאית קובע שמי שנפגע מפעולה של רשות משפטית יכול לבקש סעד משפטי. המשיבים טוענים שאף אחד לא נפגע ויותר מזה טוען מה לכם ולהר הזה? אנחנו מנהלים את ההר, הקרקע שייכת לארה"ב איפה זכות העמידה שלכם?  
סעיף 10 לחוק הפרוצדורה האמריקאיות קובע: מי שנפגע מפעולה של רשות ממשלתית יכול לבקש סעד משפטי, יש פה פעולה של רשות ממשלתית שיצאה במכרז אבל אתם צריכים להוכיח שמישהו נפגע מאותה סיטואציה הרי אף אחד לא גר שם.  
**השופט דאגלס:**- יש להכיר זכות העמידה של עצמים טבעיים. יש להכיר בזכות העמידה של הנחלים, העצים ואותו ארגון הם הנאמנים שלהם.  
הוא מצדיק זאת על ידי 2 טיעונים:  
1. **אין להם קול**- אותם מקורות טבע, נפגעים וצריך להכיר בהם, הם תמיד מפסידים וזה לא הגיוני. יש לכאורה מי שצריך להגן עליהם- הממשל הפדארלי אבל אנחנו רואים שבמקום להגן על ההון הטבעי על אותם שטחים פראיים שנתנו לממשלה להגן עליה, הממשלה מתיישרת עם האינטרסים של התעשייה ואם נאפשר להם זאת נאבד את כל נכסי הטבע. **"שבי רגולטורי".**  
2. מתבסס על מאמר של חוקר בשם סטון להשלים  
המאמר נכתב תוך כדי המשפט.  
לפי סטון יש פיקציות משפטיות, תאגידים, אם הייתם באים לפני 150 שנה שתהיה אישיות משפטית למשהו שלא באמת קיים הוא היה מסתכל וחושב שאתם חייזרים.  
מי יודע מה רוצה תאגיד? לא ברור, אני יודע יותר טוב המ רוצה עץ מאשר מה רוצה תאגיד.  
אין בעיה לעשות מצב שבו נייצר אישיות משפטית לערכי טבע.

מה קובע ביהמ"ש?  
דוחה את הערעור (השופט אגרס במיעוט)- אין זכות עמידה.  
**אבל!!!!!**  
ביהמ"ש אומר משהו מאוד קטן בהערת שוליים "באחד התצהירים שהוגשו נטען שחברי הסיירה קלאב נוהגים לצאת לטיולים באזור , החלטתנו היום אינה מונעת מהסיירה קלאב לתקן  
כלומר- ביהמ"ש אומר שאתן נאמנים של סיירה קלאב,   
אתם יכולים לתקן את התביעה ולהתבסס על אותם אינטרסים שנהנים מאותם אנשים שנהנים מהמצב הטבעי ולא יהנו.  
סיירת קלאב מתקנים ומגישים שוב. התביעה מתקבלת.  
השורה תחתונה- לעצים אין מעמד לאנשים כן.  
ביהמ"ש האמריקאי מרחיב את תועלת נפש של האנשים שנהנים מטבע האדם.  
הוא מייסד את הדלת להמון תביעות בארה"ב עד היום בכל קשר להנאה של האדם מהטבע.  
כלומר ביהמ"ש מכיר ביכולת של אנשים לנפוש במקום מסוים כמקנה זכות עמידה. זה נזק לכאורה מאוד קטן אבל תקף בבית משפט.

**פס"ד הצבי הישראלי נגד המועצה הארצית**  
העותרים מתנגדים לתוכנית בנייה חדשה לשם שימור אתר "מצפה פתוח" בהרי ירושלים, הם דורשים צו ביניים לפרסום תוכנית הבנייה. ישנם כל מיני עותרים שעותרים נגד המועצה לתכנון- תוכנית מטהר שהולכת לשנות מיטהרי נוף מסוימים באזור ירושלים. בין היתר עותר מספר 6 הצבי הישראלי.  
2 צבאים הם חיה מוגנת ולכן יש להם בחקיקה הישראלית מעמד משפטי מיוחד מעבר לזה חוק צער בע"ח שאכן מעמיד ומאפשר לאנשים לתבוע כנאמנים של החיות.  
3זה שיש לצבי כחיה מוגנת מעמד משפטי מדויק לא אומר שיש לו "אישיות משפטית"   
**4המסקנה- ביהמ"ש אומר הצבי לא יכול להיות עותר כי אין לו אישיות נפרדת אבל עותרים ציבורים שיכולים לראות שחשובה להם רווחתו של הצבי יכולים להגיש עתירות בשמם שלהם אך כמי שאכפת להם מטובת הצבי.**   
**בפועל יש כאן זכות עמידה שילוחית**  
ביהמ"ש הולך צעד אחד יותר מהמשפט האמריקאי אני לא מתייחס לאינטרס האישי הספציפי שלי, (כלומר החבר הכי טוב שלי זה הצבי) אלא מספיק שחשוב לי מאותו אובייקט טבעי- במקרה הזה הצבי כדי שאוכל להגיש עבורו עתירה.  
עולה השאלה מהי טובת הצבי? בכלל זו אמירה בעייתית  
סעיף 6 לחוק המים קובע שלטבע יש זכות להקצאת מים, האם אני יכול לתבוע בשם הטבע אם הטבע לא מקבל מים? איך אני יודע מה הטבע רוצה?

**הדיון בביהמ״ש- הש׳ רובינשטיין**

* אומנם חוק צער בעלי חיים נותן הגנה וזכויות לחיות אך אינו נותן להם "זכות עמידה".
* אבל קיימת זכות עמידה שילוחית- עתירה למען הצבי כדורשי טובת הצבי.
* שערי העתירה פתוחים לעותרים הציבוריים-ארגונים סביבתיים
* בישראל ניתן להגיש תביעה בשם הצבי כדרישה לטובתו, אך לא כמו בארה״ב- כאינטרס אישי שלכם.

**התוצאה:**

* נותן להם שבוע להחליט אם למחוק את הצבי מרשימת העותרים.
* לבסוף הוא קובע לא לתת צו ביניים כיוון שהתוכנית עוד לא עברה את האישורים, וניתן יהיה לערער עלייה בהמשך.

**שערי העתירה פתוחים לעותרים הציבוריים-ארגונים סביבתיים.** לפיכך, רובינשטיין נותן להם שבוע להחליט אם למחוק את הצבי מרשימת העותרים. לבסוף הוא קובע לא לתת צו ביניים כיוון שהתוכנית עוד לא עברה את האישורים, וניתן יהיה לערער עלייה בהמשך.

שיעור 4 26.3

המשך השיעור שעבר-

בסופו של דבר, שאלה זו בישראל פחות רלוונטית, כיוון שביהמ"ש הרחיב מאוד את זכות העמידה בישראל, והיא רלוונטית גם לתביעות סביבתיות. **זכות העמידה מתפרסת גם על מי שלא נפגע במישרין מפעולת הרשות, והוא יכול לתבוע כעותר ציבורי.** כדי לעשות זאת הוא צריך להראות "דבר מה" נוסף, כגון שיש לנושא חשיבות ציבורית גבוהה, שהפגם בשלטון החוק שנפל במעשה הרשות הוא משמעותי ועוד.

**פס״ד "אדם טבע ודין" נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה**

**רקע עובדתי:**

מדובר בסדרה של עתירות נגד פיתוח בשמורת אירוס הארגמן. הייתה כוונה לפתח את השמורה ונגד זה 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 היזמים בעוד שאדם טבע ודין התנגדו להסכם פשרה.   
ההסכם אמר- לא יהיה פיתוח של השמורה, כל זכויות הבנייה שהיו אמורות להינתן בשמורה יינתנו במקומות אחרים, **לשני בעלי קרקע שנמצאים בסמיכות לשמורה, עדיין יאפשרו להם לבנות כמה מאות מטרים מחוף הים.**

**טענת העותרת אדם טבע ודין:**

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: זכות עמידה- 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.**

**התוצאה**: התביעה נדחית מסיבות אחרות

דיני הנזיקין, מטרדים ומשפט סביבתי מקובל

**החוק למניעת מפגעים 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."   
  **המשמעות** היא שניתן לעשות שימוש בחוק זה ע״מ להגיש תביעה דרך פקודת הנזיקין.

דוגמא-לא צריך להוכיח שהשכן גורם מטרד בכדי להגיש תביעה מכוח הפקנ"ז כי התקנות הללו אומרות את זה. אם מצליחים להוכיח שהשכן מנגן מעל הדציבלים המותרים= הוא גורם למטרד. ואז התביעה פשוטה והצלחנו בתביעה. כמובן שניתן להגיש תביעה גם מכוח עוולת הרשלנות, אבל אז זה לא לפי החוק הזה, נצטרך להוכיח את יסודות עוולת הרשלנות וזו גישה פחות נכונה.  
כלומר החוק למניעת מפגעים הופך את התביעה לפשוטה הרבה יותר כיוון שלא צריך להוכיח נזק אלא להוכיח פשוט את המטרד הקיים.

* **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."  
  **המשמעות-** רשויות מקומיות\עיריות יכולים להתקין חוקי עזר שסוטים ממה שקבוע בחוק. 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."  
  **המשמעות-** חלק מתנאי קבלת הרישיון לעסק הם עמידה בתנאי החוק למניעת מפגעים ועמידה בתקנות הרלוונטיות- כלומר מראש הם צריכים לעמוד בתנאים הללו על מנת לקבל רישיון עסק.
* **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;  
  **המשמעות-** אדם שעבר על הוראות החוק ונוצר לו **רווח**, בית המשפט יכול להטיל קנס בגובה הרווח. בכך למעשה נוצרת הרתעה שלא לפגוע בסביבה. כך נמנעים ממצב שמשתלם לפגוע בסביבה. אין יכולת אכיפה לכל החריגות (לדוגמא פסולת בניין, תופסים 1 ל- 1000). כך למעשה ניתן לקנוס על כל הרווח של המפר.
* **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

* **המשמעות-** ישנם כשלים פוליטיים ומובנים לאתר חריגות. לכן לפי החוק יש אפשרות לכל אדם להגיש קובלנה פלילית לצורך הגנה על הסביבה. זאת רק אחרי שפנה למדינה והציעה לה להגן על הסביבה. אם המדינה לא הגישה קובלנה, ראשי האדם לתבוע לצורך הגנה על הסביבה.

**מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון**  
**רקע:**

סעיף 14- כל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו; הטוען כי נקט אמצעים כאמור – עליו הראיה.

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.

אי אפשר לטעון "לא ידעתי". המנכ"ל לא יכול לומר שלא ידע על הנזק שיצר אחד העובדים. אם יכל ולא עשה מספיק הוא אשם.   
**הסיפור עובדתי:**

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.

**טענת המדינה:**

השטח הוא באחריות המועצה האזורית והיא אינה מבצעת את האכיפה בשטחה.

**בית המשפט המחוזי**

**מסרב להחיל את הסעיף על רשות מקומית.** ביהמ"ש אומר **כי זה מרחיק לכת לחייב מועצה אזורית בפלילים על מחדל.** המדינה מערערת על פסק דין זה לעליון.

**העליון:**

לא מסכים עם המחוזי. ניתן לחייב את המועצה בפלילים אם התנאים המצטברים שבחוק מתקיימים:**= סעיף 14 לחוק.**

* + - 1. המפגע הסביבתי נגרם במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו או על-ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו**.**

1. לא ננקטו כל האמצעים הסבירים למניעת המפגע.

**ניתוח:**

**התנאי הראשון-**   
**הסמכויות המועצה האזורית לתברואה מכוח צווים ותקנות** 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 אזי קיימת החובה להפעיל את הסמכות במקרה הצורך, או לחלופין לשקול להפעיל אותה.** ביהמ"ש קבע שחובה זו הופרה*.* **ביהמ״ש מפעיל פרשנות תכליתי - ס' 14:** מטרת החוק למנוע היווצרותם של ריח חזק או בלתי סביר ושל זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, וממילא מטיל הוא חובה שלא לגרום ריח או זיהום אוויר בלתי סבירים. לכן, אין שום טעם להפריד בין פרטי לציבורי. התכלית היא עצירת מטרדים, מי שיכול לעצור אותם בא בגדרי החוק.  
***כלומר, התנאי הראשון התקיים.***  
**התנאי השני- האם המועצה הפעילה אמצעים סבירים למניעת המפגע?** המועצה עשתה מעט מאוד ולא השקיעה מאמצים סבירים- את זאת מפורט בהרחבה בפס"ד קמ"א.  
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.

***התנאי השני התקיים.***

ד"ר שרון אומר שיש כאן **אקטיביזם שיפוטי-** 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 את פיזור 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 כמעט ולא 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.

**חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) 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.**

בראיה של הקושי להגן על הסביבה מאחר ולא מדובר מפגיעה באנשים. לפי חוק זה, גם פגיעות שלא מול אדם, ניתן לתבוע.

* 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.

לפי סעיף זה אין עניין נזיקי לפיצוי כספי- אצל מי שנפגע או עלול להיפגע ממפגע סביבתי, או לבקשת גוף או עמותה שמפורטים בהמשך, יכול לפנות לביהמ"ש לבקשת צו עשה שאומר להימנע ממעשה או להפסיק מעשה; להחזיר את המצב לקדמותו; למנוע הישנות המפגע הסביבתי; מעשה לרבות מחדל.

* ס' 4: "בתובענה נגד גורם המפגע לפי חוק זה, אין נפקא מינה אם הייתה או לא הייתה התרשלות מצידו."

גם בחוק זה אין יסוד נפשי. לא חשוב אם היתה התרשלות. אם היתה הפרה, ניתן לתבוע.

* 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 .
* ס' 6- התוספת- קובע מי הגופים שיכולים להגיש תביעות מכוח החוק?- מדובר ברשימה סגורה

1. המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים;
2. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים;
3. החברה להגנת הטבע;
4. המועצה לארץ ישראל יפה;
5. אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה;
6. חיים וסביבה- ארגון הגג לשוחרי איכות הסביבה;
7. הקרן הקיימת לישראל;
8. צלול- עמותה לאיכות הסביבה;
9. ירוק עכשיו.

* ס׳ 10- מי שנפגע או עומד להיפגע ממפגע סביבתי וכן גוף או עמותה כאמור בסעיף 6 רשאי לתבוע הוצאת צו כאמור בסעיף 2 בשם קבוצת אנשים שנפגעו או עומדים להיפגע מאותו מפגע (בחוק זה – תובענה קבוצתית)-   
  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'.

**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.  
**השאלה המשפטית-**   
האם ניתן לתבוע את רשויות המדינה מכוח חוק למפגעים סביבתיים?  
העותרים מתבססים על פס"ד "גליל תחתון"- אבל שם החוק הוא פלילי וכאן החוק הוא במטרה להוצאת צווים.  
**ביהמ"ש-**   
המחוקק הבהיר כי אין הבדל בין מעשה למחדל **אבל 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".   
**על מה התבסס ביהמ"ש?**

1. **טענה מבנית- על סעיפי החוק עצמם-** החוק מבצע הבחנה בין רשות לגורם פרטי. (ס' 5 לחוק)
2. **טענה מבנית- ההיסטוריה החקיקתית-** לא תומכת בטענה שהמחוקק רצה לחייב את הרשויות מכוח החוק. 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.

**החוק תופס את הרשות כגורם אוכף ולא כגורם שמפגע בפני עצמו.**

1. **טענה מהותית- יש פער 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 הסבירות של 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.
2. **טענה מהותית- המחוקק נוטה לצמצם חבות של רשויות שלטון בתובענות קיבוציות-** מביא דוג' את 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.

**סיכום-**  
החוק הזה הוא חוק נזיקי, לכן לא ניתן לראות בהם כגורם המפגע.

המבחן במשפט המנהלי **הינו חוסר סבירות קיצוני.**

החוק רלוונטי לגופים פרטיים.

**שיעור 23.4.20**

מטרדים והעולם הסביבתי איך בא לידי בידי בתביעות נזיקיות

**תביעה ייצוגית:**

פס"ד עמרי חצור נגד עיריית אור יהודה

**רקע**- נפרץ ביוב שהוביל את השפכים של אור יהודה ועוד ערים סביב איילון. השפכים זרמו לנחלים בסביבה בשמך מס' שבועות. במשך שבועות התעלמו הרשויות מהאירוע ומהנזק שנגרם לסביבה, כאשר אף אחת לא לוקחת יוזמה לתיקון. כתוצאה מכך זרמו מי ביוב לנחל איילון ומשם לים, הזיהום שנגרם לחופים היה משמעותי וסגרו במשך חודשיים את חופי הים בת"א והרצליה כיוון שלא ניתן היה להיכנס לים. קבוצה מסוימת של גולשים, דייגים ושייטים הגישו תובענה ייצוגית לפיצויים על הנזקים שנגרמו להם **מכח חוק תובענות ייצוגיות (**2006) נגד קבוצת הערים הזו.

פס"ד לא העלה שאלה של עובדה ומשפט, היה תהליך של פשרה והצדדים הגיעו להסכם, כאשר הצדדים מגיעים להסכם הם צריכים להגיע לתובענה ייצוגית והשופטים צריכים לוודא שאותם תובעים שמגישים את התביעה לא פוגעים באינטרסים של הקבוצה.

**ביהמ"ש-** חוק תובענות ייצוגיות (2006) מאפשר לקבוצה גדולה של תובעים להגיש תביעה במקרה בו הנזק שנגרם לכל אחד מהם הוא תוצאה של אותה מערכת נסיבות. בדר"כ יש מס' מינימאלי של לפחות תובע ייצוגי אחד דומיננטי.

**לא כל תביעה ניתן להגיש מכוח החוק את התביעה ניתן להגיש בכפוף לסעיפים 3 ו-4 לחוק תובענות ייצוגיות:**

3.       (א)  לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית; ..."

**מי רשאי להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית ובשם מי**

4.       (א)  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;

(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;

(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..."

התוספת השנייה **מפרטת את הנושאים בהם אפשר להגיש תובענות ייצוגיות (**בינהם מפגע סביבתי)

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

\* **כלומר סעיף 6 זה מה הנושא שעליו ניתן להגיש וסעיף 4 מי יכול.**

**השופטת אגמון גונן (מאשרת את הסכם הפשרה וקובעת):**   
והיא מנצלת את ההזדמנות כדי לדון בכלי של תובענות ייצוגית ולנסות לחזק כמה תקדימים ולחזק פסיקות קודמות שלה:  
🌈-**אכיפה פלילית לבדה בעולם הסביבתי לא מסוגלת להביא לתוצאות יעילות סביבתית.** זה לא התהליך הכי אפקטיבי אלא דווקא שהציבור מתגייס ומוחא על המצב מהווה כלי יעיל מאוד.  
🌈-סיוע הציבור לצורך אכיפה מסייעת לממש יעדים סביבתיים.  
🌈-כלי התובענות הייצוגית חשוב להפנמה של עלויות חיצוניות על ידי מזהמים.  
🌈-הקושי להוכיח קש"ס מחייב משאבים שאין ליחידים כך גם עלויות ניהול התדיינות והעובדה שהנזק הוא לטבע ולא לאדם  
🌈- מערכת יחסים פרט-תאגיד- מדינה לא שוויונית.  
תובענה מאפשרת ליחידים לחזק את הכוח שלהם להגיע כקבוצה ולהלחם כקבוצה גדולה.  
🌈- מצטטת את עמדתה **בפס"ד טוויטו לסביבה ראויה- טוענת שיש זכות חוקתית לסביבה ראויה ובסופו של דבר היא מאשרת את ההסכם.**

❗פס"ד לא מיוחד אין בו תקדים ייחודי, אלא דיברנו על הקשיים על המשפט המקובל הקלאסי להכיר במפגעים סביבתיים והשופטת ממש מדברת על אותם קשיים ומעלה את המודעות ואת החשיבות שבמערכת המשפט צריכה לייחס חשיבות לנושאים הללו.   
כלומר יש לראות כיצד השופטת גונן פורטת את הדיון על הכשלים של המשפט המקובל הקלאסי להתמודדות עם פגיעות סביבתיות ומדגישה מדוע הכלי של תביעות ייצוגיות הוא חשוב.

-נזכיר שיש סיכון בתובענה ייצוגית- צריך להודיע למדינה ולתת לה 60 יום לתבוע בעצמה.

פס"ד מיכאל עצמון ואח' נגד חיפה כימיקלים (תביעת הצוללנים)  
הסיפור התפוצץ בכתבה שהתפרסמה ב7 ימים.  
**רקע**- באיזור מפרץ חיפה, נחל הקישון, הוזרמו במשך עשרות שנים שפכים כימיים ואורגנים ע"י מפעלים. במקביל היו הרבה אנשים שצללו ודגו בשטח הקישון לרבות עשרות לוחמים של יחידת הקומנדו הימי כמו גם צוללים אחרים ודייגים שעשו שימוש במים. בשנות ה-90 התגלו מספר גדול של אנשים החולים בסרטן באחוזים גבוהים אלה הגישו תביעה לאותם המפעלים שגרמו למוות רב עקב השימוש במי הנחל כמוקד להזרמת שפכים ממפעלים אלה.

**תביעה זו מראה את הקושי שבהוכחת קש"ס.**

**טענות התובעים:** המפעלים הזרימו חומרים מסוכנים לבריאות הקישון  
החומרי ידועים כמסרטנים  
התובעים שחו ודגו בקישון חלו בסרטן וכך נגרם הקש"ס.

**הדיון ביהמ"ש-** סוקר את כל הסיבות לביסוס קש"ס:

1. **הממצאים המדעיים שהגישו המומחים לא תומכים בטענה –** לא הצליחו לבסס ממצא מדעי שאומר כי הם נחשפו לחומר ספציפי מחומר כזה או אחר. (לא ברור מתי שחו, באיזה קטעין, אין ספציפיות מספיקה על מנת לתמוך בקש"ס).
2. **המחלות של התובעים שונות –** סוגי סרטן שונים הם כנראה מחומרים שוהים שנפלטו ממפעלים שונים ולכן זוהי בעיה פרטנית ולכן קשה לשייך את הקש"ס הקבוצתי.
3. **המחלות יכלו להיווצר מגורמים אחרים-** קשה להוכיח שהסרטן נגרם מהחומרים הללו. (30 אחוז מהגברים חולים בסרטן)
4. **התובעים ניסו להשתמש בדוקטרינות העברת הנטל** שגם דורשת קש"ס. כדי להוכיח שהמפעלים לא התרשלו התובעים צריכים להוכיח קש"ס וביהמ"ש לא ראה איך הם יוכלו לעשות זאת.
5. ביהמ"ש דן גם בדוקטרינות של **עמימות סיבתית בעקבותיה לא נוצר הקש"ס.**

**ביהמ"ש לא קיבל את התביעה.**

ראינו מספר ניסיונות לפתרונות של המשפט הסביבתי אך עדיין נובע קושי ברור אחד של **קש"ס**.   
אנו מבינים מכך שיש צורך במסגרת רגולטורית אחרת שתעזור לנו להתמודד עם הכשלים. כי ביהמ״ש הוא לא הגוף האידיאלי.

זוהי למעשה דוגמא קלאסית המסבירה שבמקרים של תביעות סביבתיות, ביהמ"ש לא מקל ראש, ולכן צריך רגולציה שמונעת מלכתחילה את הנזקים, על מנת לפצות באמת את הניזוקים ולהעמיד אותם באותו המצב בו היו לפני הנזק שנגרם להם, כי לרוב יהיה קשה להוכיח את הקשר הסיבתי בתביעה.

באופן כללי, רואים שיש עולם של משפט סביבתי נזיקי, ויש פתרונות מודרניים שבאו להתאים את דיני הנזיקין לעולם המשפט הסביבתי, אך עדיין רואים שיש קושי משמעותי והוא הקשר הסיבתי. לכן אנו מבינים שיש צורך במשהו אחר, באיזושהי מסגרת רגולטורית שתסייע להתגבר על קשיים אלו.

**עקרונות יסוד במשפט הסביבתי**  
ישנם עקרונות מודרניים שבאו להתאים את תחום הנזיקין למשפט הסביבתי כמו למשל תביעה ייצוגית אך הקושי העיקרי הוא קש"ס ולכן יש צורך במשהו אחר, במסגרת רגלוטורית שתדע להתמודד עם בעיה זו.  
עקרונות אלה ייחודיים למשפט הסביבתי המבססים את הסדרות הרגולטוריות השונות:

**עקרון המזהם משלם** –

**המטרה שלו** להביא להפנמה של עלויות חיצוניות. אנו רוצים שמביא הנזק יישא בעלות.

עקרון זה **מבטא תפיסה מוסרית** לפי מי שמייצר נזקים מסוימים הוא גם זה שאמור לתקן את הבעיות אותן הוא גורם= מי שמזיק צריך לתקן.

העיקרון בא לידי ביטוי גם בחקיקה וגם בפסיקה והרעיון הבסיסי שלו הוא **"יוצר העלויות החיצוניות נדרש לשלם עליהן".**

היסטוריה:  
הראשון שזיהה את הבעיה של עלויות חיצוניות זה **כלכלן בשם פיגו**- התעסק בהגדלת העוגה הרווחה המצרפית והוא ייסד רת החשיבה הזו בכלכלה בספר שהביא לעולם עקרונות בסיסיים להגדלת הרווחה המצרפית.   
היה מאוד פרוגרסיבי (חדשני).

פיגום מזהה את העקרון של עלויות חיצוניות **ואמר שלכל פעילות יש עלויות פנימיות ועלויות חיצונית.**  
לכל פעילות אנושית יש השלכה על החברה, ההשלכה יכולה **להיות רווח או עלות לחברה.**

לדוגמא:  
2 דוגמאות עם עלויות פנימיות שטובות גם לחברה:  
אדם שרץ 3 פעמים בשבוע, הוא יותר בריא, צורך פחות שירותי בריאות ציבורית, רווח פנימי (אישי) ורווח חברתי (פחות עלויות לחברה).  
דוגמא נוספת  
אם אני שותל עץ אני נהנה מפירות צל וכדומה ובנוסף תורם גם לסביבה שלי עם בעיית שינוי האקלים מוציא פחמצן דו חמצני זוהי תועלת חיצונית לחברה.

**דוגמאות פנימיות שאינן טובות לחברה (וגם לא בהכרח לפרט):**  
למשל רכב פרטי זו תועלת אישית של האדם לנוע ממקום למקום, אך יש גם עלויות אישיות לא טובות למשל כספיות.  
כל פעם שמישהו נכנס לאוטו שלו הוא מטיל עלויות על הכלל הוא תורם לפקקים ולזיהום הסביבה.  
האדם הפרטי לא מתמחר את התועלת הסביבתית.

**מהי הקצאה לא יעילה של משאבים?**  
דוגמא פקקים ואגרות גודש- במדינות שיש אגרות גודש אנשים הנוסעים בכביש פתוח ללא פקק, לא משלמים. במידה והם בוחרים לנסוע בזמן שהכביש פקוק הם ישלמו 10 שקלים לק"מ. במידה וחצי פקוק 5 ₪ לק"מ. במקרים אותם אנשים יחשבו האם זה משתלם? או יחפש אלטרנטיבות אחרות.  
הקצאת המשאבים משתנה כי לפתע אנשים מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם, בגלל שאנשים עושים את זה העוגה המצרפית עולה= יש פחות פקקים.   
זה חשוב שאנשים יבינו את העלויות החיצוניות שלהם.  
**כשאנשים מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם עוגת הרווחה המצרפית עולה**

נכון לפקקים ומפעלים כאחד. יזם המעוניין להקים מפעל מסתכל על תוכניתו העסקית המפורטת ויודע מה תזרים הרווחים הצפוי. אך באותה תוכנית עסקית לא מופיעות העלויות העולות מהמחלות העלולות להיגרם כתוצאה מהמפעל(אנשים הגרים סביב המפעל יחטפו סרטן כתוצאה מהחשיפה לקרינה). אותו יזם לא מפנים את העלויות החיצוניות של הפעולה שלו ולכן הרווחה המצרפית של כולנו יורדת.

❓עולה השאלה **למה אנשים לא מפנימים את העלויות החיצוניות שלהם?**  
**הטענה הכלכלית ההפוכה היא שכאשר השוק פועל ביעילות מוחלטת אין צורך להתחשב בעלויות החיצוניות שלו.** מדובר בטענתו של רונלד קואז, במסגרת המאמר קואז ביקר את הנטייה של משפטנים ורגולטוריים לעסוק בשאלת האשם. לטעמו, **בהיעדר עלויות עסקה, אין משמעות לכללי הקצאה משום שבני אדם יגיעו לבד לתוצאה היעילה מבחינת הרווחה המצרפית (=התיאורמה של קואז).**

דוגמא (דמיונית)  
יש מפעל ולידו בית, הרווח של המפעל 15 דולר, בית תועלתו 20 דולר, והרווח לעולם שיש את המפעל והבית שם העלות היא 35 דולר. (בעולם זה אין עלויות חיצוניות)  
**כאשר נכניס עלויות חיצוניות:** עקב העלויות החיצוניות, המפעל מייצר ופולט זיהום ההנאה של החיים בבית נפגמת והיא שווה 10$ בעל המפעל לא נפגע, הוא ממשיך לייצר ולכן עדיין מניב 15$. אם נניח שלמפעל יש זכות לייצר, יבואו האנשים שיש בבית וידרשו מהמפעל שיפסיק הם מוכנים לשלם על כך. דיירי הבית יסכימו לשלם עד 9.99 בעל המפעל לא יסכים כיוון שהרווחה שלו גדולה מ9.99 אלא היא 15. הרווחה המצרפית תישאר 25.

**במידה ולבעלי הבתים יש זכות שלא יזהמו.** בעל המפעל פונה לאנשים, הוא יזהם, רווחתם תרד לעשר אך הוא יעניק להם 11 דולר – הם יהיו ב21 שזה יותר טוב מ-20, הוא יישאר ב-4. כאן הזכות לזהם היא אינה של המפעל והרווחה המצרפית נשארה 25$.

***קואז אומר בעצם שאין צורך לדון בסוגיות של אשם אך מבחינה חברתית התוצאה היא תמיד היעילה כל עוד יכולים לנהל מו"מ ושאין עלויות עסקה.***

מבחינה חברתית התוצאה תמיד יעילה אם הם יכולים לנהל משא ומתן  
**אם כך מהו הצורך בעקרון המזהם משלם?**  
**1. ההנחות לא מתקיימות במציאות- אין באמת עולם ללא עלויות עסקה.**  
אותם אנשים שרוצים לתבוע את בעל המפעל הם צריכים לנהל מולו הליך משפטי שעולה כסף ומלא זמן. כלומר בסופו של דבר התוצאה לא תהיה יעילה. הרווחה המצרפית תהיה נמוכה ב25 לכן המודל של קואז הוא תיאורטי בלבד.  
2. **קיומה של זכות קניינית-** קיומה של זכות קניינית בנכס הפגוע.  
3. **עלות הנזק לא ברורה**- בתביעות סביבתיות עלות הנזק לא ממש ברורה- קשה לנהל משא ומתן שהנזק בעצמו אינו ברור.  
לדוג' זיהום מתחנות דלק, דלק ממכלים סדוקים שנשפכים לקרקע ומחלחלים למי התיהום, הנזק מתפזר על קבוצה גדולה של אנשים. לא ברור אם נגרם או לא נגרם נזק וכמה. בנוסף, עולה נזק לטבע, עולה הבעיה בהנחה שאף אדם לא יגור בתחנת הדלק, כאשר לא מדובר בקניין פרטי אין שוק לאותם שירותים סביבתיים.

**בעיית התמחור**

שווקים מתמחרים מוצרים ושירותים. לדוג' יש שוק שמתמחר דירות. המחיר דינאמי ולערכים סביבתיים אין שוק ואז אין להם מחיר.

**מוצרים ציבוריים**

**היסטוריה:** אדם סמית' אבי הכלכלה המודרנית כתב ספר בשם "עושר העמים" והוא תבע את המושג "היד הנעלמה". הוא זיהה את המנגנון של השוק לפיו, אנשים נכנסים לעסקאות וולונטריות בשוק וההתנהלות על הערבת סחורות ושירותים ללא התערבות תורמת לרווחה המצרפית וליעילות. אין אדם המכוון את הפעילות הכלכלית בשוק אלא הדבר נעשה ע"י מעין "יד נעלמה".

קידום אינטרסים אישיים בסופו של דבר תורמים לכולם.

יחד עם זאת, ציין אדם סמית' כי מוצרים ציבוריים אלה מוצרים שהיד הנעלמה לא פועלת עליהם.

מוצר ציבורי – 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.

מוצר ציבורי **לא מקיים** 2 תכונות:

1. **בלעדיות –** שמשהו שייך לפרט אחד בלבד. לדוג' רכשתי תפוח, אף אחד אחר לא יכול לקנות אותו אלא אם אמכור אותו, התפוח הוא **שלי**.
2. **יריבות –** כשפרט אחד משתמש בו אף אחד אחר לא יכול להשתמש בו. לדוג' אם אכלתי תפוח, אף אחד אחר לא יכול להשתמש בו, אף אחד אחר לא יוכל לאכול אותו גם.

**דוגמאות למוצרים ציבוריים:**

1. **מגדלור:** לא ניתן למנוע מאנשים לעשות בו שימוש בלי לשלם על המגדלור, אף אחד לא יכול לדרוש כסף על עצם העובדה שאדם רואה את האור של המגדלור, בנוסף, אם אני רואה את השימוש במגדלור אנשים אחרים יכולים גם כן להשתמש במגדלור. לא ניתן למנוע שימוש במגדלור או לגבות כסף על השימוש.
2. **כיפת ברזל –** תיירים לא שילמו על הביטחון, לא משלמים את המיסים אך זוכים להגנה.
3. ביטחון.
4. **חגיגה של זיקוקים –** לא ניתן למנוע או לחייב אדם על עצם העובדה שרואה זיקוקים אם לא שייך לעיר ולא משלם ארנונה.
5. **פארקים ציבוריים –** לא ניתן למנוע את השימוש או לחייב על השימוש.
6. **רדיו –** לא ניתן למנוע את השימוש או לחייב על השימוש.

**תנאים סביבתיים נאותים הם מוצר ציבורי.**

לדוג' חמצן, אם החמצן בחיפה הוא מזוהם והפרט רוצה להקים מפעל לאוויר נקי.

הפרט צריך לפתוח חברה, לבנות מכונה שתפיק אוויר נקי, צריך למצוא דרך לגרום לאנשים שלא שילמו עבור אוויר נקי לא לצרוך אותו, העלויות של הייצור +מניעת הצריכה ממי שלא שילם חייבות להיות נמוכות מהנכונות של אנשים שלם עליו.

מאחר ולא ניתן לעשות כן אין מחיר לאוויר ולכן יהיה קשה לנהל מו"מ, אין שוק לאוויר נקי (לא אומר שאין לו ערך כלכלי!). עצם העובדה שאין שוק אומרת שיש קושי גדול להעריך את מחיר האוויר הנקי.

קיימים שירותים סביבתיים רבים שאין להם שוק ולכן אין להם ערך כלכלי מכאן שמאוד קשה לתמחר אותם אלה ייצרו קושי רב בניהול מו"מ.

**בגלל בעיית התמחור מתערבת המדינה שמנסה לייצר הפנמה של העלויות שלא דרך השוק.**

**עקרון המזהם משלם הוא עקרון בו המדינה כופה על אנשים באמצעים רגולטוריים את העלויות החיצוניות של הייצור שלהם.**

**ההפנמה תוביל להעלאת הרווחה המצרפית.**

**יש צורך בזכויות קניין בכל מה שנקבע, שנית אין שוק למוצרים.**

פיגו הציע להטיל מס פיגו (מס פיגוביאני) – יש לוודא שהמפגע ישלם מס בגובה הנזק (גובה המס כגובה העלויות החיצוניות).

הבעיה ברעיון של פיגו: לא ניתן לכמת את העלויות – אם נתמחר את העלויות לא נכון שוב אנו מעוותים את הרווחה המצרפית. אם החלנו מס נמוך מידי, המוצרים לא מגלמים את העלויות החיצונית וכך גם ההפך. מאחר ותמחור לא נכון יותר תמריצים שליליים יש לוודא שהתמחור הממשלתי יהיה מדויק.

**דרכים לביצוע תמחור ממשלתי**

1. **נכונות לשלם –** שואלים ע"י סקרים כמה הם מעריכים את השווי עבור מוצר מסוים. ע"י סקר ניתן להבין כמה הפארק שווה לאנשים.
2. **תמחור עקיף** – נבדוק איך המוצר משפיע על מוצרים אחרים בעלי שוק. לדוג' כמה עולה בית ליד פארק לעומת בית רחוק מהפארק וכך לבחון את ערכו של הפארק. התמחור הזה אינו מדויק.
3. **מיסים פיגוביאנים**- דוגמאות למיסי פיגו/מיסים פיגוביאנים: מס בלו: (מטרתם הכוונת התנהגות והפנת העלויות של החלטותיהם): דלק, אלכוהול וסיגריות – המטרה של המס היא הכוונת התנהגות, גורמים לאנשים להפנים את העלויות שלהם.

מטרתו של מס פיגו שהמזהם יפנים את משמעות מעשיו, והמס יוחזר בחלקו לציבור כ"פיצוי".

הביטוי המשפטי לתפיסה הפיגוביאנית:

(1) מי שגורם נזק צריך להפנים את העלויות שלו.

(2) התפיסה המוסרית שמי שגורם לנזק צריך לשלם עליו.

**שיעור 6 30.4.20**

העיקרון המשפטי "המזהם משלם" במשפט המשווה:  
-נפוץ במערכות המשפטיות של רוב המדינות בעולם וגם במשפט הבינלאומי.  
-**ס'16 לאמנת ריו** (הכוללת 27 סעיפים)**-** "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״. = ביטוי לעקרון המזהם המשלם בגדול אמור לחול רק פנימית בתוך המדינות.

הסייפא נאמרה בגלל לחץ של מדינות שיושבים בהם תאגידים בינלאומיים גדולים מאוד, שדאגו שיהיו חיוב לשאת בעלויות גבוהות חיצוניות, כדי שחברות אלו לא יקרסו בעודן נותנות שירותים לאנשים רבים בעולם.

העיקרון המשפטי "המזהם משלם" בישראל-  
❕•**חוק הגנת הסביבה** (המזהם משלם), התשס"ח-2008: החוק מסדיר שורה של תיקוני חקיקה בחוקים אחרים. התיקונים מחמירים את הענישה על מפגעים סביבתיים ושוללים את רווחו של המזהם אולם, החוק מחמיר עונשים ושולל רווחים כך שבפועל הוא לא יוצר מנגנון שמדגיש את עקרון "המזהם משלם".

**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:** דיברנו עליו בשיעורים הראשונים- הרבה פעמים אין הרתעה מספקת ולכן יש היגיון בשלילת הרווח של מי שמרוויח מעבירה על חוקים סביבתיים.
* **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:** הוא מחמיר בהם את הענישה ומאפשר להעניש את מי שמפר עליהם.
* המעניין בחוק זה שלא באמת עקרון המזהם משלם כך. אמרנו שהמטרה היא להביא להפנמת עלויות הנזק על הסביבה. החוק הזה שלל רווחים והחמיר עונשים, ולכן הוא לא יוצר בפועל מנגנון של מזהם משלם. לעומת זאת יש חוקים אחרים שכן מסדירים זאת למשל חוק אגרות רישוי עסקים, שיש לשלם בהתאם לרמת זיהום של עסק שפותחים.

**בג"צ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל**

**רקע**-

איתנית היא מפעל לייצור אסבסט. מי שקונה מהם את החומר, עושה עם זה שימוש לכל מיני מטרות וגם לחיפוי קרקע. איתנית נותרה עם פסולת ייצור מהאסבסט ולכן הטמינה אותם בקרקע. במהלך שנות השבעים והשמונים מתברר שהוא מסרטן מאוד והחומר נשאר בריאות האדם, ולאורך השנים עשויים ליצור סרטן. הבעיה שזה היה חומר זול וחזק ולכן עשו בו שימוש נרחב, גם בצבא.

לכן המדינה חוקקה את ❕**החוק למניעת נפגעי אסבסט ואבק מזיק התשע"א**, שקבע איסור על ייצור ויבוא שלו, וגם קבע הוראות לגבי פינוי אסבסט. במקביל לחקיקת החוק היא פועלת מול מפעל איתנית בניסיון להביא לפינוי האסבסט, כולל המקומות בהם הטמינה.

איתנית מסרבת והניסיונות להגיע להסכמה נכשלים **ולכן המחוקק מוסיף לחוק את ס' 74** שאומר "יוקם פרויקט פינוי אסבסט, המנהל והרשויות המקומית עם איתנית יממנו את הפרויקט. הסכום שאיתנית תעביר יהיה שווה לסכום הכולל שיועבר ע"י המדינה והרשויות המקומיות (כלומר איתנית חצי והמדינה והרשויות חצי), אולם איתנית לא תשלם יותר מ150 מיליון שח.

**טענות התובעים:**

**איתנית עותרת לביהמ"ש וטוענת נגד ס' 74 בטענה שפוגע בזכות לשוויון וקניין:**

א. **פגיעה בזכות לשוויון-** הופלתה לרעה ביחס ליצרנים אחרים ומשתמשי קצה (העסקים שקנו מאיתנית)- למה לה יש סעיף מיוחד בחוק אם היא לא היחידה שהפיצה אסבסט? מעבר לזה יש גם משתמשי קצה שקנו ממנה אסבסט ועשו בהם שימוש, מדוע היא אחראית להם?

ב. **פגיעה בזכות לקניין**- עצם השתת החיוב וגם העובדה שהחיוב רטרואקטיבי וללא אשם: למה היא מקבלת קנס על דבר שלא היה לא חוקי? החיוב הרטרואקטיבי חסר אשם ולכן זה לא חוקתי.

**הדיון בביהמ"ש-**

**לגבי הזכות לשוויון:**

א. לא ברור שלתאגיד יש זכות לשוויון. הרי הזכות לשוויון נגזרת מחו"י כבוה"א, אולם לגבי תאגיד לא הוצהר דבר כזה.

ב. **שלושה מבחנים** שמבחינים בין איתנית למשתמשי קצה:

* 1. **מבחן הידע-** לאיתנית יתרון מידע בולט על לקוחות משתמשי הקצה. איתנית החזיקה בידיעה המדעית שהייתה, והמשיכה למכור ולייצר כרגיל.
  2. **מבחן השליטה-** כיצרן איתנית היא בעלת השליטה והכוח לפעול. יש לה אחריות מורחבת מכוח דיני הנזיקין של יצרנים, ועקרון זה תומך בהטלת נטל כספי על יצרנים כדי ליצור פיזור נזק, ועל עקרון זה אין צורך שיהיה אשם.
  3. **מבחן הרווח**- איתנית הרוויחה מהפעילות. גם שיקול כלכלי וגם שיקול של צדק והוגנות.

**לגבי הזכות לקניין:**

* 1. ביהמ"ש מבצע ניתוח לפני מבחני כבוה"א.
  2. בשאלת התכלית ביהמ"ש דן בעקרון "המזהם משלם"
* **המדינה התעקשה שזו אחת מתכליות הסעיף-** היא טוענת לעיגון של ביהמ"ש בעקרון בחקיקה הישראלית. ביהמ"ש עושה כן: "עקרון 'המזהם המשלם' הוא פשוט: מי שיצר את הזיהום- יממן את סילוקו ויישא באחריות לנזקים שנגרמו ושייגרמו. עיקרון זה נובע גם משיקולי יעילות, מתוך הנחה שחיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום יביא אותו להפחית הזיהום למינימום ההכרחי".

**סיכום הדיון:**

* **המטרה של עקרון המזהם המשלם לפי ביהמ"ש-** להפחית את כמות הפסולת המיועדת לסילוק, ולעודד את המזהם לנקוט אמצעי זהירות ולפתח טכנולוגיה ירוקה. אנו רוצים שתהיה הפנמת עלוות כי זה יותר יעיל, זה יעלה את הרווחה של כולם.
* **ביהמ"ש מנמק את הטכנולוגיה 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.

**בג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים:**

**רקע:**

עיריית חולון – רוצה להטיל אגרות על **פינוי פסולת תעשייתית:** היא אומרת שיש לה מפעלים רבים בעיר, סדנאות, מוסכים וכו', יש להם פסולת שאינה רגילה והיא רוצה להטיל עליהם אגרות על פינוי הפסולת הזו.

**משרד הפנים מתנגד**: כדי לעשות כן עליה לחוקק חוק עזר שיקבל אישור של שר הפנים **והוא מתנגד:**

* **שירותי פינוי פסולת הם חלק מ"שירותי ליבה" של העיר**, העיר צריכה לנקות את העיר, נותנת שירותי חינוך ורווחה, ובין היתר שירותי פינוי פסולת. זאת מתוקצב ע"י המדינה וארנונה מהתושבים- אין סיבה לגבות אגרה נוספת עבור פינוי פסולת.
* **מדרון חלקלק-** אם יאפשרו לחולון להטיל אגרה על שירותי פינוי פסולת, בעתיד תבוא עיר נוספת שתרצה אגרה על שירותים אחרים וכך ייווצר מצב שהרשויות "יחלבו" את התושבים שלהם ומצב זה אינו הגיוני ואינו רצוי.

\*פרופ': זה מעט מגוחך משום שעיריות הן גופים פוליטיים, אם עיריות יחלבו את תושביהם כנראה שראש העיר לא יישאר בתפקידו.

**חולון משיבה** – איסוף פסולת תעשייתי הם לא שירותי ליבה (בניגוד לאיסוף פסולת ביתי)- כמו שהיא מטילה אגרות על ביוב ומים עירוניים, אין סיבה שלא תוכל להטיל אגרות על שירותי איסוף פסולת שאינו פסולת ביתית.

**הדיון בביהמ"ש-**

**ניהול פסולת הוא חלק בלתי נפרד מהליך הייצור:**

ביהמ"ש אומר לשר הפנים שהם מייצגים תפיסה עתיקה שאבד עליה הקלח- הם רואים את הפסולת כחלק נפרד מהליך הייצור ולכן מפעלים לא צריכים לטפל בפסולת שלהם אלא העירייה צריכה לטפל בה. אך לא כך הדבר.

זו תפיסה לא רלוונטית כבר- **היום** ההבחנה המוצעת ע"י עיריית חולון שרואה את **הפסולת כחלק בלתי נפרד מהליך הייצו**ר ולכן כמו שהמוצרים שייכים למפעלי הייצור, גם הפסולת שייכת להם**. הבחנה זו** אינה מלאכותית **אלא הכרחית!**

**ביהמ"ש ממשיך ואומר שזה גם יותר בריא כלכלית שכל מפעל יישא בעלויות הפסולת שהוא מייצר.**

שר הפנים דורש מעיריית חולון להעלות את המחיר של פינוי הפסולת לכולם ולא רק למפעלים שמייצרים פסולת תעשייתית. **ביהמ"ש עונה שאין זה הגיוני שהציבור ישלם על פינוי פסולת מזהמת שמפעלים מייצרים אלא להפך- הפתרון של חולון הוא מצוין, כמו שאנחנו לא מצפים מהעירייה לממן את חומרי הגלם כך גם את פינוי הפסולת.** הדבר החשוב ביותר שאומר ביהמ"ש הוא שפתרון זה יביא **להפנמת עלויות ע"י המפעלים שמטילים עלויות חיצוניות על החברה.** לבסוף אומר שאם חולון עדיין מחזקים בדעתם הם יכולים להטיל אגרות על העסקים הללו בלבד.

**ביהמ"ש סוקר עקרונות משפטיים רלוונטיים-**

זה יותר הגיוני כלכלית וסביבתית שכל מפעל יישא בעלויות הפסולת שהוא עצמו מייצר.   
ביהמ"ש מונה שורה של חוקים המביאים לידי ביטוי את אחריות היצרן לפסולת שהוא מייצר.  
במארג דינים זה שזור ושלוב העקרון של "המזהם משלם"

* **"החקיקה הסביבתית החדשה מושתתת כולה על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה".**

**פרופ'- ביקורת על הזיהוי:** צדק סביבתי זה התפיסה שיש אוכלוסיות שנפגעות יותר מאחרות, ויש אוכלוסיות מסוימות שנהנות יותר ממשאבי הטבע מאחרות. לא כל צדק שקשור לסביבה נכנסת תחת הגדרת ה"צדק הסביבתי", אם כן זיהוי ההגדרה אינו נכון - אמנם זה נכון שבין היתר עקרון המזהם משלם מייצג תפיסה כלכלית וערכית שמי שיוצר נזק הוא מי שצריך לשאת בעלויות הטיפול בו, אבל לא כל דבר מוסרי שקשור לסביבה הוא צדק סביבתי.

* **מונה שורת חוקים המביאים לידי ביטוי את התפיסה היצרן לפסולת שהוא מייצר.**

כל החוקים האלה אמנם לא משתמשים בביטוי 'המזהם משלם' אך הם מביאים אותו לידי ביטוי. בגלל שיש מארג דינים שמביאים לידי ביטוי את העקרון הזה, אין ספק שזהו עיקרון משפטי שחל בשיטה המשפטית שלנו, ומכוחו הוא מאשר לעיריית חולון להטיל את האגרה. שר הפנים לא יכול למנוע את אישור האגרה מהסיבה שהוא נתן.

תכליות עקרון המזהם משלם:

* **צדק חברתי**- מי שיוצר את העלויות צריך לשאת בהם ולא צריך שכולם יסבסדו את עלויות המזהמים.
* **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.

**ע"א 6102/13 מיכאל עצמון ואח' נ' חיפה כימקלים ואח' – תביעת הצוללנים:**

**הפן של עיקרון המזהמם המשלם:**

* **ביהמ"ש דן בעקרון המזהם משלם, בהנמקות לו ובתחולה שלו במשפט הישראלי**.
* **הטלת אחריות ללא אשם במשפט הישראלי מקורה בעקרון המזהם משלם**-

ד"ר אורי שרון': הטלת אחריות ללא אשם מקורה אינה בעקרון 'המזהם משלם'. ביהמ"ש מתבלבל עם הדיון בפס"ד איתנית על הרטרואקטיביות- שם הוא אומר שתפיסת האחריות היצרן המוגבלת הנזיקית, במקרים של ייצור חומרים מסוכנים מאפשרת להטיל אחריות וקנסות ללא אשם. קשה לראות אם ניתן לדבר פה על הטלת אחריות, אלא יותר על הפנמת עלויות.

* **מכוח העקרון ניתן לחייב גורם מזהם בתשלום לפי גובה הנזק והרווח**- מכוח העקרון ניתן לחייב גורם מזהם בתשלום לפי גובה הנזק והרווח.

פרופ': קשה לקבל שרווח זה חלק מהעיקרון. שלילת הרווח ממזהמים ועוברים על החוק יותר רלוונטית לעשיית עושר שלא במשפט.

* **העקרון מאפשר לחייב בהיטל גם מי שפועל כדין**- אין כאן עניין של עברה על החוק אלא יותר עניין של הפנמת עלויות.

ביהמ"ש מסכם:

***"*** *עקרון 'המזהם משלם' הוא אפוא עקרון של מדיניות, שמנחה את הרשות בכובעה כמחוקק וכרגולטור ובפן האכיפתי, עקרון שאינו מושתת על אחריות משפטית במובן הפלילי או הנזיקי. עם זאת, כוחו של העיקרון יפה במידת מה גם לדיני הנזיקין "הרגילים", על שיקולי ההרתעה, המניעה, פיזור הנזק, הצדק וההגינות שעומדים בבסיסם. המפעלים המזהמים הם יוצרי הסיכון אך יכולים להיות גם מונעי הנזק הטוב ביותר והזול ביותר, כבעלי הידע והמיומנות הנדרשת כדי למנוע את הנזק."*

לכן עקרון המזהם המשלם משקלל את כלל השיקולים הללו ומטיל עליהם את האחריות.

סיכום לעקרון 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 מגלת תפיסה כלכלית של הפנמת עלויות והתייעלות סביבתית.
* העקרון מגלם מנגד 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 או עקרון הזהירות המונעת**

עקרון ההיזהרות (הזהירות המונעת) הוא עקרון מוביל ברגולציה הסביבתית הישראלית והעולמית.

***נוסח העקרון:*** "בהינתן פעולה שעלולה לגרום נזק חמור לפרט, לציבור או לסביבה, בהיעדר וודאות מדעית שנזק בגדול העיקרון אומר ש**אם יש פעולה/ מדיניות שיכולה לגרום נזק משמעותי למישהו/ לציבור/ לסביבה, אז מי שרוצה לעשות את הפעולה צריך להוכיח שלא ייגרם נזק, כדי לקבל אישור לעשות כן.**

עקרון ההיזהרות הוא היפוך לכלל היסוד מימי המשפט הרומי "הכלל הליברלי" שאומר שאדם יכול לעשות מה שהוא רוצה כל עוד הוא לא פוגע באחרים. עקרון ההיזהרות אומר ההפך- **אם יש אי ודאות לגבי תוצאת הפעולה, לא ניתן לעשות מה שרוצים**. במשפט הקלאסי אומרים שאם המעשה יפגע- לא תעשה, אם לא בטוח שיפגע- תעשה ומקסימום תשלם פיצויים. **עקרון הזהירות מדבר על אי לקיחת סיכונים**.

**יישום העקרון**: **דוג'**: ד"ר שרון מצא שיקוי שהופך אנשים לנפלאים אך אין עליו מידע לגבי נזקים – לפי המשפט הקלאסי, הוא יכול למכור אותו ללא חשש. לפי עקרון ההיזהרות- אסור למכור. במקום שהנזק לפרט או לסביבה יכול להיות חמור ואין לנו היבט מדעי לגבי תוחלת והיקף הנזק יש ליטות למקום של הזהרות. מקום שיש חשש לנזק מהותי נאסור על הפעולה אלא אם אורי יוכיח לרגולטור שהשיקוי לא מסוכן.

**במקום בו יש חשש לנזק משמעותי אנחנו נאסור על הפעולה, אלא אם מי שרוצה לעשות את הפעולה מוכיח לרגולטור שהעניין לא מסוכן.** עקרון זה חשוב על אחת כמה וכמה שברור שאנחנו כאנשים אוהבים לקחת סיכונים.

**למה צריך את העקרון הזה? יישום העיקרון**

1. ***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? רגולציה סביבתית היא תמיד בחירה בין 2 אפשרויות רעות.** הרגולטורים תמיד נמצאים בסיטואציה בעייתית. לבחור בתינוקות שימותו מרעב באפריקה כי לא אישרת את חומר ההדברה הזה, או בוחר באנשים שימותו מסרטן עוד עשר שנים אם יתברר שהחומר מסוכן? תמיד יש טרייד-אוף בעולם הסביבה. 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.** שהרי בא המחוקק ואומר לרגולטור שאם יש סיכון, עליו לא לאשר, ואז הרגולטור לא מקבל ביקורת על כך שלא אישר.
2. **תפיסה מוסרית של אחריות**- **העקרון בא לשקף תפיסת אחריות מוסרית. 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 זה מהווה מנוף חקיקתי שאומר תעצרו תזכרו את האחריות שלכם תזכרו מה יכול לקרות במידה ותפעלו באופן פזיז.

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 מדעית ניתן להטיל אמצעי מניעה יעילים. ישנן 2 גרסאות לעקרון הזהירות:**

1. **הגרסה החלשה-** העדר ודאות אינו הצדקה להימנע מאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. **(הרגולטור יכול)-** לא חייבים להימנע אבל מותר. הצהרת ריו אומרת אותו הדבר – אפילו לא מדובר על לאסור אלא על אמצעי מניעה יעילים.
2. **הגרסה החזקה-** היעדר ודאות הוא **כן** הצדקה לאיסור מוחלט על פעולה שעלולה להיות מסוכנת. **(הרגולטור צריך)**

שתי הגרסאות באות לידי ביטוי במשפט הבינלאומי. הגרסאות בדר"כ מותאמות לתחומי חיים ולסיכונים שבהם. למשל ברגולציית אנרגיה גרעינית בארה"ב עקרון הזהירות בא לידי ביטוי בגרסה החזקה, כך גם בנוגע לתרופות- בהיעדר וודאות יש איסור מוחלט של מכירת התרופות, לעומת זאת בתחומי הדברה יאמצו את הגרסה החלשה.

❕יש כמה חוקים **בישראל** שמאזכרים את עקרון ההזהרות:

* **חוק אוויר נקי** ס' 1- *"חוק זה מטרתו להביא לשיפור של האוויר וכן למנוע ולצמצמם את זיהום האוויר, בין השאר ע"י קביעת איסורים וחובות* ***בהתאם לעקרון הזהירות המונעת..."***
* **חוק הגנת הסביבה**- *״מטרתו של חוק זה להגביר את שקיפות המידע הסביבתי בישראל, לעודד מפעלים להפחית פליטות והעברות של חומרים מזהמים ופסולת לסביבה וכן ליצור כלי מסיע לקבלת החלטות, למחקר ולקביעת מדיניות מקיימת המבוססת על צדק סביבתי.. והכל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה,* ***בהתאם לעקרון הזהירות המונעת.."***
* **חוק הקרינה הבלתי מייננת**- ס' 1- *"חוק זה מטרתו להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם ובמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם* ***לעקרון הזהירות המונעת.****"*
* **החוק למניעת נפגעי אסבסט**- *"מטרתו של חוק זה למנוע ולצמצם מפגעים סביבתיים ובריאותיים הנגרמים על ידי אסבסט ואבק מזיק ולטפל במפגעים כאמור, בין השאר באמצעות... והכל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה,* ***בהתאם לעקרון הזהירות המונעת..."*** דיברנו עליו בפס"ד איתנית.

האזכורים של העקרון בחקיקה הישראלית הוא בפרק מטרת החוק שזה מאוד כללי, והעיקרון לא משולב בסעיפים ספציפיים בנוגע להתנהלות ספציפית ביחס לחומר כזה או אחר. האמירה היא מאוד כללית ולא מעמידה חובה בחקיקה הישראלית. נראה שכל מטרת המחוקקים הייתה לציין את העקרון מן השפה אל החוץ וכן את התפיסה. 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 (המשרד להגנת הסביבה):**

**רקע:**

הפס"ד עוסק בתוצרים של שימוש בפחם כדלק פחמני לייצור אנרגיה- שורפים אותו כדי לייצר פחמן.

בישראל מייצרים חשמל מפחם.

יש לשימוש מספר בעיות מרכזיות משמעותיות:

* מזהם אוויר משמעותי ומסוכן למי ששואף אותו
* שריפת פחם מייצרת גזי חממה ובכך תורמת לשינוי אקלים
* ישנו תוצר לוואי משריפת הפחם שנקרא **אפר פחם**- הבעיה עם אפר פחם זה 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- 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.

**טענות הצדדים:**

**נשר -** רוצה לייבא אפר פחם ומאחר שזה חומר מסוכן היא נדרשת לאישור ממשרד להגנת הסביבה.

**המשרד להגנת הסביבה מסרב לתת אישור כיוון שזוהי פסולת מסוכנת:**

* הם טוענים שיש **אי וודאות לגבי הסיכון** (**מבחינה כמותית**), 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. אך לאפשר לייבא תוצר לוואי של מדינות אחרות זה משהו אחר והמשרד לא מוכן לאשר את זה.
* מטילים את עקרון ההיזהרות על הייבוא.

**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- הש׳ מזוז:**

* ביהמ"ש מסכים שיש אי וודאות לגבי הסיכון
* אי וודאות היא לחם חוקו של הרגולטור- רגולטור תמיד מקבל החלטות במצב של אי וודאות בעולם הסביבתי.
* מאחר שזו החלטה בתנאי אי וודאות היא נמצאת בשק"ד המנהלי.
* ההחלטה של המשרד להגנת הסביבה מעוגנת בעקרון הזהירות ולכן ביהמ"ש לא מתערב. "בענייננו, סבר המשרד להגנת הסביבה כי בנסיבות של העדר ודאות ומובהקות לגבי היבטים שונים בסוגיה הנדונה ראוי לאמץ גישה המונחה על פי "עקרון הזהירות המונעת" (Precautionary Principle), ולא להטיל את סיכון אי הוודאות על הציבור. לא ניתן למצוא פגם בגישה זו. **הסמכות לקבוע מדיניות טומנת בחובה גם את הסמכות לאמץ דרכי פעולה והנחות עבודה לצרכי קביעת המדיניות.**"

**הכרעה:**

ביהמ"ש מאשר את החלטתו של הגנ"ס ואוסר על הייבוא של אפר פחם לישראל, אך מאשר את המשך השימוש של אפר פחם בישראל.

**שיעור מקוון 7.5.20**  
**עקרון ההיזהרות ביטוי בפסיקה**

פס"ד חיפה כימיקלים נ' עיריית חיפה:  
1989- חברת חיפה כימיקלים מקימה מיכול אמוניה בחיפה וחורגת מהיתר הבניה כך מקימה מיכל גדול יותר שמכיל אמוניה מהמותר לה. (מותר לה 12 אלף טון והיא מקימה 14 אלף טון)  
בגלל שבנתה יותר, ההיתר מתבטל וזה הופך להיות מבנה ללא רישיון, לא חוקי.   
רישיון עסק של המתקן מתבטל אף הוא ומכאן שהיא לא יכולה למלא אותו בגז האמוניה.  
וידוע כי לחוקי התכנון והבנייה חוק רישוי עסקים יש השפעה משמעותית בדיני הסביבתיים בישראל.

חיפה כימיקלים מפעילה את המיכל ללא היתר וללא רישיון עסק.  
משנת 89,90 כל שנה אוניות עוגנות בנמל חיפה ופורקות אמוניה שמוזרמת לתוך המיכל בערך 120 אלף טון של אמוניה. (אמוניה זה גז מאוד חשוב לתעשייה, 80 אחוז מכל האמוניה של חיפה מכימקלים הולך לחקלאות הישראלית ועוד 20 אחוז לתעשייה הישראלית)

חיפה כימיקלים היא מונופול בייבוא והפצה של אמוניה ולכן לא משנה לה כי מבחינתה אם היא לא תספק את האמוניה הכלכלה הישראלית תפגע והיא יודעת שיש לה כוח משמעותי למדינה.  
חיפה כימיקלים עושה הכל כדי שההליכים נגדה יתמשכו עד אין קץ.

ב2001 מבקר המדינה מוציא דוח ובמסגרתו הוא מזהיר על כך שישנו חשש שהמתקן עלול להתבקע ברעידת אדמה ולסכן את תושבי חיפה.  
חיפה כימיקלים מוציאים דוח נגדי שסותר את הטענה, לפיו המכיל תקין וממוגן.   
-משרד הגנת הסביבה: ישנו סיכון אך לא מהמיכל אלא מהאוניות שפורקות את האמוניה ומשם הסכנה להתלקחות.

בשנת 2016 **דוח קינן**- לפיו המיכל באמוניה בחיפה מסכן את התושבים כמו פצצת אטום. המיכל עלול להתפקע ולגרום לתמותה במחלות הנזק שיכול להגרם לתושבי חיפה הוא נזק שבהיקף שווה לפצצת אטום.

הדו"ח מעורר סערה, ודו"ח המועצה הלאומית דוח מל"ל בודק ואומר שאין סיכון להתפקעות המיכל. במקביל חיפה כימיקלים שוכרת חברה שמתמחה בריפוי סיכונים והדו"ח של החברה שנשכרה (הזמט) מבקר את הדוחו"ת האחרים ואומר שאי אפשר להתבסס עליהם, כיוון שעושה שימוש מודלים לא מקובלים ומכאן שאין בכלל סיכון.

לא ברור מה קורה כאן, התיק הופך להיות עניין לאומי ותקשורתי ולא מצליחים לקבל החלטה בבתי המשפט.

כמה חודשים אח"כ נסראללה אומר שבעת מלחמה עם ישראל מיכל האמוניה היא פצצת גרעין שלהם עלינו. וסוגר את הדיון כי הסכנה הופכת למהותית.

בית המשפט המחוזי מוציא צו סגירה למיכל בשנת 2016 וחיפה כימיקלים פונה לעליון ומבקשת עיכוב ביצוע בטענה שלא יספיקו לפנות ולכן מבקרים דחיה.  
בית משפט העליון דוחה את הערעור ומשתמש בעקרון ההיזהרות:  
השופט מלצר:  
"עיקרון הזהירות המונעת המחייב במקרים שכאלה את הסרת הסיכון או מזעורו וזאת כדי להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים הזמן 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 הלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש"  
יש מספיק אנשים שאמרו שיכול להיות כאן אסון, ובגלל שיש סיכון לנזק מאוד מאוד גדול, צריך לסגור את המפעל. כי יש אי וודאות. (גם ללא האיום הבטחוני). התרופה הכי טובה היא מניעה. מלצר לא אומר אם הוא נוקט בפרשנות החזקה או חלשה, הוא אומר שההחלטה התקבלה והתפיסה לגיטימית מעקרון ההיזהרות.

בגצ הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך  
משרד החינוך רוצה להעביר את בתי הספר לרשת האינטרנט ושוקל איך לעשות זאת כלומר לקדם למידה טכנולוגית בבתי הספר. הוא מקים ועדה בין משרדית, הועדה מגלה שיש מדינות שבהם יש אינטרנט אלחוטי בבתי הספר ויש כאלה שלא.  
כדי להבין את הפער הוא קורא את המחקרים על ההקרנה של הראוטרים (על קרינה בלתי מייננת) ואיך היא משפיעה על הבריאות של הילדים.  
הם לא מוציאים מחקרים שמוצאים סיכון, אך הם מדגישים שיש ייחודיות לגילים הצעיר של הילדים כיוון שהיותם יותר פגיעים (לחשיפה לקרינה) מגלים בגיל מאוחר ובנוסף כופים על הילדים ללכת לביה"ס.

דוח הוועדה ממליצה לפי עקרון ההיזהרות להעדיף תקשורת קווית על פני אלחוטית.

משרד הבריאות מאמץ את ההמלצה ומתקינים תקשורת קווית, אך מתגלה שהרבה בתי ספר לא מותאמים לתקשורת קווית וזה דורש שינויים מבניים ואלטרנטיבות לא מומלצות כמו למשל לפרוש כבלים ברחבי הכיתות ומסכן גם כן.  
בעקבות האתגרים המשמעותיים ביישום ההחלטה הם מכנסים וועדה מקצועית נוספת:  
דוח הוועדה המקצועית: עדיף להעיף אינטרנט קווי אך אפשר אלחוטי מקום שישנה הצדקה פדגוגית.

התוצאה: בכל בתי הספר בישראל יש הצדקה פדגוגית ובכל בתי הספר התקינו רשת אלחוטית

הנהגת ההורים הארצית: ההחלטה לא סבירה, ארגון הבריאות העולמי מסווג את הקרינה הבלתי מייננת "כ"מסרטן אפשרי בבני אדם" ומציגה שורה של מחקרים תומכים בסיווג של ה-WHO. לא הגיוני לחשוף ילדים לקרינה בלתי מייננת.

בית המשפט (פוגלמן) אומר: "רמת הקרינה שמותרת בבתי הספר, נקבעה בהתאם לסף שמחמיר פי 10 מרמת החשיפה שנקבעה על ידי ארגון הבריאות העולמי כחשיפה בלתי מזיקה... נוכח כל אלה, ובשים לב למתחם הסבירות הרחב העומד למשיב בסוגיות מקצועיות מהסוג שלפנינו, אין בידנו לקבוע כי מדיניות המשיב חורגת ממתחם זה."   
לפי פוגלמן רמת הקרינה שמותרת בבתי הפר לסף המחמיר פי 10 מרמת החשיפה שנקבעה על ידי ארגון הבריאות העולמי כחשיפה בלתי מזיקה (כלומר אנחנו מחמירים פי 10) בגלל שיש פה מתחם סבירות רחב- אי ודאות אנחנו חושבים שאין מה להתערב.

תוצאת פסק הדין: סיטואציה הפוכה לנשר נ' הגנ"ס (שם המשרד התיר ואז אמר שבגלל עקרון ההיזהרות, אוסר, עקרון ההיזהרות מצדיק להימנע ככל הניתן.) פה יש מצב פה משרד החינוך אוסר, וחוזר להתיר. אין הצדקה להיזהר. בית המשפט אומר שההחלטה סבירה. שני מקרים דומים – והחלטה הפוכה!

האם זה באמת אותו הדבר?  
נשר: אפר פחם מקומי שרוצים לייבא, אפשר להבחין לעומת בג"צ הנהגת ההורים הארצית שיש ועדה בין משרדית של עובדי ממשלה שמגיעה למסקנה ואז מכנסים ועדה נוספת בעקבות מידע שהתברר, שמסכן את הילדים להשתמש בתקשורת לא קווית וגם הועדה אומרת שצריך להיזהר.  
המקרים דומים אבל שונים.  
ההחלטה של בית המשפט במקרה זה הגיונית. בתוך עקרון ההיזהרות, שוקלים כל מיני אינטרסים, ואז בין המצב הראשון שבו הייתה ועדה שהסתכלה על המחקר ולא נעשה עוד דבר בינתיים, בדקה וראתה שצריך להיזהר. בהחלטה השנייה היה הרבה יותר מידע למשרד שראה שלהתקין את האינטרנט זה לא פשוט ומסובך. נתונים שלא היו בידי משרד הבריאות שקיבל את ההחלטה הראשונה, וזה ישפיע על איכות הלימוד. ובנוסף, הביאו ועדה של מומחים שאמרו שזה בסדר. אין פה באמת סיבה לדעתם לעשות שימוש בעקרון ההיזהרות.

**עקרון הזהירות- ניהול סיכונים:**  
❓עולה השאלה למה ביהמ"ש מאפשר זאת? ואם אם הוא מאפשר למה הוא מתעלם?  
על מנת לענות על שאלה זו נסקור כמה נושאים מעניינים:   
מהי סיווג הגנת יש על פי הWHO? (הגוף המתקדם למחלה בסרטן)  
לפיו ישנם 4 (תכלס 5) קבוצות של חומרים מסרטנים :  
1. מסרטן – 120 11%  
2.א ככל הנראה מסרטן 83 8%  
2.במסרטן אפשרי 314 30%   
3.לא ניתן לסווג אותה (חומרים שאנחנו לא יודעים איך לחקור אותם ולא ידוע שהם מסרטנים אבל ככל הנראה לא) כמו למשל כולסטרול בדם, האור מנורות פלורסינט יותר מ500 50%  
4. חומרים שהם לא מסרטנים 1 0.1%

הבדל בין 2ב ל-3:  
2ב לאפשר לעשות מחקרים אבל אין תוצאה חד משמעית לעומת 3 שלא ניתן אפילו לעשות מחקרים ולכן אנחנו גם לא יודעים באופן חד משמעי האם זה מסרטן או לא.

**הסיווג החדש:**  
הסוכנות החליטה שלא ניתן להגיד על חומר מסוים שהוא בכלל לא מסרטן ולכן קטגוריה מספר 4 נסגרה ועברה ל3. וכעת יש רק 3 קבוצות (יש 2 א ו2 ב ולכן זה בעצם 4).

מה זה בעצם מסרטנים אפשריים?  
כל החומרים בעולם שלא ניתן להוכיח שהם מסרטנים אבל גם לא יכולים להוכיח שהם לא.  
ולכן האמירה האם מסרטן אפשרי היא לא אומרת כלום כי חוץ מ200 חומרים ודאים כל יתר החומרים נמצאים בלא ידוע או אפשרי כי אני לא יכול להוכיח שלא.

למה לומדים זאת?  
**המטרה הייתה להוביל לשיח של סיכונים.**  
הרבה פעמים ישנם דברים שנשמעים מאוד מפחידים ומובילים משרדי ממשלה להחליט החלטות על בסיס הסיכון הפוטנציאלי.  
מה שניתן ללמוד מהסיפור הזה:  
1. **בני אדם לא טובים בלהעריך סיכונים.** אנחנו נוטים להפריז בסיכונים ואנחנו נוטים לזלזל בסיכונים שאנחנו לא צריכים לזלזל

**הטיית הזמינות-** בני אדם נוטים להעריך ביתר שאת סיכונים שאנחנו חשופים עליהם באופן שוטף.   
דוגמאות:  
1.אנחנו מפחדים ממוות ממה שקורה בתקשורת- מפחדים מסרטן, יותר ממחלות זיהומיות ממחלות לב, סכרת וכדומה. (זה ידוע שסרטן זה גורם למוות מספר 1, וכמות המשאבים שאנחנו מקציבים לסרטן הוא הרבה יותר מ2,3,4 ביחד= לא פרופורציונאלי)  
2.אנחנו מפחדים יותר מתאונות דרכים לעומת סכנות זיהומיות. כאשר המוות מסיכנות זיהומיות הוא משמעותי יותר מאחוזי המוות מתאונות דרכים. (פשוט עליהם שומעים יותר בתקשורת).

3.בני אדם מאוד מפחדים מכוח גרעיני (צ'רנוביל) אף אחד לא רוצה שיקימו תאונת כוח פחמית בעיר שלו אבל אין בעיה בערים אחרות במדינת ישראל.  
הפחד מתחנות כוח גרעיוניות כ"כ משמעותי בעולם שהרגולציה שלהם של עקרון הזהירות היא מאוד מחמירה והופכת את הבנייה למאוד יקרה מה שאורך שנים ולכן הם יעדיפו לבנות תחנות כוח פחמיות.

בואו נראה מה הסיכון:  
מתים מאסונות גרעיניים:  
מס' המתים מצ'רנוביל 4000  
פוקושימה 0 (53)  
מתים מזיהום אוויר הנוצר בתחנות כוח פחמיות:  
ארה"ב 13 אלף כל שנה!  
באירופה 23,300 כל שנה!

המספרים הלא פרופורציונאלים מעידים על כך שתחנות כוח גרעיניות היא דרך הפקת חשמל יותר ביטוחונית בעיקר בגלל יכולות טכנולוגיות אך בגלל הסקר התקשורתי הרחב על תחנות גרעיניות אז העולם מעדיף לבנות תחנות כוח פחמיות.

דוגמא נוספת:  
אנשים נוטים לפחד **מפסולת מסוכנת** שפכים כימים, פסולת רדיואקטיבית, וכ'ו.  
בסקר סיכונים שעשו בארה"ב בשנת 1990 ביקשו לדרג את האנשים מ40 גורמי סיכון: ושמו את זה במקום הראשון.  
יש מעט מאוד חומרים מסוכנים בעולם ובדרך כלל מטפלים בהם בצורה מאוד חמורה. לעומת זאת הסיכון למוות בגיל מוקדם בגלל צריכת אלכוהול הוא הרבה יותר גבוהה.   
איך זה משפיע על הצעות של מחוקקים?  
עלויות למשלם המיסים האמריקאי פר מוות מוקדם שנחסך   
עלות סך הרגולציה להפחתה של מוות אחד:  
אלכוהול: על כל מוות שהצלחנו לחסוך מאלכוהול המדינה הוציאה 200 אלף דולר.  
סילוק חומרים מסוכנים: על כל מוות שהצלחנו לחסוך מסילוק חומרים מסוכנים המדינה הוציאה 4.2 מיליארד דולר למוות אחד שנחשף!

למה זה קורה?  
כשהציבור מפחד מחומרים מסוימים הוא רוצה לראות את הרגולטור פועל לפי מה שמפחיד אותו ולא מעניין אותו המדע!

מעתה סיכום של הודיה:  
שנת 2003 – הרעלת התינוקות – חברת רמדיה משנה את ההרכב של אבקת החלב שהיו חסרים שם חומרים חיוניים, מייבאים בלי להיות מודעים לשינוי. היה אישור לייבא ממשרד הבריאות כל דבר שיש לו אישור הפצה באירופה, והם לא בדקו. אחרי זה, עשו שינוי וכן בדקו כל מוצר ומוצר. התוצאה של התגובה הרגולטורית לדעה הציבורית – הוציאו המון כסף על בדיקה של דברים שאין צורך.

כסף זה חיים, כשמפחיתים את סל הכסף הזמין למשפחות, בגלל בדיקה לא נצרכת לתרופות, יש להם הרבה פחות כסף לדברים אחרים כמו אוכל בריא או ביטוחים. יש עלות – אבל עוד לא רואים אותה.

קושי בזיהוי מדויק של סיכונים ­– גם אם היה לנו את הידע הנכון והדרוש, יש קושי ובעיה להעריך סיכונים. סרטן הוא הליך בגוף האנושי של שכפול תאים, אם כולנו היינו חיים יותר ממאה שנה, כנראה לכולם היה סרטן בשלב כלשהו. האצת תהליכים של בדיקות מעבדה, היא העלאת רמות החשיפה, בונים מודלים והסתברויות – יש הרבה מודלים שמטרתם לדייק את התהליכים, אבל לא יודעים לאורך זמן מה היה קורה לעכברוש שחלה.  
בחמאת בוטנים, יש חומר מסרטן, אבל בכמות כ"כ קטנה שכדי שזה ישפיע לסרטן הכבד, צריך לאכול ארבע צנצנות חמאת בוטנים ביום כל במשך 15 שנה, מאחר ואף אחד לא עושה את זה, הסיכוי הוא אפסי, אז זה לא אומר כלום על חמאת בוטנים.   
כשאנחנו שומעים על מחקרים – אנחנו לא רואים ומעריכים נכון את הסיכון האמיתי ומפריזים מהפחד, וגם הרגולטור.

THE RISK OF TRADR OFF – העיקרון מסמא אותנו מלראות **שאין חיה כזו של אפס סיכון, כי הסיכון תמיד קיים.** ככל שמשקיעים להפחית סיכון, לא משקיעים את המשאבים בהתמודדות עם סיכונים רבים אחרים. תמיד יש סיכון מסוים שלא רואים אותו בעין. הרגולטור אמור לחשב עלות-תועלת והחליט כמה להשקיע בהתאם לתוחלת הסיכון (עמדת עו"ד אריה נייגר בשיח שקיבלנו לקרוא).

"יישומן של החלטות הנוגעות לציבור, לעולם כרוך במחיר. למשל, ההחלטה לאשר או לדחות תרופה מצילת חיים בשל תופעות הלוואי שלה. הדבקות בעקרון ההזהירות מעדיפה המנעות מסיכון בלי להתחשב במחיר של אותה הימנעות. זו אינה מדיניות רציונאלית. מדיניות רציונאלית חייבת להיות מונחית על ידי תהליך של בחינת העלות של כל חלופה אל מול התועלת שבה. עקרון ההיזהרות מבקש למעשה לייתר את הצורך בבדיקת עלות מול תועלת בקביעת מדיניות ניהול סיכונים"

עולם המדיניות הסביבתית נחצה לשניים בסוגיה –

1. עולם עקרון ההיזהרות – שדוגל בהימנעות מסיכונים.
2. עלות- תועלת – להשקיע בהתאם לעלות האמיתית של הסיכון

הביקורת על עקרון ההיזהרות:

* העלויות הרבה יותר גבוהות ממה שאנחנו רואים
* פוגע בחדשנות, אי אפשר לקיים תעשייה בלי נטילת סיכונים. הרבה נוטים לזלזל בעמדה זו ולצבוע אותה בגווני של תעשייה וכסף, אבל יש מקומות שצריך לקבל החלטות על בסיס של עלות תועלת.

**שיעור 14.5.20 שקיפות מידע בממשל סביבתי וחקיקה להפחת זיהומים**

**עקרון שקיפות מידע בממשל סביבתי**

לא ספציפי וייחודי למשפט הסביבתי אלא עקרון השקיפות נמצא בכלל ענפי המשפט.

"אור השמש הוא המחטא ביותר"- צריכה להיות גישה למידע ציבורי, כיוון שמידע ציבורי מאפשר ביקורת על הממשלה.  
במשפט הסביבתי זה שונה- כי במשפט סביבתי שקיפות המידע לא מתייחסת דווקא על לפעולות של הרשות אלא על ידי גופים שאמורים להיות מפוקחים על הרשות.  
השקיפות היא גם כלפי רשויות ציבוריות וגם כלפי הפרטים עצמם.   
אם נרצה לייצר ביקורת, נצטרך מנגנון שקיפות שמשפט הסביבתי שיאפשר אותה. השקיפות לאו דווקא כלפי גופים ציבוריים אלא גם כלפי הסביבתיים.

BHOPAL DISASTER- אסון מפעל בנפל בהודו:  
 מיכל גז התפוצץ ובעקבות הפיצוץ השתחררו לאוויר 42 טונות של גז מסוכן הענן של הגז התפשט במהירות ברחובות של העיר שסמוכות למפעל והרג באופן מיידי אלפים וגם במנוסה הרג עוד אנשים- סה"כ נהרגו כ8000 בני אדם ולגז נחשפו כחצי מיליון שהרוב מהם ממשיכים לסבול בעיות בריאותיות מהאסון.   
הזיהום מאסון נפל עדיין קיים. זהו אסון בממדי ענק, והזיהום קיים אפילו עד יהום במקומות רבים בהודו.

האסון בנפל שקיבל **חשיפה תקשורתית בינלאומית גדולה** הביא למודעות של סיכונים קהילתיים כסמיכות מגורים למפעלים מסוכנים. העלייה למודעות יחד עם אסון נוסף בוירגיניה הביא את ארה"ב לחוקק חוק שלכאורה לא סביבתי- החוק לתכנון חירום וזכות הקהילה לדעת.  
**המטרה** של החוק הייתה לאפשר לקהילות שנמצאות בסמיכות למפעלים סביבתיים להתכונן לאסונות סביבתיים שעשויים להגרם. (לא בא לאפשר רגולציה אלא חוק שבא לאפשר לקהילות ולישובים שנמצאים בסמיכות למפעלים מסוכנים להתכונן באופן טוב לאסון במידה ויקרה).   
החוק מחייב מפעלים לשתף פעולה עם הקהילה המקומית על החומרים המסוכנים, ולהכין מערכת תשתית לתגובות לאירועי חירום סביבתיים.

אבל בשלבים האחרונים של חקיקת החוק בלי שמישהו שם לב שני חברי קונגרס הוסיפו סעיף קטן לתוך החוק שאמר למפעלים שהם צריכים להגיש דיווח שותף לא רק לרשויות על חומרים מסוכנים, גם על חומרים   
מעבר לאותם חומרים מסוכנים שעליהם אנחנו צריכים להתכונן על המסוכנות שלהם אלא על דיווח אחיד לכל החומרים שאתם פוליטים גם עם ברישיון. לדווח עליהם באופן אחיד. כך:  
-תוקם מערכת אחידה לדיווח על פליטת ממפעלים  
-הדיווחים ירוכזו במאגר זמין לציבור

הסעיף לא עניין יותר מדי, כי דובר על חומרים עם רישיון, ז"א שהם כנראה תקינים.   
❔מה הבעיה לדווח על מה שממילא מותר? הוא למעשה המציא מושג toxic release inventory שאומר שכל החומרים במאגר שמפעלים פולטים ברישיון לסביבה. **זהו הכלי הרגולטרי הכי אפקטיבי בהיסטוריית המשפט הסביבתי בעולם**. הדבר הביא לירידה של 50% בחומרים המזהמים שנפלטו בארה"ב.  
מדוע? כי לחץ חברתי עובד 💪 **עצם העובדה שהיה צורך לדווח במאגר הפתוח בעיון הציבור, גרם ללחץ חברתי על המפעלים.** למעשה, מרוב שהמפעלים פחדו מעניין השקיפות, הם מלכתחילה נמנעו מפעילות מסוכנת אפילו ללא שום סנקציה שאיימה עליהם.

**כך למעשה התחיל עניין השקיפות במשפט הסביבתי.**

(דוגמא לצורך ההמחשה: יום אחד לפני הדיווח המנכל של חברת הדברות הגדולות בעולם- החלטה שלנו מתחייבים לקצץ 90 אחוז מזיהום האוויר שמותר לנו לזהם תוך 5 שנים והחברה עושה זאת תוך 4 שנים בלי שאף אחד דרש ממנה אלא רק בגלל שהייתה צריכה לחשוף לציבור )

🌍ובקיצור:  
סעיף השקיפות בEPCRA זהו סעיף שקיפות בארה"ב החייב את המפעלים לדווח על החומרים שנפלטים ברישיון למאגר שנקים. המאגר פתוח לציבור ועצם העובדה שחברות נדרשו לדווח והציבור הפך להיות מודע לפליטות של החומרים המסוכנים זה יצר לחץ חברתי גדול, מפעלים נבהלו והם צמצמו את הפליטות שלהם.

**חשיבות זמינות המידע בממשל סביבתי**  
דיברנו על כך שיש הכרה בכך שלא ניתן להסתפק בלסמוך על הרגולטור שיעשה את העבודה, (שהרי מנסה להרשים את קהל מצביעיו) ולכן החקיקה הישראלית נותנת זכות עמידה לגופים ציבוריים לתבוע בתביעות סביבתיות, יש יכולת אכיפה כאזרחים ועוד.   
אך ברור שהאזרחים לא יכולים לתבוע **אם אינם מודעים לעוולות ולבעיות הסביבתיות**, ולכן עניין הזמינות והשקיפות למידע הוא מאוד חשוב להשגת יעדים סביבתיים. הייחוד של המידע בסוגיות ציבוריות הוא שלא מדובר רק במידע ציבורי, אלא גם לגבי פירמות פרטיות- עד כמה הם מזהמות.

**❕חוק חופש המידע תנש"ח 1998**  
סעיף 1.   
"לכל אזרח ישראל או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית" - מדבר על כל נושא, צריך לפנות לרשות ולקבל את המידע.  
סעיף 6(א)  
"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסבבה שיש ברשותה.. בדרכים נוספות... מידע על איכות הסביבה על חומרים שנפלטו, נששפכו שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות מדידית רעש, ריח וקרינה שלא ברשות היחיד"  
מידע סביבתי הוא מידע חשוב ולכן כל מידע סביבתי, על המדינה להעמיד לזכות הציבור ולפרסם באינטרנט. זה סעיף שיוצר מנגנון שראינו בארה"ב כמו חוק השקיפות בארה"ב.  
❔מהו גוף ציבורי? תאגידים, הכנסת, הנשיא, ועדת הבחירות, בתי משפט, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, גוף דו מהותי ועוד ועוד....

מעבר לכך, אם נסתכל בסעיפים נוספים, נראה שבכל אחד מהם יש זכות לקבל מידע. אך לא כל המידע זמין לציבור. אז מה עושים כאשר יש בעייתיות בחשיפת מידע?   
סעיפים 8,9 לחוק חופש המידע הרשות יכולה לדחות בקשה לקבלת מידע מכל מיני טעמים שמופיעים בסעיפם הללו כמו למשל שזה גורם להוצאות לא סבירות/ ביטחון המדינה וכ'ו.

סעיף 10- "בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה מכוח הוראות 8,9 תיתן הרשות הציבורית דעתה בין היתר לענינו של המבקש במידע אם ציין זאת בבקשתו וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו או שמירה על איכות הסביבה"  
בא ואומר לרשות לפני שאת אומרת לא מכל מיני סיבות קחי בחשבון שהמחוקק ביקש להדגיש את החשיבות שבחשיפה של מידע סביבתי. כלומר איזשהי מניעה מהרשות לא ישר להשיב בשלילה למבקש.

**❕חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינים בשמירת איכות הסביבה** (תיקוני חקיקה) 2002  
החוק מחייב ייצוג לארגוני הסביבה בוועדות והנהלות של גופים ציבוריים בעלי השפעה על הסביבה. יש הרבה מוסדות בישראל שיש להן מועצות או ועדות, למשל ועדת תכנון ובנייה, ועדת היתרים ועוד. החוק ממנה נציגים שייקחו חלק בוועדות אלו.  
החוק מחייב ייצוג לארגוני הסביבה בוועדות והנהלות של גופים ציבוריים בעלי השפעה על הסביבה.

**❕תקנות ניירות ערך** (פרטי התשקיף וטיוטת תשקיף מבנה וצורה)  
כדי להציע לציבור ניירות ציבור/ מניות צריך לפרסם תשקיף. בתשקיף היא צריכה להציג על עצמה את הרווחיות שלה, על השוקף, הסיכונים ובין היתר מה חברה צריכה לספר על תשקיף כדי שתהפוך לציבורית  
סעיף 28- לתוספת לתקנות מחייב פירוט סיכונים סביבתיים ודרכי ניהולם.  
חברה שמציעה מניות בפעם הראשונה צריכה לפרט סיכונים סביבתיים, להסביר לציבור מה הסיכונים הסביבתיים שהפעילות של החברה יוצרת ואיך היא פועלת בעקבות הסיכונים הללו, האם יש השקעות רציניות בגלל הוראות סביבתיות מסוימות, הפרות סביבתיות, משפטים סביבתיים, עונשים סביבתיים ועוד.  
לסיכום- הסעיף למעשה יוצר דרך העקרונות של דיני ניירות ערך איזשהו מסלול גם לפרסום של מידע סביבתי לציבור אבל גם להפנמה של עלויות חיצוניות, כי בעצם החברה יודעת שאם יום אחד היא תרצה להיות בבורסה אבל היא עבריינית סביבתית, המניות שלה ירדו משמעותית בבורסה.

**❕חוק אוויר נקי 2008**סעיף 7 מקים מערך ארצי לניטור אוויר- החוק חייב את המשרד להגנת הסביבה למדוד את אחוז הזיהום באוויר על ידי הקמת תחנות למדידת אוויר ברחבי הארץ שימדדו בכל רגע נתון.  
סעיף 8- חובת פרסום נתוני איכות אוויר – המידע חייב להתפרסם באופן שוטף באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה בזמן אמת.  
זוהי עוד דרך לדעת מה קורה סביבנו ואם נגלה שמצבנו חריג נדרוש מהרשות המקומית לפעול בעניין.

סעיפים 15-16 – חובת רישום ופרסום נתוני פליטות-   
כל מפעל שיש לו היתר של מזהמים באוויר מטעם משרד להגנת איכות הסביבה צריך למדוד את האחוז שנפלט להעביר לאיכות הסביבה והמשרד לאיכות הסביבה מחובתו להפיץ את הנתונים.

**❕חוק הגנה הסביבה** (פליטות והעברות לסביבה- חובות דיווח ומרשם) 2012  
-נחקק על מנת להגביר את שקיפות המידע הסביבתי.  
-מטיל חובות רישום ודיווח על כל פעילות מזהמת משמעותית  
-כל המידע מפורסם במרשם הפליטות לסביבה= המפל"ס.

החוק האחרון הוא שהפך את החוק של ישראל לדומה ואף זהה לחוק השקיפות של ארה"ב.

פס"ד אט"ד נ' קצא"אקצא"א היא שותפה היסטורית ישראלית אירנית להעברת נפט מהים האדום לים התיכון. הרעיון שלה הוא להזרים נפט בעזרת צינור. של הצינור הוא לחסוך את הצורך של הסירות לעבור בתעלת סואץ. הרעיון היה שמיכליות אירניות יגיעו לאילת, יפרקו את הנפט, ויהיה צינור שיעביר את הנפט לאשדוד ושם הוא יוטען על מיכליות שיופצו לכל העולם, וכך המכליות האירניות לא יצטרכו לעבור בתעלה. הצינור מכיל נפט. החברה פועלת תחת צו חיסיון ביטחוני. בשנת 2014, צינור הנפט של חברת קצא"א פורץ בשמורת הטבע עברונה שבנגב וגורם לנזק בלתי הפיך. וזו כבר לא הפעם הראשונה שצינור שלו פורץ.   
אדם טבע ודין אומרים כי רשלנות זו לא יכולה להימשך, והם פונים לקצא"א ומבקשים ממנו נתונים מחוק חופש המידע.  
קצא"א טוענת שהיא פועלת תחת חיסיון ביטחוני ולכן יש לה היתר שלא לחשוף מידע.  
אט"ד אומרים שאולי יש חיסיון, אבל הוא לא נוגע למידע הסביבתי ראייה לכך סעיף 10 והם תובעים בבגץ. המדינה הודיעה שהיא מוותרת ומשנה את צו החיסיון על קצא"א כך שלא יהיה לה חיסיון. (למעשה הפס"ד בוטל וביהמ"ש מוחק את העתירה אך בפועל הוסר צו החיסיון)

**בחוק אוויר נקי**- שקיפות מידע על מקורות פליטה, סעיף 38(ב) עוסק בפרסום מידע בעת יצירת פרסומת למכירת רכב. הרעיון של הסעיף הזה הוא לוודא שהציבור, ברכישת רכבים, יהיה לו מידע זמין בנוגע לזיהום הנפלט מהרכב ולנתוני צריכת הדלק (ככל שהרכב צורך פחות דלק כך הוא מזהם פחות) כדי שיוכל לקבל החלטות מושכלות. הרעיון הוא לייצר לחץ על משווקי הרכבים להפחית את הזיהום מהרכבים. האבסורד הוא שאין בישראל יצרני רכבים, אז מה הטעם בחקיקה ישראלית זו? הטעם הוא שהמשווקים יעדיפו לשווק רכבים שהם פחות מזהמים. ויותר מזה באופן עקיף זה כן משפיע בעקבות עניין צריכת הדלק. ככל שאוטו מזהם יותר הוא צורך יותר דלק וככל שהוא צורך יותר דלק זה יקר לכן הקניין הישראלי יעדיף אותו חסכוני בדלק משמע פחות מזהם.

עת"מ-עתירה מנהלית ש.י.ר שלמה יבוא נגד מדינת ישראל  
העותר פרסם מכוניות חדשות באינטרנט. בפרסום, שהוא באנר המופיע במעלה דף האינטרנט, לא מופיעים נתוני זיהום האוויר וצריכת הדלק. הנתונים היחידים שמופיעים הם תמונת הרכב, שם הדגם, מחיר וקישור לפרטים נוספים. אם לוחצים על הקישור עוברים לאתר ששם יש הרבה יותר נתונים על הרכב וגם לגבי זיהומי האוויר וצריכת הדלק. הגנ"ס קונס את החברות כי הפרו את הוראות החוק, שכן המידע היה צריך להופיע בפרסומת החיצונית ולא רק בקישור. החברה עותרת לביהמ"ש כנגד הקנס.

**טענות החברה:**  
1. באנר הוא "כריכה" של פרסומת. המטרה רק לשבות את העין של הצופה ואז כשייכנס לקישור ייחשף למידע. בכך תתממש מטרת החוק- לפני שאדם המעוניין לרכוש רכב הוא ייחשף למידע. מה הטעם לשים את המידע על הבאנר, כשחלק מהאנשים הצופים בו אפילו לא מתכננים לקנות את הרכב?   
2. הבאנר והקישור שבפנים הם מכלול הפרסומת, אין לראות אותם בנפרד.  
3. הממונה מטעם הגנ"ס מאשר עלונים עם מידע בעמוד אחד. הבאנר הוא כמו כריכה של עלון, וכמו שבעלון יש אפשרות לחשוף את מהידע בפנים ולא בכריכה, כך גם בבאנר.   
4. אין מקום בבאנר הקטן להכניס את המידע הזה.  
5. באנר הוא רק "טיזר", הוא לא החלק המהותי של הפרסומת.

**עמדת ביהמ"ש:**לחוק אוויר נקי יש מטרות אותן נבחן כעת- אומר ביהמ"ש שההגנה מכח החוק היא רחבה מאוד על ערכי איכות האוויר. התכלית של החוק רחבה ומדגישה שיפור אוויר וצמצום זיהום. יתרה מכך, אם נקרא את גוף החוק נגלה שהחוק מאוד מפורט, יש בו מלא הוראות על הפחתת זיהום אוויר, ולמעשה עושים הכל כדי להביא להפחתת הזיהום אוויר בישראל. **הפרשנות של החברה לצמצם את החובה המוטלת עליה לא מתיישבת עם מטרת החקיקה.** למעשה טענות העותרת לא עולות בקנה אחד עם התכלית הרחבה של החוק.כמו כן, החוק לא מבחין בין סוגי ציבורים- לכן אין להבחין בין הציבור המעוניין (הרוכש הפוטנציאלי) ברכישת המכונית לבין זה שלא מעוניין**.** אם נסתכל על ההוראות הספציפיות בחוק לגבי פרסום אלקטרוני- יש לפרסם מידע זה בכל אורכה של הפרסומת, ולמעשה מבקרה הנל גם על הבאנר  
 **ביהמ"ש דוחה את העתירה.**

**חקיקה להפחתת זיהומים**

**❕חוק אוויר נקי** 2008  
חוק מורכז מאוד וטכני. החוק הוא מהפכני בסטנדרט של מהפכה סביבתית בישראל. הוא לא חוק שהגיע מהמשרד להגנ"ס כמו שאר החוקים הסביבתיים, ולכן לא חשבו שהחוק יצליח לעבור, אך לבסוף התקבל פה אחד. החוק מתבסס על החקיקה האירופאית והאמריקאית, אבל כיוון שלא צמח מהמשרד להגנ"ס הוא קצת מנותק מהיכולות של המשרד, ולכן לא כל ההוראות בו ניתנות ליישום.

סעיף 6 לחוק **מגדיר 4 ערכי אוויר נקי:** (ערכים של זיהום מקסימלי באוויר שנהיה מוכנים לקבל)  
1. ערכי יעד  
2.ערכי ייחוס  
3.ערכי סביבה  
4. ערכי התראה

1☘️ערכי יעד  
סעיף 6 א 1   
  ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד

ערכי R Kelly - ערכים שהיינו רוצים להגיע אליהם אך לא נגיע אליהם- אז למה בכל זאת הם כתובים? כי זה היעד- משהו שאליו נרצה להגיע. מעין רצוי מול מצוי.  
ערכי יעד- ערכים לנוכחותם באוויר של מזהמים בפרקי זמן נתונים.  
ערכי יעד אינם מחייבים על פי החוק, אך יכולים להצביע על אזורים שהרמה הסביבתית בהם גבוהה ביחס לאזורים אחרים. המטרה של ערכי היעד היא לשקף את הכיוון שאנחנו רוצים להגיע אליו גם אם הוא כרגע לא אפשרי להשגה.

ערכי יעד משמשים ל:  
1. קביעת יעדים בתוכנית הלאומית למניעה וצמצום זיהום אוויר (סעיף 5 לחוק אוויר נקי). תוכנית לאומית שתסייע לנו להתקדם לעבר ערכי היעד.  
2. מתן היתר פליטה למפעלים- כשנותנים היתר פליטה למפעל ספציפי שבו אומרים לו כמה מזהמים ואיך מותר לו לפלוט לאוויר, הרגולטור מבקש לשקול את היעדים אותם אנו רוצים להגשים, ולפעול בצורה שתאפשר לנו להגיע אליהם.

שוב- הערכים האלו לא מחייבים לפי החוק, אלא הם משהו שאנו שואפים אליו. ערכים אלו קבועים בתוספת הראשונה לתקנות אוויר נקי. אומרים לנו מהו הריכוז הממוצע בזמן מסוים שבו אנו מוכנים לקבל זיהום שייחשב עד המקסימלי. כל עוד הזיהום מתחת לנתונים, זהו זיהום שנוכל לספוג.

2☘ערכי ייחוס  
סעיף 6 ה   
הממונה רשאי לקבוע הנחיות לעניין ערכי יעד לחומרים שאינם מנויים בתוספת הראשונה  
כשחוקקו את החוק היה ברור שיש חומרים שלא ברורים ויכול להיות שנרצה להוסיף עוד ערכי יעד וזה לא הגיוני שנצטרך להוסיף ערכי יעד נצתטרך לשנות חוק לכן נתנו לממונה רשות לקבוע הנחיות נוספות.  
כשחוקקו את החוק היה ברור שאנו לא יודעים הכל ויש חומרים מסויימים שהיקף זיהומם לא ברור וייתכן ונרצה להוסיף עוד ערכי יעד מתישהו בעתיד. אך זה לא הגיוני שכל פעם שנרצה להוסיף ערכי יעד נצטרך לשנות את החקיקה, לכן **בסעיף זה נותנים מראש את הסמכות לממונה להוסיף ערכי יעד**. ערכי ייחוס הם למעשה ערכי יעד שאינם מנויים בתוספת הראשונה לחוק אוויר נקי. רשימת ערכי הייחוס מתעדכנת באתר האינטרנט של הגנ"ס. גם ערכים אלו לא מחייבים.

3☘ערכי סביבה- הכי חשובים בחוק   
סעיף 6 א ב  
 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

1אלו ערכים שחריגה מהם מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר.  
2חריגה מהם אסורה על פי חוק! (פה זה מחייב).

ואם נחרוג ממנה נבצע אווירה על החוק. אבל אם הם חורגים, את מי נתבע? מי אחראי על האוויר? נדע זאת ע"י ההבנה של מטרותיהם:  
ערכי הסביבה משמים בין השאר כבסיס ל:  
 1. משמשים בין השאר כבסיס להוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר- סעיף 11,12 לחוק אוויר נקי.   
סעיף 11:  
"נוכח השר כי באזור מסוים קיימים חריגה מתמשכת או חוזרת ונשנית מערכי סביבה או זיהום אוויר חריג, יכריז, בצו, על האזור כאזור נפגע זיהום אוויר"  
אזור בארת שבאופן קבוע יש בו חריגה מתמשכת מערכי סביבה זה מקום שהשר יכול הלכריז עליו כאזור נפגע זיהום אוויר.  
הוכרז רק במקום אחד בארץ- חיפה. ובעקבות כך הממשלה קידמה תוכנית לאומית להפחתת מזהמים בקרב מפעלים וכלי רכב בסביבה.

מה שנאמר בסעיף 11 שבאזור בארץ שבאופן קבוע יש בו חריגה חוזרת ונשנית של זיהום, השר יוכל להכריז עליו כאזור נפגע זיהום אוויר.

2.מתן היתר פליטה למפעלים- ערכי הסביבה באזור ישפיע יתכן שבאזור בו יש זיהום סביבה חריג לא יותר למפעל פליטה לעומת אם היה מבקש באזור אחר – כלומר נחמיר את ההיתר למפעלים במקומות שיותר מזהמים.

3. קביעת תנאים למתן אישור לעסק החייב ברישוי- ערכי הסביבה קובעים בתוספת השנייה לחוק. כאן יש פחות חלוקה לזמנים, אך הערכים הם יותר גבוהים. (הגיוני, כי ערכי היעד הם הרצוי ולא המצוי, וכמובן שנשאף לערכים שהם כמה שיותר נמוכים) הגיוני שערכי הסביבה יהיו יותר מקלים כיוון שהם יותר מחייבים.

ערכי הסביבה הם יותר מקלים לעומת ערכים 1+2 ערכי יעד וערכי ייחוס וזה די מובן- כיוון שהם מחייבים על פי חוק וזו לא תוכנית יעד- מצוי מול רצוי.

**21.5.20**

4☘ערכי התראה = חירום, סיכון חיי אדם.

**"**האח הגדול והחזק" של ערכי סביבה. ערכים שחריגה מהם, גם בחשיפה לזמן צר, גורמת לסיכון ופגיעה בבני אם ועל כן יש מיד לפעול כדי למנוע אותם. זהו למעשה יזום אוויר חריג שצריך לנקוט צעדים בבהילות כדי לעצור אותו ולהחזיר את המצב לקדמותו.

הם משמשים בין היתר כבסיס ל:  
🔹**הוצאת צווי הכרזה על אזורים נפגעי זיהום אוויר.** (חיפה נחשבת לאזור נפגע זיהום אוויר)  
🔹**מתן היתר פליטה למפעלים-** אם אנחנו יודעים שהמפעל נמצא באזור שהיה בו מקרה 1 או 2 מקרים של חריגה מערכי התראה יכול להיות שצריך לערער ואולי לשנות את היתר המפעלים.  
🔹**זיהוי אירוע זיהום אוויר חריג ובהתאם**: אזהרת הציבור, הנחיות לבעלי מקורות פליטה ועוד

דוגמא לצורך ההשוואה:  
כשמדברים על ערכי סביבה מדברים על 140 יחידות בפרק זמן של 8 שעות אפשר 10 חריגות בשינה  
כשמדברים על ערכי התראות מדברים על 240 במשך של 3 שעות זהו מצב חירום

**🌍למעשה, ערכי הסביבה הם הסטטוס קוו, ערכי היעד הוא היעד אליו אנו שואפים, ולערכי התראה אסור לנו להגיע.**

**🌍חריגה מערכי סביבה זו עבירה על החוק.**

ערכי סביבה הם מה המצב באוויר אם יש חריגה באוויר קשה להעניש מישהו כי האוויר לא שייך לאף אחד, את מי נעניש? משרד לאיכות הסביבה יבדוק מי גרם? ומי שעשה זאת יעשה בהתאם לחריגה הוא יענש אבל הסטנדרט של ערכי הסביבה מי שצריך להיות אחראי לזה, זה הממשלה שאמורה לשמור על האוויר נקי.

החוק יוצרת מסגרת כפולה- מה המצב שאנחנו רוצים שיהיה באוויר (ערכי סביבה- זה האוויר שאנחנו רוצים שנהיה), לאחר מכן נחליט איך נעשה זאת- נחליט איך נחלק את זיהומי האוויר כדי להגיע למצב הזה.

כעת, חשוב להבין כיצד נצליח להגיע למצב שלא נגיע לחריגה מערכי הסביבה, וכיצד המשרד להגנת הסביבה פועל.

**האיסור הכללי על זיהום אוויר**   
**❕סעיף 3(א) לחוק אוויר נקי:**   
 לא יגרום אדם לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר.   
לא קובע ערכים או מה מותר, רק קובע שאדם לא יגרום לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר. הוראה כללית, סעיף סל  
 (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);   
חריגה מערכי סביבה היא זיהום אוויר חזק. אם יש חריגה מערכי סביבה ואפשר לקשר את החריגה הזו לפעולה של מישהו, למשל למפעל כלשהו, אז המפעל, לפי החוק גרם לזיהום אוויר.  
 (2)   פליטת מזהם לאוויר בניגוד להוראות חוק זה.  
יכול להיות שמפעל יזהם ויחרוג מתנאי היתר הפליטה שלו, אבל לא יביא לחריגה מערכי הסביבה. אך גם אם מקור הפליטה לא הביא לחריגה, עדיין הדבר נחשב לזיהום אוויר חזק ובלתי סביר.

למה צריך 1+2 כי יכול להיות שמפעל יחרוג מהיתרי הפעילה שלו ולא יביא לחריגה מזיהום סביבה. זה בסדר ? לא. אם מישהו פלט מזהם לאוויר בניגוד לחוק, גם אם לא גרם חריגה מערכי סביבה עדיין ייחשב לפי סעיף 3.

**הסדרת פליטות ממקורות נייחים:**13.    (א)  השר, באישור הוועדה, יקבע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר **ממקורות פליטה נייחים;**   
מה זה מקורות פליטה נייחים?  
סעיף הגדרות סעיף 2  
    "מקור פליטה נייח" – מקור פליטה שאינו מקור פליטה נייד, לרבות כל אחד מאלה:

(1)   מקור פליטה טעון היתר;

(2)   מקור פליטה החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים;

(3)   מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית;

השר יקבע הוראות למניעה וצמצמום זיהום אווירה ממקורות פליטה נייחים. מהו מקור פליטה נייח?

1. שהוא לא נייד. מהו מקור פליטה נייד? שהוא כלי תחבורה- אוטו, ספינה או מטוס.
2. שהוא טעון היתר
3. שהוא חייב רישוי לפי חוק רישוי עסקים
4. מקור פליטה המנוי בתוספת הרביעית של החוק.

מנגל למשל, אמנם אפשר לנייד אותו, אבל הוא לא עומד בקריטריונים ולכן נחשב כנייח.

**מהו מקור פליטה?** בגדול, כל דבר היוצא ממנו מזהמים לאוויר. ומה נחשב למזהמים?

1. כל החומרים בתוספת הראשונה של החוק- רשימה ארוכה של חומרים.
2. כל חומר שאם יימצא באוויר, עלול לסכן ולפגוע בבני אדם, בקרקע, במים, בחי, בצומח וכו'.
3. חומר המביא לשינוי במזג האוויר או ברמת הראות.

**התוספת השלישית לחוק אוויר נקי:**מפרטת את כל הפעולות שבסמכות המשרד להסדיר עבור מקורות פליטה טעוני היתר:  
1. תעשיות אנרגיה- מתקני שריפה עם הספק תרמי העולה על 50 מגה וואט, זיקוק גז ודלק  
2. ייצור ועיבוד מתכות  
3. תעשייה מינרלית- ייצור מלט, ייצור זכויות, התכה של חומרים מינרלים ייצור מוצרים קרמים  
4. תעשייה כימית- ייצור חומרים אורגנים, פלסטיק, גומי, צבעים גזים להשלים תמונה 3

**חובת היתר פליטה**17.    (א)  לא יתקין אדם מקור פליטה טעון היתר, לא יחזיקו, לא יפעילו ולא ישתמש בו, ולא ירשה לאחר לעשות כן, אלא אם כן יש לו היתר פליטה תקף ובהתאם לתנאיו.

**אתם לא יכולים לעשות שימוש, ולהתקין מקור פליטה אם אין לו היתר.**

**❔כמה היתרי פליטה למקורות פליטה טעוני היתר יש בישראל?**

170.  
הסיבה למספר כי ספי הפליטה הקבועים בחוק אוויר נקי מאוד גבוהים.  
כל היתר איפה הם נמצאים? מקור פליטה נייח, כלומר כמעט כולם נמצאים בסעיף הגדרות.  
(2) מקור פליטה **החייב ברישוי לפי חוק רישוי עסקים.**

כללים ואמות מידה למתן היתר פליטה-   
19.    (א)  השר יקבע בתקנות כללים ואמות מידה, דרך כלל או לסוג מסוים של מקורות פליטה, לעניין מתן היתר פליטה.  
יהיה לנו תקנות שאותם יקבע השר, והוא יקבע אמות מידה איך לתת היתרים למקור כזה או אחר של מקור פליטה.  
 (ב)  אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) יכללו, בין השאר, הוראות לעניין קביעת **הטכניקה המיטבית הזמינה** שלפיה ייקבעו התנאים בהיתר הפליטה,

❓מה זה **הטכניקה המיטבית הזמינה**?

1️⃣ נקבע לפי כלל המבוסס על **עקרון הישימות.**  
 הוא קובע שאנו רוצים שמפעלים ישתמשו בטכנולוגיה שהיא ישימה וניתן לעשות בה שימוש. כדי להבין מהי טכנולוגיה ישימה נדרש להבין מה חוק אוויר נקי דורש.

בעיקרון הישימות ישנם **תקני תהליך**- תקנים שקובעים איך לייצר, הם לא קובעים איזו תוצאה שרוצים לקבל אלא אומרים למפעל איך אנחנו רוצים שהמפעל יעבוד. מתכננים שיטת עבודה/ תכנון הנדסי/ שיטת עבודה/ שימוש בחומרים או בטכנולוגיה ספציפית במטרה לשפר את הביצועים של המפעל.

**✨ישנם 3 רמות של טכנולוגיה מיטבית זמינה:   
אמצעים שיישומם יביא למניעה או לצמצום של פליטת מזהמים לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה כולה (בהקשר הסדרת פליטות ממקורות נייחים)**   
1. **הדרך הנמוכה והכי מקלה-** רמה זו אומרת שיש להסתכל על המפעל הספציפי, ולשאול את עצמנו מהי הטכנולוגיה הכי טובה שנוכל לבקש מהמפעל להתקין שהיא ישימה עבורו, ז"א שנוכל לדרוש ממנו להתקינה ובעלויות בגינה הוא יוכל להמשיך להתקיים (מבחינה כלכלית בעיקר)  
2. **סטנדרט האיכות הכי טוב בתעשייה-** ((PBT  
פה אנחנו מדברים על הטכנולוגיה הכי טובה והכי ישימה שיש בתעשייה, עלינו רמה. כי אנחנו לא מסתכלים על המפעל ספציפי אלא על הסקטור הכימיקלי. יכול להיות שהמפעל ספציפי לא יוכל להתקין אותה והוא לא יעמוד בזה ויסגר. ולכן אני שואל מה הטכנולוגיה המיטבית בסקטור שלך ואני אדרוש ממנה.   
3. **הרמה הגבוהה ביותר-** (PDAT)  
הרמה הגבוהה ביותר. מדובר על הטכנולוגיה הכי טובה שיש. אם תרצה לפעול, תביא את הטכנולוגיה הכי טובה שיש שקיימת מעבר לגבולות התעשייה, אפילו מעל הנורמה הכי טובה בתעשייה. יש לציין שטכנולוגיה זו חייבת להיות קיימת בתעשייה (גם אם רק מפעל 1 עולם משתמש בה)

גישה רגולטורית אחת אומרת שכשנבוא לעשות רגולציה ולקבוע היתרי פליטה, נדרוש את אחת משלושת הרמות הנ"ל. 👆🏼

2️⃣ **תועלת מול נזק-**

הגישה האחרת באה ואומרת שנצטרך לעשות איזונים. **נשאל את עצמנו מהו הנזק הנגרם מהזיהום אל מול התועלת** צריך להביא להפנמה יעילה. אם הנזק מהפעילות הוא מיליון דולר, נצטרך לדרוש להתקין טכנולוגיה שתביא להפחתה של מיליון הדולר. בתיאוריה זה נשמע טוב, אבל בפועל קשה מאוד ליישום כי צריכים נתונים רבים.

**כאן מגיע שיקול הצדק החלוקתי-** אנשים שמבקרים את עניין העלות-תועלת, טוענים שמסתכלים על הנזק הנגרם לכל החברה מהפעילות, והם רוצים לוודא שהתועלות מהפעילות עולות על הנזק, ולכן כדי לקבוע רגולציה בעניין צריך להתבונן ברווחה החברתית. רוצים רווח נטו לחברה, שהתועלת תעלה על הנזק. אך תוך הסתכלות כללית על החברה, **לא מסתכלים על הקבוצות הספציפיות בחברה שנפגעות יותר מהשאר, כמו למשל האנשים שגרים בסמוך ממש למפעלים**. הם טוענים **שהטכנולוגיה המיטבית היא השוויונית** יותר- אמנם הטכנולוגיה תעלה יותר, אבל צריך לתמחר את כל המוצרים במחיר גבוה יותר, ואז הנטל יתחלק שווה בשווה בין כלל האוכלוסייה, ולא ייפול רק על האוכלוסיות המוחלשות הגרות בסמיכות למפעלים.

**מה** **הגישה שהתקבלה בישראל מבין השתיים?**

מהי ההגדרה לטכניקה מיטבית זמנית?  
(1)   יישומם מביא למניעה או לצמצום מרבי של פליטת מזהמים לאוויר ממקור הפליטה ולמזעור הפגיעה בסביבה בכללה;

(2)   הם בשלב פיתוח הניתן ליישום מבחינה טכנית וכלכלית, במקור הפליטה או בפעילויות המתבצעות בו, או במקורות פליטה או בפעילויות מסוגם באותו מגזר, בהתחשב ביתרונותיהם ובעלויותיהם (עלות תועלת?) של הטכנולוגיה והאמצעים כאמור.

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

מצד אחד, נראה כי בישראל היא הגישה האמצעית שמסתכלת על הסקטור- מה ישים ברמת הסקטור. BAT גישה שניה לא עובד לך? יקר לך מידי? תסגור את העסק. סעיף 1   
הדבר מסתבך כשבסעיף 2 בהגדרה של טכנולוגיה מיטבית זמינה, הסעיף גם מכניס את ההתחשבות של נזק מול תועלת, ולמעשה לא ברור לפי איזו גישה יש לנהוג.לא ברור כיצד לפרש כפילות זו.

בנוסף סעיף 19 (9)  
(9)   **העלות והתועלת** של אמצעים למניעת פליטה של מזהמים או לצמצומה המרבי.

הסיפור הזה מביא אותנו לסוגיה שבה לא ברור מה השיטה בישראל האם טכנולוגיה מיטבית זמינה- סוג 2 BAT או עלות ותועלת.

יש כאלו שמפרשים זאת כאילו יש לשלב בין השניים, למרות שהדבר לא בדיוק אפשרי.. פרופ' שור אומר שזה סעיף שחובר משתי הגישות גם יחד באופן לא כ"כ מוצלח, שאחד נהוגה בארה"ב (תועלת מול נזק) ואחת באירופה (טכנולוגיה מיטבית זמינה).

קשה לעמוד מול התעשייה בנתן הסעיפים של החוק והסתירה בינהם.   
אין פסיקה שמנסה ליישב את זה.

לשלוח מייל למחוקק הסעיף. דב חנין ועמרי שרון

**4.6.20**

**רגע של עלות מול תועלת**

נניח ונרצה להשקיע כסף כדי להפחית זיהומים. כשנעשה זאת, לא נרצה לבזבז כסף שווא- תמיד תהיה אינסוף כמות לכסף שנוכל להוציא על הפחתת זיהום, אבל צריך להבין איפה להגיד לעצמנו די ושהשקענו מספיק. נשאל עצמנו מהי נקודת שיווי המשקל הזאת- מצד אחד להגיד לשפר את הטכנולוגיה ולהפחית זיהום כמה שיותר, אבל מצד שני גם לדעת מתי לעצור. **סוג של נקודת אופטימום- איזון הפחתת סיכונים תוך רווחה תקינה.**

ניתוח עלות תועלת מנסה לענות על כך ולמצוא את נקודת האופטימום.   
איך עושים זאת? 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.** אנחנו רוצים להגיע לנקודה ש/מייצרת הכי הרבה ערך לחברה, נדע שאנחנו באופטימום.  
❓ השאלה איך נגיע לנקודה הזאת?  
נצטרך לחשב את כל **הרווחים** שמופקים לחברה (לא למפעל) מהייצור ומהפעילות במפעל, ומולם מצד שני נחשב את כל **הנזקים** שנגרמים לחברה מהפעילות הנל.  **אנחנו רוצים שהתועלות שצומחות מהפעילות, פחות הנזקים שנגרמים לנו מהפעילות, תהיה כמה שיותר גבוהה. שהדלתא, ההפרש, בין השניים – יהיה כמה שיותר גבוה.**תועלת – רווחים = דלתא כמה שיותר גבוה.

בשלב הראשון, נחשב תועלות ועלויות.

**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
4. וכו'

נניח עלויות המפעל הן 1.2 מיליון שקל. סכמנו 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.

כעת, כשהובן שהחברה מפסידה מפעילות המפעל, הרווחה החברתית לא טובה וכעת הרגולציה תתערב על מנת לשפר את הרווחה החברתית. נניח שכל הנזקים והעלויות נוצרו כתוצאה מזיהום אוויר של מפעל, 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) כשנחייב את החברה לקנות את המסנן הזה, לא בטוח שזהו השימוש הכי יעיל בכסף – כי אמנם הטכנולוגיה מאוד טובה, אבל ייתכן והיא יותר מדי יקרה וישתלם לנו להשקיע חלף מכספה בדברים אחרים. נצטרך לשאול עצמנו עד כמה ההשקעה הזאת היא טובה, וכמה היא מייצרת רווחה - ניקח גם בחשבון את כך שמייצרת רווחה גם לכל העובדים הקשורים בהתקנת המסנן. 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.



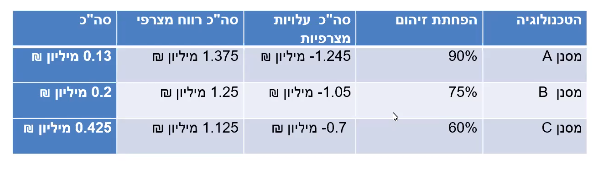
למעשה מדדנו תועלות של כל אחת מהאפשרויות. עכשיו נצטרך לראות מה הם הנזקים.

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. 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 (A) 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. הדגש הוא על הלכאורה, כי 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.

**טכנולוגיה מיטבית זמינה (טמ"ז) וחדשנות:**

אחת הביקורות על גישת הטמ"ז מדברת על הפגיעה שלה בחדשנות. מדוע? נבין זאת דרך תהליך חבירת הטכנולוגיה. נניח שהגנ"ס צריך לקבוע תקנות חדשות להגבלת מזהמים. הם יעשו סקר שוקף 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 יבותר 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**, למשל- שהפליטות בקצה הארובה ירדו ב50%. לא אומרים למפעל איך לעשות זאת ובאיזה טכנו להשתמש, אלא מה היעד הסופי. המפעל יוכל לעשות זאת באיזו דרך שיבחר. הרגולטור מגדיר יעד, והמפוקחים חופשיים להגיע אליו איך שיבחרו, אופן הציות הוא גמיש.

**מתי נעדיף איזה תקן?** למשל משחטה. למשחטה יגידו שיפעלו באופן סניטרי כלשהו כדי שכמות החיידקים לא תעלה מעל המותר. אם יש אדם שנמצא במפעל ותפקידו הוא לבדוק את החיידקים, הוא זה שיעשה זאת. אבל אם אין לנו אדם שכזה, איך נוודא שהם אכן עומדים בתקן? נקבע תקן תהליך- ניתן הוראות מדויקות לכל העובדים מראש, ועל ידן נוודא מראש שהתהליך מייצר סניטציה ברמה גבוהה, ולכן אין צורך באדם שבודק את העופות. נקבע את תהליך הייצור כדי לוודא שהסניטציה נשמרת בעצם. **השאלה תלויה בעצם באמצעי הפיקוח- כמה אפשר לפקח.**

**תקני ביצוע מעודדים חדשנות.** אם נגיד לגוף מסויים 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 ויהום 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 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. היא הוקמה בימי המנדט הבריטי ע"י הבריטים. המטרה הייתה צינור נפט שיגיע מעיראק עד חיפה, זיקקו בחיפה, ואז את הנפט ייבאו לאירופה. התחיל החרם הערבי על כל המדינות שסחרו עם ישראל ואז בריטניה מכרה את בז"ן לממשלה והיום כבר לא זורם נפט מעיראק לחיפה. מגיע נפט במיכלים לבתי הזיקוק, שם מזקקים אותו ומייצאים את התוצרים המזוקקים לכל המשק הישראלי. חלק גם מיוצא. אפשר לומר שבז"ן היא מונופול והיא מחזיקה את תזקיקי הנפט ואת שוק מוצרי הפלסטיק ושאר מוצרים שמיוצרים מנפט. במתחם הענק של בז"ן יש שני לפידים תשפקידם הוא לשרוף את הגזים נשוצרים בהליכי הזיקוק. ב2003 יש תקלה במפעלים ובעקבותיה פעילות להפידים משתבשת וההרכב הכימי של הגזין משתנה ונוצר עשן שחור סמיך ומזהם שמצטבר מעל איזור חיפה במשך 3 שעות וממש יושב על כל המפרץ. יש תהראות לתושבים לא לצאת מהבית ונוצר כאוס גדול. כעבור חודש, עוד פעם זה קורה והפעם לחמש שעוץ.

מדובר ב2003 שבה עוד לא היה חוק אוויר נקי, אלא החוק הקיים החוק למניעת מפגעים- סעיף 4 (א): "לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי סביר של האויר אם הוא מםריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים". מכח 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, אמר לבז"I שהם צריכים 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.

**טענת המשיבות:** החברות נתבעו ע"י המדינה בעקבות הזיהום, אך הן טוענות שהן עשינו את כל שמוטל עליהן – בנו תוכנית עם טכנולוגיה מיטבית וקיבלו עליה אישור, לכן הן פטורות מאחריות כעת. זה שיצא עשן שחור, זה לא אשמתן, שהרי פעלו לפי הוראות המדינה.

**עמדת ביהמ"ש:** מסכים עם המערערות, מכוח סעיף 10 לחוק. הוא מוסיף ואומר שהתורה המקובלת בבחירת הטמ"ז צריכה להיות כך:

כשאנחנו קובעים טמ"ז, אנחנו לא מגדירים טכנולוגיה אלא אנחנו מחפשים להבין מהי הטכנו' הטובה ביותר, אנחנו מבינים מהי, ואנחנו אומרים שאם יתקינו את הטכנו' הזאת בכמה הזיהום ירד, ולפי זה נותנים הוראה מהי רמת הפליטה המותרת. אנחנו לא אומרים להתקין את הטכנו, אלא קובעים תקן ביצוע המתבצע על הטמ"ז. **באופן כזה נהנה משני העולמות- גם נשמר את החופש של המפעל להגיע לפתרון בדרך הזולה ביותר עבורו, וגם משיגים הפחתה בפליטות ומשמרים חדשנות.** יש חשיבות לכך שבעלי המפעלים יבחרו את הטכנו' ולאו דווקא הרגולטור, כי בעל המפעל הוא בעל הידע הגדול- הוא יודע מה בדיוק מתבצע אצלוף באילו חומרים מדובר, מה הם מפיקים בדיוק וכו'.

**ביהמ"ש רוצה להקל ולהציע גישה טובה- נשתמש בBAT כדי לקבוע תקן ביצוע, וככל שנוכל להשתמש רק בתקן ביצוע נשתמש רק בו. אם נעשה זאת, נשמר את החדשנות וניתן למפעלים את הדרך הכי טובה להגיע ליעדים, ובו זמנית גם נשיג אותם.**

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

**שורה תחתונה מפס"ד-** בהוראות האישיות שניתנו לא שמר ההגנס על עקרון היסוד שלעיל שהציג ביהמ"ש. תחת קביעת תקן פליטה ברור, חד משמעי ומחמיר, עבור BAT ביחס ללפיד, הסכים המשרד להתקנת מתקנים מסויימים- לפיד מסוג ללא עשן ומתקן להשבת גזים, יהוו עמידה בהוראה אישית. כתוצאה מנקיטת דרך פעולה זו סטה הגנס מתפקידו כדורם מפקח וגורם אכיפה להגנת הסביבה ואיפשר למפעל מזהם להנות מהגנה (סעיף 10 לחוק) מפני אישומים בגין אירועי זיהום חמורים.

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.** (קובע תקן תהליך ולא תקן ביצוע)

סעיף 17(ב) לחוק אוויר נקי- מייצר "רגולציית בועה". החוק בא ואומר שאם יש כמה ארובות מבפעל, 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 עושה בועה ובה שם את כל הארובות ואומר כמה הן צריכות להפחית, והמפעל יחליט איך לחלק את זה ביניהן.  
ובפירוט:

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

אם יש לנו כמה ארובות במפעל אפשר שהיתר הפליטה יכול על כולם ולא על כל אחת בנפרד. הרעיון הוא לעודד חדשנות, כי המחוקק לא יודע איפה הכי זול להפחית למפעל. ונותן למפעל את כושר ההחלטה איך להפחית.

זה נקרא **רגולציית בועה-** שנותנת למפעל את האפשרות להחליט איפה להפחית. (שם את כל הארובות יחד בבועה והמחוקק נותן למפעל את הגמישות).

**11.6.20**

**חוק רישוי עסקים**  
***חוק רישוי עסקים-*** החוק מסדיר את התנאים שעסקים צריכים לעמוד בהם כדי לפעול, הסדרת פעולת העסקים ללא קשר לכאורה לעולמנו. בסעיף 1(1) נקבע כי אחת מהמטרות של חוק רישיון עסקים היא איכות נאותה של הסביבה. **בעקבות הסעיף, משרד הפנים הוציא צו לרישיון ניהול עסקים ומגדיר אלו עסקים צריכים רישיון עסק.** כמעט כל עסק צריך רישיון, אך יש פטור למשתלות בתנאי שאזור המשתלה לא עולה על 300 מטרים.  
אחת המטרות לרישיון בעסקים היא שמירה על איכות הסביבה. איך נבטיח הגנה על הסביבה באמצעות רישיון לעסקים

**❓עולה השאלה כיצד הדבר בא לידי ביטוי הלכה למעשה? איך אנו משיגים זאת? היכן השיניים?**  
התשובה לכך נמצאת בסעיף 10. ניהול רישיונות העסק מתקיים מול הרשות המקומית. ליד כל עסק רשום מה הן הדרישות (צו רישוי עסקים), ז"א אצל מי אני צריך לעבור לשם קבלת האישורים הדרושים, ואז הרשות תשלח את הרישיון העתידי לכל אחד מהגורמים הנ"ל, למשל משרד הבריאות, מכבי אש וכו'.

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.

ישנם 3️⃣ גורמים שיכולים לאשר תנאים סביבתיים ברישיון עסק:  
1. **המשרד להגנת הסביבה**- יש לו 6 מחוזות ואותם מחוזות רשאים לאישור רישיון העסק.  
2. **יחידות סביבתיות-(שייכות לרשות המקומית)** הרבה רשויות מקומיות יש גופים לרשויות מקומיות שקיבלוו הסמכה מהמשרד להגנת הסביבה והם יכולים לתת אישורים לגופים יותר קטנים.  
3. **איגודי ערים להגנת הסביבה**- תאגיד ציבורי שמורכב מנציגים של כמה רשויות מקומיות. מקל על רשויות קטנות שלא מחזיקות בגלל עניין כלכלי להחזיק את אותם יחידות סביבתיות. כלומר איגודי ערים זה בעצם יחידות סביבתיות של כמה ערים (כיוון שזו ערים קטנות וקשה להם להחזיק).

ליחידות סביבתיות ברשות המקומית יש רשימת תפקידים נוספים, כגון פיקוח ובקרה על תעשיות, ניטור האוויר, תכנון סביבתי ועוד.

**הליך אישור רישיון עסק:**  
1. הגשת בקשה לרישיון  
2. בחינת הסיכונים (ע"י אחד מהמשרדים הנ"ל) המשרד יבחן את הסיכונים ויקבע תנאים סביבתיים בהתאם לסיכונים. למשל אם אתה הולך להפעיל מסעדה המשמעות היא שהולכים להיות תוצרים של שמן מיותר ולכן יש להפקיד לא לשמוך את השמן לביוב אלא לאגור אותו למיכל מיותר ולהעביר למקום מסוים.

**מפרטים אחידים**  
 במהלך השנים, כדי להקל, הכינו **מפרט אחיד** לפי סוג עסק וגודל וכו', ובו קבועים התנאים השייכים לעניינו. למשל עבור מסעדה בגודל איקס צריך שיתקיימו תנאים וואי. **הדבר מייצר שוויון והוגנות בין הערים והעסקים בתוך העיר וכן נותן וודאות לבעלי העסקים.**

ישנם עסקים שיזדקקו לאחר ההליך הזה **לרישיונות פרטניים**, אשר אינם נכנסים למפרט אחיד. אלו יהיו מפעלים גדולים שמייצרים אנרגיה, שזהו פעילות ייחודית שלא נכנסת לתנאים הרגילים. = תחרות הוגנת וודאות לבעלי עסקים.

באמצעות רישיונות העסק, ניתן יהיה לבקר ולהפחית מספר גורמים מזהמים כגון פליטות לאוויר, שפכים, זיהום קרקעות.

**היכן השיניים קיימות, ומה הדרישות המאופשרות מתוך החוק?** ניתן לעשות הרבה מאוד דברים דרך החוק בכל הקשור לפליטות אוויר והוא גם מאפשר למשרד להגנת הסביבה ונציגיו לפעול בצורה רחבה בעניין. גם בכל הקשור לשפכים נותן החוק שיניים, למשל דלקים שנשפכים מתחנות דלק, אנו יכולים לתת לגביהם דרישות. גם בכל הקשור לפגיעה בקרקעות וכו'. **לפיכך, בתוך הדרישות לרישיון עסק מסוים אפשר להכניס הרבה דברים ומכאן נובע כוחו הגדול של הרגולטור.**

ביקורת:  
**היתרון הגדול לרגולטורים יוצר קושי רחב לבעלי העסקים, דבר שמוביל לביקורת רחבה על החוק**. לעיתים ישנן דרישות סותרות, דרישות לקרקע ודרישות לאוויר, דרישות אל מול שלל גופים שונים, דבר שמוביל לסחבת בירוקרטית. קושי נוסף הוא שרישיונות צריכים חידוש, **כאשר ככל שהעסק הוא מסוכן יותר החידוש נעשה תוך פרק זמן מהיר יותר ואליו ניתן להוסיף דרישות נוספות.** אולי כדי לפתור בעיה זו ישנו מושג שהחל בשנת 2011 הנקרא רישוי משולב - במקום לכתת רגליים אצל כל גוף בנפרד הכל נעשה בגוף אחיד. יש תעשיות שנדרשות לאישורים בהרבה מאוד גופים (כבאות, איכות הסביבה) שהרבה פעמים סותרים את הדרישות זה של זה. הגופים היו מוצאים את עצמם בעולם בירוקרטי שלא ניתן לצאת ממנו ולכן הם ביקשו תהליך שבו כל הגופים נמצאים תחת מקום אחד. אך עולם התעשייה התנגד אליו נחרצות, שכן לדידם הוא לא יעיל ורק מחמיר דרישות רגולטוריות. כתוצאה מכך ההצעה לא עברה, וכעת במצב הנוכחי בוניפ תנאים לכל רישיון באופן פרטני.

**מה קורה אם אני לא עומד ברישיון העסק** **❓**

בקיצור:  
סעיף 7ג(א) - סנקציה אחת היא פלילית, וסנקציה נוספת אפשרית היא ביטול רישוי העסק, מה שאומר שלוקחים לבעל העסק את מקור פרנסתו. סעיף 7ב1 - אומר שביטול רישוי עסק ע"י הרשות המקומית צריך להיות תלוי **בהסכמת הנציגים של אנשי הגנת הסביבה**. הרעיון הוא לא לפגוע בצורה קשה בפרנסה של אנשים, ולכן יש לשקול אמצעי כזה. סעיף 14- מפרט את הסנקציות הרלוונטיות. הוא כולל גם הוראות סביבתיות, שכן השיניים לסביבה מגיעות מסעיף 10א, וסעיף 14 מונה בין היתר את רשימת הסעיפים המתאימים לשם כך. עוד נקודה מעניינת בסעיף היא אחריות קפידה. באחריות קפידה יש צורך רק להראות התקיימות יסוד עובדתי והעברת נטל הראיה לנאשם. אחריות זו מורחבת מאוד ולא רק לבעל העסק אלא גם למנהל וכו.

ובהרחבה:  
1❕סעיף 7ג(א) לחוק רישוי עסקים:  
סנקציה אחת היא פלילית וסנקציה אפשרית היא ביטול רישוי העסק מה שאומר שניתן לבטל או להתלות את הרישיון, כלומר לבטל את הרישיון ומכאן שסוגרים את מקור הפרנסה של בעל העסק.   
אולם סעיף סעיף 7ב1- אם עכשיו רישיון מסוים הפר את תנאי הרישיון של מכבי אש העירייה או הרשות המקומית שאחראית לעסק לא תפר את הרישיון לפני שדיברה עם הנציגים של מכבי אש. כדי לחשוב מהו הפתרון הטוב ביותר ושלא יפגע באופן שרירותי בעסקים. אין אינטרס לפגוע בעסקים הרי אלא לשמור על הדרשיות של הרישיון.

2❕סעיף 8א1 לחוק רישוי עסקים  
אומר שרשות רישוי לא תניתן רישיון או היתר לעסק שאינו מקיים את דיני התכנון והבנייה. למשל בפס"ד מפעל מיכל האמוניה בחיפה עבר את התנאים של דיני התכנון והבנייה ופעלו ללא רישיון עסר כיוון שמראש לא ניתן להם רישיון עסק כי חרגו מהתנאים של דיני התכנון והבנייה.

3❕סעיף 4 לחוק רישוי העסקים:  
לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יד בידו רישיון... ובהתאם לתנאיו.   
בגדול אם גוף לא עמד ברישיון העסק שלו ניתן לתבוע אותו בהפרת רישיון עסק- הליך פלילי.  
מה העונשים? סעיף 14.

מה שמעניין סעיף 14 ד - ."עבירה לפני סעיף זה היא מסוג העבירות של **אחריות קפידה"**. אחריות קפידה לא צריכה להוכיח יסוד נפשי. ההנחה של המחוקק שמה שצריך להוכיח זה יסוד עובדתי בלבד.   
אין אחריות שילוחית? יכולה להיות גם וגם. יכולה להיות מנהג העסק אך גם לעובד העסק.

4❕סעיף 15- תאגידים:  
(א)  נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה לפי חוק. זה בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – מחצית הקנס הקבוע לאותה עבירה.  
הוראה ייחודית לתאגידים  
❓מי זה נושא משרה?   
❕חוק החברות טוען- כל מנהל בכיר הוא נושא משרה.   
❕חוק רישוי עסקים סעיף 15 ג מרחיב את ההגדרה:  
בסעיף זה, "נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

חזקה שניתנת להפרכה, זהה לאחריות קפידה הקבועה בסעיף 14.  
סעיף 15 (ב) נעברה עבירה לפי חוק זה בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוא הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

**אחריות סביבתי של נושאי המשרה**- **אין חוק ספציפי**  
אחד הכלים הכי משמעותיים בדינים של דיני הסביבה, לא רק כנגד התאגיד עצמו אלא אוכפים את ההפרות שלהם נגד מנהלי התאגיד. זו מגמה שהולכת ומתרחבת בשנים האחרונות. בעבר אם היו מטילים על מנהלי התאגידים זה היה קנס, היום זה ממש אחריות פלילית ואף מאסר.

**הרציונאל**- לא הגיוני שמי שאחראי יסתתר מאחורי האחריות התאגידית וימנע מעונש. אם אנחנו רוצים לאכוף הפרות סביבתיות צריך לגרום למי שהורה על ההפרות ישא באחריות.

**דוגמאות לחוקים רלוונטים:**  
חוק רישוי עסקים-   
חוק החומרים המסוכנים-  
חוק שמירת הניקיון  
חוק המים  
חוק למניעת מפגעים  
חוק אוויר נקי סעיף 64 (ג) דומה לחוק רישוי עסקים.

ההסדרים הם די זהים- גם מבחינת ההגדרה של נושא משרה וגם מבחינת האחריות.

**אחריות מכוח חוקים סביבתיים:**  
א. מנכ"ל.  
ב. עובד מנבלי בכיר הארחאי על התחום הסביבתי הרלוונטי.  
ג. כל מי שהיתה לו אחריות ויכל למנוע.

**רף האשמה:**  
-אחריות קפידה.  
-מבחן התוצאה- המבחן היחידי הוא מבחן התוצאה- אם התקיימה ההפרה אתה אשם.  
-הנטל הוא על נושא המשרה.

צריך להוכיח:  
1. לא ידע על ביצוע העבירה "עצימת עיניים" לא עוזרת)  
2. נקט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע או להפסיק את המעשה האסור.

**ע"פ הגנ"ס נ' מועצה מקומית גלית אל כרמל**  
▪️דלית אל כרמל ניהלה אתר הטמנה והפרה את החוקים הסביבתיים פעמים רבות. הסיבה הכללית לכך היא ניהול שערורייתי. הגנס מגישים תביעה כנגד הרשות וראש הרשות.  
▪️טענות דלית:  
1. **רשות מקומית היא לא "תאגיד"** וכלן לא ניתן להגיש נגדם "כתב אישום" הם **לא נושאי משרה.**  
2. ראש רשות מקומית הוא לא נושא משרה" בגלל טענה מספר 1.  
▪️ביהמ"ש:  
1. תאגיד מוגדר בחוק הפרשנות: "גוף משפטי כשר לחיובים לזכויות ולפעולות משפטיות" ההגדרה של חוק הפרשנות לא מחריגה החוצה רשויות מקומיות.  
2. על פניו ההגדרה כוללת רשות מקומית- **למה להבחין בין ראשי רשות לנושאי משרה אחרים, הרי אין היגיון בכך.**  
3. אין עילה להבחין בין ראשי רשויות לנושאי משרה אחרים.  
4. ויותר מזה להפך הפוטנציאל הנזק הסביבתי של רשויות מקומיות הרבה יותר מרוב התאגידים במדינה. הם מנהלים ביוב, פסולת, תברואה, הדברה וכדומה.   
5. כמו הש.ג כך המפקד **לא יתכן שהרשות המקומית תישא באחריות וראש הרשות לא.**  
ביהמ"ש מרשיע את הרשות המקומית ואת ראש הרשות.   
ביהמ"ש פותח את הדלת להרשעות נוספות.

**ע"פ רחובות נ' הגנ"ס**   
העיר רחובות בעלת מערכת ביוב ישנה הזקוקה לשדרוג, כיוון שהיא לא עומדת בכמות הביוב במקרים מסוימים, והדבר שמוביל לפגיעה בנחלים בסביבה (שורק וגלמליאל). עקב כך, מוגשים כתבי אישום כנגד עיריית רחובות וראש העיר.  
**טענות המערער:**  
▪️ראש העיר ירש "מצב קיים" לשדרג מערכת ביוב של עיר זה לא דבר פשוט שקורה ביום ולכן נדרשו הרבה פתרונות לפתור את הבעיה וכל דבר שיכלתי לעשות עשיתי. כלומר ראש העיר פעל במירבי לפתרון.  
▪️ראש העיר עמד בפני שתי אופציות לשם טיפול בבעיה – 1) להתחבר למתקן של גוש דן 2) להתחבר למתקן של איגוד הערים, דבר שידרוש הקמה של תחנה פרטית. הוא טען שבחר באפשרות הראשונה.  
עיריית רחובות ניסתה לשתף פעולה עם שפד"ן אך הדרישות של השפד"ן לתשלום היו מופרכות והיינו צריכים לנהל מולם מש"א, העיכוב היחידי נבע מהתלות בשפד"ן.  
▪️לא ראוי להטיל אחריות על ראש העיר. שכן בסופו של דבר הבעיה נפתרה על ידי משא ומתן ממושך מול שפדן שרצו סכום מוגזם ואני לא רציתי לבזבז את כספי התושבים.

**ביהמ"ש:**  
\*הנטל על ראש העיר הוא כפול: (תנאים מצטברים)  
1. חוסר ידיעה על ביצוע העבירה. (אקטיבזם) ראש העיר לא ידע שתהיה הצפה שכזאת, שכן ההצפה מתרחשת באופן מפתיע ולא קבוע.  
2. עליו להוכיח במאזן הסתברויות של מעל 50% את הניסיון למניעה .

**❕נדרש איזון מנהל תיקן מול מנהל תקין** (כלומר הרצון של ראש העיר לא "לבזבז" את כספי הציבור באופן לא פרופרציונאלי שיכולים להיות מושקעים בחינוך, תרבות וכ'ו)  
כלומר, אם נטיל אחריות רחבה מידי אז ראשי העיר יחששו מסנקציות פליליות סביבתיות הם ינקטו בדרכי פעולה של מנהל תקין (הוצאות ונזק לקופה הציבורית) .

"חלק נכבד מהעבירות שעניינן איכות הסיבה הן עבירות של אחריות קפידה דומני ואומר את הדברים בזהירות כי אין לך תחום בו בעלי משרה בתאגיד חשופים לעבירות של אחריות קפידה כמו תחום איכות הסביבה"

בית המשפט המחוזי בוחן את הדברים ואת שיקול דעתו של ראש העיר ופוסק שהוא התנהל כהוגן, וביטל את האשמה שקבע לו בית משפט השלום **איך נמנע מאחריות?**  
\*אחריות סביבתית של נושאי משרה היא משמעותית ורחבה.  
\*כדי להימנע מאחריות נדרש:  
1. לבקש ולקבל כל אינפורמציה רלוונטית  
2. להתייעץ עם מומחים- מומחי איכות הסביבה, עורכי הדין.  
3. לנקוט בכל האמצעים הסבירים.  
4. למסמך- אם נושה המשרה לא יתעד אותם, זה לא יעזור לו. צריך לשמור את התזכירים שהתייעצתם עם מומחים הם חייבים להשאיר מסמך מאשר.

**💦💧🌊 זיהום מקורות מים** **💦💧🌊**

מהי המערכת שמסדירה את ההגנה על מערכת המים בישראל ? יש הרבה חוקים לכך, אנו ניגע בחוק המרכזי.

**חוק המים:**  
סעיף 2 מגדיר מהן מקורות המים שהחוק חל עליה, הגדרה מאוד רחבה:  
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.

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

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

חלק ראשון אדם חייב להמנע מכל פעולה מזהמת מים או עלולה/ יכולה לזהם מים. וזה כולל פעולות ישירות וגם פעילות עקיפות ולא משנה אם מקור המים היה מזוהם.

חלק ב- סעיף ב מוסיף על סעיף א. למה צריך אותו?   
בגדול סעיף 20 ב ישנם חומרים שאנו לא יודעים אם הם מזהמים או לא למשל מים חול הרי יש כבר בנהר סלעים וחול, והסעיף מרחיב לא רק לחומר מזיק אלא לכל חומר אחר.

מה זה זיהום מים?  
סעיף 20 א  
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.  
אומר שאסור לעשות שינוי במים. לכאורה כל שינוי.

**18.6.20** **חוק המים ופסולת**

בשיעורהקודם התחלנו לראות את מעמד המים, וראינו שכל תוספת למים כמעט נכנסת לקטגוריה של זיהום. נראה כי יש הגנות מדהימות בחוק למען המים, וכי המציאות משקפת תמונה ורודה. אך האם זה כך באמת?  
סעיף 20יא-א-2: אומר שניתן לאפשר סילוק של שפכים למקורות מים במקרים מסוימים על פי צו הרשאה, במקרה כזה לא נעמוד בפני זיהום כמשמעו בחוק. מה הקריטריון לכך? "נסיבות העניין אינן משאירות ברירה". לפני שנדבר על כך שאין ברירה, נראה כיצד עושים זאת.  
סעיף ב לסעיף 20: מנהל רשות המים בהתייעצות עם משרד הבריאות, הם אלו הרשאים לתת את הצו. הבעיה היא שעלולים להיפגע כל מיני משאבי טבע, ולכן ברור שיש להתחשב גם בדעת המשרד להגנת הסביבה (למרות שלא מצונים בחוק) ולכן הוקמה וועדה המרכיבה את שלושת הגופים הנ"ל שממנה יש לקבל את צו ההרשאה האמור, שבמסגרתו יקבע איך וכיצד מותר להזרים.

**נחזור לעניין הנסיבות אינן משאירות ברירה**:   
שרון מתאר שהדוח האחרון בעניין פורסם בשנת 2016.   
בסה"כ אושרו 57 בקשות מתוך 83 (מתוך סיכום הוועדה המייצעת לראש רשות המים)  
שרון אומר שזה לא נשמע כאילו לא נותרה ברירה, אם כי יתכן שמדובר בהרכב מים לא בעייתי (הרי ראינו שגם הוספת מים למים יכולה להחשב כזיהום, למשל הצפה במקום מסוים. יתכנו גם אירועי חירום כמו הצפה לא רק של מקור מים גרידא, אלא של מאגר שפכים.) ולכן יש לבדוק את טיב החומרים שהוזרמו ואת הרכבם, הנתונים מראים שהוזרמו 64 מיליארד ליטר קולחים ושפכים!! כאשר הנתונים מראים שחמישית הם שפכים, חמישית מי נגר (מי גשמים שסוחפים איתם את פסולת העיר שאין ככ מה לעשות איתם) המצב הרבה יותר טוב ומעודד מבעבר.

**פס"ד הגנ"ס נ' חאם עראף**  
\* הנאשם מנהל עסק לגידול חזירים. חזירים מייצאים הרבה מאוד צואה והיא יותר עוצמתית מבחינה כימית מצואה של בני אדם. מכיוון שהתכונות הכימיות של צואתם הן בעלת עצמת זיהום מאוד משמעותית, חוות חזירים יכולה להיות שווה לכמות זיהום של עיר בינונית. לכן, ליד כל חוות חזירים מתוקנת ישנה לגונה, שבה שוטפים את כל הצואה מהדיר ויש לטפל בחומר שמתקבל. מקימים לידה מן מתקן, שמקובל בכל מיני מדינות לעשות בו שימוש לצרכי דישון (מהחומרים שיוצאים ממנו).  
\*הנאשם ושותפיו הרימו מכון לטיהור שפכים שלא פעל כנדרש ולכן היו שוב ושוב גלישות ביוב חוזרות.  
\*משרד הגנ"ס מגיש תביעה כנגדם.  
\*השותפים מודים בעבירות והם מתקנים את העבירות בכל הנוגע לדירים שלהם עראף לא מודה ולא מוכן לתקן.  
\*הנאשם הורשע וקיבל קנס של 60 אלף ₪.  
הגנ"ס מערער על הסכום- החמרה של העונש.  
השאלה השמפטית? האם יש להחמיר את העונש?  
**ביהמ"ש:**  
🔸 **בית המשפט אומר שהעבירות חמורות מאוד, שכן בעבירות סביבתיות רוב הנזק אינו ניתן לתיקון כי כבר נעשתה פגיעה בטבע ולכן בשנים האחרונות יש מגמה של החמרה בענישה.** ניתן לראות זאת ע"י החוק הקובע אפשרות למאסר של שנה, קנס יומי של 18 אלף שח, וקנס כולל של 200 אלף ₪  
🔸שותפיו של עראף הודו ופעלו לתקן את הבעיות בדירים שלהם. והוא לא תיקן ולא הודה ורק דחה את התיקון. רק לאחר שהורשע בשלום ולקראת מתן גזר הדין הוא הביא הערות לביהמ"ש שהוא החל לתקן אך לא השלים את תיקונו.   
🔸כשיש עבריין שמודה באשמות ומתקן את הנזק, אז אנחנו נוטים להקל, כדי לעודד עבריינות לפתור את הבעיות שהם יוצרים לכן קל וחומר שזה מה שנעשה בעבירות סביבתיות.  
🔸"בעבירות של איכות הסביבה **המשקל שביהמ"ש מיחס לתיקון המעוות צריך להיות גדול יושר מאשר העבירות פיסקליות".** ולכן צריך להחמיר.  
🔸העונש צריך לשלול את הכדאיות הכלכלית. לשלול את אלמנט הרווח. אם יהיה תמריץ לעשות עבירות כלכליות נמנע מהם את הרווח שהם משיגים מהם. העבירה בענייננו היא עבירה כלכלית כי משתלם לו כלכלית להמשיך את הזיהום.   
🔸כל עוד הקנסות משתלמים עבריינים ימשיכו לזהם לכן, יש להחמיר את העונש גם בגלל שמדובר במקרה של עבירה סביבתית וגם כי לא ייתכן שלא ישלל הרווח כתוצאה מעבירה פלילית. ("הרצחת וגם ירשת").  
\* לסיכום: העבירה כאן היא עבירה כלכלית ולכן העונש צריך לשלול את הכדאיות הכלכלית.  
💸הקנס 250 אלף.   
כל הדיון ועדיין שווה לו לזהם!! כי 250 אלף עדיין משתלם לו להזיק. הטענה היא כי גם בגובה של קנס זה עדיין ישתלם לו להמשיך להזיק. אומנם זהו פסק דין עם ענישה לא מספיק מחמירה ביחס לעבירה, אך בהחלט הביא להחמרה בענישה ביחס לפסד הראשון בעניין, ובכלל בכל התפיסה של עבירות שכאלו והענישה עליהן.

פסולת  
בעיה מאוד קשה שמגיעה עם החיים המודרניים. כיוון שבחיים המודרניים במערכות אקולוגיות אין פסולת. **תוצרי לוואי הם חומרי הגלם של שחקן אחר במערכת**. עצים משאירים עלים שזה הפסולת, הם נאכלים על ידי פטריות, בעלי החיים אוכלים את הפטריות וכ'ו...  
הרבה מאוד שנים אנחנו לא חלק ממערכת אקולוגית. לתוצרים שלנו יש תוצרי לוואי ואין לנו שימוש בהם.  
למה זה קורה (מדוע אצל בני האדם התנועה אינה מעגלית כמו בטבע?)❓ ❓  
1.**עלייה אינטנסיבית בייצור**- הייצור שלנו עלה מאוד לאחר המהפכה התעשייתית. האופה כבר לא אופה בלחם, אלא התוצרים הופכים להיות בקנה מידה גדולים הרבה יותר.  
2.**שיפור בשינוע-** יכולת השינוע שלנו השתפרה מאוד אם בעבר היה להשליך מאחורי החצר, היום ניתן לשנע את הפסולת. (משאית זבל) שלוקחת את הפסולת למקום רחוק מאוד. ולכן לנו אין תמריץ להפסיק את בעיית הפסולת כי הם לא מזיקים לנו ומורגשים לנו בחיי היומיום.

**ניהול פסולת**יש היררכיה של גישות לטיפול בפסולת. ישנם אמצעים רצויים יותר ופחות. הם מדורגים בפירמידה בהיררכיה. נעור דרגה דרגה ונראה מדוע יש הבדלים בין טיבם.  
**פרמידת ניהול הפסולת:**  
למעלה- מלכת הגישות: הפחתה במקור.  
הגישה שהכי פחות נרצה לנקוט בה היא הטמנה.

**1מלכת הגישות: 👑הפחתה במקור👑 העדיפה ביותר.**פסולת שלא נוצרה היא פסולת שלא נצטרך למצוא לה פתרון. למשל שימוש של כלים רב פעמים לעומת כלים חד פעמיים. אם נשתמש במגבות במקום במגבונים חד פעמיים. הפסולת שהכי קל לנהל היא זו שלא נוצרה.

**2.שימוש מחדש-**נניח לא הצלחנו להפחית נרצה לדחות ככל הניתן את הכניסה שלו למוצרי הפסולת. אם למרות ההמלצה נשתמש בשקיות ניילון בסופר, נשתמש בזה כפח אשפה.   
ספרים מהסיפרייה במקום לרכוש, קניית מוצרים יד 2, יש אמצעי מדיניות לעודד כמו למשל רשות המיסים לפטור מיסוי על מוצרים של יד שניה.

3. **REPAIR תיקון**  
משהו שמתקלקל פשוט לתקן אותו. המוצרים של היום הם זולים ולכן הם מתקלקלים מהר. ברוב הפעמים עדיף לי לקנות אחד חדש.   
מה שאנחנו מנסים לעשות- כמו במחזור לדחות ככל הניתן את הכניסה של המוצר לגרם הפסולת.

למה 3 עדיף על 2? הרי שימוש מחדש זה כמו תיקון. כשאנחנו מתקנים מצריכים חומרי גלם מסוימים.

**4.מחזור- נכנסו לזרם הפסולת**אחרי שנכנס לפסולת נעשה פה שימוש מחדש.  
אי אפשר לקחת 100 בקבוקים ונייצר מהם 100 בקבוקים כי הם לא באותם איכות. מחזור הוא פחות טוב אבל הוא עדיף על השלבים הבאים.

**5. RECOVER**אם אנחנו בגרם הפסולת לפני שנטמין לאדמה, נעשה בה שימוש אחרון.מתקני השבה שחוסכים את הצורך לשנן מחוץ לעיר.

6**. הטמנה DISPOSE**  
הדבר הכי מזהם שיש. בישראל אנחנו מטמינים 80 אחוז מהפסולת וזה מאוד גבוה ביחס לעולם.בישראל מייצרים הרבה פסולת יחסית לאדם וגם מטמינים הרבה מאוד פסולת, כלומר כמעט מאוד לא ממחזרים. (9 מהסוף) דבר שהכי גרוע.  
אנחנו באמצע בין מדינה מפותחת למתפתחת. במדינות מתפתחות יש הרבה פסולת כי בגלל העושר שלהם הם קונים הרבה מוצרים.

***חוק שמירת ניקיון 1984 -*** סעיף 2 קובע את האיסור. הסעיף מדבר על פסולת מרשות הרבים לרשות הרבים, ומרשוץ הרבים לרשות היחיד. אך לא כתוב מה לעניין רשות היחיד לרשות היחיד. החוק מגדיר מהו רשות הרבים ("כל מקום שהציבור רשאי להשתמש בו או לעבוד בו"), שרון אומר שההגדרה בעייתית, מה לגבי מקום שאנשים לא מסתובבים בו?

***פס"ד הגנס נ בן עמי-*** נהגים משליכים פסולת בשטח פתוח, מצולמים ע"י פקחים על כך שהפרו 50 פעם והשליכו את הפסולת בקצהו של שביל. הנתבעים לא חלקו על השלכת האשפה, אך טענו שלקחו את הפסולת מרשות היחיד לרשוץ היחיד. (ולכך אין התייחסות בחוק ולכן כביכול הדבר אינו אסור) אומרים שאם יש טענה אחרת שיוכיחו אותה, זה משפט פלילי והנטל עליהם, תוכיחו שזו רשות הרבים.

בית המשפט מקבל את הטענה שעל הגנס להוכיח שמדובר ברשות הרבים. זה שמדובר בשטח פתוח, לא מצביע בהכרח על כך שמדובר ברשות הרבים, לכן במישור הפלילי אין אשמה. אך בית המשפט הענישם על ניהול עסק ללא רישיון, שכן לא היה להם רישיון שכזה לפינוי פסולת. שרון אומר שזה מדגיש את חוק רישוי עסקים שראינו לעיל וכן את כך שבית המשפט מצא חלופה אחרת להענישם.

**נשאל מדוע הם עשו זאת והשליכו אשפה בשטח פתוח?** סעיף 11א נותן כל מיני הגדרות. סעיף 11ב(א) אומר שאסור לזרוק פסולת ברשות הרבים, אך מותר באתר לניהול פסולת, כאשר המפעיל צריך לשלם היטל הטמנה הקבוע בתוספת של החוק, לפי משקל הפסולת וסוגה. האתר הזה הוא למעשה סוג של עסק, וההיטל מוטל על המטיל בתוספת עמלה. הם ניסו להימנע מהתשלום הזה, ולכן העדיפו להשאיר את הפסולת בשטח הפתוח, וללא תשלום.

**שרון אומר שבפועל ההיטל לא כ"כ עובד**. למה? מכיוון שמשלם ההיטל העיקרי במדינה הוא הרשות המקומית אשר מגלגלת את זה בצורת ארנונה וכו, אך הציבור מנותק מכך מכיוון שאין לו עלויות הפנמה, הוא לא משלם פר זבל ולכן שרון אומר שבפועל היטלי ההטמנה לא מאוד גבוהים ,שכן גם כך הוא לא כל כך מכווין התנהגות הלכה למעשה. (יש מדינות שעושות כך) שרון אומר שזה מזכיר את פסק הדין לעניין עיריית חולון לעיל.

**אתרי הטמנה:**

בארץ ישנם כארבעה עשר אתרי הטמנה חוקיים, כמובן שישנם אתרים פיראטיים רבים. תמ"א 16, היא תכנית מתאר ארצית שקובעת היכן יהיו האתרים וכיצד יש לנהלם. בשנת 1989 הממשלה מאמצת את התכנית הזו. בגלל מחדלים שונים וחוסר ידע היו מטרדים שונים שנבעו כתוצאה מניהול לקוי של אתרי הטמנה, ולכן תמ"א 16 מנסה לעשות סדר בעניין. **היא מבוססת על עקרון הצמידות, שאומר שכל מרחב מחיה אמור לדאוג לפסולת שלו, לכן התכנית חילקה את הארץ ל-42 חלקים וסימנה 28 אתרים של מטמנות אזוריות לפי כל רשות מקומית ומקומית.** בפועל הוקמה רק אחת, מכיוון שאף אחד לא רוצה אתר פסולת לידו. לכן בשנת 1995 מתקנים את התמ"א (המועצה הארצית לתכנון תכננה בפועל והמדינה אישרה) בכך שמותר לשנע פסולת, ובין היתר נקבע שדודאים תהפוך לאתר פסולת מרכזי.

***פס"ד באר שבע נ ממשלת ישראל-*** עיריית באר שבע אומרת שיש הגיון בעיקרון הצמידות ולא הגיוני להעביר את הפסולת למקום אחד. בית המשפט אומר שבעיית הפסולת אינה מקומית אלא ארצית, נדרש כאן ניהול של יד מכוונת, אף אחד לא רוצה אתר שכזה לידו. כמו כן, הבעיה שיוצרת הפסולת אינה מקומית (למשל חירייה נסגרה בגלל שגרמה לפגיעה בנתב"ג). העתירה נדחתה.

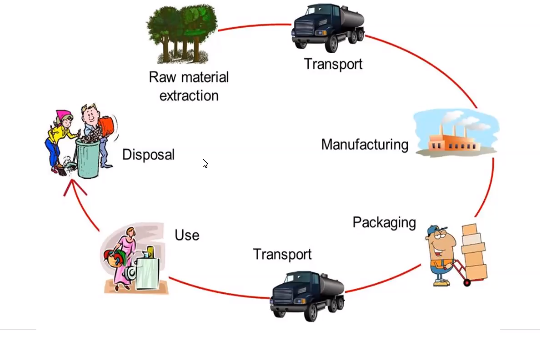
ניתן לקשר פס"ד זה לצדק סביבתי. אמנם נכון הדבר שאולי מדובר בבעיה כלל ארצית שלא קשורה לעירייה כזו או אחרת, אך עדיין מדוע נבנה דווקא ליד באר שבע, שהיא פריפריה.

***החוק להסדרת טיפול באריזות:*** כולל את אחריות היצרן המורחבת, כאשר לפי גישה זו ליצרן יש אחריות כלכלית לכל העלויות הסביבתיות שהמוצר שלו גורם להן.

החישוב נעשה על ידי שיטת מחזור החיים: בעבר ראינו שהמזהם משלם, 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". דוגמא**:** מפעל לייצור פלסטיק. פלסטיק מיוצר מנפט, נפט מזהם כמובן את הקרקע, משחרר גזים, אם אין לנו נפט יש זיהומי שינוע ועלויות סביבתיות רבות. אנו נחשב את כל העלויות האלו. צריך לחשב גם את עלויות ניהול הפסולת. צריך גם לחשב את אריזות המוצר- עלות נוספת. כמו כן, ישנה גם עלות השינוע של המוצרים. בסוף נזרוק את המוצר לפח. **התפיסה היא שעל היצרן לשאת בכל העלויות הסביבתיות. כלומר, החוק הנ"ל מבוסס על שיטת מחזור החיים.**

**שיעור 13 – המשך פסולת וחוק חומרים מסוכנים (25.6)**

נתחיל בחזרה על שיעור שעבר- דיברנו על אחריות היצרן המורחבת. בניגוד למה שקרה בעשורים הקודמים, התפיסה המודרנית לגבי אחריות היצרן לפסולת היא תפיסה מורחבת, ז"א שיטת מחזור החיים. זה מתקשר לעיקרון המזהם משלם, הם צריכים לשאת גם בעלויות של הפסולת שהם מייצרים. הוא אחראי מהנקודה שבה אנו מסתכלים על המשאבים הראשוניים לייצור, כולל ההובלה, העלויות החיצוניות מהייצור, שימוש באריזות שנזרקות לזבל, הובלה ללקוח, ועד השלכת הפסולת ע"י הלקוח בסופו של הדבר. **צריך להסתכל על כל העלויות הסביבתיות החיצוניות הנגרמות מהמוצר ומהפעילות היצרנית, גם אלו הנגרמות רק בצורה עקיפה ע"י הצרכנים.**



בהתבסס על רעיון של אחריות היצרן המורחבת, **חוקק *החוק להסדרת הטיפול באריזות***. החוק רוצה להגיד ליצרנים שהם לא חאראיים רק לנזקים הישירים שנגרם מהשימוש במוצר, אלא גם לנזק הנוצר מהאריזות. זאת מהפכה. מדוע? פעם כשיצרן היה פועל, הוא היה משלם על הפסולת הנוצרת מהייצור במפעל. אבל מבחינתו האריזות לא קשורות אליו. הלקוח קונה את המוצר בחנות יחד עם האריזה, לכן האחריות על האריזה צריכה להיות שלו. אך עת מרלחיבים אחריות היצרן, והוא אחראי גם על האריזות.

**מה מטרת החוק ?** סעיף 1 לחוק מציג אותה - החוק רוצה:

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

**איך החוק משיג או מנסה להשיג את שלושת המטרות הנ"ל**? סעיף 6א לחוק, המטיל על יצרנים אחריות למחזור אחוז **אריזות** מסוים מתוך הפסולת שהם מייצרים, תוך מניית האחוזים הרצויים לכך, לפי סוג חומר הגלם. למשל החוק מחייב את היצרנים למחזר 60% מזכוכית נייר או קרטון, 50% אריזות מתכת, 22.5% מאריזות פלסטיק, 15% מעץ.

**כיצד אוכפים זאת?** סעיף 23- החוק מטיל על רשויות מקומיות אחריות להפריד את האריזות ולאספן, הן יצטרכו לקבוע הסדרים שיוודאו את הפרדת פסולת האריזות משאר הפסולת. סעיף 2 לחוק מגדיר מיהו האחראי לפינוי פסולת - הרשות המקומית.

**נקודה נוספת:** סעיף 6ד- מציג עוד אופציה - ניתן לעשות השבת אנרגיה במקום מחזור (לשרוף את האריזות כדי לייצר אנרגיה), אך רק עשרה אחוזים מכלל האריזות שיוצרו באותה שנה.

**אתגרים שעלו ביישום מטרות החוק:**

1. ליצרני מוצרים אין התמחות במחזור. קוקה קולה יודעת לעשות קולה, נייק יודעת לעשות בגדים ונעליים, אך אין להן התמחות במחזור.

2. חברות גדולות אולי מסוגלות לעשות זאת ולהקים מחלקות של מחזור, אך יש יצרנים קטנים שלא מסוגלים לעמוד בנטל שכזה, הוא יקר מדי עבורן.

**הפתרון הקלאסי**: המדינה תמחזר ותגבה מהיצרנים אגרה. כמו שיש היטל של פסולת, תקבע שמחזור יעלה כך וכך, היצרנים ישלמו היטל זה, והמדינה תמחזר. **אך גם לפיתרון זה יש בעיות:**

1. המדינה לא יעילה-השוק תמיד יעשה טוב ממנה. כשהמדינה עושה דברים, היא עושה זאת פחות טוב מהשוק ומפירמות פרטיות. היא עושה זאת צבורה בזבזנית. 2
2. גם אם החלטנו שאנחנו סומכים על המדינה שתמחזר, מי מבטיח שהכסף באמת ילך לכך? הכסף עלול להיעלם ולהיות מנותב בצורה אחרת. יש כוחות פוליטיים ומשרד אוצר ומשרדים נוספים שרוצים את הכסף ויש חשש שהוא יועבר לשם.

זה אולי נשמע מוזר אך זה דבר שקורה הרבה, כמו שארע בשנת ה-2000 שעבר חוק לגבי מבנים של דיור ציבורי שנטו ליפול והיו ארעיים ביותר. החוק נתן לדייריו לרכוש את הדירות תוך התייחסות של המדינה לכל שנות השכירות. זה היטיב עם הדיירים שגרו שם ובנוסף לכך הייתה מטרה נוספת, והיא לעשות שימוש בכסף הזה כדי לבנות דיור ציבורי נוסף לזכאים. הכסף מהרכישות היה אמור להישמר בקרן מסוימת, ובאמצעותו לבנות לזכאים. אך הכסף נעלם, בניה כזו מעולם לא התרחשה.

**לכן הפתרון האמיתי** לכך נמצא בסעיף 9 - כדי שיצרנים יקיימו את החובות שלהם, יצרן יכול לקיים חוזה עם גוף מוכר שמוקם למטרה של מחזור אריזות, כאשר בחוק ישנן הגדרות מי יכול להיות גוף שכזה, **ז"א שמדובר בפתרון של הפרטה.** לפי סעיף 9(ב), היצרן והיבואן הם אלו שישאו בעלויות של ההתקשרות. הגוף המוכר הוא "תאגיד תמיר" שהוא **גוף ללא מטרות רווח הפועל למען תועלת הציבור** ופועל למען מחזור אריזות (הפחים הכתומים הם שלהם). נשמע נפלא, ללא מטרות רווח. אך יש בעלי מניות (13 חברות) בתמיר שרבים מהם מייצרים אריזות בעצמם, כגון תנובה שופרסל ועוד, מה שיוצר לכאורה ניגוד עניינים כי אם היא נותנת שירותים ובעלי המניות שלה הן גם הלקוחות שלה, ברור שהאינטרס של תמיר הוא להפחית ככל הניתן את העלויות של תמיר ולעשות את המינימום האפשרי כדי לעמוד בחוק, אבל לא טיפה מעבר. לא יהיה לה אינטרס להפחית פסולת מוטמנת למשל, כי האינטרס שלה הוא לפעול בדיוק במינימום האפשרי בהכי זול שיש. (בסופו של דבר אולי גם הפיתרון הזה לא יביא להפחתה)

סעיף 17א: החוק מדבר על "גוף מוכר", הוא גם צריך לשאת בעלויות של הרשויות המקומיות כגון הפרדת הפסולת, ולמעשה לשלם לרשות על הפרדת הפסולת. כאשר תמיר דואגת למחזור בפועל, היא ממחזרת בעצמה וגם משלמת לגופים נוספים שיעשו זאת, כגון מפעלי מחזור נוספים וכו'. (אין חובה לעשות זאת דווקא עם תמיר כמובן, המדינה פתחה את האפשרות להיכנס לשוק וזו התוצאה כיוון שתמיר היא הגוף החזק ביותר לכך במשק)

**סיכום עד כה-** **יש חובה מכח החוק ליצרני מוצרים למחזר אחוז מסוים מהאריזות שלהם, איך זה עובד? הרשויות מהקומיות מחויבות לאסוף ולהפריד את האריזות. היצרנים התקשרו עם תמיר, שמשלמת לרשויות המקומיות על השירות של הפרדת הפסולת ולוקחת ממנה את פסולת האריזות, ואז תמיר ממחזרת את האריזות.**

**האם החוק עובד?** תלוי את מי שואלים. אם את נשאל את החברות (היצרנים) התשובה תהיה חיובית, הן עומדות בחובה שלהן לפי החוק, והן עושות זאת תוך עמידה במינימום הנדרש. אך אם נסתכל משנת 2006 ועד 2016 נראה כי אין שום שינוי באחוזי כמות הפסולת, עדיין 80% הולך להטמנה. **החוק לא תרם בכלום להפחתת הפסולת המוטמנת.** אחת הסיבות לכך היא מהבנה של החוק. **החוק מטיל על היצרנים חובה לעמוד ביעד מסוים, אבל מרגע שהיצרן עמד ביעד- זהו.** אין תמריצים, אין מנגנונים, אין שיטת מדרגות. כך אין ליצרנים אינטרס להפחית את מס' האריזות. הם עומדים במינימום החוק, וזה מספיק להם. **למעשה, החוק לא הביא להפחתה משמעותית, אך היצרנים עומדים ברף של החוק.** (חוץ מבזכוכית. למה? אנחנו לא משתמשים במיכלי זכוכית הרבה, רק בבקבוקי שתייה. לבקבוקי שתייה יש חוק אחר ש"גונב אותם", להלן החוק:)

***חוק הפיקדון על מכלי משקה:***

בהרבה מדינות יש חוק שכזה הייחודי למחזור בקבוקי שתייה, ומיד עולה השאלה למה הם זקוקים לחוק ייחודי. **אז למה בקבוקים מקבלים חוק משלהם?** יש להם מאפיינים ייחודים המאפשרים חקיקת חוק ספציפי:

שלא כמו עטיפות נייר, קרטון, פלסטיק, קלקר וכו' שאנו מייצרים אותם כדי לשמור על וצר, אבל ברגע שנפתח אותם אחננו קורעים אותם והורסים אותם, מיכלי 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. יש כל מיני סוגי אריזות, אבל הבקבוקים מגיעים באותה צורה סטנדרטית, אין יותר מדי סוגים שונים של בקבוקים. כמו כן, הם מאוד נפוצים. לאור מאפיינים ייחודים אלו, חוקק החוק שמיישם גישה רגולטוריות שנקראת "גישת הפיקדון". תפיסת הגישה היא שאנו מחשבים את כלל עלויות הטיפול במיכלי משקה- כמה יעלה למיין, לאסוף, להוביל, להתיך וכו', ואת המחיר הזה נוסיף לעלות המיכל, וזאת על מנת לעודד ולממן מחזור. למה שיעודד? אם נאמר שהוספתי 30 אגורות למיכל ואני אתן לכם אותם בחזרה ברגע שתחזירו לי ותמחזרו, זה יעודד אנשים למחזר. **למעשה מה שיתמרץ את הצרכן למחזר הוא שהעלות מגולגלת אליו בחזרה, יקבל את ה30 אגורות.** גישת הפיקדון היא למעשה אלטרנטיבה לגישת המכסות, האומרת למחזר את האריזות.

סעיף 2- קובע פיקדון מינימום של 30 אגורות. (תלוי בבקבוק, יש כאלה שהפיקדון יותר גבוה). סעיף 6- מחייב עסקים לקבל בחזקה בקבוקים ריקים ולשלם בעבורם פקדון. (יש פטורים לכל מיני עסקים קטנים, אבל בגדול מי שמוכר בקבוקים צריך לקבל אותם בחזרה ולשלם פיקדון עבורם). סעיף 7- בתי העסק יעבירו ליצרנים את הבקבוקים, והיצרנים חייבים לקחת מהם את הבקבוקים ולשלם לבית העסק את הפיקדון. (מגולגל אחורה) סעיף 7א- קובע שיצרנים ויבואנים חייבים לאסוף 77% מסך מכלי המשקה שהם שיווקו (ממוצע דו שנתי). סעיף 7ב- אם יצרן לא עומד ברף הזה, הוא יקבל קנס על אי עמידה ביעד. (הקנס הוא פי 2 מעלות הפיקדון לכל פריט). סעיף 7ד- לא מספיק שיאספו בחזרה, הם גם חייבים למחזר מתוכם כל שנה 90% מהבקבוקים שאספו. למה רק 90%? יכולים להעביר להשבת אנרגיה, או לשנה הבאה.

**בקבוקי ליטר וחצי - למה אין פיקדון עליהם**?  
כשחוקק החוק ממש סירבו להטיל פיקדון גם על בקבוקי ליטר וחצי. עלו לכך כל מיני טענות:   
1. אף אחד לא קונה ליטר וחצי בקיוסק, אז למה שנקשה סתם על אנשים?   
2. אך הטענה העיקרית היא **שזה ייקר את סל המוצרים של משפחות שרוכשות בקבוקים כאלו**, לעומת בקבוקים קטנים שהם **מותרות.** (בעיקר ע"י לוביסטים וחברי כנסת ממפלגות שדואגים לציבור עם ילדים רבים) הפשרה היא סעיף 7ה לחוק, קובע חובת איסוף לחברות של 55% מבקבוקי ליטר וחצי ששווקו כל שנה (ללא פיקדון). אם הן לא יעמדו ברף, אז יוטל פיקדון.

החוק בפועל מוצלח מאוד, מי שאוסף את הבקבוקים הוא תאגיד שנקרא אל"ה- תאגיד המיחזור. אך יש כישלון בכל הקשור לליטר וחצי. מצאו שיש יותר מפי 6 בקבוקים גדולים מבקבוקים קטנים בחופים, בשמורות טבע וכו'. לא ברור גם כמה באמת נאספים, אם באמת 55%. לטענת התאגידים היה מחזור של שישים אחוז. ההגנ"ס מינה מבקר שיבקר את הדוח, והוא טוען שיש רק 44%. הייתה בעקבות כך דרישה להטלת פיקדון מכח החוק, אך השר מיאן. צד אחד יש את התאגידים שאמרו 60%, מצד שני הרוח אמר 44%. ככל הנראה האמת נמצאת באמצע- בערך 52%. ואז ניתן לעכב את החלת החוק כדי לראות מה קורה בשנה הבאה והאם יעמדו ברף. עד יהום עדיין החוק לא מוחל על בקבוקי הליטר וחצי. (לפי אט"ד, ממחזרים אפילו פחות מ40%, הדיון עדיין נמצא בהליכים משפטיים).

***חוק חומרים מסוכנים התשנ"ג***

ישנו חוק חומרים מסוכנים, כאשר חוק רישוי עסקים נכנס גם פה, בסעיף 2 לחוק. (נכנס כמעט לכל הסדר רגולטורי סביבתי) סעיף 2- כל מקום למכירת חומרים מסוכנים טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים.

**מהו חומר מסוכן?** חומר מסוכן הוא רעל או כימיקל מזיק. מה זה כימיקל מפורט בתוספת הראשונה, מה זה רעל מפורט בתוספת השנייה. בעצם חומרים מסוכנים הם כל מה שמפורט בתוספת הראשונה ו והשנייה לחוק. **(פירוט מאוד ארוך)** סעיף 3א- ניתן לעסוק ברעלים רק אם יש היתר רעלים מעת הממונה בהגנ"ס **היתר רעלים הוא היתר שקובע מה ואיזה רעלים מותר להחזיק**, מה מותר לעשות איתם, איזה דרישות העסק שמחזיק ברעלים צריך לעמוד בהם ועוד. סעיף 3-ב- **ההיתר הוא מאוד ספציפי לפי סוג החומרים,** כמויות, מטרות מסוימות, ועוד. היתר מאוד מדויק ומפורט. **אי אפשר להחזיק ברעל בלי ההיתר מיוחד.** סעיף 3ג- הממונה בהגנ"ס ייתן היתר רעלים רק למי שידוע **כאדם הגון**, ורק לאחר שהוכיח שהוא יודע **קרוא וכתוב** וכי הוא מודע לתכונות המסוכנות של הרעלים. אדם לא יוכל לקבל היתר רעלים אם לא יבין את הדרישות, הסכנות, התכונות ועוד. **מה הכוונה לאדם הגון?** אין הסבר בפסיקה, אולי מי שהורשע בפלילי אבל נראה שהרף די נמוך יודע קרוא וכתוב ומודע לסכנות רעל. **יש איזשהו מתח בין החוק לבין חופש העיסוק-** כי לא כל אחד יכול לקבל היתר רעלים שהרי יש רף דרישות.  
  
***בג"ץ ד.ש נ מנהל מחוז חיפה****-* ***חופש העיסוק:*** דש היא חברה העוסקת בחומרים מסוכנים שיש לה היתר רעלים,(כידוע אין היתר שכזה לפסולת כימית- כלומר אין לה היתר לפסולת כימית מסוג **איזופר**), במהלך ביקורת הגנס, מגלה פסולת שכזו והיא מוציאה צו הפסקה מנהלי, בעקבות הצו הזה דש פועלת להוציא את הפסולת מהמפעל כאשר לאחר מכן היא מקבלת את האישור לחזור לפעילות ולמעשה הצו מבוטל. **היתר הרעלים של דש לא כולל את חומר האיזופר, ולמרות זאת היא מתקשרת עם אינדיגו ורוכשת ממנה פסולת איזופר.** בכדי שאינדיגו תסכים להתקשר איתה (החוק אוסר להתקשר עם מי שאין לו היתר לחומר מסוים) **דש מזייפים את היתר הרעלים שלה** מול אינדגו. לאחר שהדבר מתגלה נפתחת חקירה של הגנ"ס יחד עם המשטרה.

במקביל, דש פעולת לעדכן את היתר הרעלים שלה, הגנס מעדכן את האישור ומוסיף סעיף שאומר בגדול שאם מקרה שכזה יקרה שוב, יישלל היתרם של הרעלים והם לא יקבלו אותו בחזרה. מה שאומר שבעצם לא יוכלו לפעול, שהרי עיסוקם מחייב היתר רעלים כי הם מתעסקים רק ברעלים. למרות זאת, **דש מפירה את תנאיה שוב ומוציאה פסולת מסוכנת שמיועדת למחזור ללא אישור**. במהלך ביקורת נוספת מתגלה הדבר, ורישיונה נשלל. דש עתרו לבית המשפט תוך טענה **להפרה של חוק יסוד חופש העיסוק.** התנאי שהתווסף מפר את זכותם לחופש העיסוק. הם טוענים שהם טעו בסך הכול, איך ייתכן שטעות שוללת עיסוק במקצוע לגמרי? כמו כן טוענים שאין עמידה במבחני ההגבלה.

**בית המשפט**: עם כל הכבוד, זהו לא המקרה. חוק החומרים המסוכנים מנסה ליצור איזון בין הצורך להשתמש בחומרים שכאלו לבין הצורך להגן על הציבור, **ולאור ההפרות השיטתיות שלכם, לא ניתן לקרוא לכם אדם הגון ולכן הביטול של ההיתר אינו חורג ממתחם הסבירות.**

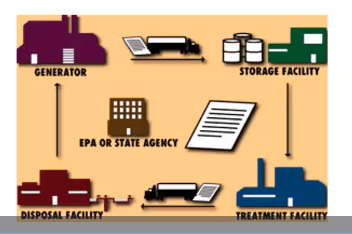
**פס"ד זה הוא דוגמא למתח שיוצר חוק החומרים עם חופש העיסוק**. ניתן לראות שבית המשפט מבין את משמעות חוק הרעלים, ז"א את הסיכון שהם יוצרים לסביבה והציבור, ולכן מלכתחילה החוק לא מאפשר לכל אחד לעסוק בחומרים שכאלו.

**נקודה נוספת:** אפשר לראות שהחוק נותן לממונה במשרד להגנת הסביבה סמכויות רחבות ושיקול דעת רחב. למשל סעיפים ה ו-ו מאפשרים לממונה להוסיף תנאים, להפחית, לבטל היתר רעלים לאחר שימוע. זאת לאור הסיכון הממשי שעולה משימוש בחומרים שכאלה.   
(ה) הממונה רשאי להתנות את מתן היתר הרעלים בתנאים מיוחדים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, כן רשאי הוא לקבוע בהיתר תנאים מיוחדים, ורשאי הוא, בכל עת, להוסיף או לגרוע מהם, הכל על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור

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

**עד עתה הבנו שלא ניתן לעשות שימוש ללא היתר או אישור ברישיון העסק, שצריך לעמוד בתנאים מסוימים כאשר אי עמידה בהם יכולה להוביל לשלילת ההיתר, ומעבר על כך מהווה עברה פלילית. בנוסף יש בחוק גם אלמנט של אחריות קפידה על נושא משרה ותאגיד.(כמעט בכל החוקים שראינו וכנראה שקיים בכל חוקי הסביבה)**

**החוק מייצר עוד תפקיד: מגנון ביקורת על החזקה של פסולת וחומרים מסוכנים   
מנגנון המעקב-**סעיף 5: החוק יוצר מנגנון נוסף של בקרה על תנועה ואחזקה של חומרים מסוכנים. זהו מנגנון במבנה של מעקב, **המתבצע ע"י רישום ומאפשר לדעת בכל נקודת זמן איפה החומר נמצא, מי מחזיק אותו, האם יש לו היתר ועוד.** על בעל היתר לנהל **פנקס רעלים** (PAPER TRAIL), כאשר, כשהוא מעביר את החומר לצד אחר עליו לעשות רישום על כך, ז"א **שמהרגע שהחומר נכנס לארץ, מתנהל מעקב אחריו,** כאשר כל גורם צריך לרשום למי העביר אותו, כמה העביר ועוד בתוך פנקס הרעלים שלו, וכך הגנס יוכלו לבצע מעקב איכותי ויעיל. (הרעל נמצא תחת אחריות של מי שהחזיק בו) יש לשים לב גם לסעיף קטן ז, הכולל מעקב של בעל העסק עצמו על עצמו. קרי, מעקב סגור על מנת שנדע בדיוק היכן הרעל – למשל אם העברתי אותו ממחסן שבבעלותי אל החנות שבבעלותי. **5(ז) העברת רעלים מבית עסקו הסיטוני של בעלם אל בית עסקו הקמעוני, תירשם בפנקסים של שני בתי העסק כאילו נעשה מכר.**



סעיף 8- **אין אפשרות למכור רעל מסוים למי שאין לו היתר.** (לכן דש זייפו היתר לאינדיגו)  
מה עושים עם פסולת מסוכנת? סעיף 14א- אומר שכשם שראינו בפסולת רגילה, **ייקבעו הטלת היטל גם על פסולת מסוכנת ע"מ לעודד הפנמת עלויות**, הפחתת פסולת, וכן מחזור והשבה של פסולת מסוכנת. **אך בפועל, על פסולת מסוכנת עד היום לא נקבע היטל שכזה.** היו פניות רבות לשר בנושא, ואנו עדיין ממתינים. **הדבר אבסורדי- לכאורה בפסולת שכזו, בגלל שהיא מסוכנת, נרצה שתהיה הראשונה להיטל.**

***תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים)*** - הן מכוח החוק הנ"ל ומבוססות על **הספר הכתום** שהינו מדריך של האו"ם לשינוע חומרים מסוכנים. בערך כל ארבע שנים יש עדכון לחומרים כאשר הספר מכיל בערך 4000 חומרים שכאלו.  
**מטרתו:** **לבצע כללים אחידים לשינוע ואחזקה של חומרים מסוכנים**. הספר קיים כי אחת הנקודות התורפה המרכזית בהתמודדות עם פסולת מסוכנת היא בהעברתה ממקום למקום, ואנו רוצים ליצור שפה משותפת בעולם לאור מסוכנות חהומרים האלו. **בעצם יצרו מנגנון אחיד ובינלאומי לשינוע פסולת מסוכנת.** הספר הכתום נותן לכל חומר מסוכן מספר, "מספר או"ם" בן ארבע ספרות שמסמל את החומר ספציפי, ובכך כל מקום בעולם יודעים מה החומר המדובר - מה הסיכונים שלו וכיו"ב. (למשל מס' 1 הוא חומר נפיץ, אז בכל מקום בעולם שנתקלו במספר 1 ידעו שמדובר בחומר נפיץ)

בנוסף, הספר **מחלק את החומרים לרמות סיכון** שונות, כאשר כל קבוצה מגלמת את הסיכון שלה. הדבר נצרך מכיוון שכאשר מדובר בחומר שהוא יותר מסוכן, הדרישות הבטיחותיות השונות יהיו קשות יותר, כגון האריזה, כללי שינוע וכו.

סעיף 2: מטיל חובות שונות על בעל מפעל. ניתן לראות שישנו **שימוש של הספר הכתום בתקנות.** למשל:   
הסעיף אומר ב"כפוף לכל דין", ז"א הכולל את הספר הכתום. ההגדרה לחומר מסוכן/ פסולת מסוכנת מוגדרת בספר הכתום. חובת הסילוק כוללת טיפול בחומר וכן העברתו למפעל נטרול (המפעל העיקרי לכך נמצא ברמת חובב בנגב). פסולת חומר מסוכן הוא חומר מכל סוג המיועד לסילוק, ההגדרה המדויקת נמצאת בתקנות. בספר הכתום יש גם חובה שלא להחזיק פסולת יותר מחצי שנה.

איך התקנות עושות שימוש בספר הכתום?  
ההגדרה של פסולת בתקנות מתייחסת לפסולת של חומרים מסוכנים והיא אומרת שבעל מפעל חייב לסלק פסולת והוא לא יכול להחזיק אותה יותר מ6 חודשים. לאן? למפעל שיודע להתעסק עם חומרים מסוכנים ובעניינו לרמת חובב כשהיא ארוזה ומשונעת בהתאם להוראות כל דין ובכפוף להנחיות המנהל.